

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Die Antiterrordatei – Ziel, Wesen und maßgeblicher Inhalt des ATDG	18
B. Überblick über Gegenstand und Gang der Untersuchung	20
1. Kapitel: Das Trennungsgebot als Maßstab der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Verbunddateien zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung	24
A. Historische Herleitung und Rechtsgrundlagen des Trennungsgebots	25
B. Die Frage nach dem Verfassungsrang des Trennungsgebots	27
I. Verfassungsrang aufgrund Besatzungsrecht	28
II. Verfassungsrang aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2, 73 Abs. 1 Nr. 10 GG	29
1. Wortlaut	30
2. Historische Auslegung	31
3. Systematische und teleologische Auslegung	32
III. Ausfluss des Trennungsgebots aus Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip	35
IV. Zusammenfassung und Ergebnis	37
C. Inhalt und Reichweite des Trennungsgebots	37
I. Die funktionelle Begrenzung auf bestimmte Aufgaben	37
1. Die herkömmliche Aufgabenverteilung	38
2. Die Auflösung der herkömmlichen Aufgabenverteilung und ihre Vereinbarkeit mit dem Trennungsgebot	39
a) Der Einbezug der Nachrichtendienste in die allgemeine Verbrechensbekämpfung	39
b) Die Tätigkeit der Polizei im Bereich des Gefahren- und Verdachtsvorfeldes	41
II. Die Beschränkung hinsichtlich der Befugnisse	45
1. Der Ausschluss der Nachrichtendienste von polizeilichen Zwangsbefugnissen	45
2. Der Ausschluss der Polizei von nachrichtendienstlichen Befugnissen?	46
III. Die organisatorische Trennung von Polizei und Nachrichtendienst	47
IV. Die Frage nach einem informationellen Trennungsgebot	48
V. Zusammenfassung und Ergebnis	49

2. Kapitel: Die aus dem Trennungsgebot fließenden Grenzen für Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten	51
A. Gemeinsame Verbunddatei und organisatorische Trennung	51
I. Organisatorische Verflechtung durch Datenaustausch?	51
II. Organisatorische Verflechtung durch Informationszusammenführung?	52
B. Gemeinsame Verbunddatei und funktionale Trennung	52
I. Abhängigkeit der polizeilichen Aufgabeneröffnung vom Vorliegen gefahr-, bzw. verdachtsbegründender Tatsachen beim Zugriff auf nachrichtendienstliche Daten	53
II. Funktionelle Begrenzung der spezifischen Aufgabenzuweisung der Nachrichtendienste beim Zugriff auf polizeiliche Daten	54
1. Begrenzung des Zwecks der Verbunddatei auf spezifische Aufgaben	55
2. Die weitere Verwendung der Daten im Lichte des Trennungsgebotes	55
C. Gemeinsame Verbunddatei und kompetenzrechtliche Trennung	56
I. Zugriff der Polizei auf nachrichtendienstliche Daten	57
II. Zugriff der Nachrichtendienste auf polizeiliche Daten	59
D. Zusammenfassung und Ergebnis	61
3. Kapitel: Überblick über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Gegenstand der Untersuchung	63
A. Historische und dogmatische Herleitung	63
I. Historische Herleitung und normative Verankerung	63
II. Das Verhältnis zu anderen Grundrechten	65
B. Bedeutung und Reichweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	66
I. Schutzbereich	66
1. Schutz im Zusammenhang mit staatlichem Umgang mit Informationen	66
2. Schutz nur personenbezogener Daten	67
3. Juristische Personen als Grundrechtsträger?	69
4. Objektiv-rechtlicher Gehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	70
II. Eingriff	71
III. Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Schranken-Schranken	72
IV. Neue Konzeptionen des verfassungsrechtlichen Datenschutzes	73

4. Kapitel: Der Eingriffscharakter von Verbunddateien	75
A. Die Bestimmung von Informationseingriffen	76
I. Eingriffsbeschreibungen beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Schrifttum	76
II. Weites Eingriffsverständnis der Rechtsprechung beim staatlichen Umgang mit Informationen	78
III. Indizierung des Informationseingriffs durch die Eröffnung des normativ bestimmten Schutzbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	81
1. Keine zielsichere Bestimmung des Informationseingriffs durch objektive Kriterien	81
2. Bestimmung des Eingriffs vom normativen Schutzgehalt des Grundrechts her	82
3. Zusammenfallen von normativ bestimmten Schutzbereich und Eingriff beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung	85
IV. Zwischenergebnis	88
B. Die einzelnen Informationsakte bei Verbunddateien	88
I. Bloße Fortschreibung der aufgrund Fachgesetze erfolgenden Informationsakte?	88
II. Die der Verbunddatei unmittelbar zuzurechnenden Informationsakte	91
1. Pflicht zur Speicherung und Zweckänderung	91
2. Zusammenführung der Informationen	92
3. Nutzung der Daten zu Recherche, Datenabruf, Trefferanzeige, Trefferabgleich und Stellen eines Übermittlungersuchens sowie Weitergabe der Daten	92
4. Weitere Verwendung und Weitergabe der Daten	93
5. Berichtigung, Löschung und Sperrung der Daten	94
C. Zusammenfassung und Ergebnis	94
5. Kapitel: Profilerstellung und der Menschenwürdegehalt beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung	95
A. Dogmatische Herleitung und Bestimmung eines unantastbaren Kernbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	96
I. Die Begründungsansätze für die Anerkennung eines unantastbaren Kernbereichs im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrecht, des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung und des Fernmeldegeheimnisses	96
1. Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG	96
2. Art. 19 Abs. 2 GG	98

II. Der unantastbare Kernbereich beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung	99
1. Übertragbarkeit der Kernbereichsrechtsprechung auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	99
2. Bestimmung des unantastbaren Kernbereichs auf der Ebene der Datenerhebung und der Ebene der Datenverarbeitung	100
B. Berührung des unantastbaren Kernbereichs durch Verbunddateien	102
I. Die Menschenwürde tangierendes Persönlichkeitsprofil	103
1. Begriff und Kriterien des die Menschenwürde tangierenden Persönlichkeitsprofils	103
2. Totales und partielles Persönlichkeitsprofil	105
II. Die Ermöglichung von Persönlichkeitsprofilen bei den verschiedenen Varianten von Verbunddateien	106
1. Die reine Indexdatei	106
2. Die Volltextdatei	108
3. Die zweistufige Datei	109
C. Zusammenfassung und Ergebnis	109
6. Kapitel: Die Grenzen von Verbunddateien aufgrund des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	111
A. Das Gebot der bereichsspezifischen Zweckfestsetzung und -bindung	112
I. Die Aussagen des Zweckbindungsgebots unter Darstellung bereits in Rechtsprechung und Literatur aufgestellter Maßgaben	112
1. Das Gebot der bereichsspezifischen und präzisen Zweckfestlegung	113
a) Ausprägung des Gebots der Normenklarheit	113
b) Verbot der Datensammlung auf Vorrat	114
c) Anforderungen an die Bestimmtheit des Zwecks	115
2. Der Grundsatz der Zweckbindung und die Zulässigkeit von Zweckänderungen	116
a) Bindung der Datenverarbeitung an Aufgaben und Befugnisse der datenverarbeitenden Stelle	117
b) Vergleichbarkeit des Verwendungszusammenhangs	119
c) Zwischenergebnis	120
3. Prüfungsvorbehalt und Kennzeichnungspflicht	120
II. Folgerungen für Verbunddateien	121
1. Anforderungen hinsichtlich der Normenklarheit	121
a) Differenzierung nach der Intensität der einzelnen Informationsakte	121
b) Verbunddateien als unzulässige Datensammlungen auf Vorrat?	122
c) Zulässigkeit von Verweisungen	123

d) Zulässigkeit von administrativen Richtlinien und Errichtungsanordnungen	124
2. Vorgaben aus der Zweckbindung	125
a) Bindung an fachgesetzliche Datenerhebungs- und Verarbeitungszwecke und Beschränkung auf den zwecküberschneidenden Bereich	125
b) Vergleichbarkeit von Aufgaben und Befugnissen der datenerhebenden und datenverarbeitenden Stelle	127
c) Parallele zum Trennungsgebot	128
3. Datenschutzrechtliche Kontrolle und Kennzeichnung	128
III. Zusammenfassung und Ergebnis	129
B. Das Gebot der informationellen Gewaltenteilung	131
I. Der Begriff der informationellen Gewaltenteilung und die Grenzen zulässiger Informationshilfe	131
1. Das Gebot der informationellen Abschottung der Aufgabenbereiche	132
2. Das Gebot der Amtshilfefestigkeit von Datenübermittlungen	132
II. Das Verbot der Zentralisierung staatlicher Datensammlungen?	133
C. Das Gebot der Datenvermeidung und Datensparsamkeit	134
I. Ausprägung des Erforderlichkeitsprinzips	134
II. Datensparsamkeit im Rahmen von Verbunddateien	135
III. Zusammenfassung und Ergebnis	136
D. Das Erfordernis organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorgehungen	137
I. Die Mittel prozeduralen Grundrechtsschutzes	139
1. Transparenz durch Aufklärungs-, Auskunfts- und Benachrichtigungspflichten	139
2. Unabhängige Kontrollinstanzen zur Kompensation von Transparenz- und Rechtsschutzverlusten	142
3. Dokumentations- und Protokollierungspflichten	143
4. Speicher-, Löschungs- und Berichtigungspflichten	144
5. Technische und organisatorische Maßnahmen	145
6. Befristung und Evaluierung	146
II. Maß und Umsetzung eines prozeduralen Grundrechtsschutzes bei Verbunddateien	146
III. Zusammenfassung und Ergebnis	148
E. Das Gebot eines Rechtmäßigkeitsvorbehalts	148
I. Rechtmäßigkeitsvorbehalt in Parallele zum Beweisverwertungsverbot im Strafverfahren	149
II. Verwertungsverbot von durch Verletzungen der Menschenwürde und grundlegender Menschenrechte erlangter Daten	150
III. Zusammenfassung und Ergebnis	153
F. Das Verbot gefahr- und verdachtsunabhängiger informationeller Vorgehungen	153

I. Grenzen gefahr- und verdachtsunabhängiger Datenerhebung und -verarbeitung	154
1. Bindung der Eingriffsschwelle an das Vorliegen einer konkreten Gefahr	154
2. Beschränkung auf den Schutz hochrangiger Rechtsgüter	156
3. Erfordernis einer tatsächengestützten Verbindung zwischen Adressat und Gefahr	156
4. Würdigung der Vorgaben	159
II. Konsequenzen für informationelle Vorkehrungen	161
1. Keine pauschale Differenzierung zwischen Ebene der Datenerhebung und -verarbeitung	162
2. Verbot gefahr- und verdachtsunabhängiger Verbunddateien	164
III. Zusammenfassung und Ergebnis	167
7. Kapitel: Die Verhältnismäßigkeit von Verbunddateien zum Zweck der Terrorismusbekämpfung und die mit der Antiterrorgesetzgebung verbundene Diskussion um das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit	169
A. Das staats- und verfassungstheoretische Verhältnis von Freiheit und Sicherheit	170
I. Kollektive Sicherheit als Rechtfertigung für freiheitsbeschränkende Eingriffe und das Verständnis von Freiheit und Sicherheit im Wandel	171
II. Verfassungsrechtliche Grenzen des Verständniswandels betreffend das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit	175
1. Der Verfassungsrang der Sicherheit	175
a) Sicherheit als Staatszweck, Staatsaufgabe und Staatszielbestimmung	176
b) Die Figur der verfassungsrechtlich gebotenen staatlichen Schutzpflicht	180
c) Das „Grundrecht auf Sicherheit“?	183
2. Das Rangverhältnis von Freiheit und Sicherheit	186
a) Das klassische Verständnis der Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen den Staat und der herkömmliche Grundsatz „in dubio pro libertate“	186
b) Vom Grundsatz „in dubio pro libertate“ zum Grundsatz „in dubio pro securitate“?	187
aa) Sicherheit als Voraussetzung von Freiheit	187
bb) Die qualitativ neue Bedrohungslage	190
cc) Antagonismus zwischen Rechtsstaat und Präventionsstaat?	192

III. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung als entscheidende grundrechtssichernde Funktion und ihre Auflösung durch Entindividualisierungstendenzen	194
IV. Der Ausweg aus der „Quadratur des Kreises“	196
B. Die Verhältnismäßigkeit von Verbunddateien	202
I. Der Zweck der Verbunddatei, Geeignetheit und Erforderlichkeit	203
II. Angemessenheit	204
1. Gewicht und Rang der kollidierenden Rechtsgüter	205
2. Die Eingriffsintensität	205
a) Die Anzahl und Art der verarbeiteten Daten	206
b) Die Anzahl und Art der mit den Daten befassten staatlichen Stellen	207
c) Die Art und Weise des Informationseingriffs	208
d) Die Zahl der betroffenen Grundrechtsträger	208
e) Die Wirkungen und Folgen des Informationseingriffs	209
3. Die Gestaltung der Eingriffsschwellen	210
C. Zusammenfassung und Ergebnis	212
8. Kapitel: Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an Verbunddateien im ATDG und Hinweis auf Reformbedarf	214
A. Die Umsetzung der aus dem Trennungsgebot fließenden Vorgaben	214
I. Die organisatorische Ausgestaltung der Antiterrordatei	214
II. Der spezifische Zweck der Antiterrordatei, § 1 Abs. 1 ATDG	215
III. Die in die Datei einzustellenden Daten und Zugriffsrechte, §§ 2 und 5 ATDG	215
1. Der Inhalt der Antiterrordatei und die einzuspeichernden Daten, § 2 ATDG	216
2. Der Zugriff auf die Daten, § 5 ATDG	217
IV. Zusammenfassung	219
B. Die Gefahr der menschenunwürdigen Profilerstellung bei der Antiterrordatei	219
I. Berührung des unantastbaren Kernbereichs durch die Antiterrordatei in ihrer Ausgestaltung als zweistufige Datei?	219
II. Eingriff in den unantastbaren Kernbereich durch die Antiterrordatei bei ihrer Umwandlung zur Volltextdatei im Eilfall des § 5 Abs. 2 ATDG?	221
III. Zusammenfassung	222
C. Die Eingriffsintensität der Antiterrordatei und das Maß der an Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit des ATDG zu stellenden Anforderungen	222
D. Die Vorgaben hinsichtlich Zweckfestsetzung und Zweckbindung	224

I. Die Bestimmtheit der Zweckfestsetzung und das Problem der Verweisungen	224
II. Die Zulässigkeit der Errichtungsanordnung, § 12 ATDG	226
III. Die Zulässigkeit der Zweckentfremdungen	227
1. Bindung an fachgesetzliche Datenerhebungs- und Verarbeitungszwecke und Beschränkung auf den zwecküberschneidenden Bereich	227
2. Vergleichbarkeit von Aufgaben und Befugnissen der datenerhebenden und datenverarbeitenden Stelle	230
IV. Datenschutzrechtliche Verantwortung und Kennzeichnungspflichten	231
V. Zusammenfassung	232
E. Die Vorgaben aus dem Gebot der Datensparsamkeit	232
F. Die Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen	234
G. Das Fehlen eines Rechtmäßigkeitsvorbehalts	238
H. Die Vorgaben aus dem Verbot gefahren- und verdachtsunabhängiger informationeller Vorkehrungen	239
I. Die Eingriffsschwelle der tatsächlichen Anhaltspunkte, § 2 ATDG	239
II. Der von der Speicherung betroffene Personenkreis, § 2 ATDG	241
III. Zusammenfassung	244
I. Die Verhältnismäßigkeit des ATDG im Übrigen	245
I. Die Abwägung mit den konkret durch den internationalen Terrorismus bedrohten Rechtsgütern	245
1. Verfassungslegitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit der Antiterrordatei	245
2. Angemessenheit des ATDG	246
II. Die Abwägung kollektiver Sicherheitsinteressen mit dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	249
J. Hinweis auf Reformbedarf	251
Thesen	253
A. Thesen zu Verbunddateien im Allgemeinen	253
B. Thesen zum ATDG	262
Literaturverzeichnis	267