

Deutscher Bundestag  
1. Untersuchungsausschuss  
08. Mai 2018  
323

29  
815

## Stellungnahme

zu dem

Thema

Deutscher Bundestag  
1. Untersuchungsausschuss  
der 19. Wahlperiode  
Ausschussdrucksache  
19 (25) 239  
08.05.2018

„Föderale Sicherheitsarchitektur“

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des

1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode  
am 17. Mai 2018

vorgelegt von

Dr. Benjamin Rusteberg

Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

im Mai 2018

A.	Aufgabenverteilung .....	4
I.	Überblick .....	4
II.	Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	4
1.	Grundsatz: Zuständigkeit der Länder .....	4
2.	Kompetenzen des Bundes.....	5
a)	Strafverfolgung .....	5
b)	Polizei.....	6
(I)	Bundeskriminalamt .....	6
(II)	Bundespolizei .....	7
c)	Ordnungsverwaltung: Aufenthaltsrecht.....	7
d)	Nachrichtendienste .....	8
(I)	Verfassungsschutz .....	8
(II)	Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst .....	8
III.	Strafverfolgung .....	9
1.	Strafrecht als Bestandteil der Kriminalprävention .....	9
2.	Staatsanwaltschaft.....	10
a)	Stellung der Staatsanwaltschaft.....	10
b)	Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft.....	11
(I)	Orientierung an Gerichtsorganisation .....	11
(II)	Zuständigkeiten der Gerichte im ersten Rechtszug .....	12
(III)	Zuständigkeit des Generalbundesanwalts .....	14
(IV)	Verbindung von Strafsachen .....	16
3.	Aufgabe der Polizei im Strafverfahren.....	17
a)	Stellung und Bestellung der Ermittlungspersonen .....	17
b)	Aufgaben der Polizei im Ermittlungsverfahren.....	19
c)	Aufgabe des BKA in der Strafverfolgung .....	21
IV.	Polizeiliche Verhütung von Straftaten .....	23
1.	Aufgabe der Polizei zur Straftatenverhütung .....	23
2.	Abgrenzung zwischen Strafverfolgung und Prävention.....	26
3.	Zuständigkeit der Polizeien.....	27
4.	Aufgabe des BKA in der Prävention.....	29
V.	Ordnungsrecht: Aufenthaltsrecht als Mittel der Prävention.....	30
1.	Befugnisse zur Abwehr von Gefahren .....	31
a)	Ausweisung, Abschiebung .....	31
b)	Überwachung und Gewahrsam .....	32
2.	Zuständigkeit.....	36
VI.	Nachrichtendienste.....	37
1.	Verfassungsschutz.....	37
a)	Aufgabe des Verfassungsschutzes.....	37
b)	Zuständigkeiten der Verfassungsschutzämter .....	41
(I)	Bundesamt .....	41
(II)	Landesämter .....	42
2.	Bundesnachrichtendienst .....	42
3.	Militärischer Abschirmdienst.....	43
B.	Informationsaustausch .....	44
I.	Bedeutung des Informationsaustauschs .....	44
II.	Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	45
1.	Nutzung der Daten im Rahmen der für die Datenerhebung maßgeblichen Zwecke .....	46
2.	Datennutzung für neue Zwecke .....	47
3.	Doppeltürmodell und einfachgesetzliche Regelungssystematik .....	50
4.	Datenbanken .....	51
III.	Strafverfahren .....	52
a)	Informationsabfrage .....	52
b)	Informationsweitergabe.....	52
c)	Datensammlungen.....	54
(I)	Allgemein .....	54
(II)	Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister.....	56
IV.	Polizei.....	57
1.	Informationsübermittlung nach den Polizeigesetzen .....	57
a)	Informationsabfrage .....	57
b)	Informationsweitergabe.....	57

c)	Datensammlungen.....	57
2.	Aufgabe des BKA als Zentralstelle.....	58
a)	Grundsätze (§ 2 BKAG).....	58
b)	Datenverarbeitung durch das BKA als Zentralstelle (§§ 7 ff. BKAG).....	60
c)	Polizeiliches Informationssystem – INPOL (§ 11 BKAG).....	64
d)	Neustrukturierungen und Änderungen im BKAG 2018.....	65
V.	Aufenthaltsrecht.....	68
1.	Informationsabfrage.....	68
2.	Informationsweitergabe.....	68
3.	Datensammlungen.....	69
a)	Ausländerzentralregister.....	69
b)	Visawarndatei.....	71
c)	Visa-Informationssystem.....	72
d)	Fundpapierdatenbank.....	72
e)	Register zum vorübergehenden Schutz.....	73
VI.	Nachrichtendienste.....	73
1.	Verfassungsschutz.....	73
a)	Informationsübermittlung zwischen den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder	73
(I)	Gegenseitige Unterrichtung.....	73
(II)	Koordinierungsaufgaben des Bundesamtes.....	74
(III)	Nachrichtendienstliches Informationssystem (NADIS).....	75
(IV)	V-Leute-Datei.....	78
b)	Informationsübermittlung mit externen Stellen.....	78
(I)	Informationsabfrage.....	78
(II)	Informationsweitergabe.....	79
2.	Bundesnachrichtendienst/Militärischer Abschirmdienst.....	80
VII.	Übergreifende Ansätze zur Informationsübermittlung.....	80
1.	Übergreifende Dateien.....	81
a)	Antiterrordatei.....	81
b)	Projektbezogene gemeinsame Dateien.....	83
2.	Institutionelle Ansätze – insbesondere das GTAZ.....	84
C.	Sicherheitsgesetzgebung seit 2011.....	86
2011/12/07	Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes.....	86
2011/12/22	Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Inkrafttreten 16.2013).....	86
2012/08/20	Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus.....	86
2013/07/01	Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft.....	87
2014/12/18	Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze.....	87
2015/07/27	Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung.....	87
2015/11/17	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes.....	87
2015/12/10	Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten... .....	87
2016/02/02	Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz).....	88
2016/07/26	Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus .....	88
2016/11/30	Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes.....	88
2016/12/23	Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes.....	88
2017/06/01	Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtsgesetzes.....	88
2017/07/20	Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht.....	89
2017/08/17	Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens.....	89
D.	Schlussübersicht.....	90

## **A. Aufgabenverteilung**

### **I. Überblick**

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland wird rechtlich maßgeblich dadurch errichtet, dass bestimmten Behörden oder sonstigen staatlichen Stellen innerhalb eines näher bezeichneten örtlichen Zuständigkeitsbereichs gesetzlich Aufgaben übertragen werden. Der folgende Abschnitt (A.) dient der Darstellung, welche Aufgabenzuweisungen an welche Behörden sachlich die eigenständige Aufgabe umfassen, terroristische Anschläge abzuwehren bzw. zu verhüten. Innerhalb der sachlichen Aufgabenzuweisungen sind dann die jeweiligen örtlichen wie instanziellen Zuständigkeiten zu klären.

Auf eine detaillierte Darstellung der Befugnisse, soweit sie sich nicht auf die in Abschnitt (B.) behandelte Informationsverarbeitung beziehen, wird hingegen verzichtet.

### **II. Verfassungsrechtlicher Rahmen**

#### **1. Grundsatz: Zuständigkeit der Länder**

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung ist die Unterscheidung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen, die durch das Grundgesetz vorgenommen wird. Dabei gilt stets der Grundsatz, dass gem. Art. 30 GG die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder sind, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Für die – vorliegend nur mittelbar relevanten – Gesetzgebungsbefugnisse konkretisiert Art. 70 Abs. 1 GG dies dahingehend, dass die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Im Bereich der Ausführung der Gesetze gilt gem. Art. 83 GG der Grundsatz, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Dass die Ausführung der Landesgesetze durch die Landesverwaltung erfolgt, wird zudem vom Grundgesetz als selbstverständlich vorausgesetzt, ohne dies gesondert zu erwähnen.

Die rechtsprechende Gewalt wird gem. Art. 92 HS 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht sowie durch die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und ansonsten durch die Gerichte der Länder ausgeübt.

## 2. Kompetenzen des Bundes

Soweit dem Bund Kompetenzen zukommen sollen, müssen ihm diese also konkret durch das Grundgesetz zugewiesen werden – dies gilt auch für den Bereich der inneren Sicherheit im weiteren Sinne. Die folgenden Befugnisse des Bundes sind dabei für den in der Stellungnahme zu behandelnden Fragenkatalog von besonderer Relevanz:

### a) Strafverfolgung

Für das materielle Strafrecht und das Strafprozessrecht steht dem Bund gem. Art 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Von diesen Kompetenzen hat der Bund insbesondere durch den Erlass des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung Gebrauch gemacht. Umstritten ist immer noch, inwieweit dies auch eine Kompetenz des Bundes für die Regelung der die Strafverfolgungsvorsorge umfasst.<sup>1</sup>

Für den „Vollzug“ des Strafrechts gelten nicht die normalen Verwaltungskompetenzen, da die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen dem Richter vorbehalten ist.<sup>2</sup> Insofern gilt die Zuständigkeitsregelung des Art. 92 HS 2 GG, die die Ausübung der Rechtsprechung grundsätzlich zur Sache der Länder erklärt.<sup>3</sup>

Eine Ausnahme gilt für das Strafrecht im Umkehrschluss allerdings für die in Art. 96 Abs. 5 GG genannten Bereiche, unter die nach Nr. 5 auch der Staatsschutz fällt. Bei diesen geht das Grundgesetz implizit davon aus, dass sie in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundes fallen. Zugleich ermöglicht die Vorschrift allerdings die Rechtsprechung im Wege einer Organleihe auf die Länder zu übertragen.<sup>4</sup> Insbesondere durch § 120 GVG ist eine derartige Übertragung auch erfolgt. Aus der von Art. 96 Abs. 5 GG für die verschiedenen Deliktsgruppen vorausgesetzten Bundeskompetenz rechtfertigt sich zugleich die Einrichtung eines Generalbundesanwalts.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Dazu Übersicht bei Graulich, Strafverfolgungsvorsorge, NVwZ 2014, S. 685 ff.

<sup>2</sup> Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, 36. Edition, Art. 92 Rn. 10; vgl. die Diskussion bei Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 6. Auflage 2010, Art. 92 Rn. 18.

<sup>3</sup> Morgenthaler, in: BeckOK Grundgesetz, 36. Edition, Art. 92 Rn. 34; Classen, in: MKS, Art. 92, Rn. 36.

<sup>4</sup> Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 6. Auflage 2010, Art. 96 Abs. 5 Rn. 24; Maunz/Dürig/Jachmann GG Art. 96 Rn. 55 ff.

<sup>5</sup> Ebd.

**b) Polizei<sup>6</sup>****(I) Bundeskriminalamt**

Gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG wurde im Jahr 2006 neu ins Grundgesetz eingeführt<sup>7</sup> und soll die Grundlage dafür bieten, dem Bundeskriminalamt neben seinen bisherigen Aufgaben in der Strafverfolgung auch ein bis dahin allein den Ländern vorbehaltenes präventives Tätigwerden zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu ermöglichen.<sup>8</sup>

Nach der Gesetzesbegründung ist der Begriff des internationalen Terrorismus durch das internationalen und nationalen Normen zugrunde liegende Verständnis vorgeprägt, aber zugleich für künftige Entwicklungen offen.<sup>9</sup> In Übereinstimmung mit EU-Recht<sup>10</sup> sowie mit § 129 a StGB soll für das Vorliegen von Terrorismus im Wesentlichen maßgeblich sein, dass die Bevölkerung durch schwerwiegende Straftaten in erheblicher Weise eingeschüchtert oder die Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation erheblich beeinträchtigt werden sollen.<sup>11</sup>

Lediglich auf Deutschland beschränkter Terrorismus ist von der Kompetenzzuweisung ausdrücklich nicht erfasst. Um die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Polizeirecht zu wahren, ist die Kompetenz des Bundes von vornherein nur auf Fälle bezogen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.<sup>12</sup>

Durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG ist grundsätzlich auch die gesetzgeberische Normierung der zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Befugnisse für das BKA gedeckt. Die Regelung

---

<sup>6</sup> Soweit einige Bundesländer immer noch auf einen weiten Polizeibegriff abstellen wird vorliegend mit Polizei allein der Polizeivollzugsdienst bezeichnet.

<sup>7</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I 2006, S. 2034.

<sup>8</sup> BVerfGE 141, 220 (223 f.).

<sup>9</sup> BT-Drs. 16/813, S. 12

<sup>10</sup> Nunmehr geregelt in RICHTLINIE (EU) 2017/541 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, Art. 3 ff.

<sup>11</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 3 ff.

<sup>12</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 4.

erlaubt allerdings nicht die Normierung von Weisungsbefugnissen des BKA gegenüber den Landespolizeibehörden.<sup>13</sup>

Gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a) GG hat der Bund ferner die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung.

In Hinblick auf die Verwaltungskompetenzen erlaubt Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG korrespondierend, dass durch Bundesgesetz Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei eingerichtet werden.<sup>14</sup> Über die genaue Abgrenzung der beiden Regelungen besteht – analog zur entsprechenden Regelungssituation für den Bundesverfassungsschutz, dazu unten – Streit.<sup>15</sup>

## **(II) Bundespolizei**

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes hinsichtlich der **Bundespolizei** wird aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG abgeleitet, wonach dem Bund u.a. die Gesetzgebungsbefugnis bzgl. des Grenzschutzes zusteht.<sup>16</sup> Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sieht korrespondierend die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden durch Bundesgesetz vor. Historisch ist die Bundespolizei eben aus dem vormaligen Bundesgrenzschutz hervorgegangen.<sup>17</sup>

### **c) Ordnungsverwaltung: Aufenthaltsrecht**

Aus dem Bereich der Ordnungsverwaltung ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem der Bereich des Aufenthaltsgesetzes von Relevanz. Seine diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz leitet der Bund aus der Zusammenschau einer ganzen Reihe von Kompetenzbestimmungen ab, insbesondere aber aus Art. 73 Nr. 3 GG (Einwanderung) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) ab.<sup>18</sup>

Die Einrichtung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach § 75 AufenthG beruht als Bundesoberbehörde ohne Verwaltungsunterbau auf Art. 86 GG.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 4.

<sup>14</sup> Ausführlich zu den verschiedenen den Aufgaben des BKA zugrundeliegenden Kompetenztiteln, Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 1Rn. 3.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 141, 220 (263 f.).

<sup>16</sup> Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 1 BPolG, Rn. 3.

<sup>17</sup> Zu den organisatorischen Grenzen einer Bundespolizei BVerfGE 97, 198.

<sup>18</sup> BT-Drs. 15/420, S. 66.

<sup>19</sup> Eichenhofer, in: BeckOK AusR, 17. Edition, § 75 AufenthG Rn. 3.

**d) Nachrichtendienste****(I) Verfassungsschutz**

Eine Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung im Bereich des Verfassungsschutzes besteht nach Maßgabe des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) u. c) GG, wonach der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und (c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, besitzt.

Zur Ausführung können durch Bundesgesetz gem. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

Umstritten ist, inwieweit diese Bestimmungen es erlauben, dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) eigene, d.h. nicht unmittelbar auf die Zusammenarbeit mit den Ländern bezogene, Ermittlungsbefugnisse zuzuweisen.<sup>20</sup>

**(II) Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst**

Die Gesetzgebungsbefugnisse für den Bundesnachrichtendienst (BND) werden aus der Kompetenz zur Regelung der auswärtigen gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG abgeleitet, diejenigen für den Militärischen Abschirmdienst (MAD) als Annex aus Artikel 73 Nr. 1 GG in Verbindung mit Artikel 87 a Abs. 1 Satz 1 GG.

---

<sup>20</sup> Hierzu Bäcker, Das G 10 und die Kompetenzordnung, DÖV 2011, 840 (843 f.).

### III. Strafverfolgung

#### 1. Strafrecht als Bestandteil der Kriminalprävention

Es ist ohne Zweifel begründungsbedürftig, dass Straf- und Strafprozessrecht in eine Übersicht aufzunehmen, bei der es um die Abwehr bzw. Verhütung terroristischer Straftaten geht. Denn nach überkommener Anschauung, die sich auch in der oben dargestellten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wiederfindet, kommt dem Strafrecht lediglich eine repressive, d.h. nachträglich sanktionierende und allenfalls generalpräventive, Wirkung zu. Im Gegensatz zum Polizei- und Ordnungsrecht kommt ihm aber keineswegs die Aufgabe zu, einzelne Anschläge durch bestimmte Personen zu verhindern.

Jedenfalls im materiellen Strafrecht geht die gesetzgeberische Entwicklung allerdings in eine andere Richtung. Gerade im Bereich des Terrorismus ist die Strafbarkeit immer weiter in den Bereich der Vorbereitungshandlungen ausgedehnt worden, was letztlich „weniger auf Sühne und Vergeltung als auf *Prävention*“ abzielt.<sup>21</sup>

Jedenfalls für die Praxis ist eine solche Entwicklung auch im Bereich des Strafprozessrechts zu beobachten. Insofern resultiert eine etwaige Präventionswirkung nicht nur aus der gegebenenfalls zum Abschluss eines Strafverfahrens gegen eine als gefährlich angesehene Person verhängten Freiheitsstrafe. Eine Präventionswirkung wird hier vielmehr bereits im Zuge des laufenden Strafverfahrens erzielt, zum einen durch die damit verbundenen Möglichkeiten der Informationserhebung – die freilich grundsätzlich auch im Rahmen der polizeirechtlichen Straftatenverhütung zur Verfügung stehen, siehe unten –, zum anderen durch das Instrument der Untersuchungshaft, das insoweit vielfach – angesichts der Voraussetzungen des § 112a StPO wohlgernekt in der Regel *contra legem* – die Funktion einer Präventivhaft übernimmt.<sup>22</sup>

§ 112a StPO, der den Untersuchungshaftgrund der Wiederholungsgefahr regelt, verlangt dabei etwa die Gefahr, dass der Beschuldigte „vor rechtskräftiger Aburteilung weitere erhebliche Straftaten gleicher Art begehen oder die Straftat fortsetzen“ wird. Dabei muss die zu erwartende Wiederholungstat zwar nicht dasselbe Strafgesetz oder denselben Qualifikationstatbestand erfüllen wie die Anlasstat. Jedoch bedarf es zumindest einer

---

<sup>21</sup> Sieber, Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt, NStZ 2009, S. 353 (354), Hervorhebung i.O.: vgl. Zöller, Der Terrorist und sein (Straf-)Recht, GA 2016, 90 ff., der ausdrücklich von einem Präventionsstrafrecht spricht.

<sup>22</sup> Grundlegend zum Verhältnis zwischen Polizeirecht und kriminalpräventivem Strafrecht Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 306, 340 passim; vgl. auch bereits Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, S. 93 ff.

„rechtsethischen und psychologischen Gleichheit des strafbaren Verhaltens“, d.h. das vergangene und das künftig zu befürchtende strafbare Verhalten des Beschuldigten müssen sich insgesamt als „eine in sich gleichartige Serie“ darstellen.<sup>23</sup>

## **2. Staatsanwaltschaft**

### **a) Stellung der Staatsanwaltschaft**

Die Staatsanwaltschaft ist gem. § 160 Abs. 1 StPO die für das Ermittlungsverfahren verantwortliche Behörde.<sup>24</sup>

Gem. RiStBV Nr. 1 S. 2 ist die Staatsanwaltschaft Organ der Rechtspflege. Aus den in § 147 GVG vorgesehenen Aufsichts- und Weisungsbefugnissen ergibt sich jedoch, dass sie Teil der Exekutive ist. Danach steht das Recht der Aufsicht und Leitung jeweils zu (1.) dem Bundesminister der Justiz hinsichtlich des Generalbundesanwalts und der Bundesanwälte, (2.) der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller staatsanwaltschaftlichen Beamten des betreffenden Landes und (3.) dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten hinsichtlich aller Beamten der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks. Allerdings sollen die strikte Bindung an das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO) und die Verpflichtung zur Objektivität (§ 160 Abs. 2 StPO) sachfremde Einflussnahme auf das Handeln der Staatsanwaltschaft verhindern. Zu gewährleisten sei dies letztlich durch die parlamentarische Kontrolle der Justizverwaltungen.<sup>25</sup>

Die Staatsanwaltschaft hat die Ermittlungen in eigener Zuständigkeit zu führen. Gem. Nr. 3 Abs. 1 RiStBV soll sie in bedeutsamen oder in rechtlich oder tatsächlich schwierigen Fällen den Sachverhalt vom ersten Zugriff an selbst aufklären. Sie ist dafür verantwortlich, dass das Ermittlungsverfahren rechtmäßig, sorgfältig und zuverlässig abläuft.<sup>26</sup> Insoweit erfordert die der Staatsanwaltschaft zugewiesene Verantwortlichkeit, dass sie die ihr zustehenden Leitungs- und Kontrollbefugnisse auch effektiv ausübt.<sup>27</sup>

Die Staatsanwaltschaft kann gem. § 161 Abs. 1 S. 1 StPO Ermittlungen jeder Art auch durch die Polizei vornehmen lassen. Gem. Nr. 3 Abs. 2 RiStBV kann sie dabei auch konkrete Einzelweisungen zur Art und Weise der Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen erteilen. Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes sind ihrerseits gem. § 161 Abs. 1 S. 2 StPO verpflichtet, einem staatsanwaltschaftlichen Ersuchen oder Auftrag zu genügen (vgl.

<sup>23</sup> Graf, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 112a StPO Rn. 17.

<sup>24</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 160 StPO Rn. 1.

<sup>25</sup> Inhofer, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 141 GVG Rn. 23.

<sup>26</sup> Sackreuther in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 160 StPO Rn. 9.

<sup>27</sup> Sackreuther in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 160 StPO Rn. 9.

auch RiStBV Nr. 11). Soweit die Staatsanwaltschaft die Polizei mit der Durchführung der Ermittlungen beauftragt, ändert dies allerdings nichts an ihrer Sachleitungskompetenz als Herrin des Ermittlungsverfahrens, vgl. Nr. 3 Abs. 2 RiStBV.<sup>28</sup> Dementsprechend genügt sie ihrer Aufgabe zur Sachleitung des Ermittlungsverfahrens nicht, wenn sie lediglich ganz allgemein Richtung und Umfang der von der Polizei vorzunehmenden Ermittlungen vorgibt. Soweit die Erforschung des Sachverhalts in der Praxis überwiegend vollständig von der Polizei durchgeführt wird, so dass die Staatsanwaltschaft nur noch als reine „Abschlussbehörde“ über den Ausgang des Ermittlungsverfahrens entscheidet, entspricht dies also nicht den gesetzlichen Vorgaben. Im Einzelfall obliegt es dem pflichtgemäßen Ermessen des Staatsanwalts, inwieweit er die Ermittlungen selbst führen oder sich dazu der Hilfe der Polizei oder des Richters bedienen will.<sup>29</sup>

Das in § 152 Abs. 2 StPO normierte Legalitätsprinzip verpflichtet die Staatsanwaltschaft zu einem effektiven Einschreiten, d.h. insbesondere zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und Durchführung von Maßnahmen zur umfassenden Aufklärung des Sachverhalts (§ 160 Abs. 1). Umfang und Zeitpunkt des Einschreitens ergeben sich aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und dem Prinzip der effektiven Strafverfolgung, so dass auch kriminalistische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden können. So soll es etwa möglich sein, ein sofortiges offenes Einschreiten zurückzustellen, wenn dies für eine effektive Strafverfolgung erforderlich ist. Soweit durch ein Einschreiten schwerwiegende Gefahren für anderweitige Rechtsgüter drohen (z.B. für das Leben der Geiseln bei dem Versuch, einen Geiselnnehmer festzunehmen), muss eine konkrete Strafverfolgungsmaßnahme jedoch ggf. zurückstehen.<sup>30</sup>

## **b) Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft**

### **(I) Orientierung an Gerichtsorganisation**

Für die Organisation der Staatsanwaltschaften sind neben den §§ 141 ff. GVG die Ausführungsgesetz der Länder und die in den Ländern erlassenen, auf Bundesebene abgestimmten Anordnungen über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften maßgeblich.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 161 StPO Rn. 25.

<sup>29</sup> Sackreuther in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 160 StPO Rn. 10; zur Problematik des Verhältnisses von Polizei und Staatsanwaltschaft gerade im Bereich des Vorfelds, Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 345 ff.

<sup>30</sup> Diemer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 StPO Rn. 6.

<sup>31</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 141 GVG Rn. 5.

Aus den §§ 141 ff. GVG ergibt sich, dass die Organisation der Staatsanwaltschaften grundsätzlich der Organisation der Gerichte folgt. Dabei regelt § 142 GVG die sachliche und § 143 GVG die örtliche Zuständigkeit. Grundsätzlich folgt die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft derjenigen des Gerichts, bei dem sie besteht. § 142 GVG legt dabei nur einige wesentliche Grundsätze fest. Im Übrigen ist die Ausgestaltung der Einrichtung und der Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaften weitgehend Aufgabe der die Justizhoheit ausübenden Länder.<sup>32</sup>

Nach allgemeiner Ansicht enthält § 141 GVG trotz seines Wortlauts nicht das Gebot, bei jedem Gericht eine eigenständige Staatsanwaltschaft einzurichten. So bestehen bundesweit bei den Amtsgerichten keine selbständigen Staatsanwaltschaften. Die Aufgaben bei den Amtsgerichten werden vielmehr von der Staatsanwaltschaft bei dem übergeordneten Landgericht wahrgenommen. Für die Oberlandesgerichte sind die Generalstaatsanwälte bestellt.<sup>33</sup>

## **(II) Zuständigkeiten der Gerichte im ersten Rechtszug**

Nach dem Grundsatz des § 24 Abs. 1 GVG sind in Strafsachen grundsätzlich die **Amtsgerichte** zuständig. Ausnahmen bestehen u.a. wenn (1.) die Zuständigkeit des Landgerichts nach § 74 Abs. 2 (Verbrechen, für die das Schwurgericht zuständig ist) oder § 74a (Staatsschutzkammer) oder des Oberlandesgerichts nach den §§ 120 (Staatsschutz) begründet ist, (2.) im Einzelfall eine höhere Strafe als vier Jahre Freiheitsstrafe oder die Unterbringung des Beschuldigten in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in der Sicherungsverwahrung zu erwarten ist oder (3.) die Staatsanwaltschaft wegen der besonderen Schutzbedürftigkeit von Verletzten der Straftat, die als Zeugen in Betracht kommen, des besonderen Umfangs oder der besonderen Bedeutung des Falles Anklage beim Landgericht erhebt.

Gem. § 74 Abs. 1 GVG sind die Strafkammern der **Landgerichte** als erkennende Gerichte des ersten Rechtszuges zuständig für alle Verbrechen, die nicht zur Zuständigkeit des Amtsgerichts oder des Oberlandesgerichts gehören. Sie sind damit auch zuständig für alle Straftaten, bei denen eine höhere Strafe als vier Jahre Freiheitsstrafe oder die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in der Sicherungsverwahrung zu erwarten ist oder bei denen die Staatsanwaltschaft in den Fällen des § 24 Abs. 1 Nr. 3 Anklage beim Landgericht erhebt.

---

<sup>32</sup> Inhofer, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 141 GVG Rn. 1; Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 142 GVG Rn. 1, jeweils, m.W.N. zu den landesrechtlichen Vorschriften.

<sup>33</sup> Inhofer, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 141 GVG Rn. 1.

Gem. § 74a Abs. 1 GVG ist bei den Landgerichten, in deren Bezirk ein Oberlandesgericht seinen Sitz hat, eine Strafkammer für den Bezirk dieses Oberlandesgerichts als erkennendes Gericht des ersten Rechtszuges einzurichten, die als sogenannte **Staatsschutzkammer** besondere Zuständigkeiten in diesem Bereich besitzt. Nach § 74a Abs. 5 GVG erstreckt sich der Bezirk des Landgerichts im Rahmen dieser Zuständigkeit auf den gesamten Bezirk des Oberlandesgerichts. Gem. § 74a Abs. 2 GVG entfällt diese Zuständigkeit des Landgerichts allerdings wieder, wenn der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles vor der Eröffnung des Hauptverfahrens die Verfolgung übernimmt.

Gem. § 120 Abs. 1 GVG sind die **Oberlandesgerichte**, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben, für das Gebiet des Landes im ersten Rechtszug zuständig für Hochverrat, Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit, bei einem Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten, bei bestimmten Straftaten gegen Verfassungsorgane, bei Zuwiderhandlungen gegen die Vereinigungsverbote des § 129a und des § 129b Abs. 1 StGB sowie bei Nichtanzeige dieser Straftaten nach § 138 StGB und bei Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch.

Gem. § 120 Abs. 2 GVG sind die genannten Oberlandesgerichte ferner im ersten Rechtszug zuständig bei bestimmten Delikten, in denen der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles übernimmt. In diesen Fällen richtet sich also die Zuständigkeit des OLG nach der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft und nicht umgekehrt. Die genannten Delikte umfassen dabei insbesondere auch Mord, Totschlag und die in § 129a Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 StGB bezeichneten Straftaten, „wenn ein Zusammenhang mit der Tätigkeit einer nicht oder nicht nur im Inland bestehenden Vereinigung besteht, deren Zweck oder Tätigkeit die Begehung von Straftaten dieser Art zum Gegenstand hat“. Gem. § 120 Abs. 2 S. 2 GVG ist eine besondere Bedeutung des Falles insbesondere auch anzunehmen, wenn in den Fällen des Satzes 1 eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts wegen des länderübergreifenden Charakters der Tat geboten erscheint.

Die **örtliche Zuständigkeit** der Gerichte ist in den §§ 7 ff. StPO geregelt. Ein Gerichtsstand ist danach insbesondere bei dem Gericht begründet, in dessen Bezirk die Straftat begangen wurde (§ 7 Abs. 1 StPO), bei dem Gericht, in dessen Bezirk der Angeschuldigte zur Zeit der Erhebung der Klage seinen Wohnsitz hat (§ 8 Abs. 1 StPO), sowie bei dem Gericht, in dessen Bezirk der Beschuldigte ergriffen worden ist (§9 StPO). Gem. § 12 Abs. 1 StPO gebührt unter mehreren hiernach zuständigen Gerichten dem Gericht der Vorzug, das die Untersuchung zuerst eröffnet hat. Nach Absatz 2 kann die Untersuchung und Entscheidung jedoch einem

anderen der zuständigen Gerichte durch das gemeinschaftliche obere Gericht übertragen werden.

### **(III) Zuständigkeit des Generalbundesanwalts**

Gem. § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG wird das Amt der Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof (BGH) durch einen Generalbundesanwalt (GBA) und durch einen oder mehrere Bundesanwälte ausgeübt. Der Begriff der Bundesanwälte umfasst alle im staatsanwaltschaftlichen Dienst bei der Bundesanwaltschaft tätigen Beamte oder Richter.<sup>34</sup>

Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft ist teilweise auf die Mitwirkung an Entscheidungen des BGH im Rechtsmittelverfahren bezogen. Vorliegend ist allerdings ausschließlich die Zuständigkeit des GBA gem. § 142a GVG in den ihm übertragenen Angelegenheiten aus dem Staatsschutzbereich relevant. Die Zuständigkeit besteht hier für erstinstanzliche Verfahren bei den Oberlandesgerichten der Länder.<sup>35</sup>

Die Regelung des § 142a GVG beruht auf dem Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszugs in Staatsschutz-Strafsachen vom 8. September 1969,<sup>36</sup> das die bis dahin gegebene erstinstanzliche Zuständigkeit des BGH für Staatsschutzsachen auf die Oberlandesgerichte verlagerte, um damit auch in diesen Fällen einen Revisionsrechtszug zu ermöglichen. Dabei blieb die zentrale Zuständigkeit des GBA in diesem Bereich weitgehend erhalten. Die Tätigkeit der Oberlandesgerichte ist hier – vgl. dazu oben die Ausführungen zu Art. 96 Abs. 5 GG – Ausübung von Bundesgerichtsbarkeit im Wege der sog Organleihe.<sup>37</sup>

Gem. § 142a Abs. 1 S. 1 GVG übt der GBA das Amt der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten aus, soweit diese auf Grund von § 120 Abs. 1 oder 2 GVG erstinstanzlich zuständig sind. Die Zuständigkeit des GBA beinhaltet jeweils das gesamte Ermittlungsverfahren, dessen Einstellung, die Erhebung der Anklage, die Sitzungsvertretung, die Einlegung von Rechtsmitteln und auch die Strafvollstreckung.<sup>38</sup>

Die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte nach § 120 Abs. 1 GVG umfasst, wie gesehen, die schweren Verbrechen aus dem Staatsschutzbereich wie Friedensverrat, Hochverrat, Landesverrat usw. Besteht Uneinigkeit zwischen der Staatsanwaltschaft eines Landes und dem GBA bezüglich der Zuständigkeiten, steht letzterem nach § 120 Abs. 1 S. 3 GVG die

<sup>34</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142 GVG Rn. 3.

<sup>35</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 142 GVG Rn. 8.

<sup>36</sup> BGBl. I 1969, S. 1582; vgl. BT-Drucks 54/86.

<sup>37</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 142a GVG Rn. 1.

<sup>38</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 1.

Entscheidungsbefugnis zu. Ein darüber hinausgehendes Weisungsrecht besitzt der GBA gegenüber den Ländern jedoch nicht.<sup>39</sup>

In den Fällen des § 120 Abs. 2 GVG sind die Oberlandesgerichte – wie gesehen – wiederum nur dann erstinstanzlich zuständig, wenn der GBA wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt. Eine unzulässige Einflussnahme der Anklagebehörde des Bundes auf den Umfang der Bundeszuständigkeit und damit auf die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte soll hierin jedoch nicht zu sehen sein, da der insoweit maßgebliche unbestimmte Rechtsbegriff der „besonderen Bedeutung“ voller gerichtlicher Überprüfung unterliege.<sup>40</sup>

Für die Übernahme der Ermittlungen ist es nicht erforderlich, dass die Umstände, die eine Zuständigkeit des GBA begründenden sollen, unzweifelhaft gegeben sind. Gem. § 142a Abs. 1 S. 2 GVG genügt es für die Übernahme der Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt vielmehr, dass hierfür zureichende tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sind. Der GBA soll dementsprechend auch befugt sein, Erhebungen darüber anzustellen, ob ein Anfangsverdacht für in seine Zuständigkeit fallende Straftaten besteht.<sup>41</sup> Nach § 142a Abs. 1 S. 3 GVG haben die Staatsanwaltschaften der Länder dem GBA zudem alle Verfahren zu übersenden, bei denen Anlass für die Prüfung einer Verfahrensübernahme besteht.<sup>42</sup>

Unter den Voraussetzungen des § 142a Abs. 2 GVG hat der GBA ein Verfahren grundsätzlich an die Landesstaatsanwaltschaft bei demjenigen Oberlandesgericht abzugeben, in dessen Bezirk die Landesregierung ihren Sitz hat. Bei den Katalogtaten des § 142a Abs. 2 Nr. 1 GVG handelt es sich insbesondere um Verfahren, die sich gegen Interessen eines Landes richten. § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG sieht zudem eine Abgabe in Sachen von minderer Bedeutung vor. Der Begriff der „minderen Bedeutung“ ist hier allerdings prozessual zu verstehen und darf nicht einfach mit dem materiell-rechtlichen Begriff des „minder schwereren Falls“ gleichgesetzt werden. Mindere Bedeutung kann deshalb etwa auch gegeben sein, wenn ein Staatsschutzdelikt von minderer Bedeutung mit einem Verbrechen der allgemeinen Kriminalität zusammentrifft.<sup>43</sup>

§ 142a Abs. 3 GVG sieht wiederum Gegenausnahmen vor, die auf die Interessen des Bundes oder der Rechtseinheitlichkeit abstellen. Der GBA kann eine Sache während der gesamten

---

<sup>39</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 1.

<sup>40</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 142a GVG Rn. 2.

<sup>41</sup> Diemer, Erhebungen des Generalbundesanwalts zur Klärung des Anfangsverdachts im Rahmen von ARP-Vorgängen, NStZ 2005, 666 ff.

<sup>42</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 1.

<sup>43</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 2.

Dauer des Ermittlungsverfahrens an die Länder abgeben. Sein Abgaberecht endet erst mit Einreichung der Anklageschrift oder einer Antragsschrift im selbstständigen Einziehungsverfahren.<sup>44</sup> Hat der GBA eine Sache wegen der besonderen Bedeutung der Sache übernommen, kann er diese wieder an die Landesstaatsanwaltschaften zurückgeben, wenn eine besondere Bedeutung des Falles nicht mehr vorliegt. Die Abgabemöglichkeit besteht bis zur Anklageerhebung. Eine erneute Übernahme durch den GBA soll aber ausgeschlossen sein.<sup>45</sup>

#### **(IV) Verbindung von Strafsachen**

In den §§ 2 bis 5 StPO wird die Verbindung zusammenhängender Strafsachen bei verschiedener sachlicher Zuständigkeit geregelt. § 2 StPO regelt die Verbindung zusammenhängender Sachen durch die Staatsanwaltschaft, § 4 StPO die Verbindung durch das Gericht. In § 13 StPO ist die Verbindung bei unterschiedlicher örtlicher Zuständigkeit geregelt. Berührt eine Verbindung sowohl die sachliche als auch die örtliche Zuständigkeit, so sind die §§ 2 bis 4 und 13 StPO zu kombinieren.<sup>46</sup>

Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 StPO können zusammenhängende Strafsachen, die einzeln zur Zuständigkeit von Gerichten verschiedener Ordnung gehören würden, verbunden bei dem Gericht anhängig gemacht werden, dem die höhere Zuständigkeit beiwohnt. Die Stufenfolge der Gerichte lautet dabei nach dem GVG: Richter am Amtsgericht als Strafrichter (§ 25 GVG), Schöffengericht (§§ 24, 28 GVG), große Strafkammer oder besondere Strafkammern (§§ 24 ff. GVG), Oberlandesgericht.<sup>47</sup>

Aus der Befugnis, zusammenhängende Strafsachen verbunden „anhängig zu machen“, folgt dabei ohne weiteres, dass die Staatsanwaltschaft die Ermittlungsverfahren auch schon vor dem Anhängigmachen verbinden kann. Sie kann daher, auch wenn Gerichte verschiedener Ordnung zuständig wären, durch formlose Verfügung in den Sachakten zusammenhängende Sachen schon im Ermittlungsverfahren verbinden.<sup>48</sup>

Gem. § 3 StPO ist ein Zusammenhang ist vorhanden, wenn eine Person mehrerer Straftaten beschuldigt wird oder wenn bei einer Tat mehrere Personen als Täter oder Teilnehmer beschuldigt werden.

---

<sup>44</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 4.

<sup>45</sup> Huber, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 142a GVG Rn. 6.

<sup>46</sup> Scheuten, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 2 StPO Rn. 1.

<sup>47</sup> Scheuten, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 2 StPO Rn. 5.

<sup>48</sup> Scheuten, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 2 StPO Rn. 8.

Nach §§ 2, 3 StPO lassen sich also grundsätzlich durch den GBA auch Ermittlungen zu Delikten aus seinem Kompetenzbereich mit Ermittlungen zu Delikten verbinden, für die eigentlich anderen Staatsanwaltschaften zuständig sind.

Strafsachen gegen Jugendliche und Erwachsene können (ausnahmsweise) verbunden anhängig gemacht werden, wenn die Voraussetzungen des § 103 JGG vorliegen. Das gilt auch für die Verbindung von Strafsachen gegen Heranwachsende und Erwachsene (§ 112 S. 1 JGG). Zuständig für die verbundenen Sachen ist das Jugendgericht (nicht nur die Jugendkammer) gemäß § 103 Abs. 2 JGG, sofern nicht die Zuständigkeit des BGH oder des OLG begründet ist (§ 102 JGG) oder für die Erwachsenenstraftat die Wirtschafts- oder Staatsschutzkammer zuständig ist (§ 103 Abs. 2 S. 2 JGG). Diese Grundsätze gelten auch, wenn mehrere Taten eines Beschuldigten verbunden anhängig gemacht werden, die er in verschiedenen Altersstufen begangen hat (§ 32 JGG).<sup>49</sup>

Ein eventueller landesinterner Kompetenzkonflikt wird mit den Mitteln des Dienstaufsichtsrechts nach § 147 GVG geregelt. Der über ein Land hinausgreifende Konfliktfall ist in § 143 Abs. 3 S. 1 GVG geregelt, wonach der GBA zu entscheiden hat. Nach Satz 2 entscheidet er auf Antrag einer Staatsanwaltschaft auch, wenn die Staatsanwaltschaften verschiedener Länder sich nicht über die Verbindung zusammenhängender Strafsachen einigen können.<sup>50</sup>

Gem. § 13 Abs. 1 StPO ist für zusammenhängende Strafsachen, die einzeln in die **örtliche Zuständigkeit** verschiedener Gerichte gehören würden, ein Gerichtsstand bei jedem Gericht begründet, das für eine der Strafsachen zuständig ist. Sind mehrere zusammenhängende Strafsachen bei verschiedenen Gerichten anhängig gemacht worden, so können sie nach Absatz 2 sämtlich oder zum Teil bei einem unter ihnen verbunden werden.

### **3. Aufgabe der Polizei im Strafverfahren**

#### **a) Stellung und Bestellung der Ermittlungspersonen**

Nach der ursprünglichen Konzeption des GVG, das bereits im Jahre 1879 in Kraft trat, sollte § 152 es der Staatsanwaltschaft ermöglichen, sich durch Bestellung von Polizeibeamten zu damals sogenannten Hilfsbeamten einen selbstständigen Unterbau für eine gerichtliche Polizei zu schaffen. Auf diese Weise sollte die Staatsanwaltschaft als Justizbehörde die gesamten Ermittlungen leiten und überwachen. Zum Aufbau einer solchen Ermittlungsorganisation ist

---

<sup>49</sup> Scheuten, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 2 StPO Rn. 6.

<sup>50</sup> Scheuten, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 2 StPO Rn. 8.

es jedoch nie gekommen.<sup>51</sup> Stattdessen üben nach § 152 GVG in seiner heutigen Fassung einzelne Beamte neben ihrem Hauptamt die Funktion einer Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft aus.

Gemäß § 152 Abs. 2 können die Länder durch Rechtsverordnung die Beamten- und Angestelltengruppen bezeichnen, welche Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sein sollen. Das ist in allen Ländern geschehen und wird laufend fortgeführt. Dabei beschränken sich die Länder nicht auf Beamten und Angestellte aus ihrem Bereich, sondern beziehen diejenigen des Bundes mit ein.<sup>52</sup>

Der gem. § 161 Abs. 1 S. 2 StPO zu erteilende Auftrag der Staatsanwaltschaft richtet sich an deren Ermittlungspersonen (vormals Hilfspersonen), das Ersuchen an alle übrigen Behörden und Beamten des Polizeidienstes. Die Staatsanwaltschaft erteilt, solange nicht ein bestimmter Beamter mit der Bearbeitung des jeweiligen Falles befasst ist, seine Anordnungen grundsätzlich der zuständigen Polizeidienststelle. Ist ein bestimmtes Referat oder ein bestimmter Bearbeiter bereits mit der Sache befasst, kann die Staatsanwaltschaft sich jeweils unmittelbar dorthin wenden. So wird etwa die Ermittlungstätigkeit im Zusammenhang mit Staatsschutzdelikten zum Teil gesondert dem jeweiligen Landeskriminalamt zugewiesen.<sup>53</sup> Auch kann das Landeskriminalamt die polizeiliche Verfolgung einer Straftat oder mehrerer zusammenhängender Straftaten einer Polizeidienststelle zuweisen, in deren Dienstbezirk ein Gerichtsstand begründet ist, wenn Polizeidienststellen mehrerer Dienstbezirke zuständig sind und eine einheitliche Strafverfolgung zweckmäßig erscheint.<sup>54</sup> Rechtlich ist die Staatsanwaltschaft über die Fälle zur Anwendung unmittelbaren Zwangs hinaus<sup>55</sup> jedoch nicht gehindert, einen bestimmten Beamten als Ermittlungsperson in Anspruch zu nehmen, etwa bei Gefahr im Verzug.<sup>56</sup> Das Recht, die Polizei zu beauftragen oder zu ersuchen, besteht solange und soweit die Staatsanwaltschaft selbst Ermittlungen durchführen darf.<sup>57</sup>

Ermittlungspersonen sind gem. § 152 Abs. 1 GVG in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks und der dieser vorgesetzten Beamten Folge zu leisten. Die Polizei kann ein Ersuchen oder einen Auftrag nicht deshalb ablehnen, weil sie die von ihr verlangten Ermittlungen für überflüssig oder unzweckmäßig hält. Gegen solche

---

<sup>51</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 GVG Rn. 1 f.

<sup>52</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 GVG Rn. 3 f.

<sup>53</sup> Vgl. etwa § 12 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 DVO PolG BW.

<sup>54</sup> Vgl. etwa § 13 Abs. 2 DVO PolG BW.

<sup>55</sup> Vgl. RiStBV Anl. A Abschn. B I über die Ausübung des Weisungsrechts zur Anwendung unmittelbaren Zwangs.

<sup>56</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 161 StPO Rn. 28; Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 GVG Rn. 14.

<sup>57</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 161 StPO Rn. 29.

Anordnungen hat sie nur die Möglichkeit, Gegenvorstellungen zu erheben oder Dienstaufsichtsbeschwerde einzulegen.<sup>58</sup> Mit der Bestellung zur Ermittlungsperson ist grundsätzlich die Entbindung von der Amtsverschwiegenheit verbunden. So kann etwa das BKA gegenüber dem GBA nicht die Auskunft über Daten verweigern, welche ein von dem GBA geführtes Strafverfahren betreffen.<sup>59</sup>

Die weitere Zuständigkeit der Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft ergibt sich aus ihrem Hauptamt. Das ist unbestritten, sofern die Ermittlungsperson aus eigenem Antrieb tätig wird. Sie kann also weder außerhalb ihrer örtlichen noch über ihre sachlich begrenzte Zuständigkeit hinaus tätig werden. Eine Ausnahme soll allerdings gelten, soweit die Ermittlungsperson auf Anweisung der Staatsanwaltschaft tätig wird. Ihre Zuständigkeit soll sich insoweit örtlich und sachlich nach derjenigen des Auftraggebers richten.<sup>60</sup>

### **b) Aufgaben der Polizei im Ermittlungsverfahren**

Die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren liegt nach § 160 StPO zwar grundsätzlich bei der Staatsanwaltschaft. Soweit jedoch die Polizei im Ermittlungsverfahren tätig wird, hat auch sie Verantwortung zu tragen.<sup>61</sup>

§ 163 Abs. 1 S. 1 StPO regelt den sog. ersten Zugriff der Polizei und verpflichtet diese, sobald sie von dem Anfangsverdacht einer Straftat (§ 152 Abs. 2 StPO) Kenntnis erlangt, selbstständig, d.h. auch ohne dass ein Ersuchen oder ein Auftrag der Staatsanwaltschaft vorliegt (§ 161 S. 2 StPO), den Sachverhalt zu erforschen und die zur Aufklärung der Straftat erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Regelung überträgt das Legalitätsprinzip auf alle Behörden und Beamten des Polizeidienstes, nicht nur auf die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Im Rahmen des § 163 StPO hat die Polizei denselben Auftrag wie die Staatsanwaltschaft. Ihre Ermittlungen und die der Staatsanwaltschaft dienen demselben Zweck und bilden rechtlich auch dann eine Einheit, wenn die Polizei im Einzelfall ohne Auftrag der Staatsanwaltschaft tätig geworden ist.<sup>62</sup> Es gibt insofern kein polizeiliches Vorverfahren, das vom eigentlichen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren unterschieden werden könnte.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 161 StPO Rn. 30.

<sup>59</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 GVG Rn. 9.

<sup>60</sup> Mayer, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 152 GVG Rn. 7 f.

<sup>61</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 161 StPO Rn. 27.

<sup>62</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 1.

<sup>63</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 2.

In Ausübung ihrer Kontroll- und Leitungsbefugnis kann die Staatsanwaltschaft sich jedoch jederzeit in die Tätigkeit der Polizei nach § 163 Abs. 1 StPO einschalten oder das Ermittlungsverfahren insgesamt an sich ziehen. Vom letztgenannten Zeitpunkt an bestimmt die Staatsanwaltschaft durch Aufträge oder Ersuchen an die Polizei (§ 161 S. 2 StPO) die weitere Sachbehandlung. Der Polizei verbleibt jedoch auch in diesem Falle eine Notzuständigkeit für eilige Untersuchungshandlungen.<sup>64</sup>

Aus ihrer Stellung als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ folgt, dass die Staatsanwaltschaft jederzeit verlangen kann, von der Polizei über deren bisherige Ermittlungstätigkeit und die von ihr getroffenen Maßnahmen im Einzelnen unterrichtet zu werden. Sie kann auch allgemein anordnen, bei bestimmten Straftaten sowie in besonders bedeutsamen oder (sachlich oder rechtlich) schwierigen Fällen von der Polizei unverzüglich verständigt und fortan laufend unterrichtet zu werden. Auch ohne eine solche Anordnung muss die Polizei jedoch von vornherein Verbindung mit der Staatsanwaltschaft aufnehmen und im Einvernehmen mit ihr handeln, vgl. § 163 Abs. 2 StPO. Zudem darf die Staatsanwaltschaft an Ermittlungshandlungen der Polizei jederzeit teilnehmen.<sup>65</sup>

In der täglichen Praxis wird dennoch der zahlenmäßig weit überwiegende Teil der Fälle der kleinen und mittleren Kriminalität von der Polizei selbstständig nach § 163 Abs. 1 StPO bearbeitet und erst nach Abschluss der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft vorgelegt. Eine feste Regel besteht insoweit jedoch nicht. Es bleibt zudem Aufgabe der Staatsanwaltschaft, in Ausübung ihrer Sachleitung mit der Polizei abzusprechen, wie die Unterrichtung und die Aktenführung zu erfolgen hat. In größeren Verfahren, ist es erforderlich, die einzelnen Ermittlungsschritte abzustimmen und für die Gesetzmäßigkeit und Beschleunigung der Ermittlungen zu sorgen.<sup>66</sup>

Der sachbearbeitende Polizeibeamte legt den Ermittlungsvorgang dabei der Staatsanwaltschaft grundsätzlich über seinen Behördenleiter vor. Eine unmittelbare Vorlage durch den einzelnen Beamten kann nur dann in Betracht kommen, wenn er Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft ist.<sup>67</sup> In den zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte im ersten Rechtszug gehörenden Strafsachen – Staatsschutzstrafsachen – (§ 120 Abs. 1 und 2 GVG) sind die Akten unmittelbar (und ohne den oft zeitraubenden Umweg über die insoweit gar

---

<sup>64</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 3.

<sup>65</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 3.

<sup>66</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 4.

<sup>67</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 30.

nicht zuständigen örtlichen Staatsanwaltschaften) dem GBA vorzulegen (§ 142a Abs. 1 GVG; RiStBV Nr. 202 Abs. 4).<sup>68</sup>

Zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder sind die Länder verpflichtet, für ihren Bereich zentrale Dienststellen der Kriminalpolizei (Landeskriminalämter – LKA) zu unterhalten (§ 1 Abs. 2 S. 1 BKAG). Sie bestehen in allen Ländern der Bundesrepublik. In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht führt die überwiegende Anzahl der Länder das jeweilige LKA als dem Innenministerium nachgeordnete Landesoberbehörde.<sup>69</sup> Die Länder verfügen nicht nur über Spielräume bei der Organisation ihres LKA, sondern auch über Spielräume bei der Zuweisung der Aufgaben. Allerdings muss das LKA zumindest diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die für die Zusammenarbeit mit dem BKA notwendig sind.<sup>70</sup>

Die Zusammenarbeit der Kriminalpolizeien der einzelnen Länder sowie die Möglichkeit für Polizeivollzugsbeamte eines Landes, Ermittlungshandlungen auch in anderen Bundesländern vorzunehmen, regeln das Abkommen über die erweiterte Zuständigkeit der Polizei der Länder bei der Strafverfolgung (in Kraft ab 1. Januar 1992). Nach dessen § 1 sind die Polizeivollzugsbeamten jedes vertragsschließenden Landes berechtigt, Amtshandlungen auch in den anderen Ländern vorzunehmen, wenn einheitliche Ermittlungen insbesondere wegen der räumlichen Ausdehnung der Tat oder der in der Person des Täters oder in der Tatausführung liegenden Umstände notwendig erscheinen. Amtshandlungen sollen jedoch außer bei Gefahr im Verzuge nur im Benehmen mit der zuständigen Polizeidienststelle vorgenommen werden.<sup>71</sup>

Die Zuständigkeit der Bundespolizei bei der Verfolgung von Straftaten wird durch § 12 BPolG geregelt. Hiernach ist die Bundespolizei hauptsächlich zuständig, soweit die Straftaten aus dem ihr auch sonst übertragenen Aufgabenbereich herrühren.

### **c) Aufgabe des BKA in der Strafverfolgung**

Im Bereich der Strafverfolgung agieren in erster Linie die Kriminalpolizeien der Länder. Der Bund hat jedoch „zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ das Bundeskriminalamt (BKA) errichtet. Seine Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Strafverfolgung sind in § 4 BKAG geregelt (vgl. auch RiStBV Nr. 30 bis 32).

---

<sup>68</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 25.

<sup>69</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 1 Rn. 17 in Brandenburg ist das LKA unselbstständiger Bestandteil des eine Landesoberbehörde darstellenden Polizeipräsidiums, BB LT-Drs. 5/1980, S 3 ff.

<sup>70</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 1 Rn. 18.

<sup>71</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 5.

Andere Polizeibehörden werden hierdurch jedoch nicht von ihrer Pflicht zum ersten Zugriff entbunden.<sup>72</sup>

Das BKA nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung nur in einzelnen, enumerativ bestimmten Fällen wahr. Es verfügt über originäre Zuständigkeiten nach § 4 Abs. 1 BKAG und kann nach § 4 Abs. 2 BKAG in weiteren Fällen auf Ersuchen oder Anordnung die Strafverfolgung übernehmen. Der § 4 Abs. 1 BKAG bezieht sich vor allem auf Straftaten mit internationalem Bezug, während § 4 Abs. 2 BKAG die Zuständigkeit des BKA auf Ersuchen der Länder (Nr. 1), auf Anordnung des Bundesministers des Innern (Nr. 2) sowie insbesondere auf Ersuchen des Generalbundesanwalts (Nr. 3) regelt.<sup>73</sup>

Nach dem Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 1. Juni 2017<sup>74</sup> das am 25. Mai 2018 in Kraft tritt, soll das BKA gem. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BKAG 2018 zukünftig zu seinen bisherigen Aufgaben auch diejenigen auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Bezug auf folgende Straftaten wahrnehmen können: Hochverrat gegen den Bund (§ 81 des Strafgesetzbuchs (StGB)), Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens (§ 83 Absatz 1 StGB), Agententätigkeit zu Sabotagezwecken (§ 87 StGB), verfassungsfeindliche Sabotage (§ 88 StGB), Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a StGB), Verbrechen der Aggression (§ 13 des Völkerstrafgesetzbuchs) sowie bestimmte schwere Straftaten gegen das Leben oder die persönliche Freiheit, wenn bei letzteren anzunehmen ist, dass sie durch den Geheimdienst einer fremden Macht oder im Auftrag einer fremden Macht oder den Geheimdienst einer fremden Macht begangen worden sind. Mit diesem letzteren Straftatenkomplex sollen Fälle von Staatsterrorismus beziehungsweise nachrichtendienstlich gesteuerte gezielte Tötungs- oder Freiheitsberaubungsdelikte erfasst werden.<sup>75</sup>

Die Befugnisse des BKA gegenüber den Bürgern zur Ermittlung im Rahmen der Strafverfolgung ergeben sich wie auch für die anderen Polizeien aus der StPO. Weitere Befugnisse folgen aus dem Gesetz über den unmittelbaren Zwang des Bundes (UZwG).<sup>76</sup> Vorschriften zur Anwendung des § 4 BKAG durch die Staatsanwaltschaften enthalten auch die Nrn. 30 bis 32 RiStBV.

Die Ausübung der Befugnisse durch das BKA erfolgt unter der Leitung der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft. Angesichts der in § 4 Abs. 1 BKAG aufgeführten Straftaten

---

<sup>72</sup> Griesbaum, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 163 StPO Rn. 5.

<sup>73</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4 Rn. 9 ff.

<sup>74</sup> BT-Drs. 18/11163; BGBl. I 2017, S. 1354.

<sup>75</sup> BT-Drs. 18/11163, 78.

<sup>76</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4 Rn. 2.

sowie der Möglichkeit des GBA, das BKA nach § Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BKAG mit der Strafverfolgung zu beauftragen, wird die Ermittlungsleitung gegenüber dem NKA in vielen Fällen durch den GBA wahrgenommen werden.<sup>77</sup>

Gem. § 17 BKAG leistet das BKA Unterstützung der Polizeibehörden der Länder bei der Strafverfolgung. Es kann dazu Bedienstete zu den Polizeibehörden in den Ländern entsenden, wenn die zuständige Landesbehörde darum ersucht oder wenn dies den Ermittlungen dienlich sein kann. Die Zuständigkeit der Polizeibehörden in den Ländern bleibt davon unberührt.

Schließlich unternimmt das BKA gem. § 18 BKAG Koordinationsaufgaben bei der länderübergreifenden Strafverfolgung. Berührt eine Straftat den Bereich mehrerer Länder oder besteht ein Zusammenhang mit einer anderen Straftat in einem anderen Land und ist angezeigt, dass die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung einheitlich wahrgenommen werden, so unterrichtet das Bundeskriminalamt die obersten Landesbehörden und die Generalstaatsanwälte, in deren Bezirken ein Gerichtsstand begründet ist. Das BKA weist im Einvernehmen mit einem Generalstaatsanwalt und einer obersten Landesbehörde eines Landes diesem Land die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung mit der Maßgabe zu, diese Aufgaben insgesamt wahrzunehmen. Für die Durchführung der dem Land hiernach übertragenen Aufgaben ist grundsätzlich das jeweilige LKA zuständig.

§ 19 BKAG regelt darüber hinaus eine Pflicht der Länder, das BKA bei seinen Ermittlungen zu unterstützen.

#### **IV. Polizeiliche Verhütung von Straftaten**

##### **1. Aufgabe der Polizei zur Straftatenverhütung**

Mit dem Begriff der Polizei werden an dieser Stelle diejenigen Behörden beschrieben, die in einigen Bundesländern als Polizeivollzugsdienst bezeichnet sind und damit von den allgemeinen Polizei- bzw. Ordnungsbehörden abzugrenzen sind. Anders als letztere ist die Polizei nicht Teil der mittelbaren Landesverwaltung, d.h. sie ist nicht den Kreisen und Gemeinden zugeordnet, sondern unmittelbar dem Land.<sup>78</sup> Ergänzend zu den Landespolizeien sind in den letzten Jahren die Kompetenzen der Polizeibehörden des Bundes stetig angewachsen.

---

<sup>77</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4 Rn. 3.

<sup>78</sup> Vgl. zur nach dem Krieg vorgenommenen Entpolizeilichung der deutschen Verwaltung und dem Versuch, die Polizei zu kommunalisieren ausf. Bastian, Westdeutsches Polizeirecht unter alliierter Besatzung (1945 - 1955), 2009.

Aufgaben und Zuschnitt der Polizei haben sich im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik stetig verändert. Nach der durch die Alliierten vorgenommenen „Entpolizeilichung“ der deutschen Verwaltung und der damit einhergehenden Abtrennung der Polizei von den allgemeinen Ordnungsbehörden war die Aufgabe Polizei in erster Linie auf das subsidiäre Einschreiten in Einfällen und die Aufgabenwahrnehmung „vor Ort“ begrenzt. Die Polizei sollte aus eigenem Antrieb zur Gefahrenabwehr nur da tätig werden, wo andere Behörden mangels personeller Präsenz nicht oder nicht rechtzeitig aktiv werden konnten. Ansonsten hatte sie den Aufträgen und Weisungen der Ordnungsbehörden zu folgen – so jedenfalls in der Theorie.

Erst im Laufe der Zeit konkretisierte sich die „Verhütung von Straftaten“ nach und nach zu einer eigenständigen Aufgabe der Polizei, bei der sie – vergleichbar einer Sonderordnungsbehörde<sup>79</sup> – die Verantwortung für diesen Sachbereich eigenverantwortlich wahrzunehmen hat.<sup>80</sup> Dementsprechend soll die Polizei hier auch nicht mehr nur dann reaktiv-präventiv tätig werden, d.h. wenn sich die Gefahr vor Ort bereits konkretisiert hat, sondern soll vielmehr proaktiv die Verantwortung dafür übernehmen, die Gefahrenquelle Mensch laufend zu überwachen.<sup>81</sup>

Die Befugnisse, die die Polizeien durch die Gesetzgeber zur Erfüllung der neuen Aufgabe verliehen bekamen, sowie die hieraus entstandene rechtswissenschaftliche Diskussion konzentrierte sich dabei fast ausschließlich auf die Informationsgewinnung und -verarbeitung. Hier kann die Polizei nun explizit weit im Vorfeld konkreter Gefahren tätig werden.<sup>82</sup> Nicht ganz unähnlich der Situation bei den Nachrichtendiensten – dazu unten VI. – wurde in der Diskussion allerdings lange Zeit weitgehend ausgeblendet, mit welchen Maßnahmen die Polizei denn einzelne Adressaten konkret von der Straftatenbegehung abhalten soll, sofern die von ihr gesammelten Informationen diese Person als eine entsprechende Gefahrenquelle ausweisen. Erst in letzter Zeit rückte auch allmählich dieser Bereich in das Blickfeld des

---

<sup>79</sup> Die darüber hinaus bestehenden gesondert zugewiesenen Aufgaben der Polizei, etwa bei der Kontrolle des Straßenverkehrs, sind an dieser Stelle vernachlässigbar, vgl. dazu ausf. Denninger, in: Lisken/Denninger, HdBd PolR, 5. Aufl. 2012, Kap. D V.

<sup>80</sup> Grundlegend zur polizeilichen Aufgabe der Straftatenverhütung Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001; Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015.

<sup>81</sup> Zu dieser Entwicklung Rusteberg, Zivile Sicherheit in der Sicherheitsarchitektur des deutschen Bundesstaates, in: Gusy/Kugelman/Würtenberger (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2017, S. 113 (114 f.).

<sup>82</sup> Hierzu Kral, Die polizeilichen Vorfeldebefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, 2012.

gesetzgeberischen wie rechtswissenschaftlichen Interesses.<sup>83</sup> Im Ergebnis lassen sich hier drei unterschiedliche Vorgehensweisen unterscheiden, die sich allerdings nicht gegenseitig ausschließen, sondern vielfach parallel bzw. ergänzend zur Anwendung kommen können:

- In der ersten Variante werden Maßnahmen, die über die bloße Informationsgewinnung und -verarbeitung hinausgehen, erst ergriffen, wenn die Handlungen, die zur eigentlichen Straftatenbegehung führen, bereits die Grenze zur konkreten Gefahr überschritten haben. In diesem Fall kann das gesamte Arsenal der überkommenen polizeilichen Maßnahmen – von der Generalklausel über den Platzverweis bis hin zur kurzfristigen Präventivhaft – zur Anwendung kommen. Diese Variante ist vor allem dann wirksam, wenn zwar anzunehmen ist, dass eine Straftat begangen werden wird, allerdings noch unklar ist, wer als Täter in Betracht kommt. In diesen Fällen kann etwa die Kontrolle von Personen vor Ort – etwa eine Durchsuchung nach Waffen etc. – mit unmittelbar mit weiteren Maßnahmen verbunden werden.
- In einer zweiten Variante wird darauf gesetzt, dass bis zum Zeitpunkt des Einsatzes von Maßnahmen, die über die bloße Informationsgewinnung und -verarbeitung hinausgehen, bereits ein oder mehrere Straftatbestände verwirklicht worden sind. In diesen Fällen dient das Straf- und Strafprozessrecht – in der oben beschriebenen Art und Weise, III.1. – letztlich als präventives Mittel zur Gefahrenabwehr bzw. Risikovorsorge. Diese Variante hat freilich den Nachteil, dass hier eine erhebliche Verschleifung der rechtlich eigentlich klar getrennten Bereiche des präventiven und des repressiven Handelns der Polizei stattfindet.<sup>84</sup>
- In einer dritten Variante wird das polizeiliche Tätigwerden auch in dem Bereich, der über die bloße Informationsgewinnung und -verarbeitung hinausgeht, von dem herkömmlichen Erfordernis einer konkreten Gefahr gelöst. Die Polizei kann dann Maßnahmen, die die Handlungsfreiheit einer Person einschränken, allein auf der Grundlage ergreifen, dass sie auf der Grundlage der vorhandenen Tatsachen die Täterschaft einer Person prognostiziert. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen dazugekommen, die von einer Ausweitung der Präventivhaft, über Aufenthaltsverbote und Meldeauflagen bis hin zu Hausarrest mit elektronischer Fußfessel und Kontaktverboten reichen.

---

<sup>83</sup> Etwa bei Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015; auf gesetzgeberischer Seite vgl. etwa die in verschiedenen Polizeigesetzen eingeführten Instrumente der elektronischen Fußfessel, der Kontaktsperre oder der zeitlich ohne feste Grenzen ausgestalteten Präventivhaft.

<sup>84</sup> Vgl. Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 306, 340 passim.

## 2. Abgrenzung zwischen Strafverfolgung und Prävention

Wie bereits aus den unmittelbaren vorangegangenen Abschnitten hervorgeht, ist im deutschen Recht grundsätzlich streng danach zu unterscheiden, ob die Polizei im Rahmen der Strafverfolgung oder der Prävention – d.h. traditionell zur Gefahrenabwehr, nunmehr insbesondere auch zur Straftatenverhütung – tätig wird. Einfachgesetzlich ist diese Unterscheidung in den unterschiedlichen Rechtsregimen verankert, die jeweils zur Anwendung kommen. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung erfolgt – wie soeben unter III.3. geschildert – unter der Leitung der Staatsanwaltschaft und auf der Grundlage der Strafprozessordnung. Bei der Prävention wird die Polizei hingegen in eigener Verantwortung und auf der Grundlage des Polizeirechts tätig. Verfassungsrechtlich ist diese Unterscheidung zumindest mittelbar in den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen widerspiegelt, bei denen dem Bund zwar die Regelungsbefugnis für das Strafprozessrecht zukommt, das Polizeirecht als solches aber traditionell den Ländern vorbehalten ist. Auch hier wird die Landeszuständigkeit freilich zunehmend bundesrechtlich überlagert, namentlich durch die zunehmenden Kompetenzen von BKA und Bundespolizei.

Organisatorisch entspricht dieser Unterscheidung die Trennung zwischen Kriminal- und Vollzugspolizei. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Trennung grundsätzlich rein innenrechtlich erfolgt und keine Auswirkungen auf die Befugnisse der jeweils Handelnden Polizeibeamten hat – vgl. dazu auch oben III.3.2. Diese richten sich vielmehr nach dem konkreten Tätigwerden, d.h. ob die jeweilige Maßnahme ihrerseits zum Zweck der Strafverfolgung oder der Prävention erfolgt.

In der Theorie ist die jeweilige Maßnahme somit einem Rechtsregime grundsätzlich eindeutig zuordenbar. In der Praxis wird diese Unterscheidung allerdings spätestens im Zuge der Einführung des kriminalpräventiven Strafrechts und der ausgeweiteten Informationstätigkeit der Polizei problematisch.

So weist insbesondere *Matthias Bäcker* darauf hin, dass sich in den Feldern wie organisierter Kriminalität und Terrorismus die Problematik der sogenannten „doppelfunktionellen Maßnahmen“ von einem Problem der punktuellen Zuordnung einzelner Maßnahmen zu einem strukturellen Problem wandelt.<sup>85</sup> Weil Vorfeldhandlungen in weitem Umfang kriminalisiert sind, besteht hier regelmäßig auch bereits ein strafprozessualer Anfangsverdacht. Zugleich stellt sich die weitere Aufklärung des Sachverhalts aber regelmäßig auch als Voraussetzung

---

<sup>85</sup> Bäcker, *Kriminalpräventionsrecht*, 2015, S. 356 ff.

für die Verhütung etwaiger weiterer Straftaten, namentlich eines ggf. geplanten Anschlags dar.

Rechtlich ließen sich hier mit einem Abstellen auf das Ziel der einzelnen Ermittlungsmaßnahme zumindest Teillösungen erbringen.<sup>86</sup> Gerade im Bereich des Terrorismus werde das repressive Interesse regelmäßig hinter dem Ziel des Rechtsgüterschutzes zurückstehen. Rechtlich erscheint es auch trotz Geltung des Legalitätsprinzips durchaus möglich, strafprozessuale Ermittlungen zurückzustellen, um ein breiter angelegtes Überwachungsprojekt auf präventiv-polizeilicher Grundlage durchzuführen oder abzuschließen.<sup>87</sup>

Dem ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, zugleich darf aber nicht übersehen werden, dass die bloße Überwachung und Aufklärung von Strukturen als solche noch keine Straftaten verhütet, weshalb die eigentliche *Abwehr* der Gefahr bzw. *Verhütung* der Straftat häufig erst mittels des Straf- und Strafprozessrechts erfolgt. Auch lässt sich etwa mit Blick auf den sogenannten NSU die Frage stellen, inwieweit nicht die frühzeitige und konsequente Verfolgung und Ahndung von Organisations- und Vorfeldtaten die weitere Entstehung und Verfestigung von Strukturen – die es dann zu überwachen galt – verhindert hätte.

*Bäcker* weist zudem zu Recht auf die Gefahr hin, dass sich die Polizei aufgrund der vorhandenen Gemengelage faktisch weitgehend der staatsanwaltschaftlichen Kontrolle entziehen kann.<sup>88</sup>

### 3. Zuständigkeit der Polizeien

In fast allen Landespolizeigesetzen ist der Polizei mittlerweile ausdrücklich oder zumindest implizit die Aufgabe der Straftatenverhütung übertragen worden.<sup>89</sup>

Die Polizei ist in den Ländern nicht Teil der mittelbaren Landesverwaltung, sondern wird unmittelbar vom Land getragen. Darüber hinaus wird der Behördenaufbau der Polizei sehr unterschiedlich organisiert. Während in einigen Bundesländern etwa nur der Polizeipräsident als eigene Behörde fungiert, orientiert sich der Aufbau anderswo an dem dreistufigen Aufbau der allgemeinen Verwaltung. Daneben stehen z.T. noch das LKA oder eine Polizeihochschule

---

<sup>86</sup> Bäcker, *Kriminalpräventionsrecht*, 2015, S. 358.

<sup>87</sup> Dazu Bäcker, *Kriminalpräventionsrecht*, 2015, S. 359.

<sup>88</sup> Bäcker, *Kriminalpräventionsrecht*, 2015, S. 360 f.

<sup>89</sup> Nachweise etwa bei Kingreen/Poscher, *PSK Polizei und Ordnungsrecht*, 9. Aufl. 2016, § 5 Rn. 1. Für eine implizite Übertragung vgl. etwa das PolG BW, das zwar die Verhütung von Straftaten nicht in die allgemeine Aufgabenbeschreibung übernommen hat, in zahlreichen Befugnisnormen aber auf dieses Ziel abstellt; die neu eingeführten §§ 27b; 27c PolG BW stellen sogar explizit auf die Verhütung *terroristischer* Straftaten ab.

als separate Einrichtungen. Als Aufsichtsbehörde fungiert grundsätzlich das Innenministerium.<sup>90</sup>

Sachlich ist der Polizei die Aufgabe der Straftatenverhütung als eigene und nicht nur subsidiäre Aufgabe zugewiesen. Örtlich sind regelmäßig in erster Linie die Behörden zuständig, in deren Bezirk die polizei- oder ordnungsbehördliche Aufgabe zu erfüllen ist. Sehr häufig können die einzelnen Polizeidienststellen aber auch im gesamten Gebiet des jeweiligen Landes tätig werden. Nur zum Teil wird dies zusätzlich an das Vorliegen von Gefahr im Verzug oder ähnliche Voraussetzungen gebunden.<sup>91</sup>

Zum Teil kommen den Landeskriminalämtern herausgehobene Rollen bei der Straftatenverhütung zu. So obliegt etwa nach § 10 DVO PolG BW dem Landeskriminalamt die fachliche Leitung und Beaufsichtigung der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung. Es hat auf die Zusammenarbeit aller Polizeidienststellen in diesen Aufgabenbereichen hinzuwirken und kann zur Durchführung seiner Aufgaben die erforderlichen fachlichen Weisungen erteilen. Allgemeine Weisungen grundsätzlicher Art bedürfen der Zustimmung des Innenministeriums.<sup>92</sup>

Regelmäßig sehen die Polizeigesetze auch Regelungen bzgl. des Tätigwerdens außerhalb der jeweiligen Ländergrenzen vor, vor allem auf Anforderung oder in Eilfällen. Die Befugnisse richten sich dabei grundsätzlich nach den Gesetzen desjenigen Landes, in dem die Polizei tätig wird.

Darüber hinausgehende Regelungen, die eine dauerhafte Koordination auf horizontaler Ebene zwischen den einzelnen Ländern ermöglichen würden, existieren im Rahmen der Landesgesetzgebung jedoch nicht. Dies schließt freilich nicht aus, dass diese auf fachlicher Ebene bei Bedarf vorgenommen wird. Eine Koordination der grundsätzlichen Fragen findet darüber hinaus durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) statt.

Auch die Bundespolizei hat nach § 1 Abs. 5 BPolG die Aufgabe der Verhütung von Straftaten. Ihre Zuständigkeit hierzu bestimmt sich aber nicht territorial, sondern folgt den verschiedenen in den §§ 2 ff. BPolG enumerativ übertragenen Aufgaben.

---

<sup>90</sup> Rachor, in: Lisken/Denninger, HdBd PolR, 5. Aufl. 2012, Kap. C.III.

<sup>91</sup> Rachor, in: Lisken/Denninger, HdBd PolR, 5. Aufl. 2012, Kap. C.III.; Kingreen/Poscher, PSK Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 6 Rn. 12 f.

<sup>92</sup> Übersicht bei Rachor, in: Lisken/Denninger, HdBd PolR, 5. Aufl. 2012, Kap. C Rn. 63.

#### 4. Aufgabe des BKA in der Prävention

Eine eigenständige Aufgabe der Gefahrenabwehr kommt dem BKA ausschließlich nach § 4a Abs. 1 BKAG zu. Dieser weist dem BKA die Aufgabe der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch das BKA ist dabei an bestimmte Anforderungen geknüpft, welche mit der Regelung des Art. 173 Nr. 1 Abs. 1 GG übereinstimmen. Ein Tätigwerden des BKA ist demnach nur in Fällen möglich, in denen es um die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus geht und *zusätzlich* alternativ eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.<sup>93</sup>

Das Vorliegen einer länderübergreifenden Gefahr ist nach der Gesetzesbegründung gegeben, wenn mehr als ein Land von der Gefahr betroffen ist oder wenn der Bestand oder die Sicherheit des Staates insgesamt bedroht sind.<sup>94</sup> Eine nicht erkennbare Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde liegt vor, wenn entweder die Betroffenheit eines bestimmten Landes nicht erkennbar oder dieses durch sachliche Anhaltspunkte noch nicht bestimmbar ist. Dies kann insb. der Fall sein, wenn Hinweise aus dem Ausland die Zuständigkeit einer speziellen Behörde nicht erkennen lassen.<sup>95</sup>

Der Begriff des internationalen Terrorismus entspricht der unter A.2.b)(I) dargestellten verfassungsrechtlichen Definition.

International ist die terroristische Handlung, wenn sie grenzüberschreitend ist. Erfasst werden hiervon Unterstützungs-, Planungs-, Koordinierungs- oder Vorbereitungshandlungen oder aber auch ein staatenübergreifender Schaden. Erfasst werden umgekehrt also keine terroristischen Straftaten oder Gruppen, die ausschließlich auf das räumliche Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt sind.<sup>96</sup>

Nach § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG kann das BKA in auch explizit zur Verhütung von Straftaten tätig werden. Die Kompetenz des BKA betrifft dabei alle Straftaten, die in § 129a Abs. 1 u. 2 StGB im Zusammenhang mit der Bildung einer terroristischen Vereinigung genannt werden. Dabei werden nicht nur die geplanten Taten terroristischer Vereinigungen, sondern auch terroristische Vorhaben von einzelnen Personen erfasst.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn.7 f.

<sup>94</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/9588, S. 18.

<sup>95</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 9 f.

<sup>96</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 14.

<sup>97</sup> BT-Drucks. 16/10121, S. 21.

Die Straftat müssen dabei Ziele verfolgen und eine Eignung aufweisen, die mit denen in der EU-Richtlinie zur Terrorbekämpfung und in der Regelung des § 129 a Abs. 2 StGB genannten identisch sind. Durch das Eignungskriterium wird die Zuständigkeit des BKA allerdings erheblich eingeschränkt, denn weder reichen bloße Sach- oder Vermögensschäden für sich genommen aus, um einen erheblichen Schaden herbeizuführen, noch besitzt jedes Tötungsdelikt ohne weiteres eine solche Eignung. Schließlich bedarf es nach Ansicht der Gesetzesbegründung auch bei der Verhütung von terroristischen Straftaten eines Auslandsbezugs. Der internationale Bezug könne aber auch schon bei in Deutschland agierenden Gruppen gegeben sein, sofern sie in international propagierten ideologischen Strömungen tätig sind (ein Beispiel sei etwa der weltweite „Jihad“).<sup>98</sup> Im Wortlaut der Regelung haben sich diese Anforderungen freilich nicht niedergeschlagen. Insgesamt bleibt auch offen, was der Gesetzgeber an dieser Stelle mit der Unterscheidung zwischen der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus und der Verhütung von terroristischen Straftaten bezweckt, zumal damit Rückschlüsse auf bereits bestehende Befugnisse des BKA ausdrücklich nicht bezweckt sein sollen.<sup>99</sup>

Die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 4 a Abs. 1 BKAG soll dabei in das Ermessen des BKA gestellt sein. In die Entscheidung des BKA, ob dieses in einem bestimmten Sachverhalt tätig wird, sollen neben Aspekten der Straftat auch die Verteilung der zur Verfügung stehenden Ressourcen mit einfließen können.<sup>100</sup>

Nach § 4 a Abs. 2 S. 1 BKAG berührt die Aufgabenwahrnehmung durch das BKA dabei die Zuständigkeiten von Landesbehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr nicht. Nach Absatz 2 Satz 2 sind die obersten Landesbehörden und, soweit zuständig, die anderen Polizeibehörden des Bundes unverzüglich von der Aufgabenwahrnehmung durch das BKA zu benachrichtigen. Die Regelung orientiert sich an dem Verfahren nach § 4 Abs. 3 BKAG im Bereich der Strafverfolgung.<sup>101</sup>

## **V. Ordnungsrecht: Aufenthaltsrecht als Mittel der Prävention**

Auch das Ordnungsrecht kennt zahlreiche Regelungen der personenbezogenen Prävention, sei es im Gewerbe-, Waffen- oder Passrecht. Im vorliegenden Zusammenhang dürfte allerdings vor allem das Aufenthaltsrecht von Bedeutung sein.

---

<sup>98</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 18.

<sup>99</sup> BT-Drucks. 16/9588, S. 19.

<sup>100</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 4a Rn. 20.

<sup>101</sup> BT-Drucks. 16/9588, S. 19.

## 1. Befugnisse zur Abwehr von Gefahren

### a) Ausweisung, Abschiebung

Das Aufenthaltsrecht ist in nicht unerheblichen Teilen als ein Recht ausgeformt, das darauf abzielt, Personen, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, daran zu hindern, in Deutschland Straftaten zu begehen. Dies beinhaltet vor allem diejenigen Regelungen, die eine Ausweisung oder Abschiebung ermöglichen, weil eine Begehung derartiger Straftaten durch die betreffende Person vermutet wird, sowie die Regelungen, die es in diesem Zusammenhang ermöglichen, die betreffenden Personen dauerhaft zu überwachen oder in Haft zu nehmen.

Die vorliegende Darstellung beschränkt sich auf die wesentlichen Befugnisnormen. Eine umfassende Darstellung der Systematik des Aufenthaltsrechts kann an dieser Stelle hingegen nicht erfolgen, insbesondere wird hier nicht weiter auf einzelne Abschiebungshindernisse eingegangen.

Die **Ausweisung** ist im Grundsatz geregelt in **§ 53 Abs. 1 AufenthG**. Danach wird ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, ausgewiesen, wenn die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt. **§ 54 Abs. 1 u. 2 AufenthG** enthalten jeweils einen Katalog von Umständen, bei deren Vorliegen das Interesse an einer Ausweisung schwer bzw. besonders schwer wiegt. Hierin enthalten sind insbesondere auch solche Umstände, die auf vorherige Straftaten des Ausländers Bezug nehmen bzw. extremistische Betätigung nahelegen.

Durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015<sup>102</sup> wurde das Ausweisungsrecht grundlegend neu geregelt. Anstelle der bisherigen Ist-, Regel- und Ermessensausweisung trat eine Ausweisung, die auf einer Abwägung aller Umstände des Einzelfalles beruht. Infolge der höchstrichterlichen Rechtsprechung wurde allerdings auch bereits zuvor bei einem Großteil der Ausweisungen die Anforderungen der Ermessensausweisung zugrunde gelegt. Innerhalb der Wertungen des Ausweisungsinteresses brachte das Gesetz zudem stärker als bisher zum Ausdruck, dass die Bekämpfung von

---

<sup>102</sup> BGBl. I 2015, S. 1386; BT-Drs. 18/4097.

extremistischen und terrorismusrelevanten Strömungen auch mit den Mitteln des Ausländerrechts erfolgen kann.<sup>103</sup>

Gem. **§ 58 AufenthG** ist der der Ausländer abzuschicken – d.h. die Ausweisung wird vollzogen –, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint. Bzgl. der Abschiebung entspricht die heutige Gesetzeslage im Wesentlichen derjenigen des Jahres 2011.

Gem. **§ 58a Abs. 1 AufenthG** kann gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen werden, die sofort vollziehbar ist. Auch einer weiteren Abschiebungsandrohung bedarf es in diesen Fällen nicht. Die Regelung des § 58a AufenthG ist zwar seit 2005 in Kraft. Vermehrt angewandt wurde sie allerdings erst in jüngerer Zeit.

#### **b) Überwachung und Gewahrsam**

Gem. **§ 56 AufenthG** unterliegt ein Ausländer, gegen den eine Ausweisungsverfügung auf Grund eines Ausweisungsinteresses nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 (extremistische Bestrebungen) oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a besteht, der Verpflichtung, sich mindestens einmal wöchentlich bei der für seinen Aufenthaltsort zuständigen polizeilichen Dienststelle zu melden, soweit die Ausländerbehörde nichts anderes bestimmt. Eine entsprechende Meldepflicht kann angeordnet werden, wenn der Ausländer (1.) vollziehbar ausreisepflichtig ist und eines der genannten Ausweisungsinteressen besteht oder (2.) auf Grund anderer als der genannten Ausweisungsinteressen vollziehbar ausreisepflichtig ist und die Anordnung der Meldepflicht zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Des Weiteren ist der Aufenthalt des Ausländers auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, soweit die Ausländerbehörde keine abweichenden Festlegungen trifft. Zudem kann er verpflichtet werden, in einem anderen Wohnort oder in bestimmten Unterkünften auch außerhalb des Bezirks der Ausländerbehörde zu wohnen. Schließlich kann der Ausländer, um die Fortführung entsprechender Bestrebungen zu erschweren oder zu unterbinden, auch verpflichtet werden, zu bestimmten Personen oder

---

<sup>103</sup> BT-Drs. 18/4097, S. 23, 29.

Personen einer bestimmten Gruppe keinen Kontakt aufzunehmen und bestimmte Kommunikationsmittel oder Dienste nicht zu nutzen, soweit ihm Kommunikationsmittel verbleiben und die Beschränkungen notwendig sind, um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren. Die jeweiligen Verpflichtungen ruhen, wenn sich der Ausländer in Haft befindet.

Bzgl. der Überwachung entspricht § 56 AufenthG nach der Rechtslage des Jahres 2011 im Wesentlichen der Regelung des § 54a AufenthG a.F. Durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015<sup>104</sup> wurde § 54a AufenthG zunächst als § 56 AufenthG neu gefasst. Ferner wurde in Absatz 4 die Möglichkeit eines Kontaktverbots eingefügt. Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.7.2017,<sup>105</sup> sind die Voraussetzungen wieder dahingehend gelockert worden, dass nach Satz 2 nicht mehr zwingend eine Ausweisung verfügt worden sein muss, sondern die bloße Ausreisepflicht ausreichen kann.<sup>106</sup>

Gem. **§ 56a AufenthG** kann ein Ausländer, um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren, der einer räumlichen Beschränkung des Aufenthaltes oder einem Kontaktverbot nach § 56 AufenthG unterliegt, auf richterliche Anordnung verpflichtet werden, eine sogenannte elektronische Fußfessel zu tragen. Die Anordnung ergeht für längstens drei Monate, kann aber weitere drei Monate verlängert werden.

Diese Regelung wurde mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.7.2017 eingeführt.<sup>107</sup>

Nach **§ 61 AufenthG** ist der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers grundsätzlich räumlich auf das Gebiet des Landes beschränkt. Eine räumliche Beschränkung des Aufenthaltes eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers kann ferner angeordnet werden, wenn (1.) der Ausländer wegen einer Straftat, mit Ausnahme solcher Straftaten, deren Tatbestand nur von Ausländern verwirklicht werden kann, rechtskräftig verurteilt worden ist, (2.) Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat, oder (3.) konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gegen den Ausländer bevorstehen. Eine räumliche Beschränkung auf

---

<sup>104</sup> BGBl. I 2015, S. 1386; BT-Drs. 18/4097.

<sup>105</sup> BGBl. I 2017, S. 2780; BT-Drs. 18/11546.

<sup>106</sup> Krit. dazu Hörich/Tewocht, Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, NVwZ 2017, S. 1153 (1156).

<sup>107</sup> BGBl. I 2017, S. 2780; BT-Drs. 18/11546; Krit. dazu Hörich/Tewocht, Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, NVwZ 2017, S. 1153 (1157).

den Bezirk der Ausländerbehörde soll angeordnet werden, wenn der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt.

Die Regelung § 61 AufenthG ist seit 2011 im Wesentlichen gleich geblieben.

Gem. **§ 62 AufenthG** ist ein Ausländer zur Vorbereitung der Ausweisung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde (**Vorbereitungshaft**). Die Dauer der Vorbereitungshaft soll sechs Wochen nicht überschreiten. Im Falle der Ausweisung bedarf es für die Fortdauer der Haft bis zum Ablauf der angeordneten Haftdauer keiner erneuten richterlichen Anordnung.

Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (**Sicherungshaft**), u.a. wenn (1a.) eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann oder (5.) im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf den in § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr). Gem. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG kann ein solcher konkreter Anhaltspunkt auch sein, dass von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht.

Die Sicherungshaft kann bis zu sechs Monaten angeordnet werden. Sie kann in bestimmten Fällen zudem um weitere zwölf Monate verlängert werden.

Die Abschiebungshaft ist insgesamt unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Hiervon Abweichend ist die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Die für den Haftantrag zuständige Behörde kann einen Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn (1.) der dringende

Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen der Sicherungshaft besteht, (2.) die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und (3.) der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung der Sicherungshaft entziehen will. Der Ausländer ist unverzüglich dem Richter zur Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft vorzuführen.

Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.7.2017<sup>108</sup> wurde die Regelung des § 62 AufenthG in wesentlichen Punkten noch einmal verschärft. Dies betrifft die Regelung des § 2 Abs. 14 Nr. 5 AufenthG, wonach eine Fluchtgefahr nunmehr auch in Fällen bestehen, in denen „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht.“ Ferner ist § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG neu eingeführt worden, nach dem „die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig [ist], wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“ Gem. § 62 Abs. 4 S. 3 AufenthG kann die Haft nunmehr zudem auf bis zu zwölf Monate verlängert werden, wenn sie auf Grundlage einer Abschiebungsanordnung gem. § 58 AufenthG erlassen wurde und sich die Übermittlung der für die Abschiebung erforderlichen Unterlagen durch den zur Aufnahme verpflichteten oder bereiten Drittstaat verzögert. Die in § 62 AufenthG geregelte Abschiebehaft wird somit zu einer allgemeinen Präventivhaft gegen Ausländer umgewandelt.<sup>109</sup>

Gem. **§ 62b AufenthG** kann unabhängig von den Voraussetzungen der Sicherungshaft ein Ausländer zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung für die Dauer von längstens zehn Tagen in Gewahrsam genommen werden, wenn (1.) die Ausreisefrist abgelaufen ist, es sei denn, der Ausländer ist unverschuldet an der Ausreise gehindert oder die Überschreitung der Ausreisefrist ist nicht erheblich und (2.) der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird, indem er fortgesetzt seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten verletzt hat oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat (Ausreisegewahrsam). Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.7.2017<sup>110</sup> wurde die zulässige Höchstdauer des Ausreisegewahrsams von vier auf zehn Tage ausgedehnt.

---

<sup>108</sup> BGBl. I 2017, S. 2780; BT-Drs. 18/11546.

<sup>109</sup> Krit. dazu, insbesondere auch in Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Europarecht, Hörich/Tewocht, Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, NVwZ 2017, S. 1153 ff.

<sup>110</sup> BGBl. I 2017, S. 2780; BT-Drs. 18/11546.

## 2. Zuständigkeit

Gem. § 71 Abs. 1 AufenthG sind für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen grundsätzlich die Ausländerbehörden zuständig. Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann bestimmen, dass für einzelne Aufgaben nur eine oder mehrere bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind.

Nach 71.1.1.1 der hierzu ergangenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gehören zu den aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen auch die Zurückschiebung, die Abschiebung einschließlich deren Vorbereitung (z.B. Beschaffung von Heimreisedokumenten, Flugtickets, Festlegung des Reiseweges), Sicherung (z.B. Festnahme des Ausländers) und Durchführung sowie das Verbot der Ausreise und die Durchsetzung der Verlassenspflicht. Auch für die Durchführung der Maßnahmen der §§ 56; 56a; 61 AufenthG sowie für die Haftanträge nach §§ 62; 62b AufenthG ist die Ausländerbehörde zuständig.

Lediglich bei § 58a AufenthG finden sich abweichende Zuständigkeiten. Nach Absatz 1 liegt die Zuständigkeit hier grundsätzlich bei der obersten Landesbehörde, also regelmäßig das Innenministerium des jeweiligen Landes. Absatz 2 eröffnet dem Bundesministerium des Innern aber die Möglichkeit, gegenüber der obersten Landesbehörde die „Übernahme der Zuständigkeit“ zu erklären. Dies setzt ein „besonderes Interesse des Bundes“ voraus. Von einem besonderen Interesse des Bundes soll dabei insbesondere auszugehen sein, wenn mehrere Personen betroffen sind, die sich in verschiedenen Bundesländern aufhalten.<sup>111</sup>

Auf Landesebene sind die Aufgaben der Ausländerbehörde regelmäßig den allgemeinen Verwaltungsbehörden übertragen.<sup>112</sup> Sachlich sind einzelne Aufgaben, insbesondere auch im Zusammenhang mit Abschiebungen, oftmals den höheren Verwaltungsbehörden vorbehalten. Örtlich ist regelmäßig die Ausländerbehörde zuständig, in deren Bezirk der Ausländer den gewöhnlichen Aufenthalt hat. Soweit eine Verpflichtung besteht, den Wohnsitz in einem bestimmten Bezirk zu nehmen, ist regelmäßig die dortige Ausländerbehörde zuständig.

Gem. § 71 Abs. 5 AufenthG sind für die Zurückschiebung, die Durchführung der Abschiebung, die Durchsetzung von räumlichen Beschränkungen im Bundesgebiet sowie, soweit es zur Vorbereitung und Sicherung dieser Maßnahmen erforderlich ist, die Festnahme und Beantragung der Haft zusätzlich auch die Polizeien der Länder zuständig.

---

<sup>111</sup> Kluth, in: BeckOK AuslR, 17. Edition, § 58a AufenthG Rn. 13 f.

<sup>112</sup> Vgl. etwa § 1 ff. Hess. Ausländerbehörden-Zuständigkeitsverordnung; § 2 ff. BW Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung.

Gem. § 74 Abs. 2 AufenthG kann schließlich die Bundesregierung Einzelweisungen zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erteilen, insbesondere wenn (1.) die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erfordern. Verfassungsrechtlich beruht die Regelung auf Artikel 84 Abs. 5 S. 1 GG. Nach 74.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift werden die Weisungen grundsätzlich gegenüber der obersten Landesbehörde ausgesprochen und nur in Dringlichkeitsfällen direkt gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde.

Der Begriff der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland soll dabei analog zu § 58a Abs. 1 S. 1 AufenthG auszulegen sein. Sonstige erhebliche Interessen sind tangiert, wenn Rechtsgüter der in § 47 Abs. 1 AufenthG (Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung) genannten Art gefährdet sind. Die Weisung selbst kann zwar nur für den Einzelfall ergehen. Die Intervention des Bundes soll aber auch bei Bedenken gegen eine entsprechende allgemeine Verwaltungspraxis zulässig sein. Insoweit kann die Bundesregierung auch über Einzelfallentscheidungen die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sichern, freilich nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder andere erhebliche Bundesinteressen. Letztere können auch auf Interessen eines Landes oder einzelner Länder zurückgehen.<sup>113</sup>

## **VI. Nachrichtendienste**

### **1. Verfassungsschutz**

#### **a) Aufgabe des Verfassungsschutzes<sup>114</sup>**

Der Verfassungsschutz wird in der Regel ohne Weiteres als Bestandteil der Sicherheitsarchitektur angesehen. Die Frage, welche Aufgabe genau ihm im Rahmen dieser Architektur allerdings zukommt, wird dabei jedoch nur selten gestellt.

§ 3 Abs. 1 BVerfSchG enthält zwar ausweislich seines Wortlauts und der amtlichen Überschrift eine explizite Aufgabenbestimmung. Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist hiernach die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über die in den nachfolgenden Nummern eins bis vier genannten Bestrebungen. Etwas

---

<sup>113</sup>Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, § 74 AufenthG Rn. 6 ff.

<sup>114</sup>Zum Folgenden Poscher/Rusteberg, Die Aufgabe des Verfassungsschutzes, KJ 2014, S. 57 sowie dies., Ein Kooperationsverwaltungsrecht des Verfassungsschutzes?, in: Reform der Nachrichtendienste zwischen Vergesetzlichung und Internationalisierung. Zweites Symposium zum Recht der Nachrichtendienste, i. E.

vereinfacht geht es dabei um die Beobachtung des politischen Extremismus und Terrorismus (Nr. 1), die Spionageabwehr (Nr. 2), die Aufklärung des sogenannten Ausländerextremismus (Nr. 3) sowie die Sicherung des Friedens unter den Völkern und Staaten (Nr. 4).<sup>115</sup>

Bei diesem Befund kann die Frage nach der Aufgabe des Verfassungsschutzes allerdings nicht stehen bleiben. Denn als Selbstzweck wäre die staatliche Sammlung und Auswertung von personenbezogenen Informationen nicht verfassungsgemäß.<sup>116</sup>

Soweit § 1 Abs. 1 BVerfSchG unter der amtlichen Überschrift „Zusammenarbeitspflicht“ die Aufgabenbestimmung des § 3 BVerfSchG dahingehend ergänzt, dass der Verfassungsschutz „dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder“ dient, bleibt aber immer noch die Frage der Zweckmäßigkeit einer derartigen Sammlung von Informationen offen. Denn der bloße Umstand, dass eine staatliche Behörde von Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 BVerfSchG Kenntnis erlangt, führt noch nicht zur Abwehr dieser Bestrebungen. Hierfür bedarf es jedenfalls einer – wie auch immer gearteten – weitergehenden Verwendung der gesammelten Informationen. Wissen allein reicht nicht aus.<sup>117</sup>

Um die Aufgabe des Verfassungsschutzes und seine genaue Stellung innerhalb der Sicherheitsarchitektur zu klären, bedarf es also in erster Linie einer Beantwortung der Frage, was mit den von ihm gesammelten Informationen geschehen soll.

Nach der nur selten explizit gemachten, aber dennoch wohl herrschenden Ansicht, dient die Arbeit der Verfassungsschutzämter in ähnlicher Weise der Gefahrenabwehr bzw. der Straftatenverhütung wie die der Polizei, nur dass sie inhaltlich auf einen bestimmten Bereich konzentriert ist und sich lediglich in der Sammlung und Auswertung von Informationen aktualisiert. Zur eigentlichen Erreichung des Ziels Gefahrenabwehr bzw. der Straftatenverhütung sind diese Informationen dann an weitere Stellen – insbesondere, aber nicht ausschließlich Polizei und Strafverfolgungsbehörden – zu übermitteln. Von der Aufgabe der Polizei unterscheidet sich die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden dann vor allem dadurch, dass sie weiter im Vorfeld konkreter Gefahren bzw. Straftaten anzusiedeln ist.

In verschiedenen Bundesländern wird diese Sichtweise noch dadurch verstärkt, dass die Aufgabe der Landesverfassungsschutzämter auf das Sammeln von Informationen über die

---

<sup>115</sup> Zöller, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 288. Hinzu tritt gem. § 3 Abs. 2 BVerfSchG die Mitwirkung an der Sicherheitsüberprüfung.

<sup>116</sup> Ständige Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (45 f.).

<sup>117</sup> Eindrücklich Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, S. 417: „[...] Informationen [werden] in der Regel nicht erhoben, um danach vernichtet zu werden.“

Organisierte Kriminalität erweitert wird<sup>118</sup> sowie ausdrücklich eine Verwendung der gesammelten Informationen zur Gefahrenabwehr<sup>119</sup> oder sogar eine Kooperation mit Polizei und Strafverfolgungsbehörden festgeschrieben wird.<sup>120</sup> Jedenfalls auf Landesebene ist eine solche Aufgabenzuweisung grundsätzlich verfassungsgemäß – soweit nicht ausnahmsweise spezielle landesverfassungsrechtliche Bestimmungen entgegenstehen.<sup>121</sup>

Auch auf Landesebene muss sich eine solche Sichtweise allerdings der Frage stellen lassen, inwieweit angesichts der weitreichenden informatorischen Vorfeldbefugnisse der Polizei eine derartige organisatorische Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten noch Sinn ergibt. Unter dem gemeinsamen Dach des „Sicherheitsrechts“ erschiene der Verfassungsschutz dann als eine Art amputierte Sicherheitsbehörde, als Polizei mit weniger Befugnissen, die zur Gewährleistung von Sicherheit letztlich auf die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden angewiesen ist.

Insofern erscheint eine andere Sichtweise vorzugswürdig, nach der der Verfassungsschutz seine eigenständige Funktion hat, die er auch ganz ohne Kooperation mit anderen Sicherheitsbehörden erfüllen kann – auch wenn dies nicht ausschließt, dass er gelegentlich der Erfüllung seiner eigenen Aufgabe auch mit den anderen Sicherheitsbehörden kooperiert.

Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG beschreibt die Aufgabe des Verfassungsschutzes denn auch so: „Durch Bundesgesetz können [...] Zentralstellen [...] zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.“ Bereits die Formulierung von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG macht insofern deutlich, dass es bei dem Verfassungsschutz nicht um operative Abwehr von Gefahren für die Verfassung gehen kann. Die Aufgabe ist vielmehr auf die „Sammlung von Unterlagen“ beschränkt.<sup>122</sup>

Die Sammlung der Unterlagen bezieht sich aber auch nicht auf konkrete einzelne Gefahren und Straftaten, sondern auf die diffuseren, damit aber auch breiter angelegten

---

<sup>118</sup> Art. 3 S. 2 BayVerfSchG; § 2 I 2 HessVerfSchG; § 1 SaarlVerfSchG;

<sup>119</sup> Vgl. § 1 II BbgVerfSchG; § 5 I BerlVerfSchG, § 3 I BW VerfSchG; § 2 HessVerfSchG; § 4 I 2 HambVerfSchG, § 5 II 3 MV VerfSchG; § 1 S. 2 SH VerfSchG; § 1 II LSA VerfSchG; § 1 II ThürVerfSchG, wonach die Unterrichtung nicht nur der Landesregierung, sondern auch anderer zuständiger Stellen es diesen insbesondere ermöglichen soll, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr der entsprechenden Gefahren zu ergreifen.

<sup>120</sup> Art. 2 BayVerfSchG, wonach das Landesamt, Polizei- und sonstige Sicherheitsbehörden sowie Strafverfolgungsbehörden zur Zusammenarbeit verpflichtet sind.

<sup>121</sup> Vgl. Sächs VerfGH NVwZ 2005, 1310.

<sup>122</sup> Noch nicht entschieden ist damit, inwieweit dem Bundesamt für Verfassungsschutz damit eigene, d.h. nicht unmittelbar auf die Zusammenarbeit mit den Ländern bezogene Ermittlungsbefugnisse zukommen, hierzu Bäcker, Das G 10 und die Kompetenzordnung, DÖV 2011, 840 (843 f.).

„Bestrebungen“. Diese „Bestrebungen“ von denen das Grundgesetz spricht und die auch die Verfassungsschutzgesetze als Zentralbegriff des Verfassungsschutzes gewählt haben, sind gegenüber dem Fokus auf konkrete Gefahren und Straftaten, der für Polizei und Strafverfolgungsbehörden gilt, gleich in zweifacher Hinsicht weiter zu verstehen. Sie sind weiter zu verstehen als sie sich nicht auf polizeiliche Gefahren oder Straftaten beschränken, sondern auch solche Verhaltensweisen erfassen, die weder direkt noch indirekt auf rechtswidriges Verhalten ausgerichtet sind. Sie richten sich auch gegen Aktivitäten, die etwa die Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung auf legalem Wege bezwecken. Sie sind vor allem aber auch insoweit weiter zu verstehen, als das Interesse nicht der einzelnen Gefahr oder Straftat gilt. Eine einzelne konkrete Gefahr oder ein einzelnes Verbrechen können die Verfassung kaum jemals bedrohen. Vielmehr bezieht sich der Begriff der Bestrebungen auf ein Geflecht von Stimmungen, Aktivitäten, Gefahren und Straftaten, die nicht nur die Wahrung einzelner Rechtsnormen, sondern die Verfassungsordnung insgesamt bedrohen.

Der Fokus des Verfassungsschutzes muss nach dem Grundgesetz dieser strukturellen Ebene der Sicherheit unserer verfassungsrechtlichen Ordnung dienen. Der Verfassungsschutz hat nicht einzelne Gefahren und Straftaten im Auge, sondern die hinter einzelnen extremistischen Aktivitäten, Gefahren und Straftaten liegenden strukturellen Gefahren für unseren demokratischen Rechtsstaat. Über die sonst u.U. hinter einzelne Taten sich verbergenden tieferen und grundlegenden Gefahren soll der Verfassungsschutz auf einer strukturellen Ebene aufklären und die Politik und zum Teil auch die Öffentlichkeit informieren.

Dies erlaubt der Öffentlichkeit eine größere Wachsamkeit gegenüber den entsprechenden Bestrebungen. Der Regierung und Politik erlaubt es Reaktionen nicht nur bei Schwerpunktsetzungen in der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, sondern grundsätzlich in allen Politikfeldern, von denen hier nur die Partei- und Vereinsverbote, die Parteienfinanzierung, die politische Bildung, die Schulpolitik, die Öffentlichkeitsarbeit, die Sozialpolitik und Integrationspolitik genannt seien.

So sieht es im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht: Unbeschadet näherer Differenzierungen zwischen den verschiedenen Diensten beschränkt sie sich die Aufgabe des Verfassungsschutzes im Wesentlichen darauf, „fundamentale Gefährdungen, die das Gemeinwesen als Ganzes destabilisieren können, zu beobachten und hierüber zu berichten, um eine politische Einschätzung der Sicherheitslage zu ermöglichen. Ziel ist nicht die operative Gefahrenabwehr, sondern die politische Information. [...] In Form von

Lageberichten, Analysen und Berichten über Einzelerkenntnisse soll die Bundesregierung in den Stand gesetzt werden, Gefahrenlagen rechtzeitig zu erkennen und ihnen – politisch – zu begegnen. [...] Entsprechend zielt auch die Aufklärung der Verfassungsschutzbehörden nicht unmittelbar auf die Verhütung und Verhinderung von konkreten Straftaten oder die Vorbereitung entsprechender operativer Maßnahmen. Auch hier beschränkt sich die Aufgabe der Dienste auf eine Berichtspflicht gegenüber den politisch verantwortlichen Staatsorganen beziehungsweise der Öffentlichkeit.“<sup>123</sup>

Insofern fungiert der Verfassungsschutz also nicht einfach als Zulieferer von Informationen für die Polizei oder die Strafverfolgungsbehörden. Ihm kommt vielmehr eine spezifische, eigenständige Aufgabe zu, die mit institutionellen Eigenrationalitäten einhergeht. In einer Abwägung zwischen Rechtsgüterschutz bzw. Strafverfolgung auf der einen Seite und der Gewinnung weiterer Informationen auf der anderen Seite müssen Polizei und Strafverfolgungsbehörden erstere Ziele stärker gewichten, während die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich den Zweiteren den Vorzug geben wird.

Bei der Bewertung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden dürfen diese Eigenrationalitäten nicht einfach überspielt werden. Zugleich kann und muss aber jeweils diskutiert werden, ob das Maß, in dem ihren Eigenrationalitäten Raum gelassen wurde, im Einzelfall richtig bestimmt war.

## **b) Zuständigkeiten der Verfassungsschutzämter**

### **(I) Bundesamt**

Die Zuständigkeit des Bundesamtes ergibt sich zunächst aus der Reichweite der oben beschriebenen Aufgabe. Operativ darf das Bundesamt gem. § 5 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen mit Bezug auf die eigenen Beobachtungsaufgaben sammeln. Nach Satz 2 ist jedoch Voraussetzung, dass die Bestrebungen und Tätigkeiten (1.) sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten, (2.) sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten, (3.) sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken, (4.) sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder (5.) eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht. Gem. § 5 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG wertet das Bundesamt für Verfassungsschutz unbeschadet der

---

<sup>123</sup> BVerfGE 133, 277 (326).

Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz auch selbstständig alle Erkenntnisse über entsprechende Bestrebungen und Tätigkeiten aus.

## **(II) Landesämter**

Gem. § 7 BVerfSchG kann die Bundesregierung, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt, den obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen. Im Verfassungsschutz bestehen damit in erheblichem Maße – sachlich wie örtlich – Parallelzuständigkeiten zwischen den einzelnen Landes- und Bundesbehörden.

In den Verfassungsschutzgesetzen der Länder findet sich in Hinblick auf die sachliche Zuständigkeit der Landesämter die übereinstimmende Formulierung, wonach der Verfassungsschutz „dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder“ diene. Auch die weiteren Aufgabenbestimmungen sind grundsätzlich so formuliert, dass sie sich auf die Beobachtung von Gefahren bzw. Bestrebung richten, die gegen *den* Bund oder *ein* Land gerichtet sind. Es ist also keineswegs so, dass die jeweiligen Landesämter nur für den Schutz ihres eigenen Landes zuständig wären.

In Bezug auf die örtliche Zuständigkeit findet sich in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder die Regelung, dass die Verfassungsschutzbehörden anderer Länder im eigenen Land nur im Einvernehmen mit dem eigenen Landesamt tätig werden dürfen. Zum Teil wird dies durch eine spiegelbildliche Regelung ergänzt, wonach die eigene Verfassungsschutzbehörde in den anderen Ländern nur tätig werden darf, soweit es die Rechtsvorschriften der betreffenden Länder zulassen. Eine echte räumliche Begrenzung des Tätigwerdens findet für die Landesämter für Verfassungsschutz – anders als etwa im Bereich der Polizei – also nicht statt. Vielmehr wird das Tätigwerden nur an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

Bzgl. eines Tätigwerdens des Bundesamts für Verfassungsschutz verweisen die Landesgesetze wiederum auf die Bestimmungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes.

## **2. Bundesnachrichtendienst**

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 BNDG sammelt der Bundesnachrichtendienst zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus.

Hier stellt sich entsprechend zu den Verfassungsschutzbehörden die Frage, was mit den erzielten Erkenntnissen geschehen soll. Obwohl im Bereich der Auslandsaufklärung keine

vergleichbaren Parallelzuständigkeiten zu den Polizeibehörden bestehen, ist auch hier anzunehmen, dass die Aufgabe in erster Linie in Strukturaufklärung und Information der Bundesregierung zu sehen ist. Die Aufgabenzuweisung nach Art. 73 I Nr. 1 GG deckt jedenfalls keine Aufklärungsmaßnahmen, die mit dem Ziel durchgeführt werden, auf eine Bedrohungslage innerstaatlich durch polizeilichen Zwang oder Strafverfolgung zu reagieren.<sup>124</sup>

### **3. Militärischer Abschirmdienst**

Gem. § 1 Abs. 1 MADG ist die Aufgabe des Militärischen Abschirmdienstes des Bundesministeriums der Verteidigung die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über (1.) Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind, oder (2.) sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht, wenn sich diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen Personen, Dienststellen oder Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung richten und von Personen ausgehen oder ausgehen sollen, die diesem Geschäftsbereich angehören oder in ihm tätig sind.

Darüber hinaus obliegt dem Militärischen Abschirmdienst die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über die Beteiligung von Angehörigen des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung sowie von Personen, die in ihm tätig sind oder in ihm tätig sein sollen, an Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind.

---

<sup>124</sup> Vgl. Bäcker, Das G 10 und die Kompetenzordnung, DÖV 2011, S. 840 (845 ff.) unter Verweis auf BVerfGE 100, 313, 370 ff.

## **B. Informationsaustausch**

### **I. Bedeutung des Informationsaustauschs**

In dem vorherigen Kapitel ging es um die Zuweisung der Aufgabe, terroristische Anschläge zu verhindern, innerhalb der Sicherheitsarchitektur Deutschland. Die im Rahmen ihrer jeweils spezifischen sachlichen und örtlichen Zuständigkeit verantwortlichen Behörden haben grundsätzlich alle jeweils für sich und unabhängig voneinander, die ihnen so zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen sie jeweils über spezifische Befugnisse. Neben den eigentlichen Abwehrmaßnahmen umfassen diese auch jeweils spezifische Befugnisse zur Informationserhebung und -verarbeitung. Im Bereich der Nachrichtendienste beschränken sich die Befugnisse sogar auf diese.

Den Maßnahmen der Informationserhebung und -verarbeitung im Bereich des Sicherheitsrechts ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten sowohl durch die Gesetzgeber als auch die Rechtswissenschaft erhebliche Aufmerksamkeit zu Teil geworden. Dies hat mehrere Gründe: Zunächst sind sich Wissenschaft und Praxis zunehmend der Bedeutung von Informationen bewusst geworden, die diese für eine erfolgreiche Erfüllung der Verwaltungsaufgaben besitzen. Zudem sind die Möglichkeiten der Informationserhebung und -verarbeitung im Zuge von elektronischer Datenverarbeitung und Internet rasant gestiegen. Schließlich besteht eine besondere Problematik des Sicherheitsrechts gerade darin, dass dieses zur Aufgabenerfüllung fast ausschließlich auf personenbezogene Daten angewiesen ist, so dass bereits das informationelle Tätigwerden regelmäßig mit – zum Teil schwerwiegenden – Grundrechtseingriffen verbunden ist.

Die einzelnen Behörden sammeln Informationen grundsätzlich nur zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben. Ist die Verfügbarkeit von Informationen aber eine notwendige Voraussetzung zur effektiven Erfüllung der behördlichen Aufgaben insgesamt, besteht ein besonderes Interesse der Exekutive, die an der einen Stelle vorhandenen Informationen auch an anderen Stelle verfügbar zu machen, sofern und soweit sie dort zur Aufgabenerfüllung benötigt werden. Gerade im Bereich der personenbezogenen Prävention ist die Multirelevanz von Informationen aber besonders hoch, da nahezu alles, was eine Person in der Vergangenheit getan hat, auch für die Prognose ihres zukünftigen Verhaltens herangezogen werden kann. Hinzu tritt, es sich bei einzelnen Informationen um eine Ressource handelt, die – soweit sie überhaupt einmal verfügbar ist – grundsätzlich beliebig vervielfältigt werden kann.

Auch wenn die Behörden von Bund und Ländern ihre jeweiligen Aufgaben also grundsätzlich selbstständig und unabhängig voneinander erfüllen, besteht im Bereich der Informationsverarbeitung ein erhebliches Interesse an der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austauschs zwischen den Behörden.

Um dies zu ermöglichen, sind jedoch gleich mehrere Hürden zu überwinden:

Zum einen bedarf ein solcher Informationsaustausch um effektiv zu sein, der notwendigen organisatorischen und technischen Voraussetzungen. Es muss sichergestellt werden, dass die zum jeweiligen Zeitpunkt benötigten Informationen tatsächlich an den richtigen Stellen verfügbar sind. Dabei ist auch nicht zu übersehen, dass die unterschiedlichen Behörden aufgrund ihrer Eigenrationalitäten durchaus ein Interesse daran haben können, Informationen gerade nicht zu übermitteln.

Zum anderen bestehen rechtliche Hürden, die eine Weitergabe bestimmter Informationen zwar selten vollständig ausschließen, aber durch Anforderungen an Übermittlungsanlass und Verfahren zumindest erschweren. Dadurch ist insbesondere auch der informelle Austausch zwischen Mitarbeitern verschiedener Behörden über personenbezogene Daten grundsätzlich – und natürlich aus guten Gründen – ausgeschlossen. Einem informationellen Informationsaustausch kommt in Organisationen jedoch regelmäßig eine herausgehobene Bedeutung für den Informationsfluss zu.<sup>125</sup>

## **II. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Übermittlung von Informationen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum BKA-Gesetz vom 20. April 2016 selbst noch einmal sehr anschaulich zusammengefasst, weshalb diese hier ausführlich zitiert werden können:

„Die Anforderungen an die weitere Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten richten sich nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung. Erlaubt der Gesetzgeber die Nutzung von Daten über den konkreten Anlass und rechtfertigenden Grund einer Datenerhebung hinaus, muss er hierfür eine eigene Rechtsgrundlage schaffen. Er kann insoweit zum einen eine weitere Nutzung der Daten im Rahmen der für die Datenerhebung maßgeblichen Zwecke vorsehen; stellt er sicher, dass die weitere Nutzung der Daten den näheren verfassungsrechtlichen Anforderungen der Zweckbindung genügt, ist eine solche Regelung verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig (1). Er kann zum anderen aber auch

---

<sup>125</sup> Vgl. Hilbert, Wissensmanagement im Verwaltungsverbund, in: Münkler (Hrsg.), Dimensionen des Wissens im Recht, i.E.

eine Zweckänderung erlauben; als Ermächtigung zu einer Datennutzung für neue Zwecke unterliegt sie spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen (2).“<sup>126</sup>

### **1. Nutzung der Daten im Rahmen der für die Datenerhebung maßgeblichen Zwecke**

„Der Gesetzgeber kann eine Datennutzung über das für die Datenerhebung maßgebende Verfahren hinaus als weitere Nutzung im Rahmen der ursprünglichen Zwecke dieser Daten erlauben. Er kann sich insoweit auf die der Datenerhebung zugrundeliegenden Rechtfertigungsgründe stützen und unterliegt damit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Zweckänderung.

[...] Die zulässige Reichweite solcher Nutzungen richtet sich nach der Ermächtigung für die Datenerhebung. Die jeweilige Eingriffsgrundlage bestimmt Behörde, Zweck und Bedingungen der Datenerhebung und definiert damit die erlaubte Verwendung. Die Zweckbindung der auf ihrer Grundlage gewonnenen Informationen beschränkt sich folglich nicht allein auf eine Bindung an bestimmte, abstrakt definierte Behördenaufgaben, sondern bestimmt sich nach der Reichweite der Erhebungszwecke in der für die jeweilige Datenerhebung maßgeblichen Ermächtigungsgrundlage. Eine weitere Nutzung innerhalb der ursprünglichen Zwecksetzung kommt damit nur seitens derselben Behörde im Rahmen derselben Aufgabe und für den Schutz derselben Rechtsgüter in Betracht wie für die Datenerhebung maßgeblich: Ist diese nur zum Schutz bestimmter Rechtsgüter oder zur Verhütung bestimmter Straftaten erlaubt, so begrenzt dies deren unmittelbare sowie weitere Verwendung auch in derselben Behörde, soweit keine gesetzliche Grundlage für eine zulässige Zweckänderung eine weitergehende Nutzung erlaubt.

[...] Nicht zu den Zweckbindungen, die für jede weitere Nutzung der Daten seitens derselben Behörde je neu beachtet werden müssen, gehören grundsätzlich die für die Datenerhebung maßgeblichen Anforderungen an Einschreitschwellen, wie sie traditionell die hinreichend konkretisierte Gefahrenlage im Bereich der Gefahrenabwehr und der hinreichende Tatverdacht im Bereich der Strafverfolgung darstellen. Das Erfordernis einer hinreichend konkretisierten Gefahrenlage oder eines qualifizierten Tatverdachts bestimmt den Anlass, aus dem entsprechende Daten erhoben werden dürfen, nicht aber die erlaubten Zwecke, für die die Daten der Behörde dann zur Nutzung offen stehen.

Folglich widerspricht es nicht von vornherein dem Gebot einer dem ursprünglichen Erhebungszweck entsprechenden Verwendung, wenn die weitere Nutzung solcher Daten bei

---

<sup>126</sup> BVerfG NJW 2016, 1781 (1800), Rn. 277.

Wahrnehmung derselben Aufgabe auch unabhängig von weiteren gesetzlichen Voraussetzungen als bloßer Spurenansatz erlaubt wird. Die Behörde kann die insoweit gewonnenen Kenntnisse zum Schutz derselben Rechtsgüter und im Rahmen derselben Aufgabenstellung – allein oder in Verbindung mit anderen ihr zur Verfügung stehenden Informationen – als schlichten Ausgangspunkt für weitere Ermittlungen nutzen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Generierung von Wissen – nicht zuletzt auch, wenn es um das Verstehen terroristischer Strukturen geht – nicht vollständig auf die Addition von je getrennten, nach Rechtskriterien formell ein- oder ausblendbaren Einzeldaten reduzieren lässt. In den dargelegten Grenzen erkennt das die Rechtsordnung an. Diese Grenzen gewährleisten zugleich, dass damit keine Datennutzung ins Blaue hinein eröffnet ist. Durch die Bindung an die für die Datenerhebung maßgeblichen Aufgaben und die Anforderungen des Rechtsgüterschutzes hat auch eine Verwendung der Daten als Spurenansatz einen hinreichend konkreten Ermittlungsbezug, den der Gesetzgeber nicht durch weitere einschränkende Maßgaben absichern muss.

Für die Wahrung der Zweckbindung kommt es demnach darauf an, dass die erhebungsberechtigte Behörde die Daten im selben Aufgabenkreis zum Schutz derselben Rechtsgüter und zur Verfolgung oder Verhütung derselben Straftaten nutzt, wie es die jeweilige Datenerhebungsvorschrift erlaubt. Diese Anforderungen sind erforderlich, aber grundsätzlich auch ausreichend, um eine weitere Nutzung der Daten im Rahmen der Zweckbindung zu legitimieren.

Weiter reicht die Zweckbindung allerdings für Daten aus Wohnraumüberwachungen und Online-Durchsuchungen: Hier ist jede weitere Nutzung der Daten nur dann zweckentsprechend, wenn sie auch aufgrund einer den Erhebungsvoraussetzungen entsprechenden dringenden Gefahr oder im Einzelfall drohenden Gefahr erforderlich ist. Das außerordentliche Eingriffsgewicht solcher Datenerhebungen spiegelt sich hier auch in einer besonders engen Bindung jeder weiteren Nutzung der gewonnenen Daten an die Voraussetzungen und damit Zwecke der Datenerhebung. Eine Nutzung der Erkenntnisse als bloßer Spuren- oder Ermittlungsansatz unabhängig von einer dringenden oder im Einzelfall drohenden Gefahr kommt hier nicht in Betracht.<sup>127</sup>

## **2. Datennutzung für neue Zwecke**

„Der Gesetzgeber kann eine weitere Nutzung der Daten auch zu anderen Zwecken als denen der ursprünglichen Datenerhebung erlauben (Zweckänderung). Er hat dann allerdings

---

<sup>127</sup> BVerfG NJW 2016, 1781 (1800), Rn. 278 ff.

sicherzustellen, dass dem Eingriffsgewicht der Datenerhebung auch hinsichtlich der neuen Nutzung Rechnung getragen wird.

Die Ermächtigung zu einer Nutzung von Daten zu neuen Zwecken begründet einen neuen Eingriff in das Grundrecht, in das durch die Datenerhebung eingegriffen wurde. Zweckänderungen sind folglich jeweils an den Grundrechten zu messen, die für die Datenerhebung maßgeblich waren. Das gilt für jede Art der Verwendung von Daten zu einem anderen Zweck als dem Erhebungszweck, unabhängig davon, ob es sich um die Verwendung als Beweismittel oder als Ermittlungsansatz handelt.

Die Ermächtigung zu einer Zweckänderung ist dabei am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Hierbei orientiert sich das Gewicht, das einer solchen Regelung im Rahmen der Abwägung zukommt, am Gewicht des Eingriffs der Datenerhebung. Informationen, die durch besonders eingriffsintensive Maßnahmen erlangt wurden, können auch nur zu besonders gewichtigen Zwecken benutzt werden.

Während nach der früheren Rechtsprechung des BVerfG insoweit als Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung darauf abgestellt wurde, ob die geänderte Nutzung mit der ursprünglichen Zwecksetzung „unvereinbar“ sei, ist dies inzwischen durch das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung konkretisiert und ersetzt worden. Für Daten aus eingriffsintensiven Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen kommt es danach darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben neu auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln erhoben werden dürften. Das Kriterium der Datenneuerhebung gilt allerdings nicht schematisch abschließend und schließt die Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte nicht aus. So steht die Tatsache, dass die Zielbehörde bestimmte Datenerhebungen, zu denen die Ausgangsbehörde berechtigt ist, ihrerseits wegen ihres Aufgabenspektrums nicht vornehmen darf, einem Datenaustausch nicht prinzipiell entgegen. Auch können Gesichtspunkte der Vereinfachung und der Praktikabilität bei der Schaffung von Übermittlungsvorschriften es rechtfertigen, dass nicht alle Einzelanforderungen, die für die Datenerhebung erforderlich sind, in gleicher Detailliertheit für die Übermittlung der Daten gelten. Das Erfordernis einer Gleichgewichtigkeit der neuen Nutzung bleibt hierdurch jedoch unberührt.

Voraussetzung für eine Zweckänderung ist danach aber jedenfalls, dass die neue Nutzung der Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts dient, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten.

Nicht in jedem Fall identisch sind die Voraussetzungen einer Zweckänderung mit denen einer Datenerhebung hingegen hinsichtlich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Gefahrenlage oder des Tatverdachts. Die diesbezüglichen Anforderungen bestimmen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten primär den Anlass nur unmittelbar für die Datenerhebung selbst, nicht aber auch für die weitere Nutzung der erhobenen Daten. Als neu zu rechtfertigender Eingriff bedarf aber auch die Ermächtigung zu einer Nutzung für andere Zwecke eines eigenen, hinreichend spezifischen Anlasses. Verfassungsrechtlich geboten, aber regelmäßig auch ausreichend, ist insoweit, dass sich aus den Daten – sei es aus ihnen selbst, sei es in Verbindung mit weiteren Kenntnissen der Behörde – ein konkreter Ermittlungsansatz ergibt.

Der Gesetzgeber kann danach – bezogen auf die Datennutzung von Sicherheitsbehörden – eine Zweckänderung von Daten grundsätzlich dann erlauben, wenn es sich um Informationen handelt, aus denen sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze zur Aufdeckung von vergleichbar gewichtigen Straftaten oder zur Abwehr von zumindest auf mittlere Sicht drohenden Gefahren für vergleichbar gewichtige Rechtsgüter wie die ergeben, zu deren Schutz die entsprechende Datenerhebung zulässig ist.

Anderes gilt allerdings auch hier für Informationen aus Wohnraumüberwachungen oder dem Zugriff auf informationstechnische Systeme. Angesichts des besonderen Eingriffsgewichts dieser Maßnahmen muss für sie jede neue Nutzung der Daten wie bei der Datenerhebung selbst auch durch eine dringende Gefahr oder eine im Einzelfall hinreichend konkretisierte Gefahr gerechtfertigt sein.

In diesen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Zweckänderung liegt eine konkretisierende Konsolidierung einer langen Rechtsprechung beider Senate des BVerfG. Hierin liegt keine Verschärfung der Maßstäbe, sondern eine behutsame Einschränkung, indem das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung nicht strikt angewandt, sondern in Blick auf die – die zu fordernde Aktualität der Gefahrenlage bestimmenden – Eingriffsschwellen gegenüber früheren Anforderungen teilweise zurückgenommen wird. Wollte man, wie es in einem Sondervotum befürwortet wird, darüber hinaus auch auf das Erfordernis eines vergleichbar gewichtigen Rechtsgüterschutzes verzichten, würden die Grenzen der Zweckbindung als Kernelement des verfassungsrechtlichen Datenschutzes – erst recht wenn zugleich die Voraussetzung eines konkreten Ermittlungsansatzes als zu streng angesehen wird – für das

Sicherheitsrecht praktisch hinfällig (oder beschränkten sich allenfalls noch rudimentär auf Daten aus Wohnraumüberwachungen und Online-Durchsuchungen).“<sup>128</sup>

### 3. Doppeltürmodell und einfachgesetzliche Regelungssystematik

Nach der Rechtsprechung des BVerfG setzt der Informationsaustausch zwischen Behörden die Beachtung des sogenannten Doppeltürmodells voraus. Danach vollzieht sich eine Datenübertragung „durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten. Dies schließt – nach Maßgabe der Kompetenzordnung und den Anforderungen der Normenklarheit – nicht aus, dass beide Rechtsgrundlagen auch in einer Norm zusammengefasst werden können.“<sup>129</sup>

Für Datenübermittlungen innerhalb des Regelungsbereichs des jeweiligen Bundes- oder Landesrechts kann grundsätzlich, jedenfalls wenn beide Behörden benannt sind, davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber Übermittlungs- und Abfragebefugnis gleichzeitig regeln wollte. Übermittlungsvorschriften die die jeweiligen Regelungsbereiche überschreiten, etwa für den Datenaustausch zwischen Landes- und Bundespolizeibehörden oder Landespolizeien und Staatsanwaltschaften, scheidet eine kumulative Regelung hingegen aus.<sup>130</sup>

Dieser Vorgabe entsprechend verfügen die meisten Gesetze bei der Regelung des Informationsaustauschs über ähnliche Systematiken:

- Die Regelung der **Abfrage** von Informationen durch die jeweiligen Behörden geschieht entweder durch eine Ermächtigung, bei anderen Behörden um eine Übermittlung zu ersuchen, oder dadurch, dass anderen Behörden eine Übermittlungspflicht auferlegt wird. Letzteres setzt allerdings eine entsprechende Kompetenz des jeweiligen Gesetzgebers voraus, den Informationsaustausch auch für diese anderen Behörden zu regeln.
- Bei der Regelung der **Weitergabe** von Informationen kann ebenfalls danach differenziert werden, ob und gegenüber welchen Behörden eine Übermittlungspflicht

---

<sup>128</sup> BVerfG NJW 2016, 1781 (1801 ff.) Rn. 284 ff.

<sup>129</sup> BVerfGE 130, 151 (184).

<sup>130</sup> Kingreen/Poscher, PSK Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 15 Rn. 61 ff.

oder ein rechtliches Ermessen bzw. jedenfalls faktische Spielräume hinsichtlich der Weitergabe bestehen und ob diese selbsttätig oder auf ein Ersuchen zu erfolgen hat.

#### 4. Datenbanken

Der unter 3. beschriebenen Datenübermittlung liegt eine Perspektive zugrunde, bei der Informationen von einer Behörde an eine andere Behörde übermittelt werden. Ggf. können so auch Informationen, die in einem Verwaltungsverfahren angefallen sind, innerhalb derselben Behörde in ein anderes Verwaltungsverfahren überführt werden, insbesondere im Falle einer Zweckänderung. Hiervon unterschieden werden kann die Situation, in der Informationen, die in einem Verfahren angefallen sind, in eine verfahrensexterne bzw. verfahrensübergreifende Datensammlung überführt werden.<sup>131</sup> Grundsätzlich vollzieht sich dieser Vorgang nach einem identischen Muster:

- Es bedarf zunächst der Regelung, *welche Stellen* dazu ermächtigt oder ggf. verpflichtet sind, *welche Informationen* in die Sammlung **einzustellen**. Dabei ist regelmäßig auch die Verantwortung für Aktualität und Richtigkeit der jeweiligen Informationen verteilt bzw. für die Einhaltung der jeweiligen Vorschriften bzgl. der Löschung oder Sperrung von Daten zu verteilen.
- Dann bedarf es der Regelung, *welche Stellen* diese Informationen unter *welchen Voraussetzungen* **abrufen** können. Soll die Datensammlung dabei unterschiedlichen Behörden zur Verfügung stehen, setzt dies regelmäßig voraus, dass auch eine Übermittlung der Informationen nach dem unter 3. beschriebenen Muster statthaft wäre.
- Im Zusammenhang mit solchen Datensammlungen besteht ferner noch die Besonderheit, dass es hier regelmäßig einer besonderen Ermächtigung bedarf, wenn Übermittlung und/oder Abruf in einem **automatisierten Verfahren** vorgenommen werden sollen.

Die Einzelheiten werden häufig durch sogenannte Errichtungsanordnungen geregelt, die entweder als Verwaltungsvorschrift oder – zunehmend – als Rechtsverordnung erlassen werden.

---

<sup>131</sup> Zu dieser Systematik und den Begriffen, Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, S. 473 ff.

### **III. Strafverfahren**

#### **a) Informationsabfrage**

Die Informationsabfrage richtet sich nach den allgemeinen Ermittlungsbefugnissen der § 161 Abs. 1 S. 1 u. 2 StPO sowie § 163 Abs. 1 S. 2 StPO.<sup>132</sup>

Die Aktenführung und Kommunikation im Verfahren richtet sich nach den §§ 32 ff. StPO.

#### **b) Informationsweitergabe**

§ 474 StPO regelt in erster Linie die Zulässigkeit von Akteneinsicht und Auskünften aus Akten eines Strafverfahrens an Gerichte, Justizbehörden und andere öffentliche Stellen, für zweckumwandelnde und damit verfahrensexterne Zwecke.<sup>133</sup>

Nach § 474 StPO erhalten u.a. die Staatsanwaltschaften Akteneinsicht, wenn dies für Zwecke der Rechtspflege erforderlich ist. Dies erfasst auch die Erteilung von Auskünften aus Akten als Minus gegenüber der Akteneinsicht.<sup>134</sup>

Im Übrigen sind Auskünfte aus Akten an öffentliche Stellen u.a. zulässig, soweit (2.) diesen Stellen auf Grund einer besonderen Vorschrift von Amts wegen personenbezogene Daten aus Strafverfahren übermittelt werden dürfen oder soweit nach einer Übermittlung von Amts wegen die Übermittlung weiterer personenbezogener Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist oder (3.) die Auskünfte zur Vorbereitung von Maßnahmen erforderlich sind, nach deren Erlass auf Grund einer besonderen Vorschrift von Amts wegen personenbezogene Daten aus Strafverfahren an diese Stellen übermittelt werden dürfen.

Für die Erteilung von Auskünften an Nachrichtendienste wird pauschal auf die dortigen Abfragekompetenzen verwiesen.

Gem. § 477 Abs. 2 S. 1 StPO sind Auskünfte aus Akten und Akteneinsicht zu versagen, wenn der Übermittlung Zwecke des Strafverfahrens, auch die Gefährdung des Untersuchungszwecks in einem anderen Strafverfahren, oder besondere bundesgesetzliche oder entsprechende landesgesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen. Die Sätze 2 und 3 dienen der Umsetzung spezieller Übermittlungsvoraussetzungen für besonders eingriffsintensive Informationserhebungen: Danach dürfen personenbezogene Daten, die auf Grund einer Maßnahme, die nach der StPO nur bei Verdacht bestimmter Straftaten zulässig ist, erlangt wurden, zu Beweis Zwecken in anderen Strafverfahren nur zur Aufklärung solcher

---

<sup>132</sup> Gieg, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 474 StPO Rn. 1.

<sup>133</sup> Gieg, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 474 StPO Rn. 1.

<sup>134</sup> Wittig, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 474 StPO Rn. 6 f.

Straftaten verwendet werden, zu deren Aufklärung eine solche Maßnahme nach diesem Gesetz hätte angeordnet werden dürfen. Darüber hinaus dürfen solche personenbezogenen Daten nur verwendet werden insbesondere (1.) zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, (2.) für die Zwecke, für die eine Übermittlung nach § 18 des Bundesverfassungsschutzgesetzes zulässig ist. Unberührt hiervon bleiben weitergehende Anforderungen durch andere Vorschriften.

Gem. § 477 Abs. 4 StPO trägt die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung grundsätzlich der Empfänger, soweit dieser eine öffentliche Stelle oder ein Rechtsanwalt ist. Die übermittelnde Stelle prüft in diesem Falle nur, ob das Übermittlungersuchen im Rahmen der Aufgaben des Empfängers liegt, es sei denn, dass besonderer Anlass zu einer weitergehenden Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung besteht.

Gem. § 478 Abs. 1 StPO entscheidet über die Erteilung von Auskünften und die Akteneinsicht im vorbereitenden Verfahren und nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens die Staatsanwaltschaft, im Übrigen der Vorsitzende des mit der Sache befassten Gerichts. Die Staatsanwaltschaft ist auch nach Erhebung der öffentlichen Klage befugt, Auskünfte zu erteilen. Die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Behörden des Polizeidienstes oder eine entsprechende Akteneinsicht ist ohne Entscheidung zulässig, es sei denn, es bestehen Zweifel an der Zulässigkeit der Übermittlung oder der Akteneinsicht.

Gem. § 479 Abs. 1 StPO dürfen personenbezogene Daten aus Strafverfahren den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten von Amts wegen für Zwecke der Strafverfolgung übermittelt werden, soweit diese Daten aus der Sicht der übermittelnden Stelle hierfür erforderlich sind. Nach Absatz 2 ist die Übermittlung personenbezogener Daten von Amts wegen aus einem Strafverfahren insbesondere auch dann zulässig, wenn die Kenntnis der Daten aus der Sicht der übermittelnden Stelle erforderlich ist für den Vollzug von freiheitsentziehenden Maßnahmen.

Gem. § 481 Abs. 1 StPO dürfen die Polizeibehörden nach Maßgabe der Polizeigesetze personenbezogene Daten aus Strafverfahren verwenden. Zu den dort genannten Zwecken dürfen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte grundsätzlich an Polizeibehörden personenbezogene Daten aus Strafverfahren übermitteln oder Akteneinsicht gewähren.

## c) Datensammlungen

### (I) Allgemein

Gem. § 483 StPO dürfen die Strafverfolgungsbehörden sowie andere Justizbehörden personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies für Zwecke des Strafverfahrens erforderlich ist. Die Daten dürfen auch für andere Strafverfahren, die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Gnadensachen genutzt werden. Erfolgt in einer Datei der Polizei die Speicherung zusammen mit Daten, deren Speicherung sich nach den Polizeigesetzen richtet, so ist für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten und die Rechte der Betroffenen das für die speichernde Stelle geltende Recht maßgeblich.

Gem. § 484 StPO dürfen die Strafverfolgungsbehörden für Zwecke künftiger Strafverfahren, d.h. zur sogenannten Strafverfolgungsvorsorge, bestimmte Täter und Tatbezogene Merkmale in Dateien speichern, verändern und nutzen. Weitere personenbezogene Daten von Beschuldigten und Tatbeteiligten dürfen sie in Dateien nur speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist, weil wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit des Beschuldigten oder Tatbeteiligten oder sonstiger Erkenntnisse Grund zu der Annahme besteht, dass weitere Strafverfahren gegen den Beschuldigten zu führen sind. Ergibt sich aus den Gründen einer Entscheidung, dass der Betroffene die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat, ist eine Speicherung unzulässig. Das Bundesministerium der Justiz und die Landesregierungen bestimmen für ihren jeweiligen Geschäftsbereich durch Rechtsverordnung das Nähere über die Art der Daten, die für Zwecke künftiger Strafverfahren gespeichert werden dürfen. Die Verwendung personenbezogener Daten, die für Zwecke künftiger Strafverfahren in Dateien der Polizei gespeichert sind oder werden, richtet sich, ausgenommen die Verwendung für Zwecke eines Strafverfahrens, nach den Polizeigesetzen.

Gem. § 485 StPO dürfen u.a. die Strafverfolgungsbehörden personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies für Zwecke der Vorgangsverwaltung erforderlich ist. Vorgangsverwaltung ist die Anlegung von Dateien zur Erfassung des bestehenden Akten- und Dateienmaterials. Im Vordergrund stehen die verwaltungsmäßige Erfassung des Aktenbestandes sowie die zeitliche Übersicht über die verschiedenen Verfahrensstadien vom Eingang der Sache bzw. Beginn der Ermittlungen an.<sup>135</sup> Eine Nutzung zu Zwecken des Strafverfahrens ist zulässig. Eine Nutzung für die Strafverfolgungsvorsorge ist zulässig, soweit die Speicherung auch nach der entsprechenden Vorschrift des § 484 StPO zulässig wäre.

---

<sup>135</sup> Gieg, in: KK StPO, 7. Aufl. 2013, § 485 StPO Rn. 1.

Gem. § 486 Abs. 1 StPO können die personenbezogenen Daten für die verschiedenen zur Speicherung berechtigten Stellen – insbesondere landesweit oder länderübergreifend für die Staatsanwaltschaften – in gemeinsamen Dateien gespeichert werden. Eine länderübergreifende gemeinsame Datei für Zwecke künftiger Strafverfahren ist allerdings wegen der §§ 492 ff. StPO unzulässig.<sup>136</sup>

Gem. § 487 StPO dürfen die nach den §§ 483 bis 485 gespeicherten Daten den jeweils zuständigen Stellen übermittelt werden, soweit dies u.a. für die in diesen Vorschriften genannten Zwecke, für Zwecke des Vollzugs von freiheitsentziehenden Maßnahmen oder der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen erforderlich ist. Außerdem kann Auskunft aus einer Datei erteilt werden, soweit nach den Vorschriften dieses Gesetzes Akteneinsicht oder Auskunft aus den Akten gewährt werden könnte. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt die übermittelnde Stelle. Erfolgt die Übermittlung auf Ersuchen des Empfängers, trägt dieser die Verantwortung. In diesem Falle prüft die übermittelnde Stelle nur, ob das Übermittlungsersuchen im Rahmen der Aufgaben des Empfängers liegt, es sei denn, dass besonderer Anlass zu einer weitergehenden Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung besteht. Die Daten dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, für den sie übermittelt worden sind. Eine Verwendung für andere Zwecke ist zulässig, soweit die Daten auch dafür hätten übermittelt werden dürfen.

Gem. § 488 StPO ist die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens für Übermittlungen nach § 487 StPO zwischen den berechtigten Stellen zulässig, soweit diese Form der Datenübermittlung unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen wegen der Vielzahl der Übermittlungen oder wegen ihrer besonderen Eilbedürftigkeit angemessen ist. Die beteiligten Stellen haben zu gewährleisten, dass dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit getroffen werden, die insbesondere die Vertraulichkeit und Unversehrtheit der Daten gewährleistet. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs trägt der Empfänger. Die speichernde Stelle prüft die Zulässigkeit der Abrufe nur, wenn dazu Anlass besteht. Die speichernde Stelle treffen Kontroll- und Protokollierungspflichten. Gem. § 490 StPO sind in der jeweiligen Errichtungsanordnung bestimmte Mindestfestlegungen zu treffen.

Gem. § 489 StPO sind personenbezogene Daten in Dateien sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Sie sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist oder sich ergibt, dass

---

<sup>136</sup> Wittig, in: BeckOK StPO, 29. Edition, § 486 StPO Rn. 1.

die Kenntnis der Daten für die bezeichneten Zwecke nicht mehr erforderlich ist. An die Stelle einer Löschung tritt eine Sperrung, u.a. soweit Grund zu der Annahme besteht, dass durch eine Löschung schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person beeinträchtigt würden. Stellt die speichernde Stelle fest, dass unrichtige, zu löschende oder zu sperrende personenbezogene Daten übermittelt worden sind, so ist dem Empfänger die Berichtigung, Löschung oder Sperrung mitzuteilen, wenn dies zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen erforderlich ist.

## **(II)Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister**

Gem. § 492 StPO führt das Bundesamt für Justiz (Registerbehörde) ein zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister. In das Register sind u.a. die Personendaten des Beschuldigten und die Umstände des Strafverfahrens einzutragen. Die Daten dürfen nur für Strafverfahren gespeichert und verändert werden. Dazu teilen die Staatsanwaltschaften der Registerbehörde die einzutragenden Daten mit. Auskünfte aus dem Verfahrensregister dürfen grundsätzlich nur Strafverfolgungsbehörden für Zwecke eines Strafverfahrens erteilt werden. Die Daten dürfen nach den Regelungen der entsprechenden Gesetze zudem den Nachrichtendiensten von Bund und Ländern übermittelt werden. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt der Empfänger.

Gem. § 493 StPO erfolgt die Übermittlung der Daten grundsätzlich im Wege eines automatisierten Abrufverfahrens oder eines automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahrens und nur in Ausnahmefällen telefonisch oder durch Telefax.

Gem. § 494 StPO sind die Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Die zuständige Stelle teilt der Registerbehörde die Unrichtigkeit unverzüglich mit; sie trägt die Verantwortung für die Richtigkeit und die Aktualität der Daten. Die Daten sind zu löschen, (1.) wenn ihre Speicherung unzulässig ist oder (2.) sobald sich aus dem Bundeszentralregister ergibt, dass in dem Strafverfahren, aus dem die Daten übermittelt worden sind, eine mitteilungspflichtige gerichtliche Entscheidung oder Verfügung der Strafverfolgungsbehörde ergangen ist. Wird der Beschuldigte rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn unanfechtbar abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt, so sind die Daten zwei Jahre nach der Erledigung des Verfahrens zu löschen, es sei denn, vor Eintritt der Lösungsfrist wird ein weiteres Verfahren zur Eintragung in das Verfahrensregister mitgeteilt. Das Bundesministerium der Justiz bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die näheren Einzelheiten zur Ausgestaltung des Verfahrensregisters.

## **IV. Polizei**

### **1. Informationsübermittlung nach den Polizeigesetzen**

#### **a) Informationsabfrage**

Soweit Polizeigesetze eine Datenübermittlung durch andere öffentliche Stellen an die Polizei vorsehen, gehört dies eigentlich nicht in das Polizeirecht, weil nicht polizeiliches, sondern das Handeln anderer Behörden geregelt wird. Die Regelungen sind in die Polizeigesetze deshalb vor allem aufgenommen worden, um allfällige Unsicherheiten zu beseitigen.<sup>137</sup>

#### **b) Informationsweitergabe**

Die verschiedenen Polizeigesetze der Länder lassen die Datenübermittlung grundsätzlich zu, wenn sie zur Aufgabenerfüllung durch die Polizei oder durch den Empfänger erforderlich ist. Die einzelnen Ermächtigungen zur Datenübermittlung differenzieren dabei nach der Sachnähe des Empfängers zur jeweiligen polizeilichen Aufgabe. Solange Daten zwischen Polizei- oder auch Polizei- und Ordnungsbehörden ausgetauscht werden und die Aufgaben identisch sind, sind die Anforderungen am schwächsten; zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden besteht Aufgabenidentität allerdings nur bei der klassischen Gefahrenabwehr.

Die Anforderungen werden regelmäßig strenger, wenn es um Datenübermittlung an sonstige öffentliche Stellen, an ausländische öffentliche, über- und zwischenstaatliche Stellen und an Private geht; allerdings werden Polizeidienststellen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder in Staaten, die dem Schengen-Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 beigetreten sind, teilweise den deutschen Polizeibehörden gleichgestellt.

Mit besonderen Mitteln erhobene Daten, bewertende Daten und Daten von Kontakt- bzw. Begleitpersonen dürfen in vielen Ländern nur zwischen Polizeibehörden, Ordnungsbehörden und mit Strafverfolgungsaufgaben betrauten Stellen übermittelt werden.<sup>138</sup>

#### **c) Datensammlungen**

Als besondere Ermächtigung zur Datenübermittlung enthalten die Polizeigesetze Bestimmungen für ein automatisiertes Abrufverfahren im online-Verbund. Dieser kann sich auf das jeweilige Land beschränken, aber auch bundesweit erfolgen.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Kingreen/Poscher, PSK Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 15 Rn. 61 ff.

<sup>138</sup> Kingreen/Poscher, PSK Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 15 Rn. 61 ff.

<sup>139</sup> Ausf. Übersicht bei Petri, in: Litsken/Denninger, HdBd PolR, 5. Aufl. 2012, Kap.G Rn. 492 ff.; ausführliche Informationen zur Funktionsweise der Dateien finden sich auf <https://police-it.org/>.

Die Datenübermittlung zwischen Ausländer- bzw. Sozialbehörden und Polizei sowie der polizeiliche Zugriff auf andere Verwaltungsdateien (Ausländerzentralregister, Melderegister, Zentrales Verkehrsinformationssystem) richtet sich nach den einschlägigen Spezialregelungen des Melde-, Ausländer-, Sozial- und Straßenverkehrsrechts.<sup>140</sup>

## **2. Aufgabe des BKA als Zentralstelle**

### **a) Grundsätze (§ 2 BKAG)**

Die originäre Aufgabe des BKA besteht in der Wahrnehmung seiner Funktion als Zentralstelle gem. § 2 Abs. 1 BKAG für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung. Die Zentralstellenfunktion bezieht sich damit die sowohl auf präventive als auch repressive Zwecke. Daher haben alle Ausprägungen der Zentralstellenfunktion des BKA aus grundsätzlich ebenfalls sowohl präventiven als auch repressiven Charakter. Jedoch sind die Beschränkungen zu beachten, die aus den weiteren Konkretisierungen der Aufgaben und den Voraussetzungen der Befugnisse folgen.<sup>141</sup>

Die Entscheidung darüber, ob eine Straftat nach § Abs. 1 BKAG vorliegt, trifft das BKA nach Maßgabe seiner internen Zuständigkeitsordnung.

Eine länderübergreifende Bedeutung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland liegt dann vor, wenn die Straftat in mehr als einem Land begangen worden ist, die Vorbereitung in einem anderen Land als dem Begehungsland erfolgte oder falls die in einem Land vorbereitete oder begangene Straftat starke Auswirkungen auf mindestens ein anderes Land hat.<sup>142</sup>

Straftaten haben internationale Bedeutung, wenn sie in mehr als einem Staat begangen werden oder Vorbereitung oder Begehungsform grenzüberschreitend sind oder sich grenzüberschreitend auswirken. Die erhebliche Bedeutung kann aus der besonderen Intensität der Straftaten oder aus ihrer besonderen Beachtung durch die Öffentlichkeit resultieren. Dies kann der Fall sein, wenn Straftaten besonderes mediales Interesse hervorgerufen haben. Politisch motivierte Straftaten oder terroristisch motivierte Straftaten kommen ebenso in Betracht wie seriell auftretende Kapitaldelikte.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Kingreen/Poscher, PSK Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 15 Rn. 61 ff.

<sup>141</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 4 f.

<sup>142</sup> Vgl. BT-Drucks. 13/1550, S. 21.

<sup>143</sup> Vgl. BT-Drucks. 13/1550, S. 21.

Die dem BKA gem. 4§BKAG übertragenen Ermittlungs- und Exekutivbefugnisse zur Strafverfolgung sind ebenso wie die Befugnisse zu aktiver Gefahrenabwehr nach §§4 a, 5 und 6 BKAG von den informationellen Zentralstellen- und Forschungsaufgaben zu trennen. Daten, die das BKA anlässlich eigener Ermittlungstätigkeit in Wahrnehmung seiner Aufgaben aus §§3, 4, 4 a und 5 BKAG erhebt, stellt es gem. § 2 Abs. 1 BKAG bei Überschreiten der sog. INPOL-Relevanz-Schwelle, die von der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter beurteilt wird, in die von ihm geführten Zentral-(Verbund-) Dateien ein.<sup>144</sup>

Die Funktion als Zentralstelle verleiht dem BKA nicht die Befugnis, Weisungen an die Länderpolizeien zu erteilen. Weisungsrechte im Zusammenhang anderer Aufgaben des BKA, insbesondere der Strafverfolgung, bleiben davon unberührt.<sup>145</sup> Angesichts der Bedeutung, insbesondere der Unterhaltung des polizeilichen Informationssystems, kommt dem BKA jedoch nicht nur eine bloße Servicefunktion zu. Dem entspricht auch die Aufgabe des BKA gem. § 2 Abs.2 BKAG, eigenständig Informationen zu sammeln. § BKAG verleiht dem BKA aber weder eigene Ermittlungs- noch besondere Anforderungskompetenzen und gestattet dementsprechend lediglich das Sammeln und Auswerten, aber nicht das Erheben von Informationen. Einzelheiten der Zentralstellenfunktion regeln die §§ 7 ff BKAG.<sup>146</sup>

Nach §2 Abs.2 Nr.1 BKAG hat das BKA die Befugnis, diejenigen Informationen zu sammeln und auszuwerten, die für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung erforderlich sind (Sammelfunktion). Beispiele sind Verbunddateien auf den Gebieten der Rockerkriminalität oder der politisch motivierten Kriminalität, die Datei Gewalttäter Sport oder die Auswertung der Personalien der Konsumenten von Betäubungsmitteln (§8 Abs. 1 und 2 BKAG i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BKADV).<sup>147</sup> Verbunddateien werden in einem Verbundsystem geführt. Dabei handelt es sich insbesondere um die Verbunddateien des INPOL-Teiles „Bund“. Erhobene oder übermittelte Daten, die nicht in die Zentraldateien aufgenommen werden, können nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften in weiteren Dateien des BKA verarbeitet werden, die nur vom BKA genutzt werden können<sup>148</sup>

Neben dem Regelfall, dass das BKA aufgrund seiner Aufgaben selbst tätig wird, tritt der Fall, dass es auf Ersuchen der Länder tätig wird (§ Abs. 5 BKAG). Nur in dieser Konstellation

---

<sup>144</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 3, 6.

<sup>145</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 2.

<sup>146</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 2.

<sup>147</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 10.

<sup>148</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 6.

erfolgt die Verarbeitung und Nutzung der Informationen nach den Weisungen der Länder und gemäß deren Vorschriften über die Datenverarbeitung im Auftrag i.S.d. § 11 BDSG.<sup>149</sup>

Das BKA hat nach § Abs. 2 Nr. 2 BKAG die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder unverzüglich über Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Informationen zu unterrichten (Informationsfunktion). Zweck dieser Informationspflicht ist es, den unterstützenden Charakter der Zentralstelle zu betonen und den Mehrwert einer koordinierten Informationskooperation zu sichern.<sup>150</sup>

Weitere Rechte und Verpflichtungen des BKA beinhaltet § Abs. 4 BKAG im Hinblick auf das Unterhalten zentraler Einrichtungen. Im Sinne einer Aufzählung von Regelbeispielen nennt die Vorschrift insbesondere Einrichtungen und Sammlungen des Erkennungsdienstes und der Fahndung. Zentrale Einrichtungen können auch automatisiert organisierte Dateien beinhalten. So speichert das Automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) die Finger- und Handflächenabdrücke beim BKA und die Finger- und Handflächenabdrücke sowohl bei den Landeskriminalämtern als auch beim BKA.<sup>151</sup>

#### **b) Datenverarbeitung durch das BKA als Zentralstelle (§§ 7 ff. BKAG)**

§ 7 BKAG regelt die Datenverarbeitung durch das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle. Diese Zentralstellendateien sind aufgrund ihrer Zwecke überwiegend dazu bestimmt, insb. über den elektronischen Datenverbund (INPOL) die Behörden der Länder zu beteiligen.<sup>152</sup>

Dem Grunde nach können drei Arten von Zentralstellendateien unterschieden werden:<sup>153</sup>

- Zentraldateien sind solche Dateien, in die das BKA als alleinige Stelle Daten (zentral) einspeist. Eingegeben werden eigene Daten des BKA sowie die Datensätze, die dem BKA von sonstigen Bundesbehörden und den Ländern übermittelt werden.
- Im Gegensatz dazu haben bei den Verbunddateien alle Partner die Möglichkeit, Daten in die Datei einzugeben, denn diese Datei funktioniert im Wege dezentraler Bedienung. Sie werden mittels eines elektronischen Datenverbunds zwischen Bund und Ländern geführt (INPOL-Verbund, § 11 Abs. 1 BKAG). Die Daten werden von

---

<sup>149</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 16.

<sup>150</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 11.

<sup>151</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 14.

<sup>152</sup> Wenn und soweit dem BKA Aufgaben der Strafverfolgung nach § BKAG zukommen, werden die Strafverfahrensdateien auf der Grundlage von § 483 StPO geführt. Wenn und soweit dem BKA eigene Aufgaben der Gefahrenabwehr zustehen, vgl. insbesondere § 4a BKAG, führt es einschlägige Amtsdateien; Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 7 Rn. 2.

<sup>153</sup> Alles Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 7 Rn. 3.

den teilnehmenden Behörden innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeiten eingegeben und zum Abruf bereitgestellt bzw. abgerufen.

- Weiter führt das BKA die sog. Amtsdateien. Sie enthalten Angaben, die das BKA zur Erfüllung seiner spezifischen Aufgaben ohne fremde Behördenbeteiligung verwendet.

Die datenbezogene Generalklausel des §7 Abs. 1 BKAG verleiht dem BKA die Befugnis, Daten zu speichern, zu verändern und zu nutzen, soweit dies zur Erfüllung seiner jeweiligen Aufgaben als Zentralstelle erforderlich ist. Eigene Daten erheben darf das BKA im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion gem. § 7 Abs. 2 BKAG nur zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Anfragen bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen sowie nach Maßgabe des § 14 BKAG auch im internationalen Bereich. In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

Die Auskunftersuchen des BKA können nicht nur darauf abzielen, bevorstehende Straftaten zu verhüten oder begangene Straftaten aufzuklären. Auf §7 Abs. 2 S. 1 BKAG können auch Ersuchen gestützt werden, die das Erstellen allgemeiner kriminalistische Lagebilder oder Milieustudien ermöglichen sollen. § 7 Abs. 1 u. 2 BKAG regeln zudem die Teilnahme des BKA am GTAZ.<sup>154</sup>

§ 7 Abs. 3 bis 7 BKAG regeln die Befugnis des BKA zur Bestandsdatenauskunft bei Telekommunikationsunternehmen.

**§ 8 BKAG** bestimmt, welche Informationen und Daten das BKA zur Erfüllung seiner Aufgaben als Zentralstelle verarbeiten, d.h. speichern, verändern und nutzen, darf. Eine Befugnis zur Erhebung enthält § 8 BKAG nicht.<sup>155</sup>

Bei bestimmten Daten führt die zwingende Verknüpfung mit der Aufgabenbestimmung dazu, dass diese Datenbestände unabhängig von anderen Datenbeständen geführt werden müssen. Geregelt ist auch der Kreis der Betroffenen, über die Daten gesammelt werden dürfen.

Die Regelungen des §§ BKAG enthalten vielfältige Differenzierungen im Hinblick auf die Art und Sensibilität der Daten, der Intensität der Betroffenheit der Personen sowie der zu erfüllenden Aufgabe. Einzelheiten zu den Daten regelt die Verordnung vom 4.6.2010 über die Art der Daten, die nach den §§ und 9 des BKAG gespeichert werden dürfen (BKADV)<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 7 Rn.14.

<sup>155</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 8 Rn. 1.

<sup>156</sup> BGBl. I 2010, S. 716.

Weitere Einzelheiten ergeben sich für die jeweilige Datei aus der Errichtungsanordnung (§ 34 BKAG).<sup>157</sup>

**§ 9 BKAG** regelt speziell die Befugnisse zur Speicherung, Veränderung und Nutzung bestimmter Daten durch das BKA zum Zweck der Ausschreibung bzw. Fahndung. In seiner Funktion als Zentralstelle kann es insoweit Dateien anlegen. Diese Dateien sind im Verhältnis zu § BKAG sonstige Dateien. Auf § Abs. 1 BKAG gründet insbesondere die Personenfahndungsdatei, § 9 Abs. 2 BKAG regelt das Führen der Haftdatei und auf § 9 Abs. 3 BKAG beruht die Datei über Vermisste bzw. unbekannte Personen/Tote.<sup>158</sup>

Für eine Eintragung in die Personenfahndungsdatei müssen das BKA oder die Stelle, welche die Ausschreibung veranlasst, nach dem für sie geltenden Recht befugt sein, die mit der Ausschreibung für Zwecke der Strafverfolgung, des Strafvollzuges oder der Abwehr erheblicher Gefahren vorgesehene Maßnahme vorzunehmen oder durch eine Polizeibehörde vornehmen zu lassen. Die Ermächtigungsgrundlage kann dabei der Strafprozessordnung oder den Landespolizeigesetzen entstammen.<sup>159</sup>

Die Daten des § Abs. 1 Satz 2 dürfen sich gem. § 6 Abs. 2 BKADV beziehen (1.) auf Personen, nach denen zum Zwecke der Strafverfolgung gefahndet wird (2.) auf Personen, nach denen zum Zwecke der Abwehr erheblicher Gefahren gefahndet wird, (3.) Personen, nach denen zum Zwecke der Durchführung aufenthaltsbeendender oder einreiseverhindernder Maßnahmen gefahndet wird, (4.) auf Personen, die zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben sind.

§ 10 BKAG regelt die Datenübermittlung durch das BKA im innerstaatlichen Bereich. Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit ergeben sich die Regeln für die Übermittlung von Daten aus § 14 BKAG.

Nach § 10 Abs. 1 BKAG kann das Bundeskriminalamt an andere Polizeien des Bundes und an Polizeien der Länder personenbezogene Daten übermitteln. Die Partner der Kommunikation sind auf Bundesebene insb. die Bundespolizei und das Zollkriminalamt, auf Länderebene insb. die Landeskriminalämter. Voraussetzung der Übermittlung ist deren Erforderlichkeit zur Erfüllung der Aufgaben des BKA oder des Empfängers.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 8 Rn. 3.

<sup>158</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 19 Rn. 1.

<sup>159</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 9 Rn. 4.

<sup>160</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 10 Rn. 2.

Unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 2 BKAG verfügt das BKA über die Befugnis, personenbezogene Daten auch an andere Behörden als Polizeibehörden und an sonstige öffentliche Stellen zu übermitteln. Unter letztere fallen insbesondere auch die Verfassungsschutzämter. Hier sind engere Grenzen gesteckt als bei der Übermittlung an Polizeibehörden nach § 10 Abs. 1 BKAG.<sup>161</sup>

Eine Übermittlung der Daten ist nur dann zulässig, wenn sie in anderen Rechtsvorschriften vorgesehen und erforderlich, Zwecke des Strafverfahrens nicht entgegenstehen und dies (1.) zur Erfüllung der Aufgaben des BKAG, (2.) für Zwecke der Strafverfolgung, (3.) für Zwecke der Gefahrenabwehr oder (4.) zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einzelner erfolgt.

Die Übermittlung von Daten durch das BKA an nicht-öffentliche Stellen ist unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 u. 4 BKAG zulässig.

Aufgrund des § 10 Abs. 5 S. 2 BKAG gelten die Verwertungsverbote des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) auch bei der Übermittlung durch das BKA.

Die Zweckbindung des Empfängers hinsichtlich der an ihn übermittelten Daten legt § 10 Abs. 6 Satz 1 BKAG fest. Eine Zweckänderung ist nach § 10 Abs. 6 Satz 2 BKAG zulässig, falls die Datenübermittlung auch für den geänderten Zweck zulässig gewesen wäre.

Die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens ist nach § 10 Abs. 7 BKAG zulässig, wenn die Errichtung allein der Erfüllung vollzugspolizeilicher Aufgaben dient und die Zustimmung des Bundesinnenministeriums sowie der Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder vorliegt. Die Dokumentationspflichten aus § 10 Abs. 2 und 3 BDSG sind zu beachten.

Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt nach § 10 Abs. 8 BKAG grundsätzlich das BKA. Dem Empfänger der Übermittlung kommt dann die Verantwortung zu, wenn die Übermittlung auf dessen Ersuchen hin erfolgt ist..

Soweit die Anwendung für drei Monate oder weniger eingerichtet ist unterliegen die Abrufe im automatisierten Abrufverfahren den Anforderungen aus dem BDSG. Bei einer längeren Einrichtung ist § 11 Abs. 6 BKAG über die Protokollierung entsprechend heranzuziehen.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> BT-Drucks. 13/1550, S. 27.

<sup>162</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 10 Rn. 18.

**c) Polizeiliches Informationssystem – INPOL (§ 11 BKAG)**

Das BKA hat gem. § 2 Abs. 3 BKAG in seiner Funktion als Zentralstelle die Pflicht, nach Maßgabe weiterer Regelungen des BKAG ein polizeiliches Informationssystem zu unterhalten. Die Regelung des § 11 BKAG präzisiert diese Aufgabe in detaillierter Form.

Das auf dieser Rechtsgrundlage beruhende polizeiliche Informationssystem INPOL ist das wichtigste Instrument polizeilicher Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. INPOL besteht dabei aus einer Vielzahl unterschiedlicher Dateien. Welche Dateien jeweils einzubeziehen sind, bestimmt gem. § 11 Abs. 1 S. 2 BKAG das Bundesministerium des Innern in Verständigung mit den Innenministerien der Länder.<sup>163</sup>

Nach §11 Abs.2 BKAG gehören zu den zur Eingabe und Abruf berechtigten Stellen das BKA selbst, die Landeskriminalämter, sonstige Polizeibehörden der Länder, der Bundesgrenzschutz, die mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden der Zollverwaltung und das Zollkriminalamt.<sup>164</sup>

Zusätzlich ist in den nach § 34 zu erlassenden Errichtungsanordnungen für jede der automatisierten Dateien des polizeilichen Informationssystems gesondert festzulegen, welche Behörden berechtigt sind, Daten einzugeben und abzurufen. Für die Eingabe gelten die §§ 7 bis 9 entsprechend.

Gem. § 11 Abs. 4 BKAG sind zudem die Staatsanwaltschaften für Zwecke der Strafrechtspflege befugt im automatisierten Verfahren abzurufen (1.) Fahndungsausschreibungen zur Festnahme und Aufenthaltsermittlung (2.) Daten über Freiheitsentziehungen und (3.) Daten aus der DNA-Analyse-Datei. Das BMI kann im Einvernehmen mit dem BMJ durch Rechtsverordnung zudem weitere Daten zum automatisierten Abruf freigeben.

Gem. § 11 Abs. 3 BKAG ist nur die Behörde, die Daten zu einer Person eingegeben hat, auch befugt, diese zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen. Sind Daten zu einer Person gespeichert, kann allerdings jeder Teilnehmer des polizeilichen Informationssystems weitere Daten ergänzend eingeben. Hat ein Teilnehmer des polizeilichen Informationssystems Anhaltspunkte dafür, dass Daten unrichtig sind, über die er nicht selbst verfügen kann, hat er dies der eingebenden Behörde mitzuteilen.

---

<sup>163</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 11 Rn. 1 ff.; zur technischen Funktionsweise des Systems vgl. <https://police-it.org/>.

<sup>164</sup> Kugelmann, in: Nomos-Kommentar BKA-Gesetz, 2014, § 2 Rn. 12.

Gem. § 11 Abs. 6 BKAG bestehen Protokollierungs- und weitere Datenschutzpflichten des BKA.

#### **d) Neustrukturierungen und Änderungen im BKAG 2018**

In dem Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 1. Juni 2017<sup>165</sup> das am 25. Mai 2018 in Kraft tritt, sind weitreichende Umstrukturierungen und Änderungen im BKAG vorgesehen, die am 25. Mai 2018 in Kraft treten sollen.

Das Gesetz soll im Wesentlichen die Regelungen an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 20. April 2016 anpassen.<sup>166</sup> Des Weiteren enthält das Gesetz Vorschriften zum Datenschutz, die der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr dienen sollen. Hierdurch stärkt es insbesondere die Rolle und die Kontrollmöglichkeiten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.<sup>167</sup>

Das Gesetz sieht zudem Erweiterung der Befugnisse des Bundeskriminalamtes vor, etwa zur Postbeschlagnahmen zur Gefahrenabwehr, zu Ausschreibungen zu gezielten Kontrollen im präventiven und repressiven Bereich und zu Ausschreibungen aufgrund von Warnmeldungen anderer Staaten. Das Gesetz sieht für das Bundeskriminalamt ferner eine originäre Ermittlungskompetenz im Bereich der Spionagebekämpfung und damit eng zusammenhängender Delikte vor.<sup>168</sup>

Vor allem soll das Gesetz jedoch die Funktion des BKA als Zentralstelle für das polizeiliche Informationswesen stärken. Den Bundes- und Landespolizeibehörden, die am Informationsverbund des BKA teilnehmen, soll insbesondere erleichtert werden, ihre Datenbestände miteinander zu verknüpfen. Zudem soll die neue Informationsordnung besser dazu geeignet sein, Querbezüge zwischen Deliktsfeldern zu erkennen. Um dieses Ziel zu erreichen, gestaltet das Gesetz die polizeiliche Informationsverwaltung fundamental um. Es überführt den bisher in Dateien gegliederten Informationsbestand des BKA und der Landespolizeien in einen einheitlichen Bestand, der – vergleichbar den Vorgaben beim

---

<sup>165</sup> BT-Drs 18/11163; BGBl. I 2017, S. 1354.

<sup>166</sup> BVerfGE 141, 220.

<sup>167</sup> BT-Drs. 18/11163, 77 f.

<sup>168</sup> BT-Drs. 18/11163, 78.

Nachrichtendienstlichen Informationssystem NADIS – durch ein abgestuftes System von Zugriffsrechten erschlossen wird.<sup>169</sup>

§ 12 BKAG 2018 errichtet dazu allgemeine Anforderungen an die Weiterverarbeitung erhobener Daten. Der Begriff der Weiterverarbeitung orientiert sich am europäischen Recht. Ihm unterfallen in alter Terminologie neben der Nutzung auch die Speicherung, Veränderung und Übermittlung erhobener Daten. In § 12 Abs. 1 BKAG 2018 ist die weitere Nutzung geregelt, § 12 Abs. 2-4 BKAG 2018 bilden die Anforderungen des BVerfG an Zweckänderungen ab. Allerdings stellt § 12 BKAG 2018 selbst keine Ermächtigung zur Datenverarbeitung dar, sondern wird – zumindest in einigen – Verarbeitungsermächtigungen des Gesetzes in Bezug genommen. Eine allgemeine Ermächtigung zur Weiterverarbeitung erhobener Daten findet sich in etwa § 16 Abs. 1 BKAG 2018, wonach das BKA erhobene personenbezogene Daten weiterverarbeiten, „soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist“. Dabei müssen zusätzlich die Voraussetzungen von § 12 BKAG 2018 vorliegen.<sup>170</sup>

*Matthias Bäcker* hat ebenso grundlegende wie überzeugende Kritik an dieser Neuregelung geübt: Sie führe dazu, dass dem BKA nahezu unbegrenzte Datenspeicherungen und Datenüberführungen zur Verfügung stünden, solange sich die Weiterverarbeitung im Rahmen derselben Aufgabe halte. Dies sei insbesondere für die Aufgabe des BKA zur Terrorismusabwehr bedeutsam, da das BKA hier durchweg mit dem Ziel handle, Schäden für besonders bedeutsame Rechtsgüter zu verhüten. Sei diese Aufgabe einmal eröffnet, lägen die Voraussetzungen einer weiteren Nutzung im Sinne von § 12 Abs. 1 BKAG 2018 praktisch immer vor. Es werde sich auch in aller Regel begründen lassen, dass die einmal erhobenen Daten für zukünftige Verfahren nützlich sein könnten. Auf der Grundlage von § 16 Abs. 1 BKAG 2018 könne das BKA daher nahezu alle personenbezogenen Daten, die es im Rahmen seiner Aufgabe zur Terrorismusabwehr erhoben hat, dauerhaft bevorraten, um sie später einmal im Rahmen dieser Aufgabe zu verwerten. Eine solch weitgehende Ermächtigung sei, so *Bäcker*, nicht mit den Grundrechten vereinbar. Stattdessen müsse § 16 Abs. 1 BKAG 2018 als Bevorratungsermächtigung an den hergebrachten Maßstäben zu messen sein, welche die Rechtsprechung an Datenbevorratungen für sicherheitsbehördliche Zwecke anlege. Die Datenspeicherung müsse daher an einen hinreichenden Anlass gebunden werden. Zudem sei die Überführung der bevorrateten Daten in ein weiteres Verfahren angemessen zu begrenzen.

---

<sup>169</sup> Bäcker, Der Umsturz kommt zu früh: Anmerkungen zur polizeilichen Informationsordnung nach dem neuen BKA-Gesetz, <https://verfassungsblog.de/der-umsturz-kommt-zu-frueh-anmerkungen-zur-polizeilichen-informationsordnung-nach-dem-neuen-bka-gesetz/>.

<sup>170</sup> Bäcker, ebd.

Die Verarbeitungsermächtigung in § 16 Abs. 1 BKAG 2018 leiste dies jedoch nicht einmal ansatzweise.<sup>171</sup>

Besondere Ermächtigungen zur Weiterverarbeitung von Daten im Rahmen der Zentralstellenaufgabe des BKA und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten stellen zudem § 18 und § 19 BKAG 2018 dar. Diese entsprechen dem bisherigen § 8 BKAG und stimmen mit diesem weitgehend überein. Problematisch sei hier jedoch, so *Bäcker*, dass das Verhältnis dieser Regelungen zu den §§ 12 und 16 Abs. 1 BKAG 2018 unklar bleibe. Die Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 BKAG 2018 seien ausweislich ihres Wortlauts zu beachten, „soweit dieses Gesetz keine zusätzlichen besonderen Voraussetzungen vorsieht“. Aus § 18 und § 19 BKAG 2018 ergäben sich jedoch spezifische Anforderungen für die Weiterverarbeitung von Daten, die auch über die Anforderungen des § 16 Abs. 1 BKAG 2018 hinausgingen, als die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung allein nicht ausreiche, um die Weiterverarbeitung zu legitimieren. Problematisch sei dies deshalb, weil die §§ 18 u. 19 BKAG 2018 anders als § 16 BKAG 2018 nicht auf § 12 BKAG 2018 verweisen. Da die in § 18 und § 19 BKAG 2018 geregelten Weiterverarbeitungen zumindest in aller Regel den Verarbeitungszweck änderten, stelle sich aber zwingend die Frage, ob diese Weiterverarbeitungen an das Erfordernis einer hypothetischen Datenneuerhebung gem. § 12 Abs. 2 BKAG 2018 geknüpft seien. Dabei seien beide Auslegungsvarianten denkbar, jedoch führe keine der beiden zu befriedigenden Ergebnissen. Die gesetzlichen Weiterverarbeitungsermächtigungen seien in der Auslegungsvariante, wonach bei jeder Weiterverarbeitung auf der Grundlage von § 18 und § 19 BKAG 2018 zusätzlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen dieser Normen auch die Voraussetzungen von § 12 BKAG 2018 zu prüfen seien, nicht praxisgerecht, in der zweiten Auslegungsvariante, wonach die Voraussetzungen des § 12 BKAG 2018 eben nicht zu prüfen seien, verletzen sie Grundrechte.<sup>172</sup>

Sollte die polizeiliche und verwaltungsgerichtliche Praxis keinen Weg finden, um die Informationsordnung des BKA quasi am Gesetz vorbei sinnvoll auszugestalten, sei deshalb damit zu rechnen, so *Bäcker*, dass die neuen Regelungen in den nächsten Jahren entweder zu dysfunktionalen Ergebnissen führten oder grundrechtlich zu Fall gebracht würden.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Bäcker, ebd.

<sup>172</sup> Bäcker, ebd.

<sup>173</sup> Bäcker, ebd.

## V. Aufenthaltsrecht

### 1. Informationsabfrage

Gem. § 86 AufenthG dürfen die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Gem. § 87 Abs. 1 AufenthG haben öffentliche Stellen die ihnen bekannt gewordene Umstände den ausführenden Behörden auf Ersuchen mitzuteilen, soweit dies die genannten Zwecke erforderlich ist.

Nach § 87 Abs. 2 AufenthG haben öffentliche Stellen zudem *von sich aus unverzüglich* die *zuständige Ausländerbehörde* zu unterrichten, u.a. wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von (1.) dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist, (2.) dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung oder (3.) einem sonstigen Ausweisungsgrund. In den Fällen der Nummern 1 und 2 und sonstiger nach dem AufenthG strafbarer Handlungen kann statt der Ausländerbehörde auch die zuständige Polizeibehörde unterrichtet werden. Die Auslandsvertretungen übermitteln zudem der zuständigen Ausländerbehörde personenbezogene Daten eines Ausländers, die geeignet sind, dessen Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen, wenn sie davon Kenntnis erlangen, dass die Daten für die Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht gegenüber dem Ausländer gegenwärtig von Bedeutung sein können.

Gem. § 87 Abs. 4 AufenthG haben die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder eines Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen die zuständige Ausländerbehörde unverzüglich über die Einleitung eines Strafverfahrens sowie die Erledigung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens unter Angabe der gesetzlichen Vorschriften zu unterrichten. Eine Unterrichtungspflicht gilt entsprechend für die Einleitung eines Auslieferungsverfahrens gegen einen Ausländer.

§ 89 AufenthG regelt die Amtshilfe des Bundeskriminalamt bei der Identitätsfeststellung.

### 2. Informationsweitergabe

Gem. § 90a AufenthG unterrichten die Ausländerbehörden unverzüglich die zuständigen Meldebehörden, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, dass die im Melderegister zu meldepflichtigen Ausländern gespeicherten Daten unrichtig oder unvollständig sind. § 90b AufenthG sieht zudem einen jährlichen Datenabgleich der beiden Behörden vor.

Gem. § 91 AufenthG sind in Abweichung zu § 20 BDSG Daten über die Ausweisung, Zurückschiebung und die Abschiebung zehn Jahre nach dem Ablauf der in § 11 Abs. 1 Satz 3 bezeichneten Frist – hier handelt es sich wohl um ein Redaktionsversehen, die Frist ist in § 11 Abs. 3 AufenthG geregelt – zu löschen. Sie sind vor diesem Zeitpunkt zu löschen, soweit sie Erkenntnisse enthalten, die nach anderen gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr gegen den Ausländer verwertet werden dürfen.<sup>174</sup>

Die Datenübermittlung in das (europäische) Ausland ist in den §§ 91b ff. AufenthG geregelt.

### **3. Datensammlungen**

Im Ausländerrecht existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Datensammlungen.

#### **a) Ausländerzentralregister**

Gem. § 1 AZRG wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Registerbehörde) ein Ausländerzentralregister geführt. Das Bundesverwaltungsamt verarbeitet und nutzt die Daten im Auftrag und nach Weisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, soweit das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Daten nicht selbst verarbeitet und nutzt. Das Ausländerzentralregister besteht aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesondert geführten Visadatei. Die Registerbehörde unterstützt durch die Speicherung und die Übermittlung der im Register gespeicherten Daten von Ausländern die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betrauten Behörden und andere öffentliche Stellen.

Gem. § 2 AZRG ist die Speicherung von Daten eines Ausländers zulässig, wenn er seinen Aufenthalt nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Sie ist ferner zulässig, wenn ein Ausländer (1.) ein Asylgesuch geäußert hat, (2.) unerlaubt eingereist ist oder (3.) sich unerlaubt im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält. Die Speicherung ist nach Absatz 2 ferner zulässig u.a. bei Ausländern, bei denen (7.) tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass sie im Geltungsbereich dieses Gesetzes Straftaten nach § 95 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG (Mitgliedschaft in geheim gehaltener zu verbotender Gruppe), nach BTMG oder nach § 129 oder § 129a, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, des Strafgesetzbuches oder mit terroristischer Zielsetzung andere Straftaten, insbesondere Straftaten der in § 129a des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, planen, begehen oder begangen haben, oder die durch Straftaten mit terroristischer Zielsetzung gefährdet sind oder

---

<sup>174</sup> Kluth, in: BeckOK AuslR, 17. Edition, § 91 AufenthG Rn. 1 f.

(7a.) bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass sie eine Straftat nach § 89a oder § 89b des Strafgesetzbuchs begehen oder begangen haben.

§ 3 AZRG regelt die im AZR zu speichernden Daten. Diese dienen insbesondere auch der Identifikation des Ausländers.

§ 5 AZRG ermöglicht es Behörden Suchvermerke in das AZR zur Feststellung des Aufenthalts eines Ausländers eintragen zu lassen, wenn sich der Betroffene zum Zeitpunkt der Anfrage nicht im Geltungsbereich des AZRG aufhält oder sein Aufenthaltsort unbekannt ist. Die Nachrichtendienste sowie das BKA können zudem auch Suchvermerke zur Feststellung anderer Sachverhalte speichern lassen.

§ 6 AZRG regelt eine Vielzahl an Stellen die jeweils bei einzelnen Speicherungsanlässen übermittlungspflichtig sind. Bei § 2 Abs. 2 Nr. 7, 7a sind dies die ermittlungsführenden Polizeibehörden, soweit es der Stand des Verfahrens zulässt. Gem. Absatz 3 besteht in den Fällen des § 2 Abs. 2 Nr. 7 und 7a AufenthG für Staatsanwaltschaften und Verfassungsschutzbehörden zudem Ermessen bezüglich einer Übermittlung.

Gem. § 7 AZRG dürfen die selbst zum Abruf von Daten im automatisierten Verfahren zugelassenen Stellen – u.a. Polizeien, Staatsanwaltschaften und Nachrichtendienste – der Registerbehörde die von ihnen zu übermittelnden Daten im Wege der Direkteingabe in das Register mit unmittelbarer Wirkung für dessen Datenbestand übermitteln. Sie sind gem. § 8 BZRG zudem für die Zulässigkeit der Übermittlung sowie für die Richtigkeit und Aktualität der von ihnen übermittelten Daten verantwortlich.

Gem. § 10 AZRG ist die Übermittlung von Daten an eine öffentliche Stelle nur zulässig, wenn die Kenntnis der Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Das AZRG nimmt dabei Differenzierungen vor, welche Daten an welche Stellen übermittelt werden. Gem. § 15 AZRG werden jedoch u.a. an die Ausländerbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften grundsätzlich alle gespeicherten Daten des Betroffenen übermittelt. Gem. § 20 AZRG werden an die Nachrichtendienste die Daten übermittelt, die zur Erfüllung der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind.

Zum AZRG ist nach § 40 eine Durchführungsverordnung ergangen. Diese enthält u.a. nähere Bestimmungen über die zu speichernden Daten und die jeweiligen Verfahren. In einer Anlage enthält sie zudem eine Übersicht bzgl. der Daten, die im Register gespeichert werden, der übermittelnden Stellen und der Übermittlungs-/Weitergabeempfänger.

**b) Visawarndatei**

Gem. § 1 VWDG führt das Bundesverwaltungsamt eine Visa-Warndatei zur Vermeidung des Missbrauchs von Visa. Sie dient der Unterstützung (1.) der für die Erteilung von Visa zuständigen öffentlichen Stellen bei Entscheidungen im Visumverfahren, um Fehlentscheidungen im Zusammenhang mit Täuschungen oder Täuschungsversuchen zu vermeiden, (2.) der Ausländerbehörden bei der Prüfung von Verpflichtungserklärungen oder bei der Entscheidung über die Verlängerung eines Visums, (3.) der mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden bei Entscheidungen über die Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers.

Anlässe für eine Speicherung bestehen nach § 2 VWDG vor allem dann, wenn Personen oder Organisationen im Zusammenhang mit Visaverfahren oder anderen ausländerrechtlich relevanten Umständen durch bestimmtes rechtswidriges bzw. strafbares Verhalten aufgefallen sind. Erfasst sind neben den Antragstellern beispielsweise auch sogenannte Einlader, Verpflichtungsgeber oder sonstige Referenzpersonen. Nach § 3 VWDG werden neben den Daten, die der Identifizierung dienen, insbesondere auch die jeweils zur Aufnahme Anlass gebenden Umstände gespeichert.

Gem. § 4 VWDG sind zur Übermittlung der relevanten Daten an das Bundesverwaltungsamt für jeweils im Einzelnen geregelte Fälle verpflichtet (1.) die Auslandsvertretungen, (2.) die Ausländerbehörden, (3.) die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden, sowie (4.) Staatsanwaltschaften.

Gem. § 5 VWDG sind diese Stellen gegenüber dem Bundesverwaltungsamt auch für die Zulässigkeit der Übermittlung sowie für die Richtigkeit und die Aktualität der von ihnen übermittelten Daten verantwortlich.

Neben den deutschen Auslandsvertretung werden die Daten gem. §§ 6 ff. VWDG auf ein entsprechendes Ersuchen auch an die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden sowie die Ausländerbehörden übermittelt, wenn die Daten in einem entsprechenden Zusammenhang mit der Visaerteilung erforderlich sind.

Diese Stellen können gem. § 9 VWDG auf Antrag auch zur Direkteingabe und zum Datenabruf im automatisierten Verfahren zugelassen werden. Das Bundesverwaltungsamt

erteilt die Zulassung, wenn die beantragende Stelle mitteilt, dass sie die zur Datensicherung erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen getroffen hat.

§ 10 VWDG legt zum einen fest, dass die ersuchende Behörde die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihr übermittelt worden sind. Ferner bestimmt er, dass eine Weiterübermittlung der Daten „nicht zulässig“ ist.

Gem. § 72a AufenthG findet zusätzlich ein Abgleich der Visaantragsdaten mit der Antiterrordatei durch eine besondere Organisationseinheit des Bundesverwaltungsamts statt.

### **c) Visa-Informationssystem**

Am 11.10.2011 hat das Europäische Visa-Informationssystem (VIS) auf Grundlage der VIS-Verordnung (Regulation (EC) No 767/2008) seinen Betrieb aufgenommen. Das VIS soll durch einen europaweiten Datenaustausch über Visa, die für einen kurzfristigen Aufenthalt erteilt werden, dazu beitragen, Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit vorzubeugen, Visumbetrug zu verhindern, Kontrollen an den Außengrenzen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten zu erleichtern sowie die Identifizierung und Rückführung illegaler Einwanderer zu ermöglichen. Die gespeicherten Daten beinhalten ein Foto, Angaben zum Visumantrag sowie Fingerabdrücke. Das Bundesverwaltungsamt wurde vom Bundesministerium des Innern als nationale Kopfstelle benannt und stellt als solche allen zugriffsberechtigten Behörden den Zugang zum VIS zentral zur Verfügung. Neben dem Aufbau der notwendigen Infrastruktur wurde die bestehende Anwendungslandschaft im Bereich des nationalen Visumverfahrens um den Zugriff auf das europäische Zentralsystem erweitert.<sup>175</sup>

Den Zugang zum VIS für die nämlichen Behörden regelt das Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz - VISZG).

### **d) Fundpapierdatenbank**

Gem. § 49a AufenthG führt das Bundesverwaltungsamt eine Datenbank, in der Angaben zu in Deutschland aufgefundenen, von bestimmten ausländischen öffentlichen Stellen ausgestellten Identifikationspapieren von Staatsangehörigen gespeichert werden (Fundpapier-Datenbank). Zweck der Speicherung ist die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit eines Ausländers und die Ermöglichung der Durchführung einer späteren Rückführung. § 49b AufenthG regelt den genaueren Inhalt und § 89a AufenthG die Nutzung dieser Datenbank.

---

<sup>175</sup> <http://www.bva.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/NationaleKopfstelleVIS/nationalekopfstellevis-node.html>.

### **e) Register zum vorübergehenden Schutz**

Gem. § 91a AufenthG führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Register über die Ausländer nach § 24 Abs. 1 AufenthG - Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz –, die ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis beantragt haben, und über deren Familienangehörige zum Zweck der Aufenthaltsgewährung, der Verteilung der aufgenommenen Ausländer im Bundesgebiet, der Wohnsitzverlegung aufgenommener Ausländer in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Familienzusammenführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr.

Die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen sind verpflichtet, die jeweiligen Daten unverzüglich an die Registerbehörde zu übermitteln, wenn (1.) eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 oder (2.) ein Visum zur Inanspruchnahme vorübergehenden Schutzes im Bundesgebiet beantragt wurden. Die Daten dürfen auf Ersuchen an die Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen und andere Organisationseinheiten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum Zweck der Erfüllung ihrer ausländer- und asylrechtlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufenthaltsgewährung, der Verteilung der aufgenommenen Ausländer im Bundesgebiet, der Wohnsitzverlegung aufgenommener Ausländer in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Familienzusammenführung und der Förderung der freiwilligen Rückkehr übermittelt werden.

## **VI. Nachrichtendienste**

### **1. Verfassungsschutz**

#### **a) Informationsübermittlung zwischen den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder**

##### **(I) Gegenseitige Unterrichtung**

§ 1 Abs. 2 BVerfSchG statuiert, dass der Bund und die Länder verpflichtet sind, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Dies setzt insbesondere eine laufende gegenseitige Information und Unterrichtung über die jeweils vorhandenen Erkenntnisse voraus.<sup>176</sup>

Diese gegenseitige Unterrichtung wird durch § 6 BVerfSchG näher ausgestaltet. Nach § 6 Abs. 1 BVerfSchG übermitteln sich die Landesbehörden und das Bundesamt unverzüglich die für ihre Aufgaben relevanten Informationen, einschließlich der Erkenntnisse ihrer

---

<sup>176</sup> Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 1 BVerfSchG Rn. 21.

Auswertungen. Wenn eine übermittelnde Behörde sich dies vorbehält, dürfen die übermittelten Daten nur mit ihrer Zustimmung an Stellen außerhalb der Behörden für Verfassungsschutz übermittelt werden.

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG unterrichtet das Bundesamt ferner die Landesbehörden, insbesondere durch Querschnittsauswertungen in Form von Struktur- und Methodikberichten sowie regelmäßig durch bundesweite Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen unter Berücksichtigung der entsprechenden Landeslageberichte. Nach § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BVerfSchG koordiniert das Bundesamt zudem die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden insbesondere auch durch die Vereinbarungen von Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Abs. 1 BVerfSchG.

## **(II) Koordinierungsaufgaben des Bundesamtes**

§ 5 BVerfSchG regelt die weiteren Zuständigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die neben der in § 5 Abs. 1, 2 BVerfSchG geregelten eigenständigen Sammlung und Auswertung von Informationen bestehen und die Koordination der Tätigkeit der Landesämter betreffen. Nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG koordiniert das Bundesamt die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden. Dies schließt insbesondere die Vereinbarung von (1.) einheitlichen Vorschriften zur Gewährleistung der Zusammenarbeitsfähigkeit, (2.) allgemeinen Arbeitsschwerpunkten und arbeitsteiliger Durchführung der Aufgaben sowie (3.) Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Abs. 1 ein.

Nach § 5 Abs. 4 BVerfSchG unterstützt das Bundesamt als Zentralstelle die Landesbehörden für Verfassungsschutz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere durch (1.) Bereitstellung des nachrichtendienstlichen Informationssystems, (2.) zentrale Einrichtungen im Bereich besonderer technischer und fachlicher Fähigkeiten, (3.) Erforschung und Entwicklung von Methoden und Arbeitsweisen im Verfassungsschutz und (4.) Fortbildung in speziellen Arbeitsbereichen.

Nach § 5 Abs. 4 BVerfSchG obliegt dem Bundesamt für Verfassungsschutz zudem grundsätzlich der erforderliche Dienstverkehr mit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz kann seit dem Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 26. Juli

2016<sup>177</sup> zudem gem. §§ 22b u. 22c BVerfSchG auch gemeinsame Dateien mit ausländischen Nachrichtendiensten einrichten.

### (III) Nachrichtendienstliches Informationssystem (NADIS)

Nach § 6 Abs. 2 BVerfSchG sind die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten beim Bundesamt gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Dies geschieht im sogenannten „Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS)“, das ursprünglich als reines Aktenhinweissystem ausgestaltet war. Nach und nach wurden die Speicherungsmöglichkeiten jedoch erweitert.<sup>178</sup> Zuletzt wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 26. Juli 2016<sup>179</sup> eine Rechtsgrundlage für die umfassende Speicherung und Nutzung auch von Volltexten und anderen Medien geschaffen. Nach der Gesetzesbegründung sei dies insbesondere zur länderübergreifenden Auswertung der vorhandenen Informationen wichtig. Liege einer NADIS-Speicherung beispielsweise eine polizeiliche Meldung oder eine Rede in einer extremistischen Organisation zugrunde, sei es wichtig, auch diese Ursprungsdokumente in der Datenbank abzulegen, um auf diese relevanten Informationen beschleunigt zugreifen zu können.<sup>180</sup>

Eingeschränkt werden soll also nicht mehr die Speicherung, wohl aber die Abfrage und Zugriffsberechtigung auf die Datenbank.

Nach § 6 Abs. 2 S. 6 BVerfSchG ist eine **Abfrage** von Daten nur zulässig, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben, mit denen der Abfragende unmittelbar betraut ist, erforderlich ist. Dies setze ein Aufklärungsziel zu dem Phänomenbereich voraus, dessen Aufklärung dem Mitarbeiter obliegt. Auch der Abfrageumfang sei vom Erforderlichkeitsprinzip begrenzt. Dies gelte sowohl für die Suchanfragen als auch insbesondere für den Abruf und die Anzeige von Beziehungen zwischen den gespeicherten Personen, Objekten und Ereignissen (Beziehungsgeflechten). Die analytische Auswertung vollziehe sich schrittweise. In der Grundeinstellung seien nur die unmittelbaren Beziehungen eingeschlossen. Eine Abfrage könne vom Bearbeiter allerdings auch in nachgelagerte Beziehungen expandiert werden, indem in der Regel gezielt zu bestimmten Zusammenhängen mit diesen verbundene Informationen in die Recherche einbezogen werden (z. B. indem von einer angezeigten Veranstaltung auf die Abfrage auch der weiteren Teilnehmer der Veranstaltung expandiert

---

<sup>177</sup> BGBl. I 2016, S. 1818.

<sup>178</sup> Vgl. Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig: Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 6 BVerfSchG Rn. 23 ff.

<sup>179</sup> BGBl. I 2015, S. 1938 ff.

<sup>180</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 22.

wird). Die Erforderlichkeit sei im Einzelfall unter Würdigung der Erkenntnislage mit Blick auf das Aufklärungsziel für jeden Expansionsschritt zu würdigen. Weitere schematische gesetzliche Vorgaben seien dazu nicht sachgerecht möglich. Durchführungsmaßgaben, die speziell auch den Sachverhalt anwendungs-bereichsübergreifender Recherche betreffen und ggf. auch datenartenspezifisch differenzieren, würden jedoch in der Dateianordnung getroffen, also mit Beteiligung der/des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfDI) und Zustimmung des Bundesministeriums des Innern (BMI). Die Abfragepraxis unterliege zudem der Vollprotokollierung, die eine gezielte Einzelfallkontrolle ermöglicht, und mit der auch die jeweiligen Expansionen dokumentiert seien.<sup>181</sup>

Nach § 6 Abs. 2 S. 7 BVerfSchG ist die **Zugriffsberechtigung für Daten**, die nicht zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, auf Personen zu beschränken, die mit der Erfassung von Daten oder Analysen betraut sind.

Bei der Datenerfassung sei dies notwendig, um die Anlegung von Doubletten zu vermeiden (wenn z. B. an einer Veranstaltung sowohl Ausländerextremisten als auch deutsche Rechtsextremisten teilgenommen haben). Weitergehende Auswertungen seien für diesen Personenkreis nicht erforderlich, da ihre Abfrageberechtigung bereits gemäß Satz 6 entsprechend beschränkt sei. Gesichert werde diese Beschränkung organisatorisch durch die Aufgabenzuweisung. Mit der Vollprotokollierung sei dies auch effektiv kontrollierbar. Technisch ließen sich solche Einschränkungen hingegen nicht ohne schwerwiegende Beeinträchtigung der Performanz – und damit erhebliche praktische Beeinträchtigungen für alle Nutzer – implementieren.<sup>182</sup>

Von besonderer Bedeutung sei das Erkennen von Zusammenhängen für analytische Aufgaben. Dies sei nicht auf den Bereich der Auswertung beschränkt, sondern ebenso bei der Vorbereitung von Beschaffungsmaßnahmen bedeutsam. Eine darüber noch hinausgehende Konkretisierung von Zugriffsrechten bereits auf gesetzlicher Ebene sei sachgerecht nicht möglich. Insbesondere könnte insoweit keine Beschränkung auf höhere Funktionsebenen erfolgen. Das Analysetool sei gerade Handwerkszeug sachbearbeitender Aufgaben, nicht von Leitungsfunktionen. Es müsse als Handwerkszeug gerade den Mitarbeitern zur Verfügung stehen, die diese Arbeit alltäglich ausüben. Dies seien allerdings nicht Personen in den nicht selbst operativ tätigen Abteilungen des Bundesamtes. Insoweit erfolgt also bereits durch das

---

<sup>181</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 23 f.

<sup>182</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 24.

Gesetz eine Abschtung, die eine hohe Anzahl von Beschäftigten von solchem Zugriff ausnehme.<sup>183</sup>

Nach § 6 Abs. 2 S. 8 BVerfSchG ist die **Zugriffsberechtigung für Unterlagen**, die gespeicherte Angaben belegen, zudem auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Anwendungsgebiet betraut sind. Diese sogenannten Ursprungsdokumente würden nur Personen des Anwendungsgebietes angezeigt, in dem die Speicherung vorgenommen wurde. Diese Unterlagen seien nicht Gegenstand der für Analysezwecke strukturierten Datenerfassung. Der Zugriff verbessere insoweit die Verfügbarkeit von Zusatzinformationen, sei aber für Analysezwecke nicht zwingend. Für Mitarbeiter, die nicht in dem Anwendungsgebiet eingesetzt sind, in dem das Ursprungsdokument gespeichert wurde, sei ein eigener Zugriff auf das Ursprungsdokument daher nicht vorgesehen. Wenn hier der Bearbeiter bei seiner Auswertung auf einen solchen Zusammenhang zu einem anderen Bereich stoße und weitere Informationen benötigt, müsse er sich dazu mit den zuständigen Mitarbeitern in Verbindung setzen. Als verschiedene Anwendungsgebiete seien dabei grundsätzlich jeweils die verschiedenen Phänomenbereiche zu verstehen. Anders wäre es, wenn die Aufklärung phänomenbereichsübergreifender Zusammenhänge als besonderes Projekt organisiert oder bestimmten Mitarbeitern als besondere Aufgabe übertragen sei. Dann sei in diesem Anwendungsgebiet wiederum auch der Zugriff auf Ursprungsdokumente durchgängig zulässig.<sup>184</sup>

Gem. § 6 Abs. 2 BVerfSchG ist ferner der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen nicht zulässig. Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts trägt jede Verfassungsschutzbehörde nur für die von ihr eingegebenen Daten; nur sie darf diese Daten verändern, sperren oder löschen. Die eingebende Stelle muss feststellbar sein.

Gem. § 6 Abs. 3 BVerfSchG trifft das Bundesamt für Verfassungsschutz für die gemeinsamen Dateien die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach dem Bundesdatenschutzgesetz. Es hat bei jedem Zugriff für Zwecke der Datenschutzkontrolle den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der abgefragten Datensätze ermöglichen, sowie die abfragende Stelle zu protokollieren.

---

<sup>183</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 24.

<sup>184</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 24.

#### **(IV) V-Leute-Datei**

Im Mai 2013 hat sich Innenministerkonferenz darauf geeinigt, eine Dokumentation über den Einsatz aller V-Personen in den „Beobachtungsobjekten“ des Verfassungsschutzes durch die verbindliche Festlegung von Zielen und Inhalten einer beim Bundesamt geführten zentralen V-Personen-Datei zu schaffen sowie eine entsprechenden Dateianordnung zu erstellen.<sup>185</sup> Nach Medienberichten ist diese Datei am 1. November 2015 in Betrieb genommen worden.<sup>186</sup>

V-Personen der Polizeien werden von dieser Datei jedoch wohl nicht erfasst sein.

#### **b) Informationsübermittlung mit externen Stellen**

##### **(I) Informationsabfrage**

Bei der Übermittlung von Informationen durch andere Behörden an den Verfassungsschutz ist danach zu unterscheiden, ob diese auf Ersuchen des Verfassungsschutzes oder auf Eigeninitiative der übermittelnden Behörde erfolgt.

Gem. § 17 Abs. 1 BVerfSchG dürfen im Falle eines Ersuchens grundsätzlich nur die Daten übermittelt werden, die bei der ersuchten Behörde bekannt sind oder aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können. Gem. § 18 Abs. 3 BVerfSchG darf das Bundesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben ausdrücklich auch die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien sowie andere Behörden um Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen ersuchen. Unter den gleichen Voraussetzungen dürfen auch Verfassungsschutzbehörden der Länder die oben genannten Stellen sowie die Behörden des Bundes um die Übermittlung solcher Informationen ersuchen. § 18 Abs. 4 BVerfSchG sieht für den Fall, dass durch die Übermittlung der Zweck der Maßnahme gefährdet oder der Betroffene unverhältnismäßig beeinträchtigt würde, vor, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben auch die amtlichen Register selbstständig einsehen darf.

§ 18 Abs. 1 BVerfSchG regelt den Grundsatz, wonach die Behörden des Bundes von sich aus das Bundesamt für Verfassungsschutz oder die Verfassungsschutzbehörde eines Landes über die ihnen bekanntgewordenen Tatsachen unterrichten, die im Rahmen der Aufgabenbeschreibung der Verfassungsschutzbehörden von Relevanz sind. § 18 Abs. 1a

---

<sup>185</sup> Vgl. Sammlung Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - Geschäftsstelle - Berlin, den 28.05.13 der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 197. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

<sup>186</sup> Vgl. <https://www.abendblatt.de/politik/article206510525/Verfassungsschutz-startet-zentrale-V-Leute-Datei.html>.

BVerfSchG erweitert diese Pflicht noch einmal explizit auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Ausländerbehörden der Länder und stellt gesonderte Regelungen für die Weiterübermittlung dieser Informationen an ausländische Stellen auf. § 18 Abs. 1b BVerfSchG erweitert dieser Übermittlungspflichten noch einmal ausdrücklich auf die Staatsanwaltschaften sowie, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen. Aus Kompetenzgründen findet die Regelung allerdings keine Anwendung für die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes.

## **(II) Informationsweitergabe**

§ 19 BVerfSchG regelt die Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an inländische und ausländische öffentliche Stellen sowie an Private. Die §§ 20; 21 BVerfSchG regeln die Übermittlung von Informationen durch das Bundesamt bzw. die Landesämter an Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes.

Grundsätzlich ist die Datenübermittlung in das Ermessen des Verfassungsschutzes gestellt. Jedenfalls nach einigen Verfassungsschutzgesetzen ist der Datenaustausch damit asymmetrisch ausgestaltet, da andere Behörden verpflichtet sind, dem Verfassungsschutz ihre Daten zur Verfügung zu stellen.

Eine Übermittlungspflicht für den Verfassungsschutz auf Bundesebene statuiert lediglich § 20 BVerfSchG, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten erforderlich ist.<sup>187</sup> Die in § 23 BVerfSchG normierten Übermittlungsverbote gelten allerdings auch für § 20 BVerfSchG. Danach hat die Übermittlung besonders zu unterbleiben, wenn (2.) überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern oder (3.) besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen, wozu besonders auch Geheimschutzregelungen zählen. Mangels externer

---

<sup>187</sup> Trotz des klaren Wortlauts des § 20 BVerfSchG wird z.T. dennoch ein Ermessensspielraum der Nachrichtendienste bzgl. der Übermittlung behauptet, bezeichnend die Begründung dazu bei Siems, Datenübermittlung in der sicherheitsbehördlichen Kooperation, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Sechster Teil § 7 Rn. 24, m.w.N.: „Denn anderenfalls wäre eine nachrichtendienstliche Informationssammlung in Staatsschutzdelikten regelmäßig von Übermittlungen an Strafverfolgungsbehörden und deren Ermittlungen überlagert.“

Kontrollinstanzen ist dabei die Beurteilung des Vorliegens dieser Voraussetzungen weitgehend in die Einschätzung des Verfassungsschutzes selbst gestellt.<sup>188</sup>

In den einzelnen Ländern existieren – soweit die Materie nicht ohnehin durch das Bundesverfassungsschutzgesetz geregelt wird - jeweils entsprechende Regelungen.

## **2. Bundesnachrichtendienst/Militärischer Abschirmdienst**

Die Übermittlungsbefugnisse des BND sind in den §§ 23; 24 BNDG geregelt. Diejenigen des MAD in den §§ 10 ff. MADG. In beiden Gesetzen entsprechen die Regelungen im Wesentlichen denjenigen des Verfassungsschutzgesetzes bzw. verweisen zum Teil auch auf diese.

## **VII. Übergreifende Ansätze zur Informationsübermittlung**

Neben den oben aufgezeigten jeweils sachgebietsorientierten Regelungen gibt es seit einiger Zeit zunehmend Versuche, den Informationsaustausch sachgebietsübergreifend zu gestalten. Hierfür wurden zum einen übergreifende Dateien eingerichtet. Zum anderen wurden fachbereichsübergreifende Institutionen geschaffen, die den interpersonellen Austausch ermöglichen sollen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegen Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendiensten ermöglichen, angesichts der unterschiedlichen Aufgaben der jeweiligen Behörden gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen: „Aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt insoweit ein informationelles Trennungsprinzip. Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, begründen sie einen besonders schweren Eingriff. Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden muss deshalb grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt. Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer

---

<sup>188</sup> Ähnlich Gusy, Nachrichtendienste in der sicherheitsbehördlichen Kooperation, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Vierter Teil § 2 Rn. 54. Abermals bezeichnend die Formulierung bei Siems, Datenübermittlung in der sicherheitsbehördlichen Kooperation, ebd., Sechster Teil § 7 Rn. 85, in Hinblick auf die Übermittlungspflichten der Nachrichtendienste im Strafprozess: „Will der ersuchte Nachrichtendienst keine Auskunft erteilen, kann er sich auf die Ausschlussgründe des § 23 BVerfSchG berufen.“

gesetzlicher Regelungen gesichert sein; auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden.“<sup>189</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat die Diskussion um das sogenannte Trennungsgebot<sup>190</sup> für sich somit dahingehend unterschieden, dass es dieses nicht als strikt formales Prinzip anwendet, sondern gewichtend in die jeweilige Verhältnismäßigkeitsprüfung einstellt.

## **1. Übergreifende Dateien**

### **a) Antiterrordatei**

Gem. § 1 ATDG führen das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei, die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst und das Zollkriminalamt (beteiligte Behörden) beim Bundeskriminalamt zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland eine gemeinsame standardisierte zentrale Antiterrordatei (Antiterrordatei). Zudem kann der Bundesminister des Innern kann, bei Landesbehörden auf Ersuchen des jeweils zuständigen Landes, durch Rechtsverordnung weitere Polizeivollzugsbehörden als beteiligte Behörden zur Teilnahme an der Antiterrordatei berechtigen.

Gem. § 2 ATDG sind die beteiligten Behörden verpflichtet, bereits erhobene – in § 3 ATDG näher konkretisierte – Daten in der Antiterrordatei zu speichern, wenn sie gemäß den für sie geltenden Rechtsvorschriften über polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse (Erkenntnisse) verfügen, aus denen sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Daten für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland erforderlich sind. Eine solche Speicherung setzt allerdings voraus, dass die beteiligten Behörden die Daten nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften automatisiert verarbeiten dürfen.

Gem. § 3 ATDG unterscheidet das Gesetz dabei insbesondere zwischen den sogenannten Grunddaten – die sich im Wesentlichen auf die Identifikation der betreffenden Person beziehen – und den sogenannten erweiterten Grunddaten, die die weiteren zu speichernden Daten bezeichnen, welche in der Regel sensiblere Informationen beinhalten.

Gem. § 4 ATDG darf eine Behörde, soweit besondere Geheimhaltungsinteressen oder besonders schutzwürdige Interessen des Betroffenen dies ausnahmsweise erfordern, entweder

---

<sup>189</sup> BVerfGE 133, 277 (329).

<sup>190</sup> Vgl. dazu Dorn, Das Trennungsgebot in verfassungshistorischer Perspektive, 2004.

von einer Speicherung der sogenannten erweiterten Grunddaten ganz oder teilweise absehen (beschränkte Speicherung) oder die Daten in der Weise eingeben, dass die anderen beteiligten Behörden im Falle einer Abfrage die Speicherung der Daten nicht erkennen und keinen Zugriff auf die gespeicherten Daten erhalten (verdeckte Speicherung).

Gem. § 5 ATDG dürfen die beteiligten Behörden die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten im automatisierten Verfahren nutzen, soweit dies zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich ist. Die Antiterrordatei ist jedoch zunächst auf die Informationsanbahnung beschränkt und eine Nutzung der Daten zur operativen Aufgabenwahrnehmung ist nur in dringenden Ausnahmefällen vorgesehen.<sup>191</sup> Im Falle eines Treffers erhält die abfragende Behörde deshalb zunächst einmal lediglich Zugriff auf die gespeicherten Grunddaten einer Person. Auf die zu Personen gespeicherten erweiterten Grunddaten kann die abfragende Behörde Zugriff erhalten, wenn die Behörde, die die Daten eingegeben hat, dies im Einzelfall auf Ersuchen gewährt. Die Entscheidung hierüber richtet sich nach den jeweils geltenden Übermittlungsvorschriften.

Unmittelbar auf die erweiterten Grunddaten darf die abfragende Behörde nur zugreifen, wenn dies aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann (Eilfall). Ob ein Eilfall vorliegt, entscheidet der Behördenleiter oder ein von ihm besonders beauftragter Beamter des höheren Dienstes. Die Übermittlung von Erkenntnissen aufgrund eines Ersuchens nach zwischen den beteiligten Behörden richtet sich gem. § 7 ATDG nach den jeweils geltenden Übermittlungsvorschriften.

Die abfragende Behörde darf gem. § 6 ATDG die Daten, auf die sie Zugriff erhalten hat, grundsätzlich nur zur Prüfung für ein Ersuchen um Übermittlung von Erkenntnissen zur Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgabe zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus verwenden. Eine Verwendung zu einem anderen Zweck als zur Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgabe zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist nur zulässig, soweit (1.) dies zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat oder zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit

---

<sup>191</sup> Dies mindert nach Einschätzung des BVerfG zugleich das Eingriffsgewicht der Antiterrordatei, BVerfGE 133, 277 (329).

einer Person erforderlich ist, *und* (2.) die Behörde, die die Daten eingegeben hat, der Verwendung zustimmt.

Gem. § 8 ATDG liegt datenschutzrechtliche Verantwortung für die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten, namentlich für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit und Aktualität der Daten bei der Behörde, die die Daten eingegeben hat.

Daneben bestehen insbesondere weitere Protokollierungs- und Verfahrenspflichten. § 12 ATDG sieht die Einführung einer Errichtungsanordnung durch das BKA vor, in der weitere Einzelheiten zu regeln sind.

Eine zur Antiterrordatei parallel ausgestaltete Datei existiert mit der sogenannten Rechtsextremismusdatei, die im Rechtsextremismusdatei-Gesetz geregelt ist.

#### **b) Projektbezogene gemeinsame Dateien**

Mit dem sogenannten Gemeinsame-Dateien-Gesetz vom 22. Dezember 2006<sup>192</sup> wurde nicht nur die Antiterrordatei eingeführt. Daneben wurden auch die gesetzlichen Voraussetzungen für sogenannte projektbezogene gemeinsame Dateien geschaffen und in die jeweiligen Fachgesetze eingefügt (vgl. § 22a BVerfSchG; § 9a BNDG; § 9a BKAG).

Die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der MAD, der BND und das ZKA sollen so zur temporären Errichtung von bzw. Teilnahme an projektbezogenen Dateien ermächtigt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Projektdatei hängt davon ab, welche der genannten Sicherheitsbehörden an der jeweiligen projektbezogenen Zusammenarbeit teilnehmen. Voraussetzung der Errichtung einer gemeinsamen Projektdatei ist, dass sie der Unterstützung einer „projektbezogenen Zusammenarbeit“ zwischen den beteiligten Behörden dient. Die Möglichkeiten zur Errichtung einer Projektdatei werden durch den Projektbezug begrenzt. Dieser ist grundsätzlich auf den Austausch von Informationen im Bereich des internationalen Terrorismus gerichtet. Projektauftrag, Projektziele sowie die Verfahrensweisen der beteiligten Sicherheitsbehörden müssen zu Beginn des Projekts zwischen den beteiligten Behörden konkret vereinbart werden. Die an der Projektarbeit beteiligten Behörden dürfen die Daten nur dann in die gemeinsame Datei eingeben, wenn sie diese Daten auch allen an dem Projekt beteiligten Behörden nach den geltenden Übermittlungsvorschriften übermitteln dürfen.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> BGBl. I 2016, S. 3409.

<sup>193</sup> Vgl. BT-Drs. 16/2950, S. 23 ff.

Mangels Publikationspflicht der jeweiligen Errichtungsanordnungen, die grundsätzlich als Verwaltungsvorschriften und nicht als Rechtsverordnungen ergehen, ist von außen allerdings kaum abzuschätzen, wie viele bzw. zu welchen Projektthemen derartige Dateien existieren.<sup>194</sup>

## **2. Institutionelle Ansätze – insbesondere das GATZ**

Aufgrund eines Beschlusses der Innenministerkonferenz wurde 2004 das sogenannte Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) mit Sitz in Berlin-Treptow eingerichtet. Es dient spezifisch der Bekämpfung und Verfolgung des islamistischen Terrorismus.

Es gehört u.a. neben dem Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ), in welchem die Phänomenbereiche Rechts-, Links-, Ausländerextremismus und -terrorismus sowie Spionage bearbeitet werden, dem Gemeinsamen Internetzentrum (GIZ) sowie dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) zu einem Konglomerat deutscher Sicherheitskoordinierungsgruppen.<sup>195</sup>

Das GATZ ist keine eigenständige Behörde, sondern als bloße Kooperationsplattform fungieren. Die Ziele des GTAZ liegen in der Bündelung, Bewertung und Verdichtung der jeweils vorliegenden Informationen, in einer arbeitsteiligen Bekämpfung des stetig wachsenden Terrorismus und Extremismus, in der Minimierung von Informationsverlusten und Redundanzen durch behördenübergreifende Schnittstellen sowie in der Abstimmung und Koordination von operativen Maßnahmen. Gewährleistet werden soll dies durch einen stetigen operativen Informationsaustausch, Fallauswertungen, Aufklärungen des islamistisch-terroristischen Personenpotenzials, Ressourcenbündelungen und eine tägliche Lagebesprechung an der sämtliche Behörden beteiligt werden.<sup>196</sup>

Das GTAZ steht unter der zentralen Führung des Bundeskriminalamtes (BKA) sowie des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV). Als weitere dauerhafte Mitglieder wurden der Bundesnachrichtendienst (BND), der Militärische Abschirmdienst (MAD), die Bundespolizei (BPOL), das Zollkriminalamt (ZKA), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Landeskriminalämter (LKA), die Landesämter des Verfassungsschutzes (LfV) und die Generalbundesanwaltschaft (GBA) bestimmt. Insgesamt sind 40 Behörden im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum mit rund 230 Mitarbeitern vertreten. Damit ist das GTAZ

---

<sup>194</sup> Vgl. Graulich, in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 9a BKAG Rn. 1.

<sup>195</sup> Weisser, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142 (143), m.w.N.

<sup>196</sup> Weisser, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142 (143), m.w.N.

europaweit eine der größten Analyseeinheiten für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus.<sup>197</sup>

Dabei besteht eine räumliche und inhaltliche Trennung der einzelnen Informationszentren. So wurde durch das BKA das „Polizeiliche Informations- und Analysezentrum“ (PIAZ) eingerichtet. Parallel hierzu baute das BfV das „Nachrichtendienstliche Informations- und Analysezentrum“ (NIAZ) unter ausschließlicher Beteiligung der drei deutschen Nachrichtendienste auf. Ziel hierbei ist die zentrale Zusammenfassung von Analysespezialisten, wobei jeder Verbindungsbeamte ausschließlich direkten Zugriff auf die Daten seiner Entsendebehörde hat.<sup>198</sup>

Problematisch an dem GTAZ erscheint vor allem, dass durch die enge personelle Kooperation der Beteiligten Behörden der Informationsfluss im Einzelnen kaum extern zu kontrollieren ist. Bedenklich erscheint dies zum einen in Hinblick auf das Trennungsgebot. Zum anderen drohen entsprechende verfahrensrechtliche Regelungen, die dem Grundrechtsschutz dienen, nicht zuletzt durch eine so ermöglichte informelle Kommunikation ausgehebelt zu werden.

---

<sup>197</sup> Weisser, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142 (143), m.w.N.

<sup>198</sup> Weisser, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142 (143), m.w.N.

### **C. Sicherheitsgesetzgebung seit 2011**

Die Sicherheitsgesetzgebung hat seit dem Jahre 2011 den auch bereits in den Jahren zuvor eingeschlagenen Weg fortgesetzt.<sup>199</sup> In erster Linie wurden die Befugnisse zur verdeckten Informationserhebung weiter ausgebaut. Daneben wurde auch vielfach versucht, den Informationsfluss zwischen den Sicherheitsbehörden zu verbessern. Dabei hat sich auch die Tendenz zu einer Zentralisierung fortgesetzt, indem die Kompetenzen der Bundesbehörden weiter gestärkt wurden.

Zum Teil wurden in den jeweiligen inhaltlichen Abschnitten bereits Ausführungen zur Entwicklung des jeweiligen Gesetzesrechts gemacht. An dieser Stelle soll noch einmal eine chronologische Darstellung der wichtigsten Gesetze im Sicherheitsrecht seit 2011 vorgenommen werden. Die Inhaltsgaben sind dabei keineswegs vollständig, sondern sollen einen auf die vorliegend interessierenden Fragen beschränkten Überblick vermitteln.<sup>200</sup>

#### **2011/12/07 Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes**

Das Gesetz diente der Umsetzung der Ergebnisse der Evaluierung einzelner Vorschriften zur Regelung von Befugnissen der Nachrichtendienste des Bundes. Neuregelung der Besonderen Auskunftersuche gem. § 8a ff. BVerfSchG.<sup>201</sup>

#### **2011/12/22 Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndatei und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Inkrafttreten 16.2013)**

Einführung der Visa-Warndatei und korrespondierende Änderungen in ausländerrechtlichen Vorschriften.<sup>202</sup>

#### **2012/08/20 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus**

Einführung des „Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz – RED-G)“.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> Vgl. zu dieser Entwicklung Gusy, Vom „Neuen Sicherheitsbegriff“ zur „Neuen Sicherheitsarchitektur“, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, 2012, S. 71; Poscher, Sicherheitsverfassungsrecht im Wandel, in: Vesting/Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 245.

<sup>200</sup> Vgl. auch die hilfreiche Übersicht bei <https://netzpolitik.org/2017/chronik-des-ueberwachungsstaates/>.

<sup>201</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/378/37856.html>; BT-Drs 17/6925 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2011, S. 2576.

<sup>202</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/361/36165.html>; BT-Drs 17/6643 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2011, S. 3037.

<sup>203</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/417/41716.html>; BT-Drs 17/8672 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2012, S. 1798.

**2013/07/01 Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft**

Anpassung der gesetzlichen Regelungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zur Speicherung und Verwendung von Telekommunikationsdaten an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 130, 151).<sup>204</sup>

**2014/12/18 Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze**

Anpassung des ATDG und des REDG an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 133, 277); Einführung des § 6a ATDG.<sup>205</sup>

**2015/07/27 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung**

AufenthG: Neuregelung des Abschiebungsrechts §§ 52 ff. AufenthG.<sup>206</sup>

**2015/11/17 Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes**

Stärkung der Rolle des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber den Landesbehörden; BVerfSchG: § 2 Abs. 2 eingefügt; § 5 Abs. 2 und 3 neuregelt; Absätze 4 und 5 werden angefügt; Neufassung § 6 Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden; Einführung §§ 9a, 9b BVerfSchG die erstmals Voraussetzungen für Einsatz Verdeckter Mitarbeiter/V-Personen regeln und Möglichkeiten der Straftatenbegehung schaffen; Neuregelung bezüglich Datenschutz und Aktenführungen; Neuregelung § 16 Öffentlichkeitsarbeit; Einführung § 18 Abs. 1b – Unterrichtungspflicht für Staatsanwaltschaften, Polizeien etc.; § 19: Konkretisierung der Übermittlungsvoraussetzungen bei mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Informationen; Entsprechende bzw. ergänzende Änderungen in anderen Gesetzen u.a. BNDG und MADG.<sup>207</sup>

**2015/12/10 Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten**

TKG: Wiedereinführung der sogenannten Vorratsdatenspeicherung.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/486/48610.html>; BT-Drs. 17/12034 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2013, S. 1602.

<sup>205</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/593/59398.html>; BT-Drs 18/1565 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2014, S. 2318.

<sup>206</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/643/64395.html>; BT-Drs 18/4097 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2015, S. 1386

<sup>207</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/661/66137.html>; BT-Drs 18/4654 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2015, S. 1938.

<sup>208</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/672/67296.html>; BT-Drs 18/5088 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2015, S. 2218.

**2016/02/02 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu  
aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz)**

Betrifft vor allem Änderungen im AZRG, AsylG und AufenthG zur verbesserten  
Registrierung und Identifikation von Flüchtlingen.<sup>209</sup>

**2016/07/26 Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des  
internationalen Terrorismus**

BVerfSchG: Einführung §§ 22b, 22c – Gemeinsame Dateien mit ausländischen  
Nachrichtendiensten;

BNDG: § 2a Einführung Ermächtigung zu besonderen Auskunftsverlangen für BND;

BPolG: §§ 28, 28a Ermächtigung zum Einsatz verdeckter Ermittler und des Einsatzes  
technischer Mittel zur Eigensicherung

TKG: Neufassung § 111.<sup>210</sup>

**2016/11/30 Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der  
Nachrichtendienste des Bundes**

PKGrG: Einführung des Ständigen Bevollmächtigten sowie von Beschäftigten des  
Parlamentarischen Kontrollgremiums.<sup>211</sup>

**2016/12/23 Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des  
Bundesnachrichtendienstes**

Gesetzliche Regelung der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung durch den BND.<sup>212</sup>

**2017/06/01 Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes**

Anpassung des BKAG an die an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts  
(BVerfGE 141, 220).

BKAG: Neben umfassender Neustrukturierung, die am 25.Mai 2018 in Kraft tritt, Einführung  
von § 20y Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot und § 20z Elektronische  
Aufenthaltsüberwachung.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/710/71011.html>; BT-Drs 18/7043 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2016,  
S. 130.

<sup>210</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/747/74738.html>; BT-Drs 18/8702 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2016,  
S. 1818.

<sup>211</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/752/75279.html>; BT-Drs 18/9040 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2016,  
S. 2746.

<sup>212</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/752/75280.html>; BT-Drs 18/9041 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2016,  
S. 3346.

**2017/07/20 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht**

AufenthG: Erweiterung der Gründe für Abschiebungshaft und Sicherungshaft gem. § 62 auf terroristische Bedrohungen, Zulässigkeit der Sicherungshaft in diesen Fällen auch bei Abschiebungshindernissen; Einführung § 56a AufenthG; Einbezug des BKA bei Identitätsfeststellung nach § 89 AufenthG.<sup>214</sup>

**2017/08/17 Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens**

StPO: Einführung § 100a – Quellen TKÜ; § 100b Online-Durchsuchung.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/798/79864.html>; BT-Drs 18/11163 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2017, S. 1354.

<sup>214</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/800/80058.html>; BT-Drs 18/11546 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2017, S. 2780.

<sup>215</sup> <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/788/78842.html>; BT-Drs 18/11277 (Gesetzentwurf); BGBl. I 2017, S. 3202.

## **D. Schlussübersicht**

Angesichts des Schwerpunkts auf der Darstellung der Strukturen der Sicherheitsarchitektur kann an dieser Stelle auf eine Zusammenfassung verzichtet werden. Für einen Überblick wird stattdessen auf die Einführungen zu den jeweiligen Abschnitten verwiesen.

<b>A. Aufgabenverteilung</b>	S. 4
<u><a href="#">I. Überblick</a></u>	S. 4
<u><a href="#">III.1. Strafrecht als Bestandteil der Kriminalprävention</a></u>	S. 9
<u><a href="#">IV.1. Aufgabe der Polizei zur Straftatenverhütung</a></u>	S. 23
<u><a href="#">V. Ordnungsrecht: Aufenthaltsrecht als Mittel der Kriminalprävention</a></u>	S. 30
<u><a href="#">VI.1.a. Aufgabe des Verfassungsschutzes</a></u>	S. 37
<b>B. Informationsaustausch</b>	S. 44
<u><a href="#">I. Bedeutung des Informationsaustauschs</a></u>	S. 44
<u><a href="#">II. Verfassungsrechtliche Vorgaben</a></u>	S. 45
<u><a href="#">VII. Übergreifende Ansätze zur Informationsübermittlung</a></u>	S. 80
<b><u><a href="#">C. Sicherheitsgesetzgebung seit 2011</a></u></b>	S. 86