

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	19
Einführung	21
Erster Abschnitt Gegenstand der Untersuchung	21
Zweiter Abschnitt Erkenntnisinteresse und Ziel der Untersuchung . .	24
Dritter Abschnitt Gang der Untersuchung	26
Erstes Kapitel	
Die Gründungsidee des Bundeskriminalamtes	29
Erster Abschnitt Die Wurzeln des BKA	30
A. Die Entdeckung der Notwendigkeit zentraler kriminalpoli- zeilicher 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 nationalsozialisti- schen Diktatur	39
I. Die Errichtung und Entwicklung des Reichskriminal- polizeiamtes (RKPA)	40
1. Das Reichs- und preußische Ministerium des Innern als Wegbereiter des Reichskriminalpolizei- amtes	40
2. Die Neuorganisation der Kriminalpolizei und die Umwandlung des Preußischen Landeskriminal- polizeiamtes in das Reichskriminalpolizeiamt	42
3. Die Eingliederung des RKPA in das Reichssicher- heitshauptamt (RSHA)	43
II. Die Aufgaben des RKPA	44
III. Die Legende von der „sauberen“ Kriminalpolizei	47
C. Die Restauration der Kriminalpolizei im Nachkriegsdeutsch- land	50
I. Die Gründung des Kriminalpolizeiamtes für die Briti- sche 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 Weisungsrechten	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 verfassungsrechtlichen Vorgaben und die tatsächliche Errichtung des BKA	105
A.	Das Hauptanliegen des BKA	106
B.	Die organisatorische Stellung des BKA im deutschen Sicherheitsföderalismus	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
Zweites Kapitel		
Das Bundeskriminalamt im Wandel der Zeit		
121		
Erster Abschnitt	Die inneren Unruhen der 1970er Jahre	121
A.	Organisatorische und personelle Maßnahmen	124
I.	Der Plan zur Erhöhung der Effektivität des Bundeskriminalamtes	124
II.	Das Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung 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 Zentralstellenkompetenz	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 Europols	215
a)	Die Einbindung des BKA in die Aufgabenwahrnehmung Europols	217
b)	Deutsche Besonderheiten bei der Zusammenarbeit mit Europol	219
IV.	Zusammenfassung	220
Drittes Kapitel		
Aktuelle Entwicklungen 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 Initiativermittlungsbefugnis	277
II.	Neufassung der Datenerhebungsbefugnis des § 7 Abs. 2 BKAG	279
1.	Statuierung einer Übermittlungspflicht	279
2.	Verschleierte Einführung einer Initiativermittlungsbefugnis	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.	(Mühevoll) Austarierung der gegenläufigen Interessen	346
2.	Praktikabilität der Regelung	348
IV.	Fazit	350

Viertes Kapitel

Der Aufgabenwandel vor dem Grundgesetz 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 zugestanden 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

Schlussbetrachtung 393

Anhang 397

Literaturverzeichnis 417