



A 2006/ 1084

Dr. Christoph Mager

**Terrorismusbekämpfung  
zwischen Freiheit und Sicherheit**

Kiel 2005

# Inhaltsverzeichnis

|  |      |
|--|------|
| Vorwort.....   | VIII |
| Inhaltsverzeichnis .....   | IX   |
| Einleitung.....  | 1    |
| A. Einführung.....   | 1    |
| B. Entwicklungslinien im Bereich des Polizei- und<br>Ordnungsrechts .....        | 4    |
| I. Tendenz wachsender Zentralisierung .....                                      | 5    |
| II. Prävention statt Reaktion .....  | 9    |
| III. Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten.....                     | 11   |
| C. Sicherheit und Freiheit als zentrale Parameter der<br>Untersuchung .....      | 12   |
| D. Ziel und Gang der Untersuchung.....   | 14   |
| 1. Teil: Begriff, Ursachen und zukünftige Entwicklung des<br>„Terrorismus“ ..... | 17   |
| A. Begriff.....  | 17   |
| I. Allgemein-populäre Definition des Terrorismus .....                           | 18   |
| II. Etymologische Definition .....   | 18   |
| III. Juristische Definition .....  | 19   |
| 1. Nationaler Rechtsraum.....  | 19   |
| 2. Internationaler Rechtsraum .....  | 20   |
| a) Vereinte Nationen.....  | 20   |
| b) Europäische Union.....  | 22   |
| IV. Abgrenzung als Ziel einer Definition.....                                    | 23   |
| 1. Anerkannte Merkmale des Terrorismus .....                                     | 24   |
| 2. Abgrenzung allgemeiner Kriminalität.....                                      | 24   |
| 3. Verhältnis von Terrorismus und Staatsterrorismus.....                         | 25   |
| 4. Guerillakrieg und Terrorismus.....  | 26   |
| 5. Angriffsziel des Terrorismus .....  | 26   |
| V. Zwischenergebnis.....   | 27   |
| B. Ursachen und zukünftige Entwicklung des Terrorismus.....                      | 28   |
| I. Einteilung terroristischer Motive .....                                       | 28   |

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| II. Ursachen für Terrorismus, insbesondere den islamistisch geprägten Terrorismus.....                   | 30        |
| III. Die Bedrohung durch das internationale Terrornetzwerk<br><i>Al Qaida</i> .....                      | 32        |
| <b>2. Teil: Gesellschaftliche Zielsetzungen in der Terrorismusbekämpfung</b><br>.....                    | <b>35</b> |
| <b>A. Bundesbehörden und Bundesregierung</b> .....   | <b>35</b> |
| I. Bundesministerium des Innern .....  | 36        |
| II. Bundesamt für Verfassungsschutz.....   | 38        |
| III. Bundeskriminalamt .....   | 39        |
| <b>B. Politische Parteien</b> .....  | <b>40</b> |
| I. SPD .....   | 40        |
| II. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....   | 41        |
| III. CDU/CSU .....   | 42        |
| IV. FDP .....  | 44        |
| V. PDS .....   | 45        |
| <b>C. Non-Governmental Organisations</b> .....   | <b>46</b> |
| I. Amnesty International (ai) .....  | 46        |
| II. UNHCR .....  | 47        |
| III. Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS).....  | 47        |
| IV. Humanistische Union .....  | 48        |
| <b>D. Europäische Union</b> .....  | <b>49</b> |
| I. Europol und Eurojust .....  | 49        |
| II. Europäischer Rat .....   | 50        |
| <b>E. Zwischenergebnis</b> .....   | <b>50</b> |
| <b>3. Teil: Sicherheit und Freiheit als grundgesetzliche Parameter des verfassten Rechtsstaats</b> ..... | <b>53</b> |
| <b>A. Verfassungsrechtliche Gewährleistung von Freiheit</b> .....  | <b>53</b> |
| <b>B. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Sicherheit</b> .....                                  | <b>56</b> |
| I. Entwicklung eines Grundrechts auf Sicherheit.....   | 59        |
| II. Sicherheit als Staatszielbestimmung.....   | 60        |
| III. Grundrechtliche Schutzpflichten als Ausgangspunkt für Sicherheit .....                              | 62        |
| <b>C. Europarechtliche Positivierung von Freiheit und Sicherheit</b> ..                                  | <b>70</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>D. Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland .....</b> | <b>73</b> |
| I. Paradigmenwechsel im Polizei- und Ordnungsrecht.....                                      | 74        |
| II. Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit .....                                     | 76        |
| III. Ergebnis .....  | 84        |

**4. Teil: Analyse und Reflexion der Novellierungen im Bereich des Terrorismus..... 85**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Terrorismusbekämpfung im Bereich der Geheimdienste .....</b>   | <b>85</b> |
| I. Aufgaben der Geheimdienste.....   | 85        |
| 1. Zuständigkeit des Bundes für die Aufgabenerweiterung der Geheimdienste.....   | 86        |
| a) Kompetenz aus Art. 73 Nr. 10b GG.....   | 87        |
| b) Kompetenz aus Art. 73 Nr. 10c GG.....   | 88        |
| c) Kompetenz aus Art. 73 Nr. 1 GG .....  | 89        |
| d) Ungeschriebene Kompetenztitel.....  | 90        |
| e) Zwischenergebnis.....   | 91        |
| 2. Bestimmtheit der Aufgabenerweiterungen .....  | 91        |
| a) Gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 GG).....  | 92        |
| b) Gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) .....   | 92        |
| c) Bestrebungen .....  | 93        |
| d) Zwischenergebnis .....  | 95        |
| 3. Sicherheitsüberprüfungen durch die Geheimdienste .....  | 95        |
| II. Befugnisse der Geheimdienste .....   | 96        |
| 1. Der Zugriff auf Daten durch die Geheimdienste.....  | 97        |
| a) Einzelne Maßnahmen.....   | 98        |
| aa) Datenerhebung bei Finanzdienstleistern .....   | 98        |
| bb) Datenerhebung bei Postdienstleistern .....   | 99        |
| cc) Datenerhebung bei Luftfahrtunternehmen.....  | 99        |
| dd) Datenerhebung bei Telekommunikations- und Teledienstleistern .....   | 100       |
| ee) Zugriff auf Informationen bei der Nutzung von Mobiltelefonen .....   | 100       |
| ff) Ausweitung der Wohnraumüberwachung.....  | 101       |
| b) Rechtmäßigkeit der neuen Befugnisse.....  | 101       |
| aa) Auskunftserhebung bei Finanzdienstleistungsunternehmen und Luftverkehrsunternehmen (§ 8 Abs. 5 und Abs. 7 BVerfSchG) ..... | 102       |
| (1) Bankgeheimnis .....  | 103       |
| (2) Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung .....  | 104       |

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| bb) Auskunftserhebung bei Post-, Telekommunikations- und Teledienstleistern gem. § 8 Abs. 6 und Abs. 8 BVerfSchG..... | 109 |
| cc) Einsatz des IMSI-Catchers .....   | 114 |
| (1) Eingriff in das Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10 GG .....  | 114 |
| (2) Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....   | 115 |
| (3) Eingriff in Rechte Dritter.....   | 117 |
| dd) Rechtsschutz gegen Informationserhebungen nach § 8 Abs. 5-8, § 9 Abs. 4 BVerfSchG.....                            | 117 |
| ee) Ausweitung der Wohnraumüberwachung nach § 9 Abs. 2 BVerfSchG .....  | 121 |
| (1) Die Regelungen im Überblick .....   | 121 |
| (2) Einschränkbarkeit des Art. 13 GG zugunsten der Verfassungsschutzbehörden .....                                    | 123 |
| (3) Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 4 GG .....   | 124 |
| (4) Beachtung des Trennungsgebotes .....  | 125 |
| (5) Gebot der Normenklarheit .....  | 126 |
| (6) Betroffenheit Dritter durch Maßnahmen zur präventiven Wohnraumüberwachung.....                                    | 127 |
| ff) Zwischenergebnis.....   | 128 |
| 2. Regelungstechnik des Gesetzgebers .....  | 129 |
| III. Summarische Bewertung der neuen Regelungen im Recht der Geheimdienste .....                                      | 130 |

## **B. Terrorismusbekämpfung durch Behörden mit polizeilichen**

### **Aufgaben..... 131**

|   |     |
|---|-----|
| I. Erweiterung von Zuständigkeiten .....  | 131 |
| 1. Zuständigkeitserweiterungen des Bundeskriminalamtes .....  | 132 |
| 2. Zuständigkeitsübertragung polizeilicher Aufgaben an die Bundeswehr.....  | 133 |
| a) Zuständigkeit aus Gesetzgebungskompetenz für Luftverkehr.....  | 134 |
| b) Einsatz der Streitkräfte gem. Art. 87a GG.....   | 135 |
| aa) „Einsatzschwelle“ des Art. 87a Abs. 2 GG .....  | 135 |
| bb) Einsatz im Rahmen der Verteidigungsaufgabe des Art. 87a Abs. 1 GG .....   | 136 |
| cc) Einsatz im Verteidigungs- oder Spannungsfall gem. Art. 87a Abs. 3 GG oder im Inneren Notstand gem. Art 87a Abs. 4 GG..... | 140 |
| dd) Einsatz im Rahmen der Katastrophenhilfe gem. Art. 87a Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 S. 2 oder Abs. 3 GG.....               | 141 |
| ee) Übergesetzlicher Notstand .....   | 146 |

## Inhaltsverzeichnis

|   |            |
|---|------------|
| c) Einsatz der Streitkräfte und Grundrechte.....  | 147        |
| d) Zwischenergebnis .....   | 151        |
| II. Erweiterung von Aufgaben bei Polizeibehörden .....                                  | 152        |
| 1. Räumliche Erweiterung des Aufgabenbereichs des<br>Bundesgrenzschutz.....             | 152        |
| 2. Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen .....                                | 154        |
| III. Befugnisse der Polizeibehörden.....  | 155        |
| 1. Befugnisenerweiterung des Bundeskriminalamtes.....                                   | 155        |
| a) Zentralstellenfunktion .....   | 156        |
| b) Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung .....                                | 159        |
| c) Zwischenergebnis.....  | 161        |
| 2. Befugnisenerweiterung des Bundesgrenzschutzes.....                                   | 161        |
| 3. Befugnisenerweiterung der Landespolizeien.....                                       | 163        |
| a) Zielsetzung und Funktion der „Rasterfahndung“ .....                                  | 163        |
| b) Rasterfahndung nach dem 11. September 2001 .....                                     | 164        |
| c) Ausgestaltung der Länderregelungen.....  | 165        |
| d) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der<br>Eingriffsvoraussetzungen .....             | 167        |
| aa) Verhältnis von Polizei und Geheimdiensten bei<br>der Datenerhebung.....             | 167        |
| (1) Parallele Tätigkeiten von Polizei und<br>Verfassungsschutzbehörden .....            | 168        |
| (2) Trennungsgebot als Instrument der<br>Machtbegrenzung.....                           | 169        |
| (3) Inhalt und Geltungsbereich des<br>Trennungsgebotes.....                             | 177        |
| (4) Trennungsgebot und Polizei.....   | 178        |
| (5) Zwischenergebnis .....  | 181        |
| bb) Eingriff in das Recht auf informationelle<br>Selbstbestimmung.....                  | 181        |
| cc) Rechtfertigung des Eingriffs.....   | 182        |
| (1) Die Rasterfahndung im Allgemeinen .....   | 182        |
| (a) Geeignetheit und Erforderlichkeit .....   | 182        |
| (b) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....   | 184        |
| (c) Nebenfolgen .....   | 186        |
| (2) Einbeziehung besonderer Daten in die<br>Rasterfahndung .....                        | 188        |
| IV. Summarische Bewertung der Änderung im Recht der<br>Gefahrenabwehr/Polizeirecht..... | 190        |
| <b>C. Terrorismusbekämpfung durch Ausweispapiere.....</b>                               | <b>191</b> |
| I. Funktion biometrischer Daten in Ausweispapieren .....                                | 192        |
| II. Geeignetheit biometrischer Daten zur Terrorismusbe-<br>kämpfung.....                | 193        |

## Inhaltsverzeichnis

|  |            |
|--|------------|
| III. Verhältnismäßigkeit weiterer biometrischer Daten in Ausweispapieren .....               | 197        |
| IV. Künftige Nutzung weiterer biometrischer Daten in Ausweispapieren .....                   | 198        |
| V. Ergebnis.....   | 201        |
| <b>D. Terrorismusbekämpfung und Ausländerrecht .....</b>                                     | <b>201</b> |
| I. Verbot von Ausländervereinen .....  | 201        |
| 1. § 14 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG .....  | 202        |
| 2. § 14 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 VereinsG .....  | 206        |
| 3. § 14 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 VereinsG .....  | 207        |
| 4. Zwischenergebnis .....  | 208        |
| II. Verschärfungen im Ausländer- und Asylverfahrensgesetz .....                              | 208        |
| 1. Versagung von Aufenthaltsgenehmigungen und Erweiterung von Ausweisungsmöglichkeiten ..... | 209        |
| a) Terrorismusbegriff des Gesetzgebers .....   | 210        |
| b) Verdachtsausweisungen .....   | 211        |
| 2. Erweiterung von Ausnahmen vom Abschiebeverbot .....                                       | 212        |
| 3. Speicherung biometrischer Daten in ausländerrechtlichen Dokumenten .....                  | 214        |
| 4. Herkunftsfeststellung und Identitätssicherung .....                                       | 217        |
| 5. Erweiterung der Beteiligungserfordernisse .....   | 219        |
| III. Datenübermittlung an Verfassungsschutz- und Ausländerbehörden .....                     | 220        |
| IV. Datenspeicherung im Ausländerzentralregister .....                                       | 223        |
| 1. Angaben zur Religionszugehörigkeit .....  | 223        |
| 2. Gruppenauskünfte .....  | 225        |
| V. Summarische Betrachtung der Maßnahmen im Ausländerrecht .....                             | 226        |
| <br>   |            |
| <b>5. Teil: Ergebnis der Untersuchung.....</b>   | <b>227</b> |
| <br>   |            |
| <b>Anhang .....</b>  | <b>233</b> |
| <br>   |            |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>   | <b>239</b> |
| <br>   |            |
| <b>Stichwortverzeichnis .....</b>  | <b>267</b> |