

Zweites Kapitel

Das Bundeskriminalamt im Wandel der Zeit

Ist damit die Ausgangslage skizziert, kann nun in einem nächsten Schritt dazu übergegangen werden, die Entwicklung aufzuzeigen, die das BKA in der Rechtswirklichkeit nehmen sollte. Bereits die lange Zeitdauer seines Bestehens von heute nunmehr bald sechzig Jahren sowie die Komplexität und Unterschiedlichkeit der einzelnen von ihm ausgeübten Funktionen legen nahe, dass sich eine solche Darstellung auf Grundzüge beschränken muss.

Die Geschichte des BKA ist eng verbunden mit den jeweiligen politischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Gegebenheiten. Veränderungen seines Aufgabenauftrags und seiner Organisation stellten in aller Regel Reaktionen auf gewandelte Bedürfnisse in diesen Bereichen dar. Im Folgenden soll daher versucht werden, den funktionellen Wandel, den das Bundeskriminalamt in diesem Zusammenhang durchlaufen hat, anhand der drei aus seiner Perspektive bedeutendsten zeitgeschichtlichen Faktoren nachzuzeichnen. Dies sind im Einzelnen: die inneren Unruhen der 1970er Jahre, heraufbeschworen durch politischen Extremismus und Terrorismus, der etwa zum selben Zeitpunkt einsetzende rasante Fortschritt der Informationstechnologie und damit zusammenhängend das Aufkommen des Datenschutzes sowie zuletzt die zunehmende Europäisierung der Inneren Sicherheit.

Wie stets bei dem Versuch der Beschreibung historischer Vorgänge stellt auch diese Einordnung eine willkürliche Trennung von einzelnen tatsächlich ineinander übergehenden, sich teilweise sogar bedingenden Entwicklungslinien dar. Soweit möglich und für das Verständnis notwendig sollen daher auch die bestehenden Interdependenzen und Verknüpfungen Berücksichtigung in der Darstellung finden. Ziel dieses Kapitels ist es, ein umfassendes Bild davon zu vermitteln, wie sich die Aufgabenwahrnehmung und Stellung des Bundeskriminalamtes im Wandel der Zeit bis zur Jahrtausendwende verändert hat.

Erster Abschnitt

Die inneren Unruhen der 1970er Jahre

Die erste wesentliche Veränderung bei der Aufgabenwahrnehmung wurde durch die inneren Unruhen Anfang der siebziger Jahre herbeigeführt.

Bis dahin hatte das BKA abgesehen von seiner Unterstützungstätigkeit für die Bundesanwaltschaft insgesamt betrachtet eher ein „Schattendasein“

in der Sicherheitsarchitektur der jungen Republik geführt⁴⁵². Grund hierfür waren nicht nur amtsinterne Unzulänglichkeiten, sondern vor allem auch die häufig noch unkoordinierte und unzureichende Verwaltungspraxis mit den Landesbehörden⁴⁵³. Diese Probleme führten verstärkt durch den stetigen Kriminalitätsanstieg jener Jahre⁴⁵⁴ zu einer außerordentlichen Beanspruchung des Amtes, der es zu diesem Zeitpunkt letztlich weder in organisatorischer, personeller noch (ausrüstungs-)technischer Hinsicht gewachsen war.

So hatte sein Personalbestand zwar von den anfänglich 231 Beschäftigten auf insgesamt 850 Mitarbeiter im Jahr 1969 gesteigert werden können⁴⁵⁵. Doch stand diese durchaus eindrucksvolle Entwicklung in keinem Verhältnis zu dem im selben Zeitraum gerade im Bereich der Informationssammelungs- und Auswertungstätigkeit zu verzeichnenden Arbeitszuwachs⁴⁵⁶. Erschwerend hinzu kam, dass diese Tätigkeiten nach wie vor ausschließlich unter Verwendung veralteter manueller Karteien und Aktentechniken ohne Rückgriff auf die bereits technisch mögliche elektronische Datenverarbeitung verrichtet wurden. Für eine solche Modernisierung fehlte es zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht nur an Vertrauen in die neue Technologie, sondern vor allem auch an den erforderlichen finanziellen Mitteln, wie ein Blick auf die Höhe des dem BKA in den Anfangsjahren zugebilligten Haus-

452 So auch: *Hessel*, BKA-Gesetz, S. 8 f. Dabei hatte sich seine Arbeitsaufnahme im Großen und Ganzen noch gut angelassen, was vor allem auf die vorhandenen Sach- und Personalmittel des KPABrZ zurückzuführen war; dies ausdrücklich betonend: *Holle*, Die Polizei 1952, 55.

453 Dazu ausführlich: *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 146 ff., sowie *Schülert*, Kriminalistik 1968, 1 (2), und *Wehner*, Kriminalistik 1976, 197 (198).

454 Tatsächlich war die Kriminalität in der Bundesrepublik von 1955 bis 1969 bei einer beständig sinkenden Aufklärungsquote von rund 1 600 000 in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) gezählten Verbrechen und Vergehen auf über 2 200 000 Fälle angestiegen; vgl. *Gewerkschaft der Polizei*, Kapitulation vor dem Verbrechen, S. 17; *Dickopf/Holle*, Das Bundeskriminalamt, S. 119. Welchen Stellenwert das Thema Kriminalität in Gesellschaft und Medienöffentlichkeit damals erreichte, zeigt unter anderem eine 1966 bundesweit durchgeführte Repräsentativumfrage, laut der die Furcht vor Verbrechen mit weit über 60 % deutlich an erster Stelle auf der „Sorgenliste“ der Deutschen stand; dazu: *Pfister*, Kriminalistik 1967, 507 (509); *Zimmermann*, Kriminalistik 1968, 461.

455 Vgl. dazu die Übersicht über die Stellenentwicklung und Stellenbesetzung im Bundeskriminalamt bei *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, Anlage 6a. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass der Anstieg vor allen in den ersten Jahren mit dem Ausbau der Sicherungsgruppe stattfand und später über viele Jahre mehr oder weniger stagnierte.

456 Um nur einige Beispiele zu nennen: Im Bereich der Zentralfahndung war der Kartenbestand der Zentralkartei von rund 620 000 auf 2 570 000 Namenskarten im Jahr 1969 angestiegen. Auch die Abteilung Erkennungsdienst hatte einen erheblichen Zuwachs etwa an Zehnfingerabdruckblättern von anfänglich knapp 320 000 auf 1965 insgesamt 1 550 000 Blätter zu verzeichnen. Ähnliche Entwicklungen fanden zudem auch in den anderen Abteilungen statt; dazu: *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 136; *Dickopf/Holle*, Das Bundeskriminalamt, S. 91, 95.

haltsvolumens veranschaulicht⁴⁵⁷. War dieses absolut betrachtet auch von 3,0 Millionen DM im Jahr 1951 auf 22,4 Millionen DM im Jahr 1969 angestiegen, blieb der jährliche Anteil für Sachausgaben und sonstige Investitionen (inklusive Baukosten) unter Anrechnung der durch den kontinuierlichen Stellenausbau vermehrt anfallenden Personalkosten doch konstant unter 5 Millionen DM und geriet somit in ein kaum erklärbares Missverhältnis zu den enormen Aufwendungen für die äußere Sicherheit in dem gleichen Zeitraum⁴⁵⁸. Infolge dieser Entwicklungen sank das Ansehen des BKA in der Öffentlichkeit und Fachwelt zusehends⁴⁵⁹; Ende der 1960er Jahre sah es sich gar dem Vorwurf der vollkommenen Funktionsunfähigkeit ausgesetzt⁴⁶⁰. Besonders bemerkenswert erscheint, dass in der in diesem Zusammenhang entbrannten Diskussion über die scheinbare Hilfs- und Konzeptionslosigkeit der Kriminalpolizei⁴⁶¹ neben der fehlenden Zusammenarbeit der einzelnen Polizeidienststellen vielerorts die „offensichtliche Tatenlosigkeit“ des BKA in der Strafverfolgung kritisiert wurde, eine Aufgabe, die dem Amt nach seinem damaligen Gesetzesauftrag aber überhaupt nicht oblag.

Es überrascht daher nicht, dass bei der Suche nach Lösungsansätzen bald der Ruf nach einer Bundeskriminalpolizei beziehungsweise zumindest einer Erweiterung der wenigen bestehenden Kompetenzen laut wurde⁴⁶². Doch trotz zahlreicher Abhandlungen, Gremien und Vorschläge änderte sich zunächst wenig. Erst die zunehmend angespannte innenpolitische Situation durch den Anfang der siebziger Jahre aufkommenden Linksterrorismus bewirkte eine grundlegende Umorganisation im Sicherheitssystem der Bundesrepublik, die mit einer erheblichen Stärkung der bundespolizeilichen Administrativstrukturen einherging. Von dieser Entwicklung war

457 Klink, in: FS Herold, S. 65 (87); Pfister, Kriminalistik 1967, 507 (510).

458 Auf dieses Missverhältnis hinweisend: Wehner, Kriminalistik 1976, 197 (198); Kuhlmann, Kriminalistik 1968, 635 (638).

459 Das BKA sei für die Mehrzahl der deutschen Kriminalbeamten kaum mehr als ein Begriff ohne wesentliche Inhalte, mit dem man allenfalls ein riesiges Grabmal für Zehnfingerabdruckbögen, KP-Formulare oder Ähnliches oder den aussagekräftigen Begriff „Briefkastenbehörde“ verband; so der Chef der Düsseldorfer Kriminalpolizei Wehner, Kriminalistik 1976, 197 (198). Seine Beamten seien bloße „Schreibtischstrategen“, die größtenteils noch nie einen Kriminellen zu Gesicht bekommen hätten; Gewerkschaft der Polizei, Kapitulation vor dem Verbrechen, S. 54.

460 So: Mergen, Die BKA-Story, S. 146; Wehner, Kriminalistik 1976, 197 (198).

461 Entfacht worden war diese Diskussion vor allem durch eine im Jahr 1967 unter der Schlagzeile „Deutschland, deine Kripo“ veröffentlichte Artikelserie der Illustrierten „Stern“ und der als „Schwarzbuch“ bekannt gewordenen Denkschrift der Gewerkschaft der Polizei mit dem fragenden Titel „Kapitulation vor dem Verbrechen“, in denen auf die zahlreichen Mängel in der Verbrechensbekämpfung aufmerksam gemacht wurde.

462 Ritter, Polizei praktische Notwendigkeit, S. 113; Zimmermann, Kriminalistik 1968, 461 (465). Ausführlich über die Sinnhaftigkeit dieser Forderung: Kraus, Die Polizei 1971, 177 (178 f.); Stümper, Kriminalistik 1972, 457 (457 ff.).

auch das Bundeskriminalamt maßgeblich betroffen. Welche Konsequenzen sie für das Amt im Einzelnen zeitigte, soll Gegenstand dieses Abschnitts sein.

A. Organisatorische und personelle Maßnahmen

Die zunehmend gewalttätigen Demonstrationsunruhen und der sich ausbreitende Linksterrorismus standen schnell im Mittelpunkt des öffentlichen und politischen Interesses. Immer häufiger kam es zu gewaltsamen Ausschreitungen; die zwischenzeitlich gegründete RAF (Rote Armee Fraktion) organisierte mehrere Sprengstoff- und Brandanschläge, die sich, beginnend von Berlin, bald auf die ganze Bundesrepublik ausweiteten⁴⁶³. Staatsanwaltschaft, Polizei und Nachrichtendienste waren auf diese Welle politisch motivierter Gewalt in keiner Weise vorbereitet. Zur Bewältigung von Straßenkrawallen, für die Verhinderung von Terroranschlägen und die Fahndung nach Terroristen waren sie weder ausgerüstet noch ausgebildet⁴⁶⁴. Bereits die Regierung der Ende 1966 gebildeten Großen Koalition mit Innenminister *Benda* hatte daher erste Maßnahmen zum Ausbau der Sicherheitsbehörden getroffen, die von dem neuen, agilen Innenminister der sozialliberalen Koalition, *Genscher*, energisch vorangetrieben wurden.

I. Der Plan zur Erhöhung der Effektivität des Bundeskriminalamtes

Als erste nennenswerte gesetzgeberische Reaktion ist in diesem Zusammenhang der im Juni 1969 von der Bundesregierung veröffentlichte „Plan zur Erhöhung der Effektivität des Bundeskriminalamtes“ anzusehen⁴⁶⁵. Dieser war auf verschiedene Anfragen und Diskussionen des Bundestages hin von Innenministerium und BKA entwickelt worden, um die Leistungsfähigkeit des Amtes durch eine Reihe finanzieller, personeller und organisatorischer Maßnahmen zu verbessern.

Da man in der personellen Unterbesetzung eines der größten Probleme erkannt hatte, sah der Plan an erster Stelle eine Aufstockung der bis dato

463 *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 228. Ihren Anfang hatte diese Entwicklung 1967 im Zuge der Studentenunruhen genommen. Eine Schlüsselrolle spielte dabei der Tod Benno Ohnesorgs während einer Anti-Schah-Demonstration, der zum Fanal der Eskalation der Straßengewalt wurde; dazu *Langguth*, Protestbewegung, S. 27; *Klink*, in: FS Herold, S. 65 (69).

464 Der Bundesgrenzschutz war zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen eine paramilitärische Einrichtung, deren Aufgabe darauf beschränkt war, als eine Art „Frühwarnsystem“ Übergriffe durch die „bewaffneten Organe“ der Warschauer-Pakt-Staaten abzuwehren. Die Länderpolicizeien hatten eine Stärke von lediglich 160 000 Beamten, der polizeiliche Staatsschutz führte – wie das BKA – im Großen und Ganzen ein Schattendasein; *Klink*, in: FS Herold, S. 65 (86).

465 Aufgrund seiner angelegten Dauer ist dieser auch unter der Bezeichnung „Fünf-Jahres-Plan“ bekannt; abgedruckt in den relevanten Teilen bei: *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 159 ff.

bewilligten Haushaltsmittel um weitere 70,2 Millionen DM vor, deren Auszahlung „aus haushaltsrechtlichen Gründen sowie aus dem Gesichtspunkt einer vernünftigen Personalbewirtschaftung“ über einen Zeitraum von fünf Jahren stufenweise angelegt war⁴⁶⁶. Damit sollte dem BKA aber nicht nur der Ausbau seines Personalbestands in größerem Umfang ermöglicht, sondern auch die finanzielle Grundlage für notwendige Intensivierungsvorhaben und organisatorische Maßnahmen geschaffen werden⁴⁶⁷. So enthielt das Programm neben zahlreichen Änderungsvorschlägen hinsichtlich Aufgabenerledigung und Arbeitsweise in den einzelnen Abteilungen auch Vorgaben für eine Umorganisation des Amtes insgesamt, die nach anfänglichen Vollzugsschwierigkeiten Ende 1969 in die Tat umgesetzt wurde⁴⁶⁸.

II. Das Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung

Infolge der sich nach wie vor zuspitzenden innenpolitischen Lage kündigte der zwischenzeitlich zum Bundeskanzler ernannte *Brandt* bereits in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 ein weiteres „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ an, welches ein Jahr später am 15. November 1970 im Bundestag beschlossen wurde⁴⁶⁹.

Dieses Vorhaben stellte in vielerlei Hinsicht die Fortführung des vorangegangenen „Plans zur Erhöhung der Effektivität des Bundeskriminalamtes“ dar, war allerdings von seinem Maßnahmenkatalog noch wesentlich breiter angelegt und hielt auch zahlreiche materiell-rechtliche Anregungen bereit⁴⁷⁰. So stand zwar auch bei diesem Programm die Verstärkung des Haushaltes, der nun für das laufende Jahr 38,9 Millionen DM (statt der im ursprünglichen Finanzplan vorgesehenen 24,8 Millionen DM) sowie für die kommenden Jahre bis einschließlich 1974 zwischen 54,2–74,3 Millionen DM betragen sollte⁴⁷¹, und der dadurch ermöglichte weitere personelle Ausbau des Amtes im Vordergrund⁴⁷². Zugleich wurden aber auch Lösungsvor-

466 Vgl. *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 159.

467 Im Einzelnen waren im Plan 505 Beamte, 325 Angestellte und 25 Arbeiter vorgesehen.

468 In diesem Zusammenhang wurden die bislang bestehenden neun auf drei Abteilungen mit jeweils drei bis vier Gruppen zusammengelegt; ausführlich auch zu den sonstigen Änderungsvorschlägen: *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 159ff.

469 BT-Drs. VI/1334.

470 Die Bedeutung dieses Programms für die Entwicklung des BKA wird unter anderem in einer Rede Herolds anlässlich des 25-jährigen Bestehens des BKA erkennbar, wenn er in diesem Zusammenhang von „der Stunde der Neu- und Wiedergeburt“ des Amtes spricht; vgl. *Wehner*, Kriminalistik 1976, 197 (200).

471 Im Einzelnen: Für das Jahr 1971 waren 54,2 Millionen, für 1972 waren 74,3 Millionen, für das Jahr 1973 68,8 Millionen und schließlich für 1974 70,8 Millionen DM vorgesehen.

472 Allein für die ersten zwei Jahre waren 531 neue Planstellen vorgesehen. Um das mit der Besetzung dieser Stellen einhergehende Problem, die Suche nach qualifizierten Bewerbern,

schläge für die seit langer Zeit bestehende Raumnot und weitere organisatorische Angelegenheiten unterbreitet, die in der Vergangenheit für unbefriedigend befunden worden waren⁴⁷³.

Augenfällig war dabei vor allem die Forderung nach einer effektiveren Exekutivtätigkeit des Amtes, wie sie bereits in der allgemeinen Polizeidebatte Mitte der sechziger Jahre aufgekommen war. In diesem Zusammenhang enthielt das Sofortprogramm nicht nur die Anweisung zum Aufbau einer eigenen kriminalpolizeilichen Ermittlungsgruppe beim BKA, die sich ausschließlich mit der Bearbeitung von Strafverfahren beschäftigen sollte, sondern auch zur personellen Verstärkung der Sicherungsgruppe, um der zunehmenden Zahl politisch motivierter Delikte künftig besser Herr werden zu können⁴⁷⁴.

Schließlich traf das Regierungsvorhaben auch detaillierte und aktualisierte Aussagen über den mittlerweile als unerlässlich angesehenen Ausbau und bevorstehenden Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der Verbrechensbekämpfung⁴⁷⁵.

III. Weitere politische Maßnahmen

Von den unzähligen weiteren Maßnahmen der politisch Verantwortlichen sei an dieser Stelle noch das von *Genscher* am 23. März 1972 vorgelegte „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ erwähnt, das dem BKA eine zusätzliche Mittelerhöhung von 75,2 Mio. DM im Jahr 1972 auf 122,0 Mio. DM für das nächste Jahr bescherte. Mit diesen Geldern wurden zum einen die durch das Sofortprogramm angeregten Baumaßnahmen fortgeführt, zum anderen die technische Ausstattung des Amtes erweitert und verbessert und noch mehr Stellen eingerichtet⁴⁷⁶.

Insgesamt brachten die vielen gesetzgeberischen Aktivitäten in den sieben Jahren dem BKA damit einen Anstieg seines Haushaltsvolumens von 22,4 Millionen DM im Jahr 1969 auf 256,2 Millionen DM zehn Jahre später. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der besetzten Stellen von 850 auf 3379 und somit um das fast Vierfache an⁴⁷⁷.

zu lösen, strebte das Sofortprogramm neben allgemeinen Verbesserungen bei der Besoldung und der sozialen Leistungen für Bundeskriminalbeamte zudem eine Änderung des zu diesem Zeitpunkt geltenden Laufbahnrechts an; *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 230; *Dickopf/Holle*, Das Bundeskriminalamt, S. 124 f.; *NN*, Die Polizei 1970, 380 (381).

473 So enthielt der Plan etwa Vorgaben für neue Unterbringungsmöglichkeiten in Form von Anmietungen und Neubauten in Wiesbaden und Bonn-Bad Godesberg.

474 *Dickopf/Holle*, Das Bundeskriminalamt, S. 129 ff.; *NN*, Die Polizei 1970, 380 (381).

475 Ausführlich zur Technisierung des Amtes siehe den 2. Abschnitt dieses Kapitels.

476 *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 244. Auf die „wahrhaft stürmisch eingesetzte Entwicklung“ verweisend auch *Wehner*, Kriminalistik 1976, 197 (200).

477 Vgl. *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, Anlagen 6a und b, S. 446 ff.

B. Gesetzesänderungen

Wie bereits an dem Sofortprogramm der Regierung ersichtlich, sollten sich die parlamentarischen Aktivitäten jedoch nicht in der Bewilligung großzügiger personeller und finanzieller Unterstützung erschöpfen, vielmehr standen von Beginn an auch materiell-rechtliche Aufgaben- und Befugniserweiterungen zugunsten des BKA zur Debatte, die sich ganz wesentlich in zwei Gesetzesänderungen manifestierten.

I. Erste Änderung des BKA-Gesetzes vom 19. September 1969

Die erste Änderung des BKA-Gesetzes erfolgte noch im Herbst 1969 etwa zeitgleich mit dem Erlass des Plans zur Erhöhung der Effektivität des Bundeskriminalamtes⁴⁷⁸.

Den entsprechenden parlamentarischen Aktivitäten war ein Entschließungsantrag der FDP-Fraktion vom 30. Oktober 1968 vorausgegangen, in dem sie die Bundesregierung aufgefordert hatte, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der zur Gewährleistung „bundeseinheitlicher Verbrechensbekämpfung und damit einer größeren Sicherheit der Bevölkerung“ geeignet sein sollte⁴⁷⁹. Doch obschon im Plenum angesichts der angespannten innenpolitischen Situation schnell Einigkeit hinsichtlich des Erfordernisses einer intensivierten Verbrechensbekämpfung bestand, zeichneten sich relativ früh deutliche Unterschiede in den Auffassungen der einzelnen Lager ab, wie dieses Ziel zu erreichen sei. Diese Diskrepanzen schlugen sich letztendlich auch im Gesetzestext des am 19. September 1969 verkündeten Änderungsgesetzes nieder, welches nur relativ geringfügige Neuerungen im Vergleich zu dem bisherigen Wortlaut vorsah.

Im Kern rankte sich die Diskussion auch dieses Mal um die bereits zu Entstehungszeiten kontrovers erörterte Frage nach der Möglichkeit und Notwendigkeit eigener Ermittlungszuständigkeiten des BKA. Während die FDP als einzige Oppositionspartei zu relativ großzügigen Zugeständnissen bereit war, zeigte sich vor allem die SPD von Beginn an zurückhaltender⁴⁸⁰. Eine Befugnis des BKA, strafbare Handlungen in den Fällen selbstständig ermitteln und verfolgen zu können, „für die die Bundesregierung eine schwerpunktmäßige Bekämpfung der Kriminalität angeordnet hat, weil die Bearbeitung durch eine überregionale Stelle wegen des besonderen kriminalpolitischen Bedürfnisses geboten erscheint“ – wie von der FDP vor-

478 „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes)“, BGBl. 1969 II, Teil I, S. 1717 f.

479 Vgl. BT-Drs. V/3445.

480 Der Grund für die Zurückhaltung der SPD dürfte vor allem in dem Umstand gelegen haben, dass ein Teil ihrer Wählerschaft gerade Träger des Protests und beteiligt an den Unruhen waren, die sich gegen jede Ausweitung staatlicher Macht wehrten; so *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 169.

geschlagen⁴⁸¹ –, lehnte sie als zu weit gehend ab. Als konsensfähig sollte sich lediglich die Einfügung einer eigenen Strafverfolgungstätigkeit des Amtes für den Fall erweisen, dass Generalbundesanwalt oder Untersuchungsrichter in Verfahren, in denen Ersterer die Ermittlungen führte, dieses darum ersuchte oder einen Auftrag erteilte; § 4 Abs. 2 lit. c) BKAG 1969. Diese Aufgabenzuweisung bedeutete rechtstatsächlich jedoch keine wirkliche Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse des BKA, sondern nur die gesetzliche Absicherung seiner ohnehin schon seit Beginn der fünfziger Jahre ausgeübten Praxis.

Immerhin konnte man sich mit der Einfügung der §§ 4a, b noch auf eine Verstärkung der Koordinierungs- und Hilfstätigkeiten des Amtes verständigen⁴⁸². So sah § 4a BKAG 1969 fortan die Möglichkeit des BKA vor, zur personellen Unterstützung von polizeilichen Strafverfolgungsmaßnahmen Bedienstete zu den Polizeibehörden der Länder zu entsenden, sofern die zuständige Landesbehörde darum ersuchte oder dies den Ermittlungen dienlich sein konnte. Im Unterschied zu den in § 4 normierten Auftragszuständigkeiten änderte ein solches Vorgehen allerdings nichts an der primären Zuständigkeit und Verantwortung der Landespolizeibehörde⁴⁸³. § 4b BKAG 1969 statuierte darüber hinaus eine Befugnis des BKA, Ermittlungsverfahren, die den Bereich mehrerer Länder berührten, sachgerecht und rationell an einer Stelle zu konzentrieren⁴⁸⁴. Allerdings war es in diesem Rahmen auf das Einverständnis eines Generalstaatsanwalts und der obersten Behörde des betroffenen Landes angewiesen, was verdeutlicht, dass

481 Vgl. BT-Drs. V/3742. Auch die in einem Entwurf der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. V/3802) vorgesehene Ermittlungszuständigkeit konnte sich bereits im Bundestag nicht durchsetzen. Dieser hatte eine eigene Strafverfolgungskompetenz des Amtes zusätzlich dann statuieren wollen, „wenn die Tat sich über den Bereich eines Landes hinaus erstreckt oder ein unmittelbarer Tatzusammenhang mit strafbaren Handlungen in einem anderen Lande besteht.“ Die Übernahme der Verfolgung sollte aber nur dann zulässig sein, „wenn sie sich auf strafbare Handlungen bezieht, für die der Bundesminister des Innern aus kriminaltaktischen Gründen eine schwerpunktmäßige Bekämpfung angeordnet hat und wenn Ermittlungen durch eine Zentralstelle geboten erscheinen“.

482 Letztendlich trugen auch diese Neuerungen allerdings lediglich zu einer Verbesserung der Situation der Landeskriminalämter bei; *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 171.

483 Dies wurde auch durch die insoweit lediglich deklaratorische Bestimmung des § 4a Abs. 1 Satz 2 BKAG 1969 klargestellt. Dieser lautete: „Die Zuständigkeit der Polizeibehörden in den Ländern bleibt unberührt“.

484 Für die Übertragung einer solchen Zuweisungskompetenz an das BKA war dabei die kriminalpolitische Überlegung entscheidend, dass eine Fachbehörde die Zuweisung der zentralen Ermittlungsführung aussprechen sollte; so die Gesetzesbegründung zum zweiten Änderungsgesetz vom 28. Juni 1973, S. 6.

diese Ermächtigung weniger einem Weisungsrecht als einer bloßen Anregungs- bzw. Koordinierungsbefugnis glich⁴⁸⁵.

Aufgrund dieser insgesamt also nur relativ geringfügigen Kompetenzerweiterungen änderte sich an der Situation des BKA mit der ersten Novellierung des Gesetzes von 1969 de facto kaum etwas. Nicht einmal die überfällige Legalisierung des seit Beginn an bestehenden Schutz- und Begleitdienstes hatte erreicht werden können⁴⁸⁶.

II. Zweite Änderung des BKA-Gesetzes vom 28. Juni 1973

Dies sollte sich jedoch mit Inkrafttreten des „Zweiten Änderungsgesetzes vom 28. Juni 1973“⁴⁸⁷ ändern, das bis heute eine der grundlegendsten Reformierungen der materiellen Rechtsgrundlagen des Bundeskriminalamtes darstellt.

Die zuvor noch bestehenden politischen Meinungsverschiedenheiten und rechtlichen Unsicherheiten hatten im Rahmen der Ausarbeitung des von der Innenministerkonferenz nach rund eineinhalbjähriger Beratung am 17. Juni 1972 verabschiedeten „Programm für die Innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland – Teil 1“ größtenteils überwunden werden können⁴⁸⁸. So lag die besondere Bedeutung dieses Beschlusses für das BKA gerade darin, dass in diesem erstmalig auch die Innenminister der Länder dem Amt erweiterte Zuständigkeiten zusprachen, und zwar auch in seiner Funktion als Ermittlungsbehörde, was den Weg für weitergehende Reformen öffnete⁴⁸⁹.

Der vom Bundesministerium des Innern in Folge erarbeitete „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung

485 Darauf hinweisend: *Gemmer*, Kriminalistik 1973, 337 (338); *Riegel*, Kurzkommentar Bundespolizeirecht, § 7 BKAG, S. 51. Ausführlich zu den neuen Hilfstätigkeiten des BKA: *Riegel*, BayVBl. 1983, 649 (652 f.).

486 Dies beklagend: *Hessel*, BKA-Gesetz, S. 8f. Lediglich der in § 1 BKAG 1951 verwendete Begriff des „gemeinen Verbrechers“ war durch das Wort „Straftäter“ ersetzt worden, da Ers-terer den Landes- bzw. Hochverräter nicht umfasst hatte und daher die Strafverfolgung von dieser Tätergruppe durch das BKA rechtlich nicht gedeckt gewesen war.

487 BGBl. 1973 I, S. 704 ff. Der neugefasste Gesetzestext ist als Anhang IV der vorliegenden Untersuchung beigelegt.

488 Beilage zum GMBL Nr. 31/1972. Dieses enthielt Vorgaben für nahezu alle Bereiche der Inneren Sicherheit, etwa für die Umstrukturierung des damaligen Bundesgrenzschutzes als Verbandspolizei zur Unterstützung der Länderpolizeien oder für die Aufstellung von Sondereinheiten zur Terrorismusbekämpfung; dazu: *Ritter*, Polizeipraktische Notwendigkeit, S. 117.

489 In Bezug auf das BKA legten die Minister Folgendes fest: „Das Bundeskriminalamt muss die Informations- und Kommunikationszentrale der deutschen Polizei für die Verbrechensbekämpfung werden. Das Schwergewicht seiner Tätigkeit liegt in der Unterstützung der Länder durch Spezialisten und Spezialeinrichtungen. In besonderen Fällen hat es entsprechend dem BKA-Gesetz auch eigene Ermittlungstätigkeit zu betreiben.“ Nachzulesen bei: *Albrecht*, Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 246.

eines Bundeskriminalpolizeiamtes“⁴⁹⁰ ließ dann auch erhebliche Parallelen zu den Vorgaben der Landesminister erkennen⁴⁹¹. In der am 28. Juni 1973 verkündeten Fassung wurden schließlich primär vier Ansatzpunkte des Gesetzgebers erkennbar, mit denen er „einem dringenden kriminalpolizeilichen Bedürfnis“ Rechnung tragen wollte⁴⁹².

1. Verdeutlichung und Präzisierung der Zentralstellenkompetenz

Zunächst sah man die Notwendigkeit, die Stellung des BKA in seiner Funktion als Zentralstelle zu verdeutlichen und präziser im Gesetz zu verankern. Zu diesem Zweck wurde erstmalig ausdrücklich der Terminus „Zentralstelle“ zur Beschreibung der Funktion des Amtes als Informations- und Kommunikationszentrale verwendet⁴⁹³.

Darüber hinaus erfuhr § 2 BKAG 1969 eine grundlegende Neuordnung dergestalt, dass er fortan eine differenzierte Aufschlüsselung der die Zentralstellenbefugnis im Einzelnen umfassenden Aspekte enthielt. So wurden die bislang im Wesentlichen in § 2 Nr. 1 und Nr. 3 BKAG geregelten Aufgaben (Nachrichtensammlung und -auswertung sowie Erkennungsdienst) um weitere fünf Zuweisungen für die Kriminaltechnik (Nr. 4), die Kriminalstatistik (Nr. 5), die kriminalistische Forschung (Nr. 6), die Unterstützung der Polizei der Länder bei der Vorbeugungsarbeit zur Verbrechensverhütung (Nr. 7) und die Fortbildung von Bediensteten der Polizei auf Spezialgebieten (Nr. 8) ergänzt sowie in einem neu eingefügten Absatz 2 um die Funktion der Erstattung von erkennungsdienstlichen und kriminaltechnischen Gutachten für Strafverfahren erweitert.

Auffällig war dabei vor allem die Streichung der vorherigen textlichen Begrenzung auf überregional relevante Daten im Zusammenhang mit der Beschreibung der allgemeinen Nachrichtensammel- und -auswertetätigkeit des BKA⁴⁹⁴. Zur Begründung dieses Schrittes führte die Bundesregierung im Gesetzesentwurf an, dass sich die Frage einer überregionalen Bedeutung

490 Vom 14. Februar 1973, BT-Drs. 7/178.

491 Diese Orientierung am „Programm für die Innere Sicherheit“ geht auch aus der Entwurfsbegründung hervor, wenn es in deren Zielsetzung heißt, mit dem Entwurf einer „Forderung der Innenminister und Senatoren für Inneres der Länder in ihrem am 17. Juni 1972 beschlossenen Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ zu entsprechen; BT-Drs. 7/178, S. 1.

492 Da das am 28. Juni verkündete Gesetz eingeschobene Paragraphen (§ 4a, b) und einige Unstimmigkeiten im Wortlaut aufwies, wurde der Text in neuer Paragraphenfolge (und sofern nötig korrigiert) von dem laut Art. 2 Änderungsgesetz dazu ermächtigten Bundesminister des Innern erneut bekannt gegeben; vgl. BGBl. I 1973, 703 f. Die nachfolgend genannten §§ beziehen sich auf die bereits geänderte Fassung.

493 Vgl. dazu Entwurfsbegründung BT-Drs. 7/178, S. 7: „Zur Klarstellung wird im Gesetzesentwurf darauf hingewiesen, dass das Bundeskriminalamt die in dieser Bestimmung (gemeint § 2) beschriebenen Aufgaben als Zentralstelle wahrnimmt“.

494 Zuvor hatte § 2 Nr. 1 gelautet: „Das Bundeskriminalamt hat alle Nachrichten und Unterlagen für die kriminalpolizeiliche Verbrechensbekämpfung und die Verfolgung strafbarer

von Nachrichten und Unterlagen in einer Mehrzahl der Fälle abschließend erst nach einem Vergleich mit anderen, bereits vorliegenden Erkenntnissen beurteilen lasse; das Bundeskriminalamt als Informations- und Kommunikationszentrale für die gesamte Polizei aber über alle vorhandenen Tatsachen auf dem Gebiet der Kriminalität unterrichtet werden müsse. Nur so könne es etwa auch seiner Funktion zur Erstellung der Kriminalstatistik nachkommen⁴⁹⁵.

Die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 vorgesehene Zuständigkeitserweiterung war über dieses Tätigkeitsfeld hinaus aber noch für eine weitere Neuerung von wesentlicher Bedeutung: Wie bereits aus der Entwurfsbegründung ersichtlich, legte der Gesetzgeber besonderen Wert auf eine möglichst schnelle Informationsübermittlung über Täter und Tatzusammenhänge, die dem modernsten Stand der Technik genügen sollte⁴⁹⁶. Unter dem Eindruck der sich schon damals abzeichnenden starken Entwicklung der Informationstechnologie erschien es daher nur konsequent, auch eine Leitungsbefugnis des BKA als „Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern“ in den Gesetzestext aufzunehmen⁴⁹⁷. Dieser Aufgabe konnte das Amt umfassend aber nur gerecht werden, wenn ihm sämtliche Unterlagen über Straftaten und Straftäter zur Verfügung standen. Daher sollte das BKA auch solche Nachrichten sammeln und auswerten, die sich aus seiner Tätigkeit im internationalen Bereich ergaben⁴⁹⁸. Wohl nicht zuletzt aus diesem Grund beschloss die Bundesregierung, auch die von Beginn an ausgeübte internationale Funktion in den allgemeinen Gesetzesauftrag des BKA in § 1 Abs. 1 Satz 2 aufzunehmen. Jener lautete nunmehr: *„Seine Aufgabe ist die Bekämpfung des Straftäters, soweit er sich international oder über das Gebiet eines Landes hinaus betätigt oder voraussichtlich betätigen wird“*. Zugleich wurde die Gesetzesnovelle zum Anlass genommen, auch die Rolle des BKA als Nationales Zentralbüro für die IKPO-Interpol gesetzestechisch zu verankern⁴⁹⁹.

Handlungen zu sammeln und auszuwerten, soweit diese Nachrichten und Unterlagen nicht eine lediglich auf den Bereich eines Landes begrenzte Bedeutung haben“.

495 Vgl. BT-Drs. 7/178, S. 8.

496 Vgl. dazu die Gesetzesbegründung des Entwurfs des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 7/178, S. 5.

497 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BKAG 1973. Damit trug das Änderungsgesetz zugleich einem entsprechenden Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder Rechnung, nach dem das Bundeskriminalamt und die Länderpolizeien einen arbeitsteiligen elektronischen Datenverbund zu polizeilichen Zwecken (Inpol) aufbauen sollten. Dazu ausführlich Abschnitt 2 dieses Kapitels.

498 So zumindest die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 7/178, S. 8.

499 Vgl. § 1 Abs. 2 BKAG 1972. Die vormalig in § 7 geregelte weitergehende Zuständigkeitszuweisung für die Abwicklung des Dienstverkehrs mit dem Ausland im Allgemeinen wurde nunmehr in § 10 statuiert. Dass dieser Normierung mehr als nur deklaratorische Wirkung