

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	7
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	19
<b>Einführung . . . . .</b>	<b>21</b>
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>	<b>29</b>
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

## Inhaltsverzeichnis

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
<b>Dritter Abschnitt</b>	<b>Die Europäisierung der Inneren Sicherheit . . . . .</b>	<b>188</b>
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 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> . . . . .		<b>221</b>
<b>Erster Abschnitt</b>	<b>Die zunehmende „Vernetzung“ der Sicherheitsbehörden . . . . .</b>	<b>224</b>
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.	Trennungsgesetz . . . . .	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.	<b>Stärkung der Zentralstellenfunktion . . . . .</b>	276
I.	<b>(Erneute) Forderung nach einer Initiativermittlungs- befugnis . . . . .</b>	277
II.	<b>Neufassung der Datenerhebungsbefugnis des § 7 Abs. 2 BKAG . . . . .</b>	279
1.	<b>Statuierung einer Übermittlungspflicht . . . . .</b>	279
2.	<b>Verschleierte Einführung einer Initiativermitt- lungsbefugnis . . . . .</b>	280
3.	<b>Zwischenbemerkung . . . . .</b>	282
4.	<b>Exkurs: Die Rolle des BKA in der bundesweiten Rasterfahndung nach Schläfern . . . . .</b>	283
III.	<b>Bestätigung der Neufassung des § 7 Abs. 2 BKAG durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBEG) . . . . .</b>	286
IV.	<b>Das BKA als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen . . . . .</b>	288
Dritter Abschnitt	<b>Die neue Präventionsfunktion des BKA . . . . .</b>	291
A.	<b>Der neue Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG . . . . .</b>	292
I.	<b>Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG . . . . .</b>	293
1.	<b>Die Föderalismuskommission als Wegbereiter des Kompetenztitels . . . . .</b>	294
a)	<b>Die Vorschläge im Einzelnen . . . . .</b>	296
b)	<b>Exkurs: Diskussion um die Normierung eines Weisungsrechts . . . . .</b>	298
c)	<b>Das Scheitern der Föderalismuskommission . . . . .</b>	299
2.	<b>Die Einigung in der Koalitionsarbeitsgruppe . . . . .</b>	301
3.	<b>Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .</b>	303
II.	<b>Auslegungsschwierigkeiten und Regelungsgehalt des neuen Kompetenztitels . . . . .</b>	304
1.	<b>Zustimmungsbedürftigkeit . . . . .</b>	304
2.	<b>Das Problem der fehlenden Verwaltungskompetenz . . . . .</b>	305
a)	<b>Die Gesetzesmaterialien . . . . .</b>	306
b)	<b>Lösungsansätze . . . . .</b>	307
aa)	<b>Extensive Auslegung des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG . . . . .</b>	307
bb)	<b>Die Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG immanente Vollzugskompetenz . . . . .</b>	309
cc)	<b>Vollzugskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG . . . . .</b>	310
c)	<b>Ergebnis . . . . .</b>	311
3.	<b>Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG . . . . .</b>	312
a)	<b>Internationaler Terrorismus . . . . .</b>	313
aa)	<b>Die Schwierigkeiten bei der Begriffs- bestimmung des Phänomens Terrorismus . . . . .</b>	313

bb)	Einschränkung durch das Merkmal der Internationalität? . . . . .	315
b)	Die drei Anwendungsfälle . . . . .	316
aa)	Übernahmeverfahren 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>	<b>353</b>
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 Bundesverfassungsgerichts . . . . .	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>	<b>393</b>
<b>Anhang . . . . .</b>	<b>397</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>417</b>