

## 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

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://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 Gründungsidee 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 Restauration 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 zugestanden 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>		<b>121</b>
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 inner-staatlichen Zusammenarbeit . . . . .	132
3.	Die Begründung originärer polizeilicher Ermitt-lungszuständigkeiten . . . . .	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-Identifizierungs-system (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 Verbrechenbekämpfung . . . . .	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 Europols . . . . .	215
a)	Die Einbindung des BKA in die Aufgabenwahrnehmung Europols . . . . .	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 Prümer 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 Initiativvermittlungsbefugnis	277
II.	Neufassung der Datenerhebungsbefugnis des § 7 Abs. 2 BKAG	279
1.	Statuierung einer Übermittlungspflicht	279
2.	Verschleierte Einführung einer Initiativvermittlungsbefugnis	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 Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (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 Begriffsbestimmung des Phänomens Terrorismus	313



bb)	Einschränkung durch das Merkmal der Internationalität? . . . . .	315
b)	Die drei Anwendungsfälle . . . . .	316
aa)	Übernahmeersuchen 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.	(Mühevoller) Austeriarierung der gegenläufigen Interessen . . . . .	346
2.	Praktikabilität der Regelung . . . . .	348
IV.	Fazit . . . . .	350

**Viertes Kapitel****Der Aufgabenwandel vor dem Grundgesetz** . . . . . 353Erster 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 Bundesverfassungsgerichts . . . . . 366

## III. Wert der historischen Auslegung . . . . . 368

1. Auslegungsziel: Subjektive oder objektive Aus-  
legungstheorie? . . . . . 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

**Schlussbetrachtung** . . . . . 393**Anhang** . . . . . 397**Literaturverzeichnis** . . . . . 417