

## Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes

Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes

Bearbeitet von  
Dr. Anicee Abbühl

1. Auflage 2010. Taschenbuch. 442 S. Paperback

ISBN 978 3 415 04476 0

Format (B x L): 14,5 x 20,8 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Verwaltungslehre](#)

Zu [Leseprobe](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



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.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	7
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	19
<b>Einführung . . . . .</b>	21
Erster Abschnitt Gegenstand der Untersuchung . . . . .	21
Zweiter Abschnitt Erkenntnisinteresse und Ziel der Untersuchung . . . . .	24
Dritter Abschnitt Gang der Untersuchung . . . . .	26
<b>Erstes Kapitel</b>	
<b>Die Gründungsdee des Bundeskriminalamtes . . . . .</b>	29
Erster Abschnitt Die Wurzeln des BKA . . . . .	30
A. Die Entdeckung der Notwendigkeit zentraler kriminalpolizeilicher Institutionen . . . . .	31
I. Das Reichskriminalpolizeigesetz (RKPG) . . . . .	33
1. Inhalt des RKPG . . . . .	33
2. Die Bedeutung des RKPG . . . . .	35
II. Die Deutsche Kriminalpolizeiliche Kommission (DKK) . . . . .	36
1. Aufgaben der DKK . . . . .	37
2. Verdienste der DKK . . . . .	38
B. Die (Kriminal-)Polizei als Instrument der nationalsozialistischen Diktatur . . . . .	39
I. Die Errichtung und Entwicklung des Reichskriminalpolizeiamtes (RKPA) . . . . .	40
1. Das Reichs- und preußische Ministerium des Innern als Wegbereiter des Reichskriminalpolizeiamtes . . . . .	40
2. Die Neuorganisation der Kriminalpolizei und die Umwandlung des Preußischen Landeskriminalpolizeiamtes in das Reichskriminalpolizeiamt . . . . .	42
3. Die Eingliederung des RKPA in das Reichssicherheitshauptamt (RSHA) . . . . .	43
II. Die Aufgaben des RKPA . . . . .	44
III. Die Legende von der „sauberen“ Kriminalpolizei . . . . .	47
C. Die Restaurierung der Kriminalpolizei im Nachkriegsdeutschland . . . . .	50
I. Die Gründung des Kriminalpolizeiamtes für die Britische Zone (KPABrZ) . . . . .	52
II. Aufgaben des KPABrZ . . . . .	53
III. Verdienste des KPABrZ . . . . .	55

Zweiter Abschnitt Die Vorgaben des Grundgesetzes . . . . .	57
A. Die Normgenese der Art. 73 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 Satz 2	
GG a. F. . . . .	60
I. Die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat . . . . .	60
1. Die Beratungen im Zuständigkeitsausschuss . . . . .	61
2. Die Beratungen im Hauptausschuss . . . . .	63
3. Die entscheidenden Neufassungen . . . . .	66
II. Die Einflussnahme durch die alliierten Militärgouverneure . . . . .	67
1. Das Aide Mémoire . . . . .	68
2. Das Memorandum vom 2. März 1949 . . . . .	69
3. Der Polizeibrief . . . . .	71
III. Zwischenergebnis . . . . .	74
B. Das Verhältnis von Art. 73 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 Satz 2	
GG a. F. . . . .	75
I. „Trennungstheorie“ . . . . .	76
II. „Verschränkungstheorie“ . . . . .	77
III. Stellungnahme . . . . .	78
1. Der Regelungskomplex „Kriminalpolizei“ . . . . .	78
a) Das Verhältnis: Bundeskriminalpolizeiamt – Zentralstelle für die Kriminalpolizei . . . . .	79
b) Funktion der Gesetzgebungsbefugnis zur Zusammenarbeit . . . . .	82
c) Zusammenspiel der Art. 73 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 Satz GG in der Kriminalpolizei . . . . .	84
2. Das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen . . . . .	86
3. Zwischenergebnis . . . . .	88
C. Die Normexegese der Art. 73 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 Satz 2	
GG . . . . .	88
I. Die Wesensmerkmale des Behördentypus Zentralstelle	89
1. Formelle und organisationsrechtliche Aspekte . . . . .	89
2. Materielle Aspekte . . . . .	91
II. Konsequenzen aus der Qualifizierung als Zentralstelle	92
1. Verbot Außenwirksamer Verwaltungstätigkeit . . . . .	93
a) Sprachliche und normimmanente Rückschlüsse . . . . .	93
aa) Der Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG	94
bb) Der Wortlaut des Art. 73 Nr. 10 GG . . . . .	96
b) Historische und systematische Erwägungen . . . . .	97
c) Exekutivbefugnisse in beschränktem Umfang	98
d) Ergebnis . . . . .	100

III.	Die Zulässigkeit von Weisungsrechten . . . . .	100
1.	Ablehnende Haltung . . . . .	100
2.	Begründung für die Zulässigkeit von Weisungs- rechten . . . . .	101
a)	Aus der Zentralstellenkompetenz des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG . . . . .	102
b)	Aus der Regelungskompetenz des Art. 73 Nr. 10 GG . . . . .	102
3.	Umfang der zugestandenen Weisungsrechte . . . . .	104
Dritter Abschnitt	Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der verfas- sungsrechtlichen Vorgaben und die tatsächliche Errichtung des BKA . . . . .	105
A.	Das Hauptanliegen des BKA . . . . .	106
B.	Die organisatorische Stellung des BKA im deutschen Sicher- heitsföderalismus . . . . .	107
C.	Die Aufgaben des BKA im Einzelnen . . . . .	108
I.	Die Zentralstellenfunktion im engeren Sinn . . . . .	108
II.	Die Internationale Funktion . . . . .	111
1.	Kurzer Rückblick . . . . .	112
2.	Die Aufgaben der neu gegründeten IKPO-Interpol	113
3.	Die Funktion des BKA als Nationales Zentralbüro der IKPO-Interpol . . . . .	114
III.	Die Ermittlungsfunktion . . . . .	115
IV.	Die Wahrnehmung ungeschriebener Funktionen . . . . .	117
1.	Ungeschriebene Ermittlungstätigkeit . . . . .	117
2.	Schutzaufgabe . . . . .	118
<b>Zweites Kapitel</b>		
<b>Das Bundeskriminalamt im Wandel der Zeit</b>	. . . . .	121
Erster Abschnitt	Die inneren Unruhen der 1970er Jahre . . . . .	121
A.	Organisatorische und personelle Maßnahmen . . . . .	124
I.	Der Plan zur Erhöhung der Effektivität des Bundes- kriminalamtes . . . . .	124
II.	Das Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensi- vierung der Verbrechensbekämpfung . . . . .	125
III.	Weitere politische Maßnahmen . . . . .	126
B.	Gesetzesänderungen . . . . .	127
I.	Erste Änderung des BKA-Gesetzes vom 19. September 1969 . . . . .	127
II.	Zweite Änderung des BKA-Gesetzes vom 28. Juni 1973	129
1.	Verdeutlichung und Präzisierung der Zentral- stellenkompetenz . . . . .	130

2.	Die Verbesserung der kriminalpolizeilichen innerstaatlichen Zusammenarbeit . . . . .	132
3.	Die Begründung originärer polizeilicher Ermittlungszuständigkeiten . . . . .	134
4.	Die gesetzliche Verankerung der Schutz- und Sicherungsfunktion . . . . .	136
C.	Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung des BKA . . . . .	137
I.	Erweiterung der Ermittlungsaufgabe . . . . .	137
1.	Die Terrorismusbekämpfung durch das BKA . . . . .	138
2.	Die Verfassungsmäßigkeit der ausgeweiteten Ermittlungszuständigkeit . . . . .	142
II.	Stärkung der Zentralstellenkompetenz . . . . .	143
Zweiter Abschnitt Technisierung und Datenschutz . . . . .		146
A.	Die Einführung und Entwicklung von INPOL . . . . .	148
I.	INPOL als Fahndungssystem . . . . .	149
II.	Vom Fahndungs- zum umfassenden Informationssystem . . . . .	151
1.	Schaffung einer umfassenden Personendatei . . . . .	151
a)	Straftaten-/Straftäterdatei (SSD) . . . . .	152
b)	Zentraler Personenindex . . . . .	154
2.	Automatisierung der Recherche . . . . .	155
a)	Zentrale Fundstellen-Dokumentation in umfangreichen Ermittlungsverfahren (PIOS) . . . . .	155
b)	SPUDOK . . . . .	158
c)	Rasterfahndung . . . . .	159
III.	Die Reduzierung der zentralen INPOL-Bestände . . . . .	160
1.	Die Einführung des Kriminalaktennachweises (KAN) . . . . .	162
2.	Zentrale Falldateien/SSD . . . . .	163
IV.	Der verstärkte Ausbau der Kriminaltechnik . . . . .	164
1.	Das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) . . . . .	165
2.	Die DNA-Analyse-Datei . . . . .	167
V.	INPOL-neu . . . . .	169
B.	Der aufkommende Datenschutz . . . . .	171
I.	Erste Auswirkungen auf das BKA . . . . .	172
II.	Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	173
1.	Die wichtigsten Aussagen des Urteils . . . . .	173
2.	Die Auswirkungen auf das Recht der Inneren Sicherheit . . . . .	174
C.	Die Neufassung des BKAG von 1997 . . . . .	176
I.	Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben im Einzelnen . . . . .	177

II.	Sonstige Aufgabenerweiterungen . . . . .	179
1.	Kompetenz zur Durchführung von Initiativermittlungen . . . . .	179
2.	Ausweitung der Ermittlungsfunktion . . . . .	180
a)	Aufgabenerweiterungen . . . . .	180
b)	Neue Befugnisse . . . . .	182
3.	Erweiterung der Schutzfunktionen . . . . .	183
III.	Die Neugestaltung der internationalen Funktion des BKA . . . . .	184
1.	Redaktionelle Änderungen . . . . .	185
2.	Stärkung eines Staaten übergreifenden Direktverkehrs . . . . .	186
Dritter Abschnitt	Die Europäisierung der Inneren Sicherheit . . . . .	188
A.	Der strukturelle Wandel der Kriminalität . . . . .	189
B.	Bisheriger Stand der gemeinsamen internationalen Verbrechensbekämpfung . . . . .	192
I.	Die Zusammenarbeit im Rahmen der IKPO-Interpol . . . . .	193
II.	Der (polizeiliche) grenzüberschreitende Rechtshilfeverkehr . . . . .	194
C.	Neue Bekämpfungsstrategien und Kooperationsformen . . . . .	200
I.	Das Entsenden von Verbindungsbeamten . . . . .	204
II.	Stärkere Einbindung in den polizeilichen Rechtshilfeverkehr und in sonstige Formen der Zusammenarbeit . . . . .	206
III.	Nationale Kontaktstelle der polizeilichen Informationssysteme in Europa . . . . .	210
1.	Das Schengener-Informationssystem (SIS) . . . . .	212
a)	Funktionsweise des SIS . . . . .	213
b)	Ergänzung um das SIRENE-System . . . . .	214
c)	Erfolge des SIS . . . . .	215
2.	TECS – Das Computersystem Europol . . . . .	215
a)	Die Einbindung des BKA in die Aufgabenwahrnehmung Europol . . . . .	217
b)	Deutsche Besonderheiten bei der Zusammenarbeit mit Europol . . . . .	219
IV.	Zusammenfassung . . . . .	220
<b>Drittes Kapitel</b>		
<b>Aktuelle Entwicklungen</b>	. . . . .	221
Erster Abschnitt	Die zunehmende „Vernetzung“ der Sicherheitsbehörden . . . . .	224
A.	Neue Formen der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene . . . . .	225
I.	Die Errichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) . . . . .	226

II.	Die Einführung gemeinsamer Dateien . . . . .	228
1.	Regelungsgegenstand der Antiterrordatei . . . . .	229
a)	Speicherungspflicht und Betroffene . . . . .	230
b)	Umfang und Speicherungsmodalitäten der einzustellenden Daten . . . . .	231
c)	Zugriffsberechtigung . . . . .	233
d)	Weitere Verwendungszwecke . . . . .	235
2.	Anlegung gemeinsamer Projektdateien . . . . .	236
III.	Rechtliche Würdigung der neuen Kooperationsformen . . . . .	238
1.	Trennungsgebot . . . . .	238
a)	Errichtung institutionalisierter Kooperationsformen, im Besonderen des GTAZ . . . . .	240
b)	Einrichtung der Antiterrordatei . . . . .	242
2.	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	245
IV.	Auswirkungen der neuen Kooperationsformen auf die Arbeit des BKA . . . . .	248
B.	Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene . . . . .	249
I.	Ausbau der strategischen Früherkennung . . . . .	249
II.	Ausbau und Intensivierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit . . . . .	251
1.	Fortentwicklung des Schengener Informationssystems . . . . .	252
a)	Inhaltliche Neuerungen des SIS II . . . . .	253
b)	Nationale Umsetzung der Vorgaben . . . . .	254
c)	Technische Realisierbarkeit von SIS II? . . . . .	255
2.	Stärkere Vernetzung der europäischen Informationssysteme . . . . .	256
a)	EURODAC . . . . .	257
b)	Das europäische Informationssystem VIS . . . . .	257
c)	Europol . . . . .	260
3.	Der Vertrag von Prüm . . . . .	261
a)	Vertragsinhalt . . . . .	262
b)	Das Inkrafttreten des Prümmer Vertrages und seine Überführung in den Unionsrahmen . . . . .	264
c)	Auswirkungen auf das BKA . . . . .	266
III.	Erweiterung der internationalen Unterstützung und Hilfsprojekte . . . . .	270
Zweiter Abschnitt	Befugnisrechtliche und kompetenzielle Erweiterungen im Rahmen der bisherigen Funktionen des BKA	272
A.	Erweiterung der Ermittlungsfunktion des BKA . . . . .	273
I.	Ergänzung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3a BKAG . . . . .	273
II.	Einführung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BKAG . . . . .	275

---

B.	Stärkung der Zentralstellenfunktion . . . . .	276
I.	(Erneute) Forderung nach einer Initiativermittlungs- befugnis . . . . .	277
II.	Neufassung der Datenerhebungsbefugnis des § 7 Abs. 2 BKAG . . . . .	279
1.	Statuierung einer Übermittlungspflicht . . . . .	279
2.	Verschleierte Einführung einer Initiativermitt- lungsbefugnis . . . . .	280
3.	Zwischenbemerkung . . . . .	282
4.	Exkurs: Die Rolle des BKA in der bundesweiten Rasterfahndung nach Schläfern . . . . .	283
III.	Bestätigung der Neufassung des § 7 Abs. 2 BKAG durch das Terrorismusbekämpfungsganzungsgesetz (TBEG) .	286
IV.	Das BKA als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen . . . . .	288
Dritter Abschnitt	Die neue Präventionsfunktion des BKA . . . . .	291
A.	Der neue Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG . . . . .	292
I.	Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG .	293
1.	Die Föderalismuskommission als Wegbereiter des Kompetenztitels . . . . .	294
a)	Die Vorschläge im Einzelnen . . . . .	296
b)	Exkurs: Diskussion um die Normierung eines Weisungsrechts . . . . .	298
c)	Das Scheitern der Föderalismuskommission .	299
2.	Die Einigung in der Koalitionsarbeitsgruppe . . . . .	301
3.	Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	303
II.	Auslegungsschwierigkeiten und Regelungsgehalt des neuen Kompetenztitels . . . . .	304
1.	Zustimmungsbedürftigkeit . . . . .	304
2.	Das Problem der fehlenden Verwaltungskompetenz	305
a)	Die Gesetzesmaterialien . . . . .	306
b)	Lösungsansätze . . . . .	307
aa)	Extensive Auslegung des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG . . . . .	307
bb)	Die Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG immanente Vollzugskompetenz . . . . .	309
cc)	Vollzugskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG . . . . .	310
c)	Ergebnis . . . . .	311
3.	Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG . . . . .	312
a)	Internationaler Terrorismus . . . . .	313
aa)	Die Schwierigkeiten bei der Begriffs- bestimmung des Phänomens Terrorismus	313

bb)	Einschränkung durch das Merkmal der Internationalität? . . . . .	315
b)	Die drei Anwendungsfälle . . . . .	316
aa)	Übernahmemeersuchen einer obersten Landesbehörde (Alt. 3) . . . . .	316
bb)	Nichterkennbarkeit der Länderzuständigkeit (Alt. 2) . . . . .	316
cc)	Das Vorliegen einer länderübergreifenden Gefahr (Alt. 1) . . . . .	318
c)	Gefahrenabwehr . . . . .	319
aa)	Der polizeirechtliche Gefahrenabwehrbegriff . . . . .	320
bb)	Gefahrenvorsorge als Unterfall der Gefahrenabwehr? . . . . .	322
4.	Die Konsequenzen für das Verhältnis des BKA zu den Landespolizeibehörden . . . . .	324
a)	Einfachgesetzliche Ausgestaltungsmöglichkeiten . . . . .	325
b)	Insbesondere: Die Zulässigkeit von Weisungsrechten . . . . .	326
5.	Fazit . . . . .	327
B.	Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben . . . . .	328
I.	Weite Ausgestaltung der Aufgabennorm . . . . .	330
1.	Überschreitung des verfassungsrechtlichen Rahmens? . . . . .	331
2.	Weitere Emanzipation von der Staatsanwaltschaft . . . . .	331
II.	Großzügige Einräumung von Befugnisregelungen . . . . .	332
1.	Polizeiliche Standardbefugnisse und offene Informationserhebungsmöglichkeiten . . . . .	333
2.	Weitere Befugnisse zur Informationsgewinnung . . . . .	335
3.	Heimliche Ermittlungsmethoden . . . . .	336
4.	Im Besonderen: Die Befugnis zur Online-Durchsuchung . . . . .	339
a)	Grund für öffentliche Fokussierung . . . . .	339
b)	Tatsächliche Ausgestaltung . . . . .	341
5.	Zwischenbemerkung . . . . .	344
III.	Regelung der Zuständigkeiten zwischen BKA und Landespolizeien . . . . .	345
1.	(Mühevolle) Austarierung der gegenläufigen Interessen . . . . .	346
2.	Praktikabilität der Regelung . . . . .	348
IV.	Fazit . . . . .	350

**Viertes Kapitel**

<b>Der Aufgabenwandel vor dem Grundgesetz . . . . .</b>	353
Erster Abschnitt Das heutige BKA als multifunktionale „Intelligence-Behörde“ . . . . .	353
A. Das Gesamtbild . . . . .	354
B. Konkrete Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung . . . . .	355
I. Andere Schwerpunktsetzung . . . . .	355
II. Größenordnung der zugestandenen Exekutivbefugnisse . . . . .	357
III. Zeitpunkt der Tätigkeit . . . . .	358
IV. Zuständigkeit für politisch motivierte Kriminalität . . . . .	359
Zweiter Abschnitt Vereinbarkeit mit dem Zentralstellenkonzept des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG . . . . .	360
A. Verfassungsrechtliche Begrenzung durch Behördenwahl . . . . .	360
B. Positive und negative Sperrwirkung . . . . .	363
I. Historische Perspektive . . . . .	364
II. Auffassung des Bundesverfassunggerichts . . . . .	366
III. Wert der historischen Auslegung . . . . .	368
1. Auslegungsziel: Subjektive oder objektive Auslegungstheorie? . . . . .	369
a) Subjektive Theorie . . . . .	369
b) Objektive Theorie . . . . .	369
c) Stellungnahme . . . . .	370
d) Zwischenfazit . . . . .	373
2. Wert der historischen Auslegung im Rahmen der objektiven Auslegungstheorie . . . . .	374
a) Bedeutung im Allgemeinen . . . . .	375
b) Bei der Auslegung von Kompetenznormen . . . . .	376
IV. Konsequenz für die in Frage stehende Existenz einer Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG immanenten Sperrwirkung . . . . .	378
V. Ergebnis . . . . .	382
C. Trennungsgebot . . . . .	382
I. Historische und grammatische Erwägungen . . . . .	383
II. Systematische und teleologische Erwägungen . . . . .	386
III. Zwischenergebnis . . . . .	387
IV. Exkurs: Andere Ansätze für ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot . . . . .	388
D. Ergebnis . . . . .	391
<b>Schlussbetrachtung . . . . .</b>	393
<b>Anhang . . . . .</b>	397
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	417