Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 32

Unionsrechtliche und grundgesetzliche Grenzen des Data Minings durch die Sicherheitsbehörden des Bundes

Von

Karlotta Adam

Duncker & Humblot · Berlin

KARLOTTA ADAM

Unionsrechtliche und grundgesetzliche Grenzen des Data Minings durch die Sicherheitsbehörden des Bundes

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 32

Unionsrechtliche und grundgesetzliche Grenzen des Data Minings durch die Sicherheitsbehörden des Bundes

Von

Karlotta Adam

Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover hat diese Arbeit
im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19507-7 (Print)
ISBN 978-3-428-59507-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: https://www.duncker-humblot.de

Für meine Schwester Laura

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover im Sommersemester 2024 als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 14. 10. 2024 statt. Die Arbeit befindet sich auf dem Rechtsstand vom 13. 12. 2023. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gert-Armin Neuhäuser, für den angenehmen und konstruktiven fachlichen Austausch bei der Erstellung dieser Arbeit sowie für die Erstellung des Erstgutachtens. Frau Prof. Dr. Margrit Seckelmann danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Freunden und meiner Familie bedanken, insbesondere bei meiner Mutter Beate, die mir das Studium der Rechtswissenschaften ermöglicht hat und mich in sämtlichen Lebensphasen bedingungslos unterstützt. Mein größter Dank gilt jedoch meiner Schwester Laura, die mir während des gesamten Promotionsvorhabens mit Rat und Tat zur Seite stand, mich ermutigt und inspiriert hat. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Bremen, im Januar 2025 *Karlotta Adam*

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ATD	Antiterrordatei
ATDG	Antiterrordateigesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
DSRL-JI	Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI
Europol	Europäisches Polizeiamt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
Gestapo	Geheime Staatspolizei
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HessLT-Drs.	Drucksachen des Hessischen Landtags
INPOL	Polizeiliches Informationssystem
INZOLL	Zollfahndungsinformationssystem
KDD	Knowledge Discovery in Databases
KI	Künstliche Intelligenz
KI-VO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union vom 21.04.2021, COM (2021) 206 final
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem
NADIS-WN	Nachrichtendienstliches Informationssystem und Wissensnetz
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
RED	Rechtsextremismus-Datei
RED-G	Rechtsextremismus-Datei-Gesetz
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
VeRA	Verfahrensübergreifende Recherche- und Analyseplattform

Im Übrigen wird verwiesen auf:
Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin 2021.

Einführung

A. Einleitung

Die Sicherheitslage in Deutschland ist so angespannt wie seit vielen Jahren nicht mehr. Der seit dem 24. Februar 2022 anhaltende völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat zu einer Veränderung der Sicherheitslage in Deutschland geführt, die Bedrohungen durch Spionage, Desinformationskampagnen und Cyberangriffe in den Fokus des Verfassungsschutzes gerückt hat.[1] Obgleich durch diese Entwicklung die islamistischen Bedrohungen im vergangenen Jahr überlagert wurden und weniger im öffentlichen oder medialen Mittelpunkt standen, stellt der islamistische Terrorismus nicht nur für Deutschland, sondern auch für deutsche Interessen und Einrichtungen weiterhin ein weltweit großes Gefährdungspotenzial dar.[2] Der Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz vom 19. Dezember 2016, der Messerangriff auf zwei Männer in Dresden vom 04. Oktober 2020, die Enthauptung eines französischen Lehrers am 16. Oktober 2020, der Anschlag in der Kirche Notre Dame in Nizza vom 29. Oktober 2020 und der Anschlag in Wien am 02. November 2020 sind nur Bruchteile von den tatsächlich verübten oder geplanten Taten.[3] Seit dem 07. Oktober 2023 tritt mit den durch die Hamas ausgeübten terroristischen Angriffe auf Israel ein weiterer Krisenherd im Nahen Osten hinzu, der die Sicherheitslage in Deutschland beeinflusst und unterschiedliche extremistische Akteure dazu veranlasst, Hass und Gewalt gegen Jüdinnen und Juden oder gegen den Staat Israel zu schüren oder sein Existenzrecht abzusprechen.[4] Auch im Bereich des gewaltbereiten Rechtsextremismus kam es durch den „Nationalsozialistischen Untergrund (NSU)“ in den 1990er und 2000er Jahren zu einer Vielzahl von Anschlägen, Morden und Banküberfällen in

---

[1] BMI, Verfassungsschutzbericht 2022, S. 3.

[2] BMI, Verfassungsschutzbericht 2022, S. 4; zu den Entwicklungen s. *Goertz*, Extremismus und Sicherheitspolitik, S. 155 ff.; *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 17.

[3] *Goertz*, Extremismus und Sicherheitspolitik, S. 156; ein Überblick zu den vereitelten Terror-Anschlägen in Deutschland s. *Sensburg*, in: ders. (Hrsg.), Sicherheit in einer digitalen Welt, S. 99 ff.

[4] BT-Drs. 20/9495, S. 2; BfV, Auswirkungen des Terrorangriffs der HAMAs gegen Israel auf die Sicherheitslage in Deutschland, Presseinformation vom 29. November 2023, abrufbar unter https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/presseinformation-2023-8-nahost.html (zuletzt abgerufen am 13. 12. 2023).

Deutschland.[5] Durch diese zunehmenden Bedrohungen innerhalb und außerhalb Deutschlands wächst die Verantwortung der Sicherheitsbehörden des Bundes.[6] Gleichzeitig erhöht sich der Druck hinsichtlich einer effektiven Gefahrenabwehr, also einer rechtzeitigen Erlangung, Analyse und Kommunikation von Informationen an die zuständige Behörde.[7] Ein Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden ist für die Kommunikation unerlässlich. Um den Informationsaustausch zu stärken, wurde im Anwendungsbereich der Antiterrordatei (ATD) sowie der Rechtsextremismus-Datei (RED) durch Einführung der § 6a Antiterrordateigesetz (ATDG) und § 7 Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) die Möglichkeit der erweiterten projektbezogenen Datennutzung geschaffen.[8] Mit der Verfassungskonformität des § 6a ATDG hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im November 2020 auseinandergesetzt und diesen für teilweise verfassungswidrig erklärt.[9] Im Rahmen dieser Entscheidung bezeichnete das BVerfG die erweiterte projektbezogene Datennutzung als einen Fall des Data Minings.[10]

Das Data Mining ist eine über die Informationsanbahnung hinausgehende komplexe Auswertung großer Datenbestände, um neue Erkenntnisse für Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und nachrichtendienstliche Zwecke zu gewinnen und diese möglicherweise als Grundlage für daran anschließende operative Maßnahmen zu verwenden.[11] An den Verbunddateien der ATD und RED nehmen das Bundeskriminalamt (BKA), die ermächtigten Bundespolizeibehörden, die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD) und, im Rahmen der ATD, auch der Bundesnachrichtendienst (BND) sowie das Zollkriminalamt teil.[12] Verbunddateien sind kein unbekanntes Mittel zur Vernetzung von Behörden. Im Sicherheitsbereich bestehen zum Beispiel die Verbunddateien INPOL[13] für die Polizeien, INZOLL[14] für das Zollkriminalamt und NADIS[15] für die Nachrichtendienste.[16] Der Anwendungsbereich des Data Minings ist jedoch nicht ausschließlich auf diese Verbunddateien begrenzt. Data Mining kann vielmehr auch zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eingesetzt werden. Angesichts der wachsenden Datenbestände, mit denen sich die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bewältigung ihrer Aufgaben kon-

[5] BT-Drs. 18/8060, S. 9; *Ziekow/Katz/Piesker/Willwacher*, Die Rechtsextremismus-Datei in der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Praxis, S. 15.

[6] *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 18.

[7] *Büttel*, jurisPR-ITR 4/2021 Anm. 4, Auswirkungen für die Praxis.

[8] BT-Drs. 18/8060, S. 9; BT-Drs. 17/8672, S. 1; BT-Drs. 16/2950, S. 12.

[9] BVerfGE 156, 11.

[10] BVerfGE 156, 11 (47).

[11] *Golla*, NJW 2021, 667 (667).

[12] Vgl. § 1 Abs. 1 ATDG, § 1 Abs. 1 RED-G.

[13] Näheres zu INPOL s. *Zöller*, Informationssysteme, S. 139 ff.

[14] Näheres zu INZOLL s. *Zöller*, Informationssysteme, S. 240 ff.

[15] Näheres zu NADIS s. *Zöller*, Informationssysteme, S. 205 ff.

[16] *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 19.

frontiert sehen, bietet die automatisierte Datenanalyse gegenüber der manuellen Auswertung eine attraktive und zeitsparende Möglichkeit, um den anfallenden Daten hinreichend gerecht zu werden. Polizeibehörden setzen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben daher vermehrt auf den Einsatz von komplexen Analysen großer Datenbestände.[17] Auch auf Bundesebene standen Bemühungen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) im Raum, die Software „Bundes-VeRA" für eine verbesserte Analysefähigkeit der Polizeibehörden von Bund und Ländern einzuführen.[18] Die Analyseplattform sollte durch den Zugriff auf verschiedene Polizeidatenbanken Querverbindungen in Ermittlungsverfahren sichtbar machen.[19] Trotz der ursprünglichen Unterstützung des Projekts durch das BMI hat die Bundesinnenministerin Nancy Faeser Anfang Juli 2023 dem BKA und der Bundespolizei die Einführung der Analyseplattform untersagt.[20] Grund dafür ist unter anderem die Absicht, eine herstellerunabhängige Anwendung bereitzustellen.[21] Die Entscheidung des BMI stieß im Bundestag nicht in jedem Fall auf Verständnis. In einem Antrag der Fraktion der CDU/CSU forderte die Union die Bundesregierung dazu auf, die Versagung zu revidieren und den Strafverfolgungsbehörden insbesondere bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität, wie der Abwehr von Terrorismus, sexuellem Kindesmissbrauch oder der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, die dringend benötigten Analysetools bereitzustellen.[22] Die Handlungsfähigkeit und technische Ausstattung der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sei angesichts der ohnehin angespannten Sicherheitslage wichtiger denn je.[23]

Parallel dazu entwickelt sich die Rechtsprechung in dem Bereich der sicherheitsbehördlichen Nutzung neuer Analysemethoden ständig fort. So hat sich das BVerfG jüngst mit den landesrechtlichen Ermächtigungen der Polizei zur Durchführung von automatisierten Datenanalysen und -auswertungen auseinandergesetzt und auch diese für verfassungswidrig erklärt.[24] Das BVerfG nutzte jedoch die Möglichkeit, um darauf hinzuweisen, dass eine verfassungskonforme Nutzung solcher automatisierten Datenanalysen durchaus möglich ist. Es verkennt daher nicht, dass Data Mining sowohl im Bereich der Strafverfolgung als auch in der Gefahrenabwehr große Chancen bietet. Für eine solche verfassungskonforme Nutzung ist und bleibt jedoch die konkrete gesetzliche Ausgestaltung ausschlaggebend.

Gleichzeitig ist auch auf Europäischer Ebene eine gewisse Dynamik im Bereich der sicherheitsbehördlichen Datenverarbeitung zu verzeichnen. Im Rahmen der Europäischen Digitalstrategie 2020 plant und erlässt die EU derzeit eine Vielzahl

---

[17] *Bäcker*, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Big Data – Regulative Herausforderungen, S. 168 f.

[18] BT-Drs. 20/8390, S. 1.

[19] BT-Drs. 20/8390, S. 1.

[20] BT-Drs. 20/8390, S. 2.

[21] BT-Drs. 20/8390, S. 2.

[22] BT-Drs. 20/9495, S. 2.

[23] BT-Drs. 20/9495, S. 2.

[24] BVerfG NJW 2023, 1196.