



Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit



Entwicklungen seit dem
Inkrafttreten des
Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes 2007

Vorwort

Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes Anfang 2012 liefert die vorliegende Studie eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit der für die Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz zentralen Regelung des § 8a BVerfSchG. Die dort dargelegten Auskunftsbefugnisse gegenüber privaten Unternehmen wurden 2002 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz in das Bundesverfassungsschutzgesetz eingefügt und stellen einen zentralen Bestandteil der nach dem 11. September 2001 beschlossenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung dar. Am Beispiel dieser Norm geht die Arbeit der Frage der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit dieser Maßnahmen nach. Eingebettet wird diese Untersuchung in das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen staatlicher Sicherheitsgewährleistung und der Wahrung der grundgesetzlich verbürgten Freiheitsrechte.

Heimerzheim, März 2013

Ralf Frauenrath
Leiter der Schule für Verfassungsschutz

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung.....	6
1.1 Fragestellung	7
1.2 Aufbau und Vorgehensweise	8
1.3 Literaturlage	9
2 Terrorismus – Ein Definitionsversuch	11
2.1 Der internationale islamistische Terrorismus	12
2.2 Die aktuelle Gefährdungslage in Deutschland.....	14
2.3 Anforderungen an eine effektive Terrorismusbekämpfung	15
3 Anti-Terror-Gesetzgebung in der BRD.....	18
3.1 Das TBEG.....	18
3.2 Das BVerfSchÄndG2012	21
3.3 Die neuen Befugnisse des BfV	25
3.3.1 Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG.....	26
3.3.2 Voraussetzungen und Verfahrensregelungen (§§ 8a, 8b BVerfSchG).....	31
3.3.3 Exkurs: Begriff der „Gefahr“ in § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG.....	37
3.3.4 Der Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)	43
3.3.5 Die Ausschreibung im SIS (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG).....	46
4 Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit.....	49
4.1 Der Begriff der Freiheit.....	50
4.2 Der Begriff der Sicherheit	51

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
4.3	Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohungen 56
4.4	Der Ausgleich von Freiheit und Sicherheit..... 61
5	Verfassungsmäßigkeit von Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG 67
5.1	Datenerhebung nach § 8a BVerfSchG: Eingriff in verschiedene Grundrechte 68
5.2	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs 71
5.2.1	Verhältnismäßigkeit der Auskunftsbefugnisse nach § 8a BVerfSchG 72
5.2.2	Rechtsschutz gegen Informationserhebungen nach § 8a BVerfSchG 86
5.3	Zwischenergebnis 88
6	Fazit..... 90
	Quellenverzeichnis 94

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AO	Abgabenordnung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium des Innern
BND	Bundesnachrichtendienst
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchÄndG2012	Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Abkürzungsverzeichnis

BvR	Bundesverfassungsgericht für Verfassungsbeschwerden
bwPolG	Polizeigesetz Baden-Württemberg
fdGO	freiheitliche demokratische Grundordnung
G10 -Gesetz	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GG	Grundgesetz
IMEI	International Mobile Equipment Identity
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
MAD	Militärischer Abschirmdienst
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
sächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
TBEG	Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes
TBG	Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus
TKG	Telekommunikationsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

1 Einleitung

Terrorismusbekämpfungsgesetze, Online-Durchsuchung und weitreichende Möglichkeiten der Datenerhebung und des Datenaustauschs – die rechtlichen Möglichkeiten von Polizei und Nachrichtendiensten wurden im Zeichen der Terrorismusbekämpfung in den vergangenen Jahren erheblich ausgeweitet. Mit dem am 10. Januar 2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes¹ wurden die Befugnisse der Nachrichtendienste, welche in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) geschaffen und durch das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) fortgeführt worden waren, modifiziert und ein weiteres Mal verlängert. Mit diesen Befugnissen soll der neuen Dimension der terroristischen Bedrohung begegnet werden, indem den Sicherheitsbehörden die nötigen gesetzlichen Instrumente für eine effektive Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Verfügung gestellt werden. Zu diesen Instrumenten gehört u.a. die Möglichkeit der Nachrichtendienste, Auskünfte bei privaten Unternehmen zu den bei ihnen gespeicherten Daten einzuholen, mit Hilfe des Einsatzes von sogenannten „IMSI-Catchern“ den Standort eines Mobiltelefons bzw. dessen Geräte- oder Kartenummer zu ermitteln und Personen zur verdeckten Registrierung im Schengener Informationssystem (SIS) auszuschreiben. Auf diese Weise sollen terroristische Strukturen wirksam aufgeklärt werden, um so letztlich in die Lage versetzt zu werden, Terrorismus bereits im Vorfeld abzuwehren.

Da die neuen Befugnisse die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Informationen implizieren, stellen sie Eingriffe in die Freiheitsrechte der Betroffenen dar. Gegner einer Verlängerung solcher Befugnisse sehen darin eine unverhältnismäßige Beschränkung von Bürgerrechten, befürchten eine intensive und zugleich unkontrollierte Überwachung bestimmter Daten und halten den demokratischen Rechtsstaat für gefährdet. „Die Grundrechte seien durchlöchert“ und „gigantische Überwachungsstrukturen errichtet worden“, so die Kritiker, welche angesichts der Kompetenzerweiterungen der Sicherheitsbehörden zuweilen von der Einführung eines Präventions- bzw. Ü-

¹ Im Folgenden als „BVerfSchÄndG2012“ bezeichnet.

berwachungsstaates sprechen und zum Teil sogar Vergleiche mit dem Unrechtsregime der DDR (Stichwort: „Stasi 2.0“) ziehen.² Eine andere Ansicht vertreten dagegen die deutschen Sicherheitsexperten, welche bestimmte Einschränkungen der persönlichen Freiheit zugunsten der Sicherheit der Allgemeinheit in Zeiten des globalisierten Terrors als notwendig und damit nicht nur als zulässig, sondern auch als unabdingbar betrachten.

1.1 Fragestellung

Die Kontroverse um die Erweiterung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Befugnisse im Bereich der Terrorismusbekämpfung lässt sich im Wesentlichen auf die Grundproblematik des Sicherheitsrechts zurückführen, welche in der Frage nach einem angemessenen Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheit besteht. Daran wird deutlich, dass angesichts der Angst vor terroristischen Anschlägen und dem Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit einerseits und der Skepsis gegenüber den staatlichen Bekämpfungsmaßnahmen andererseits auch mehr als zehn Jahre nach den Anschlägen in den USA das „richtige“ Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit im Umgang mit dieser besonderen Bedrohung eine zentrale Rolle spielt. Im Mittelpunkt der rechtswissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Debatten steht dabei die Frage, ob diese beiden Werte sich gegenseitig bedingen oder vielmehr ausschließen und welche Erfordernisse sich dabei für das staatliche Handeln ergeben.

Zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist es unerlässlich, dass die Beschränkung der Freiheit zugunsten eines Mehrgewinns an Sicherheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, da Einschränkungen freiheitlicher Rechte durch die Herstellung von Sicherheit nicht über ein verfassungsrechtlich vertretbares Maß hinausgehen dürfen. Im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung geht es dabei in erster Linie um die Frage, ob die gesetzgeberischen Maßnahmen und das damit verfolgte Ziel der Gewährleistung eines erhöhten Maßes an Sicherheit in verfassungsgemäßer Art und Weise die grundgesetzlich garantierten Freiheitsrechte der Bürger achten oder diese unverhältnismäßig einschränken. Zur Lösung der Frage, ob die mit den Maßnahmen verbundene Einbuße an

² Wefing: „Die Mär vom Polizeistaat“, <http://www.zeit.de/2011/37/9-11-Terror-Deutschland>.

Freiheit in einem angemessenen Verhältnis zum Gewinn an Sicherheit steht, sind einerseits die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen herauszuarbeiten; andererseits ist zu untersuchen, ob im Hinblick auf diese Maßnahmen rechtsstaatlichen Anforderungen, wie der Normierung einer angemessen hohen Eingriffsschwelle sowie hinreichenden Rechtsschutz- und Kontrollmöglichkeiten, Rechnung getragen wird. Diesen Fragen soll am Beispiel der Auskunftsbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) nach § 8a BVerfSchG³ nachgegangen werden. Dabei soll untersucht werden, ob und inwieweit der Gesetzgeber die beschriebene Problematik gelöst hat und so möglicherweise zu einem angemessenen Ausgleich des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit gefunden hat.

1.2 Aufbau und Vorgehensweise

Da eine sachgerechte Bewertung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein Verständnis der von diesem Phänomen ausgehenden Gefahren erfordert, bedarf es zunächst des Hintergrundwissens dazu, was Terrorismus ist, welche Zielsetzungen und Handlungsweisen damit verbunden sind und welche Schlussfolgerungen sich daraus für dessen Bekämpfung ergeben. Im ersten Teil der Arbeit werden daher nach einer Klärung des Terrorismusbegriffs die Merkmale und Gefahren des internationalen islamistischen Terrorismus herausgearbeitet sowie dessen gegenwärtiges Bedrohungspotenzial für die Sicherheit Deutschlands dargestellt, um anschließend die Erfordernisse abzuleiten, die sich daraus für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung ergeben.

Das darauffolgende Kapitel beschäftigt sich mit den durch das TBEG und das BVerfSchÄndG2012 vorgenommenen Modifizierungen des BVerfSchG. In diesem Zusammenhang werden die für das BfV relevanten und in §§ 8a, 9 Abs. 4 und 17 Abs. 3 BVerfSchG festgeschriebenen Befugnisse dargestellt. Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit wird auf eine Darstellung des TBG verzichtet.

³ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz.

Da die Verfassungsmäßigkeit der neu eingeführten Auskunftsbefugnisse des BfV in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit zu untersuchen ist, bildet die Beurteilung der Frage nach der verfassungsrechtlichen Einbettung der für diese Arbeit zentralen Begriffe Sicherheit und Freiheit die Voraussetzung für eine eingehende Analyse und Bewertung der hier in Rede stehenden Befugnisse. Hierfür werden die beiden Begriffe zunächst unabhängig voneinander betrachtet, um anschließend ihre Interaktion anhand der staatsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben näher zu bestimmen. In einem nächsten Schritt werden die Auskunftsbefugnisse unter Berücksichtigung dieser Interaktion einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen, bei der zu erläutern ist, inwiefern hier Eingriffe in Grundrechte erfolgen und ob diese geeignet, erforderlich und angemessen sind. Die Arbeit schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der aufgezeigten Problematik.

1.3 Literaturlage

Seit dem 11. September 2001 ist eine beinahe unüberschaubare Anzahl an Publikationen zu verzeichnen, die sich mit dem Thema „Terrorismus“ beschäftigen, wodurch es – auch angesichts des begrenzten Umfangs dieser Arbeit – schwierig war, alle wesentlichen Quellen und Veröffentlichungen zu erfassen, ohne dabei den Fokus auf die untersuchte Fragestellung zu verlieren. Die Publikationen setzen sich u.a. mit Terrorismusbekämpfungsstrategien in den USA und Europa sowie mit den Ursachen des Terrorismus und entsprechenden Lösungsansätzen auseinander. Vor dem Hintergrund der grundlegenden Änderungen im Bereich des Sicherheitsrechts hat sich auch die rechtswissenschaftliche Literatur in verstärktem Maße diesem Thema angenommen und diskutiert eingehend und kontrovers die Relation zwischen Freiheit und Sicherheit angesichts neuer gesetzlicher Regelungen zur Terrorismusbekämpfung. Wenngleich die Anschläge in den USA und der Großteil der Gesetzesnovellierungen inzwischen mehrere Jahre zurückliegen, ist dieses Thema weiterhin von hoher Brisanz und Aktualität.

Anlässlich der öffentlichen Diskussion zum Verhältnis von Rechtsstaat und Anti-Terror-Gesetzgebung ist auch eine Vielzahl an Interviews, Aufsätzen und

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Einleitung

Analysen in wissenschaftlichen, politischen und juristischen Fachzeitschriften sowie Tageszeitungen erschienen, die hier z.T. ebenfalls Berücksichtigung gefunden haben. Für die Untersuchung der einzelnen legislativen Maßnahmen u.a. im Hinblick auf ihre Zielsetzung und Geeignetheit zur Terrorismusbekämpfung bildeten insbesondere die entsprechenden Gesetzesbegründungen sowie diverse weitere Bundestagsdrucksachen die Grundlage.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

2 Terrorismus – Ein Definitionsversuch

Eine Auseinandersetzung mit Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen muss sich zunächst mit dem Phänomenbereich des Terrorismus beschäftigen, da für die Analyse von Gegenmaßnahmen eine Bestimmung des Begriffs sowie entscheidender Charakteristika dieses Phänomens von zentraler Bedeutung sind. Für einen adäquaten Zugang zum Themenkomplex ist es deshalb wichtig, eine Definition zu finden, die als Grundlage für die weitere Bearbeitung dient. In diesem Zusammenhang erweist sich jedoch als problematisch, dass in der einschlägigen Literatur eine große Anzahl an verschiedenen Definitionen vorhanden ist, wohingegen eine allgemein gültige bzw. international anerkannte Definition des Begriffs „Terrorismus“ bislang fehlt. Was die Festlegung einer verbindlichen Begriffsdefinition maßgeblich erschwert, ist vor allem die Tatsache, dass die Entscheidung, ob eine Gruppierung als Terrororganisation oder aber als „Freiheitskämpfer mit terroristischem Handlungsanteil“⁴ einzustufen ist, oftmals eine politische ist. So gilt der nationale Befreiungskampf, bspw. gegen Fremdherrschaft oder Rassismus, trotz der partikulären Anwendung terroristischer Methoden durch die Befreiungsbewegungen in einigen Staaten als legitim.⁵ Daran wird deutlich, dass die Schwierigkeit, zu einer gemeinsamen Begriffsbestimmung zu gelangen, in erster Linie darin begründet liegt, dass der Begriff des „Terrorismus“ vielseitigen, da von Staat zu Staat differierenden Subjektivierungen unterworfen ist.

Aufgrund der Definitions- und Abgrenzungsproblematik wird zum Teil sogar angenommen, dass es eine weltweit anerkannte Definition von Terrorismus nie geben könne.⁶ Einigkeit besteht aber zumindest darüber, welche Verhaltensweisen für terroristische Akte charakteristisch sind. So gelten bestimmte schwere Straftaten gem. Art. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung dann als terroristisch, wenn sie darauf abzielen, a) eine Bevölkerungsgruppe auf schwerwiegende Art und Weise einzuschüchtern, b) eine Regierung bzw. internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen, oder c) die politischen, verfassungs-

⁴ Warg: Extremismus und Terrorismus. In: VerwArch 102 (2011), 570 (585).

⁵ Vgl. ebd., S. 585.

⁶ Vgl. ebd., S. 585.

rechtlichen, sozialen oder wirtschaftlichen Grundstrukturen eines Landes bzw. „einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.“⁷ Es kommt somit nicht vordergründig auf die gewalttätige Handlung als solche an, sondern vielmehr auf deren psychische Wirkung, d.h. die Einschüchterung der Bevölkerung durch Erzeugung von Angst und Schrecken.⁸ Aufgrund der zentralen Bedeutung der beabsichtigten drohenden bzw. einschüchternden Wirkung stellt bereits die Androhung einer Katalogtat eine terroristische Handlung dar (vgl. § 129a Abs. 3 StGB).⁹

Aus den oben beschriebenen, für terroristische Akte wesentlichen Verhaltensweisen lässt sich zusammenfassend die folgende Definition festlegen, die für diese Arbeit als Maßstab dient: „Terrorismus“ meint jede Androhung oder Anwendung schwerer Straftaten, welche darauf zielt, die Ernsthaftigkeit eines politischen Anliegens durch Erzeugung von Furcht und Schrecken in der Bevölkerung zu unterstreichen. In der vorliegenden Arbeit beschränkt sich der Begriff „Terrorismus“ auf religiös motivierte Handlungen aus dem Bereich des politischen Islam (internationaler islamistischer Terrorismus), da dieser den zentralen Hintergrund der Anti-Terror-Gesetze nach dem 11. September 2001 bildet und somit für diese Arbeit von grundlegender Relevanz ist.

2.1 Der internationale islamistische Terrorismus

Um die Bedeutung und Notwendigkeit von Maßnahmen zur (vorbeugenden) Terrorismusbekämpfung nachvollziehen zu können, ist es erforderlich, ein Verständnis des speziellen Phänomenbereichs des internationalen islamistischen Terrorismus¹⁰ zu entwickeln. Zu diesem Zweck sollen im Folgenden die wichtigsten Charakteristika dargestellt und so die Motive und Vorgehensweisen terroristischer Akteure veranschaulicht werden.

⁷ ABl. EG Nr. L 164 vom 22. 06. 2002, S. 3; vgl. auch § 129a StGB.

⁸ Vgl. Warg, VerwArch 102 (2011), 570 (587).

⁹ Vgl. ebd., S. 587.

¹⁰ Im Folgenden der Einfachheit halber als „internationaler Terrorismus“ bezeichnet.

Terrorismus – Ein Definitionsversuch

Dass der internationale Terrorismus mit den Ereignissen vom 11. September 2001 eine neue Dimension erreicht hat, wurde u.a. deutlich an dem bisher nicht vorstellbaren Ausmaß der Anschläge, an der bevorzugten Strategie des Selbstmordattentats, der internationalen Ausprägung sowie der Nutzung verschiedenster konventioneller wie auch unkonventioneller Waffen und Taktiken und den dahinter stehenden enormen finanziellen Ressourcen.

Die Akteure dieser Terrorismusform zeichnen sich dadurch aus, dass sie ihre Religion für Legitimationszwecke missbrauchen, indem sie den Islam als Rechtfertigung für einen gewalttätigen Kampf gegen alle "Ungläubigen" heranziehen, der dem Zweck dienen soll, die islamische Religion zu schützen und zu verbreiten.¹¹ Zahl, Vielfalt und der ideologisch begründete Zusammenhalt der Anhänger des internationalen Terrorismus „erhöhen die operative Schlagkraft und reduzieren ihre Verwundbarkeit.“¹² Die konspirative und organisierte Vorgehensweise ermöglicht aufwendige Planungen und eine umfassende Finanzierung. Die Akteure agieren international, sind netzwerkartig organisiert und zeichnen sich durch eine hohe Flexibilität aus, die erreicht wird durch flache Hierarchien und hoch entwickelte operative Fähigkeiten.¹³ Als favorisierte Strategie gilt das Selbstmordattentat, mit dessen Hilfe möglichst hohe Opferzahlen erreicht werden sollen.

Das islamistisch-terroristische Spektrum in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) erweist sich als überaus komplex. Es reicht von selbstmotivierten Einzeltätern über unabhängige Kleingruppen bis hin zu Gruppierungen, welche enge Verbindungen zu islamistischen Organisationen im Ausland haben.¹⁴ Die überwiegende Anzahl der Terrorzellen weist kaum stabile, dafür aber sehr anpassungsfähige und wandelbare Strukturen auf. Die Täter sind meist unauffällige Personen (sog. „Schläfer“) und – insbesondere im Hinblick auf das wach-

¹¹ Vgl. Weidner: Der starke Staat greift zu, S. 17.

¹² Urban: Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, S. 48.

¹³ Vgl. Fromm: Auftrag und Profil des Verfassungsschutzes. In: BfV (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Europa, S. 51.

¹⁴ Vgl. BMI (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2010, S. 203.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

sende Phänomen des „homegrown terrorism“¹⁵ – nur noch in seltenen Fällen an ihrer Nationalität oder ihrer Verhaltensweise zu erkennen, weshalb sich kaum Anhaltspunkte für deren Identifizierung bieten.¹⁶

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass der internationale Terrorismus ein hohes Risikopotenzial birgt und angesichts seiner Gefährlichkeit sowie der konspirativen und organisierten Vorgehensweise der Akteure eine besondere Herausforderung für die Arbeit der Sicherheitsbehörden darstellt.

2.2 Die aktuelle Gefährdungslage in Deutschland

Nach Einschätzung der deutschen Sicherheitsbehörden stellt der internationale Terrorismus auch knapp zehn Jahre nach den Anschlägen in den USA eine der größten Bedrohungen für die innere Sicherheit der Bundesrepublik dar.¹⁷ Die hohe Zahl an Anschlagshinweisen und deren Qualität machten deutlich, dass Deutschland im Fokus islamistisch-terroristischer Gruppierungen steht und als potenzielles Anschlagziel in Frage kommt. Auch hätten Ermittlungsergebnisse bestätigt, dass seitens islamistisch-terroristischer Gruppierungen nachhaltige Bemühungen zu Anschlagspannungen in Deutschland festzustellen sind. Insbesondere das Phänomen des „homegrown terrorism“ stelle eine zunehmende Herausforderung dar, zumal die Mitgliederzahlen in den entsprechenden Strukturen und Netzwerken in den vergangenen Jahren stetig gestiegen seien.¹⁸

Aus dem Verfassungsschutzbericht 2010 geht zudem hervor, dass bei in Deutschland wohnhaften Personen aus dem islamistischen Spektrum Reisebewegungen in Richtung Pakistan und Afghanistan festgestellt wurden. Es wird davon ausgegangen, dass solche Reisen dem Ziel dienen, ein terroristi-

¹⁵ „Homegrown terrorists“ bestehen aus Immigranten der 2. und 3. Generation. Sie sind meist in Deutschland aufgewachsen und haben sich dort im Sinne einer terroristischen Überzeugung radikalisiert (vgl. Hansen: Neue deutsche Sicherheitsarchitektur, S. 30).

¹⁶ Vgl. Hansen, S. 30.

¹⁷ Vgl. BMI (Hrsg.), S. 3.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 210.

ches Ausbildungslager zu besuchen bzw. sich aktiv an paramilitärischen Kampfhandlungen zu beteiligen.¹⁹ Bei ihrer Wiedereinreise in die BRD stellen diese Personen ein besonders hohes Sicherheitsrisiko dar, da die Rückkehr ideologisch geschulter, kampferprobter, international vernetzter und somit hochqualifizierter Jihadisten²⁰ die Bildung neuer, noch gefährlicherer Terrorzellen zur Folge haben kann.²¹ Es wird daher auch für die Zukunft von einer intensiven Gefährdung der Bundesrepublik durch den internationalen Terrorismus ausgegangen.²²

2.3 Anforderungen an eine effektive Terrorismusbekämpfung

Vor dem Hintergrund der dargestellten Besonderheiten des internationalen Terrorismus und der aktuellen Gefährdungslage sind nunmehr die Erfordernisse für eine wirksame Bekämpfung der genannten Gefahren abzuleiten.

Die Bundesregierung hat unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 eine Anti-Terror-Strategie entwickelt, der verschiedene Zieldimensionen zu Grunde liegen, darunter die Schwächung und Zerstörung terroristischer Strukturen durch einen hohen Fahndungs- und Ermittlungsdruck und die Aufklärung und Abwehr von Terrorismus bereits im Vorfeld. Terroristischen Akteuren soll es durch die Arbeit von Polizei und Verfassungsschutz erschwert werden, Anschläge vorzubereiten und durchzuführen. Hierfür ist es notwendig, dass Informationen über Personen, Pläne und Zusammenhänge islamistischer Gruppierungen „mit allen rechtsstaatlich zur Verfügung stehenden Mitteln und Quellen beschafft, zwischen den Sicherheitsbehörden schnell ausgetauscht und gründlich ausgewertet werden.“²³

¹⁹ Vgl. ebd., S. 210 f.

²⁰ Der Begriff „Jihadist“ leitet sich ab von dem arabischen Ausdruck Mudschahed oder Mudschaheddin und bedeutet so viel wie „derjenige, der am Heiligen Kampf teilnimmt“ (vgl. Hansen, S. 29).

²¹ Vgl. Urban, S. 56.

²² Vgl. BMI (Hrsg.), S. 202.

²³ BT-Drs. 15/3142, S. 3.

Auch aufgrund der Tatsache, dass einige der Attentäter des 11. September 2001 unauffällig in Deutschland gelebt hatten und die Anschläge von dort aus ungehindert planen konnten, sind bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus die Informationssammlung und -analyse im Vorfeld der polizeirechtlichen Auffälligkeit von zentraler Bedeutung. Der Umstand, dass terroristische Anschläge oftmals eine Vielzahl von Todesopfern und ein großes Ausmaß an Zerstörung zur Folge haben, macht ebenfalls deutlich, dass die Verfassungsschutzbehörden in der Lage sein müssen, derartige Gefahren zu erkennen und abzuwehren, bevor sie sich in terroristischen Anschlägen manifestieren. Es geht folglich zunehmend darum, Gefahren frühzeitig zu identifizieren und terroristische Strukturen auszuforschen und aufzulösen. Das Prinzip der wehrhaften Demokratie schließt daher ausdrücklich auch einen vorverlagerten Verfassungsschutz ein. Um diese Aufgaben auf effektive Weise wahrnehmen zu können, benötigt das BfV entsprechende Instrumente und Befugnisse, die auf die Vorgehensweisen der terroristischen Akteure abgestimmt sind und sich deren Veränderungen anpassen. Denn die nachrichtendienstliche Erforschung möglicher Anschlagpläne und -ziele setzt zwangsläufig Befugnisse voraus, die eine verstärkte Erkenntnisfähigkeit in relevanten Bereichen wie Finanzen oder Kommunikation gewährleisten; schließlich ist das BfV eine Sicherheitsbehörde, die immer wieder mit „neuen Herausforderungen konfrontiert wird und die deshalb in besonderem Maße reaktionsfähig sein muss.“²⁴

Die oben genannten Zielsetzungen haben auch in den Terrorismusbekämpfungsgesetzen seit 2002 ihren Ausdruck gefunden. Hierdurch wurden die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden maßgeblich ausgeweitet. Vor allem aber wurde die nachrichtendienstliche Ausforschung und Überwachung islamistisch-terroristischer Strukturen durch neue rechtliche Möglichkeiten der Informationsbeschaffung intensiviert, um so den Zieldimensionen der Zerstörung terroristischer Strukturen sowie der Vorfeldaufklärung Genüge zu leisten.

Wie in diesem Kapitel deutlich wurde, spielt die umfassende und frühzeitige Informationsbeschaffung durch die Sicherheitsbehörden, insbesondere auch

²⁴ Droste: Handbuch des Verfassungsschutzrechts, S. 24.

durch das BfV, eine signifikante Rolle im Hinblick auf eine wirksame, präventive Terrorismusbekämpfung.

Die im Rahmen dieser Arbeit dargestellten Befugnisse nach §§ 8a, 9 Abs. 4 und 17 Abs. 3 BVerfSchG sind Teil dieser Informationsbeschaffung und gehören damit zu den grundlegenden Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen. Inwieweit deren Anwendung einen Beitrag zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus leisten kann, wird im Verlauf dieser Arbeit noch zu zeigen sein.

3 Anti-Terror-Gesetzgebung in der BRD

Um den außergewöhnlichen Gefahren des internationalen Terrorismus zu begegnen, hat der Gesetzgeber Terrorismusbekämpfungsgesetze (TBG, TBEG und BVerfSchÄndG2012) erlassen, mit denen die Aufgaben und Befugnisse u.a. des BfV erweitert wurden. Im Regierungsentwurf des TBG ist als allgemeines Regelungsziel angegeben, vor dem Hintergrund der veränderten terroristischen Bedrohungslage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 „mögliche Gefahren für die innere Sicherheit und Ordnung gegen Angriffe von innen und außen frühzeitig zu erkennen und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Risiko ihres Eintritts zu minimieren.“²⁵ Denn dass auch Deutschland als Anschlagziel von Terroristen in Frage kommt, haben u.a. die gescheiterten Kofferbomben-Attentate (2006), die Vorbereitungen der Sauerlandgruppe (2007) und die Tat des islamistischen Einzeltäters Arid U., der im März 2011 am Frankfurter Flughafen zwei US-Soldaten erschoss, gezeigt.

Wie bereits dargestellt, soll dieses Ziel u.a. durch die Aufklärung von Terrorismus im Vorfeld und die Zerstörung terroristischer Strukturen erreicht werden. Letztlich sind also das frühzeitige Erkennen terroristischer Gefahren und deren Abwehr eine wesentliche Zielsetzung des TBG, des TBEG und auch des BVerfSchÄndG2012. Aus diesem Grund haben die genannten Gesetze vornehmlich Mittel und Methoden für die Terrorismusprävention geschaffen bzw. erweitert. Welche dies im Einzelnen (bezogen auf das BVerfSchG und auf die Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des TBEG 2007) sind, wird im Folgenden veranschaulicht.

3.1 Das TBEG

Durch das am 11. Januar 2007 in Kraft getretene TBEG wurden die 2002 befristet eingeführten Bestimmungen des TBG um weitere fünf Jahre verlängert, nachdem sie evaluiert worden waren. Die Evaluierung des TBG hat nach Ansicht der Bundesregierung verdeutlicht, dass die neuen Regelungen erfolgreich und verantwortungsvoll eingesetzt wurden, sich aber in einigen Punkten

²⁵ BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 35.

Verbesserungsmöglichkeiten gezeigt hätten.²⁶ Daher wurden einige Änderungen vorgenommen. Eine wesentliche Neuerung nach dem TBEG war, dass den Nachrichtendiensten im Zuge der Einfügung des § 17 Abs. 3 in das BVerfSchG die Möglichkeit einer Ausschreibung von Personen und Sachen zur europaweiten verdeckten Registrierung im SIS zur Abwehr von erheblichen Gefährdungen für die innere oder äußere Sicherheit eröffnet wurde. Die bisher in § 8 BVerfSchG enthaltenen Auskunftsbefugnisse wurden in einen neuen § 8a BVerfSchG ausgegliedert. Dabei wurde eine Unterscheidung zwischen Bestandsdaten²⁷ (Abs. 1) und Verkehrsdaten²⁸ (Abs. 2) vorgenommen.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die neuen Auskunftsbefugnisse des TBG bewährt haben und nicht notwendigerweise auf die Abwehr von Terrorismus zugeschnitten sind, darf das BfV diese Befugnisse seit dem Inkrafttreten des TBEG auch dazu nutzen, um die bisher noch nicht erfassten Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG (Links- und Rechtsextremismus) aufzuklären, wenn diese einen besonderen Gewaltbezug aufweisen (§ 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG). Entsprechendes gilt für den Einsatz von IMSI-Catchern zur Identifikation von Mobilfunkgeräten (§ 9 Abs. 4 S. 1 i.V.m. § 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG). Diese Erweiterung betrifft jedoch nicht nur den „klassischen“ Extremismus, sondern auch den Islamismus bzw. islamistischen Terrorismus, wenn er gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet ist, ohne dass die in § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG aufgezählten Tätigkeiten und Bestrebungen vorliegen. Somit sind dadurch auch islamistische

²⁶ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 53, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekämpfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile.

²⁷ Unter Bestandsdaten versteht man Daten, die für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung, Änderung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses über die entsprechenden Dienste gespeichert werden (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG). Hierunter fallen – neben Informationen wie Name, Anschrift und Telefonnummer – auch die allgemeinen Vertragskonditionen wie Laufzeit, Tarifart oder Kontoverbindung.

²⁸ Verkehrsdaten sind „Daten, die bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes erhoben, verarbeitet oder genutzt werden“ (§ 3 Nr. 30 Telekommunikationsgesetz - TKG), darunter z.B. die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder Beginn und Ende der jeweiligen Verbindung (§ 96 Abs. 1 TKG).

Hassprediger erfasst. Dabei kommt es nun nicht mehr darauf an, ob diese gegen „Ungläubige“ in Deutschland oder gegen andere Völker Hetze betreiben.²⁹

Darüber hinaus wurden die Tatbestandsvoraussetzungen für Auskünfte gegenüber Post- und Teledienstleistern³⁰ sowie Telekommunikationsunternehmen zu Verkehrsdaten novelliert. Während nach Maßgabe des TBG die Voraussetzungen von § 3 Abs. 1 G10-Gesetz, d.h. tatsächliche Anhaltspunkte für die Planung oder Begehung bestimmter, staatschutzrelevanter Straftaten vorliegen mussten, verlangte das TBEG tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter. Für die Einholung von Auskünften zu Bestandsdaten nach Abs. 1 genügte hingegen die Erforderlichkeit zur nachrichtendienstlichen Aufgabenerfüllung.

Im Hinblick auf die Kontrolltätigkeiten der G10-Kommission hatte das TBG nicht zwischen Anfragen mit und ohne Bezug zu Art. 10 des Grundgesetzes (GG) unterschieden. So hatte es der Kommission die Kompetenz zugewiesen, sämtliche Auskunftersuchen der Nachrichtendienste zu kontrollieren (§ 8 Abs. 9 BVerfSchG a.F.). Durch das TBEG wurde hier jedoch eine Differenzierung entsprechend des Eingriffscharakters des jeweiligen Auskunftersuchens vorgenommen, wonach sich die Kontrollbefugnisse der G10-Kommission nur noch auf diejenigen Ersuchen erstreckten, welche Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG darstellen. Die Einholung von Auskünften bei Finanzdienstleistern und Luftfahrtunternehmen bedurfte damit nicht mehr der Beteiligung der G10-Kommission.

²⁹ Vgl. „Gesetzgebung“, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/gesetzgebung.html?nn=107146>.

³⁰ Der Begriff der Teledienste war durch § 2 des Gesetzes über die Nutzung von Telediensten (Teledienstegesetz) vom 22.07.1997 legal definiert als „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, die für eine individuelle Nutzung von kombinierbaren Daten wie Zeichen, Bilder oder Töne bestimmt sind und denen eine Übermittlung mittels Telekommunikation zugrunde liegt“. Dieses Gesetz wurde zwar mit Wirkung vom 01.03.2007 aufgehoben, dessen Definition des Begriffs der Teledienste nach § 8a Abs. 1 BVerfSchG gilt aber weiterhin, da der Begriff der Telemedien nach dem gleichzeitig in Kraft getretenen Telemediengesetz weiter gefasst ist und somit den Anwendungsbereich des § 8a Abs. 1 BVerfSchG erweitern würde. Dies wollte der Gesetzgeber vermeiden, indem er die Bedeutung des Begriffs bewusst beibehalten hat (vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 12).

Das TBEG wurde, ebenso wie das TBG, auf fünf Jahre befristet und dem Erfordernis einer Evaluierung vor Ablauf der Befristung unterworfen. Die Ergebnisse dieser Evaluierung bildeten die Grundlage für das am 10. Januar 2012 in Kraft getretene BVerfSchÄndG2012.

3.2 Das BVerfSchÄndG2012

Mit dem BVerfSchÄndG2012 wurden die Voraussetzungen und Verfahrensregelungen zu der Befugnis des BfV, Auskunftersuchen an private Unternehmen zu richten, neu geregelt. Nicht zur Anwendung gekommene Regelungen,³¹ wie die Möglichkeit der Einholung von Auskünften zu Umständen des Postverkehrs (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BVerfSchG a.F.), sind weggefallen. Ebenfalls entfallen ist die Regelung zur Einholung von Bestandsdaten zu Postdienstleistungen (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG a.F.). Die übrigen Eingriffsbefugnisse und Regelungen bleiben – befristet auf weitere vier Jahre – erhalten.

Die Einholung von Auskünften bei Unternehmen der Finanzbranche wurde mit der Möglichkeit der Abfrage von Kontostammdaten (§ 8a Abs. 2a BVerfSchG) verbunden, während Auskunftersuchen bei Luftfahrtunternehmen um eine Abfragebefugnis zu Flugdaten bei zentralen Buchungssystemen und Betreibern von Computerreservierungssystemen (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG) ergänzt wurden.

§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG konnte bislang nur dann greifen, wenn das BfV relativ genaue Kenntnisse über bestehende Bankverbindungen verdächtiger Personen und Organisationen hatte. Dadurch, dass Auskunftersuchen bei Finanzdienstleistungsinstituten die Kenntnis des kontoführenden Kreditinstituts voraussetzen, gestaltete sich die Ermittlung von Sachverhalten zu Finanztransaktionen oftmals als schwierig. Die Normpraktikabilität war demnach angesichts verbleibender Kenntnisdefizite z.T. beeinträchtigt. So sind in der Vergangenheit wiederholt Fälle aufgetreten, in denen die Einholung einer Finanzauskunft angezeigt gewesen wäre, mangels Konteninformationen jedoch un-

³¹ Vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 10.

terbleiben musste.³² Vor diesem Hintergrund hat sich die Notwendigkeit ergeben, dass das BfV Kontostammdaten bei einer zentralen Stelle anfragen kann, um sämtliche Konten terroristischer Akteure feststellen zu können. Mit dem BVerfSchÄndG2012 wurde daher die Befugnis nach § 8a Abs. 2a BVerfSchG eingeführt, nach der das BfV Auskunftersuchen an das Bundeszentralamt für Steuern richten darf.³³

Ein ähnliches Problem lag im Hinblick auf die Abfrage von Fluggastdaten vor. Bisher hatte das BfV bei jeder einzelnen Fluggesellschaft anfragen müssen, wenn es Informationen über Flugdaten von Passagieren benötigte. Die bisherige Fassung des § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG sei daher laut Gesetzesbegründung nicht praktikabel gewesen. Denn anfallende Informationen über Reisebewegungen seien oftmals fragmentarisch und erlaubten keine Rückschlüsse auf die konkret benutzte Fluggesellschaft. Nur wenn zu einem Betroffenen weitergehende Informationen vorlagen, die eine Konkretisierung des in Anspruch genommenen Luftfahrtunternehmens zuließen, konnte in der bisherigen nachrichtendienstlichen Praxis ein Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG an nur eine Fluggesellschaft gestellt werden. Computerreservierungssysteme bieten dagegen den Vorteil, dass sämtliche Reisebüros an solche Systeme angeschlossen sind und praktisch alle Fluggesellschaften Buchungen über solche Systeme ermöglichen. Ebenso wie die Datenbanken der Fluggesellschaften enthalten die entsprechenden Reservierungssysteme die Einzelheiten der Buchung.³⁴ Zur effektiveren Erfüllung des Normziels des § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG wurde somit die Möglichkeit geschaffen, Auskünfte bei zentralen Buchungssystemen wie Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen einzuholen.

Angesichts dieser beiden Neuerungen sprechen Kritiker von einer Erweiterung nachrichtendienstlicher Befugnisse, welche zusätzliche Eingriffe in die Rechte der Betroffenen zur Folge habe. Dem ist jedoch insofern zu widersprechen, als dass durch die Möglichkeit einer zentralen Abfrage von Fluggast- und Kontostammdaten die bisher bestehende Notwendigkeit, ggf. bei vielen verschiede-

³² Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 10.

³³ Siehe dazu auch Kapitel 3.3.1.

³⁴ Vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 12.

nen Stellen anfragen zu müssen, entfällt. Der Wegfall unnötiger Anfragen an nichtrelevante Fluggesellschaften bzw. Kreditinstitute ist mit einer gewissen Entlastung der Betroffenen verbunden und stärkt daher deren Grundrechtsposition. Auch sind diese neuen Möglichkeiten nicht als Erweiterung bereits bestehender Auskunftsbefugnisse, sondern als eine jeweilige „Abrundungsbefugnis zur Effektivierung eines Informationseingriffes“³⁵ zu sehen, die dazu dient, die Erfüllung des Zwecks, für den das Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 BVerfSchG gedacht ist, zu ermöglichen oder zu erleichtern.

Die rechtsstaatliche Absicherung hinsichtlich der Auskunftersuchen für Bestandsdaten bei Telediensten (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG) wurde durch eine Erhöhung der materiellen Eingriffsschwelle verbessert. So wurde in § 8a Abs. 1 BVerfSchG die Tatbestandsvoraussetzung „soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist“ durch die Formulierung ersetzt „soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 genannten Schutzgüter vorliegen“.

In § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG wurde die Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte“ durch „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“ substituiert. In der Gesetzesbegründung heißt es, die materielle Eingriffsschwelle sei dadurch angehoben und die rechtsstaatliche Absicherung damit erhöht worden.³⁶ Ob es bezüglich der Anwendung der Norm tatsächlich einen Unterschied macht, ob man von „tatsächlichen Anhaltspunkten“ oder von „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“ ausgeht, ist allerdings fraglich. Eine Erhöhung der Eingriffsschwelle durch die Änderung des Wortlauts ist hieraus nicht ersichtlich; vielmehr erscheinen die beiden Formulierungen als inhaltsgleich.

Gegenüber der bisherigen Rechtslage nach dem TBEG wurden die Verfahrensregelungen (§ 8a Abs. 4-9 BVerfSchG a.F. bzw. § 8b BVerfSchG) um ein Benachteiligungsverbot (§ 8b Abs. 5 BVerfSchG) sowie um einen Anspruch der auskunftspflichtigen Unternehmen auf Entschädigung (§ 8b Abs. 9

³⁵ BT-Innenausschuss: Ausschuss-Drs. 17(4)359 B, S. 5.

³⁶ Vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 13.

BVerfSchG) ergänzt. Darüber hinaus wurden die Mitteilungspflichten (§ 8a Abs. 4 S. 7, Abs. 5 S. 8 BVerfSchG a.F. bzw. § 8b Abs. 7 BVerfSchG) neu geregelt und klargestellt, dass es sich bei der Auskunftserteilung um eine ausdrückliche Pflicht handelt (§ 8b Abs. 6 BVerfSchG).³⁷

Nach § 8b Abs. 2 S. 1 BVerfSchG erstreckt sich die Mitwirkung der G10-Kommission nunmehr auf sämtliche Auskunftsanordnungen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG. Damit werden auch solche Auskunftersuchen dem G10-Regime unterworfen, bei denen kein Eingriff in Art. 10 GG vorliegt.³⁸ Der Gesetzgeber wollte durch diese Neuerung die parlamentarische Kontrolle ausbauen, um dadurch „die rechtsstaatliche Absicherung grundrechtsintensiver Eingriffe zu verbessern.“³⁹ Die Evaluierung der Vorschrift habe ergeben, dass die Eingriffswirkung bei Anfragen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG – insbesondere durch die Zulassung von Anfragen bei zentralen Flugbuchungssystemen und dem Zentralamt für Steuern – vergleichbar sei mit derjenigen des § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG. Daher sei ein Kontrollmechanismus zu schaffen gewesen, der dieser erhöhten Eingriffsintensität Rechnung trage, wofür sich das bewährte Verfahren der Beteiligung der G10-Kommission anbiete.⁴⁰ Doch gerade vor dem Hintergrund, dass sich die Mitwirkung der G10-Kommission nach dem TBG zunächst auf sämtliche Auskunftsanordnungen erstreckt hatte, sie im Zuge des TBEG hingegen entsprechend des Bezugs der jeweiligen Auskunftsbefugnisse zum Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ausdifferenziert worden war, erscheint der Sinn dieser Neuerung fraglich. Denn hieraus ergibt sich gewissermaßen eine „Rückbesinnung“ auf das Verfahren nach dem TBG, weshalb diese Novellierung eher politisch motivierte Beweggründe vermuten lässt als die tatsächliche Absicht, rechtsstaatliche Absicherungen zu verbessern. So hatte die Bundesregierung in ihrem Evaluierungsbericht zum TBG kritisiert, dass die Auskunftseinholung etwa bei Luftfahrtunternehmen gegenüber Ersuchen bei Telekommunikationsunternehmen oder Telediensten einen vergleichsweise geringen Eingriffsgehalt

³⁷ Näheres dazu in Kapitel 3.3.2.

³⁸ Nach Maßgabe des TBEG war die G10-Kommission nur bei Anordnungen für Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 3-5 BVerfSchG (Post-, Tele- und Telekommunikationsdienstleister) zu beteiligen (§ 8a Abs. 5 BVerfSchG a.F.). Siehe auch Kapitel 3.1.

³⁹ BT-Drs. 17/6925, S. 15.

⁴⁰ Ebd., S. 15.

habe, aber dennoch durch das TBG mit ebenso aufwendigen Verfahrenssicherungen versehen sei. Die Bundesregierung betonte in diesem Zusammenhang, dass verfahrensmäßige Sicherungen insoweit geboten seien, „wie sie zum Schutz des Betroffenen unter Berücksichtigung von Gegenstand und Wirkungen des Ersuchens erforderlich sind. Soweit die Regelung über das grundrechtlich Gebotene“ hinausgehe, sollten jedoch „auch Praktikabilitäts Gesichtspunkte in die Gesetzesfolgenabschätzung“ mit einfließen. Dies betreffe bspw. die Verfahrensdauer bei der Anordnung operativer Maßnahmen, welche durch die Beteiligung der G10-Kommission verlängert würde.⁴¹ Insofern wäre hier die Beibehaltung der Differenzierung nach dem Eingriffscharakter der jeweiligen Maßnahme, wie es nach Maßgabe des TBEG der Fall war, die praxistauglichere Alternative gewesen.

3.3 Die neuen Befugnisse des BfV

Im Rahmen der Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus benötigt das BfV wirksame Befugnisse und Instrumente, um Potenziale, Finanzquellen und -transfers, Strukturen sowie Modus operandi terroristischer Akteure und Organisationen aufklären, potenzielle Täter ermitteln sowie deren Unterstützer aufdecken und dadurch terroristische Strukturen eindämmen und Anschläge verhindern zu können. Terroristische Strukturen im Vorfeld zu erkennen gilt hier als eine der wichtigsten Aufgaben, da es für eine erfolgreiche und nachhaltige Terrorismusbekämpfung nicht ausreicht, auf Geschehenes zu reagieren. Um reaktions- und handlungsfähig zu sein und mögliche Angriffsziele, Täter und Bedrohungsszenarien rechtzeitig aufklären zu können, sind nachrichtendienstliche Informationen die wichtigste Voraussetzung.

Angesichts neuer Strategien und konspirativer Verhaltensweisen der Akteure schienen die bislang bestehenden Möglichkeiten nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung nicht auszureichen. Aus diesem Grund hat das BfV im Zuge der Anti-Terror-Gesetzgebung seit dem 11. September 2001 eine Vielzahl neuer Befugnisse erhalten. Im Wesentlichen sind dies die Auskunftsbefugnisse gegenüber der Privatwirtschaft (§ 8a BVerfSchG) sowie die Möglich-

⁴¹ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 21.

keit zum Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG) und der Ausschreibung von Personen im SIS zur verdeckten Registrierung (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG). Diese Befugnisse zielen auf eine eingehende Beobachtung verdächtiger Personen, um weitere Erkenntnisse über ihre geplanten Taten zu gewinnen; z.T. setzen die Maßnahmen aber auch weiter im Voraus an, um mögliche Verdächtige überhaupt erst ausfindig zu machen.

3.3.1 Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG

Infolge der Einfügung der Abs. 5-8 in § 8 BVerfSchG a.F., welche 2002 durch das TBG erfolgte, wurden erstmals privatwirtschaftliche Bereiche dazu verpflichtet, dem BfV unter bestimmten Voraussetzungen (unentgeltlich) Informationen über die Daten ihrer Kunden zur Verfügung zu stellen.⁴²

Da sich diese Befugnisse laut den Evaluierungsergebnissen in der Praxis bewährt haben, wurden sie mit dem TBEG und dem BVerfSchÄndG2012 größtenteils fortgeführt und modifiziert. Im Folgenden werden die einzelnen Auskunftsrechte gem. § 8a Abs. 1, 2 und 2a BVerfSchG im Hinblick auf ihren Inhalt und den mit dem jeweiligen Auskunftsrecht verfolgten Zweck dargestellt.⁴³

a) Auskünfte zu Bestandsdaten bei Telediensten (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG)

Den Bestandsdaten von Telediensten kommt aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung, insbesondere des Internet und der damit einhergehenden Verlagerung extremistischer und terroristischer Bestrebungen in den elektronischen Raum, eine große Bedeutung zu.⁴⁴ § 8a Abs. 1 BVerfSchG räumt dem BfV einen Auskunftsanspruch gegenüber gewerblichen Teledienstleistern zu den bei ihnen gespeicherten Bestandsdaten ein, „soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und tatsächliche An-

⁴² Vgl. § 8 Abs. 5 BVerfSchG a.F.: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf [...] unentgeltlich [...] Auskünfte [...] einholen“.

⁴³ Da das Auskunftsrecht gegenüber Postdienstleistern aus § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BVerfSchG a.F. im Zuge der Änderungen durch das BVerfSchÄndG2012 weggefallen ist, wird dieses hier nicht behandelt.

⁴⁴ Vgl. BT-Innenausschuss: Ausschuss-Drs. 17(4)359 E, S. 5.

haltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 genannten Schutzgüter vorliegen.“

Das Ziel dieser Norm ist die Nutzung der bei den Telediensten gespeicherten, in Abs. 1 aufgeführten Daten zur Gewinnung von Erkenntnissen über die Identität terroristischer Akteure sowie deren Kommunikationsbeziehungen und damit zu Beteiligten terroristischer Netzwerke. Diese Erkenntnisse können ggf. neue Ermittlungsansätze eröffnen. Liegen Hinweise darauf vor, wonach eine verdächtige Person einen Teledienst nutzt, so können über die Bestandsdatenabfrage die weiteren Kontaktdaten ermittelt werden. Eine solche Abfrage dient zudem als Grundlage für Anfragen nach Abs. 2 sowie der Vorbereitung von G10-Maßnahmen.⁴⁵

Anwendungsbeispiele sind „Vertragsdaten bei Internetauktionshäusern und -tauschbörsen etwa zum Handel und Vertrieb volksverhetzender Propagandamaterialien [...]. So eröffnet z.B. Ebay die Möglichkeit, auf seiner Plattform einen eigenen virtuellen 'Verkaufsraum' einzurichten. Entsprechend wäre die Information relevant, ob eine Person bei Ebay [...] regelmäßig Waren in größerem Umfang an- und verkauft; dies kann Rückschlüsse auf die Beschaffung von Finanzmitteln zulassen.“⁴⁶

b) Auskünfte von Luftfahrtunternehmen (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG)

Nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG darf das BfV im Einzelfall bei Luftfahrtunternehmen sowie Betreibern von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen für Flüge Auskünfte einholen zu Namen, Anschriften und zur Inanspruchnahme von und den Umständen von Transportleistungen. Bei dieser Befugnis handelt es sich um Auskunftsmöglichkeiten, die der frühzeitigen Analyse internationaler terroristischer Gruppierungen, ihrer Reisewege, Ruhe- und Vorbereitungsräume sowie ihrer Zielgebiete dienen sollen. Dies ermöglicht die Erstellung von Bewegungsbildern und kann zudem Rückschlüsse auf organisatorische Strukturen der terroristischen Szene geben.⁴⁷

⁴⁵ Auskunft durch sachkundige Mitarbeiter des BfV.

⁴⁶ BR-Drs. 545/06, S. 23 f.

⁴⁷ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 40.

Darüber hinaus werden Daten über Reisebewegungen dafür genutzt, die aktuelle Gefährdungslage besser einschätzen zu können, da die Feststellung von Reisen in Länder wie Pakistan oder Afghanistan Rückschlüsse auf einen möglichen Besuch terroristischer Ausbildungslager zulassen.

Diese Befugnis ist für die Terrorismusbekämpfung auch deshalb von Bedeutung, da mehrere der Attentäter des 11. September 2001 sowie Mitglieder der Sauerlandgruppe terroristische Ausbildungslager in Afghanistan und Pakistan besucht haben.^{48, 49} Insofern kann die Feststellung derartiger Reisebewegungen eine Einschätzung der Gefährlichkeit verdächtiger Personen ermöglichen.

c) Auskünfte von Banken und Finanzdienstleistern (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG)

Extremistische und terroristische Organisationen nutzen die BRD zur Bildung von Kapital und Beschaffung von Geldern mittels legaler und illegaler Methoden. Entsprechend der Gesetzesbegründung soll die Auskunftsbefugnis nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG in Bezug auf Konten, Konteninhaber und sonstige Berechtigte sowie weitere am Zahlungsverkehr Beteiligte und zu Geldbewegungen und Geldanlagen bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen dem BfV die benötigten Informationen verschaffen, um die finanziellen Ressourcen und damit auch das Potenzial sowie die Gefährlichkeit terroristischer Gruppierungen so früh wie möglich einschätzen zu können. Auf diese Weise wird eine frühzeitige Erkenntnisgewinnung über Geldtransfers zur Vorbereitung und Planung terroristischer Anschläge ermöglicht. Dies dient auch der vom UN-Sicherheitsrat nachdrücklich geforderten Unterbindung der Finanzströme terroristischer Organisationen.⁵⁰

Ein weiteres Ziel dieses Auskunftersuchens ist, neben der Erlangung von Informationen zu Bewegungen auf einem Konto, die Gewinnung von Erkenntnissen über Auftraggeber und Empfänger einer finanziellen Transaktion und

⁴⁸ Vgl. Gude: „Moschee des 11. September“, http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-moschee-des-11-september_aid_539148.html.

⁴⁹ Vgl. „Gefahr aus dem eigenen Land“, <http://www.n-tv.de/politik/Gefahr-aus-dem-eigenen-Land-article5833056.html>.

⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 39.

zum Inhalt der Geschäftsverbindung.⁵¹ Auch sollen Informationen über Geldströme und Kontobewegungen von Personen oder Organisationen, welche terroristischer Bestrebungen verdächtigt werden, die Feststellung von Tätern und Hintermännern erleichtern.⁵²

d) Auskünfte von Telekommunikationsunternehmen (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG)

Terroristische Akteure nutzen in wachsendem Maße moderne Mittel der Kommunikationstechnik, um Nachrichten auszutauschen und sich zu vernetzen. Die Nutzung unterschiedlicher Telefone bzw. SIM-Karten dient im Rahmen ihrer Aktivitäten als Mittel zur konspirativen Informationsübermittlung. Für den Verfassungsschutz relevant sind dabei nicht nur Kommunikationsinhalte, sondern auch die Verkehrsdaten.⁵³ So können Auskünfte über Begleitumstände der Telekommunikation wichtige Aufschlüsse über die Kommunikationsbeziehungen und damit über das Umfeld verdächtiger Personen geben, indem sie ermöglichen, weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke zu erkennen und dadurch zusätzliche Ermittlungen zielgerichtet vorzubereiten.⁵⁴ Auch dienen die durch Auskunftersuchen bei Telekommunikationsunternehmen gewonnenen Erkenntnisse der anschließenden Beantragung von G10-Maßnahmen.⁵⁵

Das BfV darf daher gem. § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG im Einzelfall bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken, Auskünfte einholen zu Verkehrsdaten nach § 96 Abs. 1 Nr. 1-4 TKG und „sonstigen zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Telekommunikation notwendigen Verkehrsdaten“, darunter Berechtigungskennungen, Kartennummern, Standortdaten, Beginn und Ende der jeweiligen Verbindung oder Nummer und Kennung der beteiligten Anschlüsse.

§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG bezieht sich nicht ausschließlich auf diejenigen Daten, welche im Zusammenhang mit einer tatsächlich stattfindenden

⁵¹ Vgl. Droste, S. 236.

⁵² Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 36.

⁵³ Vgl. Droste, S. 242.

⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 40.

⁵⁵ Auskunft durch sachkundige Mitarbeiter des BfV.

Kommunikation entstehen, sondern schließt auch solche Daten mit ein, die im Rahmen eines fehlgeschlagenen Kommunikationsversuches anfallen. Diese Daten können insofern von Bedeutung sein, als dass Anwählversuche ein Hinweis auf eine konspirative Kontaktaufnahme oder verdeckte Kommunikation sein können. Auch ermöglicht die Kenntnis von Standortdaten, den Aufenthaltsort einer Zielperson, sofern sie ein Mobiltelefon nutzt, auch ohne Observation nachzuvollziehen und weitere Ermittlungsmaßnahmen vorzubereiten.⁵⁶

d) Auskünfte von Telediensten (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG)

Telediensten liegt eine Übermittlung von Inhalten mittels Telekommunikation zu Grunde; sie beinhalten die Vermittlung von Produkten und Dienstleistungen durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste. Als Beispiele sind Newsgroups, Diskussionsforen, Angebote zur Kommunikation und Information oder zur Nutzung des Internets (z.B. Suchmaschinen), Annoncen von Privatpersonen oder Firmen (z.B. Homepages) sowie Einzelwerbeangebote im Dienstleistungs- und Warenbereich wie Buchungs- und Bestelldienste zu nennen.⁵⁷

Das BfV darf nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG Auskünfte einholen zu personenbezogenen Daten,⁵⁸ die bei der Nutzung eines solchen Teledienstes anfallen (Teledienste-Nutzungsdaten). Die Regelung zielt auf die Kenntnis der Begleitumstände der Nutzung von Telediensten, welche wichtige Aufschlüsse geben können über das Umfeld der jeweiligen, vom Verfassungsschutz beobachteten Szene bzw. über weitere Beteiligte und auf diese Weise ggf. weitere Ermittlungsansätze eröffnen.⁵⁹

Der Auskunftsanspruch zu Verkehrsdaten von Telediensten wird durch eine abschließende Aufzählung der entsprechenden Daten präzisiert. Diese sind: Merkmale zur Identifikation des Nutzers eines Teledienstes, Angaben über

⁵⁶ Vgl. Droste, S. 246 f.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 245 f.

⁵⁸ § 3 Abs. 1 BDSG: „Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person (Betroffener).“

⁵⁹ Vgl. Droste, S. 246.

Beginn und Ende sowie über den Umfang der jeweiligen Nutzung sowie Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Teledienste.

e) Auskünfte zu Kontostammdaten (§ 8a Abs. 2a BVerfSchG)

Die neu geschaffene Befugnis zum Abruf von Kontostammdaten soll es dem BfV künftig ermöglichen, mit Hilfe einer einzigen Anfrage beim Bundeszentralamt für Steuern zu klären, bei welchen Kreditinstituten in Deutschland verdächtige Personen, Organisationen und Firmen Konten unterhalten und für welche Konten sie Vollmachten haben, um so Finanzgeflechte umfassender analysieren zu können. Insbesondere versteckte oder beiseite geschaffte Gelder von konspirativ operierenden Personenkreisen, welche finanzielle Ressourcen für künftige Aktivitäten anlegen wollen, sollen durch diese Maßnahme frühzeitig geortet werden.⁶⁰

Durch die Neuerung sollen Massenabfragen zukünftig verhindert werden. Bislang musste das BfV bei mehreren Kreditinstituten anfragen und nachrichtendienstliche Mittel einsetzen, um das kontoführende Institut ausfindig zu machen. Die Kontostammdatenauskunft stellt demgegenüber das mildere Mittel dar, indem vermieden wird, dass unbeteiligte Personen von dem Einsatz nachrichtendienstlicher Aufklärungsinstrumente betroffen sind und das Problem mehrerer unnötiger Mitwisser dadurch reduziert wird. Im Übrigen ist eine solche Abfrage auch für Finanz- und Sozialbehörden etwa zu Steuerfahndungszwecken zulässig,⁶¹ weshalb die Nutzung einer solchen Abfrage zur Abwehr terroristischer Gefahren mehr als gerechtfertigt ist.

3.3.2 Voraussetzungen und Verfahrensregelungen (§§ 8a, 8b BVerfSchG)

Voraussetzung für alle Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG ist, dass diese zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen (§ 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG); d.h. es muss sich um Bestrebungen han-

⁶⁰ BT-Innenausschuss: Ausschuss-Drs. 17(4)359 E, S. 4.

⁶¹ Vgl. § 93 Abs. 7 und 8 AO.

deln, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder um sicherheitsgefährdende bzw. geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht. Ebenso erfasst sind gewalttätige Handlungen, welche die auswärtigen Belange der BRD gefährden sowie Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßen. Im Fall von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG müssen diese Bestrebungen zusätzlich bezwecken oder geeignet sein, u.a. die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören bzw. Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten (§ 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG).

In Bezug auf die Betroffenen einer Auskunftsanordnung nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG unterscheidet Abs. 3 zwischen Hauptbetroffenen (Nr. 1) und Nebenbetroffenen (Nr. 2). So sind Hauptbetroffene Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter des § 3 Abs. 1 BVerfSchG selbst fördern. Die Erhebung von Daten über Dritte (Nebenbetroffene) ist hingegen an das Erfordernis des Vorliegens bestimmter Tatsachen geknüpft. Abs. 3 Nr. 2 nimmt im Weiteren eine Differenzierung im Hinblick auf die einzelnen Daten über Nebenbetroffene vor. So ist eine Erhebung von Luft-, Finanz- und Teledienste-Nutzungsdaten Dritter nur zulässig, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass diese die entsprechende Dienstleistung für eine Zielperson (Hauptbetroffener) in Anspruch nehmen (Nr. 2a). Für den Bereich des Telekommunikationsverkehrs definiert § 8a Abs. 3 Nr. 2b BVerfSchG als Nebenbetroffene diejenigen, die eine für eine Zielperson bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilung entgegennehmen oder weitergeben bzw. einer solchen Person ihren Anschluss zur Verfügung stellen.

Nach § 8b Abs. 1 und 2 BVerfSchG werden sämtliche Anordnungen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG durch den BfV-Präsidenten oder seinen Stellvertreter beantragt. Über den Antrag entscheidet das BMI, welches die G10-Kommission monatlich über die Anordnungen vor deren Vollzug unterrichtet – bei Gefahr im Verzug kann es den Vollzug auch bereits vor der Unterrichtung der G10-Kommission anordnen. Die G10-Kommission prüft nach ihrer Unterrichtung die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften. §

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

15 Abs. 5 G10-Gesetz⁶² ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass sich die Kontrollbefugnis der Kommission auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung⁶³ der nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erlangten personenbezogenen Daten erstreckt. Zudem sind Entscheidungen über Auskünfte, welche die G10-Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt hat, seitens des BMI unverzüglich aufzuheben. Die Daten unterliegen in diesem Fall einem absoluten Verwendungsverbot und sind unverzüglich zu löschen. Gemäß § 8b Abs. 3 BVerfSchG unterrichtet das BMI mindestens alle sechs Monate das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) über Anordnungen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG und hat dabei insbesondere einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen zu geben. Das PKGr erstattet dem Deutschen Bundestag nach § 8b Abs. 3 S. 2 BVerfSchG jährlich einen Bericht über Durchführung, Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen.

Die zeitliche Dauer einer Auskunftsanordnung ist nach § 8b Abs. 1 S. 3 BVerfSchG für alle in § 8a Abs. 2 BVerfSchG genannten, künftig anfallenden Verkehrsdaten auf drei Monate beschränkt, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Zur zeitlichen Dauer einer rückwirkenden Datenerhebung äußert sich das BVerfSchG dagegen nicht. Dies liegt in dem Umstand begründet, dass die Verkehrsdatenerhebung „generell auf eine im Vergleich zum geltenden Recht größere Praxistauglichkeit“ zielt und insbesondere „die Erstellung von Struktur- und Bewegungsbildern befördern [will]. Für solche Erkenntnisverdichtungen sind Datenhistorien unverzichtbare Ausgangspunkte und Fundamente. Dieser ratio legis widerspräche es, würde“ die entsprechende gesetzliche Regelung den „zeitlichen Rahmen dieser Ermittlungsbefugnisse einschränken und damit hinter dem geltenden Recht zurückbleiben.“⁶⁴ Gleichwohl ergeben sich nach derzeitiger Rechtslage Einschränkungen durch die begrenzte Speicherungspraxis der Diensteanbieter. Diese dürfen gem. § 97 TKG die bei ihnen anfallenden Verkehrsdaten nur für Abrechnungszwecke erheben und verwenden. Welche zeitliche Dauer sich daraus für die Speicherung der entsprechenden Daten ergibt, variiert von Unternehmen zu Unternehmen – insofern besteht im

⁶² Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses.

⁶³ Zu den einzelnen Begrifflichkeiten vgl. § 3 Abs. 3-5 BDSG.

⁶⁴ Droste, S. 261.

Hinblick auf die Speicherfristen derzeit Uneinheitlichkeit. In einigen Fällen werden die Telekommunikationsverkehrsdaten nur wenige Tage gespeichert, wodurch ein rückwirkender Zugriff auf solche Daten durch das BfV nicht immer die benötigten Erkenntnisse liefert und daher wenig nutzbringend ist. In diesem Zusammenhang könnte eine Neuregelung der Vorratsdatenspeicherung, welche die jeweiligen Diensteanbieter durch die Festlegung einer Mindestspeicherfrist zu einer längerfristigen und einheitlichen Speicherungspraxis bezüglich der Verkehrsdaten ihrer Telefonkunden und Internetnutzer verpflichten würde, wesentlich zu einer Stärkung der Erkenntnisfähigkeit des BfV beitragen.

Die Verfahrensregelungen wurden im Zuge des BVerfSchÄndG2012 um ein Benachteiligungsverbot (§ 8b Abs. 5 BVerfSchG) und einen Anspruch auf Entschädigung (§ 8b Abs. 9 BVerfSchG) ergänzt. Des Weiteren wurden die Mitteilungspflichten (§ 8b Abs. 7 BVerfSchG) neu geregelt und herausgestellt, dass Auskunftsanordnungen verpflichtend sind (§ 8b Abs. 6 BVerfSchG).

Das Diskriminierungsverbot gilt für Maßnahmen nach § 8a Abs. 1 und Abs. 2 BVerfSchG gleichermaßen und ist auf Erfahrungen aus der Vergangenheit zurückzuführen, nach denen es während der Laufzeit von Auskunftersuchen bei Kreditinstituten vereinzelt zu Kontokündigungen und bei Finanzdienstleistungsinstituten zu Sperrungen gekommen ist. Finanztransferdienstleister hatten Betroffene auf eine interne Sperrliste gesetzt, so dass weitere Transaktionen für sie unmöglich wurden. Um dem entgegenzuwirken, wurde durch das BVerfSchÄndG2012 ein ausdrückliches gesetzliches Verbot der Benachteiligung, die allein auf einem Auskunftersuchen beruhen würde, in das BVerfSchG aufgenommen. Die Regelung des § 8b Abs. 5 BVerfSchG soll sowohl „den Betroffenen schützen, der nicht bereits auf Grund nur von tatsächlichen Anhaltspunkten in seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit beschränkt werden soll“⁶⁵ als auch klarstellen, dass die verpflichteten Unternehmen der Finanzbranche bei einer Fortsetzung der Geschäftsbeziehung keine Verantwortlichkeit oder Haftung befürchten müssen. Zudem soll ein vorzeitiger Abbruch der Geschäftsbeziehungen verhindert werden, der zu einer Gefährdung

⁶⁵ BT-Drs. 17/6925, S. 15.

der weiteren Beobachtung und damit der Erkenntnisgewinnung führen könnten.⁶⁶

Zu diesem Zweck werden in Abs. 5 S. 1 einseitige und den Betroffenen benachteiligende Handlungen, insbesondere die Beendigung oder Einschränkung bestehender Verträge und Geschäftsverbindungen und die Erhebung oder Erhöhung eines Entgelts aufgrund eines Auskunftersuchens, verboten. Nach S. 2 hat das BfV zum Schutz des Betroffenen gegenüber dem Auskunftsverpflichteten auf das Benachteiligungsverbot im Ersuchen hinzuweisen und klarzustellen, dass die Anfrage nicht bedeuten muss, dass ein rechtswidriges Verhalten oder ein hierauf gerichteter Verdacht vorliegt.⁶⁷

§ 8b Abs. 9 BVerfSchG regelt hinsichtlich der Erteilung von Auskünften nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG einen Anspruch auf Entschädigung seitens der verpflichteten Unternehmen. Da sich laut Gesetzesbegründung der „von den Telekommunikationsdienstleistern zu erbringende Aufwand für die Erteilung von Verkehrsdatenauskünften an die Sicherheitsbehörden [...] in keiner Weise von dem Aufwand, den diese für die Erteilung von Verkehrsdatenauskünften an die Strafverfolgungsbehörden erbringen müssen“, unterscheidet, sind die Telekommunikationsunternehmen unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung für solche Auskünfte an Sicherheitsbehörden im gleichen Umfang zu entschädigen wie für Auskünfte an Strafverfolgungsbehörden.⁶⁸ Mit dieser Neuregelung werden die auskunftsverpflichteten Unternehmen erstmals für ihre Auskünfte gegenüber dem BfV entschädigt. Das TBG hatte eindeutig festgelegt, dass sämtliche Auskünfte „unentgeltlich“ zu erteilen seien (§ 8 Abs. 4 BVerfSchG a.F.), während ein solch expliziter Hinweis im TBEG fehlte, die Auskunftserteilung de facto jedoch weiterhin ohne eine entsprechende Entschädigung erfolgte.⁶⁹

Das Mitteilungswesen im Zusammenhang mit den Auskunftsbefugnissen des § 8a BVerfSchG wurde durch den neuen § 8b Abs. 7 BVerfSchG im Vergleich zu

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 15.

⁶⁷ Vgl. ebd., S. 15.

⁶⁸ Vgl. ebd., S. 17.

⁶⁹ Auskunft durch sachkundige Mitarbeiter des BfV.

den Regelungen des § 8a Abs. 4 S. 7 und Abs. 5 S. 8 BVerfSchG a.F. ausgebaut. Danach ist den jeweils Betroffenen die Auskunftseinholung gem. § 8a BVerfSchG nach Beendigung der Maßnahme entsprechend den Bestimmungen des G10-Gesetzes (§ 12 G10-Gesetz) mitzuteilen. Die Regelungen des TBEG hingegen hatten für die Mitteilung von Auskünften nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG nicht die Anwendung der Mitteilungsvorschriften des G10-Gesetzes und damit keine Beteiligung der G10-Kommission vorgesehen. Auch waren Anordnungen nach § 8a Abs. 1 BVerfSchG den Betroffenen bisher, d.h. vor Inkrafttreten des BVerfSchÄndG2012, nicht mitgeteilt worden. Insofern bedeutet die Neuregelung in § 8b BVerfSchG eine Erweiterung der Mitteilungspflichten sowie einen Ausbau der Kontrollmöglichkeiten der Kommission.

§ 8b Abs. 7 S. 1 BVerfSchG bestimmt, dass § 12 Abs. 1 S. 5 G10-Gesetz, welcher die Ausnahmen von der Mitteilungspflicht regelt, nur für Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 1 und 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG Anwendung findet. Dagegen sind Anordnungen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG, die keinen Eingriff in Art. 10 GG darstellen, dem Betroffenen grundsätzlich mitzuteilen, sobald dies ohne Gefährdung des Auskunftszwecks möglich ist⁷⁰ und ein „Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes“ nicht zu befürchten ist (§ 12 Abs. 1 S. 2 G10-Gesetz). Bei Fällen, in denen auch nach fünf Jahren⁷¹ die Voraussetzungen für einen Aufschub der Mitteilung noch vorliegen, kann hier dennoch kein endgültiger Ausschluss der Mitteilung gesetzlich vorgesehen werden, da Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG zwar einen gesetzlichen Mitteilungsausschluss für Eingriffe in Art. 10 GG, nicht aber für Eingriffe in andere Grundrechte ermöglicht.⁷² Die Mitteilung von Anordnungen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG an die Betroffenen kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen zurückgestellt werden, wenn dies bspw. aus Gründen des Quellenschutzes erforderlich ist oder die Gefahr besteht, dass durch eine Mitteilung andere Ermittlungen gefährdet

⁷⁰ Eine im Falle einer Mitteilung eintretende Gefährdung des Zwecks der Anordnung ist bspw. dann nicht ausgeschlossen, wenn die Notwendigkeit einer Wiederaufnahme der Maßnahme wahrscheinlich ist oder andere nachrichtendienstliche Ermittlungen weiterhin erfolgen.

⁷¹ Siehe dazu § 12 Abs. 1 Nr. 1 G10-Gesetz.

⁷² Vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 16.

würden. Was die Mitteilung der Anordnungen nach § 8a Abs. 1 und 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG betrifft, so enthält § 12 Abs. 1 S. 5 G10-Gesetz eine kumulative Aufzählung von Umständen, bei denen diese endgültig unterbleiben kann. Aus den oben genannten Gründen findet diese Regelung jedoch keine Anwendung für Auskunftsanordnungen gegenüber Luftfahrtunternehmen und Unternehmen der Finanzbranche.

Nach § 8b Abs. 6 BVerfSchG sind die in § 8a Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 BVerfSchG genannten Stellen verpflichtet, die Auskunft richtig, vollständig und unverzüglich im vorgegebenen Format zu erteilen. Durch diese Regelung wird erstmals explizit klargestellt, dass es sich um eine Auskunftspflicht handelt. Dies dient auch dem Interesse der Auskunftgebenden, welche oft vertraglich dazu verpflichtet sind, über die angefragten Daten Stillschweigen zu bewahren, weil dadurch ein Vertragsbruch, der Schadenersatzforderungen seitens der Betroffenen zur Folge haben könnte, gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen wird. Die Verpflichtung bestand zwar auch schon nach der bisherigen Rechtslage; die Ausgestaltung des Wortlauts des § 8a BVerfSchG als bloße Befugnisnorm zur Datenerhebung hatte in der Vergangenheit jedoch vereinzelt zu Missverständnissen geführt, was sich darin äußerte, dass einige Unternehmen zunächst die Auskunft verweigert und diese erst nach Hinweis auf die Gesetzeslage erteilt hatten.⁷³ Insofern liegt diese Regelung auch im Interesse des BfV, da sie Verzögerungen bei der Bearbeitung von Auskunftsanordnungen künftig entgegenwirkt.

3.3.3 Exkurs: Begriff der „Gefahr“ in § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Eingriffsschwelle der „schwerwiegenden Gefahr“ aus § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG und zielt auf eine nähere Untersuchung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs. Dies soll insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer vergleichenden Betrachtung mit dem Gefahrenbegriff des Polizeirechts erfolgen, in deren Rahmen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem hier vorliegenden und dem polizeirechtlichen Gefahrenbegriff herauszuarbeiten sind.

⁷³ Vgl. BT-Drs. 17/6925, S. 16.

Vor dem zeitgeschichtlichen Hintergrund dieser Norm – den Anschlägen vom 11. September 2001 – und angesichts der Gesetzesbegründung zum TBEG meint eine „schwerwiegende Gefahr“ i.S.d. § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG in erster Linie die mit der Vorbereitung terroristischer Anschläge verbundenen Aktivitäten. So wird bspw. die finanzielle und logistische Unterstützung terroristischer Akteure bei deren Anschlagplanungen als eine schwerwiegende Gefahr angesehen, da solche Handlungen geeignet sind, die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter erheblich zu beschädigen. Als Beispiel für eine schwerwiegende Gefahr werden in der Gesetzesbegründung Fälle von organisierten, erheblichen Geldersammlungen oder gezielten Geldtransfers genannt, welche terroristische Anschläge ermöglichen oder eine terroristische Gruppierung im Ausland unterstützen sollen.⁷⁴ Auch die Unterstützung einer terroristischen Organisation bei der Durchführung logistischer Aufgaben erfüllt das Merkmal der schwerwiegenden Gefahr. Gemeint sind demnach all jene Aktivitäten im Planungs- und Finanzierungsstadium, von denen generell die Gefahr potenzieller terroristischer Anschläge ausgeht. So wird eine schwerwiegende Gefahr im Allgemeinen immer dann bejaht, wenn von einer grundsätzlichen Anschlagbereitschaft der zu überprüfenden Betroffenen ausgegangen werden muss.⁷⁵

Der Begriff der schwerwiegenden Gefahr in § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG enthält in zweifacher Hinsicht eine Spezifizierung, durch die eine nähere Eingrenzung des hier vorliegenden Gefahrenbegriffs erreicht wird. Einerseits handelt es sich um eine schutzgutbezogene Qualifizierung, da es allein um Gefahren für die Schutzgüter des § 3 Abs. 1 BVerfSchG geht. Zu diesen gehören u.a. die fdGO und der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Insoweit wird der vorliegende Gefahrenbegriff (und damit auch der Anwendungsbereich der in Rede stehenden Norm) eingeschränkt. Andererseits sind hier ausschließlich „schwerwiegende“ Gefahren erfasst, womit auf die Erheblichkeit der Gefahr abgestellt wird. Laut Gesetzesbegründung gehen „schwerwiegende“ Gefahren insbesondere von den Bestrebungen aus, welche die qualifizierenden Voraussetzungen des § 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG erfüllen,⁷⁶

⁷⁴ Vgl. BT-Drs. 16/2921, S. 14.

⁷⁵ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 12, 15.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 16/2921, S. 14.

d.h. volksverhetzender oder militanter Natur sind. Darüber hinaus gehende, weitere Qualifizierungen, bspw. in Form einer zeitlichen Eingrenzung durch die Forderung einer zeitlichen Nähe des Schadenseintritts für die zu schützenden Rechtsgüter des § 3 Abs. 1 BVerfSchG, finden in § 8a Abs. 1 S. 1 BVerfSchG keine Erwähnung.

Während der Gefahrenbegriff des BVerfSchG eine Gefährdung ausgewählter, besonders hochrangiger Rechtsgüter impliziert, meint die „Gefahr“ im Polizeirecht zunächst eine Gefahr für das klassische polizeiliche Schutzgut – die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Das Vorliegen einer Gefahr für dieses Schutzgut ist die wichtigste Tatbestandsvoraussetzung der polizeilichen Generalklausel (z.B. § 14 des Bundespolizeigesetzes - BPolG). So stimmen alle Polizeigesetze darin überein, dass diejenigen Gefahren abzuwehren sind, durch welche die öffentliche Sicherheit, d.h. die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes des Staates und seiner Einrichtungen und Veranstaltungen,⁷⁷ bedroht wird.⁷⁸

Gemeint ist hier eine konkrete Gefahr, welche dann vorliegt, „wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit (innerhalb eines überschaubaren Zeitablaufs) zu einem Schaden für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird.“⁷⁹ An dieser Definition wird die Erforderlichkeit einer zeitlichen Nähe („innerhalb eines überschaubaren Zeitablaufs“) des Schadenseintritts deutlich; auch andere Definitionen der „konkreten Gefahr“ enthalten dieses Merkmal, bspw. formuliert als „in absehbarer Zeit“.⁸⁰

Der Begriff der konkreten Gefahr lässt sich durch weitere Gefahrenbegriffe des Polizeirechts, welche nach dem gefährdeten Rechtsgut, der Erheblichkeit der Gefahr oder nach der Nähe des Schadenseintritts differenzieren, näher qualifizieren. So verdeutlicht etwa die „unmittelbar bevorstehende“ oder „gegenwärtige“ Gefahr eine starke zeitliche Nähe zum möglichen Schadenseintritt, wäh-

⁷⁷ Vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG.

⁷⁸ Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel: Polizei- und Ordnungsrecht, S. 113.

⁷⁹ Möller/Warg: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 100.

⁸⁰ Vgl. Streiß: Das Trennungsgebot, S. 35.

rend die Attribute „dringend“ und „erheblich“ eine deutliche Gefährdung hochrangiger Rechtsgüter beschreiben.⁸¹

Im BKA⁸²-Gesetz (BKAG) finden sich zahlreiche dieser verschiedenen Gefahrenbegriffe, wie die „dringende Gefahr für höchstrangige Rechtsgüter“ (§ 20h BKAG), die „gegenwärtige Gefahr“ (§ 20s BKAG) oder die „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ (§ 20v BKAG). Die von der Gefahr bedrohten Rechtsgüter gleichen hier zumindest teilweise den in § 8a Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 BVerfSchG beschriebenen insofern, als dass in beiden Gesetzen vom Rechtsgut des Bestandes oder der Sicherheit des „Staates“ (§ 20c, g, j, t BKAG) bzw. des „Bundes oder eines Landes“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) die Rede ist und sich die hier zu schützenden Rechtsgüter insoweit stark ähneln bzw. entsprechen.

Da das in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern genannte Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ auch den Bestand des Staates impliziert, kann auch hier eine Ähnlichkeit bzw. teilweise Übereinstimmung mit den Schutzgütern aus § 3 Abs. 1 BVerfSchG festgestellt werden. Einige Polizeigesetze nennen die „verfassungsmäßige Ordnung“⁸³ oder die „freiheitliche demokratische Grundordnung“⁸⁴ als eigenes Teilschutzgut. Insofern ist hier ebenfalls eine schutzgutbezogene Entsprechung zwischen polizeirechtlichen Regelungen und der in § 8a Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 (hier Nr. 1) BVerfSchG dargelegten verfassungsschutzrechtlichen Regelung festzustellen. Weiterhin ist auch die bereits genannte „erhebliche Gefahr“, welche sich durch eine Gefährdung bedeutsamer Rechtsgüter bzw. eine erhebliche Intensität der Gefährdung auszeichnet, mit der „schwerwiegenden Gefahr“ aus § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG vergleichbar.

Da hinsichtlich der ursprünglichen Aufgabenbereiche, Tätigkeitsfelder und Befugnisse von Polizei und Verfassungsschutz grundsätzliche Unterschiede bestehen, liegt die Annahme nahe, dass sich auch die ihren rechtlichen Voraussetzungen zugrunde liegenden Gefahrenbegriffe unterscheiden. Während die

⁸¹ Vgl. ebd., S. 37.

⁸² Bundeskriminalamt.

⁸³ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 bwPolG.

⁸⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 sächsPolG.

Polizei „nur tatsächlichen Anhaltspunkten für konkrete Gefahren bzw. dem Verdacht einer konkreten Straftat nachgehen“⁸⁵ darf, erfolgt die Beobachtungs- und Ermittlungstätigkeit des Verfassungsschutzes im Vorfeld des Verdachts einer Straftat bzw. im Vorfeld der konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne.⁸⁶ Die Tätigkeit des Verfassungsschutzes setzt somit zeitlich gesehen früher an als die der Polizei. Vor dem Hintergrund der Ausweitung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Befugnisse im Bereich der Terrorismusbekämpfung⁸⁷ – einem Bereich, in dem der Präventionsgedanke naturgemäß eine wichtige Rolle spielt – verwischen jedoch die Grenzen zwischen polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit zunehmend. Aufgrund des „offenen Gefahrenbegriffs“ des Polizeirechts haben die Polizeibehörden insbesondere seit dem 11. September 2001 immer mehr präventive Aufgaben erhalten,⁸⁸ bei denen es nicht mehr „nur um die Abwehr einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden Gefahr“ geht, sondern „um langfristig wirksames vorbeugendes Handeln des Staates, damit bestimmte Gefahrenlagen erst gar nicht eintreten.“⁸⁹ Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch von einem „Bedeutungsverlust des polizeilichen Gefahrenbegriffs“⁹⁰ gesprochen.

An dieser Stelle ist jedoch auch anzumerken, dass abzuwehrende und vorzubeugende Gefahr nicht verschiedene Gefahrenarten sind, sondern vielmehr verschiedene Arten des Umgangs mit Gefahren bezeichnen. Konkrete Gefahren können abgewehrt werden (wenn sie schon vorliegen) und ihnen kann vorgebeugt beugen (wenn sie erst in der Zukunft liegen).⁹¹

⁸⁵ Gusy: Grundrechte und Verfassungsschutz, S. 5.

⁸⁶ Vgl. Fromm. In: BfV (Hrsg.), S. 56.

⁸⁷ Durch die nach dem 11. September 2001 ergriffenen sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wurden die Kompetenzen von BKA und Bundespolizei vor allem im Bereich der Vorfeldmaßnahmen erheblich ausgebaut. Auch ist dem BKA im Zuge der Föderalismusreform 2007 eine neue präventive Zuständigkeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung eingeräumt worden (vgl. Möllers/van Ooyen: BKA, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit. In: ApuZ 48 (2008), 26 (31)).

⁸⁸ Vgl. Urban, S. 100.

⁸⁹ Gramm/Pieper: Grundgesetz Bürgerkommentar, S. 179.

⁹⁰ Vgl. Streiß, S. 17.

⁹¹ Pieroth/Schlink/Kniesel, S. 62.

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen im Hinblick auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem polizeirechtlichen und dem hier vorliegenden verfassungsschutzrechtlichen Gefahrenbegriff festhalten: Generell gilt, dass die Polizei grundsätzlich im Fall einer konkreten Gefahr für das zu schützende Rechtsgut – klassischerweise die öffentliche Sicherheit oder Ordnung – tätig wird, wohingegen der Verfassungsschutz bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr agiert. Polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlagen enthalten eine Vielzahl unterschiedlicher Gefahrenbegriffe, die z.T. nach betroffenem Schutzgut, zeitlicher Nähe und/oder Schwere der Gefahr differenzieren. Dies macht einen allgemeinen Vergleich mit dem Gefahrenbegriff des § 8a Abs. 1 S. 1 BVerfSchG kaum möglich. Nichtsdestotrotz ließen sich einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausarbeiten: Wie gezeigt, ähneln sich die betroffenen Schutzgüter in Polizei- und Verfassungsschutzrecht zu einem gewissen Teil, wenngleich der polizeirechtliche Gefahrenbegriff hinsichtlich der zu schützenden Rechtsgüter grundsätzlich weiter gefasst ist. Auch fordern gesetzliche Eingriffsermächtigungen für die Polizei in einigen Fällen das Vorliegen „erheblicher“ Gefahren, womit ein Attribut bezeichnet wird, das dem Merkmal der „schwerwiegenden“ Gefahr gleicht.

Unterschiede ergeben sich in erster Linie im Hinblick auf den zeitlichen Aspekt der Gefahr bzw. deren Verwirklichung als Schaden. Hier galt bislang der Grundsatz, dass die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr und damit früher ansetzt als die der Polizei. Vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und angesichts des damit verbundenen Bedeutungszuwachses der präventiven Tätigkeit relativieren sich diese Unterschiede jedoch zunehmend. Schließlich gilt es bei der Abwehr dieser Bedrohung mehr denn je, mögliche Täter und Anschlagplanungen möglichst frühzeitig zu erkennen, um den Eintritt schwerwiegender Gefahren von vornherein zu verhindern. Sowohl die nachrichtendienstliche als auch die polizeiliche Tätigkeit setzt daher im Bereich der Terrorismusbekämpfung zeitlich gesehen früh an, wodurch sich auch die Gefahrenbegriffe von Polizei und Verfassungsschutz immer schwieriger eindeutig voneinander abgrenzen lassen.

3.3.4 Der Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)

Mitglieder terroristischer Gruppierungen nutzen häufig Mobiltelefone, deren Herkunft den Sicherheitsbehörden nicht bekannt ist. Aus diesem Grund können die Telefonnummern solcher Geräte auch nicht über einen Provider festgestellt werden. Für einen ordnungsgemäßen Antrag auf Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung nach dem G10-Gesetz ist jedoch die Benennung einer Telefonnummer erforderlich; diese lässt sich anhand der Kenntnis der Kartenummer der SIM-Karte ermitteln.⁹²

Mit Hilfe technischer Mittel wie dem IMSI-Catcher⁹³ lässt sich die Kartenummer feststellen und damit die Mobiltelefonnummer bestimmen. Im Zuge des TBG hat der Gesetzgeber eine entsprechende Rechtsgrundlage in Form des neu eingefügten § 9 Abs. 4 BVerfSchG geschaffen. Dieser erlaubt dem BfV den Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes oder der Gerätenummer (IMEI)⁹⁴ eines Mobiltelefons bzw. der Kartenummer (IMSI)⁹⁵ einer SIM-Karte unter den in § 8a Abs. 2 BVerfSchG aufgestellten Voraussetzungen.

Da durch den Einsatz eines IMSI-Catchers aus technischen Gründen die Erhebung von Daten Dritter regelmäßig unumgänglich ist, werden hier besonders hohe Anforderungen an die Voraussetzungen für deren Einsatz gestellt. Zulässig ist die Maßnahme nur dann, wenn die Ermittlung der Geräte- oder Kartenummer bzw. des Standortes ohne den Einsatz solcher technischen

⁹² Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 40.

⁹³ „Der 'IMSI-Catcher' nutzt aus, dass sich Mobiltelefone in einer Funkzelle bei einer Basisstation anmelden müssen. Er simuliert eine Funkzelle der Mobilfunk-Netzbetreiber [...], [so] dass die in Reichweite befindlichen [...] Mobiltelefone ihre Daten (inkl. Nummernkennung) unkodiert übermitteln [...]. Das Gerät ist u.a. in der Lage, über die hergestellte Verbindung die IMSI [...] der eingeloggtten Handys und damit letztlich die Identität des Anschlussinhabers des 'gefangenen' Mobiltelefons festzustellen: Wenn den Ermittlern bekannt ist, wo sich eine Verdachtsperson aufhält, deren Kennnummer – etwa zu anschließenden G10-Maßnahmen oder zur Feststellung der Identität des Betreffenden – ermittelt werden soll, dann kann durch mehrfaches Aktivieren des IMSI-Catchers an unterschiedlichen Orten die Nummer aus den Daten der aktiv reagierenden Mobiltelefone herausgefiltert werden. Mit dieser Nummer kann durch eine Anfrage bei den Betreiberfirmen der Besitzer festgestellt werden“ (Droste, S. 329).

⁹⁴ „International Mobile Equipment Identity“.

⁹⁵ „International Mobile Subscriber Identification“.

Mittel aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre (§ 9 Abs. 4 S. 2 BVerfSchG). Abs. 4 S. 5 erlaubt die (Mit-) Erhebung von personenbezogenen Daten eines Dritten nur dann, wenn sich dies zur Erreichung des Zwecks technisch nicht vermeiden lässt. Zudem unterwirft S. 6 die Daten Dritter einem „absoluten Verwendungsverbot“. Dementsprechend müssen solche Daten sofort nach der Beendigung der Maßnahme gelöscht werden. Auch darf sich die Maßnahme nur gegen die in § 8a Abs. 3 Nr. 1 und 2 lit. b BVerfSchG bezeichneten Personen richten, d.h. es müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betroffene schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter nachdrücklich fördert (Nr. 1) oder es sich um Nebenbetroffene handelt (Nr. 2b).

Was die Verfahrensregelungen beim IMSI-Catcher-Einsatz betrifft, so sind § 8b Abs. 1-3 und Abs. 7 S. 1 BVerfSchG entsprechend anzuwenden. Hier werden das Anordnungsverfahren und die Mitteilungspflichten geregelt. Danach sind IMSI-Catcher-Einsätze dem Betroffenen nach Beendigung der Maßnahme unter den in § 12 Abs. 1 G10-Gesetz spezifizierten Voraussetzungen mitzuteilen. Für die Verarbeitung der nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG gewonnenen Daten gilt § 4 G10-Gesetz mit seinen Kennzeichnungs-, Prüf- und Löschungspflichten sowie den Verwendungs- und Übermittlungsbeschränkungen entsprechend.

Von Kritikern vorgebrachte verfassungsrechtliche Bedenken zu Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG nehmen insbesondere auf die Tatsache Bezug, dass ein IMSI-Catcher sämtliche in seinem Bereich empfangsbereit gehaltenen Mobiltelefone erfasst und dadurch eine Vielzahl von Personen als unbeteiligte Dritte zufällig mit betroffen werden. Angesichts der oben genannten Schutzvorkehrungen in Form des § 9 Abs. 4 S. 5 BVerfSchG, des absoluten Verwendungsverbots und der Pflicht zur unverzüglichen Löschung kann eine Verletzung von Rechten Dritter jedoch weitestgehend ausgeschlossen werden. Die Belange Dritter sind daher „im Ergebnis nur durch den technischen Erhebungsvorgang und insoweit marginal berührt.“⁹⁶

⁹⁶ „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 30.

Einen weiteren Kritikpunkt stellt die Möglichkeit dar, anhand der an verschiedenen Orten erfassten, jeweils identischen Mobilfunknummer Bewegungsbilder der Zielperson zu erstellen. Angesichts der Ermächtigung in § 9 Abs. 4 BVerfSchG und der detaillierten gesetzlichen Verfahrensregelungen erscheinen diese Bedenken jedoch nicht begründet, da § 9 Abs. 4 BVerfSchG die IMSI-Catcher-Maßnahme streng auf Einzelfälle beschränkt und eine Datensammlung aus Ergebnissen von IMSI-Catcher-Einsätzen ausschließt, um solche Möglichkeiten zu vermeiden. Denn im Gegensatz zu den Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 BVerfSchG, welche zum Teil ebenfalls die Erstellung von Bewegungsbildern ermöglichen, ist eine solche Nutzung der Daten in Bezug auf Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG nicht zulässig. Die in der Theorie bestehenden, weitreichenden technischen Nutzungsmöglichkeiten des „IMSI-Catchings“ werden somit aufgrund der Ausgestaltung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage stark eingeschränkt.

Gegen den Einsatz von IMSI-Catchern durch Strafverfolgungsbehörden wurde im Jahr 2006 eine Verfassungsbeschwerde erhoben, welche das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) jedoch als unbegründet zurückgewiesen hat. Die Beschwerdeführer hatten sich gegen den Einsatz von IMSI-Catchern nach § 100i StPO⁹⁷ gewandt und eine Verletzung des Fernmeldegeheimnisses aus Art. 10 GG durch die Anwendung dieser Maßnahme gerügt. In ihrem Nichtannahmebeschluss vom 22. August 2006⁹⁸ sahen die Richter den Schutzbereich des Art. 10 GG hingegen als nicht tangiert an, da die durch den IMSI-Catcher-Einsatz erhobenen Daten weder im Zusammenhang mit einem Kommunikationsvorgang stünden, noch Kommunikationsinhalte betroffen seien.⁹⁹ Auch fehle es an einem menschlich veranlassten Informationsaustausch, da beim Einsatz eines IMSI-Catchers ausschließlich technische Geräte miteinander kommunizierten.¹⁰⁰ In ihrer Entscheidung stellten die Richter zudem fest, dass die Beschwerdeführer auch nicht übermäßig in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen seien.¹⁰¹ Insofern erscheint die durch Art. 1 Nr. 3

⁹⁷ Strafprozessordnung.

⁹⁸ 2 BvR 1345/03.

⁹⁹ Vgl. ebd., Rn. 55.

¹⁰⁰ Vgl. ebd., Rn. 57.

¹⁰¹ Vgl. ebd., Rn. 72 f.

BVerfSchÄndG2012 vorgenommene Streichung der Aussage, dass aufgrund des § 9 Abs. 4 BVerfSchG das Grundrecht aus Art. 10 GG eingeschränkt werde (§ 9 Abs. 4 S. 8 BVerfSchG a.F.), als logische Konsequenz aus dieser Entscheidung und dient der Herstellung von Rechtsklarheit.

3.3.5 Die Ausschreibung im SIS (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG)

Mit der im Zuge des TBEG erfolgten Einfügung des § 17 Abs. 3 BVerfSchG hat der Gesetzgeber für die Nachrichtendienste der Bundesrepublik eine neue Möglichkeit der Informationsgewinnung konstituiert. Danach können das BfV, der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) Personen und bestimmte Sachen¹⁰² im SIS zur Mitteilung über das Antreffen ausschreiben (sog. „Ausschreibung zur verdeckten Registrierung“). Angesichts des Wegfalls der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraums im Jahr 1995 und der damit verbundenen eingeschränkten Möglichkeit der Erfassung grenzüberschreitender Verkehre¹⁰³ wurden Ausgleichsmaßnahmen für die weitgehende Freizügigkeit im Schengen-Gebiet vereinbart, um einem befürchteten Sicherheitsverlust zu begegnen. Zu diesen Maßnahmen zählt in erster Linie die Einrichtung des SIS, ein gemeinsames, computergestütztes polizeiliches Fahndungssystem, an welchem alle EU-Mitgliedstaaten (bis auf Zypern, Irland und das Vereinigte Königreich) sowie Norwegen, Island und die Schweiz teilnehmen.¹⁰⁴ Durch die Ausschreibungsmöglichkeit im SIS sollte eine Kompensationsmaßnahme geschaffen werden, die vor allem im Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus als notwendig erachtet wurde.¹⁰⁵

Gem. § 17 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG kann das BfV – soweit dies für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist – eine Person oder Sache ausschreiben, so-

¹⁰² Zu den in Art. 99 Abs. 1 SDÜ genannten Sachen gehören Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container.

¹⁰³ So waren grenzüberschreitende Verkehre nur noch begrenzt über die Ausschreibung zur Grenzfahndung gemäß § 17 Abs. 2 BVerfSchG i.V.m. § 31 Abs. 7 BPolG zu erfassen.

¹⁰⁴ Vgl. „Schengener Informationssystem“, http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_531474/DE/EuropaUndInternationales/PolZusarb/Artikel/SchengenerInformationssystem-Allgemein-es.html__nnn=true.

¹⁰⁵ Vgl. BT-Drs. 16/2921, S. 16.

fern die Voraussetzungen des Art. 99 Abs. 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) sowie tatsächliche Anhaltspunkte für einen grenzüberschreitenden Verkehr gegeben sind. Zu den Voraussetzungen des Art. 99 Abs. 3 SDÜ gehört das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass die in Art. 99 Abs. 4 SDÜ genannten Informationen¹⁰⁶ zur „Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates erforderlich sind.“ Die in Art. 99 Abs. 4 SDÜ aufgeführten Daten können im Falle des Antreffens der Person oder Sache von der um Mitteilung ersuchten Stelle an die ausschreibende Behörde übermittelt werden (§ 17 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG).

§ 17 Abs. 3 BVerfSchG erlaubt nur eine Ausschreibung zur verdeckten Registrierung. Dies liegt darin begründet, dass die Nachrichtendienste in Deutschland aufgrund des Trennungsgebots keine exekutiven Befugnisse ausüben dürfen und somit von der in Art. 95 und 99 Abs. 5 SDÜ grundsätzlich erlaubten Ausschreibung zur Festnahme oder zur gezielten Kontrolle – bspw. in Form von Durchsuchungen von Personen, Fahrzeugen oder mitgeführten Gegenständen – im nachrichtendienstlichen Kontext insofern kein Gebrauch gemacht wird.¹⁰⁷

Vor dem Hintergrund der Einfügung des § 17 Abs. 3 BVerfSchG hatten sich Kritiker anfangs dahingehend geäußert, dass diese Regelung gegen das Trennungsgebot verstoße, da hier polizeiliche Befugnisse für nachrichtendienstliche Zwecke genutzt würden. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass es sich hier lediglich um eine *informationelle* Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten handelt, welche gerade nicht gegen den Aspekt der befugnisrechtlichen Trennung verstößt. So hat auch der Gesetzgeber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ausschreibung im SIS nicht als Anlass für eine Kontrolle dient – dem „nachrichtendienstlichen Erkenntnisbedarf wird lediglich bei Gelegenheit polizeilicher Aufgabenwahrnehmung Rechnung getragen, ohne dass polizeiliche Befugnisse für nachrichtendienstliche Aufga-

¹⁰⁶ Gemeint sind Informationen über: Antreffen der ausgeschriebenen Person oder des ausgeschriebenen Fahrzeuges, Reiseweg und -ziel, benutztes Fahrzeug, mitgeführte Sachen, Ort, Zeit oder Anlass der Überprüfung, Umstände des Antreffens der Person oder des Fahrzeuges.

¹⁰⁷ Vgl. BT-Drs. 16/2921, S. 16.

ben ausgeübt werden.“¹⁰⁸ Demnach dürfen auch im Rahmen des Art. 99 Abs. 4 SDÜ keine polizeilichen Maßnahmen für den ersuchenden Nachrichtendienst durchgeführt werden, die dieser nicht auch selbst vornehmen dürfte, wäre er bei der polizeilichen Kontrolle vor Ort.¹⁰⁹ Damit wird dem Trennungsgebot hinreichend Rechnung getragen.

Für das Ausschreibungsverfahren gilt Folgendes: Nach § 17 Abs. 3 S. 3 BVerfSchG dürfen Ausschreibungen nur vom Behördenleiter, dessen Vertreter oder einem dafür speziell beauftragten Bediensteten, welcher die Befähigung zum Richteramt hat, erfolgen. Eine Ausschreibung muss auf höchstens sechs Monate befristet sein, kann jedoch auch wiederholt angeordnet werden. Die Ausschreibung ist unverzüglich zu löschen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr vorliegen, der Zweck der Maßnahme erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann (§ 17 Abs. 3 S. 5 BVerfSchG). Nach dem Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 15. Juli 1993 (BGBl. 1993 II S. 1010), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226) geändert worden ist, erfolgt die Benachrichtigung des Betroffenen nach Beendigung der Ausschreibung durch die Stelle, welche die Ausschreibung veranlasst hat, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Ausschreibung ausgeschlossen werden kann.

Das SIS gilt inzwischen jedoch als veraltet und soll durch ein Informationssystem Schengen II (SIS II) ersetzt werden, welches unter Einbeziehung weiterer Behörden die Computer der nationalen Polizeibehörden mit biometrischen Daten, z.B. digitalen Fotos und Fingerabdrücken, versorgen und dadurch die Fähigkeit des Systems zur Identifizierung von Personen verbessern soll.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ebd., S. 16.

¹⁰⁹ Vgl. ebd., S. 16 f.

¹¹⁰ “Schengener Informationssystem (SIS II)“, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_de.htm

4 Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

Vor dem Hintergrund der dargestellten Befugnisse des BfV zur Terrorismusbekämpfung, welche regelmäßig in die Freiheitsrechte¹¹¹ der Betroffenen eingreifen, um das Maß an Sicherheit in Deutschland zu erhöhen, ist nunmehr die Relation zwischen Freiheit und Sicherheit zu untersuchen. Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich daher mit diesen beiden Werten unter dem Gesichtspunkt ihrer staatstheoretischen und verfassungsrechtlichen Bedeutung und Einordnung sowie ihres jeweiligen Stellenwerts, um schließlich ihr Verhältnis zueinander zu bestimmen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die im nächsten Kapitel erfolgende Prüfung, ob der Gesetzgeber bei Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG das „richtige“ Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im Sinne eines angemessenen Ausgleichs dieser beiden Rechtsgüter gefunden hat.

Als Fundamente eines staatlichen Gefüges waren die Begriffe Freiheit und Sicherheit seit jeher stets gleichzeitig vorhanden und nicht ohne Weiteres zu trennen. Ihre Relation erlangte erstmals im Zuge der Herausbildung neuzeitlicher Staatlichkeit eine umfassende Bedeutung für Staat und Gesellschaft. Je nach dem gerade vorherrschenden Verständnis von Staatlichkeit wurden die beiden Werte dabei unterschiedlich gewichtet.¹¹² Dies wird an den Staatstheorien von Thomas Hobbes (1588-1679) und John Locke (1632-1704) deutlich, die sich mit dem Staat und seiner Aufgabe, Sicherheit für seine Bürger zu gewährleisten, auseinandersetzten und dabei ein unterschiedliches Verständnis von Sicherheit bzw. Freiheit entwickelten.¹¹³

¹¹¹ Maßnahmen nach §§ 9 Abs. 4 und 17 Abs. 3 BVerfSchG stellen jeweils einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) dar. Zum Eingriffscharakter von Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG siehe Kapitel 5.1.

¹¹² Vgl. Pietschmann: Der Rechtsstaat im Wandel. In: Riescher (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit statt Terror und Angst, S. 131.

¹¹³ Vgl. Wiedemann: Regieren mit Datenschutz und Überwachung, S. 9.

4.1 Der Begriff der Freiheit

Im modernen demokratischen Staat spielt Freiheit eine elementare Rolle und gehört zu den wichtigsten Rechten der Bürger. Innerhalb der deutschen Verfassung nimmt Freiheit einen bedeutenden Stellenwert ein: Insbesondere durch die in Art. 1-19 GG verankerten Grundrechte¹¹⁴ findet dieses Rechtsgut seinen ordnungsgemäßen Ausdruck im Verfassungstext. Dadurch, dass die Grundrechte am Anfang des Grundgesetzes stehen, wird der Wert der Freiheit zusätzlich betont. Sie sind als Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat konzipiert und sollen gewährleisten, dass die Bürger aktiv am politischen, geistigen und sozialen Leben teilhaben können und sie im Sinne einer positiven Freiheit ihr Leben selbstverantwortlich und frei gestalten können. Die Hauptfunktion der Grundrechte besteht darin, „die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt [zu] schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen [zu] sichern“.¹¹⁵ Der Wert der Freiheit findet seinen Ausdruck indes nicht ausschließlich in den Grundrechten; auch die Grundsätze der modernen, demokratischen Ordnung (Repräsentation, Gewaltenteilung, Bindung der Staatsgewalt an das Recht) dienen der Sicherung der bürgerlichen Freiheiten vor Machtmissbrauch durch den Staat.¹¹⁶

Hinsichtlich des Freiheitsbegriffs lässt sich zwischen positiver und negativer Freiheit unterscheiden. Unter positiver Freiheit (die Freiheit *zu* oder *für* etwas) versteht man Formen der Freiheit, die es dem Bürger z.B. durch Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte, freie Meinungsäußerung und Wahlrecht ermöglichen, selbstbestimmt zu leben und Politik demokratisch mitzugestalten. Man spricht daher auch von „partizipatorischen Freiheitsrechten“.¹¹⁷ Mit negativer Freiheit sind die Schutzrechte des Bürgers vom Staat (die Freiheit *von* etwas) gemeint, d.h. Schutz vor Regulierung, Zwang, Bevormundung, Unterdrückung und Eingriffen des Staates in die Privatsphäre. Diese Freiheit wird garantiert durch Rechtsstaatlichkeit und verfassungsrechtlich geschützte Frei-

¹¹⁴ Z.B. Art. 2 Abs. 1 GG: freie persönliche Entfaltung; Art. 5 Abs. 1 GG: freie Meinungsäußerung.

¹¹⁵ BVerfGE 21, 362 (369).

¹¹⁶ Vgl. Pietschmann. In: Riescher (Hrsg.), S. 134.

¹¹⁷ Vgl. Riescher: Demokratische Freiheit und die Sicherheit des Leviathan. In: ders., S. 17.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

heitsrechte. Rechtsstaatlichkeit impliziert für jeden Bürger das Vorhandensein individueller Freiräume, in die der Staat nicht ohne Weiteres eindringen darf. Dazu gehören bspw. Eigentum, Familie, religiöse Überzeugungen oder die freie Meinungsäußerung.¹¹⁸

Für den einzelnen Bürger muss stets ein Mindestmaß an persönlichem Freiraum gewahrt sein, damit dieser selbstbestimmt leben, entscheiden und handeln kann – absolute Freiheit kann es in einem Rechtsstaat hingegen nicht geben, da im Interesse des Wohles der Mitmenschen der individuellen Freiheit Grenzen gesetzt werden. Um einen Machtmissbrauch durch den Staat zu verhindern, müssen jedoch auch dem staatlichen Handeln Grenzen gesetzt werden, z.B. durch die Verfassung, das Recht und den Bürger, der seine Rechte in Anspruch nimmt.

4.2 Der Begriff der Sicherheit

Sicherheit im „klassischen“ Sinne ließe sich zunächst verstehen als „die Freiheit von Bedrohungen und Gefährdungen, die gegen individuelle Rechtsgüter wie etwa Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit oder Eigentum gerichtet sind.“¹¹⁹ Es geht also in erster Linie um (das Vertrauen in) die Abwesenheit von Beeinträchtigungen physischer Art. Daran anschließend hat sich der Begriff im innerstaatlichen Kontext immer weiter ausdifferenziert und wurde durch weitere Facetten ergänzt. So umfasst das moderne Sicherheitsverständnis noch eine Vielzahl weiterer Aspekte wie die ökonomische, ökologische oder soziale Sicherheit. Es handelt sich demnach um einen vielschichtigen Begriff, welcher zudem einem ständigen Bedeutungswandel unterworfen ist.¹²⁰

Bei der Frage nach der Bedeutung der Sicherheit im demokratischen Staatsgefüge hilft ein Blick in die Geschichte der Staatsideen. Denn das heutige Verständnis des Sicherheitsbegriffs ist eng mit der Entwicklung der Sicherheits-

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 16 f.

¹¹⁹ Thiel: Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, S. 141.

¹²⁰ Vgl. Welsing: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Rahmen der Terrorabwehr, S. 88.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

idee verbunden, welche im Entstehungsprozess und in der Herausbildung der (europäischen) Staatlichkeit ihren Ausdruck findet. Einer der bekanntesten Vertreter eines „starken Staates“ ist der englische Philosoph und Staatstheoretiker Thomas Hobbes, der in seinem Werk „Leviathan“ (1651) den Staat als Souverän betrachtet, dessen grundsätzliche Legitimation sich aus der Gewährleistung der Sicherheit seiner Bürger ableitet.¹²¹ So besteht seiner Ansicht nach die Aufgabe des Staates darin, Sicherheit zu generieren, um so einen effektiven Frieden unter seinen Bürgern zu sichern. Das Bedürfnis des Menschen nach Sicherheit wird dabei als Rechtfertigung für die Gründung und das Bestehen des Staates gesehen.¹²² Nach Hobbes Vorstellungen geben die Menschen im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages, den sie auf freiwilliger Basis mit dem Souverän Staat schließen, einen Teil ihrer persönlichen Freiheit auf, um ein größeres Maß an Sicherheit zu erlangen.¹²³ Hobbes entwirft damit das Bild von einem Staat, welcher die Macht besitzt, die Bürger zu schützen und im Gegenzug von ihnen den partiellen Verzicht auf ihre Freiheit verlangt. Bei diesem Verständnis von staatlichem Schutz durch Sicherheitsgewährleistung ging es zunächst allein um die Abwehr von Bedrohungen, die von privaten Übergriffen ausgingen; die Gefahr einer übermäßigen Machtkonzentration vonseiten des Staates fand hier keine Berücksichtigung.¹²⁴

Die Staatstheorie von John Locke zeigt hingegen auf, dass die Bürger nicht nur *durch* den Staat, sondern auch *vor* dem Staat geschützt werden müssen, es also eine „Sicherheit vor dem Hüter der Sicherheit“¹²⁵ geben müsse, durch welche die Bürger vor Übergriffen der Staatsgewalt geschützt werden. Die Rechte des Einzelnen und die Kontrolle der Staatsgewalt durch das Prinzip der Gewaltenteilung und der Bindung der Staatsgewalt an das Recht sollen dabei der staatlichen Machtausübung Grenzen setzen und Machtmissbrauch verhindern.¹²⁶ Nach Lockes staatstheoretischem Verständnis findet demnach auch das Bedürfnis des Einzelnen nach Sicherheit vor staatlichen Eingriffen

¹²¹ Vgl. Pietschmann. In: Riescher (Hrsg.), S. 129.

¹²² Vgl. Welsing, S. 89.

¹²³ Vgl. Pietschmann. In: Riescher (Hrsg.), S. 129.

¹²⁴ Vgl. Welsing, S. 89.

¹²⁵ Erbel: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus. In: APuZ 10-11 (2002), 14 (17).

¹²⁶ Vgl. Pietschmann. In: Riescher (Hrsg.), S. 130.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

Beachtung, damit sich die staatliche Schutzmacht nicht zu einer Unterdrückungsmacht entwickelt. Schließlich könne nicht der absolute Staat, der „Leviathan“, sondern vielmehr der machtbegrenzte und rechtsgebundene Staat den Frieden und die Sicherheit seiner Bürger effektiv gewährleisten.¹²⁷ Locke ergänzt somit die von Hobbes entwickelte Staatstheorie, indem er die Freiheitsgewährleistung zu einem weiteren Legitimationsgrund des Staates erklärt und so ein neues, liberales Bedürfnis – die Sicherheit vor dem Staat – formuliert.¹²⁸

Dass Sicherheit ebenso wie Freiheit einen wichtigen Wert darstellt, der Teil des Fundaments des modernen demokratischen Staates ist, wurde bereits deutlich. Doch lassen weder die ideengeschichtliche Entwicklung noch die Verfassungsrechtsdogmatik der Gegenwart eindeutige Feststellungen in Bezug auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der Sicherheit zu. Die Einordnungen des Werts Sicherheit reichen dabei von der Anerkennung als Staatsaufgabe über die Qualifizierung als Staatszweck bzw. -ziel bis hin zur Konstruktion eines „Grundrechts auf Sicherheit“.¹²⁹

Während Freiheit im Grundgesetz einen bedeutenden Verfassungswert bildet, ist ein Staatsziel Sicherheit nicht ausdrücklich im Gesetz verankert. Dennoch geht man von einer der BRD zugrunde liegenden „Staatsaufgabe Sicherheit“ aus, für die sich im Grundgesetz eine Vielzahl an Argumenten und Anhaltspunkten finden lässt, darunter das Sozialstaatsprinzip, die grundrechtlichen Schrankenvorbehalte sowie die Kompetenztitel¹³⁰, in denen das Grundgesetz dem Staat die Wahrnehmung bestimmter Sicherheitsaufgaben vorschreibt bzw. dies zulässt.¹³¹

Ein explizites Recht auf Sicherheit kennt die deutsche Verfassung nach vorherrschender Meinung jedoch nicht. Auch das BVerfG hat ein solches Grundrecht bisher nicht anerkannt und sieht stattdessen die Grundlage für die staat-

¹²⁷ Vgl. Papier: „Wie der Staat Freiheit und Sicherheit vereint“, http://www.welt.de/politik/article2055921/Wie_der_Staat_Freiheit_und_Sicherheit_vereint.html.

¹²⁸ Vgl. Welsing, S. 89.

¹²⁹ So bspw. Josef Isensee: Das Grundrecht auf Sicherheit. Berlin 1983.

¹³⁰ Vgl. z.B. Art. 73 Nr. 1, Nr. 9a, Nr. 10 GG; Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.

¹³¹ Vgl. Welsing, S. 90.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

liche Verpflichtung zur Gewährleistung von Sicherheit und Schutz in den sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten. Aus dem Verfassungstext und dem Gesamtsinn der Verfassung – insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit – ergebe sich eine Pflicht des deutschen Staates, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen.¹³² Die Sicherheit des Staates und der Bevölkerung sieht das Gericht als Staatsziel und unverzichtbaren Verfassungswert. Es betrachtet die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit (d.h. den Schutz der Bürger vor Gefahren für Leib, Leben und Freiheit), aber auch die Sicherheit des Staates als Friedens- und Ordnungsmacht als Verfassungswerte, welche mit anderen hochwertigen im gleichen Rang stünden und unverzichtbar seien, da der Staat von ihnen seine maßgebliche Rechtfertigung herleite.¹³³ Auch betonte das BVerfG, dass „der Schutz der Bevölkerung seit langem als elementare Aufgabe des Staates gilt, die dementsprechend auch von der Verfassungsordnung des Grundgesetzes stillschweigend vorausgesetzt wird“.¹³⁴ Damit gilt Sicherheit nicht nur als Existenz- und Legitimationsgrundlage des Staates, sondern stellt – ebenso wie die Freiheit – einen Wert mit Verfassungsrang dar.

Zu der Thematik der staatlichen Sicherheitsgewährleistung hat sich auch die ehemalige Präsidentin des BVerfG Jutta Limbach geäußert. Sie stellt heraus, dass sich die Grundrechte nach dem modernen Verfassungsdenken nicht darin erschöpfen, Eingriffe des Staates abzuwehren.¹³⁵ Vielmehr bestehe die Pflicht des Staates gemäß der vom BVerfG herausgearbeiteten, objektivrechtlichen Dimension der Grundrechte darin, seine Bürger zu schützen. Diese Schutzpflicht schließe „die Aufgabe ein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Verletzung von Rechtsgütern zu vermeiden.“ Es sei daher richtiger, anstatt von einem „Grundrecht auf Sicherheit“ von einem Staatsziel der Sicherheit zu sprechen. Wenn Regierung und Parlament der Terrorgefahr zu begeg-

¹³² Vgl. Limbach: „Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit?“, http://www.zeit.de/reden/deutsche_innenpolitik/200221_limbach_sicherheit.

¹³³ Vgl. BVerfGE 49, 24 (56f.), unter Bezugnahme auf BVerwGE 49, 202 (209).

¹³⁴ Vgl. BVerfGE 49, 24 (56 f.).

¹³⁵ So begründete das BVerfG in seinem ersten Abtreibungsurteil, dass sich das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht nur gegen Eingriffe richte, sondern dem Staat auch gebiete, „sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren.“ (BVerfGE 39, 1 (42)).

nen versuchen, kämen sie dabei folglich einem verfassungsrechtlich begründeten Auftrag nach.¹³⁶ Im Ergebnis lässt sich damit eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung von Sicherheit (in Gestalt der oben genannten grundrechtlichen Schutzpflichten) begründen, welche ihre Grundlage sowohl in Art. 1 Abs. 1 S. 2 und Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG¹³⁷ als auch in der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte hat.

Bei der Erfüllung derartiger Schutzpflichten kommt dem Staat und seinen Organen ein weit gefasster Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, denn im Unterschied zu den Grundrechten in ihrer Funktion als subjektive Abwehrrechte sind „die sich aus dem objektiven Gehalt der Grundrechte ergebenden staatlichen Schutzpflichten grundsätzlich unbestimmt.“¹³⁸ Auf welche Weise die staatlichen Organe diesen Schutzpflichten nachkommen, ist von ihnen daher prinzipiell in eigener Verantwortung zu entscheiden. Hinsichtlich der Wahl der Mittel und Methoden, mit Hilfe derer der Staat seinem Schutzauftrag entspricht, ist der Staat hingegen nicht vollkommen frei. Selbst bei noch so großen Gefahren muss er uneingeschränkt Rechtsstaat bleiben und ist insbesondere auch dann an Recht und Gesetz gebunden, wenn er in Bürgerrechte eingreift, um seinem Schutzauftrag nachzukommen.¹³⁹ Bei der Wahl der Mittel zur Erfüllung seines Schutzauftrages kann der Staat deshalb nur diejenigen Mittel anwenden, die mit der Verfassung im Einklang stehen. Daraus ergeben sich für den grundrechtsbeschränkenden Gesetzgeber im Wesentlichen zwei verfassungsrechtliche Schranken: Die eine folgt aus der Menschenwürdegarantie; sie gilt absolut und steht damit nicht zur (abwägenden) Disposition. Die andere Schranke ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, unterliegt einer Abwägung und wirkt somit relativ.¹⁴⁰

Es wurde deutlich, dass Sicherheit ebenso wie Freiheit im Kontext moderner Staatlichkeit einen hohen Stellenwert einnimmt. Dies gilt umso mehr angesichts aktueller Bedrohungen etwa durch den internationalen Terrorismus. Hier hat der Staat als Gewaltmonopol grundsätzlich die Aufgabe, seine Bürger vor

¹³⁶ Vgl. Limbach, Zeit Online.

¹³⁷ Vgl. Papier, Welt Online.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Vgl. Gramm/Pieper, S. 179 f.

¹⁴⁰ Vgl. Papier, Welt Online.

terroristischen Angriffen zu schützen und so für ihre Sicherheit zu sorgen. Während Freiheit durch die Wahrung grundgesetzlicher Rechte und Prinzipien gesichert wird, erfordert die Gewährleistung von Sicherheit einen aktiven und leistenden Staat, welcher seine sicherheitspolitischen Instrumentarien neuen Bedrohungen und Herausforderungen stetig anpasst. Die eingesetzten Maßnahmen und Mittel müssen dabei stets den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen.

4.3 Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohungen

Wie gezeigt, wird der Schutz der Bürger vor Angriffen auf Leben, Gesundheit und Eigentum seit jeher als eine der wichtigsten Aufgaben des Staates angesehen. Um diesen Schutz gewährleisten zu können, muss der Staat oftmals in individuelle Freiheiten eingreifen und diese beschränken. In diesem Zusammenhang spricht man daher häufig von einem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit auf der einen und Freiheit der Bürger auf der anderen Seite. Beide Begriffe zusammengenommen schaffen zwar das Fundament unserer Demokratie, ihr Verhältnis zueinander ist jedoch überaus problematisch.

Dass sich diese beiden Begriffe nicht miteinander vereinbaren lassen, ist eine weit verbreitete Ansicht. Vielfach wird jedoch auch davon ausgegangen, dass sich Freiheit und Sicherheit wechselseitig bedingen und ergänzen, sofern ein entsprechender, angemessener Ausgleich zwischen diesen beiden Rechtsgütern gefunden wird. Im Folgenden wird sowohl auf die Korrelation als auch auf das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Aufgaben des Staates, Sicherheit zu gewährleisten und die Freiheit der Bürger zu schützen, eingegangen.

Seit dem Beginn des neuen Jahrtausends, seit immer mehr Terroranschläge liberale Gesellschaften bedrohen, werden die Begriffe Freiheit und Sicherheit im politischen, gesellschaftlichen und politikwissenschaftlichen Diskurs mehr denn je als sich gegenseitig ausschließende Antagonismen, die in einem dauernden Spannungsfeld stehen, diskutiert. Insbesondere die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus beschlossenen sicherheitspoliti-

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

schen Maßnahmen haben damit eine grundlegende Problematik der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung wieder aufleben lassen. Im Schrifttum wird häufig die Ansicht vertreten, zwischen Sicherheit und Freiheit bestehe ein Spannungsverhältnis, da zu viel Freiheit die Sicherheit beeinträchtige, während ein hohes Maß an Sicherheit wiederum die Freiheit einschränke. Am Beispiel der Ausübung von Staatsgewalt lässt sich diese Problematik leicht veranschaulichen, denn einerseits kann diese die Sicherheit der Bürger bewahren, indem sie Bedrohungen durch Andere abwehrt. Sie kann sich aber andererseits auch selbst als Bedrohung erweisen, wenn eine Überbewertung der Sicherheit zu Lasten der bürgerlichen Freiheit erfolgte und freiheitliche Rechte dadurch in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt würden.

Auch im ideengeschichtlichen Kontext, in welchem die Sicherheitsgewährleistung als Teil einer staatlichen Schutzpflicht, aus der sich die eigentliche Legitimationsgrundlage des Staates ableiten lässt, eine Selbstverständlichkeit darstellt, kam die Ambivalenz der „Staatsaufgabe Sicherheit“ bereits zum Ausdruck. Denn alle staatstheoretischen Modelle sehen in einem gewissen Maße – sei es explizit (Hobbes) oder implizit (Locke) – den Verzicht auf Freiheit zugunsten von Sicherheit vor. Dass der Aspekt der Sicherheit grundsätzlich mit der Idee der individuellen Freiheit in Konflikt geraten kann, wenn der Staat zur Wahrung der Freiheitsrechte potenziell bedrohter Bürger seinerseits Freiheits Eingriffe vornimmt, stellt somit eine mit moderner Staatlichkeit verbundene Problematik dar. Einen solchen Konflikt sieht auch der Rechtswissenschaftler Christoph Gusy, der die Ansicht vertritt, dass Freiheits- und Schutzauftrag unterschiedlich und oftmals gegenläufig seien.¹⁴¹

Im Hinblick auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit bei der Terrorismusbekämpfung kommt dieses Spannungsverhältnis besonders deutlich zum Ausdruck: Maßnahmen, die im Vorfeld einer konkreten Gefahr angewendet werden und die Funktion einer Verdachtsschöpfung oder -konkretisierung erfüllen, greifen verstärkt in die Freiheit der Betroffenen ein. Andererseits soll damit dem Sicherheits- und Schutzbedürfnis der Bevölkerung nachgekommen werden. Wägt man die beiden Rechtsgüter gegeneinander ab, so ist ein Ergebnis

¹⁴¹ Vgl. Gusy, S. 1.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

nicht leicht zu finden,¹⁴² denn die Freiheit des Einzelnen bildet zwar einen überragend hohen Wert des Grundgesetzes, doch auch die Sicherheit stellt einen Wert mit Verfassungsrang dar.

Wenngleich sich das Maß gewünschter bzw. benötigter Sicherheit kaum feststellen lässt und die Angst vor terroristischen Bedrohungen individuell verschieden ist, kann generell von einem menschlichen Grundbedürfnis nach Sicherheit ausgegangen werden. Daher erscheint die Annahme gerechtfertigt, dass sich individuelle Freiräume der Lebensgestaltung im Sinne eines erfolgreichen, angenehmen, politisch und gesellschaftlich aktiven Lebens für jeden Menschen erst auf der Basis eines sicheren Lebens eröffnen. Wilhelm von Humboldt formuliert dies so: „Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden noch die Früchte derselben zu genießen, denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.“¹⁴³ Umgekehrt würde aber auch Sicherheit ohne jegliche Freiheit in einem totalitären „Überwachungsstaat“ münden.

Neben dem soeben dargestellten Spannungsverhältnis wird hier ein Ergänzungsverhältnis deutlich: Freiheit wird erst durch Sicherheit möglich, dabei ist Freiheit eine Zielbestimmung und Sicherheit eine der Voraussetzungen, um in Freiheit leben zu können – die beiden Werte bedingen sich also gegenseitig. Auch nach Ansicht Udo di Fabios, ehemaliger Richter des BVerfG, könne, „wer über Freiheit redet, über Sicherheit nicht schweigen“, denn frei zu sein bedeute, „sein Leben frei gestalten zu können, ohne drückende Furcht“,¹⁴⁴ was wiederum ein gewisses Maß an Sicherheit voraussetzt. Indem der Staat Frieden gewährleistet und die Bürger durch Herstellung von Sicherheit insbesondere von ihrer Furcht vor Verbrechen, Gewalt und Tod befreit, ermöglicht er menschliche Freiheit.¹⁴⁵ Ein solch komplementäres Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit entspräche auch dem grundgesetzlichen Prinzip der wehrhaften Demokratie: Um die freiheitlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes für die Bürger zu erhalten, kann und muss sich der Staat gegen solche

¹⁴² Vgl. Mager: Terrorismusbekämpfung zwischen Freiheit und Sicherheit, S. 80.

¹⁴³ Von Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), S. 118 f.

¹⁴⁴ Di Fabio: Sicherheit in Freiheit. In: NJW 7 (2008), 421 (422).

¹⁴⁵ Vgl. Papier, Welt Online.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Bestrebungen zur Wehr setzen, die auf eine Gefährdung oder Beseitigung der fdGO gerichtet sind.¹⁴⁶

In ihrem Sondervotum anlässlich der Entscheidung zur Rasterfahndung äußerte Evelyn Haas, ehemalige Richterin am BVerfG, ein ähnliches Verständnis der Korrelation von Freiheit und Sicherheit. Ohne Sicherheit könne „die Freiheitsgewährleistung des Grundgesetzes nicht mit Leben erfüllt werden“,¹⁴⁷ da Sicherheit die Grundlage sei, auf der Freiheit sich erst vollends entfalten könne. Alle die Sicherheit gewährleistenden Maßnahmen seien gleichzeitig auch als Maßnahmen zu begreifen, welche die Freiheitsentfaltung ermöglichen und fördern. Da ein Gewinn an Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat die Freiheit stärke, sei darin ein Freiheitszugewinn zu sehen, und zwar auch derjenigen Bürger, die durch präventive staatliche Maßnahmen in ihrer Freiheit tangiert werden.¹⁴⁸ Daher sei der Staat gefordert, die Furcht der Menschen um ihre Gesundheit und ihr Leben ernst zu nehmen. Denn im Falle einer Bedrohung, Beeinträchtigung oder gar Vernichtung dieser elementaren Rechtsgüter der Menschen verliere auch die verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Einzelnen ihren Wert und ihre Bedeutung.¹⁴⁹ Durch die Furcht, die durch die Bedrohung des Terrorismus verursacht wird, werde der Einzelne eingeschüchtert und in seinem Verhalten beeinflusst, indem er aus Angst vor terroristischen Anschlägen bestimmte Verhaltensweisen künftig meiden werde.¹⁵⁰ Auf der anderen Seite erwachse dem Einzelnen aus der Freiheit von Furcht die Freiheit zu selbstbestimmtem Handeln, zur Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit seiner Fähigkeiten.¹⁵¹ „Indem der Staat den ihm erteilten Schutzauftrag erfüllt, schränkt er die Freiheit seiner Bürger“ somit nicht ein, „sondern stärkt und gewährleistet ihnen das Recht auf Freiheit.“¹⁵²

Sicherheit stellt damit eine der Grundbedingungen dar, um individuelle Rechte wahrnehmen und Freiheiten ausüben zu können. Bei einer solchen Betrachtung

¹⁴⁶ Vgl. Welsing, S. 106.

¹⁴⁷ 1 BvR 518/02, Abs. 174.

¹⁴⁸ Vgl. ebd., Abs. 174.

¹⁴⁹ Vgl. ebd., Abs. 175.

¹⁵⁰ Vgl. ebd., Abs. 177.

¹⁵¹ Vgl. ebd., Abs. 176.

¹⁵² Ebd., Abs. 175.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

tungsweise kommt der Sicherheit gegenüber der Freiheit in erster Linie eine dienende Funktion zu. Bezogen auf die Terrorismusbekämpfung bedeutet dies, dass sicherheitspolitische (Ermittlungs-)Maßnahmen als eine Notwendigkeit freiheitlicher Gesellschaften betrachtet werden können, da sie wesentlich dazu beitragen, dass die Sicherheit von Staat und Bürgern gesteigert wird. Freiheitsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit können folglich nicht nur gegen die Freiheit gerichtet, sondern vielmehr als Voraussetzung ihres Erhalts notwendig sein.

Im Hinblick auf die staatliche Sicherheitsgewährleistung durch Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen lassen sich damit vorerst folgende Schlussfolgerungen ziehen: Die grundrechtlichen Schutzpflichten implizieren für den Staat die Notwendigkeit, die Sicherheit von Staat und Bürgern zu gewährleisten, indem er aktiv gegen Gefahren u.a. für das Leben und die Gesundheit des Einzelnen vorgeht. Da vom internationalen Terrorismus solche Gefahren in erheblichem Maße ausgehen, ist die BRD demnach schon allein wegen der grundrechtlichen Schutzpflichten dazu angehalten, (verhältnismäßige) Bekämpfungsmaßnahmen zu ergreifen. Da das Grundgesetz einen Auftrag zur Abwehr von Beeinträchtigungen der fdGO unter der Prämisse der Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien enthält, darf und muss der Staat terroristischen Bestrebungen, welche die Beseitigung der fdGO zum Ziel haben „und die planmäßige Vernichtung von Menschenleben als Mittel zur Verwirklichung dieses Vorhabens einsetzen“, ¹⁵³ mit den notwendigen rechtsstaatlichen Mitteln entgegen treten.

In der Zusammenschau der Aspekte ist ebenfalls deutlich geworden, dass sich hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit kein einheitliches Meinungsbild abzeichnet. Zu erkennen ist einerseits die Ansicht, diese Begriffe stellten sich einander ausschließende Gegensätze dar, die in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis stehen; andererseits wird auch vielfach die Meinung vertreten, dass sich Freiheit und Sicherheit gegenseitig bedingten, sicherten und ergänzten und damit in einem wechselseitigen Verhältnis stünden. Unabhängig davon, ob man von einem Spannungs- oder einem Ergänzungsverhältnis ausgeht, ergibt sich unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten jedenfalls die Notwendigkeit einer angemessenen Balance zwi-

¹⁵³ Papier, Welt Online.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

schen Freiheit und Sicherheit, damit beide in ausreichendem Maße Beachtung finden.

4.4 Der Ausgleich von Freiheit und Sicherheit

Da sowohl Freiheit als auch Sicherheit elementare Rechtsgüter für jeden Bürger darstellen und die hinreichende Gewährleistung beider Güter zu den wichtigsten und grundlegendsten Aufgaben eines demokratischen Rechtsstaates gehört, hat dieser einen angemessenen Ausgleich zwischen der Achtung und dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und der Sorge für die Sicherheit seiner Bürger herzustellen. Dies ist in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, welcher das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit immer wieder neu austarieren und im Rahmen einer Abwägung der jeweiligen Rechtsgüter in eine angemessene Balance bringen muss.¹⁵⁴

Ob die legislativen Regelungen eher dem Freiheitsbedürfnis der Bevölkerung oder aber den Sicherheitsanforderungen Rechnung tragen, ist dem Gesetzgeber überlassen und auferlegt. Unter Einbeziehung und Würdigung sämtlicher Umstände muss dieser entscheiden, welchem der betroffenen Belange er im Einzelfall den Vorrang geben will.¹⁵⁵ Dabei gilt es weder, absolute Sicherheit herzustellen, noch absolute Freiheit zu schaffen, „sondern die Balance zwischen sicherheitspolitisch Notwendigem und rechtsstaatlich Vertretbarem zu finden.“¹⁵⁶ Die Verfolgung des Ziels absoluter Sicherheit bzw. Freiheit würde nicht nur zwangsläufig zu einer Aufhebung des jeweils anderen Wertes führen, sondern wäre auch faktisch kaum möglich und widerspräche fernerhin dem Grundgedanken der Verfassung, wonach der Gesetzgeber das Bedürfnis der Bevölkerung nach Sicherheit und die Wahrung der individuellen Freiheitsrechte auszugleichen hat. Angesichts der terroristischen Bedrohung besteht die entscheidende Aufgabe darin, „die ideale Kombination der beiden Zielsetzun-

¹⁵⁴ Vgl. BVerfGE 109, 279 (350).

¹⁵⁵ Vgl. Thiel, S. 184.

¹⁵⁶ Hanning: Sicherheit gewährleisten. In: Huster/Rudolph (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, S. 198.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

gen in der Weise zu finden, dass das maximale Maß an Freiheit durch eine optimale Gewährleistung von Sicherheit erhalten wird.“¹⁵⁷

Dass dies nicht immer gelingt, haben verschiedene Entscheidungen des BVerfG in den vergangenen Jahren verdeutlicht. Das Gericht ist die letzte Instanz der für einen Ausgleich zwischen beiden Gütern notwendigen Abwägung und konkretisiert(e) in seiner Rechtsprechung das Verhältnis zwischen der staatlichen Schutzpflicht einerseits und Eingriffen in bürgerliche Grundrechte andererseits. Die Beantwortung der Frage nach einem angemessenen Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheit wird damit maßgeblich durch das BVerfG beeinflusst. Neue technische Möglichkeiten auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr wurden dabei an den Grundrechten gemessen, was in einigen Fällen dazu führte, dass das Gericht die Anwendbarkeit bestimmter Sicherheitstechnologien begrenzte bzw. ausschloss.

Als wichtigste Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Urteile und Beschlüsse zum Großen Lauschangriff (2004)¹⁵⁸, zur Rasterfahndung (2006)¹⁵⁹, zur Online-Durchsuchung (2008)¹⁶⁰ und zuletzt zur Vorratsdatenspeicherung (2010)¹⁶¹ zu nennen, in denen die einzelnen Regelungen teilweise für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurden. In den Entscheidungen wurde im Wesentlichen bemängelt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt sei, ein Verstoß gegen das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit vorliege oder es an hinreichenden Vorkehrungen zum Schutz von Betroffenen fehle. In seinem Beschluss zur Rasterfahndung¹⁶² etwa forderte das BVerfG eine höhere Eingriffsschwelle für den Einsatz dieser Maßnahme. Eine allgemeine Bedrohungslage im Sinne einer abstrakten Gefahr reiche für die Anordnung der Rasterfahndung nicht aus; vielmehr müsse eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter vorliegen, da „bestimmte intensive Grund-

¹⁵⁷ Limbach, Zeit Online.

¹⁵⁸ 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99.

¹⁵⁹ 1 BvR 518/02.

¹⁶⁰ 1 BvR 370/07, 1BvR 595/07.

¹⁶¹ 1 BvR 256/08.

¹⁶² Bei der Rasterfahndung handelt es sich um eine besondere Form des Datenabgleichs, der nach dem 11. September 2001 auf die Identifizierung sog. „Schläfer“ zielte.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

rechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorge-
sehen werden dürfen“.¹⁶³

Das Gericht hat mit diesen Entscheidungen die Erforderlichkeit von Nachbes-
serungen der in Rede stehenden Normen seitens des Gesetzgebers betont
und sich auf diese Weise als Korrektiv gegenüber der „ausufernden“ Sicher-
heitsgesetzgebung der Legislative erwiesen. Damit hat es einen entschei-
den Beitrag geleistet zu der Frage nach der angemessenen Gewichtung von
individuellen Freiheitsrechten und Sicherheitsbelangen und ein grundlegendes
Signal an den Gesetzgeber gegeben. Der Erste Senat des BVerfG hat damit
Entscheidungen gefällt, „die für die aktuelle Diskussion zur Rechtsstaatlichkeit
und für das Verhältnis von Grundrechtsschutz und Gefahrenvorsorge von gro-
ßer Tragweite sind.“¹⁶⁴

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines verhältnismäßigen Ausgleichs
bedarf es der Festlegung des verfassungsrechtlichen Verhältnisses von Frei-
heit als Grundrecht und Sicherheit als Staatszielbestimmung und Wert mit Ver-
fassungsrang, um einen Rahmen vorzugeben, innerhalb dessen eine Abwä-
gung zwischen den beiden Werten erfolgen kann. Wenngleich Sicherheit und
Freiheit teilweise in einem gegenläufigen Verhältnis zueinander stehen kön-
nen, ist andererseits die Wahrnehmung von Freiheitsrechten auch von der E-
xistenz freiheitssichernder Elemente abhängig. Fraglich ist deshalb, wie Si-
cherheit und Freiheit – insbesondere vor dem Hintergrund terroristischer Be-
drohungen – verfassungsrechtlich aufeinander abgestimmt sind.

Eine Antwort auf diese Frage liefert das Rechtsstaatsprinzip, das für die Aus-
übung staatlicher Macht den maßgeblichen Verfassungsgrundsatz bildet. Da-
nach hat der Staat auf der einen Seite die Funktion der Grundrechte als Ab-
wehrrechte zu berücksichtigen; auf der anderen Seite aber auch ihre Funktion
als objektive Werteordnung, aus welcher sich eine staatliche Schutzpflicht be-
gründen lässt. Rechtsstaatlichkeit impliziert damit sowohl eine Disziplinierung
(um Freiheit zu bewahren) als auch eine Aktivierung (um Sicherheit zu gene-

¹⁶³ 1 BvR 518/02, Abs. 88.

¹⁶⁴ Schlögel: Das BVerfG im Politikfeld Innere Sicherheit, S. 78.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Frei- heit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

rieren) staatlichen Handelns.¹⁶⁵ Der sich daraus ergebende Doppelauftrag des Staates wirft die Frage auf, welchem der beiden Werte der Vorzug zu geben ist.

Im Schrifttum wird teilweise die Ansicht vertreten, der Freiheit sei tendenziell ein Vorrang gegenüber der Sicherheit einzuräumen. Phrasen wie „so viel Freiheit wie möglich, so viel Sicherheit wie nötig“ oder „in dubio pro libertate“ verdeutlichen diese Sichtweise. Die These von einem grundsätzlichen Vorrang der Freiheit beruht zum einen auf der Tatsache, dass Freiheitsrechte ausdrücklich in der Verfassung verankert sind und zum anderen auf der weit verbreiteten Annahme, zwischen den Werten Sicherheit und Freiheit bestehe ein kategorischer Gegensatz. Demgegenüber bezweifelt aber etwa Jutta Limbach, ob man „[a]ngesichts der neuen Dimension des Terrorismus und der damit verbundenen Gefahr für Leib und Leben tausender Menschen“ schlicht den Standpunkt vertreten könne, den individuellen Freiheitsrechten sei stets ein Vorrang einzuräumen. Darüber hinaus sei davon auszugehen, dass in der Bevölkerung der Wunsch nach einer Erhöhung der Sicherheitsstandards besteht. Das Verlangen nach einer umfassenden Sicherheit überlagere in zahlreichen Bereichen das „Streben nach Freiheitssicherung“; eine Tatsache, auf die auch der Gesetzgeber entsprechend reagieren müsse.¹⁶⁶ Auch Hans-Jürgen Papier, ehemaliger Präsident des BVerfG, spricht von einem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung aufgrund der Gefahr terroristischer Anschläge, welchem Rechnung zu tragen sei.¹⁶⁷

Mit einem solchen Bedürfnis scheint eine grundsätzliche Bereitschaft der Bevölkerung einherzugehen, zugunsten einer gesteigerten Sicherheit teilweise auf ihre Freiheit zu verzichten. Dies macht auch eine Umfrage des Marktforschungsinstituts „Emnid“ aus dem Jahr 2007 deutlich, nach der jeder zweite Deutsche bereit sei, wegen der Terrorgefahr vorübergehend Einschränkungen persönlicher Freiheitsrechte in Kauf zu nehmen. Laut Umfrage sei dies darauf zurückzuführen, dass die Bürger in Deutschland sich große Sorgen aufgrund

¹⁶⁵ Vgl. Mager, S. 76 f.

¹⁶⁶ Limbach, Zeit Online.

¹⁶⁷ Vgl. Darnstädt: „Ohne Wenn und Aber“, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-55410948.html>.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

terroristischer Gefahren machten. So gaben rund 25 Prozent der Befragten an, dass sie sich durch islamistische Terroristen persönlich bedroht fühlten.¹⁶⁸

Der oben skizzierte Doppelauftrag des Rechtsstaatsprinzips bekräftigt ebenfalls nicht die Vermutung einer prinzipiellen Vorrangstellung der Freiheit. Eine solche Annahme lässt sich daher verfassungsrechtlich nicht begründen. Gleiches gilt im Übrigen für Äußerungen, die der Sicherheit nach dem Grundsatz „in dubio pro securitate“ den allgemeinen Vorrang geben. Mit der Handlungspflicht (rechtsstaatlicher Schutz durch Sicherheitsgewährleistung) einerseits und den Handlungsgrenzen (rechtsstaatliche Freiheit) andererseits stehen sich somit zwei grundsätzlich gleichberechtigte rechtsstaatliche Werte gegenüber; im Ausgangspunkt hat keiner für sich betrachtet Vorrang. Vielmehr ist eine Lösung nach Maßgabe der betroffenen Rechte und ihrer Gefährdung notwendig.¹⁶⁹

Wie gezeigt, lässt sich keine allgemein verbindliche Aussage darüber treffen, welchem der beiden Rechtsgüter ein Vorrang zukommen soll. Aus dem Verfassungsrecht ergeben sich gewisse Mindestvorgaben für die Herstellung einer Balance zwischen Sicherheit und Freiheit (z.B. die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder die Achtung der Menschenwürde), die aber keine allgemeine Bewertung des Verhältnisses dieser beiden Rechtsgüter zulassen, sondern einzelfallbezogen anzuwenden sind. Die Entscheidung, welchem der beiden Güter im Einzelfall das größere Gewicht beizumessen ist, liegt demnach bei der Legislative, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Freiheits- und Sicherheitsbedürfnisse stets neu artikulieren und abwägen muss. Bei seiner Aufgabe, immer wieder einen Ausgleich zwischen dem Interesse des Einzelnen an der Wahrung seiner von der Verfassung verbürgten Rechte und der Pflicht des Staates zum Rechtsgüterschutz zu finden, darf der Gesetzgeber die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit zwar neu justieren, er darf die Gewichte jedoch nicht grundlegend verschieben. Denn die staatliche Sicherheitsaufgabe wird zwar von der Verfassung auch und gerade im Interesse der Grundrechte der Bürger anerkannt;

¹⁶⁸ Emnid-Umfrage: „Mehrheit hält islamistischen Terrorismus für gefährlicher als die RAF“, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,504662,00.html>.

¹⁶⁹ Vgl. Mager, S. 78.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

zugleich verlangt sie aber von Verwaltung, Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit die Berücksichtigung der von ihnen zu verteidigenden Freiheitsrechte sowie die Herstellung und Wahrung einer angemessenen Balance.¹⁷⁰

Wenngleich dem Gesetzgeber bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ein Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum gebührt, stehen die Freiheitsrechte nicht zur unbeschränkten staatlichen Disposition. Auch außerhalb des unverrückbaren Kernbereichs der Menschenwürde dürfen sie nur insoweit angetastet werden, als dies aus (wichtigen) Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist und der Grundrechtseingriff zur Erreichung eines solchen verfassungskonformen Ziels geeignet, erforderlich und hinsichtlich der Schwere des Eingriffs noch angemessen ist.¹⁷¹ Der rechtsstaatlich fundierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bildet somit den zentralen Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung der jeweiligen Entscheidungen des Gesetzgebers bei der Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit. Das Übermaßverbot des Abwehrrechts, aber auch das Untermaßverbot der Schutzpflicht definieren dabei den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Herstellung eines Ausgleichs zwischen den kollidierenden Belangen.¹⁷²

Resümierend ist festzuhalten, dass der moderne Verfassungsstaat sowohl Sicherheit als auch Freiheit gewährleisten muss. Einen Ausgleich zu schaffen zwischen diesen beiden Werten ist Aufgabe des Gesetzgebers. Dieser hat darüber zu entscheiden, in welchem Maße die individuellen Freiheitsrechte der Bürger durch die Mittel des Rechts eingeschränkt werden, um die Sicherheit der Allgemeinheit zu gewährleisten. Gerade im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfungsgesetze spielt ein abwägender Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheit eine wichtige Rolle, denn die schwierige Balance zwischen diesen beiden Rechtsgütern wird besonders deutlich, wenn bestimmte Freiheitsrechte aus Sicherheitsgründen eingeschränkt werden. Ob ein solcher Ausgleich dem Gesetzgeber in Bezug auf die Auskunftsbefugnisse des BfV nach § 8a BVerfSchG gelungen ist, wird im folgenden Kapitel zu untersuchen sein.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 78.

¹⁷¹ Vgl. Papier, Welt Online.

¹⁷² Vgl. Gudermann: Online-Durchsuchung, S. 267.

5 Verfassungsmäßigkeit von Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG

Dass ein Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit nicht einfach zu finden ist, beweist schon die unterschiedliche Würdigung, welche die seit dem 11. September 2001 erlassenen Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen in der Öffentlichkeit und in den Fachkreisen erfahren haben. Während die einen der Meinung sind, dass diese Gesetze die kollektive Sicherheit mit der Achtung vor der individuellen Freiheit erfolgreich verbunden haben, werfen die anderen dem Gesetzgeber vor, die Problematik freiheitsbeschränkender Maßnahmen verkannt zu haben und befürchten eine Entwicklung des Rechtsstaats hin zu einem Überwachungsstaat.

Auch wenn manch einer diese Kritik angesichts des bisher überwiegend maßvollen Umgangs mit Eingriffsbefugnissen¹⁷³ und der Angewiesenheit der Bürger auf staatlichen Schutz nicht nachvollziehen kann, so gebietet die Gefahr der „Aushöhlung demokratischer Grundrechte“ einen „kritischen Umgang mit der Frage, in welchem Maße staatliche Organe zur Abwehr von Gefahren in bürgerliche Freiheitsrechte eingreifen dürfen.“¹⁷⁴ Dies wirft die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Anwendung durch staatliche Organe auf. In diesem Kapitel ist daher zu prüfen, ob diese Maßnahmen, hier exemplarisch darzustellen anhand der Auskunftsbefugnisse nach § 8a BVerfSchG, den rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gerecht werden. Dazu müssten sie einerseits geeignet und erforderlich sein, um den internationalen Terrorismus erfolgreich zu bekämpfen; andererseits müsste die damit einhergehende Einbuße an Freiheit in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen. Besonders bei präventiven Maßnahmen ist zudem eine hinreichende Berücksichtigung bzw. Kompensation freiheitssichernder rechtsstaatlicher Garantien zu beachten.

Insgesamt lassen sich hier im Wesentlichen vier zusätzliche Befugnisse unterscheiden, von denen das BfV seit Inkrafttreten des TBG, des TBEG bzw. des BVerfSchÄndG2012 im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung Gebrauch machen

¹⁷³ Vgl. BT-Drs. 16/11560, S. 12.

¹⁷⁴ Urban, S. 94.

darf. Dabei handelt es sich um die Einholung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen (sowie bei zentralen Flugbuchungssystemen) gem. § 8a Abs. 2 S.1 Nr. 1 BVerfSchG, bei Finanzdienstleistern (bzw. dem Bundeszentralamt für Steuern) gem. § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 bzw. Abs. 2a BVerfSchG, bei Telekommunikationsunternehmen gem. § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG sowie bei Telediensten gem. § 8a Abs. 1 und 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG. Die Zielsetzung des neuen Paragraphen besteht vorwiegend in der Aufklärung internationaler kommunikativer, logistischer und finanzieller Strukturen extremistischer und terroristischer Bestrebungen. Dies soll erreicht werden, indem mit Hilfe von Informationen u.a. über Konten, Geldströme, Telekommunikationsverbindungen und Reisebewegungen die Mitglieder und Hintermänner terroristischer Netzwerke ermittelt bzw. eingeschätzt werden sollen.

5.1 Datenerhebung nach § 8a BVerfSchG: Eingriff in verschiedene Grundrechte

Die Einholung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen, Finanzdienstleistern, Telekommunikationsunternehmen und Telediensten könnte einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) darstellen. Weiterhin kommt ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 2 GG in Betracht, da die Erhebung von Daten durch das BfV dazu führen könnte, dass das Verhalten der Bürger bspw. auf dem Finanzdienstleistungssektor beeinflusst wird, wenn sie Kontrollen etwa ihrer Zahlungsein- und -ausgänge befürchten. Auch könnten mit der Befugnis zur Datenerhebung bei Luftfahrtunternehmen Reisegewohnheiten verändert werden. Ferner könnte – hinsichtlich der Auskunftersuchen gegenüber Telekommunikations- und Teledienstleistern – das Grundrecht auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) tangiert sein.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts schützt den Einzelnen vor unbegrenzter Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Informationen und „gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die

Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“.¹⁷⁵ Die dahinter stehende Zielsetzung ist die Sicherung eines Bereichs privater Lebensgestaltung (Privatsphäre), über den jeder Einzelne frei und in eigener Verantwortung bestimmen kann. Ohne ein solches Recht bestünde die Gefahr, dass der einzelne Bürger auf bestimmte Handlungen verzichtet, da er befürchtet, Informationen über sein Verhalten würden aufgezeichnet, gespeichert und weitergegeben. Insofern fördert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Erhaltung der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, welche nach Auffassung des BVerfG eine elementare Bedingung für die Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit des Bürgers ist.¹⁷⁶

Jede Erhebung und weitere Verwendung von Daten durch staatliche Stellen stellt einen Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar, sofern dies ohne Zustimmung bzw. Kenntnis des Betroffenen erfolgt. Durch die Befugnis, Zugriff auf Bankdaten zu erhalten, besteht die Möglichkeit, die privaten und wirtschaftlichen Kontakte sowie infolge des zunehmenden elektronischen Zahlungsverkehrs auch Konsumprofile einschließlich persönlicher Vorlieben und Neigungen erstellen zu können. Auch bei der Abfrage von Fluggastdaten besteht eine Belastung der Betroffenen durch die Erhebung und Nutzung dieser Daten durch das BfV. Gleiches gilt für die Bestandsdatenabfrage gegenüber Telediensten. Da Bestandsdaten nicht den eigentlichen Kommunikationsvorgang betreffen, sondern nur die vertraglichen Rahmenbedingungen, fällt die Erhebung solcher Daten nicht in den Schutzbereich des Art. 10 GG. Die Auskunftersuchen gegenüber Finanzdienstleistern und Luftfahrtunternehmen sowie die Einholung von Auskünften zu Teledienste-Bestandsdaten berühren demnach den Kern des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Als gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) spezielleres Grundrecht muss es den Vorzug erhalten.¹⁷⁷

Das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG schützt nicht nur den Inhalt der Kommunikation, sondern auch deren Umstände vor der Kenntnisnahme durch

¹⁷⁵ BVerfGE 65, 1 (43).

¹⁷⁶ Vgl. Welsing, S. 41.

¹⁷⁷ Vgl. Mager, S. 103.

(staatliche oder private) Dritte. „Dazu gehört insbesondere, ob, wann und wie oft zwischen welchen Personen oder Fernmeldeanschlüssen Fernmeldeverkehr stattgefunden hat oder versucht worden ist.“¹⁷⁸ Erfasst sind somit Informationen über Kommunikationsversuche, Anschlüsse und Rufnummern sowie über Ort, Zeit und Häufigkeit des Kommunikationsverkehrs und über die Identität der Beteiligten. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich damit auch auf die Verkehrsdaten nach § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG. Durch die Verbürgung der Unverletzlichkeit des Fernmeldegeheimnisses soll vermieden werden, dass der Informations- und Meinungs austausch mittels Telekommunikationsanlagen deshalb unterbleibt oder nach Inhalt und Form verändert verläuft, weil die Beteiligten damit rechnen müssen, dass sich staatliche Stellen in die Kommunikation einschalten und Kenntnisse über die Kommunikationsinhalte oder -beziehungen erlangen.¹⁷⁹

Jede Kenntnisnahme („Erhebung“), Aufzeichnung („Speicherung“) und Verwertung („Nutzung“) von Daten zum Inhalt oder den Umständen eines fernmelde-technisch vermittelten Kommunikationsvorganges durch staatliche Stellen stellt demnach einen Eingriff in Art. 10 GG dar, wenn dies ohne Zustimmung der Betroffenen erfolgt. Bei den nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG erhobenen Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienst-Nutzungsdaten handelt es sich um Daten über die näheren Umstände der Telekommunikation, bspw. die beteiligten Rufnummern sowie Art, Zeit und Dauer der Verbindung. Auskunftersuchen des BfV bei Telekommunikationsunternehmen und Telediensten zu den bei ihnen gespeicherten (Verkehrs-)Daten berühren somit den Schutzbereich des Art. 10 GG.

Die Erhebung von Daten bei Telekommunikations- und Teledienstleistern tangiert zwar auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, andererseits schützt Art. 10 GG aber speziell die Vertraulichkeit eines Kommunikationsvorganges und damit auch die näheren Umstände einer Kommunikation. Aufgrund der Funktion des Art. 10 GG als *lex specialis* im Verhältnis zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung tritt Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hinter die spezielle Garantie des Art. 10 GG zurück, womit im Hinblick auf die Aus-

¹⁷⁸ BVerfGE 100, 313 (358).

¹⁷⁹ BVerfGE 107, 299 (313).

kunftseinholung nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG nur die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 10 GG zu prüfen ist.

Im Ergebnis ist damit Folgendes festzuhalten: Die dem BfV mit den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TBG, TBEG, BVerfSchÄndG2012) übertragenen Befugnisse greifen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen der Betroffenen ein. Durch die Kontostammdatenauskunft und die Auskunftspflichten von Finanz- und Luftfahrtunternehmen sowie die Auskunftspflicht der Teledienste zu Bestandsdaten wird in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen, während die Auskunftsbefugnisse gegenüber Telekommunikationsunternehmen und Telediensten das Fernmeldegeheimnis einschränken.

5.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Anschließend ist zu untersuchen, ob die dargestellten Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Da das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet ist, muss der Einzelne Beschränkungen hinnehmen, wenn diese durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind und eine verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die den Grundsätzen der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber angemessene verfahrensrechtliche und organisatorische Maßnahmen zu treffen (z.B. Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten), um den Schutz des Persönlichkeitsrechts hinreichend zu gewährleisten.¹⁸⁰ Das Grundrecht auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses aus Art. 10 GG unterliegt gem. Art. 10 Abs. 2 S. 1 GG ebenfalls einem Gesetzesvorbehalt.

Damit sind beide Grundrechte durch ein Gesetz beschränkbar. Mit dem BVerfSchÄndG2012¹⁸¹ liegt ein solches Gesetz vor, das grundsätzlich tauglich ist, die beiden Grundrechte wirksam zu beschränken. An dieser Stelle wäre nun zunächst zu prüfen, ob dieses Gesetz formell verfassungsmäßig ist. Hier

¹⁸⁰ Vgl. Welsing, S. 46.

¹⁸¹ Wenngleich der Großteil der Befugnisse bereits durch das TBG eingeführt wurde, wird hier der Einfachheit halber nur auf das BVerfSchÄndG2012 Bezug genommen, da dieses das aktuellste der Terrorismusbekämpfungsgesetze ist.

wird jedoch davon ausgegangen, dass im Hinblick auf Gesetzgebungszuständigkeit, Gesetzgebungsverfahren und Form keine Bedenken bestehen, weshalb die formelle Verfassungsmäßigkeit jedenfalls vorausgesetzt wird. Zu untersuchen bleibt deshalb noch die materielle Verfassungsmäßigkeit. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich dabei schwerpunktmäßig mit der Prüfung der Verhältnismäßigkeit, da diese die zentrale Komponente der materiellen Verfassungsmäßigkeit darstellt und die grundlegende Frage nach einem angemessenen Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit gerade hier besonders deutlich zum Ausdruck kommt; denn für die Beurteilung der Frage, wie weit der Staat bei der Einschränkung von Freiheitsrechten durch Anwendung nachrichtendienstlicher Informationserhebungsbefugnisse gehen darf, liefert der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit den entscheidenden Maßstab.

Um feststellen zu können, ob bezogen auf die einzelnen Maßnahmen eine angemessene Balance zwischen Sicherheitsgewährleistung und Freiheitsbeschränkung besteht, bedarf es einer sorgfältigen Abwägung zwischen den beiden Rechtsgütern. Was die rechtliche Dimension dieser Fragestellung betrifft, muss sich diese Abwägung an einer Verhältnismäßigkeitsprüfung orientieren, denn auch vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen unterliegt die Herstellung von größtmöglicher Sicherheit rechtsstaatlichen Bindungen, zu denen vor allem das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte zählt. In diesem Verbot finden auch die staatlichen Schutzpflichten ihre Grenze.¹⁸²

5.2.1 Verhältnismäßigkeit der Auskunftsbefugnisse nach § 8a BVerfSchG

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete und für sämtliche Maßnahmen des BfV in § 8 Abs. 5 BVerfSchG dargelegte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet den Nachrichtendienst dazu, bei der Ausübung seiner Befugnisse von mehreren geeigneten Maßnahmen stets die mildeste zu wählen, welche zugleich angemessen, d.h. verhältnismäßig im engeren Sinne, sein muss. Dieser Grundsatz ist vor allem deshalb von solch wesentlicher Bedeutung, weil Grundrechte ihr Schutzpotenzial grundsätzlich nur dann entfalten

¹⁸² Vgl. Papier, Welt Online.

können, wenn übermäßige, d.h. unangemessene Einschränkungen ausgeschlossen sind.

Daher ist nunmehr die Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkungen durch die einzelnen Auskunftsbefugnisse zu bewerten. Hierfür sind Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zu untersuchen.

a) Vorliegen eines legitimen Zwecks

Es ist zunächst herauszuarbeiten, welches der mit dem Eingriff verfolgte Zweck ist und ob dieser rechtmäßig ist, da ausschließlich rechtmäßige Zwecke staatliche Eingriffe legitimieren können.

Wie sich u.a. aus der Gesetzesbegründung zum TBG¹⁸³ und der von der Bundesregierung nach dem 11. September 2001 entwickelten Anti-Terror-Strategie¹⁸⁴ ergibt, wird mit den Terrorismusbekämpfungsgesetzen das Ziel verfolgt, die Netzwerke und Strukturen des internationalen Terrorismus aufzuklären bzw. zu schwächen und zu zerstören, um Anschläge im Voraus zu verhindern und dadurch die Sicherheit in Deutschland zu erhöhen. Da die Schaffung bzw. Bewahrung von Sicherheit eine wichtige Staatsaufgabe mit Verfassungsrang ist, stellt die Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus einen legitimen Zweck dar.

Im Folgenden ist nunmehr zu untersuchen, ob die einzelnen Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Aus Gründen der Praktikabilität werden die einzelnen Auskunftsbefugnisse entsprechend ihres Eingriffscharakters – d.h. unter dem Gesichtspunkt, ob sie in das Fernmeldegeheimnis oder in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen – zusammengefasst. Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG sowie Ersuchen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG werden daher jeweils gemeinsam untersucht.

b) Geeignetheit

¹⁸³ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 1 f.

¹⁸⁴ Vgl. BT-Drs. 15/3142, S. 3 f.

Geeignetheit impliziert vor allem die Tauglichkeit eines Mittels zur Erreichung des angestrebten Zwecks. So ist eine Maßnahme geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Maßnahmen, welche für die Erreichung des Zwecks objektiv untauglich bzw. rechtlich oder tatsächlich unmöglich sind, erfüllen das Kriterium der Geeignetheit demnach nicht. Es kommt jedoch nicht darauf an, ob der Erfolg durch die Anwendung der Maßnahme tatsächlich eintritt – die abstrakte Möglichkeit einer Zweckerreichung reicht bereits aus.

(1) Maßnahmen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG

Die Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG müssten zur Erreichung des Zwecks geeignet und damit für den gewünschten Erfolg zumindest förderlich sein. Hierbei sind die Zielvorstellungen des Gesetzgebers in Bezug zu setzen, wonach mit den hinzugekommenen Befugnissen der neuen Dimension der Bedrohung durch terroristische Anschläge begegnet werden soll und die hinter dieser Bedrohung steckenden internationalen logistischen Verknüpfungen, Strukturen und Netzwerke erkannt, aufgedeckt und bekämpft werden sollen.¹⁸⁵ Es gilt daher, zu untersuchen, ob die einzelnen Maßnahmen geeignet sind, die Gefährdung durch den Terrorismus zu verringern.

Was die Auskunftsbefugnisse zu Teledienste-Bestandsdaten betrifft, so dienen diese als Grundlage für weitere Ermittlungen nach § 8a Abs. 2 BVerfSchG, da hierfür die Kenntnis bestimmter (Bestands-)Daten eine entscheidende Voraussetzung ist, um überhaupt ein Auskunftersuchen stellen zu können. Auskunftersuchen zu Bestandsdaten gegenüber Telediensten ermöglichen neben der Feststellung der Identität eines Nutzers die Ermittlung seiner Kontodaten und erleichtern so die Aufklärung eines Verdächtigen.

Da der internationale Terrorismus naturgemäß durch staatenübergreifende Aktivitäten gekennzeichnet ist, welche u.a. anhand von finanziellen Verbindungen nachvollziehbar sind, bildet der Zugriff auf Daten von Finanzdienstleistern eine

¹⁸⁵ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 35.

wichtige Maßnahme, um terroristische Netzwerke zu erkennen und aufklären zu können und Hinweise auf terroristische Aktivitäten zu erhalten. Die logistischen Vorbereitungen für terroristische Aktivitäten und deren Finanzierung können auf diese Weise bekämpft werden. Zudem bietet die Einsichtnahme in Konten terroristischer Akteure einen Einblick in die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen und kann eine Einschätzung der finanziellen Ressourcen und gleichzeitig der Handlungsmöglichkeiten bzw. der Gefährlichkeit verdächtiger Personen und Organisationen ermöglichen. Durch die Feststellung von Kontoinhabern und weiteren Verfügungsberechtigten können Kontaktpersonen und Hintermänner ermittelt werden, während sich anhand bargeldloser Verfügungen an Tankstellen, Geldautomaten oder in Kaufhäusern und Supermärkten unter Umständen Bewegungsbilder erstellen lassen. Auch kann ggf. die politische und religiöse Orientierung verdächtiger Personen genauer eingeschätzt werden, wenn bspw. Moschee- und Mitgliedsbeiträge oder Parteispenden entrichtet wurden.

Ein gezieltes Vorgehen gegen die Terrorismusfinanzierung ist für eine wirksame Abwehr terroristischer Gefahren von großer Bedeutung. Auskunftersuchen bei Finanzdienstleistern können zur Aufklärung finanzieller Transaktionen beitragen, welche zum Zwecke der Unterstützung terroristischer Aktivitäten getätigt wurden. Ein Erfolg, der mit dieser Auskunftsbefugnis im Zusammenhang steht, ist die Aufklärung des Hamas-Finanzierungsnetzwerks in Europa mit einem daraus resultierenden Verbot des Spendensammelvereins „Al Aqsa e.V.“¹⁸⁶, wodurch dem Ziel der Schwächung bzw. Unterbindung von Finanzströmen Rechnung getragen wurde.

Durch den Zugriff auf Daten von Luftfahrtunternehmen lassen sich internationale Verbindungen sowie Ruhe- und Vorbereitungsräume, aber auch Zielgebiete terroristischer Personen und Organisationen nachvollziehen. So haben nicht nur die Attentäter des 11. September 2001 Ausbildungslager im Ausland besucht; dem Verfassungsschutzbericht 2010 zufolge waren auch in den vergangenen Jahren vermehrt Reisebewegungen von in Deutschland wohnhaften Personen aus dem islamistischen Spektrum in Richtung Pakistan oder Afghanistan festzustellen, die vermutlich dem Ziel dienen, dort ein terroristisches

¹⁸⁶ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 9.

Ausbildungslager zu besuchen.¹⁸⁷ Kenntnisse über solche Reisebewegungen eignen sich nicht nur zur Einschätzung der Gefährlichkeit der verdächtigen Personen, sie können auch Bewegungsbilder ermöglichen und gewährleisten auf diese Weise eine intensive Beobachtung der betroffenen Person, was für die Aufklärung potenzieller Attentäter sowie deren Planungen und damit letztlich für die Verhinderung von Anschlägen von Bedeutung sein kann.

In der Vergangenheit haben die Auskünfte von Luftfahrtunternehmen u.a. dazu beigetragen, Anhaltspunkte für Reisebewegungen von Personen, die den Netzwerken „Arabischer Mujahedin“ angehörten, zu verifizieren.¹⁸⁸ Auch bei den Ermittlungen zur „Düsseldorfer Zelle“, welche schließlich zur Festnahme mehrerer Personen führten, die im Verdacht stehen, im Auftrag der Al Qaida Anschläge in Deutschland geplant zu haben, kamen Abfragen zu Flugpassagierdaten zum Einsatz.¹⁸⁹

Eine grundsätzliche Eignung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Sinne einer Aufklärung von Finanzstrukturen und Reisewegen terroristischer Akteure kann daher bejaht werden.

(2) Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG

Wie bereits dargestellt, ist eines der Ziele der neuen Befugnisse die Ermittlung personeller Verflechtungen des internationalen Terrorismus. Die Gewinnung solcher Erkenntnisse setzt die Feststellung von Kommunikationspartnern und deren Standorten voraus. Auskünfte zu den Begleitumständen der Telekommunikation und der Nutzung von Telediensten tragen dazu bei, das Kontaktfeld verdächtiger Personen zu erhellen und können Aufschluss darüber geben, wer diese Partner sind. Durch die Möglichkeit, anhand von Verbindungs- und Nutzungsdaten weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke zu erkennen, lassen sich zusätzliche Ermittlungen zielgerichtet vorbereiten. Terroristische Netzwerkstrukturen können auf diese Weise aufgeklärt und die maßgeblichen Akteure ermittelt werden. Auch kann eine Maßnahme nach § 8a Abs. 2 S. 1

¹⁸⁷ Vgl. BMI (Hrsg.), S. 210 f.

¹⁸⁸ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG“, S. 14.

¹⁸⁹ Vgl. BT-Innenausschuss: Wortprotokoll zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vom 17.10.2011, Nr. 17/52, S. 10.

Nr. 4 BVerfSchG zu Erkenntnissen über eine eventuell stattfindende konspirative Kontaktaufnahme oder eine verdeckte Kommunikation führen. Zudem soll das BfV dadurch Informationen über die Kommunikationswege terroristischer Gruppierungen erhalten, um die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege einer G10-Maßnahme vorzubereiten.¹⁹⁰ Wird im Rahmen einer Verkehrsdatenanalyse bspw. festgestellt, dass ein Verdächtiger telefonischen Kontakt zu anderen einschlägigen Personen der beobachteten Szene unterhält, so kann diese Information bei der Begründung des Antrags auf eine G10-Maßnahme dienlich sein.

Auch die Bestimmung von Standortdaten bei mobilen Anschlüssen und die damit verbundene Möglichkeit, Bewegungsbilder zu erstellen sowie die auf der Grundlage der Verbindungsdaten erstellten Kommunikationsprofile können wichtige Aufschlüsse über die Kommunikationsbeziehungen der unter Beobachtung stehenden Person oder Organisation ergeben. Gleiches gilt für die Teledienste-Nutzungsdaten.¹⁹¹ Darüber hinaus lassen sich durch eine Analyse von Telekommunikationsverkehrsdaten Überschneidungen innerhalb eines Phänomenbereichs, zum Teil aber auch bereichsübergreifend feststellen, wodurch Verbindungen und Beziehungsgeflechte zwischen einzelnen Netzwerken erkannt werden können. Auskünfte von Telekommunikationsunternehmen können jedoch nicht nur Erkenntnisse dazu liefern, mit welchen Personen ein Verdächtiger in Verbindung steht, sondern auch, zu welchen einschlägigen Akteuren er *keine* Kontakte unterhält bzw. in welche Organisationen er *nicht* eingebunden ist. Dies kann ebenfalls eine wichtige Erkenntnis sein und den Betroffenen ggf. entlasten, indem ein Verdacht entkräftet wird.¹⁹²

Dass Auskunftersuchen bei Telekommunikationsunternehmen bei ihrer Anwendung in der Praxis bereits zu wichtigen Erfolgen geführt haben, zeigen die Ermittlungen im Fall der „Düsseldorfer Zelle“. Hier kamen die Befugnisse nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG in deutlichem Umfang zum Tragen. So haben Auskünfte zu Telekommunikationsverkehrsdaten „erste essentielle Ermittlungsansätze ergeben [...], die überhaupt erst zu der Identifizierung der maß-

¹⁹⁰ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 39 f.

¹⁹¹ Vgl. ebd., S. 40.

¹⁹² Auskunft durch sachkundige Mitarbeiter des BfV.

geblichen Personen und schließlich auch zu ihrer Festnahme geführt haben.“¹⁹³

Die Auskunftseinholung bei Telekommunikationsunternehmen und Telediensten ist somit geeignet, den angestrebten Zweck der Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch Aufklärung terroristischer Strukturen und Netzwerke u.a. mittels der Erfassung personeller Beziehungsgeflechte von Telekommunikationsteilnehmern zu fördern.

c) Erforderlichkeit

Entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat das BfV von mehreren möglichen geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, welche den Betroffenen aller Voraussicht nach am wenigsten beeinträchtigt¹⁹⁴ (Grundsatz des mildesten Mittels). Erforderlich ist eine Maßnahme, „wenn ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht weniger fühlbar einschränkendes Mittel nicht gewählt werden könnte.“¹⁹⁵ Daher ist an dieser Stelle danach zu fragen, ob es Maßnahmen gibt, die den angestrebten Zweck ebenso erreichen können, die aber gegenüber den Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG ein milderes Mittel darstellen.

Andere Maßnahmen, welche die Beobachtung der terroristischen Szene durch Aufklärung von Reisebewegungen, finanziellen Strukturen und Kommunikationspartnern der entsprechenden Akteure auf gleiche Weise ermöglichen und zugleich einen geringeren Eingriffscharakter aufweisen, sind jedoch nicht ersichtlich. Schließlich sind die Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG auch deshalb eingeführt worden, da sich nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gerade in diesen Bereichen Handlungsbedarf als nötig erwiesen hatte. Gerade im Hinblick auf das Ziel der Aufdeckung von Beziehungsgeflechten sogenannter „Schläfer“ steht diesen Instrumenten eine gewisse Alternativlosigkeit entgegen.

¹⁹³ BT-Innenausschuss: Wortprotokoll zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vom 17.10.2011, Nr. 17/52, S. 10.

¹⁹⁴ Vgl. § 8 Abs. 5 S. 1 BVerfSchG.

¹⁹⁵ BVerfGE 33, 171 (187).

Des Weiteren ist anzumerken, dass die einzelnen Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG gegenüber verschiedenen anderen nachrichtendienstlichen Mitteln als weniger eingriffsintensiv zu bewerten sind. Im Vergleich zu G10-Maßnahmen bspw. stellt das Auskunftersuchen zu Telekommunikationsverkehrsdaten das mildere und manchmal auch bereits ausreichende Mittel zur Aufgabenerfüllung dar; schließlich werden hier keine Kommunikationsinhalte erfasst, sondern lediglich die näheren Umstände. Auch sind Auskunftersuchen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG im Vergleich zu G10-Maßnahmen oftmals das effektivere Mittel, da die konspirative Ausdrucksweise vieler, der islamistischen Szene angehörenden Telekommunikationsteilnehmer die Nutzbarkeit von Kommunikationsinhalten, die durch G10-Maßnahmen gewonnen werden, erschwert bzw. verhindert.¹⁹⁶ Damit bleibt festzuhalten, dass die Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG das Merkmal der Erforderlichkeit erfüllen.

d) Angemessenheit

In jeder Bedrohungslage geht es letztlich darum, den Schutzauftrag des Staates für Gesundheit und Leben der Bürger einerseits und die möglichst weitgehende Schonung der Grundrechte beim Einsatz staatlicher Ermittlungsmethoden andererseits in ein ausgeglichenes, angemessenes Verhältnis zu bringen. Nach § 8 Abs. 5 S. 2 BVerfSchG darf das vom BfV gewählte Mittel keinen Nachteil verursachen, der „erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.“ Das Prinzip der Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verlangt, dass der beabsichtigte Erfolg der Maßnahme und die Folgen des Eingriffs in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (Mittel-Zweck-Relation). Auch angesichts „der Dringlichkeit der ihn [Anm.: den Erfolg] rechtfertigenden Gründe muss die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein“,¹⁹⁷ d.h. es darf nicht gegen das sog. Übermaßverbot verstoßen werden. Mit anderen Worten: Die Bedeutung des Rechtsguts, das geschützt werden soll, darf nicht außer Verhältnis zu dem Rechtsgut stehen, welches durch die nachrichtendienstliche Maßnahme eingeschränkt werden soll. An dieser Stelle ist eine Abwägung zwischen dem Allgemeininteresse an Sicherheit und der Wahrung der freiheitlichen Belange des Einzelnen erforderlich.

¹⁹⁶ Auskunft durch sachkundige Mitarbeiter des BfV.

¹⁹⁷ BVerfGE 30, 292 (316).

(1) Maßnahmen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG

Der mit dem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einhergehenden Einbuße an Freiheit steht ein beabsichtigter Zuwachs an Sicherheit gegenüber. Fraglich ist daher, ob die Freiheitseinbuße vor dem Hintergrund dieses Sicherheitszuwachses angemessen ist. Hierfür muss zunächst festgestellt werden, wie intensiv der Eingriff in das Freiheitsrecht ist. Im Anschluss daran ist zu erörtern, wie bedeutsam sich das gegenläufige Prinzip, also die Herstellung eines Gewinns an Sicherheit, darstellt.

Mit der Möglichkeit, umfassendes Datenmaterial ohne Wissen des Betroffenen erhalten zu können, liegt ein deutlicher Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Da diese „Maßnahmen allein aber wohl noch nicht geeignet sind, einen Menschen generell in seinen selbstbestimmten Lebensgewohnheiten zu beeinflussen, liegt zumindest kein Eingriff höchster Qualität vor.“¹⁹⁸ Auch der Vergleich mit besonders intensiven Eingriffen, wie dem Einsatz technischer Überwachungsmittel in einer besonders geschützten Sphäre wie der eigenen Wohnung, lässt auf einen Eingriff von mittlerer Intensität schließen.¹⁹⁹

Demgegenüber ist zu untersuchen, wie groß der Gewinn an Sicherheit ist. In diesem Zusammenhang sind die aktuellen Entwicklungen im Bereich des internationalen Terrorismus zu berücksichtigen. Dieser stellt, wie fehlgeschlagene, vereitelte und erfolgreiche Anschläge in Europa und Deutschland gezeigt haben, eine sichtliche Bedrohung dar. Die seit dem 11. September 2001 fortgeschriebenen Gefährdungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass mit weiteren, auch schwersten terroristischen Anschlägen in und gegen Deutschland zu rechnen ist. Insofern besteht ein grundsätzliches Bedürfnis nach entsprechenden Sicherheits- bzw. Schutzmaßnahmen. Angesichts der hohen potenziellen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ist dem Sicherheitszuwachs, auch aufgrund der hohen Wertigkeit der gefährdeten Rechtsgüter, eine große Bedeutung beizumessen. Bedenkenswert ist neben der Betrof-

¹⁹⁸ Mager, S. 107.

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 107.

fenheit besonders hochrangiger Rechtsgüter wie dem Leben und der körperlichen Unversehrtheit der Bürger aber auch die spezifische Gefährlichkeit sich rechtstreu verhaltender Täter, welche zwangsläufig nur durch die Kenntlichmachung von Beziehungsgeflechten identifiziert werden können.²⁰⁰ Da das Strafrecht als Abschreckungsmittel – ebenso wie das klassische Gefahrenabwehrrecht, welches an eine bereits bestehende Gefahr anknüpft – hinsichtlich der typischen Strategien des internationalen Terrorismus²⁰¹ versagen muss, aufgrund der „Schläfereigenschaft“ von Terroristen der Täterkreis nur schwer einzugrenzen ist und auch die Reaktionen der Täter, welche ihr eigenes Leben nicht nach weltlichen Gesichtspunkten bewerten, kaum einschätzbar sind, kann die Notwendigkeit von Sicherheitsgesetzen und -maßnahmen, die dem Präventionsgedanken Rechnung tragen, nicht von der Hand gewiesen werden.²⁰²

Der Einschränkung eines bedeutenden Freiheitsrechts durch den Staat steht damit ein Zuwachs an Sicherheit gegenüber, welcher vor dem Hintergrund der außergewöhnlichen und besonders gefährlichen Bedrohung des internationalen Terrorismus ebenfalls als bedeutend angesehen werden muss. Im Ergebnis eröffnet sich aufgrund der etwa gleich wiegenden Rechtsgüter der Spielraum des Gesetzgebers. Der durch die Anwendung der Befugnisse des BfV erfolgende Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist daher zumindest nicht unverhältnismäßig und bei Einhaltung der vorgesehenen Eingriffsvoraussetzungen und Verwendungsvorschriften somit auch gerechtfertigt.

Es wurde bereits festgestellt, dass Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG organisatorischer, prozeduraler und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen bedürfen, die der Verletzung des Freiheitsrechts entgegenwirken bzw. diese abmildern, um die Verhältnismäßigkeit der Regelung insgesamt zu erreichen. Derartige Vorkehrungen zielen auf den Schutz persönlicher Daten vor unbefugter, unzumutbarer und missbräuchlicher Verwendung. Zu diesem Zweck trifft § 8b BVerfSchG Aussagen zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 107.

²⁰¹ Gemeint ist hier insbesondere die bevorzugte Strategie des Selbstmordattentats.

²⁰² Vgl. Mager, S. 80.

Daten und zur Kontrolle des Verfahrens durch die G10-Kommission und das PKGr.²⁰³

§ 8b Abs. 2 S. 7 BVerfSchG bestimmt, dass für die Verarbeitung der nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erhobenen Daten § 4 G10-Gesetz entsprechend anzuwenden ist. Darin sind strenge Prüfungs-, Löschungs- und Datenübermittlungsregelungen enthalten, womit den Belangen der Betroffenen Rechnung getragen wird und die wesentlichen verfahrensrechtlichen und organisatorischen Regelungen getroffen werden, die bei einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erforderlich sind. Die besonderen Voraussetzungen an die Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sind somit gewahrt.

Darüber hinaus gehend hat der Gesetzgeber verschiedene Vorkehrungen getroffen, um die Eingriffsintensität möglichst gering zu halten und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen fortlaufend zu gewährleisten. Zum einen wird im TBG, im TBEG sowie im BVerfSchÄndG2012 eine Evaluierung dieser Regelungen angeordnet; das TBEG und das BVerfSchÄndG2012 sehen hier die Einbeziehung eines bzw. mehrerer Sachverständiger vor. Zudem sind bei der nächsten Evaluierung gem. Art. 9 BVerfSchÄndG2012 insbesondere auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Auskunftsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der tatsächlichen Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung. Durch die regelmäßigen Evaluierungen soll gewährleistet werden, dass nur solche Maßnahmen, die auch tatsächlich geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erfüllen, den Sicherheitsbehörden weiter erhalten bleiben. Da eine vollständige Gesetzesfolgenabschätzung, d.h. die Beurteilung der Frage, inwieweit zusätzliche nachrichtendienstliche Befugnisse unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und der Erreichung der gesetzgeberischen Ziele tatsächlich zu einer Steigerung der objektiven Sicherheit beitragen können, im Voraus kaum möglich ist, kommt der Evaluierung sowie der anschließenden Modifizierung der Gesetze unter Berücksichtigung der Evaluierungsergebnisse eine große Bedeutung zu. Wegen der Eingriffsintensität all jener Maßnahmen, die nachrichtendienstliche Bezüge aufweisen, sind diese zudem seit ihrer Einführung be-

²⁰³ Vgl. hierzu Kapitel 3.3.2.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

fristet worden. Die Befristung wie die Evaluierung dienen dazu, die Gültigkeit dieser Maßnahmen nur dann weiterhin fortbestehen zu lassen, wenn die Bedrohungslage in Deutschland dies nach wie vor erfordert und die Geeignetheit der einzelnen Maßnahmen weiterhin bejaht werden kann.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber durch die in § 8a BVerfSchG enthaltene Begrenzung auf den Einzelfall eine Vorkehrung getroffen, welche einer unbestimmten Reichweite der Norm entgegenwirkt, indem sie bestimmt, dass ein konkreter Anlass für die Nutzung der Eingriffsbefugnisse vorliegen muss und nicht jedes an sich rechtstreue Verhalten als Eingriffsgrundlage dienen kann. Dadurch, dass die entsprechenden Daten nur einzelfallbezogen erhoben werden dürfen, sind (Sammel-)Ersuchen, die sich auf eine nicht individualisierbare Zahl von Fällen beziehen, ausgeschlossen.

Um einen angemessenen Ausgleich zwischen Freiheitsrechten und Sicherheitsbedürfnissen zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber die „Ausgewogenheit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandsvoraussetzungen andererseits zu wahren.“²⁰⁴ Die Normierung einer hohen Einsatzschwelle dient dazu, die Durchführung von Auskunftersuchen auf erhebliche Gefahrensituationen und auf die jeweiligen Gefährder sowie deren direkte Hilfspersonen zu beschränken. Durch das Merkmal der „schwerwiegenden Gefahr“ für die Schutzgüter des § 3 Abs. 1 BVerfSchG wird diesem Ziel Rechnung getragen; die Festlegung bestimmter Rechtsgüter, zu deren Schutz diese nachrichtendienstlichen Maßnahmen ausschließlich eingesetzt werden dürfen, entfaltet hier eine begrenzende und grundrechtsschützende Wirkung, indem der Gebrauch der Auskunftsbefugnisse auf bestimmte Eingriffe beschränkt wird.

Durch § 8a Abs. 3 BVerfSchG wird für die Erhebungsmöglichkeiten nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG eine Beschränkung vorgesehen, wonach sich die Anordnungen nur unter den dort dargelegten Voraussetzungen gegen Haupt- bzw. Nebenbetroffene richten dürfen. Durch die Festlegung, welche Qualität der Hauptbetroffene einer Maßnahme haben muss, soll der von den Maßnah-

²⁰⁴ Papier, Welt Online.

men betroffene Personenkreis eingegrenzt und eine Massendatenabfrage verhindert werden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen – Erfordernis der Betroffenheit bestimmter Schutzgüter, Erheblichkeit der Gefahr und Qualifizierung von Haupt- und Nebenbetroffenen – schließen einen unangemessenen, exzessiven Gebrauch der genannten Befugnisse aus und reduzieren die damit verbundenen Belastungen Betroffener auf eine beschränkte Zahl von Sachverhalten, in denen ein schwerwiegender Gefahrenverdacht vorliegt.

Die Regelungen des § 8b Abs. 5 und 7 BVerfSchG enthalten zudem zusätzliche Vorkehrungen zum Schutz der Betroffenen, wonach diese durch das zur Auskunft verpflichtete Unternehmen nicht aufgrund des Ersuchens benachteiligt werden dürfen und Maßnahmen nach deren Beendigung dem Betroffenen entsprechend den Regelungen des § 12 Abs. 1 G10-Gesetz grundsätzlich mitzuteilen sind.²⁰⁵

Es wird deutlich, dass sich der Gesetzgeber durchaus darum bemüht hat, die durch die Auskunftersuchen verursachten Freiheitsbeschränkungen so gering wie möglich zu halten und Vorkehrungen getroffen hat, um die Notwendigkeit dieser Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen. Was die Anwendung der Auskunftsbefugnisse in der Praxis betrifft, so zeichnet sich auch hier insgesamt ein vornehmlich positives Bild ab: Das PKGr kommt in seinen Berichten regelmäßig zu der Einschätzung, dass die Befugnisse maßvoll genutzt und Freiheitsrechte „nur in dem Maß eingeschränkt [wurden], wie es zur Wahrung der Sicherheit unbedingt für notwendig erachtet wurde.“²⁰⁶ Auch seien die Nachrichtendienste nach überwiegender Auffassung des Gremiums mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien zurückhaltend und verantwortungsvoll umgegangen.²⁰⁷ Das PKGr betonte das Verantwortungsbewusstsein und die Gewissenhaftigkeit der Sicherheitsbehörden, welche die Beschränkungen der Bürger im Bereich dieser neuen Kompetenzen „so gering wie möglich halten.“²⁰⁸

²⁰⁵ Siehe dazu Kapitel 3.3.2.

²⁰⁶ BT-Drs. 16/11560, S. 12.

²⁰⁷ Vgl. ebd., S. 12.

²⁰⁸ BT-Drs. 15/981, S. 8.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Maßnahmen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG als angemessen zu bewerten sind und durch entsprechende, u.a. verfahrensrechtliche Regelungen auch den spezifischen Anforderungen bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Genüge geleistet wird.

(2) Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG

Da mit den in Rede stehenden Befugnissen nicht auf die Kommunikationsinhalte zugegriffen wird, sondern nur auf die äußeren Umstände einer Kommunikation, liegt jedenfalls kein maximalinvasiver Eingriff in Art. 10 GG vor. Ein Verhältnisausgleich zwischen Freiheitseinbuße und Sicherheitszuwachs müsste dennoch vorliegen.

Art. 10 GG gewährleistet aufgrund des „engen Zusammenhangs mit dem Persönlichkeitsrecht einen besonders wichtigen Schutzbereich.“²⁰⁹ Telekommunikationsdaten weisen einen gewissen Grad an Sensibilität auf, da sie das Kommunikationsverhalten des Betroffenen wiedergeben und dadurch u.a. erkennen lassen, wer mit wem kommuniziert. Durch die Ermittlung von Standortdaten von Mobiltelefonen können zudem Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wer sich zu welchem Zeitpunkt an welchem Ort aufhält und ggf. ein Bewegungsprofil erstellt werden. Andererseits werden durch diese Grundrechtseingriffe nicht die Inhalte der einzelnen Gespräche und Beziehungen offen gelegt. Dies gilt auch für die Befugnisse nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG, wonach sich die zu erhebenden Informationen auf Angaben über den vom Nutzer in Anspruch genommenen Teledienst, auf Merkmale zur Identifikation des Nutzers sowie auf die Umstände (Beginn, Ende und Umfang) der Nutzung beschränken. Aus diesem Grund handelt es sich lediglich um Eingriffe von mittlerer Intensität in das durch Art. 10 GG garantierte Grundrecht. Im Hinblick auf die Frage, wie groß auf der anderen Seite der Zuwachs an Sicherheit ist, sind wiederum die gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich des internationalen Terrorismus zu berücksichtigen, für die auf die Ausführungen zu den Befugnissen nach § 8a Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2a BVerfSchG verwiesen wird.

²⁰⁹ Mager, S. 113.

Im Ergebnis eröffnet sich damit erneut der Spielraum des Gesetzgebers, da Eingriffsintensität und Sicherheitszuwachs in einem weitgehend ausgeglichenen Verhältnis stehen. Der durch die neuen Befugnisse des BfV zustande kommende Eingriff in Art. 10 GG ist daher nicht unverhältnismäßig. Weiterhin bliebe zu klären, ob auch die Nebenfolgen bezüglich der verfahrensrechtlichen und prozeduralen Anforderungen bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinreichend sind. Dazu kann ebenfalls auf die Erwägungen verwiesen werden, die zur Angemessenheit der Regelungen des § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG getroffen wurden. Den besonderen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG wird somit auch hier Genüge geleistet.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung im Sinne der Verhältnismäßigkeit lässt sich damit Folgendes festhalten: Die Anwendung der Maßnahmen nach § 8a BVerfSchG dient der Gewährleistung von Sicherheit und somit einem legitimen Ziel mit Verfassungsrang. Die Maßnahmen sind auch zur Erfüllung dieses Ziels geeignet, da sie die Aufklärung verdächtiger Personen und Organisationen und deren Umfeld hinsichtlich ihrer Finanzstrukturen und Reisebewegungen sowie ihres Telekommunikationsverhaltens und der Internetnutzung ermöglichen. Ein milderer Mittel, das ebenso geeignet wäre, ist nicht ersichtlich. Bezüglich der Angemessenheit ist zu konstatieren, dass das Übermaßverbot durch die neuen Befugnisse des BfV nicht verletzt wird und ein angemessenes Verhältnis von Sicherheit und Freiheit damit grundsätzlich gewahrt bleibt.

5.2.2 Rechtsschutz gegen Informationserhebungen nach § 8a BVerfSchG

Um eine umfassende und vollständige Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine eventuelle Balance zwischen Freiheit und Sicherheit vornehmen zu können, sind auch Rechtsschutz- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Auskunftersuchen zu berücksichtigen. Denn die Maßnahmen dürfen „nicht die Wertvorstellungen des Staates unterlaufen, so dass etwa die Rechtsschutzgarantien und Verfahrensgrundrechte ausgehöhlt oder die Kontrolle der

exekutiven Verantwortungsträger eingeschränkt würde.“²¹⁰ Dem ist an dieser Stelle gerade deshalb in besonderem Maße Beachtung zu schenken, weil Einschränkungen von Grundrechten nur dann in ein ausgewogenes Verhältnis mit den Anforderungen der Sicherheitspolitik gebracht werden können, wenn dabei rechtsstaatliche Kriterien und Maßstäbe beachtet werden. Dies wirft die Frage nach den Möglichkeiten des Rechtsschutzes und der Ausgestaltung der Kontrollmechanismen auf.

Aufgrund des für die zur Auskunft verpflichteten Unternehmen bestehenden Verbots, die Betroffenen über Anordnungen oder übermittelte Daten zu informieren (§ 8b Abs. 4 S. 2 BVerfSchG) und der in manchen Fällen verzögerten oder gar gänzlich unterbleibenden Mitteilung durch das BfV stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten des Rechtsschutzes für die Betroffenen. Jeder Person wird das grundrechtlich verbürgte Recht zugestanden, sich gegen belastende staatliche Maßnahmen gerichtlich zur Wehr zu setzen und durch ein unabhängiges Gericht überprüfen zu lassen, ob diese Maßnahmen rechtmäßig sind.

Dieses Recht ist im Rahmen des allgemeinen Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich verankert. Allerdings liegt es im Wesen und in der Arbeitsweise von Nachrichtendiensten begründet, dass der Betroffene in den meisten Fällen gar nicht weiß, dass Daten über ihn erhoben, gespeichert und genutzt werden und dass insofern eine gerichtliche Nachprüfung der Verfassungsschutztaetigkeit für gewöhnlich zunächst nicht in Frage kommt. Da es in der Natur der Sache liegt, dass verdeckt erfolgende Grundrechtseingriffe im Rahmen der Gefahrenabwehr nur dann ihren Zweck erfüllen können, wenn sie vom Betroffenen unbemerkt bleiben, führt dies zwangsläufig zu einer Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten. Bei einer eingeschränkten Rechtsschutzgarantie infolge kollidierenden Verfassungsrechts – wie z.B. aufgrund von Sicherheitsaspekten – hat der Gesetzgeber das entstehende Rechtsschutzdefizit insbesondere durch umfangreiche Kontrollmechanismen zu kompensieren, denn um ein rechtsstaatliches Vorgehen der exekutiven Gewalt gewährleisten zu können, ist eine effiziente Kontrolle unabdingbar.²¹¹

²¹⁰ Vgl. Mager, S. 83.

²¹¹ Vgl. ebd., S. 118.

Eine solche Kompensation findet vorliegend durch die Kontrolle der G10-Kommission statt, welche die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften überprüft. Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich dabei auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erlangten personenbezogenen Daten. Auch die umfangreichen Berichtspflichten der Bundesregierung gegenüber dem PKGr durch die Vorlage halbjährlicher detaillierter Berichte, die Auskunft zu Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten geben, tragen zu einer ausführlichen Kontrollmöglichkeit bei. Eine externe Kontrolle findet zudem durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) statt.²¹²

Auf diese Weise wird gewährleistet, dass eine hinreichende Kontrolle zum Schutz des einzelnen Bürgers erfolgt, die als Ausgleich dafür dient, dass Betroffene die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nur in eingeschränktem Maße in Anspruch nehmen können. Die nach § 8a BVerfSchG erhobenen Informationen unterliegen somit einer intensiven internen (durch Behördenleitung und BMI)²¹³ und externen (durch G10-Kommission und PKGr) Kontrolle, die ggf. durch eine Prüfung seitens des BfDI ergänzt werden kann.

5.3 Zwischenergebnis

In Abwägung mit den durch terroristische Bestrebungen drohenden schwerwiegenden Gefahren, deren Abwehr die Regelungen in § 8a BVerfSchG dienen sollen, ist die entstehende Freiheitseinbuße nicht unangemessen. Auch hat der Gesetzgeber verschiedene Vorkehrungen getroffen, um den Eingriffscharakter möglichst gering zu halten und die Betroffenen dadurch vor unangemessenen Einschränkungen ihrer Freiheit zu schützen. Diese Vorkehrungen sorgen dafür, dass das BfV so selten und so gering wie möglich in bürgerliche Freiheitsrechte verdächtiger Personen eingreift.

Die durch entsprechende tatbestandliche Voraussetzungen hoch ausgestaltete Einsatzschwelle gewährleistet, dass jeder Anwendung der neuen Befugnisse

²¹² Vgl. Droste, S. 617.

²¹³ Vgl. hierzu das Anordnungsverfahren in Kapitel 3.3.2.

hohe Hürden auferlegt sind. Das Verfahren zur Einholung von Auskünften ist so ausgestaltet, dass es den Betroffenen möglichst wenig belastet; die Verfahrensregelungen gewährleisten, dass die Einholung der jeweiligen Auskünfte zulässig und notwendig ist.

Auf diese Weise werden die Rechte der Betroffenen definiert und gewahrt. Auch sind hinreichende Möglichkeiten der Kontrolle und des Rechtsschutzes vorhanden. Anhand der vom PKGr vorgelegten Zahlen zur Nutzung der Befugnisse wird deutlich, dass hiervon maßvoll und mit einem strikten Einzelfallbezug Gebrauch gemacht wurde, so dass die Gefahr einer Überwachung völlig unbeteiligter Personen oder einer flächendeckenden Überwachung der Bevölkerung in der Praxis nicht besteht. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass einzelne Betroffene nicht übermäßig belastet und die Befugnisse nicht übermäßig genutzt werden. Das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit ist daher im Hinblick auf die Auskunftsbefugnisse nach § 8a BVerfSchG als ausgeglichen zu bezeichnen.

6 Fazit

Die eingangs beschriebene Gefährdungslage und die Charakteristika des internationalen Terrorismus veranschaulichen die große Bedeutung nachrichtendienstlicher Mittel und die Wichtigkeit effektiver, auf die Besonderheiten dieses Phänomens abgestimmter Instrumente der Informationsgewinnung. Da terroristische Gruppierungen die Bundesrepublik zur logistischen Vorbereitung und Finanzierung ihrer Aktivitäten nutzen, sind Informationen über Reisebewegungen, Kommunikationsstrukturen und Geldflüsse für die Sicherheitsbehörden elementare Indikatoren, um bereits in einem frühen Stadium agieren und Tatabsichten vereiteln zu können. Die im Rahmen der Anti-Terror-Gesetzgebung neu geschaffenen Befugnisse sind für das BfV daher von grundlegender Bedeutung, um auf neue Bedrohungsszenarien reagieren und den Gefahren des internationalen Terrorismus wirksam begegnen zu können.

Die Anwendung dieser Befugnisse durch das BfV ist jedoch auch stets mit Grundrechtseinschränkungen der Betroffenen verbunden. So greifen die Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und in das Recht auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses ein. Hier kommt ein Spannungsverhältnis zwischen dem Allgemeininteresse an einer effektiven Sicherheitsgewährleistung und dem Schutz des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen in seine Freiheitsrechte zum Ausdruck. Im Verlauf dieser Arbeit wurde deutlich, dass sowohl Freiheit als auch Sicherheit Werte mit Verfassungsrang darstellen und keinem dieser Werte ein allgemeiner und grundsätzlicher Vorrang einzuräumen ist. Fest steht aber, dass sich aus der Verfassung eine Pflicht des Staates begründen lässt, seine Bürger vor Angriffen Dritter zu schützen. Die Schutzpflichten diktieren dem Staat ein aktives Handeln zur Abwehr von Gefahren für grundrechtlich verankerte Rechtsgüter. Auf der anderen Seite muss es jedoch auch einen Schutz der Bürger vor dem Staat geben, welcher durch rechtsstaatliche Prinzipien, wie dem Verbot unangemessener staatlicher Eingriffe, gewährleistet wird. Wie sich gezeigt hat, ist die Beziehung zwischen den Begriffen Freiheit und Sicherheit jedoch nicht ausschließlich als Spannungsverhältnis zu begreifen, sondern kann ebenso als ein Ergänzungsverhältnis aufgefasst werden, wonach die beiden Werte nicht als Gegensätze verstanden werden, sondern sich vielmehr wechselseitig be-

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Fazit

dingen und beeinflussen. Bei einer solchen Interpretation des Verhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit als Korrelation besteht die staatliche Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung darin, die Grundbedingungen für die Freiheitsausübung des Einzelnen zu schaffen.

Einen Ausgleich zu schaffen zwischen objektiven Sicherheitsbedürfnissen und der Wahrung der von der Verfassung verbürgten Rechte des Einzelnen, ist eine dauerhafte Aufgabe des Gesetzgebers. Welchem der beiden Güter er im Zuge seiner legislativen Tätigkeit im Einzelfall das größere Gewicht beimisst, liegt dabei grundsätzlich in seinem politischen Ermessen, wenngleich er bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe vielfältigen verfassungsrechtlichen Bindungen unterworfen ist. Denn er darf zwar die Freiheitsgrundrechte nach Maßgabe der jeweiligen Schrankenbestimmungen einschränken, doch ist jeder dieser Eingriffe rechtfertigungsbedürftig; dabei ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Die Datenerhebung im Rahmen der Auskunftersuchen gegenüber privaten Unternehmen nach § 8a BVerfSchG stellt eine grundrechttangierende Maßnahme dar, welche in die Freiheitsrechte der Betroffenen eingreift. Zu untersuchen war, ob dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Die Ausführungen zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit haben deutlich gemacht, dass die Möglichkeiten der Auskunftseinholung sowohl in Bezug auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch hinsichtlich des Rechts auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses verhältnismäßig sind. Darüber hinaus hat sich der Gesetzgeber um einen Ausgleich zwischen Sicherheit und Freiheit bemüht gezeigt, indem er verschiedene Vorkehrungen getroffen hat, die den Eingriffscharakter möglichst gering halten sollen. Die zu Beginn der Arbeit aufgeworfene Frage, ob die Auskunftsbefugnisse nach § 8a BVerfSchG die Freiheitsrechte des Einzelnen hinreichend wahren, kann damit bejaht werden. Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass diese Befugnisse und die mit ihrer Ausübung verbundenen Eingriffe in informations- und kommunikationsbezogene Grundrechte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind und der Versuch des Gesetzgebers, einen Ausgleich zu schaffen zwischen den nachrichtendienstlichen Befugnissen zum Schutz von Staat und Bürgern vor terro-

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Fazit

ristischen Gewaltakten einerseits und deren rechtsstaatlicher Absicherung andererseits, als erfolgreich und gelungen zu bezeichnen ist.

Es wurde auch deutlich, dass der Gesetzgeber sich grundsätzlich bei der Ausgestaltung des BVerfSchÄndG2012 um einen Ausbau des Grundrechtsschutzes, der Rechtsschutzmöglichkeiten sowie der parlamentarischen Kontrolle bemüht hat, um die rechtsstaatliche Absicherung u.a. der Befugnisse nach § 8a BVerfSchG insgesamt zu verbessern, wenngleich der tatsächliche Nutzen einiger dieser Neuerungen fraglich ist.

Aus den genannten Gründen kann von einem Überwachungsstaat jedenfalls keine Rede sein. Obwohl sich die Sicherheitsarchitektur in Deutschland seit dem 11. September 2001 ohne Zweifel verändert hat, haben zumindest die Neuerungen des BVerfSchG in Gestalt der Auskunftsbefugnisse gegenüber privaten Unternehmen keine unverhältnismäßigen Einschränkungen von Grundrechten nach sich gezogen. Festzustellen ist ein Prozess, der sich gegenwärtig eher in Richtung Sicherheit zu bewegen scheint, doch nicht in einem unvertretbaren Ausmaß. Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit ist weitestgehend ausgewogen geblieben, was auch dem BVerfG zu verdanken ist, welches dem teils ausschweifenden Gesetzesaktionismus Grenzen gesetzt und dadurch gezeigt hat, dass der Rechtsstaat und die Bedeutung von Freiheitsrechten in Deutschland weiterhin einen hohen Stellenwert einnehmen und staatliche Macht relativiert werden kann.

Dass der Staat neue Möglichkeiten zur Terrorismusabwehr nutzt und auf neue Gefährdungslagen auch mit neuen Instrumentarien reagiert, ist sowohl sinnvoll als auch notwendig. Vor dem Hintergrund seiner Funktion als Garant von Freiheit und Sicherheit ist es nur verständlich, dass er bei außergewöhnlichen Bedrohungen sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Gefahren ergreift, sofern diese geeignet und erforderlich sind und nicht außer Verhältnis zum angestrebten Sicherheitsgewinn stehen. Auch in Zukunft wird eine der wichtigsten Aufgaben des Staates darin bestehen, unter Einsatz rechtsstaatlicher Mittel ein größtmögliches Maß an Sicherheit für die Bürger zu generieren. Zugleich gilt es, grundgesetzlich geschützte Rechte des Einzelnen zu wahren.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Fazit

Für eine höhere Akzeptanz staatlicher Maßnahmen zur Sicherheitsgewährleistung ist ein Umdenken in der Bevölkerung erforderlich. Dabei muss das Bewusstsein dafür gestärkt werden, dass es bei polizeilichen und nachrichtendienstlichen Vorfeldmaßnahmen nicht um eine umfassende Überwachung möglichst vieler Bürger geht, sondern darum, deren freiheitliche Betätigung angesichts besonderer Bedrohungen für die Sicherheit dauerhaft und nachhaltig zu gewährleisten. Die Gefahren des internationalen Terrorismus dürfen dabei weder heruntergespielt noch dramatisiert werden. Auch dürfen einzelfallbezogene Grundrechtseingriffe nicht als existentielle Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie diskreditiert werden.

In derartigen Bedrohungssituationen ist eine Demokratie zum einen auf verantwortungsvoll handelnde Politiker und zum anderen auf Bürger, welche Vertrauen zu den politischen Institutionen, den gewählten Repräsentanten, den Kontrollmechanismen, der Justiz und schließlich zur Demokratie selbst haben, angewiesen. Will man von demokratischer Sicherheit sprechen, welche sich von dem Szenario eines Überwachungsstaates deutlich unterscheidet, so müssen die Bürger sowohl in den Rechtsstaat als auch in seine politischen Institutionen vertrauen. Verantwortung und Vertrauen bilden ein Begriffspaar, das mit der Problematik Freiheit vs. Sicherheit in Beziehung gesetzt werden sollte, damit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch in Zeiten terroristischer Bedrohungen gesichert werden können. Das Misstrauen gegenüber neuen Befugnissen für die Sicherheitsbehörden kann zudem durch ein verändertes Sicherheitsdenken abgebaut werden, das Freiheit und Sicherheit nicht gegeneinander ausspielt, sondern als zwei Seiten derselben Medaille versteht.

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

I. Literatur

- **Bundesministerium des Innern (Hrsg.)**
Verfassungsschutzbericht 2010. Berlin 2011
- **Di Fabio, Udo**
Sicherheit in Freiheit
In: Neue Juristische Wochenschrift 7 (2008). S. 421-425
- **Droste, Bernadette**
Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Berlin (u.a.) 2007
- **Erbel, Günter**
Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus
In: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11 (2002). S. 14-21
- **Fromm, Heinz**
Auftrag und Profil des Verfassungsschutzes im Zeichen neuer Bedrohungen
In: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Europa
Herausforderung für die Nachrichtendienste (2008). S. 51-57
- **Gramm, Christof / Pieper, Stefan**
Grundgesetz
Bürgerkommentar, Bonn 2008
- **Gudermann, Anne**
Online-Durchsuchung im Lichte des Verfassungsrechts
Die Zulässigkeit eines informationstechnologischen Instruments moderner Sicherheitspolitik, Hamburg 2010
- **Gusy, Christoph**
Grundrechte und Verfassungsschutz, Wiesbaden 2011
- **Hanning, August**
Sicherheit gewährleisten – Freiheit wahren

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Quellenverzeichnis

In: Huster, Stefan/Rudolph, Karsten (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, Frankfurt am Main 2008. S. 198-201

- **Hansen, Stefan**
Neue deutsche Sicherheitsarchitektur, Frankfurt am Main 2009
- **Idensee, Josef**
Das Grundrecht auf Sicherheit
Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin (u.a.) 1983
- **Mager, Christoph**
Terrorismusbekämpfung zwischen Freiheit und Sicherheit, Kiel 2005
- **Möller, Manfred / Warg, Gunter**
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Stuttgart 2011
- **Möllers, Martin / van Ooyen, Robert**
Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit
In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48 (2008), S. 26-32.
- **Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael**
Polizei- und Ordnungsrecht, München 2010
- **Pietschmann, Nina**
Der Rechtsstaat im Wandel
Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland
In: Riescher, Gisela (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit statt Terror und Angst, Perspektiven einer demokratischen Sicherheit, Baden-Baden 2010. S. 127-153
- **Riescher, Gisela**
Demokratische Freiheit und die Sicherheit des Leviathan
In: Riescher, Gisela (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit statt Terror und Angst. Perspektiven einer demokratischen Sicherheit, Baden-Baden 2010. S. 11-24

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Quellenverzeichnis

- **Schlögel, Martina**
Das Bundesverfassungsgericht im Politikfeld Innere Sicherheit, Frankfurt am Main 2010
- **Streiß, Christoph**
Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, Frankfurt am Main 2011
- **Thiel, Markus**
Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, Tübingen 2011
- **Urban, Johannes**
Die Bekämpfung des Internationalen Islamistischen Terrorismus, Wiesbaden 2006
- **Warg, Gunter**
Extremismus und Terrorismus
Ein Definitionsversuch aus rechtlicher Sicht.
In: Verwaltungsarchiv 102 (2011), S. 570-589
- **Weidner, Björn**
Der starke Staat greift zu
Wie die Terror-Anschläge von 2001 der Sicherheitspolitik zupass kamen,
Marburg 2009
- **Welsing, Ruth**
Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Rahmen der Terrorabwehr
Darstellung anhand einer Untersuchung der präventiven Rasterfahndung,
Hamburg 2009
- **Wiedemann, Gregor**
Regieren mit Datenschutz und Überwachung
Informationelle Selbstbestimmung zwischen Sicherheit und Freiheit, Marburg 2011

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

- **Von Humboldt, Wilhelm**

Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), Ditzingen 2006

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

II. Internetquellen

- Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG, vom 17.06.2005, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile
(Abruf: 23.02.2012).
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: „Schengener Informationssystem“, http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_531474/DE/EuropaUndInternationales/PolZusarb/Artikel/SchengenerInformationssystem-Allgemeines.html__nnn=true
(Abruf: 16.01.2012)
- Bundesministerium des Innern: „Gesetzgebung“, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/gesetzgebung.html?nn=107146>.
(Abruf: 01.03.2012)
- Darnstädt, Thomas: „Ohne Wenn und Aber“, Interview mit Hans-Jürgen Papier, vom 14.01.2008, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-55410948.html>
(Abruf: 02.02.2012)
- Gude, Hubert: „Moschee des 11. September“, vom 09.08.2010 http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-moschee-des-11-september_aid_539148.
(Abruf: 22.03.2012)
- Limbach, Jutta: „Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit?“, vom 02.02.2007 http://www.zeit.de/reden/deutsche_innenpolitik/200221_limbach_sicherheit
(Abruf: 02.02.2012)

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007

Quellenverzeichnis

- Lücke, Ulrich: „Sicherheitslücke muss geschlossen werden“. Interview mit Jörg Ziercke, vom 01.09.2011,
<http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/interviews/Joerg-Ziercke-Sicherheitsluecke-muss-geschlossen-werden-article546310.html>
(Abruf: 02.03.2012)
- N-TV: „Gefahr aus dem eigenen Land“, vom 22.03.2012,
<http://www.n-tv.de/politik/Gefahr-aus-dem-eigenen-Land-article5833056.html>
(Abruf: 22.03. 2012)
- Papier, Hans-Jürgen: „Wie der Staat Freiheit und Sicherheit vereint“, vom 01.06.2008,
http://www.welt.de/politik/article2055921/Wie_der_Staat_Freiheit_und_Sicherheit_vereint.htm
(Abruf: 15.03.2012)
- “Schengener Informationssystem (SIS II)“,
http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_de.htm
(Abruf: 02.03.2012)
- Spiegel Online: „Mehrheit hält islamistischen Terrorismus für gefährlicher als die RAF“, vom 09.09.2007,
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,504662,00.html>
(Abruf: 02.03.2012)
- Wefing, Heinrich: „Die Mär vom Polizeistaat“, vom 11.09.2011
<http://www.zeit.de/2011/37/9-11-Terror-Deutschland>.
(Abruf: 10.03.2012)

Schule für Verfassungsschutz (Hrsg.)

Deutsche Anti-Terror-Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2007