

Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten

Im Lichte aktueller Herausforderungen des Sicherheitsrechts

Bearbeitet von
Christoph Streiß

1. Auflage 2011. Buch. 260 S. Hardcover
ISBN 978 3 631 60750 3
Format (B x L): 14 x 21 cm
Gewicht: 450 g

[Recht > Öffentliches Recht > Polizeirecht, Sicherheitsrecht, Waffenrecht > Polizeirecht, Ordnungsrecht, Versammlungsrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Einleitung

Der deutsche Gesetzgeber hat in den letzten Jahren umfangreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus¹ unternommen, die unter dem Begriff einer „neuen Sicherheitsarchitektur“² zusammengefasst werden. Im Ganzen sind seit dem 11. September 2001 siebzehn Bundesgesetze und innerstaatliche Maßnahmen verabschiedet worden, die dem Bereich der Terrorismusbekämpfung zugeordnet werden können.³ Hierdurch sind Aufgabenfelder und Befugnisse von Polizei und Nachrichtendiensten erweitert sowie deren Zusammenarbeit gestärkt worden. So erhielt etwa der Datenaustausch durch das „Gesetz zur Errichtung einer gemeinsamen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz)“⁴ vom 22. Dezember 2007 eine ganz neue Dimension. Die jüngste Erweiterung sicherheitsbehördlicher Befugnisse auf Bundesebene geschah in Gestalt des am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen „Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“⁵, das als BKA-Gesetz bekannt geworden ist und unter anderem die umstrittene Online-Durchsuchung beinhaltet.

Vor dem Hintergrund der grundlegenden Veränderungen im Bereich des Sicherheitsrechts hat sich die rechtswissenschaftliche Literatur dem Themenkreis erwartungsgemäß in verstärktem Maße angenommen. Neben zahlreichen Aufsätzen in den einschlägigen Fachzeitschriften beschäftigen sich auch neuere Monographien mit Fragestellungen aus diesem Bereich. Die Themen und Ergebnisse von vier Arbeiten werden im Folgenden kurz erwähnt, um die Schwerpunkte in der Beschäftigung mit den aktuellen Veränderungen im Sicherheitsrecht sowie den Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung darzustellen.

1 Im Einklang mit der Gesetzesterminologie wird im Folgenden der Begriff des „internationalen Terrorismus“ verwendet (vgl. etwa § 4a BKAG). Näheres zum Terrorismusbegriff im zweiten Kapitel unter A. I.

2 Vgl. etwa *Roggan, Fredrik/Bergemann, Nils* (2007): Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland – Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, S. 876-881; *Pitschas, Rainer* (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitsarchitektur?, Speyer 2003.

3 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001, Nr. 63/07, aktualisierte Fassung vom 19.01.2009, <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2009/terrorismusbekaempfung.pdf> [01.04.2011].

4 BGBl. I 2006, S. 3409 ff.

5 BGBl. I 2008, S. 3083 ff.

Marco König befasst sich in seiner Dissertation aus dem Jahr 2005 mit dem Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten.⁶ Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Trennungsgebot vor dem Hintergrund der umfassenden und als intensiv zu bezeichnenden informationellen Zusammenarbeit der Polizei mit den Nachrichtendiensten kaum noch eine Rolle spielt.⁷ Die maßgeblichen Vorgaben in Bezug auf die Datenübermittlung resultieren nach *König* nicht aus dem Trennungsgebot, sondern „in erster Linie aus den Grundrechten und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips“⁸. Ausführlich beschäftigt sich *König* mit der Frage nach dem Verfassungsrang des Trennungsgebots und stellt abschließend fest, dass es zwar normative Verbindlichkeit auf der Ebene einfachen Gesetzesrechts habe, „Verfassungsrang hat es indes nicht“⁹.

Demgegenüber bejaht *Julia Stubenrauch* in ihrer 2009 erschienenen Arbeit¹⁰ den Verfassungsrang des Trennungsgebots, der sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG und dem Rechtsstaatsprinzip ergebe.¹¹ Es folgt eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Anti-Terror-Datei mit dem Ergebnis, dass die Datei im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Trennungsgebot besonderen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.¹²

In seiner 2007 veröffentlichten Studie¹³ geht *Stefan Middel* von dem Dilemma aus, „dass die Erfüllung des staatlichen Auftrags zur Gewährleistung innerer Sicherheit in den seltensten Fällen durch Maßnahmen geschehen kann, die für jedermann grundrechtsneutralen Charakter aufweisen“¹⁴. Demnach bewegten sich die Maßnahmen zur präventiven Terrorismusbekämpfung in einem Spannungsfeld zwischen staatlichem Schutzauftrag und rechtsstaatlich gebotener Distanz.¹⁵ Dieses wird zum Leitfaden seiner anschließenden Untersuchung der präventiv-polizeilichen Rasterfahndung sowie der sogenannten Anti-Terror-

6 *König, Marco* (2005): *Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten*, Stuttgart.

7 *König* (2005), S. 294.

8 *König* (2005), S. 300.

9 *König* (2005), S. 196.

10 *Stubenrauch, Julia* (2009): *Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten*, Baden-Baden.

11 Vgl. *Stubenrauch* (2009), S. 37.

12 Vgl. *Stubenrauch* (2009), S. 253 ff.

13 *Middel, Stefan* (2007): *Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung*, Baden-Baden.

14 *Middel* (2007), S. 19.

15 *Middel* (2007), S. 19.

Pakete I und II. Dabei stellt *Middel* unter anderem eine „Erosion der Gefahrenschwelle“¹⁶ im Polizeirecht fest.

Auch *Matthias Bäcker* widmet sich in seiner Dissertation¹⁷ zum BKA-Gesetz aus dem Jahr 2009 dieser Problematik und erkennt das „Gefahrenvorfeld als Regelungsproblem“¹⁸. Nach *Bäcker* könne der Begriff der konkreten Gefahr „flexibilisiert“ werden, um den Besonderheiten von Ermittlungsmaßnahmen im Vorfeld gerecht zu werden.¹⁹ Damit wendet er sich auch gegen eine vorschnelle Verortung von Ermittlungsbefugnissen im Gefahrenvorfeld.²⁰ Schließlich untersucht *Bäcker* die informationellen Befugnisse des BKA-Gesetzes und kommt zu dem Ergebnis, dass sie in weiten Teilen der Überprüfung an den durch das BVerfG entwickelten Maßstäben der Normenklarheit, Normenbestimmtheit, Verhältnismäßigkeit und Rechtsschutzgewährleistung sowie des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung nicht standhalten.²¹

Vor diesem Hintergrund möchte auch die vorliegende Studie einen Beitrag zur aktuellen Diskussion im Bereich des Sicherheitsrechts leisten. Zunächst wird die staatliche Sicherheitsgewährleistung durch Polizei und Nachrichtendienste dargestellt und den betroffenen Freiheitsrechten in ihrer aktuellen Ausgestaltung durch das BVerfG gegenübergestellt. Hierdurch wird zum einen das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit in seiner aktuellen Ausprägung erfasst. Zum anderen wird die Basis geschaffen, um die aktuellen Herausforderungen im Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten herauszuarbeiten und analysieren zu können. Diese liegen im Bedeutungsverlust des polizeilichen Gefahrenbegriffs sowie im Bereich des Datenschutzes. Fraglich ist, worin die jeweilige Herausforderung besteht, wie sie zustande kommt und wie ihr begegnet werden könnte. Danach werden Rang und Inhalt des Trennungsgebots untersucht. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der Funktion des Trennungsgebots im Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten. Abschließend werden die Ergebnisse auf das BKA-Gesetz übertragen, welches als das „ehrgeizigste, aber auch das umstrittenste Sicherheitsgesetz der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags“²² angesehen werden kann.

16 *Middel* (2007), S. 336.

17 *Bäcker, Matthias* (2009): Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, Berlin.

18 *Bäcker* (2009), S. 67.

19 *Bäcker* (2009), S. 68.

20 *Bäcker* (2009), S. 69.

21 *Bäcker* (2009), S. 109 ff.

22 *Bäcker* (2009), S. 15.