

Schriften zum Strafrecht

Heft 239

**Die Zusammenarbeit
von Generalbundesanwalt und
Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen
gegen den internationalen
Terrorismus**

Von

Felix Graulich



Duncker & Humblot · Berlin

FELIX GRAULICH

Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt
und Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen
gegen den internationalen Terrorismus

Schriften zum Strafrecht

Heft 239

Die Zusammenarbeit
von Generalbundesanwalt und
Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen
gegen den internationalen
Terrorismus

Von
Felix Graulich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen
hat diese Arbeit im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D21

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0558-9126

ISBN 978-3-428-14019-0 (Print)

ISBN 978-3-428-54019-8 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84019-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Dissertation wurde im August 2008 begonnen und im Mai 2010 eingereicht. Die mündliche Prüfung fand im Mai 2012 statt. Die Arbeit wurde im Juni 2012 noch einmal überarbeitet und aktualisiert.

Ich möchte das Vorwort nutzen, um den Personen zu danken, ohne die die Erstellung dieser Arbeit niemals möglich gewesen wäre.

Herrn RiOLG Professor Doktor Joachim Vogel danke ich für die Möglichkeit auf einem solch spannenden Gebiet meine Doktorarbeit verfassen zu dürfen sowie für die Unterstützung bei der Abfassung dieser Dissertation und für die Verfassung des Erstgutachtens. Außerdem danke ich ihm für die Vermittlung der einmaligen Chance, ein Interview mit einem Bundesanwalt führen zu können.

Herrn Professor Doktor Hans-Jürgen Kerner gebührt der Dank für die Vermittlung eines Interviews mit dem Bundeskriminalamt und für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für den Beistand in allen Stadien dieser Arbeit.

Ich danke Bundesanwalt Michael Bruns für das mit ihm geführte Interview im Februar 2010 und die davor und danach geführte Korrespondenz. Eine so offene und ehrliche Unterhaltung ist gerade im Bereich des Staatsschutzes nicht selbstverständlich und hat in hohem Maße zu wichtigen Erkenntnissen bei dieser Arbeit beigetragen. Daneben danke ich allen beteiligten Personen beim Bundeskriminalamt für das im Mai 2010 geführte Interview.

Außerdem danke ich Frau Juliane Malzacher für ihre tatkräftige Unterstützung und den netten Kontakt. Herauszuheben ist auch Frau Natascha Czetto mit ihrem unermüdlichen und zeitaufwendigen Einsatz gegen meine Rechtschreibungs- und Zeichensetzungsschwäche, für den ihr großer Dank gebührt. Ich danke auch Frau Anja Huss für die vielfältige Hilfe, die sie mir während der Abfassung dieser Arbeit zu Teil werden ließ. Ebenso danke ich Frau Daniela Franke für ihre Unterstützung in der letzten Phase dieser Arbeit.

Nicht zuletzt danke ich meinen Eltern, die mir durch ihre vielfältige und liebevolle Unterstützung ein sorgenfreies Studium und eine sorgenfreie Promotion ermöglicht haben und ohne die ich nicht zu dem Menschen geworden wäre, der ich heute bin.

Tübingen, im Juni 2012

Felix Graulich

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| A. Einleitung | 35 |
| I. Einführung | 35 |
| II. Gliederung | 36 |
| III. Beschränkungen | 40 |
| B. Stellung, Funktion und Aufgaben von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 42 |
| I. Der Generalbundesanwalt | 42 |
| II. Das Bundeskriminalamt | 83 |
| C. Internationaler Terrorismus – Strafrechtliche Erscheinungsformen ... | 168 |
| I. Definition des „Terrorismus“ | 168 |
| II. Definition der „Internationalität“ | 179 |
| III. Materiellstrafrechtliche Regelungen gegen Terrorismus | 184 |
| IV. Rechtstatsächliche Befunde zum internationalen Terrorismus | 232 |
| D. Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 252 |
| I. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 253 |
| II. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im „Vorfeld des Ermittlungsverfahrens“ | 303 |
| III. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt in Randbereichen der Gefahrenabwehr bezüglich des internationalen Terrorismus | 347 |
| IV. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im gerichtlichen Verfahren | 361 |
| V. Sonstige Bereiche der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus | 370 |
| VI. Fazit zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich internationaler Terrorismus | 376 |
| E. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Datenverarbeitung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 379 |
| I. Überblick über Daten und Datenbanken mit Bezug zum internationalen Terrorismus | 379 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| II. | Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 411 |
| III. | Besonderheiten bei der Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 426 |
| IV. | Zusammenfassung zur Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt bei der Datenverarbeitung | 436 |
| F. | Informelle Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus .. | 439 |
| I. | Informelle Zusammenarbeit | 440 |
| II. | Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit | 448 |
| III. | Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) | 450 |
| IV. | Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ) | 467 |
| V. | Exkurs: Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) | 474 |
| VI. | Exkurs: Aufbau eines gemeinsamen Zentrums zur Überwachung der Telekommunikation im Bundesverwaltungsamt | 481 |
| VII. | Fazit zur institutionalisierten informellen Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 484 |
| G. | Rechtsschutz in Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 487 |
| I. | Gerichtlicher Rechtsschutz außerhalb der strafrechtlichen Hauptverhandlung | 488 |
| II. | „Rechtsschutz“ durch das Hauptverfahren | 522 |
| III. | Fazit zum Rechtsschutz im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus bei Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 527 |
| H. | Analyse ausgewählter Zusammenarbeitsfälle von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 530 |
| I. | Verfahren im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und die Besondere Aufgaben Organisation USA | 531 |
| II. | Versuchte Anschläge auf zwei Nahverkehrszüge in Köln am 31. Juli 2006 – „Kölner Kofferbomber“ | 534 |
| III. | Die „Sauerlandgruppe“ | 537 |
| IV. | Zusammenfassung | 541 |
| I. | Analyse und Bewertung der gefundenen Ergebnisse zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus | 543 |
| I. | Zusammenfassung der Auswirkungen und Unterschiede durch die Sondersituation „Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung durch Bundesbehörden“ | 543 |

| | |
|--|------------|
| II. Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen | 555 |
| III. Abschließendes Fazit zur Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus | 556 |
| Anhang 1: Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns | 559 |
| Anhang 2: Interview mit dem BKA | 570 |
| Anhang 3: Bundeskriminalamtgesetz von 1951, 1969, 1973 und 1997 | 579 |
| Literaturverzeichnis | 601 |
| Stichwortverzeichnis | 632 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Einleitung | 35 |
| I. Einführung | 35 |
| II. Gliederung | 36 |
| III. Beschränkungen | 40 |
| B. Stellung, Funktion und Aufgaben von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 42 |
| I. Der Generalbundesanwalt | 42 |
| 1. Aufgaben des Generalbundesanwalts | 43 |
| 2. Zuständigkeit des Generalbundesanwalts in erstinstanzlichen Verfahren | 43 |
| a) Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in Staatsschutzsachen | 44 |
| b) Einführung eines zweiten Rechtszugs in Staatsschutz- sachen | 45 |
| 3. Erstinstanzliche Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte | 46 |
| a) Grundsätzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte | 48 |
| aa) Zuständigkeit gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 und Nr. 7 GVG | 48 |
| bb) Zuständigkeit im Bereich des Völkerstrafrechts, § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG | 48 |
| cc) Zuständigkeit hinsichtlich (ausländischer) terroristischer Vereinigungen, § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG | 50 |
| b) Evokative Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte | 51 |
| aa) Voraussetzung des Evokationsrechts des Generalbundes- anwalts | 52 |
| bb) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG | 53 |
| (1) Zuständigkeiten für Straftaten nach dem Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsge- fährdenden Gewalttaten | 54 |
| (2) Zuständigkeiten für (ausländische) kriminelle Vereinigungen | 55 |
| cc) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG | 55 |
| dd) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG | 56 |
| ee) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GVG | 60 |
| c) § 120 GVG und die Zuständigkeit bei „Zusammenhangstaten“ | 61 |
| d) Fazit zur erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundes bei der Strafverfolgung | 62 |

| | |
|---|-----|
| 4. Die Stellung des Generalbundesanwalts | 63 |
| a) Die verfassungsrechtliche Einordnung der Staatsanwaltschaft und speziell des Generalbundesanwalts | 63 |
| b) Ernennung des Generalbundesanwalts | 65 |
| c) Weisungsgebundenheit | 65 |
| d) Der Generalbundesanwalt als „politischer Beamter“ | 66 |
| 5. Ausstattung und Organisation der Generalbundesanwaltschaft | 68 |
| a) Die Generalbundesanwaltschaft als Behörde | 69 |
| b) Aufbau der Generalbundesanwaltschaft | 70 |
| c) Hauptsitz und Dienststellen | 70 |
| d) Personelle Ausstattung | 71 |
| e) Technische Ausstattung | 72 |
| f) Übersicht über die bisherigen Generalbundesanwälte | 73 |
| 6. Kompetenzen des Generalbundesanwalts | 73 |
| a) Strafprozessuale Kompetenzen | 74 |
| b) Ermittlungspersonen des Generalbundesanwalts | 77 |
| c) Datenzugriffsrechte | 78 |
| aa) Bei den Staatsanwaltschaften | 78 |
| bb) Bei sonstigen repressiv-tätigen Behörden | 79 |
| cc) Bei den präventiv tätigen Behörden | 80 |
| dd) Zugriff auf „Mischdateien“ | 80 |
| d) Fazit zu den Kompetenzen und Datenzugriffsmöglichkeiten des GBA | 81 |
| 7. Zusammenfassende Schlussbetrachtung zum Generalbundesanwalt | 82 |
| II. Das Bundeskriminalamt | 83 |
| 1. Weitere Polizeibehörden des Bundes | 83 |
| a) Die Bundespolizei | 84 |
| b) Das Zollkriminalamt | 89 |
| 2. Geschichte des Bundeskriminalamts | 92 |
| a) Vor der Gründung des Bundeskriminalamtes | 93 |
| b) Verfassungsrechtliche Grundlagen des Bundeskriminalamtes | 95 |
| c) Die Gründung des Bundeskriminalamtes | 97 |
| d) Erste Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 1969 | 99 |
| e) Zweite Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 1973 | 100 |
| f) Dritte Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 1997 | 102 |
| g) Vierte und fünfte Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 2002 und 2003 | 103 |
| h) Sechste Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 2009 | 104 |
| 3. Aufgaben des Bundeskriminalamts | 105 |
| a) Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts | 106 |
| aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Zentralstellen- funktion | 107 |
| bb) Polizeiliches Informationssystem | 109 |

| | | |
|-----|--|-----|
| cc) | Antiterrordateien | 110 |
| dd) | Sonstige Zentralstellenfunktionen des Bundeskriminalamts | 112 |
| ee) | Exekutivbefugnisse des Bundeskriminalamts in seiner Funktion als Zentralstelle | 113 |
| | (1) Originäre Datenerhebungskompetenz, § 7 Abs. 2 BKAG | 114 |
| | (a) § 7 Abs. 2 BKAG in der Fassung von 1997 | 114 |
| | (b) § 7 Abs. 2 BKAG in der Fassung von 2002 | 117 |
| | (2) Rasterfahndung | 119 |
| | (3) Fazit zu den Exekutivbefugnissen des Bundeskriminal- amts | 123 |
| b) | Strafverfolgungsfunktion des Bundeskriminalamts | 123 |
| aa) | Verfassungsrechtliche Grundlagen der Strafverfolgungs- funktion des Bundeskriminalamts | 124 |
| bb) | Entwicklung der Abteilung „Sicherungsgruppe“ und der Abteilung „Staatsschutz“ | 126 |
| cc) | Originäre Ermittlungskompetenzen, § 4 Abs. 1 BKAG | 129 |
| | (1) Waffen, Sprengstoffe, Betäubungsmittel und Falsch- geld, § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG | 129 |
| | (2) „Politische Attentate“, § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG und „Staatsterrorismus“, § 4 Abs. 1 Nr. 3 b) BKAG | 130 |
| | (3) „Cyber-Terrorismus“, § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG | 131 |
| | (4) Internationaler Terrorismus, § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG und § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG | 132 |
| | (5) Zusammenhangstaten und § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3 b) und Nr. 4 BKAG | 134 |
| | (6) Fazit zur originären Zuständigkeit im Bereich des internationalen Terrorismus | 135 |
| dd) | Auftragszuständigkeiten, § 4 Abs. 2 BKAG | 136 |
| | (1) Ersuchen einer Landesbehörde, § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG | 137 |
| | (2) Anordnung des Bundesinnenministers, § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG | 137 |
| | (3) Ersuchen oder Auftrag des GBA, § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG | 139 |
| ee) | Kompetenzen des BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion | 139 |
| c) | Gefahrenabwehrfunktion des Bundeskriminalamts | 142 |
| aa) | Bisherige Gefahrenabwehrfunktionen des Bundeskriminal- amts – Schutzaufgaben | 142 |
| bb) | Gefahrenabwehrfunktion hinsichtlich des internationalen Terrorismus | 145 |
| | (1) Gesetzgebungsgeschichte und verfassungsrechtliche Grundlagen | 145 |
| | (2) Inhaltliche Neuerung durch das Bundeskriminalamts- gesetz von 2008 | 148 |

| | |
|--|-----|
| (3) Voraussetzungen der Zuständigkeit des Bundeskriminalamts im Bereich der Terrorismusgefahrenabwehr | 149 |
| (4) Befugnis des Bundeskriminalamts zur Straftatverhütung im Bereich des internationalen Terrorismus | 151 |
| (5) Kompetenzen des Bundeskriminalamts bei der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus | 153 |
| (6) Fazit | 155 |
| 4. Aufbau und innere Struktur des Bundeskriminalamts | 156 |
| a) Grundsätzliches | 156 |
| b) Stellung des Präsidenten des Bundeskriminalamts | 157 |
| c) Übersicht über die bisherigen Präsidenten des Bundeskriminalamts | 159 |
| 5. Ausstattung des Bundeskriminalamts | 159 |
| a) Räumliche Ausstattung und Entwicklung des Bundeskriminalamts | 159 |
| b) Die Abteilung „Sicherungsgruppe“ des Bundeskriminalamts | 160 |
| c) Die Abteilung „Staatschutz“ des Bundeskriminalamts | 161 |
| aa) Gruppe ST 3 „Politisch motivierte Ausländerkriminalität/ Internationaler Terrorismus“ | 162 |
| bb) Anbindung an das Gemeinsame Terrorismus Abwehrzentrum | 163 |
| d) Personelle Ausstattung des Bundeskriminalamts | 163 |
| e) Sachliche Ausstattung des Bundeskriminalamts | 164 |
| 6. Zusammenfassende Schlussbetrachtung zum Bundeskriminalamt | 166 |
| C. Internationaler Terrorismus – Strafrechtliche Erscheinungsformen | 168 |
| I. Definition des „Terrorismus“ | 168 |
| 1. Geschichtliche Wurzeln | 168 |
| 2. Probleme der Definitionsfindung | 169 |
| 3. Definition der Vereinten Nationen | 170 |
| 4. Definition der Europäischen Union | 172 |
| 5. Definitionen im deutschen Recht | 174 |
| a) Definition in § 129a Abs. 2 StGB | 175 |
| b) Definition in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG | 176 |
| c) Bewertung der Definitionen in § 129a Abs. 2 StGB und § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG | 176 |
| II. Definition der „Internationalität“ | 179 |
| 1. Geschichtliche Strömungen des Terrorismus | 179 |
| 2. Internationalität im deutschen Recht | 181 |
| 3. Internationale terroristische Vereinigungen in Deutschland | 182 |
| III. Materiellstrafrechtliche Regelungen gegen Terrorismus | 184 |
| 1. Probleme bei der Pönalisierung terroristischer Handlungen | 184 |
| 2. Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen | 186 |

| | |
|---|-----|
| 3. Vereinigungsdelikte, § 129 bis § 129b StGB | 188 |
| a) Geschichtliche Vorläufer der Vereinigungsdelikte | 188 |
| b) Rechtsgut der Vereinigungsdelikte | 190 |
| aa) Grundsätzliche Meinungen | 190 |
| bb) Auswirkungen der Änderung des § 129a StGB und Einfügung des § 129b StGB | 191 |
| c) Bildung krimineller Vereinigungen, § 129 StGB | 193 |
| aa) Entstehungsgeschichte | 193 |
| bb) Tatbestand | 194 |
| cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129 StGB .. | 195 |
| d) Bildung terroristischer Vereinigungen, § 129a StGB | 197 |
| aa) Entstehungsgeschichte | 198 |
| bb) Tatbestand | 199 |
| cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129a StGB | 202 |
| e) Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland, § 129b StGB | 203 |
| aa) Entstehungsgeschichte | 204 |
| bb) Tatbestand | 204 |
| cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129b StGB | 205 |
| f) Fazit zu den Vereinigungsdelikten | 206 |
| 4. Spezielles „Terrorstrafrecht“, §§ 89a, 89b und 91 StGB | 206 |
| a) Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89a StGB | 209 |
| aa) Allgemeines | 209 |
| bb) Tatbestand | 210 |
| cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 89a StGB .. | 212 |
| b) Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89b StGB | 212 |
| aa) Tatbestand | 212 |
| bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 89b StGB .. | 213 |
| c) Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 91 StGB | 214 |
| aa) Tatbestand | 214 |
| bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 91 StGB .. | 214 |
| d) Fazit zum „Terrorstrafrecht“, §§ 89a, 89b und 91 StGB | 215 |
| 5. Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung | 217 |
| a) Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermö- genswerte, § 261 StGB | 220 |
| aa) Tatbestand | 220 |
| bb) Zuständigkeiten von GBA und BKA bezüglich § 261 StGB | 221 |
| b) Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB | 222 |

| | |
|---|-----|
| aa) Tatbestand | 223 |
| bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB | 223 |
| c) Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle für Verdachts- anzeigen (FIU) | 224 |
| 6. Nichtanzeige geplanter Straftaten, § 138 StGB | 225 |
| a) Tatbestand | 225 |
| b) Zuständigkeit von BKA und GBA bezüglich § 138 StGB | 227 |
| 7. Andere Straftaten mit terroristischem Bezug | 227 |
| a) Vollendete Straftaten | 227 |
| b) Straftaten mit terroristischem Bezug in Verbindung mit § 30 StGB | 228 |
| 8. Geplantes („Terror“-)Strafrecht | 229 |
| a) Allgemeine Strömungen | 229 |
| b) Geplante Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathie- werbung in § 129a StGB | 230 |
| 9. Zusammenfassung zur Zuständigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im materiellen Strafrecht | 231 |
| IV. Rechtstatsächliche Befunde zum internationalen Terrorismus | 232 |
| 1. Datendefizit im Bereich des internationalen Terrorismus | 232 |
| 2. Statistische Bedeutung des internationalen Terrorismus für den Generalbundesanwalt | 233 |
| 3. Statistische Bedeutung des internationalen Terrorismus für das Bundeskriminalamt | 235 |
| 4. Statistische Bedeutung der wichtigsten materiell-strafrechtlichen Regelungen gegen Terrorismus | 236 |
| a) § 138 und § 261 StGB | 236 |
| b) §§ 89a, 89b und § 91 StGB | 236 |
| c) §§ 129, 129a und § 129b StGB | 237 |
| aa) Informationsquellen und damit zusammenhängende Probleme | 237 |
| bb) Besonderheiten der Strafverfolgungsstatistik und der Antworten auf die Kleinen Anfragen | 238 |
| cc) Daten zu §§ 129, 129a und § 129b StGB | 239 |
| dd) Bewertung der Ergebnisse | 243 |
| 5. Zusammenfassung der rechtstatsächlichen Befunde | 244 |
| a) Die §§ 129 ff. StGB und der internationale Terrorismus | 245 |
| b) Divergenz zwischen der Anzahl eingeleiteter Ermittlungs- verfahren, Aburteilungen und Verurteilungen bei den §§ 129 ff. StGB | 245 |
| c) Fazit | 250 |

| | |
|---|-----|
| D. Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 252 |
| I. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 253 |
| 1. Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei auf Landesebene | 254 |
| a) De lege | 254 |
| b) De facto | 258 |
| 2. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 263 |
| a) Grundsätze der Zusammenarbeit | 264 |
| b) Rechtlich vorgesehene Formen der Zusammenarbeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 266 |
| aa) Tätigwerden des Bundeskriminalamts im Auftrag des Generalbundesanwalts | 267 |
| (1) Grundsätzliches | 267 |
| (2) „Beauftragung“ des BKA durch den GBA bei bereits originärer Zuständigkeit des BKA | 269 |
| bb) Gleichzeitige originäre Tätigkeiten von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 269 |
| cc) Tätigwerden des Generalbundesanwalts nach „Beantragung“ durch das Bundeskriminalamt | 270 |
| dd) Abgabe durch Landesbehörden | 271 |
| c) Tatsächliche Formen der Zusammenarbeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 273 |
| d) Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 275 |
| aa) Auswahlkriterien des Generalbundesanwalts hinsichtlich der Ermittlungspersonen | 275 |
| bb) Ausgestaltung eines Ermittlungsverfahrens des Generalbundesanwalts unter Beteiligung des Bundeskriminalamts .. | 278 |
| e) Historische Entwicklung der Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren | 282 |
| aa) Rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bei Gründung der BRD | 282 |
| bb) Tatsächliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bis zum Jahr 1969 | 283 |
| cc) Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt am Beispiel der Spiegel-Affäre von 1962 ... | 285 |
| dd) Rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit von 1969 bis heute | 285 |
| 3. Differenzen bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 286 |

| | | |
|-----|---|-----|
| a) | Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beziehung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 287 |
| b) | Negative und positive Kompetenzkonflikte im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt | 288 |
| c) | Differenzen bei der Bewertung von Tatbestandsmerkmalen durch Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 291 |
| aa) | Rechtliche Bewertung eines von der Landespolizei eingeleiteten Ermittlungsverfahrens | 293 |
| bb) | Rechtliche Bewertung eines vom Bundeskriminalamt eingeleiteten Ermittlungsverfahrens | 294 |
| d) | Bedeutung der Aufsichtsbehörden für die Zusammenarbeit zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 296 |
| 4. | Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren im Ausland | 299 |
| 5. | Zusammenfassung zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 301 |
| II. | Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im „Vorfeld des Ermittlungsverfahrens“ | 303 |
| 1. | Spielarten präventiver und repressiver Tätigkeit | 305 |
| 2. | Verfahrensstadien im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens | 307 |
| a) | Der Beginn des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens | 308 |
| b) | Vorermittlungsverfahren | 309 |
| aa) | Zulässigkeit von Vorermittlungen | 310 |
| bb) | Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen im Vorermittlungsverfahren | 312 |
| c) | Vorfeld- bzw. Initiativermittlungsverfahren | 314 |
| d) | Strukturverfahren | 316 |
| e) | Zusammenfassung zu Ermittlungen im Vorfeld | 319 |
| 3. | Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Vorfeld internationaler terroristischer Straftaten | 320 |
| a) | Vorermittlungen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 320 |
| aa) | Rechtliche Grundlagen der Vorfeldaktivitäten von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 320 |
| bb) | Verfassungsrechtliche Besonderheiten bei Vorermittlungen durch Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 323 |
| cc) | Zusammenarbeitssituationen und Kompetenzen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei Vorermittlungen | 326 |
| dd) | Normierte Ermittlungen im Vorfeld – Gesetzentwurf zu § 7a BKAG in der geplanten Fassung von 12.10.2001: Vorermittlungs- oder Vorfeldermittlungskompetenz? | 329 |
| b) | Vorgehen des Bundeskriminalamts im Vorfeld am Beispiel eines Falls von nationalem Terrorismus | 331 |
| aa) | Die Webseite des Bundeskriminalamts als Ausgangspunkt strafrechtlicher Ermittlungen | 331 |

| | | |
|------|--|-----|
| bb) | Rechtsnatur von IP-Adressen | 332 |
| cc) | Bewertung der Vorgehensweise des Bundeskriminalamtes hinsichtlich der Nutzung der Webseite | 334 |
| c) | Begleitende ARP-Vorgänge beim Generalbundesanwalt | 335 |
| d) | Strukturverfahren von Generalbundesanwalt und Bundes- kriminalamt im Phänomenbereich internationaler Terrorismus | 337 |
| aa) | Ausgewählte Beispiele für Strukturverfahren | 338 |
| bb) | Vorgehensweise von Generalbundesanwalt und Bundes- kriminalamt bei der Führung vom Strukturverfahren | 339 |
| cc) | „Strukturverfahren“ des Bundeskriminalamts | 343 |
| e) | Zusammenfassung zur Tätigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens | 345 |
| III. | Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt in Randbereichen der Gefahrenabwehr bezüglich des internationalen Terrorismus | 347 |
| 1. | Kompetenzkonflikte im Verhältnis der Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt zur Gefahrenabwehr durch das Bundes- kriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus | 347 |
| a) | Verfahrensherrschaft in Gemengelagen im Allgemeinen | 349 |
| b) | Verfahrensherrschaft in Gemengelagen im Verhältnis von Generalbundesanwalt zu Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus | 350 |
| c) | Abgrenzung von Handeln im Vorfeld des § 129a StGB zur Straftatverhütung von Taten aus § 129a StGB | 354 |
| aa) | Begriff der Straftatverhütung im Allgemeinen | 354 |
| bb) | Verfassungsrechtliche Grundlagen der Straftatverhütungs- aufgabe | 355 |
| cc) | Straftatverhütung im Sinne der Gefahrenabwehrfunktion des Bundeskriminalamts | 356 |
| dd) | Vor- und Strukturermittlungen in Abgrenzung zur Straftat- verhütung | 358 |
| 2. | Zusammenfassung zur Abgrenzung der gefahrenabwehrenden Funktion des Bundeskriminalamts zur strafverfolgenden Funktion des Generalbundesanwalts | 359 |
| IV. | Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im gerichtlichen Verfahren | 361 |
| 1. | Vorbereitung der Hauptverfahrens | 362 |
| 2. | Das Bundeskriminalamt als „Beweismittel“ | 363 |
| 3. | Das Bundeskriminalamt als Gehilfe der Prozessbeteiligten | 364 |
| a) | Ermittlungen des Bundeskriminalamts während der Haupt- verhandlung | 364 |
| b) | Führung von Verhören durch das Bundeskriminalamt während der Hauptverhandlung | 366 |
| c) | Das Bundeskriminalamt als Prozessbeobachter | 368 |

| | |
|---|------------|
| 4. Zusammenfassung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Hauptverfahren | 369 |
| V. Sonstige Bereiche der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus | 370 |
| 1. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafvollstreckung im Bereich internationaler Terrorismus | 370 |
| 2. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des internationalen Terrorismus | 372 |
| VI. Fazit zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich internationaler Terrorismus | 376 |
| E. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Datenverarbeitung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 379 |
| I. Überblick über Daten und Datenbanken mit Bezug zum internationalen Terrorismus | 379 |
| 1. Staatsanwaltliche (Ermittlungs-)Akten | 380 |
| 2. Länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister | 381 |
| 3. Bundeszentralregister und Erziehungsregister | 383 |
| 4. Polizeiliches Informationssystem – INPOL | 385 |
| a) INPOL-alt | 385 |
| b) INPOL-neu | 388 |
| c) Rechtsgrundlagen und Zugriffsrechte für INPOL | 390 |
| 5. Antiterrordateien | 392 |
| a) Allgemeine Antiterrordateien | 392 |
| b) Standardisierte zentrale Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder | 394 |
| aa) Allgemeines zur Antiterrordatei | 394 |
| bb) Erfasster Personenkreis der Antiterrordatei | 395 |
| cc) Inhalt der in der Antiterrordatei gespeicherten Daten | 397 |
| dd) Zugriff von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt auf die Antiterrordatei | 398 |
| ee) Datenzweckumwandlung nach der Antiterrordatei | 398 |
| ff) Kontrolle und Protokollierung | 399 |
| gg) Fazit | 400 |
| 6. Exkurs: Trennungsgebot | 401 |
| a) Verfassungsrechtliche Stellung des Trennungsgebots | 402 |
| b) Inhalt des Trennungsgebotes | 404 |
| 7. Sonstige Datenbanken und Dateien mit Bezug zum internationalen Terrorismus | 407 |
| 8. Praktische Bedeutung der Datenbanken für die Tätigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus | 410 |

| | |
|--|-----|
| II. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt. | 411 |
| 1. Datenübermittlung im Verhältnis des Generalbundesanwalts zu anderen von ihm geführten Verfahren beziehungsweise zu anderen Staatsanwaltschaften. | 413 |
| 2. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Strafverfolgungsbehörde | 413 |
| a) Grundsatz. | 413 |
| b) Datenübermittlung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei Tätigwerden des Bundeskriminalamts für den Generalbundesanwalt | 414 |
| 3. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Gefahrenabwehrstelle im Bereich des internationalen Terrorismus | 415 |
| a) Verwendung von durch das Bundeskriminalamt auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage erlangten Informationen durch den Generalbundesanwalt | 415 |
| b) Übermittlung von Informationen aus Online-Durchsuchung, optischer Wohnraumüberwachung und Quellen-Telekommunikationsüberwachung | 417 |
| c) Verwendung von Informationen als Spurenansatz | 418 |
| d) Verwendung von Informationen des Generalbundesanwalts durch das Bundeskriminalamt zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus | 419 |
| 4. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Zentralstelle | 420 |
| 5. Sonstige Fälle der Datenübermittlung betreffend Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 422 |
| a) Datenübermittlung innerhalb des Bundeskriminalamts. | 422 |
| b) Daten aus der Antiterrodatei | 423 |
| c) Nutzung von Daten aus technischen Mitteln zur Eigensicherung des Bundeskriminalamts durch den Generalbundesanwalt | 423 |
| d) Nutzung von Daten zur Strafverfolgungsvorsorge | 424 |
| 6. Zusammenfassung zur Datenübermittlung im Hinblick auf Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 425 |
| III. Besonderheiten bei der Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt. | 426 |
| 1. Herrschaft über die beim Bundeskriminalamt als Zentralstelle gespeicherten Dateien | 426 |
| 2. Verwendung und Verwertung rechtswidrig erhobener Daten | 428 |
| a) Verwertungsverbote. | 429 |
| b) Verwertungsverbote im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren | 431 |
| c) Verwendungsverbote im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 431 |
| d) Evolution von Daten | 433 |

| | |
|---|------------|
| 3. Selektiver Datentransfer | 434 |
| 4. Probleme der elektronischen Datenverarbeitung in der Praxis bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundes- kriminalamt | 435 |
| IV. Zusammenfassung zur Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt bei der Datenverarbeitung | 436 |
| F. Informelle Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundes- kriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 439 |
| I. Informelle Zusammenarbeit | 440 |
| 1. Informelle Zusammenarbeit bis zum Jahr 1990 | 440 |
| 2. Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung (KGT) | 441 |
| 3. Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechts- extremistischer/terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte (IGR) | 442 |
| 4. Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus (KGIntTE) | 443 |
| 5. Die Informationsboards | 444 |
| 6. Besondere Aufgaben Organisation USA (BAO-USA) | 445 |
| 7. Exkurs: Informelle Zusammenarbeit auf Bundesländerebene | 447 |
| II. Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit | 448 |
| III. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) | 450 |
| 1. Zweck und Struktur | 451 |
| 2. Arbeitsgruppen | 452 |
| 3. Personalstruktur und räumliche Gliederung | 456 |
| 4. Beteiligung des Generalbundesanwalts | 457 |
| 5. Problembereiche und Kritikpunkte | 458 |
| a) Trennungsgebot | 458 |
| b) Verbotene Mischverwaltung | 459 |
| c) Behördenstatus | 459 |
| d) Weisungsbefugnis | 461 |
| e) Operative Tätigkeit | 462 |
| f) Eigene Dateien | 463 |
| g) Statistik | 464 |
| h) Persönlicher Kontakt der Mitarbeiter | 464 |
| 6. Fazit zum GTAZ | 466 |
| IV. Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ) | 467 |
| 1. Vorbild: Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen (ZaRD) | 467 |
| 2. Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ) | 468 |
| 3. Rechtliche Grundlagen der Tätigkeiten im GIZ | 471 |
| V. Exkurs: Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) | 474 |
| 1. Informelle Zusammenarbeit im Bereich des Ausländer- und Asylrechts | 475 |

| | |
|---|------------|
| 2. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) | 476 |
| 3. Kritik und Bedenken hinsichtlich des GASIM | 478 |
| VI. Exkurs: Aufbau eines gemeinsamen Zentrums zur Überwachung der Telekommunikation im Bundesverwaltungsamt | 481 |
| VII. Fazit zur institutionalisierten informellen Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 484 |
| G. Rechtsschutz in Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 487 |
| I. Gerichtlicher Rechtsschutz außerhalb der strafrechtlichen Hauptverhandlung | 488 |
| 1. Ausgestaltung des Rechtsschutzes im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren | 488 |
| a) Rechtsschutz gegen das Ermittlungsverfahren an sich | 489 |
| aa) Grundsatz | 489 |
| bb) Ausnahmen | 491 |
| cc) Exkurs: Aufsichtsbeschwerde | 493 |
| b) Rechtsschutz gegen strafprozessuale Zwangsmaßnahmen | 494 |
| c) Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen heimliche Maßnahmen und Maßnahmen im Vorfeld des strafprozessualen Tatverdachts | 499 |
| aa) Ausgestaltung des Rechtsschutzes für heimliche Zwangsmaßnahmen | 499 |
| bb) Folgerung für den Rechtsschutz bei Maßnahmen im Vorfeld | 501 |
| d) Zuständigkeiten im Bereich des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren | 504 |
| aa) Gründe für die Einführung des § 169 StPO | 505 |
| bb) Der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof | 506 |
| cc) Aufgaben des Ermittlungsrichters am Bundesgerichtshof nach § 169 StPO | 507 |
| dd) Beschränkte Beschwerdemöglichkeiten beim Bundesgerichtshof | 509 |
| e) Zusammenfassung der Besonderheiten beim Rechtsschutz in Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 512 |
| 2. Rechtsschutz im Rahmen gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen des Bundeskriminalamts gegen den internationalen Terrorismus | 514 |
| 3. Rechtsschutz im Rahmen der Datenverarbeitung bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus | 519 |
| II. „Rechtsschutz“ durch das Hauptverfahren | 522 |

| | |
|---|------------|
| 1. Besonderheiten bei Hauptverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus | 522 |
| 2. Exkurs: Rechte der Verteidigung in vom Generalbundesanwalt geführten Strafverfahren | 524 |
| III. Fazit zum Rechtsschutz im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus bei Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 527 |
| H. Analyse ausgewählter Zusammenarbeitsfälle von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus | 530 |
| I. Verfahren im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und die Besondere Aufgaben Organisation USA | 531 |
| II. Versuchte Anschläge auf zwei Nahverkehrszüge in Köln am 31. Juli 2006 – „Kölner Kofferbomber“ | 534 |
| III. Die „Sauerlandgruppe“ | 537 |
| IV. Zusammenfassung | 541 |
| I. Analyse und Bewertung der gefundenen Ergebnisse zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus | 543 |
| I. Zusammenfassung der Auswirkungen und Unterschiede durch die Sondersituation „Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung durch Bundesbehörden“ | 543 |
| 1. Grundlegendes zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 543 |
| 2. Auswirkungen und Gründe der Sonderstellung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt | 545 |
| 3. Spezifische Probleme der Zusammenarbeitssituation von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt und erste Lösungsansätze .. | 549 |
| 4. Probleme des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus und erste Lösungsansätze | 553 |
| II. Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen | 555 |
| III. Abschließendes Fazit zur Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus | 556 |
| Anhang 1: Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns | 559 |
| Anhang 2: Interview mit dem BKA | 570 |
| Anhang 3: Bundeskriminalamtsgesetz von 1951, 1969, 1973 und 1997 | 579 |
| BKAG in der Fassung von 1951 | 579 |
| BKAG in der Fassung von 1969 | 581 |
| BKAG in der Fassung von 1973 | 583 |
| BKAG in der Fassung von 1997 | 586 |
| Literaturverzeichnis | 601 |
| Stichwortverzeichnis | 632 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| a. A. | andere Ansicht |
| a. a. O. | am angegebenen Ort |
| Abl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| Abschn. | Abschnitt |
| a. E. | am Ende |
| AE-EV | Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens |
| a. F. | alte Fassung |
| AG | Amtsgericht |
| AG-Kripo | Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt |
| ai | Amnesty international |
| ak | Analyse & Kritik (Zeitschrift) |
| AK | Reihe Alternativkommentare |
| Anh. | Anhang |
| Anm. | Anmerkung |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| APIS | PIOS Datei Innere Sicherheit |
| APLV | PIOS Datei Landesverrat |
| APOK | PIOS Datei Organisierte Kriminalität |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift) |
| Art. | Artikel |
| ATD | Antiterrordatei |
| ATDG | Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern |
| AWG | Außenwirtschaftsgesetz |
| AZRG | Ausländerzentralregistergesetz |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BAO | Besondere Aufgaben Organisation |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| BBG | Bundesbeamtengesetz |
| BDG | Bundesdisziplinalgesetz |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |

| | |
|-------------|--|
| BeamtStG | Beamtenstatusgesetz |
| BfDI | Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit |
| BfJ | Bundesamt für Justiz |
| BfV | Bundesamt für Verfassungsschutz |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. I | Bundesgesetzblatt Teil I |
| BGBI. II | Bundesgesetzblatt Teil II |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHSt | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen |
| BGS | Bundesgrenzschutz |
| BGSG | Bundesgrenzschutzgesetz |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BKAG | Bundeskriminalamtsgesetz |
| BMI | Bundesministerium des Inneren/Bundesinnenministerium |
| BMJ | Bundesministerium der Justiz/Bundesjustizministerium |
| BND | Bundesnachrichtendienst |
| BPOL | Bundespolizei |
| BPOLG | Bundespolizeigesetz |
| BRat | Bundesrat |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BReg | Bundesregierung |
| BRRG | Beamtenrechtsrahmengesetz |
| BTag | Bundestag |
| BVA | Bundesverwaltungsamt |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfSchG | Bundesverfassungsschutzgesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| BW | Baden-Württemberg |
| BZR | Bundeszentralregister |
| BZRG | Bundeszentralregistergesetz |
| CILIP | Bürgerrechte & Polizei (Zeitschrift) |
| CR | Computer und Recht (Zeitschrift) |
| DANA | Datenschutznachrichten (Zeitschrift) |
| ders./dies. | derselbe/dieselbe |
| Diss | Dissertation |
| DIW | Wochenschrift des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Zeitschrift) |
| DNA | Deoxyribonucleic acid |

| | |
|----------|---|
| DNS | Desoxyribonukleinsäure |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRiZ | Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift) |
| Drucks. | Drucksache |
| DuD | Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift) |
| DV | Die Verwaltung (Zeitschrift) |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| DVR | Datenverarbeitung im Recht (Zeitschrift) |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EG | Europäische Gemeinschaften |
| EGGVG | Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften |
| Einl. | Einleitung |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EU | Europäische Union |
| EU-RhÜbk | Europäisches Rechtshilfeübereinkommen |
| Europol | Gemeinsames Europäisches Polizeiamt |
| EuropolÜ | Übereinkommen zu Europol |
| EUV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Union |
| f./ff. | folgende/fortfolgende |
| FATF | Financial Action Task Force on Money Laundering |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung (Zeitschrift) |
| FBI | Federal Bureau of Investigation (FBI) |
| FG | Festgabe |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| FKS | Finanzkontrolle Schwarzarbeit |
| Fn | Fußnote |
| FoR | Forum Recht (Zeitschrift) |
| FS | Festschrift |
| G | Gesetz |
| GA | Goldammer's Archiv für Strafrecht (Zeitschrift) |
| GASIM | Gemeinsames Strategie- und Analysenzentrum Illegale Migration |
| GBA | Generalbundesanwalt |
| GFG | Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe |
| GG | Grundgesetz |
| GIZ | Gemeinsames Internet Zentrum |
| GLZ | Gemeinsames Lagenzentrum See |
| GrS | Großer Senat |

| | |
|--------------|---|
| GSE | Grenzschatzeinzeldienst |
| GStA | Generalstaatsanwalt |
| GTAZ | Gemeinsames Terrorismus Abwehr Zentrum |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| GVGVO | Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung |
| GVRegG | Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung |
| GVVG | Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten |
| GVVO | Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung |
| h. A. | herrschende Ansicht |
| HK | Heidelberger Kommentar |
| h. M. | herrschende Meinung |
| HRRS | Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht (Zeitschrift) |
| Hrsg. | Herausgeber |
| HS | Halbsatz |
| HTTP | Hypertext Transfer Protocol |
| idF/i. d. F. | in der Fassung |
| idR/i. d. R. | In der Regel |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IGR | Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechts-extremistischer/terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte |
| IMK | Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder |
| IMSI | International Mobile Subscriber Identity |
| INPOL | Polizeiliches Informationssystem |
| Interpol | Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission |
| IP | Internet Protocol |
| IRC | Internet Relay Chat |
| IRG | Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen |
| iSd/i. S. d. | im Sinne der |
| ISP | Internet Service Provider |
| iSv/i. S. v. | im Sinne von |
| iVm/i. V. m. | in Verbindung mit |
| JA | Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift) |
| JGG | Jugendgerichtsgesetz |
| JR | Juristische Rundschau (Zeitschrift) |
| Jura | Juristische Ausbildung (Zeitschrift) |
| JuS | Juristische Schulung (Zeitschrift) |
| JVA | Justizvollzugsanstalt |
| JZ | Juristenzeitung (Zeitschrift) |
| KAN | Kriminalaktennachweis |

| | |
|--------------|--|
| KGIntTE | Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus |
| KGT | Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung |
| KK | Karlsruher-Kommentar |
| KMR | Kleinknecht/Müller/Reitberger Kommentar |
| KPABrZ | Kriminalpolizeiamt für die britische Zone (Zonal Crime Record Bureau) |
| KritJ | Kritische Justiz (Zeitschrift) |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift) |
| KrWaffKontrG | Kriegswaffenkontrollgesetz |
| LG | Landgericht |
| LKA | Landeskriminalamt |
| LKÄ | Landeskriminalämter |
| LPresseG | Landespressegesetz |
| MAD | Militärischer Abschirmdienst |
| m. d. B. | mit der Bitte |
| MDR | Monatsschrift für deutsches Recht (Zeitschrift) |
| MEK | Mobiles Einsatzkommando |
| MESTA | Mehrländer-Staatsanwalts-Automation |
| MfS | Ministerium für Staatssicherheit der DDR |
| MMR | Multimedia und Recht (Zeitschrift) |
| MOG | Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation und Direktzahlungen |
| MSZ | Maritimes Sicherheitszentrum |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| n. F. | Neue Fassung |
| NIAS | Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift) |
| NLFZ | Nationales Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NStZ | Neue Zeitschrift für Strafrecht (Zeitschrift) |
| NStZ-RR | Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtssprechungs-Report (Zeitschrift) |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift) |
| OK | Organisierte Kriminalität |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OrgStA | Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaften (bundeseinheitlich) |
| PIAS | Polizeiliche Informations- und Analysestelle |
| PIOS | Personen, Institutionen, Objekte, Sachen |

| | |
|-------------|---|
| PJSZ | Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit |
| PKK | Partiya Karkerên Kurdistan (Kurdische Arbeiterpartei) |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik |
| PKS-S | Polizeiliche Kriminalstatistik-Staatsschutz |
| PMK | Politisch Motivierte Kriminalität |
| Pr | Preußen oder preußisch |
| PrStGB | Preußisches Strafgesetzbuch |
| Quellen-TKÜ | Quellen-Telekommunikationsüberwachung |
| RAF | Rote Armee Fraktion |
| RDV | Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift) |
| RG | Reichsgericht |
| RGBI. | Reichsgesetzblatt |
| RiA | Recht im Amt (Zeitschrift) |
| Richtl. | Richtlinie |
| RiStBV | Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren |
| RiVSt | Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten |
| Rn. | Randnummer |
| RPfIG | Rechtspflegergesetz |
| RSHA | Reichssicherheitshauptamt |
| RStGB | Reichsstrafgesetzbuch |
| s. | siehe |
| S. | Seite |
| SDÜ | Schengener Durchführungsübereinkommen |
| SG | Abteilung Sicherungsgruppe |
| SIRENE | Supplementary Information Request at the National Entry |
| SISY | länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister |
| SK | Systematischer Kommentar |
| SMD-St | Meldedienst Staatsschutzkriminalität |
| SOKO | Sonderkommision |
| SPUDOK | Spurendokumentationssystem |
| ST | Abteilung Staatsschutz |
| StA | Staatsanwaltschaft |
| Stasi | Ministerium für Staatssicherheit der DDR (umgangssprachlich) |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StraFo | Strafverteidiger-Forum (Zeitschrift) |
| StRÄndG | Strafrechtsänderungsgesetz |
| StV | Strafverteidiger (Zeitschrift) |

| | |
|-----------|--|
| TE | Ermittlung und Auswertung Terrorismus |
| TKÜ | Telekommunikationsüberwachung |
| TKÜV | Telekommunikations-Überwachungsverordnung |
| TREVI | Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale |
| U. m. A. | Urschriftlich mit Akten |
| URL | Uniform Ressource Locator |
| USA | United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika) |
| USBV | Unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen |
| UZwG | Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes |
| v. | von/vom |
| VerfSch | Verfassungsschutz |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift) |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VStGB | Völkerstrafgesetzbuch |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwV | Verwaltungsvorschrift |
| WaffG | Waffengesetz |
| wistra | Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht |
| www | World Wide Web |
| ZAR | Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (Zeitschrift) |
| ZARD | Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Daten-netzen |
| ZFÄ | Zollfahndungsämter |
| ZFD | Zollfahndungsdienst |
| ZFdG | Zollfahndungsdienstgesetz |
| ZIS | Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (Zeitschrift) |
| ZKA | Zollkriminalamt |
| ZollVG | Zollverwaltungsgesetz |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift) |
| ZStV | Länderübergreifendes zentrales staatsanwaltliches Verfahrensregister |
| ZStVBetrV | Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters |
| ZStW | Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (Zeitschrift) |

A. Einleitung

Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus wird heutzutage als eines der Hauptprobleme der inneren Sicherheit nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten westlichen Welt angesehen. Die großen verheerenden Anschläge innerhalb des letzten Jahrzehnts, allen voran in New York, Madrid und London, waren Auslöser für Kriege wie in Afghanistan und im Irak, für eine Vielzahl gesetzgeberischer Maßnahmen und für gesellschaftliche Veränderungen gerade im Hinblick auf die islamische Welt.

I. Einführung

Deutschland war glücklicherweise bisher noch nicht Schauplatz eines großen Anschlages internationaler Terroristen. Doch ist es aus Sicht vieler Politiker und sogenannter „Terrorismusexperten“ nur eine Frage der Zeit, bis es auch hier zu einem Anschlag kommen wird. Dafür spricht etwa, dass große Teile der Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in Deutschland vorbereitet wurden. Auch die fehlgeschlagenen Anschläge mit zwei Kofferbombern auf zwei Nahverkehrszüge im Juli 2006 und die Anschlagsvorbereitungen der sogenannten Sauerlandgruppe im Jahr 2006 und 2007 werden als Indiz dafür gewertet, dass Deutschland in den Fokus internationaler Terroristen gerückt ist.

Immer wenn es um größere Vorkommnisse im Zusammenhang mit strafrechtlich relevantem Verhalten von Personen im Phänomenbereich internationaler Terrorismus geht, werden die Medien berichten, „*dass das Bundeskriminalamt die Ermittlungen aufgenommen habe*“. Später heißt es dann, „*dass der Generalbundesanwalt Anklage erhoben hat*“. Im Bereich des internationalen Terrorismus gibt es auf Ebene der Strafverfolgung eine Besonderheit, die durch den Begriff des Staatschutzes gekennzeichnet wird. In solchen Fällen werden die strafrechtlichen Aufgaben nicht von Behörden des Landes, sondern von Behörden des Bundes wahrgenommen. Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt sind dabei – verkürzt dargestellt – die Konterparts von Generalstaatsanwaltschaft und Landeskriminalamt beziehungsweise Staatsanwaltschaft und Polizei auf Landesebene.

Diese Arbeit hat sich im Kern zum Ziel gesetzt, das Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt zu untersuchen. Die entscheidende Frage ist, in welchem Verhältnis diese beiden Protagonisten stehen,

wenn es um das Vorgehen gegen Bedrohungen des internationalen Terrorismus geht. Es stellt sich die Frage, ob diese beiden Behörden nebeneinander agieren, ob sie gleichberechtigt zusammenarbeiten oder in einem bestimmten Über- oder Unterordnungsverhältnis zueinander stehen.

Um diese Frage zu beantworten wird die Gesetzeslage analysiert und einer kritischen Würdigung unterzogen. Ebenso werden aktuelle Fälle aus dem Bereich des internationalen Terrorismus betrachtet und daraus Rückschlüsse gezogen, genauso wie die geschichtliche Entwicklung und historische Vorfälle betrachtet werden. Jedoch ist Zusammenarbeit mehr als das, was sich aus dem geschriebenen Wort entnehmen lässt. Die Besonderheit dieser Arbeit liegt nicht zuletzt darin, dass sie sich auf zwei Interviews stützen kann, die mit Personen aus den beteiligten Behörden geführt wurden. Im Jahr 2010 wurde jeweils ein Interview mit einem Bundesanwalt und einer Beamtin des Bundeskriminalamts abgehalten, um auch die ungeschriebenen Besonderheiten der Zusammenarbeitssituation zu beleuchten. Die autorisierten Interviewmanuskripte finden sich im Anhang und die gewonnenen Informationen bilden praktisch das gedankliche Grundgerüst dieser Arbeit.

II. Gliederung

Besonderes Anliegen dieser Arbeit ist es auch, alle drei Begrifflichkeiten der Fragestellung (GBA, BKA und internationaler Terrorismus) umfassend aufzuarbeiten. Denn nur wenn die Grundlagen und Hintergründe der Materie vertraut sind, kann die komplexe Zusammenarbeitssituation ausreichend beleuchtet und verstanden werden.

Daher beginnt die Arbeit mit der Darstellung der Stellung, Funktion und den Aufgaben des Generalbundesanwalts (B. I.). Schon die Begrifflichkeit ist insoweit verwirrend. Denn das Gesetz verwendet den Begriff „Generalbundesanwalt“ sowohl in einem personalen, wie auch in einem institutionellen Sinn. Die Darstellung setzt sich hier mit der Institution „Der Generalbundesanwalt“, als Bezeichnung für die Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, auseinander. Dabei liegt das Augenmerk jedoch allein auf der Stellung der GBA als Strafverfolgungsorgan in Staatsschutzsachen und nicht auf der Tätigkeit des GBA in Revisionsverfahren beim Bundesgerichtshof.

Der zweite Teil beschäftigt sich in identischer Weise mit der Stellung, Funktion und den Aufgaben des Bundeskriminalamts (B. II). Gerade das Bundeskriminalamt hat in den letzten Jahrzehnten und speziell Ende des letzten Jahrzehnts eine ganze Reihe an neuen Befugnissen erhalten, die ihm schon deshalb eine Sonderrolle im Bereich der inneren Sicherheit zuweisen und einer genaueren Betrachtung bedürfen.

Hinsichtlich beider Behörden ist es entscheidend deren jeweilige Besonderheiten herauszuarbeiten. Nicht zuletzt ist es dafür auch wichtig einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt, in den mittlerweile fast sechzig Jahren seit ihrem Bestehen, zu richten. Nur dadurch ist es möglich, sowohl die gesetzgeberischen Entwicklungen in neuester Zeit, wie auch die aktuellen Reformdiskussionen besser einzuordnen.

Der dritte Teil dieser Arbeit schließt die Grundlagen ab (C.). In diesem ist es das Ziel, in Grundzügen darzustellen, was unter internationalem Terrorismus zu verstehen ist und in welchen strafrechtlichen Erscheinungsformen sich dieser in Deutschland darstellt. Die Fragestellung dieser Arbeit ist ausdrücklich auf den Bereich des internationalen Terrorismus beschränkt. Dies nicht nur, weil der internationale Terrorismus speziell in den letzten elf Jahren ein extremes Bedrohungspotential entwickelt und dementsprechend eine häufige Medienpräsenz erhalten hat, die auch Einfluss auf die Gesetzgebung von Bund und Ländern nimmt. Vielmehr umgibt den Bereich der Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus trotz dieser Faktoren immer noch der Hauch des Geheimen und Verborgenen, wengleich es sich hierbei um Strafverfahren handelt, deren Grundlagen und Ausgestaltung gesetzlich vorgeschrieben sind und daher eigentlich alles andere als intransparent und geheimnisvoll ausgestaltet sein sollten.

Gleichzeitig ist der Bereich des internationalen Terrorismus auch deshalb interessant, weil er in strafrechtlicher Hinsicht eine Vielzahl von Besonderheiten bietet. Etwa im materiellen Strafrecht gibt es eine Reihe von Normen, die speziell auf die Bedrohungen des nationalen Terrorismus wie zum Beispiel durch die Rote Armee Fraktion, aber nun auch auf die Gefahren durch den internationalen Terrorismus ausgerichtet sind. Gleichzeitig bergen diese Normen jedoch eine Vielzahl von rechtlichen Problemstellungen, die die Aufgaben von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt zusätzlich erschweren. Daneben weist auch das Strafprozessrecht in sogenannten „Terrorismungsverfahren“ eine Reihe von Regelungen auf, die diese von normalen Verfahren unterscheiden, wobei die Durchführung der Hauptverhandlung in streng bewachten und polizeilich abgeschirmten Oberlandesgerichten bzw. in speziellen Gebäuden auf dem Gelände von Hochsicherheitsgefängnissen, vielleicht nur der optisch auffälligste Aspekt ist. Schlussendlich bietet der Bereich des internationalen Terrorismus selbst eine ganze Reihe von Besonderheiten gerade im Hinblick auf den momentan besonders aktiven islamistisch geprägten Terrorismus, der durch Schlagwörter wie den „globalen Jihad“, den angeblich heiligen Krieg, gekennzeichnet ist.

Wenn damit in den ersten zwei Teilen also die Grundlagen dieser Arbeit, die beiden Hauptprotagonisten und das Einsatzfeld dargestellt und erläutert

worden sind, ist dann der Blick auf das zu richten, was diese Arbeit von der einfachen Darstellung beider Behörden unterscheidet. Das Hauptaugenmerk liegt hauptsächlich auf der Zusammenarbeit beider Behörden. Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt stehen nämlich nicht nur nebeneinander, wenn es den Bereich des internationalen Terrorismus betrifft, sondern sind schon de lege lata auf vielfältige Weise miteinander verknüpft. Die Zusammenarbeitssituationen beginnen bei der von Landesebenen bekannten Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung im Ermittlungsverfahren, bei dem das Bundeskriminalamt als Polizei die Ermittlungspersonen des Generalbundesanwalts als Staatsanwaltschaft darstellen, erstreckt sich jedoch darüber hinaus selbst auf eine Zusammenarbeit im Bereich der Hauptverhandlung und wird zusätzlich überlagert von vielfältige Zusammenarbeitsformen mit informellen Charakter. Die Besonderheiten dieser Zusammenarbeitssituationen darzustellen und zu analysieren ist das Anliegen dieser Arbeit.

Bei dieser Aufgabe lassen sich drei wichtige Kernbereiche isolieren. Zum einen handelt es sich um die eben schon genannte Zusammenarbeit im strafrechtlichen Verfahren (D.). Diese gliedert sich zum einen in die normale Zusammenarbeit bei Führung eines Ermittlungsverfahrens ab dem Bestehen eines Tatverdachts hinsichtlich eines internationalen terroristischen strafrechtlichen Aspekts. Zum anderen gibt es jedoch einzelne Sonderaspekte, die besondere Betrachtung verdienen. So ist es gerade im Bereich des Terrorismus, in dem ein durchgeführter Anschlag eine Vielzahl von Menschenleben kosten könnte, besonders wichtig, sehr frühzeitig mit der strafrechtlichen Ermittlungsarbeit anzufangen, um nämlich nicht nur durchgeführte Anschläge aufzuklären, sondern vielmehr solche Anschläge zu verhindern, indem man in der Phase des Versuches oder bereits der Planung mit den strafrechtlichen Ermittlungen beginnt. Dies führt jedoch zu einer Vorverlagerung und damit zu einem Verschwimmen der Grenze zwischen Prävention und Repression, eine Problematik, die gerade im Bereich der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt von besonderer Bedeutung ist.

Eng damit zusammen hängt eine gänzlich neue Konstellation, die durch zusätzliche Kompetenzen des Bundeskriminalamts geschaffen wurde. Das Bundeskriminalamt kann nun auch zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, also präventiv, tätig werden. Obwohl dabei eigentlich keine Zusammenarbeit mit dem Generalbundesanwalt möglich wäre, da dieser allein auf der Ebene der Strafverfolgung mit dem Bundeskriminalamt zusammenarbeitet, sind dort einige Problemfelder entstanden, die auch einen enormen Einfluss auf den Generalbundesanwalt und dessen Tätigkeit bei der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus haben (können).

Die Betrachtung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im strafrechtlichen Verfahren wird abgeschlossen mit der Darstellung und Analyse der Besonderheiten bei der Zusammenarbeit während einer Hauptverhandlung mit internationalem terroristischem Bezug und einigen weiteren Sonderkonstellationen.

Danach ist auf den heutzutage vielleicht sogar wichtigsten Bereich der Arbeit von GBA und BKA einzugehen, der alle Aspekte der Zusammenarbeit überlagert: den Datenaustausch zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt (E.). Die Sammlung von Informationen, sowie deren Speicherung, Sortierung, Bewertung und Aufbereitung stellt heutzutage eine der wichtigsten Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung und speziell im Bereich des internationalen Terrorismus dar. Ohne eine Vielzahl von Datenbanken wäre es bei der täglichen Arbeit kaum möglich, neue Informationen schnell und richtig einzuordnen und zu bewerten, um dann gegebenenfalls weitere Maßnahmen zu ergreifen. Daher ist es wichtig zu betrachten, welche Datenbanken Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei ihrer Arbeit zur Verfügung stehen und wie sich der Datenaustausch zwischen beiden Behörden gestaltet.

Im letzten Teil der Betrachtung der Zusammenarbeitssituationen ist dann auf die informelle Zusammenarbeit beider Behörden näher einzugehen (F.). Vielfach wird es als nicht mehr ausreichend angesehen, Informationen zwischen den Behörden nur auszutauschen. Vielmehr werden zunehmend Zentren aufgebaut, die es ermöglichen sollen, durch den direkten persönlichen Kontakt einer Vielzahl von Beamten der Sicherheitsbehörden eine bessere Verzahnung und Effizienz bei dem Informationsaustausch zu erhalten und außerdem eine umfassendere Bewertung möglicher Bedrohungen vorzunehmen. Der Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt sind dabei im Bereich des internationalen Terrorismus in zwei solche Zentren eingebunden: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum und das Gemeinsame Internetzentrum, kurz GTAZ und GIZ.

Abgerundet wird die Darstellung durch eine Betrachtung der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in den Zusammenarbeitssituationen (G.) und eine Vorstellung einiger aktueller Fälle, in denen es zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus gekommen ist (H.).

Schlussendlich sind dann die gefundenen Besonderheiten einer umfassenden Schlussbetrachtung zu unterziehen, bei der die Besonderheiten während der Zusammenarbeit beider Behörden herausgestellt, die Probleme analysiert und Ansätze für mögliche Verbesserungen in Zusammenarbeitssituationen angedacht werden sollen (I.).

III. Beschränkungen

Auch wenn es das Ziel dieser Arbeit ist, die Fragestellung, „wie ist die Zusammenarbeit von GBA und BKA bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus ausgestaltet?“, umfassend aufzuklären, so legt schon diese Fragestellung dieser Arbeit notwendigerweise Beschränkungen auf.

Denn der internationale Terrorismus ist wie der Name schon sagt nicht auf Deutschland beschränkt. Die Ursachen, sein Auftreten und seine Auswirkungen sind mittlerweile fast weltumspannend. Die Betrachtung des Vorgehens in Deutschland kann daher nur einen kleinen Ausschnitt der Problematik zeigen. Wichtig wäre es also in einem nächsten Schritt einen Blick auf das europäische, möglicherweise sogar das internationale Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus zu werfen. Nicht nur in rechtlichen Ausprägungen wie etwa den Problemen bei der Rechtshilfe bei der länderübergreifenden Strafverfolgung, den unterschiedlichen Ausprägungen des Strafrechts und der Wirksamkeit derselben. Vielmehr sollte eine solche Betrachtung auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen der Staaten außerhalb der reinen Strafverfolgung beleuchten und vergleichen.

Neben der Beschränkung auf der nationalen Komponente ist auch die Beschränkung auf lediglich zwei Behörden, GBA und BKA, zwar aus arbeitstechnischen Gründen notwendig, aber für einen umfassenden Blick hinderlich. Insbesondere die Nachrichten- und Geheimdienste, sowie die Verfassungsschutzbehörden sind in vielfältiger Weise in das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus eingebunden: Als Informationsquellen, Beweismittellieferanten oder Mittelsmänner im internationalen Datenaustausch. Auch dies liegt darin begründet, dass vor allem die Nachrichtendienste, wie etwa der BND, international aufgestellt sind. Nur diese haben vielfach die Möglichkeiten, um zu klären, ob es sich beispielsweise bei einer Organisation in den Hügeln von Pakistan in tatsächlicher Hinsicht um eine *terroristische* Organisation handelt oder welcher terroristischen Gruppierung diese gegebenenfalls zuzurechnen ist. Ohne die Kenntnisse wäre jedoch eine Anwendung insbesondere des § 129b StGB nur schwerlich möglich. Gleiches gilt für die Verfassungsschutzbehörden mit ihren langjährigen Vertrauenspersonen in lokalen Szenen wie etwa derer im Dunstkreis des „Multi-Kultur-Hauses“ (MKH) in Neu-Ulm. Aber die Beteiligung der Nachrichtendienste und Verfassungsschutzbehörden bringt auch zusätzliche Problempunkte bei der Betrachtung der Zusammenarbeit, die die Arbeit zumindest im Ansatz beleuchtet, soweit sie für die Tätigkeit von GBA und BKA von Relevanz sind. Angefangen etwa beim Trennungsgebot, über die Probleme rechtswidriger Datenerhebung, reichen diese bis zur Einbindung ausländische, möglicherweise sogar nicht vertrauenswürdiger, Geheimdienste.

Faktisch ausgeblendet ist auch die Tätigkeit weiterer Behörden, die im Bereich des Staatsschutzes tätig sind. Insbesondere die Staatsschutzabteilungen der Landeskriminalämter und die zuständigen Staatsanwaltschaften sind ebenfalls mit dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus befasst. Auch der GBA nutzt, wie zu zeigen ist, regelmäßig die Landeskriminalämter zur Bearbeitung von Terrorismusfällen in seinem Zuständigkeitsbereich und die Erkenntnisse der Landesbehörden beinhalten vielfach Anfangspunkte für strafrechtliche Ermittlungen auf Bundesebene. Als weiterer Behörden, die beim dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus eingebunden sind, aber hier nicht ausführlich dargestellt werden können, sind etwa die Ausländerbehörden oder Asylbehörden zu nennen, ebenso wie die Tätigkeit der Exekutive Bereich des Vereinsrechts.

Diese Beschränkungen der Arbeit sollten also bedacht werden, wenn die Ergebnisse dieser Arbeit herangezogen werden. Sie können jedoch gleichzeitig auch Anhaltspunkte für weitergehende Betrachtungen sein. Um eine abschließende Klärung zu erhalten wäre das Zusammenspiel all dieser Kräfte – zusammen mit den hier dargestellten GBA und BKA – daraufhin zu analysieren, ob es sich tatsächlich um die von der Politik so oft beschworenen *ganzheitlichen* Maßnahmen bei dem Vorgehen gegen internationalen Terrorismus handelt.

B. Stellung, Funktion und Aufgaben von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Bevor auf die Zusammenarbeit von BKA und GBA bei ihrem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus im Besonderen näher eingegangen wird, sollen die Stellung, Funktion und Aufgaben der beiden Behörden dargestellt werden. Beide haben in ihrer heutigen Gestalt eine Tradition, die bis an die Anfänge der Bundesrepublik Deutschland zurückreicht, sowie aus der Zeit davor wenn nicht Vorläufer dann doch Vorbilder, die ihre heutige Ausgestaltung mitgeprägt haben. Daher muss eine Darstellung der heutigen Aufgaben auch immer eine Betrachtung der geschichtlichen Hintergründe beinhalten, ohne die die heutige Situation ansonsten nicht richtig eingeordnet werden könnte.

Bei der Darstellung ist ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, warum BKA und GBA zur Strafverfolgung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus berufen sind. Zu beginnen ist mit der Darstellung des Generalbundesanwalts. Dabei wird die Bezeichnung GBA grundsätzlich in einem institutionellen Sinn verwendet.

I. Der Generalbundesanwalt

Der Generalbundesanwalt (GBA) ist die Staatsanwaltschaft beim obersten Straf- und Zivilgericht, dem Bundesgerichtshof. Der Bundesgerichtshof selbst wurde durch das Vereinheitlichungsgesetz vom 11. September 1950 errichtet¹. Zum gleichen Zeitpunkt wurde auch „Der Generalbundesanwalt“ ins Leben gerufen².

¹ BGBl. I 1950 S. 455.

² Die Arbeit verwendet durchgehend den Begriff „Der Generalbundesanwalt“, wie er im Grundgesetz und im GVG verwendet wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff vom Gesetz sowohl für die Bezeichnung der Behörde der Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, wie auch personal für die Bezeichnung des Behördenchefs verwendet wird. Der Begriff der „Bundesanwaltschaft“ für die Behörde, wird zwar in der Praxis geläufiger sein, findet jedoch keine Stütze im Gesetz.

1. Aufgaben des Generalbundesanwalts

Der Generalbundesanwalt übt gemäß § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG beim BGH das Amt der Staatsanwaltschaft aus. Aufgabengebiet des GBA ist zum einen die staatsanwaltliche Mitwirkung bei den an den Bundesgerichtshof gelangenden Strafsachen und zum anderen die Mitwirkung bei gewissen außerstrafrechtlichen Rechtsstreitigkeiten (§§ 121 Abs. 2, 135, 138 Abs. 2 GVG) sowie in bestimmten strafverfahrensähnlichen Angelegenheiten³. Innerhalb des erstinstanzlichen strafrechtlichen Verfahrens ist der GBA je nach Verfahrenstand für drei Hauptaufgaben zuständig: Führung des Ermittlungsverfahrens, Vertretung der Anklage im Hauptverfahren und schlussendlich Durchführung der Strafvollstreckung.

Bei der für diese Arbeit einschlägigen erstinstanzlichen Tätigkeit des GBA am OLG unterscheidet sich der Aufgabenbereich des GBA grundsätzlich nicht von dem der Länderstaatsanwaltschaften. Auch der GBA ist im Ermittlungsverfahren Herr desselben und vertritt im Prozess die Anklage. Das heißt, ihm obliegt im Vorverfahren die Entscheidung über Einleitung und Durchführung eines solchen und die Entscheidung der Frage der Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens.

Im Hauptverfahren hat er die normalen staatsanwaltlichen Mitwirkungsrechte gemäß der Strafprozessordnung und nach Abschluss des Verfahrens das Recht, Rechtsmittel einzulegen. Schlussendlich ist er nach Erlass eines rechtskräftigen Urteils die Vollstreckungsbehörde und hat die sonstigen Mitwirkungsrechte in allen nachträglichen Verfahren⁴.

Für die Frage der Zuständigkeit in Verfahren den internationalen Terrorismus betreffend ist § 142a Abs. 1 GVG entscheidend. Danach übt der GBA nach dem Prinzip der Sequenzzuständigkeit immer dann das Amt des Staatsanwaltes aus, wenn die Zuständigkeit eines Oberlandesgerichts gemäß § 120 GVG gegeben ist. Dabei beginnt die Zuständigkeit des GBA bereits mit dem Vorliegen eines Anfangsverdachts hinsichtlich der entsprechenden Delikte, die eine Bundeszuständigkeit begründen können⁵.

2. Zuständigkeit des Generalbundesanwalts in erstinstanzlichen Verfahren

Bevor hierbei auf den Generalbundesanwalt im speziellen einzugehen ist, ist dessen Betätigungsraum darzustellen: Die Gerichte. Die Staatsanwalt-

³ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 142 GVG Rn 18.

⁴ *Kissel/Mayer*, § 142a GVG Rn 2; *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 142 GVG Rn 6.

⁵ *Schäfer*, NJW 2001, 2861, 2862.

schaft – und damit auch der GBA – ist grundsätzlich einem oder mehreren Gerichten zugeordnet, so dass sich ihre Zuständigkeit nicht ohne die der Gerichte erschließen lässt.

„In dem selben Maße, in dem der Bundesgerichtshof von der Tradition und Aufgabe her gesehen als Nachfolger des 1945 aufgelösten Reichsgerichts gilt, kann dies von der Bundesanwaltschaft im Bezug auf die Reichsanwaltschaft beim Reichsgericht gesagt werden“⁶. Dabei hieß die Staatsanwaltschaft am Reichsgericht ursprünglich „Ober-Reichsanwalt“. Diese Bezeichnung wurde jedoch durch das VereinHG von 1950 in „Oberbundesanwalt“ geändert⁷. Erst im Jahr 1957 wurde dann die heute gültige Bezeichnung „Generalbundesanwalt“ durch das Bundesbesoldungsgesetz eingeführt⁸.

a) Erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in Staatsschutzstrafsachen

Die Entwicklungen der Zuständigkeit des BGH für erstinstanzliche Strafverfahren beginnen am 30. August 1951. Durch das „Erste Strafrechtsänderungsgesetz“⁹ wurde dem Bundesgerichtshof die Aburteilung bestimmter Delikte (Hoch- und Landesverrat, sowie Parlamentssprengung) übertragen, womit die sogenannte Staatsgefährdung unter Strafe gestellt wurde, um staatsbedrohliche Entwicklungen bereits im Vorfeld eines Umsturzes zu verhindern. Der Bundesgerichtshof war für diese Delikte aber nur subsidiär zuständig, wenn die besondere Bedeutung des Falles dies rechtfertigte. Ansonsten waren dafür die Länder zuständig.

Diese Verteilung war und ist bis heute der grundgesetzlichen Ausgangslage geschuldet. Art. 30 GG begründet nämlich hinsichtlich der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt als Bestandteil der staatlichen Befugnisse insgesamt eine – grundsätzlich unbegrenzte, wenn auch widerlegbare – Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Bundesländer¹⁰. Dennoch wird dem Bund für einen bestimmten Bereich der erstinstanzlichen strafrechtlichen Rechtsprechung eine Kompetenz zuerkannt. Diese kann zwar nicht aus Art. 96 Abs. 5 GG hergeleitet werden, da die Norm eine Zuständigkeit des Bundes gerade voraussetzt und nicht begründet¹¹. Doch auch wenn für die

⁶ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85.

⁷ „Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts“ vom 12.9.1950 (BGBl. I S. 455).

⁸ Bundesbesoldungsgesetz vom 27.09.1957, BGBl. I S. 1040 (Anlage I).

⁹ BGBl. I 1951 S. 739.

¹⁰ *Franke*, in: Löwe/Rosenberg, § 120 GVG Rn 3.

¹¹ v. *Münch/Kunig/Meyer*, Art. 96 GG Rn 14; *Welp*, S. 44; a.A. *Gärditz*, S. 393.

Rechtsprechungskompetenz des Bundes keine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz besteht, so geht die ganz herrschende Ansicht davon aus, dass das Grundgesetz unausgesprochen dem Bund die ungeschriebene Zuständigkeit auf dem Gebiet des sogenannten „Staatschutzes“ zugewiesen hat¹². Begründet wird dies damit, dass die Verfolgung durch die Zentralgewalt und die Aburteilung durch ein Zentralgericht der Tradition des deutschen Gerichtsverfassungsrechts seit der Gründung des Reichsgerichts entspricht¹³. Damit ist nach heutiger Ansicht eine Bundeskompetenz jedenfalls für solche Taten begründet, die die Interessen des Bundes als Zentralstaat oder den Gesamtstaat berühren und die unter gleichartigen Taten so herausragen, dass eine zentrale Verfolgung zur Wahrnehmung dieser Interessen geboten ist¹⁴.

b) Einführung eines zweiten Rechtszugs in Staatsschutzstrafsachen

Bedeutsam und schon bei Erlass des „Ersten Strafrechtsänderungsgesetzes“ sehr umstritten war der Umstand, dass der BGH dadurch in Staatsschutzangelegenheiten erst- und letztinstanzlich entschied¹⁵. Rechtsmittel gegen die Entscheidung des BGH gab es in Ermangelung einer höheren Instanz nicht. Um diesem Umstand abzuwehren, wurde durch Gesetz vom 08. September 1969¹⁶ bestimmt, dass die Oberlandesgerichte der Länder im Wege der Organleihe die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben, soweit und solange der Generalbundesanwalt das Amt des Staatsanwalts ausübt¹⁷. Es wurde also in Staatsschutzstrafsachen ein zweiter Rechtszug eingeführt¹⁸. Auf grundgesetzlicher Ebene wurde dies durch die Einfügung des Art. 96 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich legitimiert¹⁹. Der Bundesgerichtshof ist seitdem in Straf- und Staatsschutzsachen ausschließlich Beschwerde- und Revisionsgericht, § 135 GVG. Zuständig für diese Aufgabe im Bereich des Staatsschutzes ist seit jeher der 3. Senat des BGH.

Auch wenn mit dem BGH damit nur ein einziges Revisionsgericht besteht und so die Rechtseinheitlichkeit auf diesem Wege weitgehend sicher gestellt

¹² *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 96 GG Rn 47; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 96 GG Rn 35; *Heusch*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 96 GG Rn 1; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth Art. 96 GG Rn 4; BVerfGE 8, 174, 177; BVerfGE 92, 365.

¹³ *Welp*, NStZ 2002, 1, 3.

¹⁴ *Welp*, NStZ 2002, 1, 6; *Welp*, S. 49.

¹⁵ Vgl. 160. Sitzung des Bundestags vom 11.07.1951, Prot. S. 6845.

¹⁶ BGBl. I 1969 S. 1582.

¹⁷ *Franke*, in: Löwe/Rosenberg, § 120 GVG Rn 18; *Gärditz*, S. 397.

¹⁸ Zur Einführung eines zweiten Rechtszugs in Staatsschutz-Strafsachen ausführlich, *Fischer*, NJW 1969, 449; *Kohlhaas*, NJW 1970, 20 und *Martin*, NJW 1969, 713.

¹⁹ Gesetz vom 26.08.1969, BGBl. I S. 1357.

wird, so muss doch andererseits in Betracht gezogen werden, dass die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit in Staatsschutzstrafsachen auf mittlerweile vierzehn²⁰ Oberlandesgerichte²¹ verteilt ist. Deswegen wurde schon bei Einführung des zweiten Rechtszugs in Staatsschutzsachen Kritik dahingehend laut, dass zur Behandlung so schwerwiegender Delikte, die die Existenz des Staates maßgeblich beeinträchtigen können, eine besondere Sachkunde notwendig sei, „die sich bei einem einzelnen Gerichtshof wie in einem Brennspeigel vereinigt hätte“²².

Doch da die andere Möglichkeit, die Schaffung eines erstinstanzlichen Sondergerichts auf Bundesebene, zu viele Erinnerungen an den Staatsgerichtshof der Weimarer Zeit nach dem Kapp-Putsch und den Volksgerichtshof geweckt hätte²³, wurde diese Lösung zugunsten der sogenannten „Organleihlösung“ verworfen.

Somit sind seit 1969, woran sich bis heute nichts geändert hat, die Oberlandesgerichte für die erstinstanzliche Aburteilung der als schwer erachteten Staatsschutzstrafsachen zuständig. Der Bundesgerichtshof ist seitdem nicht mehr Tatgericht. Für die weniger gewichtigen Staatsschutzstrafsachen ist die sogenannte Staatsschutzkammer am Landgericht gemäß § 74a GVG zuständig.

3. Erstinstanzliche Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte

Um die Zuständigkeit des GBA in erstinstanzlichen Strafverfahren nachvollziehen zu können, ist es gemäß § 142a Abs. 1 GVG unerlässlich, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte darzustellen. Gesetzlicher Anknüpfungspunkt für die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte in Strafsachen ist § 120 GVG. In den Fällen des § 120 GVG üben die Oberlandesgerichte wie gerade gesehen auf grundgesetzlicher Grundlage des Art. 96 Abs. 5 GG Bundesgerichtsbarkeit aus.

Von der grundgesetzlichen Sichtweise ist, wegen der nur ungeschriebenen Zuständigkeit, dabei entscheidender Anknüpfungspunkt für die Zuständig-

²⁰ Vgl. § 120 Abs. 5 GVG iVm mit den entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen. Danach haben Bremen und Hamburg, sowie Rheinland-Pfalz und das Saarland jeweils gemeinsam nur ein zuständiges Oberlandesgericht in Staatsschutzsachen, dazu *Friester*, in: SK-StPO § 120 GVG Rn 23.

²¹ Beim Bestehen von mehreren Oberlandesgerichten in einem Bundesland ist das OLG am Sitz der Landesregierung für die erstinstanzliche Strafgerichtsbarkeit zuständig, § 120 Abs. 1 S. 1, HS. 1. Zu den Gründen *Friester*, in: SK-StPO § 120 GVG Rn 5.

²² *Wagner*, in: Jescheck, FS Dreher, S. 625, 645; so auch die Kritik von *Martin*, NJW 1969, 713, 715.

²³ *Welp*, S. 11.

keit des Bundes der Begriff des Staatsschutzes²⁴. Nur bezüglich Staatsschutzdelikten darf der einfache Gesetzgeber eine gesetzliche Regelung treffen. Da dadurch automatisch in die Zuständigkeiten der Länder eingegriffen wird, ist der Begriff des Staatsschutzes eng auszulegen. Dies sind solche Straftaten, die das staatliche Gefüge in länderübergreifender Weise treffen und die Rechtsgüter des Gesamtstaates in derart starkem Maße beeinträchtigen, dass ihre Ahndung durch die Landesjustiz der Bedeutung des in der jeweiligen Tat liegenden Angriffs auf die bundesstaatliche Gesamtordnung nicht gerecht würde²⁵. Unter diese Prämisse sind daher auch der Katalog des § 120 GVG und dessen unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen

Der § 120 GVG enthält in den Absätzen eins und zwei eine Vielzahl von Katalogtaten. Dabei ist es jedoch wichtig, zwischen beiden Absätzen genau zu unterscheiden. Hinsichtlich des § 120 Abs. 1 GVG besteht grundsätzlich die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts und damit gemäß § 142a Abs. 1 GVG auch die des Generalbundesanwalts. Man kann also von einer obligatorischen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte und des GBA sprechen. Die einzige Ausnahme dahin gehend, dass die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte in Fällen eines Tatverdachts hinsichtlich einer Katalogtat des Absatz 1 entfallen kann, ist dann gegeben, wenn der GBA unter den Voraussetzungen des § 142a Abs. 2 GVG das Verfahren vor Einreichung einer Anklageschrift an die Landestaatsanwaltschaft abgibt. Das OLG selbst hat diese Möglichkeit nicht. Ihm bleibt lediglich die Möglichkeit, die Voraussetzungen eines Tatverdachts hinsichtlich einer solchen Katalogtat als nicht gegeben anzusehen und, falls noch andere Straftaten verbleiben, ein Hauptverfahren bei einem Landgericht zu eröffnen.

Die in § 120 Abs. 2 GVG normierten Katalogtaten begründen dagegen grundsätzlich nicht die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts und damit auch nicht die des GBA. Vielmehr ist in den dortigen Fällen grundsätzlich die Landesgerichtsbarkeit zuständig. Nur ausnahmsweise kann der GBA, sofern er bestimmte gesetzliche Voraussetzungen als gegeben ansieht, ein solches Verfahren an sich ziehen. Dabei spricht man von der evokativen Zuständigkeit und dem damit korrespondierenden Evokationsrecht des GBA. Die Übernahme durch den GBA ist bei Vorliegen der Voraussetzungen allerdings zwingend, es besteht insoweit kein Ermessen²⁶. Sieht der GBA die Voraussetzungen für eine Evokation später als nicht mehr gegeben an, so gibt er ein solches Verfahren gemäß § 142a Abs. 4 GVG zurück an die Landestaatsanwaltschaft.

²⁴ Ausführlich zur Entwicklung des Begriffes des Staatsschutzes *Gärditz*, S. 399 ff.

²⁵ BGH, NJW 2001, 1359, 1360.

²⁶ BGH, NJW 2001, 1359, 1363.

a) Grundsätzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte

Zuerst ist auf den Katalog des § 120 Abs. 1 GVG einzugehen. Sinn dieser Darstellung ist es jedoch nicht, einen umfassenden Überblick über diese Zuständigkeiten zu geben, sondern nur einen ersten Eindruck dafür zu vermitteln, welche Zuständigkeiten im Bereich des internationalen Terrorismus von besonderer Bedeutung für die Arbeit des GBA sind.

aa) Zuständigkeit gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 und Nr. 7 GVG

Vorweg zu nehmen sind die § 120 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 und Nr. 7 GVG, da diese allenfalls in keinem bis ganz geringen Zusammenhang mit den Delikten des internationalen Terrorismus stehen. Es handelt sich dabei um die klassischen Staatsschutzdelikte. Dies ergibt sich daraus, dass sie primär Rechtsgüter des Bundes schützen und auch historisch betrachtet in der Tradition der Delikte stehen, die schon das Reichsgericht abgeurteilt hatte²⁷. Auch stehen diese Straftaten alle im Ersten Abschnitt des Strafgesetzbuchs, der den Titel „Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats“ trägt, sodass sie schon durch diese Einordnung ihre besondere Bedeutung für den Schutz der Bundesrepublik Deutschland zu erkennen geben. Daher, und weil sie sich gegen den Gesamtstaat als solchen richten, werden sie teilweise auch „großer Staatsschutz“ genannt. Auch § 120 Abs. 1 Nr. 7 fügt sich nahtlos in den Bereich der Staatsschutzdelikte ein. Die Norm des § 138 StGB schützt nämlich nicht ein eigenständiges Rechtsgut, sondern nach herrschender Meinung das Rechtsgut der Tat, deren Anzeige nicht vorgenommen wird²⁸. Nicht nur für den Bereich des internationalen Terrorismus, sondern auch insgesamt ist die praktische Bedeutung der in § 120 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 und Nr. 7 GVG normierten Delikte relativ gering.

bb) Zuständigkeit im Bereich des Völkerstrafrechts, § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG

Eine Neuerung stellt die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte im Bereich des Völkerstrafrechts dar. Im Jahre 2002 hat der Gesetzgeber dafür sowohl § 120 Abs. 1 GVG²⁹ als auch Art. 96 Abs. 5 GG³⁰ entsprechend

²⁷ *Welp*, NStZ 2002, 1, 5; *Welp*, S. 11.

²⁸ s. unten bei C. III. 6.

²⁹ Gesetz zur Änderung des GVG, BGBl. I 2002, S. 2914.

³⁰ Gesetz zur Änderung Art. 96 V GG vom 26.07.2002, BGBl. I 2002, S. 2863.

geändert³¹. Die Bundeszuständigkeit wird in erster Linie mit der Schwere der Völkerrechtsverbrechen begründet³². Daneben wird in der Literatur auch die Komplexität, der mit der Anwendung verbundenen Rechtsfragen, insbesondere wegen der Relevanz völkerrechtlicher Rechtsnormen und der Bedeutung internationaler und ausländischer Judikatur angeführt³³. Dies sind zwar alles gewichtige Überlegungen, sie begründen als solche jedoch nicht die Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung. Daran kann auch die neue Fassung des Art. 96 Abs. 5 GG mit den Nummern 1 bis 3 nichts ändern, da, wie bereits oben ausgeführt, Art. 96 Abs. 5 GG die Bundeszuständigkeit stillschweigend voraussetzt und gerade nicht zu begründen vermag. Sieht man jedoch den Bereich des Völkerstrafrechts als Unterfall und teilweise Präzisierung des Staatsschutzbegriffs, wäre die Zuständigkeit des Bundes ohne weiteres gegeben³⁴. Dafür spricht, dass zum einen durch solche Verfahren die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik betroffen sein können und zum anderen auch Ermittlungsverfahren im Ausland oder Rechtshilfeersuchen erforderlich sein können³⁵. Zwar spricht gegen diese Auslegung die Systematik von Art. 96 Abs. 5 GG, der für das Völkerstrafrecht vier einzelne Nummern vorsieht, wogegen der Staatsschutz als der Oberbegriff und weitaus größere Bereich nur eine Nummer zugewiesen bekam. Jedoch lässt sich dies mit der Entstehungsgeschichte und dem besonderen deutschen Verhältnis zum Völkerstrafrecht begründen³⁶, weswegen die Relevanz des Völkerstrafrechts auf diese Weise kenntlich gemacht werden sollte.

Die Bedeutung des § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG für den Bereich des internationalen Terrorismus ist jedoch verschwindend gering. Zwar mag es durchaus denkbar sein und auch tatsächlich vorkommen, dass Verbrechen im Sinne des Völkerstrafgesetzbuchs durch terroristische Organisationen begangen werden. Gleichwohl wird sich vielfach in solchen Fällen die Zuständigkeit schon durch § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG begründen lassen können, was dadurch insbesondere die Klärung schwieriger Rechtsfragen im Rahmen des Völkerstrafgesetzbuchs erspart.

³¹ Zur Diskrepanz hinsichtlich der erfassten Delikte zwischen Art. 96 V Nr. 1 bis Nr. 4 GG und § 120 Abs. 1 Nr. 8 GVG vergleiche *Formann*, S. 180.

³² Bundestags-Drucksache 14/8978, 07.05.2002, S. 6; Bundesrats-Drucksache 222/02, S. 2.

³³ *Werle/Jeßberger*, JZ 2002, 725, 733; *Zimmermann*, NJW 2002, 3068, 3070.

³⁴ So etwa *Formann*, S. 181.

³⁵ *Werle/Jeßberger*, JZ 2002, 725, 733.

³⁶ *Werle/Jeßberger*, JZ 2002, 725 und 726.

cc) Zuständigkeit hinsichtlich (ausländischer) terroristischer Vereinigungen,
§ 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG

Weit größere Bedeutung hat § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG. Dies sowohl im Hinblick auf diese Arbeit wie auf die Tätigkeit der Oberlandesgerichte bezogen. Er knüpft die Zuständigkeit des OLG an das Vorhandensein eines Vereinigungsdelikts nach § 129a und § 129b StGB. Auf diese beiden Delikte wird weiter unten noch ausführlich einzugehen sein, um deren Besonderheiten darzustellen. Festzuhalten ist jedoch jetzt schon, dass § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG vielleicht sogar *den wesentlichen Anknüpfungspunkt* für die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte und damit auch des GBA im Bereich des internationalen Terrorismus darstellt.

Allerdings ist die Zuständigkeit nach § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG nicht unumstritten³⁷. Wie bereits oben ausgeführt³⁸, darf der einfache Gesetzgeber dem Bund nur solche Strafverfahren übertragen, die im Hinblick auf die grundgesetzlichen Vorgaben Staatsschutzcharakter haben. Dies kann hinsichtlich des § 129a und § 129b StGB nicht ohne weiteres bejaht werden.

Nach der Neufassung des Absatzes 2 von § 129a StGB durch das „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze vom 22.12.2003“³⁹ und der darauf bezogenen restriktiven Auslegung durch den BGH bestehen bezüglich dieses Absatzes kaum mehr Bedenken hinsichtlich der Zugehörigkeit zum Staatsschutzbereich⁴⁰. § 129a Abs. 2 StGB verlangt unter anderem, dass die geplanten Taten „nach der Art der Begehung oder ihrer Auswirkungen einen Staat erheblich schädigen können“. § 129a Abs. 2 StGB trägt somit den Staatsschutzbezug als Tatbestandsmerkmal in sich.

Allerdings ist der Staatsschutzbezug bei § 129a Abs. 1 StGB genauer zu hinterfragen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber bei der Neufassung des § 129a StGB darauf verzichtet hat, die Bestimmung und Eignung der Taten auch in Absatz 1 zu verlangen. So ist durchaus fragwürdig, ob jede Vereinigung, die die Begehung von Morden oder Geiselnahmen geplant hat, tatsächlich als staatschädigend eingestuft werden kann. So ist jedenfalls für Absatz 1 des § 129a bereits jetzt festzustellen, dass dieser ein Doppelseit hat und somit sowohl staatschädigende sowie auch „bloß“ strafgesetzwidrige Vereinigungen erfasst⁴¹. Dies führt schlussfolgernd zu dem Problem,

³⁷ Schnarr, MDR 1988, 89, 93.

³⁸ s. unten bei B. I. 2. a).

³⁹ BGBl. I S. 2836.

⁴⁰ Zur Auslegung des § 129a Abs. 2 StGB durch den BGH siehe unten C. III. 3. d).

⁴¹ Dazu Schnarr, MDR 1988, 89, 93.

dass OLG und GBA zur Strafverfolgung in Fällen berufen sind, die keinen Staatsschutzcharakter tragen. Blicke man bei der Betrachtung hier stehen, wäre § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG wegen Verstoßes gegen Art. 30 GG als verfassungswidrig anzusehen. Eine verfassungskonforme Auslegung ist jedoch dadurch möglich, dass der GBA nach § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG das Verfahren wegen der „minderen Bedeutung“, also der nicht vorhandenen Staatsschutzbelange, an die Länderstaatsanwaltschaft abgibt. Dennoch kann dies einen Verstoß nicht vollständig beseitigen, da zumindest die Einleitung des Verfahrens in den Fällen der Verfolgung von „bloß strafgesetzwidrigen“ Vereinigungen durch ein unzuständiges und grundgesetzwidriges Handeln herbeigeführt wurde.

Noch deutlicher wird die Problematik, wenn man § 129b iVm § 129a Abs. 1 StGB betrachtet. Es kann kaum behauptet werden, dass jede ausländische terroristische Vereinigung, die irgendwo auf der Welt Straftaten im Sinne der Norm des § 129a StGB plant, damit die Bundesrepublik, in dem Maße, das nach der oben genannten Formel für ein Staatsschutzdelikt notwendig ist, bedroht. Soweit allerdings ausländische Belange der Bundesrepublik Deutschland durch eine solche Vereinigung berührt sind, ist der Staatsschutzbezug ohne weiteres gegeben, da die ausländischen Belange seit jeher zum Gebiet des Staatsschutzes gehören⁴². Hinsichtlich der sonstigen ausländischen Vereinigungen, deren Taten nicht die Bundesrepublik in einem eine Staatsschutzqualität aufweisenden Maße beeinträchtigen, bleibt lediglich wieder die Abgabe vom GBA an die Länderstaatsanwaltschaften nach § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG, um diese verfassungsrechtliche Problematik zu entschärfen.

b) Evokative Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte

Nach dieser kurzen Übersicht über die Delikte des § 120 Abs. 1 GVG ist nun auf dessen Absatz 2 einzugehen. Wie ausgeführt handelt es sich bei den dort normierten Delikten nicht per se um Staatsschutzdelikte. Vielmehr werden sie nur dazu, wenn der GBA die „besondere Bedeutung des Falles“ bejaht. Bei der Auslegung dieser Normen muss eine besondere Sorgfalt angewendet werden, denn bei § 120 GVG greift eine falsche Auslegung direkt in die grundgesetzlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern ein. Auch nach Ansicht des BGH dient der § 120 GVG nicht primär dem Schutz individueller Rechte des Angeklagten, namentlich des grundrechtlichen Anspruchs auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG, sondern vielmehr der Wahrung der absolut zwingenden objektiven Kompetenzordnung des Grundgesetzes⁴³.

⁴² BGH, NSTz 1988, 188 f.; *Altwater*, NSTz 2003, 179, 183.

⁴³ BGH, NSTz 2001, 265, 267.

aa) Voraussetzung des Evokationsrechts des Generalbundesanwalts

Unter dieser Prämisse muss der Begriff der „besonderen Bedeutung“ in den § 120 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 4 GVG dahingehend ausgelegt werden, dass er der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern gerecht wird. Es muss sich danach, unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzungen der individuellen Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten, um ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichem Gewicht handeln, das seine besondere Bedeutung dadurch gewinnt, dass es die den § 120 Abs. 2 GVG zugrunde liegenden Schutzgüter des Gesamtstaats in einer Weise angreift, dass ein Einschreiten des Generalbundesanwalts und eine Aburteilung durch ein Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht geboten ist⁴⁴. Bei der dabei vorzunehmenden Gesamtwürdigung der Taten und der Schuldschwere sind in erster Linie die konkreten Tatfolgen für die innere Sicherheit der Bundesrepublik, insbesondere die Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, daneben aber auch die mögliche Signalwirkung auf potentielle Nachahmungstäter sowie die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der Bundesrepublik Deutschland für jene Staaten, mit denen sie durch gemeinsame Wertvorstellungen verbunden ist, in Betracht zu ziehen⁴⁵.

So richtig die grundlegende Prämisse des Bundesgerichtshofs ist, so fragwürdig ist ihre konkrete Ausgestaltung. Wie ausgeführt, ergibt sich schon aus dem Grundgesetz und der daraus folgenden Kompetenzverteilung, dass der Bund nur für Strafverfolgung hinsichtlich länderübergreifender Staatsschutzstraftaten zuständig ist. Auch wenn der Begriff des Staatsschutzes, abgesehen von § 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG, nicht legaldefiniert ist, besteht doch zumindest im Kernbereich weitgehend Einigkeit⁴⁶. Somit ergibt sich die Auslegung des BGH, dass die „besondere Bedeutung“ immer dann gegeben ist, wenn eine Staatsschutzstraftat im weitesten Sinne vorliegt, praktisch von selbst. Problematisch erscheinen jedoch einige Faktoren, an denen der BGH dies fest machen will. Fragwürdigstes Kriterium ist „die Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes der BRD im Ausland“⁴⁷. Es erscheint schon sehr bedenklich, wie diese Beeinträchtigung messbar oder überhaupt erfassbar ist. Dabei führt der BGH weiter aus, dass dies auch vom Medienecho abhinge, das eine Tat auslöst, und scheint tatsächlich überregionale Zeitungen nach Informationen über den zu beurteilenden Fall zu durch-

⁴⁴ BGH, NSTZ 2001, 265, 269.

⁴⁵ BGH, NSTZ 2008, 146, 148.

⁴⁶ Schnarr, MDR 1993, 589, 591; Franke, in: Löwe/Rosenberg, § 120 GVG Rn 3 ff.

⁴⁷ BGH, NSTZ 2008, 146, 148; ablehnend wie hier, jedoch in anderem Zusammenhang Gärditz, S. 403.

suchen⁴⁸. Konkret bedeutet dies, dass wenn zum Beispiel wegen bestimmter Ereignisse auf der Welt die Augen der Zeitungsreporter eher auf andere Geschehnisse gerichtet sind, einer Tat die besondere Bedeutung fehlen kann. Dagegen kann dieselbe Tat in einer nachrichtenarmen Zeit die besondere Bedeutung inne haben. Was dies noch mit der zugrundeliegenden Prämisse, die Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes zu beachten, zu tun hat, ist nicht mehr ersichtlich.

Dem GBA steht wegen des sich häufig verändernden Erkenntnisstandes im Ermittlungsverfahren bei der Beurteilung der besonderen Bedeutung des Falles ein *Beurteilungsspielraum* zu⁴⁹. Dieser ist zwar nicht der gerichtlichen Überprüfung entzogen⁵⁰, jedoch unterliegt er im Ermittlungsverfahren nur einer eingeschränkten Prüfung auf Vertretbarkeit⁵¹. Dieser Beurteilungsspielraum engt sich jedoch im Laufe des Ermittlungsverfahrens mit dem Vorliegen gesicherter Erkenntnisse immer mehr ein⁵².

Dagegen ist der Begriff der „besonderen Bedeutung“ im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens uneingeschränkt überprüfbar. Das ergibt sich nach Ansicht des BGH schon daraus, dass auch das erstinstanzlich betraute OLG seine Zuständigkeit bei der Eröffnung des Verfahrens zu prüfen hat und gegebenenfalls gemäß § 120 Abs. 2 S. 2 GVG beim zuständigen Amts- oder Landgericht eröffnet, wenn die besondere Bedeutung nicht vorliegt⁵³.

Neben der „besonderen Bedeutung“ sind für die Zuständigkeit in Absatz 2 des § 120 GVG noch weitere Voraussetzungen notwendig, auf die hier nun, soweit sie im Zusammenhang mit Taten des internationalen Terrorismus stehen, einzugehen ist.

bb) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG

§ 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG verweist auf § 74a GVG, der die Zuständigkeit der Staatsschutzkammer beim Landgericht regelt. Die Staatsschutzkammer am Landgericht ist eine besondere Strafkammer für Staatsschutzsachen, die gemäß § 74a Abs. 5 GVG örtlich für den Bezirk des OLG zuständig ist⁵⁴. Grundsätzlich sind also die in § 74a Abs. 1 GVG normierten „kleinen Staatsschutzdelikte“ der Zuständigkeit der Länder, wenn auch einem Spe-

⁴⁸ BGH, NStZ 2002, 447, 448.

⁴⁹ *Kissel/Mayer*, § 120 GVG Rn 6.

⁵⁰ BGH, NStZ 2001, 265, 269.

⁵¹ BGH, NStZ 2008, 146, 148.

⁵² BGH, NStZ 2008, 146, 148.

⁵³ BGH, NStZ 2001, 265, 270; *Frister*, in: SK-StPO § 120 GVG Rn 11.

⁵⁴ *Graf*, in: Beck'scher Online Kommentar, § 74a GVG Rn 1.

zialspruchkörper, zugewiesen⁵⁵. Die Zuständigkeit der Staatsschutzkammer entfällt jedoch nach § 74a Abs. 2 GVG, wenn der GBA die besondere Bedeutung des Falls vor der Eröffnung der Hauptverhandlung bejaht. Dann sind die Oberlandesgerichte gemäß § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 GVG zuständig. Hinsichtlich der in § 74a Abs. 1 GVG normierten Katalogtaten sind nur zwei Nummern besonders hervorzuheben, weil diese im Bereich des internationalen Terrorismus eine besondere Bedeutung haben.

(1) Zuständigkeiten für Straftaten nach dem Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten

Der § 74 Abs. 1 Nr. 1 GVG eröffnet die Zuständigkeit für die neu eingefügten Straftatbestände §§ 89a, 89b StGB nach dem „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG)“ vom 29. Mai 2009⁵⁶. Der Zweck dieser beiden Straftatbestände ist es insbesondere Vorbereitungshandlungen terroristischer Alleintäter zu pönalisieren. Auf beide, sowie auf den gleichzeitig eingeführten § 91 StGB, wird weiter unten noch ausführlicher einzugehen sein⁵⁷.

Um über § 74a Abs. 1 Nr. 1 GVG die Zuständigkeit der Staatsschutzkammer und mittelbar der des GBA zu begründen, musste die Norm im Gesetzgebungsverfahren zum GVVG nicht einmal geändert werden, da die geltende Fassung die Normen bereits erfasste. Die Begründung dafür fällt dann auch in der Gesetzesbegründung entsprechend kurz aus. Nachdem über den Begriff des Staatsschutzes im Allgemeinen referiert wird, heißt es lediglich lapidar, dass „die Aufnahmen der §§ 89a, 89b StGB wegen ihres Staatsschutzcharakters sachgerecht erscheint“⁵⁸. Hinsichtlich der damit über § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG gleichzeitig begründeten evokativen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte und des GBA beschränkt sich die Gesetzesbegründung auf die Darstellung der Funktionsweise des § 74a Abs. 2 und § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG, ohne diese jedoch auch nur ansatzweise zu begründen⁵⁹.

Festzuhalten bleibt hier erst einmal, dass § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG die Zuständigkeit des OLG für §§ 89a, 89b StGB begründen kann. Ob dies sachgerecht ist, wird sich erst nach einer etwas weitergehenden Betrachtung der neuen Tatbestände bestimmen lassen können⁶⁰.

⁵⁵ Diemer, in: Karlsruher Kommentar, § 74a GVG Rn 1.

⁵⁶ BGBl. I S. 2437.

⁵⁷ s. unten C. III. 4.

⁵⁸ Bundestags-Drucksache, 16/11735, 17.01.2009. S. 19 f.

⁵⁹ Bundestags-Drucksache, 16/11735, 17.01.2009. S. 20.

⁶⁰ s. unten C. III. 4.

(2) Zuständigkeiten für (ausländische) kriminelle Vereinigungen

Nachdem wie gesehen § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 GVG die Zuständigkeit des OLG für (ausländische) terroristische Vereinigungen begründet, ermöglicht § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG über den Umweg des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GVG die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für das letzte fehlende Vereinigungsdelikt § 129 StGB.

Auch wenn dies nur die Zuständigkeit für die Verfolgung – nach der Überschrift der Strafvorschrift – hinsichtlich einer *kriminellen Vereinigung* bildet, so kann es sich dabei trotzdem in weiterem Sinne um Fälle des internationalen Terrorismus handeln, solange die Aktivitäten der Vereinigung nicht auf die schweren Delikte des § 129a StGB gerichtet sind, oder den Strafverfolgungsbehörden zu Anfang die Anhaltspunkte bezüglich der geplanten schwereren Delikte fehlen. Notwendig ist jedoch für diese Zuständigkeit, dass der GBA die „besondere Bedeutung des Falles“ bejaht. Durch dieses Korrektiv ergeben sich bei § 74a Nr. 4 GVG im Gegensatz zu § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da dieser Rechtsbegriff die Staatsschutzschranke bildet und damit dafür sorgt, dass der verfassungsrechtliche Rahmen gewahrt wird.

cc) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG

Der 1986 durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus⁶¹ eingefügte § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG war schon im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erheblicher Kritik ausgesetzt⁶². Ziel des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG war es, vom Ausland aus operierende Vereinigungen, die Katalogtaten iSd § 129a Abs. 1 StGB in der Bundesrepublik Deutschland begehen wollten, der Zuständigkeit des GBA zu unterstellen. Ausgangspunkt der Gesetzgebungstätigkeit war die sogenannte „Wehrsportgruppe Hoffman“, hinsichtlich der der BGH die Zuständigkeit des GBA verneinte, da die Zuständigkeit nach § 129a StGB iVm § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG eine Teilorganisation im deutschen Bundesgebiet voraussetzt⁶³. Auch wenn nach den Vorstellungen der Gesetzesbegründung zu § 120 Abs. 2 Nr. 2 GVG dieser nicht primär terroristische Vereinigungen, sondern auch kriminelle Vereinigungen erfassen sollte, so hat dies im Wortlaut keinen ausreichenden Niederschlag gefunden⁶⁴. Zwar nennt § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG nicht direkt § 129a

⁶¹ BGBl. I S. 2566.

⁶² Vgl. nur *Dencker*, StV 1987, 117; *Kühl*, NJW 1987, 737.

⁶³ BGH, NJW 1982, 530.

⁶⁴ Ausführlich zu den Motiven des Gesetzgebers und zum Anwendungsbereich vor Einführung des § 129b StGB *Schnarr*, MDR 1988, 89.

Abs. 1 StGB, enthält jedoch mittlerweile fast eine Legaldefinition der terroristischen Vereinigung.

Durch die Einführung des § 129b StGB und die Aufnahme desselben in § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG ist § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG mittlerweile gegenstandslos geworden, da § 129b StGB in vollem Umfang ausländische terroristische Vereinigungen erfasst. Der verbleibende Anwendungsbereich einer kriminellen Vereinigung, die im Ausland operiert (und damit nicht von § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG erfasst wird) aber die Begehung, der in Absatz 2 Nummer 2 genannten Taten zum Gegenstand hat, ist allenfalls theoretischer Natur⁶⁵. Eine Auseinandersetzung mit der Zuständigkeit nach § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG erübrigt sich – entgegen der Gesetzesbegründung, in der von einem kleinen aber weiterhin vorhandenen Anwendungsbereich die Rede ist⁶⁶ – somit.

dd) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG

Dagegen ist in der Praxis des Generalbundesanwalts, der ebenfalls durch das „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus“⁶⁷ eingefügte § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG von umso größerer Bedeutung. Gerade in letzter Zeit hatte sich der BGH auch in einer Vielzahl von Entscheidungen damit auseinander zu setzen, da der GBA dies insbesondere als Zuständigkeitsnorm zur Verfolgung von Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund nutzt.

Eigentlicher Grund für die Einführung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG im Jahre 1986 war jedoch die Möglichkeit der Verfolgung von terroristischen Tätern, die nicht in eine Vereinigung iSv § 129a StGB eingebunden sind und damit nicht vom Anwendungsbereich des § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG erfasst werden durch den GBA. Dies meist deshalb, weil es sich um Einzeltäter oder „autonome Gruppen handelt, die ihrer größeren Beweglichkeit und Schlagkraft wegen bewusst keine festgefügtten Organisationen bilden, sondern sich von Fall zu Fall zur Begehung von Aktionen zusammenfinden und dann wieder auseinandergehen“⁶⁸. Heute sind es die immer wieder in Gesetzesbegründungen auftauchenden „islamistischen Terrorzellen“, die im

⁶⁵ So sieht dies im Ergebnis wohl auch *Helm*, StV 2006, 719, 720.

⁶⁶ So die Gesetzesbegründung in der Bundestags-Drucksache 15/813, 08.04.2003, S. 8: „Auch wenn der Anwendungsbereich des § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GVG durch die Einführung des § 129b StGB kleiner geworden ist, sind Fälle denkbar, die nur auf der Grundlage der Kompetenznorm des § 120 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GVG für ihn [den GBA] verfolgbar sind.“ Welche Fälle dies sein könnten, bleibt die Gesetzesbegründung jedoch schuldig.

⁶⁷ BGBl. I S. 2566.

⁶⁸ *Rebmann*, NSStz 1986, 289, 291.

Verborgenen und nur mit loser Anbindung an die „Dachorganisation“ ohne feste Verbunde operieren sollen⁶⁹. Diese teilweise als „guerilla difusa“⁷⁰ bezeichneten Personengruppierungen sind nun auch der Grund für die Einführung neuerer Straftatbestände (§§ 89a, 89b und 91 StGB), die solche Verhaltensweisen im Vorfeld der Rechtsgutverletzung, ähnlich wie dies § 129a StGB für Vereinigungen ermöglicht, kriminalisieren sollen⁷¹. Stichhaltige Belege für die Existenz solcher Gruppen sind die Gesetzgeber bis heute schuldig geblieben. Insbesondere zeigt sich nach bisherigen Erkenntnissen, dass der terroristische Alleintäter selten sein dürfte⁷², so dass der Verdacht besteht, dass durch die neuen Straftatbestände und § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG vor allem eine Ausweitung der Bundesgerichtsbarkeitszuständigkeit bezweckt wird.

Betrachtet man den Inhalt des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG, ist festzuhalten, dass auch für diese Zuständigkeitsnorm der Staatsschutz – aufgrund der Vorgaben des Grundgesetzes – die immanente Schranke darstellt. Diesem Umstand wird im Normtext dadurch Rechnung getragen, dass über die „besondere Bedeutung“ des Falles hinaus kumulativ noch weitere Voraussetzungen vorliegen müssen, damit die Zuständigkeit von OLG und GBA begründet ist. Diese weiteren Voraussetzungen sind in § 120 Abs. 2 S. 1 Nummer 3 GVG Buchstabe a) bis d) geregelt.

Erste Voraussetzung ist das *Vorliegen einer Katalogtat*, wobei diese größtenteils dem Katalog des § 129a StGB entnommen wurden. Wegen Bedenken im Rechtsausschuss hinsichtlich eines zu starken Eingriffs in die Länderhoheit wurden bei Einführung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG jedoch nicht alle Delikte aufgenommen⁷³. Mittlerweile dürften jedoch fast alle dortigen Delikte erfasst sein. Eine letzte Ausweitung der aufgeführten Katalogtaten erfolgte erst durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009⁷⁴. So wurde der Straftatenkatalog um die §§ 239a, 308 Abs. 1, Abs. 2, 309 Abs. 1, Abs. 2 und 310 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 StGB erweitert. Zumindest die Einfügung

⁶⁹ Beispielfhaft nur der Referentenentwurf des BMJ zu § 89a StGB-E vom 21.04.2008 S. 1, in dem von „Dezentralisierung hierarchischer Strukturen innerhalb von Al Qaida“ gesprochen wird; eine ähnliche Argumentation findet sich auch bei *Nehm*, NJW 2002, 2665, 2677, der vom „Agieren in Kleinstgruppen“ spricht.

⁷⁰ Die Bezeichnung wurde unter anderem vom früheren GBA *Kay Nehm* in seinem Vortrag „Demokratie ist die beste Antwort auf den Rechtsextremismus“ am 29. November 2000 verwendet.

⁷¹ s. unten C. III. 4.

⁷² *Jakobs*, ZStW 117 (2005), 839, 847.

⁷³ Zur Gesetzgebungsgeschichte des § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG, vgl. *Schnarr*, MDR, 1993, 589 f.

⁷⁴ BGBl. I S. 2437.

des § 239a StGB erfolgte, um einen Gleichlauf mit § 89a StGB zu erhalten, der nun unter dem Begriff der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ auch § 239a StGB erfasst⁷⁵.

Zusätzlich zu dem Vorliegen einer zumindest versuchten Katalogtat des § 120 Abs. 1 Nr. 3 GVG⁷⁶ muss zumindest eine der in den Buchstaben a) bis d) enthalten weiteren Voraussetzungen vorliegen.

Bisher größte Bedeutung hatte der § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Buchstabe a), nach dem die „Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet sein muss, den Bestand oder die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik zu beeinträchtigen“. Dabei gestand auch der BGH zu, dass der Begriff „der Beeinträchtigung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ für sich genommen konturenlos und wenig aussagekräftig ist⁷⁷. Allein unter der Prämisse, dass der Bund gemäß der Kompetenzverteilung nur hinsichtlich Staatsschutzdelikten mit länderübergreifender Bedeutung zur Strafverfolgung berufen ist, lässt sich diese Voraussetzung handhaben⁷⁸. Daraus folgert der BGH, dass eine Beeinträchtigung der inneren Sicherheit nicht nur dann vorliegt, wenn die Fähigkeit der BRD sich gegen Störungen von innen zur Wehr zu setzen herabgesetzt, mithin die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen in Mitleidenschaft gezogen wird⁷⁹. Vielmehr ist dies bereits dann gegeben, wenn die Tat Auswirkungen auf den inneren Frieden der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise hat, die über die Verletzung der Rechtsgüter einzelner Personen und die dadurch hervorgerufene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erheblich hinaus geht⁸⁰. Dabei ist die gegen Verfassungsgrundsätze gerichtete Intention der Täter zu berücksichtigen. So ist es ausreichend, wenn das friedliche Zusammenleben gesellschaftlicher Gruppierungen empfindlich gestört und in Teilen der Öffentlichkeit ein Klima der Angst und Einschüchterung hervorgerufen wird⁸¹. Bei rechtsextremen Taten kann dies insbesondere dann der Fall sein, wenn der Täter sein Opfer nur deshalb angreift, weil er es als Mitglied einer nationalen, rassischen, religiösen oder durch ihr Volkstum bestimmten Gruppe der Bevölkerung, mithin als Repräsentant, treffen will⁸².

⁷⁵ Zu § 89a StGB siehe unten C. III. 4. a).

⁷⁶ Zur Einbeziehung des Versuchs in den Bereich der Katalogtaten *Schnarr*, MDR, 1993, 589f.

⁷⁷ So auch sehr eindringlich dargestellt bei *Welp*, S. 14, „Der Begriff der inneren Sicherheit [...] ist juristisch nicht operabel, weil er keinen bestimmbareren Inhalt hat“.

⁷⁸ BGH, NSTZ 2001, 265, 268.

⁷⁹ BGH, NSTZ 2001, 265, 268.

⁸⁰ BGH, NSTZ 2000, 161, 162.

⁸¹ BGH, NSTZ 2000, 161, 162.

⁸² BGH, NSTZ 2001, 265, 268.

Im Endeffekt wird damit die „innere Sicherheit der BRD“ durch jedes sogenannte „hate-crime“ beeinträchtigt. Selbst einem Brandanschlag einiger betrunkenen Jugendlicher, bei dem ein Teil des Mobiliars eines Jugendtreffs zerstört wurde, wohnt nach dieser Definition diese Eignung inne⁸³. Allein diese Auslegung ist durchaus kritik- und diskussionswürdig, da dadurch gerade die Differenzierung durch das Gesetz beziehungsweise die Gerichte gemacht wird, auf deren Nichtvorhandensein doch die auf Integration gerichtete Arbeit des Staates gerichtet ist⁸⁴.

Durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009⁸⁵ wurde in § 120 Abs. 1 Nr. 3 a) GVG die Wörter der „Bundesrepublik Deutschland“ durch „*eines Staates*“ ersetzt. Die Auslegung erscheint nun extrem problematisch, wenn man sich vor Augen hält, dass dies vor allem der Umsetzung, der durch das Grundgesetz vorgegebenen Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zuständigkeit eines Bundesgerichts dient⁸⁶. Es wird aber wohl dennoch bei der Auslegung bleiben, dass diese Voraussetzungen nur gegeben ist, wenn die Tat Auswirkungen auf den inneren Frieden der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise hat, die über die Verletzung der Rechtsgüter einzelner Personen hinausgeht. Staatsschutz im Sinne des Grundgesetzes bedeutet schließlich deutscher Staatsschutz und nicht der anderer Staaten. Praktisch ist zu erwarten, dass diese Änderungen des Wortlauts zu keiner nennenswerten Zuständigkeitsveränderung führen dürften, da jedenfalls durch den Begriff der „besonderen Bedeutung“ noch ein weiteres Tatbestandsmerkmal erforderlich ist.

Alternativ zu dem Buchstaben a) können auch die § 120 Abs. 1 Nr. 3 b) bis d) GVG vorliegen. Diesen Alternativen kommt jedoch praktisch deutlich geringe Bedeutung zu⁸⁷. Verfassungsgrundsätze sind dabei solche im Sinne von § 92 Abs. 2 StGB, wobei eine Untergrabung nur vorliegt, wenn ein einzelner Verfassungsgrundsatz trotz der Weitergeltung in erheblichem Ma-

⁸³ BGH, NStZ 2002, 447.

⁸⁴ Eine besondere Aburteilung solcher „hate-crimes“ führt zu einer Hervorhebung dieser Taten. Dies kann zwar einerseits positiv gewertete werden, wonach der Staat damit demonstriert, entschlossen gegen Rechtsextremismus und ähnliche Erscheinungsformen vorzugehen. Tatsächlich führt es jedoch zur Trennung der Gerichtsbarkeit für Taten gegen Deutsche und Taten gegen Ausländer oder Personen mit „Migrationshintergrund“, die die bestehende gesellschaftliche Spaltung durch solche staatlichen Akte noch vertieft.

⁸⁵ BGBl. I S. 2437.

⁸⁶ *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 594 sprechen von einer „geradezu aberwitzigen und zudem völkerrechtlich bedenklichen Regelung“, wenn nun die äußere und innere Sicherheit von 193 Staaten dieser Erde erfasst wird.

⁸⁷ *Franke*, in: Löwe/Rosenberg, § 120 GVG Rn 10b.

ße herabgesetzt wurde⁸⁸. Der Buchstabe c) erweitert lediglich den Anwendungsbereich der äußeren Sicherheit. § 120 Abs. 1 Nr. 3 d) GVG wurde erst durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009⁸⁹ eingefügt. Dies führt zu einem Gleichlauf mit den Vorschriften des § 89 StGB und der Terrorismusdefinition der europäischen Union.

Insbesondere die Änderungen des Wortlauts durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009⁹⁰ führen für sich genommen zu einer erheblichen Ausweitung der Zuständigkeit. Doch in dem Kontext dieser Arbeit ist dies insoweit unerheblich, als auch § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG durch das Merkmal „*der besonderen Bedeutung des Falles*“ ein Korrektiv beinhaltet, so dass auch der BGH bestätigt, dass etwa nicht jede ausländerfeindliche Tat die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründen kann⁹¹. Vielmehr muss es sich bei Taten nach § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG um solche handeln, die unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzungen der individuellen Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichen Gewicht darstellen, das seine besondere Bedeutung dadurch gewinnt, dass es die dem § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG zugrunde liegenden Schutzgüter des Gesamtstaats in einer Weise angreift, dass ein Einschreiten des Generalbundesanwalts und eine Aburteilung durch ein Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht geboten ist⁹².

ee) § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GVG

Diese evokative Zuständigkeit wurde erst am 22. Dezember 2006 geschaffen⁹³. Die Norm soll unter anderem die effektivere Verfolgung der Proliferation von ABC-Waffen ermöglichen⁹⁴. Jedenfalls wenn es bei den verfolgten Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz um die Unterbindung des Handels mit Rüstungs- und anderen sicherheitsrelevanten Gütern geht, handelt es sich regelmäßig um ein Staatsschutzdelikt⁹⁵. Allerdings wird § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GVG für sich allein genommen selten die Zustän-

⁸⁸ *Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder § 92 StGB Rn 16.

⁸⁹ BGBl. I S. 2437.

⁹⁰ BGBl. I S. 2437.

⁹¹ BGH, NSTZ 2002, 447, 448.

⁹² BGH, NSTZ 2001, 265, 269; und siehe oben B. I. 3. b).

⁹³ BGBl. I S. 341. Zu den Gründen für die Aufnahme *Schmidt/Wolff*, NSTZ 2006, 161, 164 f.

⁹⁴ Bundestags-Drucksache, 19.10.2006, 16/3038 S. 25.

⁹⁵ BGHSt 41, 348, 358.

digkeit des GBA begründen. Teilweise werden jedoch die Verstöße gegen das Außenwirtschaftsgesetz von in Deutschland lebenden Personen begangen, wenn diese etwa Ausrüstungsgegenstände, wie etwa Videokameras, Nachtsichtgeräte oder ähnliches an Personengruppen im Ausland liefern⁹⁶. Anknüpfungspunkt für die Strafbarkeit ist dabei § 34 AWG⁹⁷. Allerdings wird in diesen Fällen regelmäßig zumindest ein Unterstützen einer ausländischen terroristischen Vereinigung vorliegen, so dass die Zuständigkeit schon über § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG begründet ist, ohne dass es dabei auf die Frage der besonderen Bedeutung des Falles und der weiteren schwierigen Merkmale in § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GVG ankommt⁹⁸.

c) § 120 GVG und die Zuständigkeit bei „Zusammenhangstaten“

Letztlich gibt es noch einen Fall, in dem die Oberlandesgerichte erstinstanzlich zuständig sind, obwohl nicht ausschließlich ein Staatsschutzdelikt vorliegt. Dies ist bezüglich der sogenannten Zusammenhangstaten der Fall. Eine solche liegt vor, wenn eine Tat, die grundsätzlich nicht zur Zuständigkeit des OLG gehört, tateinheitlich mit einem Staatsschutzdelikt zusammentrifft, oder zwischen den Taten ein Sachzusammenhang besteht. Dafür ist erforderlich, dass das Staatsschutzdelikt und das andere Delikt dieselbe Tat im verfahrensrechtlichen Sinne (§ 264 StPO) bilden⁹⁹. Die allgemeinen Regeln der Verbindung bei Zusammenhang (§§ 2,3 StPO) sind dagegen nicht anwendbar¹⁰⁰. Besondere Bedeutung für die Zuständigkeit des OLG in Terrorismusstrafsachen hat diese Ausnahme nicht. Vielmehr erlaubt sie lediglich aus verfahrensökonomischen und prozesstechnischen (Strafklagverbrauch) Gründen die gleichzeitige Aburteilung mehrerer Taten, solange ein Zusammenhang zu einem Staatsschutzdelikt besteht¹⁰¹.

⁹⁶ BGH, NJW 2009, 1681; Anm. *Safferling*, NStZ 2009, 604 (insb. 610 f.). Vgl. auch Anklage des GBA am 09.12.2009 AZ 25/2009.

⁹⁷ Dazu *Diemer*, in: Erbs/Kohlhaas, AWG, § 34 Rn 1 ff.

⁹⁸ *Diemer*, in: Erbs/Kohlhaas, AWG, § 34 Rn 42; in der Praxis kommen dazu insbesondere Landesverrat sowie die Straftaten gegen die äußere Sicherheit nach § 94a bis § 100a StGB, die die Zuständigkeit der OLGs direkt über § 120 Abs. 1 Nr. 3 GVG begründen können.

⁹⁹ BGH, NStZ 2007, 117.

¹⁰⁰ *Kissel/Mayer*, § 120 GVG Rn 1.

¹⁰¹ *Franke*, in: Löwe/Rosenberg § 120 GVG Rn 4.

d) Fazit zur erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundes bei der Strafverfolgung

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass es in § 120 GVG eine Reihe von Anknüpfungspunkten für die Zuständigkeit der OLG in Sachen des internationalen Terrorismus gibt. Ohne Frage von wichtigster und herausragender Bedeutung ist § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG iVm §§ 129a, 129 b StGB. Dies zum einen deshalb, weil, wie noch zu zeigen ist, eine Mehrzahl der terroristischen Taten und geplanten Taten von eben solchen Vereinigungen begangen wird. Zum anderen auch deshalb, weil die Vereinigungsdelikte eine sehr frühe Zugriffsmöglichkeit bieten, ohne dass es bereits zu einer konkreten Rechtsgutsgefährdung gekommen sein muss. Und nicht zuletzt auch deshalb, weil die Anforderungen, die BKA und GBA an einen Tatverdacht hinsichtlich des Vorliegens einer terroristischen Vereinigungen stellen, relativ gering sind¹⁰².

Der Zuständigkeitsbereich der Oberlandesgerichte hinsichtlich des internationalen Terrorismus wird durch die evokativen Zuständigkeit hinsichtlich § 129 StGB und den neuen §§ 89a, 89b StGB abgerundet, wobei bisher nicht absehbar ist, ob die letztgenannten in der strafrechtlichen Praxis eine große Bedeutung spielen werden.

Nach diesem Überblick über die Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte speziell im Bereich des Terrorismus ist gleichzeitig auch die Zuständigkeit des GBA deutlich geworden. Wie gesehen hängt nämlich nicht nur die Zuständigkeit des GBA auf dem Weg der Sequenzzuständigkeit nach § 142a Abs. 1 GVG von der des OLG ab, sondern andersherum im Bereich des evokativen Zuständigkeit auch die der Oberlandesgerichte in gewissem Maße und in den Grenzen des § 120 Abs. 2 S. 2 GVG von den (größtenteils gesetzlich determinierten) Bewertungen des GBA.

Die Mitwirkung des GBA in den erstinstanzlichen Verfahren vor dem OLG hat gleich mehrere Gründe. Zum einen sind vor allem bei kriminellen Erscheinungsformen, die im weitesten Sinne dem internationalen Terrorismus zugerechnet werden können, vielfach komplizierte Täter- und Tatzusammenhänge mit überregionalen und internationalen Verflechtungen gegeben, die über die Grenzen der Bundesländer beziehungsweise der Bundesrepublik Deutschland hinaus reichen¹⁰³. Zum anderen soll die Bearbeitung durch Behörden des Bundes eine effektive Strafverfolgung durch die Möglichkeit der Koordination der Ermittlungen in einer Hand gewährleisten¹⁰⁴. Der Verlust

¹⁰² s. unten D. II. 2. a).

¹⁰³ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 1.

¹⁰⁴ *Wagner*, in: Jescheck, FS Dreher, S. 625, 644; *Martin*, NJW 1969, 713, 715.

der örtlichen Nähe durch die Zuständigkeit von vierzehn¹⁰⁵ Oberlandesgerichten soll durch den Rückgriff auf das sich im Zuge einer zentralen Strafverfolgung sammelnde Erfahrungswissen, sowie durch die Möglichkeit der Nutzung der inzwischen in besonderem Maße verstärkten sachlichen und personellen Mittel des BKA wieder kompensiert werden¹⁰⁶.

4. Die Stellung des Generalbundesanwalts

Nach diesem ersten Überblick über die Zuständigkeit des GBA könnte der Eindruck aufkommen, es handle sich bei diesem lediglich um eine Bundes-Staatsanwaltschaft. Doch wird, wenn man die Stellung des GBA genauer betrachtet, deutlich, dass es eine ganze Reihe von Besonderheiten gibt, die den GBA abgesehen von den ihm übertragenen Delikten, von der Landestaatsanwaltschaft unterscheiden.

a) Die verfassungsrechtliche Einordnung der Staatsanwaltschaft und speziell des Generalbundesanwalts

Immer noch ein heißes Streitthema ist die Frage der Stellung nicht nur des GBA, sondern der Staatsanwaltschaft als Institution im System der Gewaltenteilung und dies selbst über hundertfünfzig Jahre seit ihrer Einführung.

Da es sich um einen fast schon klassischen wissenschaftlichen Disput handelt, der die praktische Arbeit der Staatsanwaltschaft jedoch in keiner Weise beeinträchtigt, ist die Darstellung hier auf eine kurze Zusammenfassung zu beschränken. Einerseits sprechen die hierarchische Organisation der Staatsanwaltschaft, die Weisungsgebundenheit und das Devolutions- wie auch Substitutionsrecht des Vorgesetzten dafür, dass es sich um ein Organ der Exekutive handelt¹⁰⁷. Andererseits sprechen die Gesetzesbindung, die Verpflichtung zur Objektivität und die Pflicht, auf die Wahrheitsfindung und ein gerechtes Urteil hinzuwirken, für eine Einordnung als Organ der Rechtspflege¹⁰⁸. Entscheidend ist jedoch, dass die Staatsanwaltschaft keine Rechtsprechungstätigkeit im Sinne von Art. 92 GG ausübt. Somit ist die wohl überwiegende Meinung der Ansicht, es handle sich bei der Staatsanwalt-

¹⁰⁵ Vgl. § 120 V GVG iVm mit den entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen. Danach haben Bremen und Hamburg, sowie Rheinland-Pfalz und das Saarland jeweils nur ein zuständiges Oberlandesgericht in Staatsschutzsachen, das OLG Hamburg und das OLG Koblenz.

¹⁰⁶ *Rebmann*, NStZ 1986, 289, 291.

¹⁰⁷ *Wessels/Beulke*, Strafrecht AT, Rn 90.

¹⁰⁸ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 141 GVG Rn 14.

schaft um ein „selbständiges Organ der Rechtspflege“¹⁰⁹. Andere Stimmen in der Literatur wiederum gehen von einer „Zwitterstellung“ zwischen Judikative und Exekutive aus, ohne dass sich daraus praktische Unterschiede ergeben würden¹¹⁰. Jedenfalls ist die Staatsanwaltschaft nicht dem Richter gleichgestellt. Das Bundesverfassungsgericht formuliert dies mit salomonischer Formel folgendermaßen: „Die Staatsanwaltschaft ist ein selbständiges Organ der Strafrechtspflege, das gemeinsam mit dem Richter die Aufgabe der Justizgewährung erfüllt, in die Justiz eingegliedert und der Dritten Gewalt zugeordnet ist“¹¹¹.

Neben dem Streit über die Einordnung wird die Stellung des GBA auch aus einem anderen Grunde angegriffen. Der Generalbundesanwalt wird als solcher nicht ausdrücklich im Grundgesetz aufgeführt, so dass teilweise Zweifel an der verfassungsrechtlichen Absicherung der Institution des GBA und der Staatsanwaltschaft als solcher geäußert werden. Weitgehend unstreitig ist zwar, dass der Begriff der „rechtsprechenden Gewalt“ in Art. 92 GG nicht mit dem der „Rechtspflege“ gleichgesetzt werden kann, auch wenn diese in ihrem Mittelpunkt steht¹¹². Der Begriff der Rechtspflege umfasst auch die nicht rechtsprechenden Funktionen der Gerichte und damit unter anderem auch die Staatsanwaltschaft als Institution¹¹³. Teilweise wird daher vertreten, der Begriff der „Gerichte“ könne eine Legitimation der Staatsanwaltschaft begründen. Denn die Bezeichnung „Gericht“ sei, im Gegensatz zum Begriff der Rechtsprechung als Staatsfunktion, lediglich die Benennung einer Behörde, die staatliche Aufgaben wahrnimmt¹¹⁴. Die Staatsanwaltschaft als „Justizbehörde“ im weiten Sinn könne daher dem Begriff zugeordnet werden, da sie ein nicht-rechtsprechender Teil der Gerichte sei. Ob diese Überlegungen zutreffen, sei dahingestellt. Nicht bestreiten wird man jedoch können, dass zwar die Staatsanwaltschaft und der GBA als konkrete Behörde in ihrer einfachgesetzlichen Ausgestaltung zwar nicht verfassungsrechtlich geschützt sind, sie aber jedenfalls durch die Wahrnehmung der verfassungsrechtlich abgesicherten Strafverfolgungsfunktion¹¹⁵ mittelbar eine gewisse Bestandssicherheit haben.

¹⁰⁹ *Kissel/Mayer*, § 141 GVG Rn 8; *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 141 GVG Rn 15; *Meyer/Gofner*, Vor § 141 GVG Rn 6; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 10; BVerfGE 32, 216.

¹¹⁰ *Peters*, Strafprozeß, § 23 II; *Kühne*, Strafprozessrecht § 6 Rn 133; *Wesels/Beulke*, Strafrecht AT Rn 90; *Zöller*, Informationssysteme, S. 30.

¹¹¹ BVerfGE 9, 228; BVerfGE 31, 46; BVerfGE 32, 216.

¹¹² *Hillgruber*, in: Maunz/Dürig, Art. 92 GG Rn 19.

¹¹³ Sowie unter anderen auch die Notare, Rechtsanwälte und weite Teile der freiwilligen Gerichtsbarkeit, *Hömig*, in: Seifert/Hömig Art. 92 GG Rn 2. Ausführlich zur Verankerung der Staatsanwaltschaft im Grundgesetz *Görcke*, ZStW 73 (1961), 561, 564 ff.

¹¹⁴ *Gärditz*, S. 406 f.

b) Ernennung des Generalbundesanwalts

Besonders deutlich, dass es sich nicht um eine bloße Bundes-Staatsanwaltschaft handelt, macht dies jedoch die Stellung des GBA im System des Grundgesetzes und der politischen Machtbefugnisse. Der erste Anhaltspunkt für eine enge Verzahnung von Generalbundesanwalt und Politik, insbesondere mit der Bundesregierung, ergibt sich aus dem Umstand, dass er von dieser schon bei der Ernennung abhängig ist. Gemäß § 149 GVG erfolgt die Ernennung nämlich durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundesministers der Justiz mit Zustimmung des Bundesrats.

c) Weisungsgebundenheit

Sichtbar wird die herausgehobene Stellung des GBA auch durch seine Einordnung in der hierarchischen Pyramide der Verwaltung. Er ist gemäß § 147 Abs. 1 Nr. 1 GVG dem direkten Einfluss des Bundesjustizministeriums ausgesetzt, indem dieses die Dienstaufsicht ausübt.

Daran anschließend hat das Bundesjustizministerium in Gestalt des Bundesjustizministers gemäß § 146 GVG das Recht, dem GBA Weisungen zu erteilen¹¹⁶. Nach dem Wortlaut des Gerichtsverfassungsgesetzes ist dieses Weisungsrecht nicht begrenzt. Doch muss dabei die Wertung des Beamtenrechts, insbesondere von § 63 Abs. 4 S. 4 BBG, beachtet werden, die den Beamten nicht dazu verpflichten, Anweisungen auszuführen, die straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlich relevant sind. Die Besonderheit besteht zudem darin, dass eine rechtswidrige Diensthandlung eines Staatsanwalts, im Gegensatz zu rechtswidrigen Diensthandlungen sonstiger Beamter, regelmäßig strafrechtliche Konsequenzen hat¹¹⁷. Dabei sind insbesondere die Strafvorschriften über die „Verfolgung Unschuldiger“ (§ 344 StGB), „Vollstreckung gegen Unschuldige“ (§ 345 StGB) „Rechtsbeugung“ (§ 339 StGB) und die „Strafvereitelung im Amt“ (§ 258a StGB) zu nennen¹¹⁸. Wegen dieser engen Grenzen wird auch von einer „gewöhnheitsrechtlichen Derogierung des Weisungsrechts“ gesprochen¹¹⁹. Das bedeutet, dass in diesem Bereich die Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf Strafverfahren von der Ausgestaltung der Gesetze her nicht allzu groß sind und Weisungen wohl regelmäßig nur bei Ermessens- oder Auslegungsfragen den Gang einer Er-

¹¹⁵ BVerfGE 51, 34; BGHSt 50, 40.

¹¹⁶ Ausführlich zur Weisungsgebundenheit von Staatsanwälten allgemein: *Krebs*, S. 1 ff.; kritisch *Heghmanns*, GA 2003, 433, 441 ff.

¹¹⁷ *Kintzi*, DRiZ 1987, 457, 462.

¹¹⁸ Beispiele dazu bei *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 12 f.

¹¹⁹ Der Ausdruck stammt ursprünglich von *Görcke*, ZStW 73 (1961), 561, 595.

mittlung beeinflussen können¹²⁰. Auch das in § 152 Abs. 2 StPO verankerte Legalitätsprinzip, dem der GBA wie alle Staatsanwälte unterworfen ist, setzt dem Weisungsrecht des Bundesjustizministeriums weitere Grenzen¹²¹.

d) Der Generalbundesanwalt als „politischer Beamter“

Doch werden die Bedenken um die politische Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft und vor allem den GBA noch auch aus einem anderen – sehr viel entscheidenderen – Grund gespeist. Zwar ist der GBA gemäß § 148 GVG iVm § 9 GVGVO (nichtrichterlicher) Beamter. Er weist jedoch eine statusrechtliche Besonderheit auf. Er ist sogenannter „politischer Beamter“ gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 5 BBG iVm § 30 Abs. 1 BeamStG¹²². Das bedeutet, dass er sich gemäß § 30 Abs. 1 BeamStG in Erfüllung seiner Aufgaben in fortdauernder Übereinstimmung mit den für ihn einschlägigen grundlegenden kriminalpolitischen Ansichten und Zielsetzungen der Regierung befinden muss. Er kann jederzeit ohne nähere Begründung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden¹²³.

Der Begriff des „politischen Beamten“ ist – ohne dass er zu dieser Zeit in einem Gesetz gestanden hätte – seit 1881 allgemein gebräuchlich¹²⁴. Der Grund für die Sonderstellung bestimmter Beamter liegt in den Anfängen des Beamtenrechts in Deutschland begründet. Nachdem sich die Auffassung durchzusetzen begann, dass ein Beamtenverhältnis nur aufgrund eines Richterspruchs im Disziplinarverfahren aufgelöst werden konnte, mussten Vorkehrungen getroffen werden, um dennoch die Durchsetzung der Regierungspolitik auf Verwaltungsebene personell sicherstellen zu können¹²⁵. So wurde für bestimmte Beamtengruppen diese Ausnahme eingeführt. Seit der Einführung der Gruppe der politischen Beamten in Preußen 1849 gehörten dazu auch die Staatsanwälte. Dies wurde in der Weimarer Republik und im Dritten Reich beibehalten. Erst das Bundesbeamtengesetz unterstellte nur noch den GBA dem § 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG a.F.¹²⁶, wobei

¹²⁰ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 95.

¹²¹ *Ulrich*, DRiZ 1988, 368, 369.

¹²² Bis April 2009 fand sich die Regelung zu politischen Beamten inhaltsgleich in § 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG a.F. iVm § 31 BRRG a.F. geregelt. Geändert seit dem 1. April 2009 durch das Gesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010).

¹²³ BVerfGE 7, 155, 166; BVerfGE 19, 332, 336 hat klargestellt, dass die nicht notwendige Begründung bei der Versetzung von politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand mit der Verfassung vereinbar ist.

¹²⁴ *Wacke*, AöR 1966 (91), 441, 453.

¹²⁵ *Ulrich*, DRiZ 1988, 368, 370.

¹²⁶ Nun in § 54 Abs. 1 Nr. 5 BBG iVm § 30 Abs. 1 BeamStG normiert.

allerdings den Ländern freistand und freisteht, entsprechende Regelungen zu treffen¹²⁷.

Während für bestimmte Beamte die Stellung als politischer Beamter ohne Zweifel sachdienlich und zweckmäßig ist, man stelle sich einen Regierungssprecher vor, der einer anderen Partei als der regierenden angehört, ist die Stellung des Generalbundesanwalts als politischer Beamter seit jeher äußerst kritisch betrachtet worden.

Dabei wird zum einen vorgetragen, der GBA, der der Strafrechtspflege verpflichtet ist, die wiederum auf Wahrheit und Gerechtigkeit verpflichtet ist, gerate durch diese Stellung als politischer Beamter in eine sachwidrige und gefährliche Abhängigkeit durch das „Damoklesschwert“ jederzeit möglicher, keiner Begründung bedürftiger Entlassung aus dem aktiven Dienst¹²⁸. Hierin wird insbesondere die Gefahr einer Politisierung der Staatsanwaltschaft gesehen. Auf den Punkt brachte diese Bedenken eine Überschrift in einer überregionalen Tageszeitung nach der Versetzung eines Generalstaatsanwalts in den einstweiligen Ruhestand: Es werde „Politik per Staatsanwalt“ gemacht¹²⁹.

Zwar wird zum Teil vorgebracht, dass die Stellung als politischer Beamter notwendig sei, um den GBA zu disziplinieren. Doch wird dabei verkannt, dass ein Beamter nach BBG und BDG bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen ersetzt oder sogar aus dem Dienst entlassen werden kann. Treffend auf den Punkt bringt die Problematik der bekannten Satz von *Eberhard Schmidt*: „Die Staatsanwaltschaft ist nicht Vollstrecker des politischen Machtwillens der Regierung, sondern repräsentiert den Rechtswillen des Staates“¹³⁰.

Während es auf Länderebene bereits häufiger dazu kam, dass ein Generalstaatsanwalt in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde¹³¹, geschah

¹²⁷ Nachdem nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nur vier Bundesländer ihre Generalstaatsanwälte nicht zu politischen Beamten gemacht hatten, hat sich das Verhältnis mittlerweile umgekehrt. Nur noch in Mecklenburg-Vorpommern (§ 40 Abs. 1 Landesbeamtenengesetz), Brandenburg (§ 105 Abs. 1 Landesbeamtenengesetz), Nordrhein-Westfalen (§ 38 Abs. 1 Landesbeamtenengesetz), Schleswig-Holstein (§ 48 Abs. 1 Landesbeamtenengesetz) und in Thüringen (§ 41 Landesbeamtenengesetz) hat der Generalstaatsanwalt die Stellung eines politischen Beamten inne.

¹²⁸ *Krey/Pföhler*, NStZ 1985, 145, 148.

¹²⁹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 1986, 14.03.1986.

¹³⁰ *Eberhard Schmidt*, Lehrkommentar, Teil 1, Rn 395a.

¹³¹ Eine Auflistung aller Fälle bis 2002 findet sich in *Krebs*, S. 153 und 154. Ausführlich zu den Entlassungen 1997 in Schleswig-Holstein *Schaefer*, NJW 1997, 1753; 1997 in Hessen *Rudolph*, NJW 1998, 1205; 1988 in Schleswig-Holstein, *Ulrich*, DRiZ 1988, 368 und 424 und 1987 in Nordrhein-Westfalen *Frank*, DRiZ 1987,

dies auf Bundesebene erst in zwei Fällen. Am 24. Juli 1962 wurde *Wolfgang Fränkel* aufgrund seiner Mitwirkung an Todesurteilen bei seiner Arbeit als Oberreichsanwalt im Dritten Reich nach nur vier Monaten Amtszeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Gleiches wiederfuhr auch Alexander von Stahl, der – zumindest vordergründig – wegen der missglückten Festnahme von RAF-Mitgliedern in Bad Kleinen am 06. Juli 1993 von seiner Tätigkeit als GBA entbunden wurde. Später wurde jedoch im Rahmen der Aufklärung der Geschehnisse in Bad Kleinen bekannt, dass die damalige Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger ihn angewiesen hatte, sich zu bestimmten Vorfällen nicht zu äußern. Diese Weisungen wurden in den Medien als der „Disziplinierung mit Maulkorb-Erlassen“ bezeichnet¹³². Die Nichteinhaltung dieser Weisungen war höchstwahrscheinlich der (mit-)ausschlaggebende Grund für von Stahls Absetzung.

Im Endeffekt ist das Problem nicht die Frage, *warum* die Justizminister eingeschritten sind, sondern der Umstand, *dass* sie es überhaupt nach den rechtlichen Rahmenbedingungen können. Dabei ist es weniger die Gefahr, dass damit unliebsame Staatsanwälte aus dem Dienst entfernt werden. Dies ist schon deshalb eher fernliegend, da eine solche Versetzung in den einstweiligen Ruhestand keinesfalls geräuschlos verläuft und die Aufmerksamkeit der Medien weckt, wie die vorherigen Beispiele es gezeigt haben. Es geht dabei viel mehr darum, dass allein dadurch, dass die Möglichkeit der Versetzung des Generalbundesanwalts in den einstweiligen Ruhestand besteht, ein Nachgeschmack bleibt, der die politische Glaubwürdigkeit in Frage stellt und nicht geeignet ist, das Vertrauen der Bürger in das geltende Rechtssystem zu stärken¹³³. Dafür genügt bereits der böse Schein der Politisierung.

Dennoch haben Generalbundesanwälte, wie der von der Roten Armee Fraktion ermordete *Siegfried Buback* und sein Nachfolger *Karl Rebmann* bewiesen, dass die Stellung als politischer Beamter sie nicht daran hinderte, auch öffentlich der Regierung zu widersprechen.

5. Ausstattung und Organisation der Generalbundesanwaltschaft

Die Bezeichnung GBA wird im Gerichtsverfassungsgesetz sowohl in einem personalen (§§ 147, 148, 149 GVG) als auch – zur Bezeichnung der

449. Zu der Entlassung von Generalstaatsanwalt Prechtel in Mecklenburg-Vorpommern, *Rautenberg*, DRiZ 2000, 141.

¹³² *Wolf*, *Der Spiegel*, 1993, Nr. 39, 27.09.1993, S. 40.

¹³³ Anders *Zuberbier*, DRiZ 1998, 254, der den Staatsanwalt als Teil der Exekutive ansieht, der damit zwangsläufig auch von politischen Vorgängen abhängig ist.

Staatsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof – in einem institutionellen Sinn (§§ 74a Abs. 2, 142a GVG) verwendet¹³⁴. Hier soll nun einmal die institutionelle Seite des GBA beleuchtet werden. Insbesondere Organisation und Ausstattung sollen dargestellt und dabei auch im Hinblick auf die Entwicklung dieser Punkte seit ihrer Gründung im Jahre 1950 betrachtet werden.

a) Die Generalbundesanwaltschaft als Behörde

Der Generalbundesanwalt ist Leiter der Behörde, die seine Dienstbezeichnung als Namen trägt („Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof“). Dabei ist dies zwar nicht ausdrücklich in den §§ 147 ff. GVG normiert, wird jedoch vor allem aus der hierarchischen Struktur der Generalbundesanwaltschaft geschlossen¹³⁵. Der GBA hat daher das Aufsichts- und Weisungsrecht hinsichtlich der ihm unterstellten Behörde, also insbesondere hinsichtlich der Bundesanwälte im Sinne des § 148 GVG¹³⁶. Daneben ergibt sich dies auch aus der alten Fassung der „Verordnung zu einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung“¹³⁷ in deren § 14 Abs. 1 Nr. 5¹³⁸. Alle Verfahrenshandlungen werden im Namen des GBA vorgenommen und alle Verfügungen in seinem Auftrag gezeichnet¹³⁹. Dabei besitzt der GBA ebenso wie die in § 145 GVG bezeichneten Beamten das Recht der Devolution und Substitution, insbesondere hinsichtlich Sitzungsvertretern im erstinstanzlichen Verfahren vor den Oberlandesgerichten¹⁴⁰. Insoweit bestehen also, trotz der nur dürftigen Regelungen, keine Unterschiede zu den ersten Beamten bei den Staatsanwaltschaften auf Landesebene.

Dagegen steht der GBA gegenüber den Landesstaatsanwaltschaften in keinem Überordnungsverhältnis, er hat auch keinerlei Weisungsrecht¹⁴¹. Einzig das Kompetenzbestimmungsrecht in § 142a Abs. 1 S. 2 GVG bringt gewisse Befugnisse gegenüber den Landesstaatsanwaltschaften¹⁴². Ansonsten ist die Organisation der Staatsanwaltschaften Ländersache.

¹³⁴ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 141 GVG Rn 3.

¹³⁵ *Kissel/Mayer*, § 148 GVG Rn 2; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 6.

¹³⁶ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 98; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 6.

¹³⁷ GVRegG vom 20.03.1935 (RGBl. Abs. 1 S. 403).

¹³⁸ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 147 GVG Rn 4.

¹³⁹ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 98.

¹⁴⁰ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 98.

¹⁴¹ *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 6.

¹⁴² *Wohlers*, in: SK-StPO § 142a StPO Rn 9.

b) Aufbau der Generalbundesanwaltschaft

In den Anfangsjahren von 1950 an war die Bundesanwaltschaft in drei Abteilungen gegliedert. Die Revisionsabteilung war entsprechend der damaligen Zahl der Revisionsreferate in vier Referate gegliedert, an deren Spitze je ein Bundesanwalt stand. Eines dieser Revisionsreferate befand sich damals mit dem 5. Strafsenat in Berlin¹⁴³. Daneben gab es eine Abteilung Hochverrat und Staatsgefährdung und eine Abteilung Landesverrat. Diese bestanden aus mehreren Bundesanwälten, Oberstaatsanwälten und abgeordneten Richtern oder Staatsanwälten. Außerdem gab es noch allgemeine Referate für Koordinierungsaufgaben, Haushalts- und Personalfragen und Presereferat sowie das Bundesstrafregister.

Mittlerweile hat sich der Aufbau verändert. Zwar ist der GBA immer noch in drei Abteilungen aufgeteilt, deren Zuschnitt ist jedoch wegen der gewandelten Aufgabenfelder nun ein anderer. Das GBA hat dabei eine Ministerialstruktur mit dem GBA als Leiter der Behörde und drei untergeordnete Abteilungsleitern. Die Abteilungen S und TE sind ausschließlich für die erstinstanzliche Strafverfolgung zuständig. Während sich die Abteilung S mit Spionage, Proliferation und neuerdings auch dem Völkerstrafrecht beschäftigt, ist die Abteilung TE für Fälle des nationalen und des internationalen Terrorismus zuständig. Die Abteilung R ist dagegen ausschließlich für Revisionen am Bundesgerichtshof in Karlsruhe und am 5. Strafsenat in Leipzig zuständig.

Die Abteilungen gliedern sich wiederum in Referate mit bestimmten Aufgabenfeldern mit je fünf bis sieben Mitarbeitern. Von besonderer Bedeutung für diese Arbeit ist das Referat TE 1 der Abteilung TE. Es heißt „Grundsatzfragen des Ermittlungsverfahrens und der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden“¹⁴⁴. Zu den Aufgaben des Referats TE 1 gehört insbesondere die Zusammenarbeit GBA mit dem BKA. Außerdem koordiniert es die Zusammenarbeit des GBA mit den Nachrichtendiensten. Letztlich ist es auch zuständig für die Verbindungsbeamten des GBA im GTAZ und GIZ¹⁴⁵.

c) Hauptsitz und Dienststellen

Der Hauptsitz des GBA befindet sich in Karlsruhe beim Bundesgerichtshof. Momentan gibt es dort einige räumliche Probleme durch die gewach-

¹⁴³ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 99.

¹⁴⁴ Zum Referat TE 1 auch „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 1. c).

¹⁴⁵ s. unten F.

sene Zahl der Mitarbeiter, die jedoch durch Umbauten und keine Neubauten behoben werden sollen¹⁴⁶.

Neben dem Sitz in Karlsruhe besteht beim 5. Strafsenat des Bundesgerichtshofs in Leipzig – dem ehemaligen Sitz des Reichsgerichts – eine weitere Dienststelle. Diese und mit ihr der 5. Strafsenat des BGH waren während der Teilung der Bundesrepublik Deutschland und danach bis zum Jahr 1997 in West-Berlin angesiedelt¹⁴⁷.

Bis 2007 führte der GBA gemäß § 1 Abs. 1 BZRG a.F. auch das Bundeszentralregister und hatte deshalb noch eine Dienststelle in Bonn. Nach der Gründung des Bundesamts für Justiz führt dieses nun das Bundeszentralregister (§§ 1, 59 BZRG)¹⁴⁸, sodass die Dienststelle in Bonn überflüssig wurde.

Neben der Tätigkeit am Hauptsitz Karlsruhe und der Dienststelle Leipzig sind einige Mitarbeiter des GBA auch an anderen Orten untergebracht. So sind zwei Mitarbeiter im „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) in Berlin-Treptow zu finden¹⁴⁹. Diese zwei Verbindungsbeamten sind außerdem für das „Gemeinsamen Internetzentrum“ (GIZ) zuständig, das sich ebenfalls in Berlin-Treptow befindet. Im „Gemeinsamen Analyse- und Abwehrzentrum illegale Migration“ (GASIM), das auch in Berlin-Treptow angesiedelt ist, sind dagegen, bisher, keine Mitarbeiter des GBA tätig. Ausführlichere Darstellungen zu GTAZ, GIZ und GASIM und zur dortigen Tätigkeit des GBA sind bei den Darstellungen zur informellen Zusammenarbeit weiter unten zu finden¹⁵⁰.

d) Personelle Ausstattung

Die Bundesanwaltschaft setzt sich zusammen aus dem Generalbundesanwalt, den Bundesanwälten, den Oberstaatsanwälten und Staatsanwälten beim Bundesgerichtshof sowie den wissenschaftlichen Mitarbeitern. Letztere sind Staatsanwälte oder Richter aus den Ländern, die für eine bestimmte Zeit – in der Regel 3 Jahre – an die Behörde des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof durch die Landesjustizverwaltungen abgeordnet werden.

Im Jahre 1968 verfügte die Behörde außer der Stelle des Behördenleiters über 14 Bundesanwaltschaftsstellen, 12 Oberstaatsanwaltschaftsstellen und 11 Hilfsar-

¹⁴⁶ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 1 e).

¹⁴⁷ Die Verlegung erfolgte durch Beschluss am 27.05.1992 durch die vom Bundestag berufene unabhängige Föderalismuskommission am 27. Mai 1992.

¹⁴⁸ Durch Gesetz vom 12.12.2006, BGBl. I S. 3171.

¹⁴⁹ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2006, S. 5.

¹⁵⁰ s. unten F.

beiterstellen¹⁵¹. Insgesamt verfügte der GBA damit über 38 juristisch ausgebildete Personen.

Mittlerweile, also im Jahre 2009, verfügt die Behörde über etwa 200 Mitarbeiter (davon etwa 15 in der Dienststelle Leipzig), wovon etwas mehr als 90 Juristen sind¹⁵². Es sind also in etwas mehr als vierzig Jahren gerade einmal 53 neue Planstellen für Juristen geschaffen worden. Im Vergleich zu den Entwicklungen des Personalstandes etwa beim BKA ein sehr geringer Wert¹⁵³. Allerdings ist der GBA nach eigener Ansicht in personeller Hinsicht gut ausgestattet¹⁵⁴.

Die Staatsanwälte des GBA verteilen sich auf die drei Abteilungen. Während der Abteilung S 17 Staatsanwälte zugeordnet sind, sind es für die Abteilung TE, die sich mit der erstinstanzlichen Verfolgung des internationalen Terrorismus befasst, 44 Staatsanwälte. Zwei davon sind dabei als Verbindungsbeamte des GBA an das GTAZ und GIZ abgeordnet. Die Revisionsabteilung verfügt demgegenüber über 39 Staatsanwälte, von denen sich jedoch ein Teil nicht am Hauptsitz in Karlsruhe, sondern am 5. Strafsenat in Leipzig befindet.

e) Technische Ausstattung

Der GBA verfügt über eine gute Ausstattung im Bereich IT, wozu insbesondere neue Computertechnik und ein gut funktionierendes Intranet innerhalb der Behörde gehört. Aber auch der Zugang zu juristischen Datenbanken wie Beck-Online, Juris und der Rechtsprechungsdatenbank des BGH gehören dazu. Der GBA besitzt schon seit längerem ein INPOL-Terminal¹⁵⁵, obwohl der Zugriff auf INPOL eigentlich erst seit dem 01. März 2005 gemäß § 11 Abs. 4 S. 3 BKAG möglich ist.

Im IT-Bereich besonders hervorzuheben ist das zurzeit ausschließlich für den GBA entwickelte Programm STARS¹⁵⁶. In erstinstanzlichen Staats-

¹⁵¹ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 97.

¹⁵² Internetauftritt des GBA (www.generalbundesanwalt.de/de/organisation.php) Stand 04.06.2012.

¹⁵³ Zum BKA Personalstand siehe unten B. II. 5. d).

¹⁵⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 1. e).

¹⁵⁵ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. b). Für den Zugriff auf INPOL-alt war früher ein extra Terminal erforderlich, da mit normalen PCs wegen der alten Software kein Zugriff möglich war. Dies hat sich mit INPOL-neu geändert, siehe unten E. I. 4.

¹⁵⁶ Dazu ausführlich „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, S. II, Frage I. 2. a).

schutzverfahren gibt es eine Vielzahl von Akten. Daher ist es wichtig auch während der Hauptverhandlung die Übersicht zu behalten. Mit STARS werden die Akten digitalisiert, d.h. eingescannt und mit einer Worterkennungsoftware bearbeitet. Dies ermöglicht auch während der Verhandlung eine schnelle Suche in den Akten nach bestimmten Stichworten. Zur Sicherheit der Daten werden diese verschlüsselt und nur auf externen Medien gespeichert.

f) Übersicht über die bisherigen Generalbundesanwälte

Bisher übten seit der Einrichtung des GBA beim BGH neun Personen das Amt des Generalbundesanwalts aus.

| <i>Name</i> | <i>Amtszeit</i> |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| Dr. Carlo Wiechmann (1886–1967) | 7. Oktober 1950 bis 31. März 1956 |
| Dr. h. c. Max Güde (1902–1984) | 1. April 1956 bis 26. Oktober 1961 |
| Wolfgang Fränkel (*1905) | 23. März 1962 bis 24. Juli 1962 |
| Ludwig Martin (*1909) | 7. April 1963 bis 30. April 1974 |
| Siegfried Buback (1920–1977) | 31. Mai 1974 bis 7. April 1977 |
| Prof. Dr. Kurt Rebmann (1924–2005) | 1. Juli 1977 bis 31. Mai 1990 |
| Alexander von Stahl (*1938) | 1. Juni 1990 bis 6. Juli 1993 |
| Kay Nehm (*1941) | 7. Februar 1994 bis 31. Mai 2006 |
| Monika Harms (*1946) | 1. Juni 2006 bis 30. September 2011 |

Seit 17. November 2011 übt Harald Range (*1948) das Amt des Generalbundesanwalts aus.

6. Kompetenzen des Generalbundesanwalts

Der letzte Abschnitt, der dennoch von besonderer Bedeutung ist, beschäftigt sich mit der Frage nach den Kompetenzen des GBA bei dessen strafverfolgender Tätigkeit im Bereich des internationalen Terrorismus. Zur Strafverfolgung ist es nämlich für den GBA vielfach erforderlich, in Grundrechte einzugreifen, zumindest jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Hier soll bei der Darstellung zwischen den „normalen“ Kompetenzen nach der Strafprozessordnung und den Befugnissen im Bereich der Datenverarbeitung unterschieden werden.

a) Strafprozessuale Kompetenzen

Dem GBA steht – wie allen Staatsanwaltschaften – das gesamte Instrumentarium der Strafprozessordnung zur Verfügung. Im Ermittlungsverfahren kann der GBA daher auf die umfangreichen und ständig erweiterten Eingriffsermächtigungen und insbesondere auf die heimlichen Zwangsmittel zurückgreifen, um einen Sachverhalt aufzuklären¹⁵⁷. Dies unterscheidet sich somit grundsätzlich nicht von den Kompetenzen der sonstigen Staatsanwaltschaften auf Länderebene.

Betrachtet man die strafprozessualen Kompetenzen des GBA bezogen auf den Bereich des internationalen Terrorismus, insbesondere in Gestalt der Vereinigungsdelikte der §§ 129 bis § 129b StGB und den § 89a StGB, wird deutlich, dass diese vom Gesetzgeber zum Bereich der besonders schweren Kriminalität gerechnet werden. Selbst die wohl tiefgreifendste Zwangsmaßnahme im Hinblick auf die Grundrechtsbeeinträchtigung – die akustische Wohnraumüberwachung – steht den Strafverfolgungsbehörden und damit dem GBA bei einem solchen Tatverdacht nach § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB gemäß § 100c Abs. 1 Nr. 1 b) StPO zur Verfügung. Das zeigt, dass bei einem Tatverdacht hinsichtlich Straftaten im Bereich des internationalen Terrorismus regelmäßig das gesamte strafprozessuale Arsenal an Ermittlungskompetenzen zur Anwendung gebracht werden kann, wenn es zur Sachverhaltserforschung und zur Durchführung des Ermittlungsverfahrens erforderlich ist¹⁵⁸.

Wichtigste und zugleich höchste Hürde für die Anwendbarkeit von allen Zwangsmaßnahmen stellt das Vorliegen eines Tatverdachts hinsichtlich ei-

¹⁵⁷ Offene Zwangsmittel: Untersuchungshaft, §§ 112f StPO; Vorläufige Festnahme, §§ 127, 127b StPO; Unterbringung zur Beobachtung, § 81 StPO; Körperliche Untersuchung, Blutprobe § 81a StPO; DNA-Analyse, § 81e-f StPO; DNA-Massenreihengentests, § 81h StPO; Lichtbilder und Fingerabdrücke, § 81b StPO; Untersuchung von Dritten, § 81c StPO; Sicherstellung (Beschlagnahme), §§ 94 ff. StPO; Durchsuchung, §§ 102 ff. StPO; Identitätsfeststellung, §§ 163b, 163c StPO; Ausschreibung zur Fahndung, §§ 131 ff. StPO; Kontrollstellen, § 111 StPO; Schleppnetzfahndung, § 163d StPO; Ermittlungsgeneralklausel für geringe Grundrechtseingriffe, § 161 StPO. Sowie die sogenannten heimlichen Zwangsmittel: Überwachung der Telekommunikation, § 100a StPO; Quellentelekommunikationsüberwachung, § 100a StPO (str.); Längerfristige Observation, § 163f StPO; Rasterfahndung, §§ 98a, 98b StPO; akustischen Wohnraumüberwachung, § 100c StPO; Verdeckte Ermittler, §§ 110a ff. StPO; IMSI-Catcher, § 100i StPO; Akustische Überwachung außerhalb der Wohnung, § 100f StPO; Erhebung von Verkehrsdaten (Vorratsdatenspeicherungszugriff), § 100g StPO; Bildaufnahmen und sonstige technische Mittel, § 100h StPO.

¹⁵⁸ § 89a StGB zählt in § 100a Abs. 2 Nr. 1 a), § 100c Abs. 2 Nr. 1 a), § 103 Abs. 1 S. 2, § 111 Abs. 1 S. 1, § 112a Abs. 1 Nr. 2 und § 443 Abs. 1 Nr. 1 StPO zu den normierten Katalogtaten. §§ 129a, 129b sind Katalogtat in § 100a Abs. 2 Nr. 1 d), § 100c Abs. 2 Nr. 1 b), § 103 Abs. 1 S. 2, § 111 Abs. 1 S. 1, § 112a Abs. 1 Nr. 2 und § 443 Abs. 1 Nr. 1 StPO.

ner Katalogtat nach § 120 GVG dar, die die Zuständigkeit des GBA begründet. Ein solcher Anfangsverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO liegt nach der herkömmlichen Definition vor, wenn nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit einer verfolgbaren Straftat gegeben ist¹⁵⁹. Zwar sind die Anforderungen bei den besonders schwerwiegenden strafprozessualen Zwangsmaßnahmen wie der Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO und § 100c StPO nach herrschender Ansicht etwas höher gesetzt, da dort „bestimmte Tatsachen“ gefordert werden (sogenannter qualifizierter Verdacht)¹⁶⁰, dennoch ist der Tatverdacht eine regelmäßig übersteigbare Hürde für den GBA im Bereich des internationalen Terrorismus. Zum Teil wird sogar schon in der Praxis auf das Erfordernis eines Tatverdachts verzichtet, wenn sogenannte Vorermittlungen oder Vorfeldermittlungen durchgeführt werden, um die vorhandenen Anhaltspunkte zu einem Tatverdacht zu erhärten, oder sogar um überhaupt erst solche Anhaltspunkte zu gewinnen¹⁶¹.

Als Besonderheit bei der Arbeit des GBA ist zu beachten, dass die Zwangsmittel der StPO gerade bei einem Tatverdacht hinsichtlich Straftaten im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus kombiniert eingesetzt werden können. Zwar hat der BGH entschieden, dass eine Kombination mehrerer für sich zulässiger Ermittlungsmaßnahmen zu einer umfassenden Überwachung der Person führen kann, wodurch ein tiefer Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entsteht.¹⁶² Allerdings führt dies nicht zur Unzulässigkeit einer solchen Maßnahmenkumulation, sondern es muss lediglich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Dies wird bei der Arbeit des GBA regelmäßig keine Hürde darstellen, da es sich bei den von ihm zu bearbeitenden Straftaten nur um schwere und schwerste Straftaten handelt und eine solche Abwägung somit kaum jemals zugunsten des Beschuldigten ausgeht¹⁶³. Also ist bei Terrorverdächtigen eine Rundumüberwachung möglich, die den gesamten Lebensbereich erfasst und dies nicht nur bezüglich des Beschuldigten, sondern auch bezüglich Familie, Freunden und Arbeitskollegen.

Der GBA bedient sich jedoch nicht nur der bestehenden Zwangsmaßnahmen, sondern gibt auch – gerade in jüngster Zeit – den Anstoß für die

¹⁵⁹ BVerfG NJW 2004, 1517, 1518.

¹⁶⁰ Es müssen konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den Verdacht vorhanden sein, *Nack*, in: *Karlsruher Kommentar, § 100c StPO Rn 9 f.*; *Meyer-Gößner*, § 100a StPO Rn 9.

¹⁶¹ Insb. zu den Anforderungen an den Begriff des Tatverdachts siehe unten D. II. 2. a).

¹⁶² BGH NStZ 2001, 386, 387; Anm. *Steinmetz* NStZ 2001, 344; *Puschke*, S. 71 ff.; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 43.

¹⁶³ So auch im vom BGH zu entscheidenden Fall BGH NStZ 2001, 386, 388.

Schaffung neuer Zwangsmaßnahmen oder zumindest für eine Diskussion über eine solche. Bestes Beispiel war die unter dem Stichwort „verdeckte Online-Durchsuchung“ bekannt gewordene Beschwerde des GBA gegen die Ablehnung eines Antrags gemäß §§ 102, 105 Abs. 1, 94, 98, 169 Abs. 1 S. 2 StPO. Damit sollte dem GBA gestattet werden, bei einem Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Gründung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a die Durchsuchung des von dem Beschuldigten benutzten Computers oder Laptops, insbesondere hinsichtlich der auf der Festplatte und im Arbeitsspeicher abgelegten Dateien zu ermöglichen und „den Ermittlungsbehörden zur verdeckten Ausführung dieser Maßnahme gestatten, ein hierfür konzipiertes Computerprogramm dem Beschuldigten zur Installation zuzuspielen, um die auf den Speichermedien des Computers abgelegten Dateien zu kopieren und zum Zwecke der Durchsicht an die Ermittlungsbehörden zu übertragen“¹⁶⁴.

Die Beschwerde des GBA gegen die Entscheidung des Ermittlungsrichters blieb zwar im konkreten Fall ohne Erfolg, jedoch hat die „verdeckte Online-Durchsuchung“ aufgrund der vom GBA angestoßenen Diskussion mittlerweile Eingang in das Bundeskriminalamtsgesetz und im bayerischen Polizeigesetz gefunden¹⁶⁵. Auch die derzeitige Generalbundesanwältin Monika Harms hält weiterhin an der Notwendigkeit einer Online-Durchsuchung fest und will „in einem ersten Schritt die Strafprozessordnung für die Terrorismusbekämpfung“ ändern lassen¹⁶⁶.

Auch bei der Einführung der sogenannten Quellen-Telekommunikationsüberwachung war der GBA beteiligt. Angestoßen wurde die Diskussion maßgeblich durch einen (noch nicht veröffentlichten) Beschluss des Ermittlungsrichters des BGH¹⁶⁷. Bei der Quellen-Telekommunikationsüberwachung wird zur Überwachung von verschlüsselter Kommunikation über das Internet, insbesondere im Wege des sogenannter Voice-Over-IP-Verfahren, auf dem Computer, mit dem die zu überwachende Kommunikation getätigt wird, ein Programm installiert, welches die Kommunikation vor der Verschlüsselung mitschneidet und an die Ermittlungsbehörde übermittelt. Dies soll nach mittlerweile wohl herrschender Ansicht als Vorstufe des Kommunikationsvorgangs durch eine zusätzliche Anordnung als Annexkompetenz zu § 100a StPO zulässig sein¹⁶⁸. Diese Ansicht vertritt auch der Ermittlungsrichter des BGH in dem oben angesprochenen Be-

¹⁶⁴ BGH, NStZ 2007, 279.

¹⁶⁵ Vergleiche § 20k BKAG und Art. 34d Bayerisches PAG.

¹⁶⁶ *Gaugele/Iken/Röttger/Strunz*, Hamburger Abendblatt, 16.03.2009.

¹⁶⁷ Der Hinweis auf die Entscheidung findet sich bei *Bär*, MMR 2008, 425f.

¹⁶⁸ *Graf*, in: Beck'scher-Online Kommentar, § 100a StPO Rn 114; a. A. LG Hamburg, MMR 2008, 423; AG Hamburg, StV 2009, 636.

schluss¹⁶⁹. Allerdings wurde im neuen Bundeskriminalamtsgesetz in § 201 Abs. 2 BKAG die Befugnis zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung ausdrücklich neben der „normalen“ TKÜ normiert. Dies könnte dafür sprechen, dass der Bundesgesetzgeber § 100a StPO allein als Befugnisnormen nicht mehr genügt und daher die strafprozessuale Quellen-TKÜ seit 01. Januar 2009 unzulässig ist¹⁷⁰.

Zeigt sich hier zwar einerseits, dass dem GBA nach der Strafprozessordnung keine anderen Kompetenzen als den sonstigen Staatsanwaltschaften zustehen, macht sich andererseits jedoch auch die herausgehobene Stellung des GBA bemerkbar, durch die neue Impulse für das bestehende Strafrechtssystem gegeben werden. Daneben ist noch in einem weiteren Schritt zu analysieren, ob dem GBA möglicherweise durch die Nutzung des BKA, aufgrund höherer personeller und finanzieller Mittel, der Einsatz von Zwangsmaßnahmen in größerem Umfang möglich ist als den oft eng budgetierten Länderstaatsanwaltschaften.

b) Ermittlungspersonen des Generalbundesanwalts

Der GBA führt die Zwangsmaßnahmen nach der Strafprozessordnung regelmäßig nicht selbst durch, sondern bedient sich – wie die Länderstaatsanwaltschaften – seiner Ermittlungspersonen. Dabei kann er sich sowohl der allgemeinen Polizeibehörden der Länder wie auch des Bundeskriminalamts bedienen¹⁷¹.

Zum einen sind die Bediensteten des BKA, soweit das BKA für die Strafverfolgung originär nach § 4 Abs. 1 BKAG zuständig ist, gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG dessen Ermittlungspersonen iSv § 161 Abs. 1 S. 2 StPO¹⁷². Zum anderen kann der GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG das BKA direkt um ein Tätigwerden ersuchen beziehungsweise einen entsprechenden Auftrag erteilen. Dies bietet sich gerade in den Fällen an, in denen das BKA nicht originär zuständig ist, da dadurch wiederum nach § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG die Ermittlungspersoneneigenschaft der BKA-Beamten hergestellt werden kann.

Gerade das BKA hat im Gegensatz zu den Landeskriminalämtern oder der sonstigen Länderpolizei viel mehr technische und personelle Möglichkeiten, um eine effektive und umfangreiche Strafverfolgung zu ermöglichen¹⁷³.

¹⁶⁹ So das Ergebnis in dem von *Bär*, MMR 2008, 425 f. zitierten unveröffentlichten Beschluss.

¹⁷⁰ So auch AG Hamburg, StV 2009, 636; a.A. LG Hamburg, BeckRS 2011, 6733; LG Landshut, NSTz 2011, 479; AG Bayreuth, MMR 2010, 266.

¹⁷¹ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 142a GVG Rn 21.

¹⁷² *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 19 Rn 9.

¹⁷³ s. unten B. II. 5. d) ff.

Hinsichtlich der Länderpolizei ergibt sich die Anordnungsbefugnis nach herrschender Meinung aus § 152 GVG, der ebenfalls den GBA als Staatsanwalt (§ 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG) erfasst, dessen „Bezirk“ die gesamte Bundesrepublik ist¹⁷⁴.

Daneben sind auch die Beamten im Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei in bestimmten Konstellationen als Ermittlungspersonen iSv § 152 GVG anzusehen, wie dies in § 12 Abs. 5 BPolG ausdrücklich bestimmt ist¹⁷⁵.

c) Datenzugriffsrechte

Fast genauso wichtig wie die Erhebung eigener Daten durch die strafprozessualen Eingriffsbefugnisse ist die Nutzung bereits erhobener Daten anderer Behörden. Die technischen Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und der politische Wille haben zum Aufbau großer Datenpools geführt. Dabei wird neuerdings von der sogenannten „Intelligence“ gesprochen. Dieser Begriff beschreibt nicht nur das bloße Sammeln von Daten, sondern insbesondere die Evaluierung bereits erhobener Daten und die Aufbereitung für neue Zwecke.

Dabei sind drei Informationsquellen für den GBA besonders hervorzuheben: Andere Staatsanwaltschaften, die Polizeibehörden und die Nachrichtendienste beziehungsweise Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern.

aa) Bei den Staatsanwaltschaften

Auf *die Strafakten* und die sonstigen bei den anderen Staatsanwaltschaften gespeicherten und vorhandenen Daten (z.B. Beiakten § 478 Abs. 2 StPO) aus Strafverfahren kann der GBA gemäß §§ 474 Abs. 1, 477 Abs. 2 StPO zugreifen. Zwar regelt § 477 Abs. 2 S. 2 StPO, dass Daten aus eingriffsintensiven Zwangsmaßnahmen nur dann übermittelt werden dürfen, wenn die dadurch aufzuklärende Straftat ebenfalls die notwendigen Voraussetzungen der Eingriffsgrundlage erfüllt (hypothetischer Ersatzeingriff)¹⁷⁶.

¹⁷⁴ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 152 GVG Rn 37; *Wohlers*, in: SK-StPO § 142a StPO Rn 8; *Meyer-Goßner*, § 152 GVG Rn 2; *Schmid/Schoreit*, in: Karlsruher-Kommentar § 152 GVG Rn 16; a.A. *Holland* MDR 1973, 376; *Paulus*, in: KMR § 152 GVG Rn 2.

¹⁷⁵ Daneben gibt es noch einige – hier nicht relevante – Spezialgesetze, so § 404 AO; § 37 Abs. 3 AußenwirtschaftsG, § 25 Abs. 2 BJagdG und § 11 des Gesetzes zur Ausführung des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (BGBl. I S. 2455), in denen Ermittlungspersonen der StA benannt werden.

Da jedoch wie bereits ausgeführt der GBA nur hinsichtlich mittelschwerer bis schwerer Delikte überhaupt zuständig ist, wird dieses Erfordernis in den aller seltensten Fällen eine Hürde für die Datenerhebung darstellen.

Seit 1999 gibt es zusätzlich ein *länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister* (ZStV)¹⁷⁷. Es wurde seit der Inbetriebnahme von der Dienststelle Bonn des Generalbundesanwalts geführt. Seit dem 1. Januar 2007 wird das länderübergreifende staatsanwaltliche Verfahrensregister vom neu gegründeten Bundesamt für Justiz (BfJ) betrieben. In das ZStV werden, ab Beginn eines Ermittlungsverfahrens, bestimmte Daten (§ 492 Abs. 2 StPO) aus Strafverfahren eingetragen, die dann im Wege eines automatischen Abrufsystems von anderen Strafverfolgungsbehörden abgerufen werden können. Dies soll insbesondere die Koordination mehrerer Ermittlungsmaßnahmen gegen denselben Beschuldigten ermöglichen. Daneben soll es auch das frühzeitige Erkennen von Tat- und Täterverbindungen erleichtern und überflüssige Grundrechtseingriffe durch die Vermeidung von Doppelverfahren vermeiden¹⁷⁸. Ganz nebenbei bildet das ZStV einen umfangreichen Datenpool, in dem die Daten selbst nach Freispruch oder endgültiger Verfahrenseinstellung mindestens noch für zwei Jahre gespeichert werden, § 494 Abs. 2 S. 2 StPO. Auf das ZStV hat der GBA gemäß § 492 Abs. 3 S. 2 StPO für die Zwecke eines Strafverfahrens uneingeschränkter Zugriff im automatischen Abrufverfahren.¹⁷⁹

bb) Bei sonstigen repressiv-tätigen Behörden

In seiner Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen unterhält das BKA mit dem sogenannten *INPOL-System*¹⁸⁰ eine der größten Datenbanken für die Strafverfolgung und Strafverhütung. Diese gemäß § 11 Abs. 2 iVm § 34 BKAG geführten Dateien für das polizeiliche Informationssystem INPOL-Bund beinhalten ein reichhaltiges Spektrum an unterschiedlichen Daten aus Strafverfahren. Lange Zeit wurde die fehlende direkte Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften auf das IN-

¹⁷⁶ Meyer-Goßner, § 477 StPO Rn 5.

¹⁷⁷ Die gesetzliche Grundlage wurde bereits am 28.10.1994 durch das Verbrechenbekämpfungsgesetz (BGBl. I S. 318) geschaffen, der Registerbetrieb begann jedoch erst 1999. Ausführlich zum ZStV siehe unten E. I. 2.

¹⁷⁸ Meyer-Goßner, § 492 StPO Rn 1.

¹⁷⁹ Ausführlich zu den sonstigen justiziellen Datenbanken siehe unten E. I.

¹⁸⁰ Am 16. August 2003 wurde das überarbeitete System INPOL-Neu in Betrieb genommen, das unter anderem nun auch die Speicherung von Bilddateien ermöglicht. Seit 2006 wird es als INPOL-Neu 5.0 betrieben. Zur Vereinfachung wird es hier weiterhin INPOL genannt. Genaueres siehe unten E. I. 4.

POL-System kritisiert¹⁸¹. Das ist nun größtenteils obsolet, da der GBA zumindest auf die wichtigsten Bereiche von INPOL seit dem 01. März 2005 im automatischen Verfahren gemäß § 11 Abs. 4 S. 3 BKAG direkt zugreifen kann. Von der gemäß § 11 Abs. 4 S. 4 BKAG bestehenden Möglichkeit, der Staatsanwaltschaft Zugriff auf weitere Daten von INPOL zu ermöglichen wurde bisher vom Verordnungsgeber noch kein Gebrauch gemacht¹⁸².

cc) Bei den präventiv tätigen Behörden

Für den Zugriff auf bei präventiver Tätigkeit der (Länder-)Polizei gewonnene Erkenntnisse stellt sich das Problem, dass hier ein Wechsel von einer präventiven zu einer repressiven Nutzung stattfindet. Dabei ist zwar weitergehend anerkannt, dass ein solcher Vorgang eine legitimierungsbedürftige und grundsätzlich nach einer dies gestattenden Norm verlangende Zweckumwandlung ist¹⁸³. Die Strafprozessordnung enthält mit § 161 Abs. 2 StPO und § 100d Abs. 5 Nr. 2 StPO mittlerweile Normen, die zumindest dem Gesetzesvorbehalt Rechnung tragen¹⁸⁴. Die gleichen Normen regeln auch den Zugriff auf Daten des Bundesnachrichtendienstes (BND), der Verfassungsschutzbehörden von Bund (BfV) und Ländern und den Militärischen Abschirmdienst (MAD). Dies ist umso problematischer, als bei diesen Behörden in weiterem Umfang als im Polizeirecht Grundrechtseingriffe möglich sind¹⁸⁵.

dd) Zugriff auf „Mischdateien“

Bereits hinsichtlich des INPOL-Systems gibt es zahlreiche Stimmen, die eine Vermischung präventiv und repressiv gewonnener Erkenntnisse bemängeln. INPOL als Verbund- und Mischdatei weist nämlich dreierlei Daten auf: Strafverfolgungsdaten aus laufenden Strafprozessen bei eigener Ermittlungskompetenz des BKA, präventivpolizeiliche Daten (zur Verhütung von Straftaten) und strafprozessuale Vorsorgedaten¹⁸⁶. Gerne wird deshalb auch davon gesprochen, das BKA sei ein „Mischamt mit Mischdateien“¹⁸⁷.

¹⁸¹ Insbesondere wurde in der fehlenden direkten Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft ein Verstoß gegen die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gesehen, *Wolter*, in: SK-StPO, § 151 StPO Rn 151 zur alten Rechtslage.

¹⁸² *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 11 Rn 9.

¹⁸³ *Rieß*, in: *Wolter/Schenke*, FS Hilger, S. 171, 172.

¹⁸⁴ Genaueres siehe unten E. II.

¹⁸⁵ *Zöller*, JZ 2007, 763, 771.

¹⁸⁶ *Wolter*, ZStW 107 (1995), 793, 803 Fn. 47.

¹⁸⁷ *Wolter*, in: *Kreuzer/Otto*, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 525; *Zöller*, Informationssysteme, S. 159.

Hält sich dies beim INPOL-System noch in Grenzen und könnte als unvermeidbare Nebenfolge der Errichtung einer zentralen Datei angesehen werden, so ist die Sachlage bei der sogenannten *Antiterrordatei* eine völlig andere, da diese bewusst als Mischdatei konzipiert wurde¹⁸⁸. In der auf Grundlage des „Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern“ (ATDG) eingerichteten Antiterrordatei beim Bundeskriminalamt werden Daten gespeichert, die die Strafverfolgungsbehörden, die präventiv tätige Polizei und die Nachrichtendienste gewonnen haben und die im weitesten Sinne Anhaltspunkte für terroristische Straftaten liefern¹⁸⁹. Das BKA hat darauf im Rahmen seiner Strafverfolgungstätigkeit nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG gemäß § 2 Abs. 1 ATDG sowohl schreibenden, wie auch gemäß § 5 ATDG lesenden Zugriff. Der GBA selbst ist zwar nicht direkt zum Zugriff berechtigt, doch sind diesem gemäß § 6 Abs. 4 ATDG die gewonnenen Erkenntnisse zu übermitteln, soweit das BKA in seinem Auftrag (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG) die Antiterrordatei nutzt. In diesen Fällen hat der GBA zumindest faktischen Zugriff auf die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten.

*d) Fazit zu den Kompetenzen und Datenzugriffsmöglichkeiten
des GBA*

Somit lässt sich festhalten, dass dem GBA zwar einerseits nur die Mittel der Strafprozessordnung zur Verfügung stehen, er jedoch andererseits im Bereich des internationalen Terrorismus in Gestalt der §§ 129a, 129b StGB und des § 89a StGB auch alle in der Strafprozessordnung normierten Eingriffsrechte faktisch nutzen kann. Zudem kommt hinzu, dass der GBA dank des BKA auch in praktischer Hinsicht eine besonders ausgestattete Polizei zur Verfügung hat.

Auch im Bereich der Datenzugriffsrechte des GBA zeigt sich, dass diese auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus relativ unbegrenzt sind. Zwar ist dem GBA hinsichtlich INPOL und Antiterrordatei nicht der vollständige direkte Zugriff möglich, doch jedenfalls über den Umweg über das BKA besteht auch hier die Möglichkeit, umfassende Informationen aus diesen Datenbanken zur Strafverfolgung zu erlangen und zu nutzen.

¹⁸⁸ Zur Antiterrordatei siehe unten E. I. 5. b).

¹⁸⁹ Auf die vielfältigen Problematiken (Speicherung von Kontaktpersonen, unbegrenzter Eilzugriff und Trennungsgesetz), die sich Abseits des hier behandelten Themas mit der Antiterrordatei ergeben, siehe ebenfalls unten E. I. 5. b).

7. Zusammenfassende Schlussbetrachtung zum Generalbundesanwalt

Dieser Abschnitt über den Generalbundesanwalt hatte nicht den Anspruch, einen vollständigen Überblick über dessen Arbeit zu geben. Vielmehr wurde eine ganze Reihe von sehr bedeutsamen Aktivitäten, wie etwa die extrem wichtige staatsanwaltliche Tätigkeit in Revisionsverfahren beim BGH ausgespart. Auch weitere dem GBA übertragene Funktionen konnten hier nicht näher beleuchtet werden.

Wichtig war es jedoch, die Stellung des Generalbundesanwalts in dem föderalistisch ausgestalteten Bundesstaatsmodell der Bundesrepublik herauszuarbeiten. Dabei muss immer bedacht werden, dass der Generalbundesanwalt nicht in einem hierarchischen Sinne die oberste Staatsanwaltschaft Deutschlands ist. Vielmehr ist er in organisatorischer und kompetenzrechtlicher Sicht grundsätzlich von den Staatsanwaltschaften der Länder abgekoppelt. Er ist soweit es den Bereich der erstinstanzlichen Strafverfolgung betrifft eine besondere Staatsanwaltschaft für besondere Straftaten. Auch die enge Verflechtung des GBA mit der Politik in Gestalt der Bundesregierung und den Bundesministerien zeigt, dass es sich um eine besondere Staatsanwaltschaft handelt. Dadurch und durch die verfolgten Straftaten gerät der GBA jedoch auch leicht in die Gefahr als ein Instrument politischer Verfolgung angesehen zu werden, was sich bedauerlicherweise in den Angriffen und Bedrohungen etwa der RAF gegen den GBA wiederspiegelt und in der Ermordung Siegfried Bubacks seinen negativen Höhepunkt gefunden hat.

Neben diesen Besonderheiten muss jedoch auch deutlich werden, dass der GBA in vielen Bereichen nicht anders behandelt wird und ausgestattet ist als eine normale Staatsanwaltschaft. Da auch für ihn die Strafprozessordnung Grundlage und wesentliches Instrumentarium ist, gelten für den GBA im Grundsatz dieselben Rechte und Pflichten wie für die „normalen“ Staatsanwaltschaften.

Die besonderen Straftaten, die der GBA zu verfolgen hat, werden wie gesehen durch den Begriff des Staatsschutzes gekennzeichnet. Nicht nur in dieser Arbeit, sondern auch zahlenmäßig macht in den letzten Jahren der internationale Terrorismus in Gestalt der §§ 129, 129a, 129b StGB einen wesentlichen Anteil aus¹⁹⁰. Dieser dürfte sich durch die Möglichkeit der Verfolgung der neu geschaffenen §§ 89a, 89b StGB noch weiter erhöhen.

Letzten Endes zeigt sich jedoch die herausgehobene Stellung des GBA auch in dem Umstand, dass er eine eigene „Bundes-Polizei“ zur Verfügung

¹⁹⁰ s. unten C. IV. 4.

hat, um die von ihm zu verfolgenden Straftaten aufzuklären. Zwar ist diese „Bundes-Polizei“ wie gleich zu zeigen sein wird, nicht ausschließlich für den GBA tätig, dennoch macht die Tätigkeit im Auftrag des GBA einen erheblichen Teil der Arbeit aus. Die Rede ist vom Bundeskriminalamt, auf das nun in gleicher Weise wie hier auf den GBA einzugehen ist. Es ist erst einmal herauszuarbeiten, was das BKA ist, wofür es notwendig ist zu wissen woraus und wie das BKA sich entwickelt hat und dann darauf einzugehen, welche Stellung es im bundesstaatlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland heutzutage hat.

II. Das Bundeskriminalamt

Hier soll nun der zweite Akteur dieser Arbeit, das Bundeskriminalamt (BKA), vorgestellt werden. Das BKA soll dabei zunächst hinsichtlich seiner grundlegenden wichtigsten Aufgaben dargestellt und dann insbesondere in den Kontext des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus eingeordnet werden. Dies ist die notwendige Voraussetzung, um später ein umfassendes Bild für die Zusammenarbeit mit dem GBA erhalten zu können. Bei der Darstellung des BKA ist es unvermeidlich auch in gebotener Kürze das „neue BKA-Gesetz“ zu betrachten, das dem BKA nun auch weitergehende Befugnisse im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus überträgt.

1. Weitere Polizeibehörden des Bundes

Die Aufgaben der Polizei sind nach der Wertung des Grundgesetzes in Art. 30 und 70 GG grundsätzlich den Ländern zugewiesen. Das heißt, sowohl die präventive wie auch die repressive Polizeiarbeit werden grundsätzlich von den Ländern übernommen. Eine Bundeszuständigkeit für polizeiliche Aufgaben ist also die Ausnahme. Dennoch gab es bereits kurz nach der Schaffung des Grundgesetzes zwei große Bundespolizeibehörden. Zum einen das Bundeskriminalamt und zum anderen den Bundesgrenzschutz.

Mittlerweile ist mit dem Zollkriminalamt ein weiterer wichtiger Akteur hinzugetreten, der viele polizeiliche Aufgaben auf Bundesebene wahrnimmt. Bevor hier ausführlich auf das Bundeskriminalamt einzugehen ist, sollen daher hier in aller Kürze diese zwei anderen polizeilichen Bundesbehörden vorgestellt werden.

Natürlich gibt es auch eine ganze Reihe weiterer Bundesbehörden, die Strafverfolgungskompetenzen oder Gefahrenabwehrkompetenzen haben. Hervorzuheben ist dabei der Polizeivollzugsdienst des Deutschen Bundestags,

§ 1 Abs. 2 BPolBG¹⁹¹ sowie die Stellung des Bundesinnenministers als Verbotsbehörde für Vereine und Teilvereine, deren Organisation sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, § 3 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG. Darüber hinaus hat der Bund als Annex zur konkurrierenden Gesetzgebung bei Sachgebieten wie dem Ausländerrecht, dem Gewerberecht, dem Straßenverkehrsrecht, dem Luftsicherheitsrecht oder dem Vereins- und Versammlungsrecht gewisse polizeiliche Befugnisse¹⁹². Als Beispiele für solche Behörden sind etwa die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Art. 89 Abs. 2 S. 1, 87 Abs. 1 S. 1 GG) mit der sogenannten Strom- und Schifffahrtspolizei gemäß § 24 BWaStrG, daneben das Kraftfahrt-Bundesamt, das Bundesamt für Güterverkehr gemäß § 10 Abs. 1 GüKG, oder die Anstalt deutscher Wetterdienst zu nennen¹⁹³. Polizeiliche Aufgaben nimmt auch der Vorstand der Deutschen Bundesbank (§§ 29 Abs. 1 S. 1, 35 ff. BbankG) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (§ 6 Abs. 1 KWG) wahr. Doch sind deren polizeiliche Aufgaben schon nach der grundgesetzlichen Ausgestaltung auf eng begrenzte Bereiche im Hinblick auf ihre eigentliche Tätigkeit beschränkt. Sie stehen damit nicht in wirklicher Konkurrenz zu den Polizeien der Länder.

Dagegen haben Bundespolizei und Zollkriminalamt so weitgehende Befugnisse, dass eine Auseinandersetzung gerade im Hinblick auf die grundgesetzliche Kompetenzverteilung notwendig ist. Vor allem wird dadurch aber verdeutlicht, welche Rolle das Bundeskriminalamt im Gefüge der Sicherheitsbehörden des Bundes spielt, sodass eine spätere Einordnung leichter fällt.

a) Die Bundespolizei

Hier ist nun, in einem kurzen Abriss, die heute sogenannte Bundespolizei (BPOL) vorzustellen. Diese firmierte ursprünglich unter der Bezeichnung Bundesgrenzschutz (BGS) und wurde am 16. März 1951 fast zeitgleich mit dem BKA gegründet¹⁹⁴.

Als Ausnahme von der grundgesetzlichen Zuständigkeit der Länder benötigte der BGS eine ausdrückliche Verankerung seiner Tätigkeit im Grundgesetz. Grundlage der Einrichtung des Bundesgrenzschutzes ist Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für „den Zoll- und Grenzschutz“ einräumt, und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, der die Befugnis „Bun-

¹⁹¹ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 36.

¹⁹² *Kerner/Stierle/Tiedtke*, Kriminalistik 2008, 292, 295; dazu auch *Pieroth/Schlink/Kniessel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn 36.

¹⁹³ *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 442 f.

¹⁹⁴ BGBl. I S. 201.

desgrenzschutzbehörden“ einzurichten als Verwaltungskompetenz enthält¹⁹⁵. Beide Artikel sind seit der Schaffung des Grundgesetzes hinsichtlich des Bundesgrenzschutzes unverändert geblieben.

Entgegen der Suggestion des Namens und den Grundlagen im „Polizeibrief“ der vier Besatzungsmächte¹⁹⁶ nahm die Grenzkontrolle gemessen an der Zahl der Mitarbeiter im sogenannten Grenzschutzeinzeldienst (GSE) von Anfang an nur eine marginale Funktion ein. War das Planstellenverhältnis von BGS-Truppe zu GSE im Jahr 1957 etwa 19.000 zu 600¹⁹⁷, so nahm der GSE selbst 1980 nur etwa acht Prozent ein (22.300 zu 1.784). Von Anfang an war die grenzpolizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs uninteressant – nur ein Appendix¹⁹⁸.

Vielmehr handelte es sich beim Bundesgrenzschutz, zumindest in dessen Anfangszeit, um eine Vorstufe für die noch nicht aufgebaute Armee¹⁹⁹. Dies war sowohl an Struktur, Konzeption und Bewaffnung, die allesamt als militärisch einzustufen waren, erkennbar²⁰⁰. Das Personal des BGS wurde dafür gezielt aus ehemaligen Offizieren und Unteroffizieren der Wehrmacht rekrutiert²⁰¹. Die Nähe des BGS zum Militär wurde ebenfalls sichtbar, als bei Gründung der Bundeswehr 1956 etwa 9.500 Mann aus dem BGS direkt in die Bundeswehr überwechselten²⁰². Teilweise wurde in der juristischen Literatur deshalb von dem BGS als „einem Zwitter zwischen Militär und Polizei“ gesprochen²⁰³.

Eine tiefgreifende Veränderung der Aufgabengebiete des BGS erfolgte durch die Änderung der Art. 35 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GG im Jahr 1968²⁰⁴ und 1972²⁰⁵. Dadurch erhielten die Bundesländer oder der Bund die Möglichkeit, den BGS in Fällen von Naturkatastrophen, Unglücksfällen oder bürgerkriegsähnlichen Zuständen zur Bewältigung der Aufgaben hin-

¹⁹⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig, Art. 73 GG Rn 103; Lerche, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 123.

¹⁹⁶ „Schreiben an den Parlamentarischen Rat über die Regelung der der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei zustehenden Befugnisse“ (Polizeibrief) vom 14.04.1949.

¹⁹⁷ Werkentin, S. 145 bzw. S. 233; „Bis in die 70er Jahre machte der Einzeldienst des BGS nie mehr als 5% aus, Werkentin, S. 94.

¹⁹⁸ Werkentin, S. 90.

¹⁹⁹ Maurer, CILIP (90) 2008, 21, 22.

²⁰⁰ Dams, APuZ, (48), 2008, 9, 10.

²⁰¹ Scheuring, NVwZ 2005, 903.

²⁰² Gade/Kieler, S. 109; ausführlich auch Werkentin, S. 99 ff. insb. S. 104.

²⁰³ Werkentin, S. 86.

²⁰⁴ 17. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 24.06.1968 BGBl. I S. 709.

²⁰⁵ 31. Gesetz zur Änderung des GG vom 28.07.1972 BGBl. I S. 1305.

zuzuziehen²⁰⁶. Bereits vor dieser Grundgesetzänderung war in Art. 91 GG den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung eines Landes anzufordern. Diese Anforderungskompetenz wurde dann durch die Neufassung von Art. 35 GG ab Ende der Sechziger Jahre entscheidend ausgeweitet. Von nun an war der BGS bei jeder größeren Protestaktion (z. B. bei den Demonstrationen gegen das Kernkraftwerk Brokdorf 1977), Sportveranstaltungen (zuerst bei der Fußballweltmeisterschaft 1974) oder bei schwierigen Transporten (z. B. Castor- oder Bundeswehrtransporten) anzutreffen. Ebenfalls 1972 wurde die Spezialeinheit Grenzschutztruppe (GSG) gegründet, die als „Antiterrorereinheit“ konzipiert ist und in besonderen Situationen polizeiliche Befreiungs- und Schutzaufgaben übernehmen kann²⁰⁷. Diese Fähigkeiten werden auch vom BKA genutzt²⁰⁸.

Eine weitere Vergrößerung des Aufgabenfeldes des BGS brachte das „Gesetz zur Übertragung von Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23. Januar 1992. Durch dieses Gesetz wurde dem BGS die Aufgaben der Bahn- und Flughafenpolizei übertragen²⁰⁹. Diese Aufgaben hatte der BGS in den neuen Bundesländern bereits seit dem 03. Oktober 1990 wahrgenommen. Dagegen wurden erhebliche Bedenken laut, da befürchtet wurde, der Bundesgrenzschutz würde zu einer Bundespolizei werden. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch die Aufgabenübertragung über Art. 87 Abs. 1 S. 2 iVm Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG hinaus für zulässig erachtet, soweit die Übertragung neuer Aufgaben das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender, Gefahrenlagen wahrht²¹⁰.

Zu Veränderungen bei der Aufgabenverteilung des BGS führte das „Schengener Durchführungsübereinkommen“ (SDÜ)²¹¹, mit dem zum 26. März 1995 die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union wegfielen. Damit war logischerweise auch ein Aufgabenverlust des BGS verbunden, der diese Grenzkontrollen bisher überwiegend wahrgenommen hatte.

²⁰⁶ *Epping*, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 35 GG Rn 16 ff.

²⁰⁷ *Gade/Kieler*; S. 111.

²⁰⁸ *Lisken/Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts C Rn 166.

²⁰⁹ BGBl. I S. 178. Zum hier nicht extra angesprochenen Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 14.10.1994, BGBl. I S. 2978, vgl. etwa *Schreiber*, NVwZ 1995, 521.

²¹⁰ BVerfGE 97, 198; dazu *Hecker*, NVwZ 1998, 707.

²¹¹ SDÜ vom 19.06.1990. in der BRD in Kraft getreten am 01.09.1993, BGBl. II S. 631.

Der Wegfall dieser Aufgaben wurde jedoch durch Gesetz vom 01. September 1998²¹² etwas kompensiert, indem dem BGS die Möglichkeit eingeräumt wurde, verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen auf den Bahnanlagen, und Flughäfen sowie in den Eisenbahnen des Bundes (sogenannte „Schleierfahndung“) durchzuführen. Ursprünglich war die Schleierfahndung 1998, nach den Vorbildern der Polizeigesetze in Baden-Württemberg und Bayern von 1995, nur befristet eingeführt worden. Im Jahr 2003 wurde die Frist jedoch verlängert und nach einer „Evaluation“ durch das Bundesinnenministerium endgültig entfristet²¹³. Somit ist die Bundespolizei nicht mehr nur darauf beschränkt, nur bis zu einer Tiefe maximal dreißig Kilometer im Grenzgebiet die Identität feststellen zu können, wie dies § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPOLG vorsieht, sondern kann durch die Mittel der Schleierfahndung in erheblichem Umfang weitere Kontrollen durchführen.²¹⁴

Den letzten Schliff erfuhr der Bundesgrenzschutz dann durch die – nach seiner „Entgrenzung“ – nur folgerichtige Umbenennung in „Bundespolizei“ durch Gesetz vom 21.06.2005²¹⁵. Daneben kam es durch Gesetz vom 29. Februar 2008 noch zu einer Neustrukturierung des gesamten Behördenaufbaus²¹⁶. Dies diente nach der Gesetzesbegründung insbesondere dazu „wachsende Aufgaben [...] wie die wirksame Bekämpfung der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität und nicht zuletzt auch des internationalen Terrorismus bei knapper werdenden Haushaltsmitteln“ zu gewährleisten²¹⁷.

Die heutigen Aufgaben der Bundespolizei sind vielfältig und fast ausschließlich im „Bundespolizeigesetz“ (BPOLG) normiert²¹⁸. Hervorzuheben ist der Schutz der Grenzen (§ 2 BPOLG), der Schutz der Bahnanlagen (§ 3 BPOLG) und von vierzehn Großflughäfen (§ 4 BPOLG), auf See (§ 6 BPOLG) sowie auch an Bord deutscher Luftfahrzeuge (§ 4a BPOLG). Daneben der Schutz von Verfassungsorganen (§ 5 BPOLG) und die Wahrnehmung polizeilicher und nicht-militärischer Auslandseinsätze (§ 8 BPOLG). Wichtig ist heutzutage auch die Unterstützung von Bundesbehörden (§§ 9, 10 BPOLG) oder eines Landes (§ 11 BPOLG) bei Aufgaben im Sinne von Art. 35

²¹² BGBl. I S. 2486, Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesgrenzschutzes (BGSG).

²¹³ Zu dieser „Evaluation“ kritisch etwa *Kant*, CILIP (77) 2004, 46 f., „es handelt sich weder um wissenschaftliche Evaluierung nach einem bestimmten Standard noch um eine unabhängige Auswertung“.

²¹⁴ Dazu *Blümel/Drewes/Malmberg/Walter*, BPOLG, § 23 Rn 1 ff.

²¹⁵ BGBl. I S. 1818. Zusammenfassend zur Entwicklung der Bundespolizei bis zur Umbenennung, *Saurer*, NVwZ 2005, 275, 280 f.

²¹⁶ BGBl. I S. 215; dazu *Wagner*, JA 2009, 96.

²¹⁷ Bundestags-Drucksache 16/6291, 04.09.2007, S. 9.

²¹⁸ Vergleiche zu den Aufgaben die Kommentierungen in *Blümel/Drewes/Malmberg/Walter*, BPOLG.

Abs. 2 GG. Daneben nimmt die Bundespolizei, in gesetzlich vorgesehenem begrenzten Rahmen, auch die Aufgabe der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§ 12 BPolG) wahr²¹⁹.

Nach neusten Plänen des Bundesinnenministeriums soll die Bundespolizei nun auch die Personenschutzaufgaben vom BKA übernehmen²²⁰. Bisher wird der Personenschutz von Mitgliedern von Verfassungsorganen von der Sicherungsgruppe des BKA wahrgenommen²²¹. Lediglich der Schutz der Einrichtungen der Verfassungsorgane wird gemäß § 5 Abs. 2 BPolG bereits jetzt von der Bundespolizei durchgeführt.

Die Bundespolizei ist daneben in eine ganze Reihe von Formen der informellen Zusammenarbeit eingebunden. Hervorzuheben sind dabei die Beteiligungen an den institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit im Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) und im Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ)²²². Im GASIM obliegt der Bundespolizei sogar seit Ende 2008 die Geschäftsführung. Dort ist sie mit 14 Mitarbeitern ständig anwesend. Insgesamt hat die Bundespolizei 40.176 Beschäftigte²²³.

In Hinsicht auf das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus hat die Bundespolizei zudem gemäß § 1 Abs. 1 ATDG lesenden und schreibenden Zugriff auf die sogenannte Antiterrordatei²²⁴.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht 1998 die Aufgabenausdehnung des damaligen Bundesgrenzschutzes abgesegnet hat und sich die Befürworter der neueren Regelungen nach wie vor auf dieses Urteil berufen, so muss doch ganz eindeutig festgestellt werden, dass es sich bei der Bundespolizei genau um das handelt, was der Name nun auch suggeriert: Eine Bundespolizei²²⁵ und eben keine Bundessonderpolizei für den Grenzschutz²²⁶.

²¹⁹ Ausführlich zu den Aufgaben *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 30 ff. Zur Zulässigkeit der Übertragung von Strafverfolgungsaufgaben auf den BGS, Ronellenfisch, Verwaltungsarchiv 1999, 139, 156 f.

²²⁰ Vergleiche entsprechende Pläne von Bundesinnenminister Schäuble in „FOCUS Online“ vom 27.04.08.

²²¹ s. unten B. II. 3. c) aa) und B. II. 5. b).

²²² s. unten F. III. 6.

²²³ *Scheuring*, NVwZ 2005, 903 (Stand 31.05.2005); ausführlich zur Personalentwicklung des Bundesgrenzschutzes bzw. der Bundespolizei siehe Übersicht bei *Möllers/v. Ooyen*, APuZ (48) 2008, S. 26, Abbildung 1.

²²⁴ s. unten E. I. 5. b).

²²⁵ So *Schütte*, ZRP 2002, 393, 397; *Maurer*, CILIP (90) 2008, 21; *Pau/Schubert*, CILIP (62) 1999, 18; *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG Rn 125 nennt die Bundespolizei „eine allgemeine Bundespolizei für die Exekutivbereiche des Bundes“.

²²⁶ So schon *Ronellenfisch*, Verwaltungsarchiv 1999, 139, 161 zum Bundesgrenzschutzgesetz von 1994.

Der bereits im Jahr 1950 bestehende Wunsch der Väter des Bundesgrenzschutzes hat sich also schlussendlich realisiert²²⁷. Das zeigt sich schon daran, dass der Anteil der durch die Bundespolizei aufgedeckten Straftaten, die mit unerlaubten Grenzübertritten oder im weitesten Sinne Einreisestraftaten in Zusammenhang stehen, unter 2 % liegt²²⁸. Tatsächlich klärt die Bundespolizei allgemeine Straftaten auf²²⁹. Dies dank der Regelungen der Befugnisse der Schleierfahndung ohne die Voraussetzungen von Tatverdacht iSv § 152 Abs. 2 StPO und des Gefahrbegriffs iSd Polizeigesetze²³⁰. Daneben unterstützt sie dank modernster Ausrüstung und aufgestockten Personals die Länderpolizeien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Sowohl GBA wie auch BKA nutzen die Fähigkeiten der Bundespolizei. Für den GBA ist es zum einen der Zugriff auf die auf strafprozessualer Grundlage ermittelten Daten und zum anderen die Nutzung von Beamten der Bundespolizei bei Erfüllung ihrer Strafverfolgungsaufgaben als Ermittlungspersonen gemäß § 12 Abs. 5 BPolG. Für das BKA steht vor allem die Nutzung der Spezialeinheit GSG9 bei operativen Aufgaben im Vordergrund.

b) Das Zollkriminalamt

Eine weitere Bundesbehörde mit weitreichenden polizeilichen Befugnissen ist das Zollkriminalamt. Auch wenn dieses nicht die mediale Aufmerksamkeit wie Bundespolizei oder Bundeskriminalamt auf sich zieht, hat das ZKA gewichtige Aufgaben, die eine weitere Durchbrechung der grundsätzlichen und grundgesetzlichen Zuständigkeit der Länder im Bereich der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung darstellen.

Der Begriff des Zolls ist im allgemeinen Sprachgebrauch eng verknüpft mit der Aufgabe der Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs, des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs. Allerdings nimmt er auch präventive und repressive Aufgaben wahr. Diese werden vom Zollfahndungsdienst (ZFD) mit seinen Be-

²²⁷ Zu den politischen Gründen für die Schaffung des BGS *Werkentin*, S. 88 ff.

²²⁸ *Schütte*, ZRP 2002, 393, 396; *Kant*, CILIP (77) 2004, 46, 50 f.

²²⁹ *Maurer/Kant*, CILIP (89) 2008, 52, 55 gehen nach Auswertung der Daten seit 1999 von einem „Beifang“ (also von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die nicht mit der Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts im Zusammenhang stehen) von 90 % aus.

²³⁰ Das zeigt auch der sog. „Mainzer Fall“, in dem die Bundespolizei ihre Kompetenzen nach dem Bundespolizeigesetz überschritten hatte und die Gerichte dies nur durch einen Rückgriff auf das allgemeine Festnahmerecht gemäß § 127 Abs. 1 StPO „reparieren“ konnten, AG Mainz Urteil vom 5. September 2006 – Az 3053 Js 35700/05.404 Ds; LG Mainz Urteil vom 2. Oktober 2007 – Az 3053 Js 35700/05 6 Ns; OLG Koblenz, Beschluss vom 5 Mai 2008 – Az 1 Ss 31/08.

hörden Zollkriminalamt (ZKA) und den Zollfahndungsämtern (ZfÄ) wahrgenommen. Im Jahr 2002 wurden die Befugnisse und Aufgaben des Zollkriminalamtes und der Zollfahndungsämter im Zollfahndungsdienstgesetz spezialgesetzlich normiert²³¹. Die Gesetzgebungskompetenz dafür ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG und der internationalen Verbrechensbekämpfung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 a.E. GG jeweils in Verbindung mit Art. 108 Abs. 1 GG²³².

Das Zollkriminalamt ist als Bundesmittelbehörde dem Bundesamt für Finanzen zugeordnet. Dabei wurde das ZKA erst 1992 als Nachfolgerin des Zollkriminalinstitutes eingerichtet, das bereits seit 1952 bestand. Das ZKA ist, ähnlich wie das BKA für die Kriminalpolizei, Zentralstelle für die Zollfahndungsämter und andere ermittlungsführende Behörden der Zollverwaltung (§ 2, 3 Abs. 8 ZFdG). Es sammelt also bestimmte aufgabenbezogene Informationen und hält diese zum Abruf durch die untergeordneten Behörden bereit, damit diese ihren Aufgaben angemessen nachkommen können. In diesem Zusammenhang unterhält das ZKA auch das sogenannte Zollfahndungsinformationssystem, § 11 ZFdG. Daneben nimmt das Zollkriminalamt weitere Aufgaben wahr, auf die hier einzugehen aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit und Vielzahl nicht möglich ist²³³.

Die Darstellung ist daher auf die Hauptaufgaben sowie die polizeilichen Aufgaben beschränkt. Neben §§ 3–5 Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) finden sich die Aufgabenzuweisungsnormen auf zahlreiche Spezialgesetze verteilt. Hervorzuheben sind dabei die Abgabenordnung (AO) sowie das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG).

Die Strafverfolgungsaufgaben des ZKA und der ZfÄ sind unter anderem in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie in § 4 Abs. 1 ZFdG geregelt²³⁴. Dort sind dem Zollkriminalamt Strafverfolgungsaufgaben in besonderen Fällen zugewiesen, die im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr und dem Außenwirtschaftsverkehr stehen²³⁵. Daneben finden sich zahlreiche strafprozessuale Ermittlungsaufgaben und Befugnisse in Nebengesetzen, etwa im § 37 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG), in § 37 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und im Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG).

²³¹ ZFdG vom 18.08.2002, BGBl. I S. 3202; ausführlich dazu *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 42 und insbesondere *Thiele*, Kriminalistik 2004, 178.

²³² *Thiele*, Kriminalistik 2004, 178, 182.

²³³ Eine umfangreichere aber nicht abschließende Darstellung der Aufgaben des ZKA findet sich bei *Kerner/Stierle/Tiedtke*, Kriminalistik 2008, 292, 303.

²³⁴ *Wamers*, in: Fehn/Wamers, Hk-ZfDG § 3, 4; *Thiele*, Kriminalistik 2004, 178, 182 f.

²³⁵ Ausführlich *Wamers*, in: Fehn/Wamers, Hk-ZfDG § 4 Rn 1 ff.

Soweit die Beamten des Zollkriminalamts im Bereich der Strafverfolgung tätig sind, sind sie gemäß § 16 HS 2 ZFdG Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne der Strafprozessordnung. Daher stehen den Beamten insoweit unter anderem die Eingriffsbefugnisse der Strafprozessordnung sowie auch die heimlichen Zwangsmittel der §§ 18 bis 22a ZFdG zur Verfügung.

Daneben wird der ZFD aber auch im Bereich der Gefahrenabwehr tätig. Insbesondere im Bereich des Kriegswaffenkontrollgesetzes stehen den Beamten des ZFD tiefgreifende präventive Befugnisse, unter anderem in den §§ 23a–23g ZFdG, zur Verfügung.

Selbst im Bereich des *Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus* ist das ZKA beteiligt. So beschäftigt es sich mit der Aufnahme und Weiterleitung von Hinweisen auf (terroristisch) verdächtige Warensendungen und der Auswertung von Hinweisen auf Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen²³⁶. Daneben besteht auch die Möglichkeit zur Sicherstellung und Inverwahrnahme von Geldmitteln bei Verdacht der Terrorismusfinanzierung, § 12a IIa ZollVG, da es gemäß § 1 IIIc ZollVG die Aufgabe hat, die international organisierte Geldwäsche und damit im Zusammenhang stehende Taten zu erforschen und zu verfolgen. Ein solcher Verdacht hinsichtlich einer Geldwäschestraftat soll insbesondere dann bestehen, wenn sich Bargeld oder gleichgestellte Zahlungsmittel im Besitz einer Person befinden, deren Name sich auf einer im Gesetz bezeichneten Terrorismus-Liste der EU befindet²³⁷.

Strukturiert ist der Zollfahndungsdienst in das ZKA und acht regionale Zollfahndungsämter. Diese haben wiederum vierundzwanzig Außenstellen. Dort sind insgesamt 2300 Beamte tätig²³⁸. Daneben gibt es sechzig sogenannte „Mobile Kontrollgruppen“, die etwa 1600 Mitarbeiter umfassen²³⁹. Die Zollfahndungsämter sind als örtliche Bundesbehörden für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten, für die Aufdeckung unbekannter Straftaten und zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung im Gebiet der Zollverwaltung nach § 1 Abs. 2 ZFdG iVm § 208 Abs. 1 S. 1 AO zuständig²⁴⁰. Soweit sie Strafverfolgungsaufgaben wahrnehmen, sind die Beamten Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§§ 208 Abs. 1 S. 2, 404 AO, 12b ZollVG beachte auch §§ 85 ff. AO).

²³⁶ Kerner/Stierle/Tiedtke, Kriminalistik 2008, 292, 303.

²³⁷ Roggan/Bergemann, NJW 2007, 876, 880; zu den EU-Terrorismus-Listen Saurer, NJW 2008, 3685; Busch/Wörlein, CILIP (87) 2007, 56; Albin, ZRP 2004, 71.

²³⁸ Thiele, Kriminalistik 2004, 178 f.

²³⁹ Kerner/Stierle/Tiedtke, Kriminalistik 2008, 292, 303.

²⁴⁰ Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 42.

Auch das ZKA ist in Formen informeller Zusammenarbeit eingebunden. So besteht seit dem Jahr 1993 eine Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe (GFG) von Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt, die sich mit insgesamt 30 Personen der Verfolgung von Geldwäschestraftaten widmet²⁴¹. Solche Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen gibt es zudem auch auf Länderebene.

Daneben ist das ZKA auch mittelbar am „Gemeinsamen Strategie- und Analysezentrum Illegale Migration“ (GASIM) beteiligt²⁴². Zwar ist nicht das ZKA selbst in das GASIM eingebunden, sondern die direkt der Bundesfinanzdirektion nachgeordnete, einem Hauptamt zugehörige, „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS). Diese ist mit zwei Mitarbeitern ständig im Gemeinsamen Strategie- und Analysezentrum Illegale Migration vertreten²⁴³. Gemäß § 1 Abs. 1 ATDG hat das Zollkriminalamt zudem lesenden und schreibenden Zugriff auf die sogenannte Antiterrordatei²⁴⁴.

Somit bleibt insgesamt festzuhalten, dass es sich bei dem ZKA um eine Bundesbehörde mit vielfältigen Aufgaben handelt. Insbesondere hat es sowohl Befugnisse im Bereich der Strafverfolgung wie auch im Bereich der Gefahrenabwehr. Allerdings sind diese Befugnisse auf bestimmte, im weitesten Sinne mit der originären Zolltätigkeit zusammenhängende Bereiche beschränkt. Im Gegensatz zur Bundespolizei befasst sich das Zollkriminalamt also nur am Rande, im Rahmen von wirklichen Zufallsfunden, mit der Alltagskriminalität.

2. Geschichte des Bundeskriminalamts

Bevor nun auf den heutigen Tätigkeitsbereich des BKA eingegangen wird, ist hier ein kurzer Abriss über die Geschichte des BKA eingeschoben²⁴⁵. Wie sich zeigen wird, bietet dies an einigen Stellen die Möglichkeit, die heutige Stellung des BKA besser einordnen zu können, und kann sogar die Chance eröffnen, durch den retrospektiven Blickwinkel einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen zu geben.

²⁴¹ s. unten C. III. 5.

²⁴² Zum GASIM ausführlich siehe unten F. IV.

²⁴³ Mitarbeiterzahl Stand Ende 2008.

²⁴⁴ s. unten E. I. 5. b).

²⁴⁵ Ausführlichere Betrachtungen zur Geschichte des BKA finden sich etwa bei *Dickopf/Holle*, Das Bundeskriminalamt; *Albrecht*, Im Dienst der inneren Sicherheit; *Mergen*, Die BKA-Story; *Dietl*, Die BKA-Story; *Schenk*, Die braunen Wurzeln des BKA; *Schenk*, Der Chef – Horst Herold und das BKA; *Schmidt-Jortzig*, S. 2 ff.

a) Vor der Gründung des Bundeskriminalamtes

Weder im Kaiserreich noch in der Weimarer Republik gab es auf Reichsebene eine Polizei²⁴⁶. Die Polizei war Ländersache und die Differenzen zwischen den einzelnen Ländern verhinderten selbst den Austausch von Informationen. Es gab zwar immer wieder einzelne Ansätze zur Schaffung einer Zentralstelle zumindest für die Informationsübermittlung, diese blieben jedoch in eben diesen Ansätzen stecken²⁴⁷.

Anfang der zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gab es jedoch auf Reichsebene Bestrebungen zur Schaffung einer Reichskriminalpolizei. Am 23. Juli 1922 wurde sogar das „Reichskriminalpolizeigesetz“²⁴⁸ im Reichsgesetzblatt verkündet. Es war von Robert Heindl erdacht worden, der mit dem Reichskriminalpolizeiamt ein Amt vergleichbar dem französischen Vorbild der „brigades mobiles“ schaffen wollte. Die Einrichtung der Reichskriminalpolizei sollte darüber hinaus für eine bessere Strukturierung der kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Länder sorgen. Das Reichskriminalpolizeigesetz trat jedoch nie in Kraft. Im Schlussparagraf war es nämlich der Reichsregierung überlassen, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Daneben hatte Bayern im Reichsrat Einspruch gegen das Gesetz eingelegt²⁴⁹. Als positives Ergebnis des Reichskriminalpolizeigesetzes entstanden jedoch in einigen Bundesländern Landeskriminalämter, die zumindest innerhalb der Länder in der Folgezeit für eine gewisse Koordination der kriminalpolizeilichen Tätigkeit sorgten²⁵⁰.

Im Dritten Reich gab es eine Vielzahl von polizeilichen oder paramilitärischen Organisationen, denen es jedoch größtenteils an der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze mangelte. Entscheidende Änderung nach der Machtübernahme Hitlers 1933 war die Überführung aller Länderpolizeien und auch der teilweise bereits vorhandenen Landeskriminalämter, die sich insbesondere in Sachsen, Württemberg und Preußen etabliert hatten, in die Reichshoheit²⁵¹. Auch hier war die Zentralisierung wie bei der gesamten Politik Hitlers ein entscheidender Faktor. Durch Erlass vom 18. Dezember 1934 wurde das Preußische Landeskriminalpolizeiamt zu einer selbständigen Abteilung erhoben und am 16. Juli 1937 dann endgültig in das Reichskriminalpolizeiamt

²⁴⁶ Dazu *Jaschke*, in: Bundeskriminalamt, Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte, S. 37 f.

²⁴⁷ *Dickopf/Holle*, S. 9.

²⁴⁸ Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1922 Abs. 1 S. 593.

²⁴⁹ *Albrecht*, S. 12.

²⁵⁰ *Albrecht*, S. 12.

²⁵¹ *Mergen*, S. 49.

umgewandelt²⁵². Damit bestand nun erstmals eine zentrale Kriminalpolizei für Gesamtdeutschland. Hier wurde die Zusammenarbeit der Kriminalpolizeidienststellen koordiniert und auch die einheitliche Ausbildung der Kriminalbeamten sichergestellt. Die Reichskriminalpolizei im Dritten Reich basierte wesentlich auf dem nie in Kraft getretenen Reichskriminalpolizeigesetz von 1922 aus der Weimarer Republik²⁵³. Im Verlaufe des Krieges wurde das Reichskriminalpolizeiamt dann als „Amt V“ in das Reichssicherheitshauptamt eingegliedert²⁵⁴. Das von Reinhard Heydrich geführte und 1939 gegründete Reichssicherheitshauptamt (RSHA) hatte schon ab September 1939 die verschiedenen polizeilichen Aktivitäten koordiniert und zentralisiert²⁵⁵. Allerdings ist festzuhalten, dass im Dritten Reich zwar eine beachtenswerte Entwicklung hin zu einer übergeordneten Polizeidienststelle stattfand, das Reichssicherheitshauptamt in der Praxis jedoch vor allem als „Zentrale des Terrors gegen Homosexuelle, Sinti und Roma sowie die europäischen Juden“ in Erscheinung trat²⁵⁶. Dieses Kapitel polizeilicher Zentralisation endete am 09. Mai 1945 mit der Kapitulation Deutschlands.

Die Zeit nach 1945 war beherrscht von den Alliierten Militärregierungen. Deren wesentlicher Gesichtspunkt bei dem Neuaufbau der Polizei war die Dezentralisierung und die Beschränkung auf „rein polizeiliche Aufgaben“²⁵⁷. Durch die Politik der Besatzungsmächte war die Arbeit der Polizei weitgehend auf die jeweiligen Zonengebiete limitiert; eine länderübergreifende Zusammenarbeit gab es so gut wie gar nicht.

Allerdings gab es auch Ausnahmen. Insbesondere in der britischen Zone gab es bereits ab Ende 1945 Bestrebungen um eine solche, über die Landesgrenzen hinausgehende, Zusammenarbeit der Polizei. Daher wurde in Hamburg das „Zonal Crime Record Bureau“ (Kriminalpolizeiamt für die britische Zone (KPABrZ)) errichtet. Dies war insbesondere für den Austausch von Informationen innerhalb der britischen Zone zuständig. Ab 1947 trafen sich die Leiter der Landeskriminalämter der britischen Zone und Bremens in unregelmäßigen Abständen von etwa einem Monat in einer inoffiziellen Arbeitsgemeinschaft, dem Vorläufer der AG-Kripo²⁵⁸. Bestrebungen zu einer Auswei-

²⁵² *Dickopf/Holle*, S. 25.

²⁵³ Reichskriminalpolizeigesetz vom 23.07.1922, RGBl. Abs. 1 S. 593.

²⁵⁴ *Dams*, APuZ, (48), 2008, 9, 10.

²⁵⁵ *Wehner*, S. 206 f.

²⁵⁶ *Jaschke*, in: Bundeskriminalamt, Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte, S. 37 f.

²⁵⁷ Ausführlich zu den unterschiedlichen Entwicklungen in den drei westdeutschen Besatzungszonen und der DDR, vgl. *Dams*, APuZ, (48), 2008, 9; *Dickopf/Holle*, S. 31; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 GG Rn 2.

²⁵⁸ *Mergen*, S. 72.

tung des Informationsaustausches über die Zonengrenzen hinaus wurden jedoch von den Alliierten Militärregierungen unterbunden.

b) Verfassungsrechtliche Grundlagen des Bundeskriminalamtes

Die Beratungen im Parlamentarischen Rat zur Frage einer wie auch immer gearteten Bundeszentralstelle der Kriminalpolizei wurden hitzig und umstritten geführt²⁵⁹. Viele Entwicklungen sind heute nicht mehr genau rekonstruierbar. Sicher ist jedoch, dass insbesondere die Bundesländer, allen voran Bayern, gegen die Einrichtung einer zentralen Polizeistelle waren. Aus ihrer Sicht war ein Bundeskriminalpolizeiamt einerseits zur Verfolgung über die Landesgrenzen gar nicht nötig, da dies vielmehr durch Vereinbarungen der Länderpolizeien untereinander hätte geregelt werden können²⁶⁰. Andererseits würde die Schaffung eines Bundeskriminalamts zu einer Aushöhlung der Polizeihochheit der Länder führen und letztlich bestände sogar die Gefahr, dass eine solche zentralisierte Polizei als eine „*Politische Polizei*“ missbraucht werden könnte²⁶¹.

Am 22. November 1948 erhielt der parlamentarische Rat ein „Aide Memoire“, in dem die drei alliierten Militärgouverneure daran erinnerten, dass die Polizei auf jene schmalen Bereiche zu begrenzen sei, die während der Besatzungszeit ausdrücklich genehmigt worden waren²⁶². Diese Haltung änderte sich jedoch bereits kurze Zeit später. Die genauen Gründe sind heute ebenfalls nicht mehr nachvollziehbar, doch könnte es insbesondere an den sich verschärfenden Spannungen im Ost-West-Konflikt und der Lobbyarbeit einiger deutscher Funktionäre gelegen haben. Gerade als sich nämlich im parlamentarischen Rat eine Mehrheit gegen die Errichtung einer Bundespolizeibehörde abzeichnete, wurde dem Rat am 14. April 1949 der sogenannten „Polizeibrief“²⁶³ übergeben. In diesem wurde die Polizei zwar als Ländersache bezeichnet, jedoch die Einrichtung einer Zentralstelle durch den Bund gefordert, die jedoch keine Weisungsgewalt hinsichtlich der Länderpolizeien haben sollte²⁶⁴.

²⁵⁹ Ausführlich zu den Beratungen im Parlamentarischen Rat Wernicke/Schick/Stelz, Der Parlamentarische Rat, S. 1 ff.

²⁶⁰ *Albrecht*, S. 20.

²⁶¹ *Mergen*, S. 72.

²⁶² *Schenk*, braune Wurzeln, S. 39.

²⁶³ Der exakten Wortlaut des „Schreibens an den Parlamentarischen Rat über die Regelung der der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei zustehenden Befugnisse“ vom 14.04.1949 („Polizeibrief“) findet sich zum Beispiel in *Albrecht*, Anlage 2, S. 436 f.

²⁶⁴ *Mergen*, S. 73.

Dies gab schlussendlich den Ausschlag dafür, dass eine Zentralstelle für die Kriminalpolizei in das am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz²⁶⁵ aufgenommen wurde.

In Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG wurde dem Bund darin die ausschließliche *Gesetzgebungskompetenz* für

- *die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei,*
 - *die Einrichtung eines Bundeskriminalamtes sowie*
 - *die internationale Verbrechensbekämpfung*
- übertragen.

Darüber hinaus wurde In Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG dem Bund die *Verwaltungskompetenz* zur Errichtung von Zentralstellen für

- *das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und*
- *die Kriminalpolizei*

ingeräumt.

Damit waren die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer polizeilichen Zentralstelle auf Bundesebene geschaffen. Die im parlamentarischen Rat gefundene Fassung beider Normen wurde bis heute weitestgehend beibehalten. Die heutige Fassung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG geht zurück auf die Grundgesetzänderung vom 28. Juli 1972²⁶⁶. Dabei ist in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 der Buchstabe c)²⁶⁷ hinzugekommen, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die *„Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“* zuweist. In Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG wurde zum einen die Anordnung der einzelnen Gebiete innerhalb der Norm verändert (die „Zentralstellen für die Kriminalpolizei wurde vorgezogen) und korrespondierend zur Änderungen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, Zentralstellen auch *„zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“*, einzurichten²⁶⁸. Diese Verfassungsänderungen betrafen zwar die

²⁶⁵ BGBl. I 1949, S. 1.

²⁶⁶ BGBl. I S. 1305, diese Grundgesetzänderung war Teil des sogenannten „Sicherheitspakets“, in dessen Folge auch vier einfache Gesetze (Bundesgrenzschutzgesetz, Bundeswaffengesetz, Verfassungsschutzgesetz und die Strafprozessordnung) geändert wurden.

²⁶⁷ BGBl. I S. 593; sowie Maunz, in: Maunz/Dürig, Art. 73 GG, Rn 155.

²⁶⁸ Zur Gesetzgebungsgeschichte *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG, Rn 29.

Normen, die Grundlage des BKA sind, regelten jedoch im Ergebnis nur die Voraussetzungen für den Bundesverfassungsschutz.

c) Die Gründung des Bundeskriminalamtes

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung des Bundeskriminalamtes waren somit gegeben. Zur Vorbereitung eines entsprechenden Gesetzes bediente sich der Gesetzgeber unter anderem auch der bisher inoffiziellen AG-Kripo aus der britischen Zone, deren erstes offizielles Treffen am 05. September 1950 stattfand. Diese Bemühungen und die Vorarbeiten im parlamentarischen Rat führten dann zum Bundeskriminalamtsgesetz, das am 08. März 1951 in Kraft trat²⁶⁹.

Auch hier war das nie offiziell in Kraft getretene Reichskriminalpolizeigesetz vom 23. Juli 1922 Grundlage und Ausgangspunkt der Diskussion gewesen²⁷⁰. Gleichzeitig blieb das BKA-Gesetz jedoch in weiten Teilen hinter dem Reichskriminalpolizeigesetz zurück. Bis zum Schluss der Beratungen war die genaue Ausgestaltung des Bundeskriminalamtsgesetzes umstritten geblieben. Zu groß waren die Ängste insbesondere der Länder vor einer übermächtigen Zentralpolizei²⁷¹. Die Erfahrungen aus dem Dritten Reich hinsichtlich eines übermächtigen zentralen Polizeiapparates waren einfach noch zu frisch. So war das geschaffene BKA-Gesetz dann auch der kleinste gemeinsame Nenner. Er sollte einerseits die Bedenken hinsichtlich einer zu starken polizeilichen Zentralgewalt ernst nehmen, andererseits jedoch auch die Möglichkeiten zum Informationsaustausch der Polizeien innerhalb der Länder und auf internationaler Ebene schaffen.

Die Aufgaben des BKA waren 1951 als Folge der Findung eines solchen Konsenses sehr beschränkt. Im Bezug auf die Zusammenarbeit der Länder fungierte es als Fahndungszentrale, daneben übernahm es Aufgaben im Bereich der Kriminaltechnik und Kriminalistik²⁷². Auf internationaler Ebene waren dem BKA ebenfalls einige Befugnisse eingeräumt worden. So war das BKA ab 1951 vor allem das bundesdeutsche Zentralbüro für die Kooperation mit anderen ausländischen Polizeien und auch der internationalen kriminalpolizeiliche Kommission (Interpol)²⁷³. Der Vereinigung Interpol, das sich 1946 in Paris neu gegründet hatte, war die Bundesrepublik Deutsch-

²⁶⁹ BGBl. I S. 165. Siehe unten Bundeskriminalamtsgesetz von 1951 (Anhang).

²⁷⁰ Reichgesetzblatt (RGBl.) 1922 Abs. 1 S. 593; *Mergen*, S. 30, 75.

²⁷¹ *Albrecht*, S. 44.

²⁷² *Aden*, CILIP (62) 1999, S. 6.

²⁷³ Obwohl auch hier die gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit Interpol erst durch § 1 Abs. 2 des BKAG von 1973 geschaffen wurden. Dazu *Schaefer*, Internationale Verbrechensbekämpfung, S. 63 f.

land offiziell bereits am 09. Juni 1952 als sechsdreißigster Staat beigetreten. Einige Änderungen durch das BKAG betrafen das BKA nur mittelbar, hatten aber gewichtige Auswirkungen auf kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit. So verpflichtete § 3 BKAG (1951) die Länder dazu, Landeskriminalämter zu unterhalten und dem Bundeskriminalamt die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen zu übermitteln²⁷⁴.

Entscheidend für die Einigung über das Bundeskriminalamtsgesetz im Bundestag war jedoch, dass das BKA durch das Bundeskriminalamtsgesetz von 1951 keine originäre strafrechtliche Ermittlungskompetenz und keine Gefahrenabwehrbefugnisse erhalten hatte. Vor allem die strafrechtliche Ermittlungskompetenz und die Frage des Weisungsrechts waren im Gesetzgebungsverfahren von den meisten Ländern an dem ursprünglichen Entwurf von Dr. Hagemann, dem späteren ersten Präsidenten des BKA, kritisiert worden²⁷⁵. Auch die Gewerkschaft der Polizei machte gegen die ursprünglich geplanten Exekutivbefugnisse und die Weisungsrechte des BKA Bedenken geltend, die sie drastisch formulierte: „dem Bundeskriminalamt würde mit dem Entwurf eine Machtstellung gegeben, welche die des ehemaligen Reichssicherheitshauptamtes in den Schatten stellen (würde)“²⁷⁶.

Hinsichtlich der strafrechtlichen Ermittlungsbefugnisse einigte man sich daher auf einen Minimalkonsens. Lediglich auf Ersuchen einer zuständigen Landesbehörde gemäß § 4 Abs. 2 a) BKAG (1951) oder durch Anordnung des Bundesministers des Inneren bei schwerwiegenden Gründen gemäß § 4 Abs. 2 b) BKAG (1951) konnte das BKA Straftaten verfolgen; und auch nur in einem dieser beiden Fälle hatte das BKA gemäß § 4 Abs. 4 BKAG (1951) ein Weisungsrecht gegenüber den zuständigen Landeskriminalämtern inne. Ansonsten hatte es keinerlei Aufsichts- oder Weisungsbefugnisse gegenüber den Landespolizeien.

Somit war das BKA 1951 vor allem eine Behörde zur Koordinierung der Zusammenarbeit der Polizeibehörden der Länder und Ansprechpartner für ausländische Behörden. Die Strafverfolgung oblag dem BKA dagegen nur in absoluten Ausnahmefällen.

Den personellen und sachlichen Grundstock des BKA bildete das „Kriminalpolizeiamt für die Britische Zone“ (KPABrZ) in Hamburg²⁷⁷. Die Über-

²⁷⁴ Dickopf/Holle, S. 42.

²⁷⁵ Schenk, braune Wurzeln, S. 40.

²⁷⁶ Albrecht, S. 49.

²⁷⁷ Albrecht, S. 70. Zu den Verstrickungen der BKA-Beamten der ersten Generation hinsichtlich ihrer NS-Vergangenheit, vgl. Schenk, Auf dem rechten Auge blind – Die braunen Wurzeln des BKA sowie die Dokumentation einer Kolloquienreihe durch das BKA selbst in *Bundeskriminalamt*, Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte.

nahme des KPABrZ in die Bundeshoheit erfolgte durch Verordnung vom 31. Oktober 1951²⁷⁸. In den Gebäuden des KPABrZ war das BKA auch bis 1953, offiziell als „Bundeskriminalamt – Außenstelle Hamburg“ ansässig, bis es dann nach Wiesbaden übersiedelte²⁷⁹.

Nach 1951 wurde die Zusammenarbeit zwischen BKA und den Landeskriminalämtern ständig intensiviert. Dies geschah insbesondere auf den bereits angesprochenen Treffen der AG-Kripo (Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt), die in den ersten fünfzehn Jahren dreimal pro Jahr stattfanden²⁸⁰. Dies führte zu einer Vielzahl von Richtlinien und Inhalten, die bis heute fortwirken, unter anderem der Einrichtung der Polizeilichen Kriminalstatistik²⁸¹.

Nach den relativ ruhigen fünfziger Jahren erhöhten sich die Anforderungen an das BKA auch wegen der steigenden Kriminalität in seinem Zuständigkeitsbereich. Vor allem aber war das BKA an die Grenzen seiner Kapazitäten gestoßen. Der Menge der zu verarbeitenden Daten war kaum mehr beizukommen.

d) Erste Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 1969

Die erste Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes erfolgt erst achtzehn Jahre nach dessen Inkrafttreten. Durch das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes“ vom 19. September 1969²⁸² wurde zwar noch nicht der Überlastung und den Kapazitätsengpässen des BKA Rechnung getragen, doch erfolgte eine andere tiefgreifende Veränderung; dem BKA wurde eine weitere Auftragszuständigkeit bei der Strafverfolgung übertragen. Von nun an konnte nicht nur eine zuständige Landesbehörde und in eng begrenzten Umfang auch der Bundesinnenminister die Tätigkeit des BKA anordnen, sondern auch der Generalbundesanwalt und der Untersuchungsrichter am BGH. Gemäß § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969) kann *„der Generalbundesanwalt oder der Untersuchungsrichter in Verfahren, in denen der Generalbundesanwalt die Ermittlungen führt, darum [um die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung durch das BKA] ersuchen oder einen entsprechenden Auftrag erteilen (§§ 161, 189 StPO)“*. Hier wurde also erstmalig eine

²⁷⁸ Verordnung zur Überführung des Zonenkriminalamts für die britische Zone in Hamburg, BGBl. I S. 888.

²⁷⁹ s. unten B. II. 5. d) und e).

²⁸⁰ Dickopf/Holle, S. 45.

²⁸¹ Ausführlich zu den weiteren Ergebnissen der AG-Kripo, vgl. ausführlich Dickopf/Holle, S. 46–49.

²⁸² BGBl. I S. 1717. Siehe unten Bundeskriminalamtsgesetz von 1969 (Anhang).

Zusammenarbeit von GBA und BKA gesetzlich vorgesehen, auch wenn es – wie unten noch zu zeigen ist – bereits vorher zu einer Zusammenarbeit beider Behörden außerhalb der gesetzlichen Vorgaben gekommen war²⁸³. Sinn und Zweck der Einführung des § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969) war vor allem der Wunsch des GBA, eine Bundesbehörde und nicht lediglich Landesbehörden mit der Durchführung von Ermittlungen im Bereich des Schutzstrafrechts betrauen zu können.

Daneben wurden durch die Änderung von § 5 BKAG (1969) die Beamten des BKA auch soweit sie gemäß § 4 Abs. 2 BKAG (1969) Strafverfolgungsaufgaben wahrnehmen, gemäß § 5 S. 1 HS. 2 BKAG (1969) zu „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ und konnten somit nun auch in diesen Fällen die Eingriffsbefugnisse der Strafprozessordnung nutzen. Durch das Bundeskriminalamtgesetz von 1969 erhielt das BKA jedoch darüber hinaus weiterhin keine originären Ermittlungskompetenzen, konnte also niemals von sich aus im Bereich der Strafverfolgung tätig werden.

Viel wichtiger als die Einfügung des § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969) war für das BKA zu der damaligen Zeit jedoch eine andere Entwicklung. Durch ein Sofortprogramm der Bundesregierung vom 29. Oktober 1970 wurde die personelle und sachliche Ausstattung des BKA drastisch erhöht²⁸⁴. Das BKA war nämlich bis dahin weitestgehend an seine Kapazitätsgrenzen gestoßen. Einen weiteren Grundstein für die kommende Entwicklung des BKA legte daneben die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung durch den neuen BKA-Präsidenten Horst Herold²⁸⁵.

e) Zweite Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes, 1973

Nur vier Jahre nach der ersten Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes erfolgte die zweite Änderung bereits 1973. Durch das „Gesetz über die Neufassung des Gesetzes über die Errichtung eines Bundespolizeikriminalamtes“ vom 29.06.1973²⁸⁶ wurden einige tiefgreifende Veränderungen im Gefüge der polizeilichen Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen.

Das BKA erhielt erstmals eine originäre Ermittlungskompetenz. Zum einem konnte es gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 BKAG (1973) im Bereich des international organisierten Waffenhandels, Betäubungsmittelhandels und der Falschgeldherstellung und -verbreitung, sofern Ermittlungen im Ausland

²⁸³ s. unten B. II. 5. a) und D. I. 2. d).

²⁸⁴ Zu den genauen Inhalten des Sofortprogramms der Bundesregierung für das BKA, *Albrecht*, S. 229–233.

²⁸⁵ Zur Entwicklung von INPOL siehe unten B. II. 3 a) bb) und E. I. 4.

²⁸⁶ BGBl. I S. 704. Siehe unten Bundeskriminalamtgesetz von 1973 (Anhang).

erforderlich waren, strafverfolgend tätig werden. Zum anderen nahm es gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 BKAG (1973) die Strafverfolgung bei schwerwiegenden Straftaten gegen Leib oder Freiheit von Verfassungsorganen wahr²⁸⁷. Somit bestand 1973 erstmals seit dem Reichsicherheitshauptamt eine Bundespolizeibehörde, die eigene Strafverfolgungsaufgaben besaß und auch entsprechende Eingriffsbefugnisse hatte.

Neben den neuen originären Befugnissen des BKA blieb die Auftragszuständigkeit des BKA gegenüber den Landesbehörden, dem Bundesinnenminister und dem Generalbundesanwalt bestehen. Sie wurde lediglich in § 5 Abs. 3 BKAG (1973) verschoben, ohne dass es zu inhaltlichen Veränderungen kam.

Das BKAG von 1973 brachte noch weitere Veränderungen. In § 2 BKAG (1973) wurden die Anforderungen an die Zentralstellentätigkeit des BKA präzisiert und den Entwicklungen im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung angepasst. Daneben erhielt das BKA in § 9 BKAG (1973) auch Kompetenzen im Bereich des Gefahrenabwehrrechts. So war es ab jetzt auch gesetzlich für den Schutz von Personen und Gebäuden von Verfassungsorganen zuständig. Diese Aufgaben hatte es jedoch teilweise bereits vorher wahrgenommen²⁸⁸.

Überraschenderweise trug das BKAG von 1973 noch nicht dem Auftreten des nationalen Terrorismus in der Gestalt der RAF Rechnung. Insbesondere hatte das BKA auf diesem Gebiet keine originäre Ermittlungskompetenz erhalten. Jedoch erfolgten aus organisatorischer Sicht einige Veränderungen. Am 01. Januar 1974 wurde in Bad-Godesberg eine Abteilung „Staatsschutz“ (ST) des BKA eingerichtet und ein Jahr später wurde durch Beschluss der Bundesregierung vom 07. Mai 1975 am 16. Mai 1975 eine Abteilung „Ermittlung und Auswertung Terrorismus“ (TE) mit 233 Mitarbeitern geschaffen²⁸⁹. Zudem gab es bereits ab 1977 Überlegungen auf Bundesebene zu einer erneuten Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes. Insbesondere sollte die originären Zuständigkeiten des BKA auf Fälle der Bildung *krimineller Vereinigungen* gemäß § 129 StGB und sogar auf Fälle der Bildung *terroristischer Vereinigungen* bezüglich des erst 1976 geschaffenen § 129a StGB, erweitert werden²⁹⁰. Dazu kam es jedoch vor allem wegen des Widerstands der Länder (noch) nicht.

Die Entwicklung des BKA von 1973 bis 1997 ist vor allem vom Ausbau der technischen Vorrichtungen geprägt. Zu weiteren Gesetzesänderungen

²⁸⁷ Dazu *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 2 c).

²⁸⁸ s. unten B. II. 5. b).

²⁸⁹ *Albrecht*, S. 258, 259.

²⁹⁰ *Albrecht*, S. 271.

kam es in der Zeit nicht. Das BKA wurde jedoch mit neuer Informations- und Kommunikationstechnik ausgestattet. Unter Horst Herold wurde zu dieser Zeit unter anderem auch die Methode der Rasterfahndung entwickelt. Erstmals wurde sie angewendet, um Unterstützer der Baader-Meinhof-Gruppe ausfindig zu machen²⁹¹. Horst Herold gilt bis heute als „Hirn der Rasterfahndung“²⁹². Daneben war das BKA ab 1993 an dem Aufbau des gemeinsamen europäischen Polizeiamtes (Europol) beteiligt²⁹³.

f) Dritte Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, 1997

Erst 1997, also vierundzwanzig Jahre nach der letzten Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, wurde dieses erneut überarbeitet. Zwar gab es schon Anfang der neunziger Jahre entsprechende Bestrebungen, jedoch verliefen diese alle nicht erfolgreich.

Diese Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes war vor allem auch eine „erzwungene“ Änderung. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 2 Abs. 1 GG im sogenannten „Volkszählungsurteil“ war nun auch für solche Eingriffe, nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, eine rechtliche Grundlage erforderlich²⁹⁴. Vierzehn Jahre nach diesem richtungsweisenden Urteil musste nun auch das Bundeskriminalamtsgesetz diesem Umstand Rechnung tragen.

Durch Gesetz vom 07. Juli 1997²⁹⁵ wurde daher das Gesetz über die Errichtung des Bundeskriminalpolizeiamtes vom 29. Juni 1973²⁹⁶ abgelöst. Dabei wurden vor allem, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, Rechtsgrundlagen für die Informationsverarbeitung durch das BKA geschaffen und im Rahmen der Strafverfolgungstätigkeit die Rechtsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung eingefügt²⁹⁷.

Doch belieb es der Gesetzgeber 1997 nicht bei bloßen Korrekturen. Die bereits in den siebziger Jahren angedachten Kompetenzen zur Verfolgung von Straftaten im Bereich des (internationalen) Terrorismus wurden nun ebenfalls aufgenommen. Das BKA erhielt in § 4 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 BKAG (1997) weitere originäre Ermittlungskompetenzen für die Strafver-

²⁹¹ Albrecht, S. 426.

²⁹² Schenk, Der Chef, S. 398.

²⁹³ Zum Verhältnis von BKA und Europol, Hwang, S. 110f.

²⁹⁴ Entscheidung des BVerfG vom 15.12.1983, BVerfGE 65, 1.

²⁹⁵ BGBl. I S. 1650. Siehe unten Bundeskriminalamtsgesetz von 1997 (Anhang).

²⁹⁶ BGBl. I S. 704.

²⁹⁷ Riegel, RiA, 1997, 230; Lersch, Kriminalistik 1995, 179.

folgung²⁹⁸. Anknüpfungspunkt ist dabei die Strafnorm des § 129a StGB, der „Gründung terroristischer Vereinigungen“. Das BKA war nun gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG (1997) zum einen bei Straftaten nach § 129a StGB zuständig, wenn es sich um „*international organisierte*“ Straftaten handelt. Zum anderen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG (1997) bei Straftaten nach § 129a StGB „*wenn es sich um eine Auslandstat handelt und ein Gerichtsstand noch nicht feststeht*“.

Zwar konnte das BKA bereits vorher, insbesondere im Auftrag des GBA nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BKAG (1973), im Bereich des internationalen Terrorismus tätig werden, war dabei jedoch an die Vorgaben des GBA gebunden. Seit 1997 kann und muss das BKA aufgrund des Legalitätsprinzips in den Fällen des internationalen Terrorismus die Strafverfolgung selbst, dabei aber meist in Zusammenarbeit mit der zuständigen Staatsanwaltschaft, regelmäßig dem GBA (vgl. § 142a iVm § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG), wahrnehmen. Wie unten noch zu zeigen sein wird, ist vor allem der § 129a StGB im deutschen Strafrechtssystem der Hauptanknüpfungspunkt für ein strafrechtliches Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus²⁹⁹.

Die Auftragszuständigkeit des BKA gegenüber dem GBA wurde in § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG zudem beibehalten. Allerdings wurde die Beauftragungsmöglichkeit durch den Untersuchungsrichter des BGH gestrichen, da diese nach der Abschaffung des gerichtlichen Vorverfahrens im Jahr 1977 und damit des Untersuchungsrichters überflüssig geworden war³⁰⁰.

*g) Vierte und fünfte Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes,
2002 und 2003*

Im Jahr 2002 wurden die originären Ermittlungsbefugnisse des BKA zur Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus noch ausgeweitet. Im Zuge des 34. Strafrechtsänderungsgesetztes vom 22. August 2002³⁰¹ wurde der neu geschaffene § 129b StGB in § 4 Abs. 1 Nr. 3 BKAG (2002) aufgenommen. Damit erhielt das BKA nun auch eine Zuständigkeit für die Strafverfolgung hinsichtlich „*ausländischer terroristischer Vereinigungen*“.

Durch Artikel 10 des „Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 09. Januar 2003³⁰² wurde noch die Nummer 5 in § 4 Abs. 1

²⁹⁸ Dazu auch *Lersch*, Kriminalistik 1995, 179, 182.

²⁹⁹ s. unten C. III. 3. und C. IV. 4.

³⁰⁰ Zum Untersuchungsrichter noch *Eberhard Schmidt*, Lehrkommentar § 178 StPO, zum Untersuchungsrichter am BGH *Eberhard Schmidt*, Lehrkommentar § 186 StPO.

³⁰¹ BGBl. I S. 3390.

³⁰² BGBl. I S. 361.

BKAG eingefügt und damit dem BKA eine weitere originäre Ermittlungskompetenz im Bereich des sogenannten „Cyber-Terrorismus“ eröffnet. Wichtiger war die Neufassung des § 7 Abs. 2 BKAG (2003), der nun zur aktiven Informationsbeschaffung ermächtigt³⁰³.

Seit 2004 ist das BKA zudem am „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ), dem „Gemeinsamen Strategie- und Analysezentrum Illegale Migration“ (GASIM) und am „Gemeinsamen Internetzentrum“ (GIZ) beteiligt³⁰⁴.

h) Sechste Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes, 2009

Die einschneidendste Änderung der letzten Jahrzehnte nicht nur im BKA-Gesetz, sondern im System der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, bildet die Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 25. Dezember 2008³⁰⁵, die am 01. Januar 2009 in Kraft trat.

Der Weg für diese Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes wurde bereits im Jahr 2006 bereitet. Durch Gesetz vom 28. August 2006³⁰⁶ wurde dafür extra das Grundgesetz geändert und dem BKA erstmals seit der Schaffung des Grundgesetzes 1949 eine neue verfassungsrechtliche Kompetenz zugebilligt. Es wurde Art. 73 Nr. 9a GG eingefügt, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für *„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“* übertragen hat. Im Gegensatz zu den sonstigen verfassungsrechtlichen Grundlagen des BKA in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG gibt es bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a keine korrespondierende Verwaltungskompetenz wie in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Nach herrschender Meinung wird diese jedoch in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG *„hineinzulesen“* sein³⁰⁷.

Das BKA hat durch das neuste Änderungsgesetz also erstmals, über den Schutz von Verfassungsorganen und Zeugen in §§ 5, 6 und §§ 21–26 BKAG (2009) hinaus, echte Präventivbefugnisse erhalten, kann also nun auch im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig werden. Dies allerdings beschränkt auf das Gebiet des „internationalen Terrorismus“. Die Aufgaben- und Zustän-

³⁰³ Zu § 7 Abs. 2 BKAG siehe unten B. II. 3 a) ee) (1).

³⁰⁴ s. unten bei F. III.

³⁰⁵ Art. 1 Terrorismusabwehrgesetz, BGBl. I S. 3083.

³⁰⁶ BGBl. I S. 2034.

³⁰⁷ *Schnapauff*, in: Seifer/Hömig, Grundgesetz, Art. 73 GG, Rn 14; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 30. Ausführlicher dazu siehe unten B. II. 3. c) bb) (1).

digkeitsnorm dafür findet sich in § 4a BKAG (2009) und in den §§ 20a bis 20x BKAG (2009) finden sich die dazugehörigen Eingriffsbefugnisse, unter anderem auch die im Bereich der Strafprozessordnung umstrittene und bisher nicht realisierte „Online-Durchsuchung“ in § 20k BKAG (2009). Genauere Ausführungen zu diesen Änderungen finden sich an späterer Stelle³⁰⁸.

Das BKA hat wie soeben aufgezeigt in den mittlerweile fast sechzig Jahren seines Bestehens eine stetige Fortentwicklung genommen. 1951 als bloße Koordinationsbehörde für die Landeskriminalpolizeien geschaffen, hat es daraufhin immer neue Befugnisse erhalten. Erst konnte es nur im Auftrag anderer repressiv tätig werden, ab dem Jahr 1969 offiziell auch im Auftrag des GBA. Ab dem Jahr 1973 und vor allem 1997 erhielt das BKA weitreichende eigene Strafverfolgungskompetenzen gerade auch im Bereich des internationalen Terrorismus. Die letzte Stufe stellt nun die Einführung einer Gefahrenabwehrkompetenz in gerade diesem Bereich dar. Es ist davon auszugehen, dass dies nicht die letzte Entwicklungsstufe des BKA gewesen ist. Zurzeit scheint die Zentralisation von Sicherheitsaufgaben als wirksames Allheilmittel im Vorgehen gegen die neuen Bedrohungen der heutigen Zeit zu gelten.

3. Aufgaben des Bundeskriminalamts

Die Aufgaben des BKA lassen sich größtenteils aus den bereits zitierten Grundgesetzartikeln Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG und neuerdings nun auch Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG entnehmen. Das Bundeskriminalamt hat dabei vor allem folgende neun wesentliche Funktionen wahrzunehmen³⁰⁹:

- (1) Internationale Funktion, §§ 3, 14, 15 BKAG,
- (2) Zentralstellenfunktion, §§ 2, 7–13 BKAG,
- (3) Gutachterfunktion, § 2 Abs. 7 BKAG,
- (4) Strafverfolgungsfunktion, §§ 4, 16, 20 BKAG,
- (5) Gefahrenabwehrfunktion im Bereich des internationalen Terrorismus, §§ 4a, 20a–20x BKAG,
- (6) Unterstützungsfunktion, § 17 BKAG,
- (7) Zuweisungsfunktion, § 18 BKAG,
- (8) Funktion des Schutz- und Begleitdienstes, §§ 5, 21–25 BKAG,
- (9) Zeugenschutzfunktion, §§ 6, 26 BKAG.

³⁰⁸ s. unten B. II. 3. c) bb).

³⁰⁹ Zitiert in einer überarbeiteten Form nach *Ahlf*, § 1 BKAG Rn 6.

Im Bereich der internationalen Funktion des BKA sind die Stellung des BKA als Nationales Zentralbüro für die IKPO (Interpol) und als Nationale Stelle für EUROPOL (§ 1 EuropolG) herauszuheben. Daneben sind dem BKA in Spezialgesetzen noch weitere Aufgaben zugewiesen. So ist das BKA gemäß Art. 6 des Schengen-Gesetzes³¹⁰ Zentralstelle für den Informationsaustausch gemäß Art. 46 Abs. 2 SDÜ und Zentralstelle für den Nationalen Teil des Schengener Informationssystem gemäß Art. 108 Abs. 1 SDÜ³¹¹ (SIRENE Deutschland). Weitere Aufgaben sind die Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen nach § 33d GewO, die Erteilung bestimmter Ausnahmen hinsichtlich des Waffengesetzes, die Meldung des Erwerbs von Waffen durch im Ausland lebende Personen an Interpol nach §§ 26–28 Waffenverordnung und die Meldung über Sicherstellung von Betäubungsmitteln gemäß § 27 BtMG. Daneben hat das BKA aber auch Aufgaben im Ausländer- und Asylrecht (vgl. etwa § 78 AuslG und § 16 AsylVfG) inne. Letztlich ist das BKA Informationsaustauschstelle mit den Nachrichtendiensten und Verfassungsschutzbehörden auf den Gebieten des Staatsschutzes, der Spionageabwehr und der Terrorismusbekämpfung gemäß §§ 18, 19, 20, 22 BVerfSchG³¹², sowie §§ 10, 11 MADG und § 8 bis § 9a BNDG³¹³.

Wichtig für diese Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem GBA, sind die Zentralstellenfunktion und die Strafverfolgungsfunktion. Es muss jedoch auch schon aus den Gründen der Aktualität und wegen der erstmaligen Einführung von gewichtigen präventiven Kompetenzen für das BKA auch auf die neuen Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus eingegangen werden. Diese drei Bereiche sollen daher im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt werden.

a) Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts

„Informationserhebung und -verarbeitung, also das Sammeln, Sichten, Vergleichen und Analysieren von tat- und täterbezogenen Informationen machen das Wesen der

³¹⁰ Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19.06.1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen i.d.F. der Bekanntmachung vom 15.06.1993 (BGBl. II S. 1010).

³¹¹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1983 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen einschließlich der Erklärungen zum Recht der Nacheile vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1010; dazu *Riegel*, NJW 1997, 3408, 3410.

³¹² *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2139.

³¹³ *Riegel*, RIA 1997, 230, 231.

Verbrechensbekämpfung aus. Sie muss auf der Basis rechtsstaatlicher Gesetze von den modernsten Hilfsmitteln der Kriminaltechnik, der Nachrichtentechnik und der elektronischen Datenverarbeitung unterstützt werden.“

Diesen Satz hatte Horst Herold bei seinem Amtsantritt im Jahr 1971 als Präsident des BKA geäußert und dessen Kernaussage ist bis heute prägend für die gesamte Arbeit des BKA³¹⁴. Heutzutage spricht man nicht mehr von Informationserhebung und -verarbeitung, sondern von „Intelligence“. Dies meint nicht nur das bloße Sammeln von Informationen, sondern vor allem das Verknüpfen der Informationen mit anderen entweder bereits vorhandenen oder noch zu erhebenden Daten und dem anschließenden Auswerten dieser Informationen.

aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Zentralstellenfunktion

Die Kompetenz, das BKA als Zentralstelle einzurichten ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, worin geregelt ist, dass der Bund „*Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen [und] für die Kriminalpolizei*“ errichten kann. Daneben ist Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG zusätzlich auch Legitimationsnorm, also die materielle Grundlage für die Entfaltung von entsprechenden Aktivitäten in diesem Bereich³¹⁵. Zwar sind in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG eigentlich zwei Sachgebiete geregelt, nämlich einmal die „*Zentralstellentätigkeit für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen*“ und einmal die „*Zentralstellentätigkeit für die Kriminalpolizei*“, doch besteht Einvernehmen darüber, dass beide Aufgaben einer zentralen Stelle übertragen werden können³¹⁶. Dies gerade auch deshalb, weil sich beide Sachgebiete in vielfältiger Weise überschneiden. In der Literatur wird darum auch von dem BKA als „Doppelzentralstelle“ gesprochen³¹⁷.

Die Aufgabennorm des BKA für die Zentralstellentätigkeit findet sich in § 2 BKAG, die Befugnisnormen in den §§ 7–13 BKAG, wobei zusätzlich noch die gemeinsamen Vorschriften der §§ 27–38 BKAG zu beachten sind. Die Zentralstellentätigkeit in ihrem klassischen Zweck besteht in der informationellen Unterstützung und in der Koordination des Handelns verschiedener Polizeibehörden, sowie in ihrem modernen Zweck darin, Intelligence-Arbeit zu leisten³¹⁸. Das BKA übernimmt insoweit also eine Servicefunktion

³¹⁴ Zitiert nach *Mergen*, S. 223.

³¹⁵ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 119; *Gusy* DVBl, 1993, 1117, 1119.

³¹⁶ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 3; *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG Rn 132; *Sachs*, in: *Sachs*, Art. 87 GG Rn 48.

³¹⁷ *Ahlf*, Zentralstelle, S. 55, 56.

³¹⁸ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 3.

für die Länder³¹⁹. Als Zentralstellen im grundgesetzlichen Sinn versteht man den Bundesministerien nachgeordnete, grundsätzlich für das gesamte Bundesgebiet zuständige Bundesbehörden der unmittelbaren Bundesverwaltung ohne eigenen Verwaltungsunterbau, die das Handeln des Bundes und der Länder in bestimmten Bereichen koordinieren³²⁰.

Die Zentralstellenarbeit ist vor allem auf moderne Informationstechnologien angewiesen. In den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts stieß die Zentralstellentätigkeit des BKA an ihre Kapazitätsgrenzen. Beispielweise waren die kiloschweren Fahndungsbücher, die das BKA herausgab, bereits sechs Wochen alt, als sie bei den Polizeibehörden ankamen, da Druck und Verteilung entsprechend lange dauerten. Auch konnte das BKA der Masse an Informationen mit den herkömmlichen Methoden von Karteikarten und Papierakten nicht mehr Herr werden.

Da sich das BKA unter der Führung von Präsident Paul Dickopf weigerte, elektronische Datenverarbeitungssysteme einzuführen, kam es in einigen Landeskriminalämtern zum Aufbau eigener Datenverarbeitungssysteme³²¹. Erst unter dem eingangs zitierten Präsident Horst Herold begann auch für das BKA das elektronische Informationszeitalter.

Das BKA betreibt in seiner Zentralstellenfunktion eine Vielzahl von Datenbanken³²². All diese darzustellen, ist hier nicht möglich. Daher soll sich hier im Rahmen dieser Arbeit auf die für die Zusammenarbeit von BKA und GBA bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus wichtigsten Systeme beschränkt werden. Daneben ist der Frage nachzugehen, ob das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle Exekutivbefugnisse inne hat. Dass dem nicht so ist, war lange Zeit einhellige Meinung³²³. Seit der Aufnahme des § 7 Abs. 2 BKAG im Jahre 1997, und insbesondere der Neufassung im Jahre 2002 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz ist dies keineswegs mehr so eindeutig zu klären. Daneben hat auch die nach dem 11. September 2001 vom BKA durchgeführte Rasterfahndung dazu beigetragen, dass vermehrt von Exekutivbefugnissen des BKA geredet wird.

³¹⁹ *Lisken/Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C Rn 156; *Paeffgen*, StV 2002, 336, 339.

³²⁰ *Middel*, S. 61; *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 4; *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG Rn 129; zu weiteren Charakteristika der Zentralstelle *Gusy*, DVBl, 1993, 1117, 1124 ff.

³²¹ *Mergen*, S. 174.

³²² Zu den vom Bundeskriminalamt geführten Dateien, *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, H Rn 60 ff.; *Zöller*, Informationssysteme, S. 135 ff.

³²³ Vgl. etwa noch 1985, *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2, I. 1. d.

bb) Polizeiliches Informationssystem

Das ohne Frage alltägliche Arbeitsmittel nicht nur des BKA, sondern der gesamten deutschen Polizei stellt das Polizeiliche Informationssystem kurz INPOL dar. Das zeigt sich schon am dem Umstand, dass INPOL bereits im Jahr 2003 über 270.000 Anwender in der Bundesrepublik Deutschland hatte³²⁴.

Hier soll das INPOL System nur in seinen groben Grundzügen dargestellt werden. Eine ausführliche Darstellung findet sich dann im Kapitel zur Zusammenarbeit von BKA und GBA bei der Datenverarbeitung³²⁵. INPOL als solches gliedert sich in die Teilbereiche INPOL-Bund und INPOL-Land, jedoch ist hier nur auf ersteres einzugehen, da dieses von und beim BKA geführt wird.

Die Rechtsgrundlage für INPOL findet sich seit der Änderung des Bundeskriminalamtsgesetz im Jahr 1997³²⁶ nun ausdrücklich in diesem wieder, vor allem in § 11 BKAG. Die erste Version von INPOL war von 1972 bis 2003 in Betrieb und wurde laufend erweitert. Begonnen wurde 1972 mit den Personen- und Sachfahndungsdateien (ab 1974), in denen Informationen über Personen und Gegenstände, die von der Polizei gesucht werden, gespeichert werden. Später kam der Kriminalaktennachweis (KAN), hinzu, in dem Informationen über schwere und überregional bedeutsame Straftaten geführt werden³²⁷. Außerdem wurde 1978 eine Haftdatei eingeführt, in der die Daten von aktuellen oder bereits verbüßten freiheitsentziehenden Maßnahmen gespeichert werden³²⁸. Daneben kam 1974 eine Daktyloskopie-Datei hinzu, in der erkennungsdienstliche Daten gespeichert werden konnten. Diese ist seit 1992 auch mit dem automatischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) und seit 1998 zusätzlich mit der DNA-Analyse-Datei verbunden³²⁹. Zwei Dateien mit besonderem terroristischem Bezug stellen die 1976 und 1978 eingeführten PIOS und SPUDOK-Systeme dar. In ersterer wurden „Personen, Institutionen, Objekte und Sachen“ gespeichert, um die Beobachtung jeweils eines ganzen Kriminalitätsbereichs zu ermöglichen³³⁰. Im bundeseinheitlichen Spurendokumentations-System „SPUDOK“ können für einzelne Fälle das gesamte Spuren- und Hinweis-aufkommen, zeitlich begrenzt, gespeichert werden. Beide wurden am An-

³²⁴ *Gadorosi*, Kriminalistik 2003, 402, 404.

³²⁵ s. unten E.

³²⁶ BGBl. I S. 165.

³²⁷ Ausführlich *Zöller*, Informationssysteme, S. 141.

³²⁸ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 9 Rn 2.

³²⁹ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 18 ff.

³³⁰ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 22.

fang vor allem im Bereich des Vorgehens gegen die Rote Armee Fraktion (RAF) und ihre Splittergruppen eingesetzt, weswegen auf diese unten noch näher einzugehen sein wird³³¹. Einen vorläufigen Schlusspunkt bei der Entwicklung von INPOL setzte die Einführung des SIRENE-Systems im Rahmen des Schengener-Information-Systems (SIS) im Jahr 1995³³².

Ab dem Jahr 2003 wurde schrittweise eine überarbeitete INPOL Version (INPOL-neu) in Betrieb genommen. Diese wurde den heutigen technischen Möglichkeiten angepasst und bietet nun viele neue Funktionen, etwa die Möglichkeit Lichtbilder, Videos und DNA-Analysen zu speichern und die Auskunftsanfragen individuell zu gestalten³³³. Durch einen neuen zentralen Datenpool ist es nun möglich, Beziehungsgeflechte zu bilden und zu analysieren³³⁴. Letztlich bietet INPOL-neu eine direkte Anbindung an das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) und das Schengener Informationssystem (SIS)³³⁵. Beibehalten wurde jedoch die Aufteilung in INPOL-Bund und INPOL-Land. Zugriff auf INPOL-neu haben wie bisher schon gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 BKAG die Landeskriminalämter, sonstige Polizeibehörden, die Bundespolizei sowie Zollverwaltung und Zollkriminalamt, sowie auch das Bundeskriminalamt selbst. Auch die Staatsanwaltschaften (und damit auch der GBA) können auf einzelne Teilbereiche von INPOL-neu seit 2005 gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 BKAG selbst im automatischen Verfahren zugreifen³³⁶.

cc) Antiterrordateien

Das BKA führt eine ganze Reihe von Dateien mit Bezug zum internationalen Terrorismus. Zu erwähnen sei nur das bereits angesprochene *PIOS-System*, das für die Aufzeichnung terroristische Aktivitäten konzipiert ist³³⁷. Daneben gibt es die Verbunddatei *DABIS* mit dem Zweck der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus³³⁸, sowie die Datei *InTE-Z* die ebenfalls der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und Extremismus dienen

³³¹ s. unten E.

³³² *Tuffner*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 239 ff.

³³³ Zu den weiteren Neuerungen durch INPOL-neu, *Sehr*, Kriminalistik 1999, 532, 534 ff.

³³⁴ *Gadorosi*, Kriminalistik, 2003, 402, 405.

³³⁵ *Zöller*, Informationssysteme, S. 150.

³³⁶ Von der gemäß § 11 IV S. 4 BKAG bestehenden Möglichkeit der Staatsanwaltschaft und damit Erbs/Kohlhaas, BKAG, auch dem GBA Zugriff auf weitere Daten zu ermöglichen wurde bisher jedoch noch kein Gebrauch gemacht, *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 11 Rn 9.

³³⁷ *Wehner*, S. 299.

³³⁸ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 15.

soll³³⁹. In dem Fundstellennachweis islamistischer Terrorismus (*FIT*) werden personenbezogene Erkenntnisse des Bundes und der Länder im Phänomenbereich des Islamistischen Terrorismus vernetzt³⁴⁰. Letztlich besteht beim BKA noch die *Personenliste ST-32*, die eine Übersicht aktueller Gefährder, relevanter Personen und Beschuldigter, samt Grundinformationen zum islamistisch terroristischen Bedrohungspotential enthält³⁴¹.

Besonders hervorzuheben ist die umgangssprachlich auch als „Antiterror-datei“ bezeichnete Datei, die seit 30. März 2007 in Betrieb ist. Diese auf Grundlage von Artikel 1 des „Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder“ vom 22. Dezember 2006³⁴² errichtete Datei dient explizit dem verbesserten Vorgehen aller Sicherheitsbehörden gegen den internationalen Terrorismus. Daher wird auch unten auf diese Datei noch einmal im Rahmen der Darstellung der Zusammenarbeit von BKA und GBA bei der Datenverarbeitung ausführlicher einzugehen sein³⁴³.

Die Antiterrordatei wurde gemäß §§ 1 Abs. 1, 12 ATDG beim BKA eingerichtet, da bei diesem aufgrund der Tätigkeiten im Bereich der Zentralstellenfunktion sowohl das Wissen, wie auch die erforderlichen technischen Voraussetzungen bereits vorhanden waren.

In der Antiterrordatei werden nach §§ 2, 3 ATDG insbesondere Daten über solche Personen gespeichert, hinsichtlich derer tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass sie Mitglied einer Vereinigung nach § 129a StGB mit internationalem Bezug, oder einer Vereinigung nach § 129a StGB iVm § 129b StGB sind. Außerdem besteht darüber hinaus die Möglichkeit sogar bloße Kontaktpersonen, Unternehmen oder bestimmte Vereinigungen zu speichern.

Beteiligt an der Antiterrordatei sind gemäß § 1 Abs. 1 ATDG insgesamt achtunddreißig Behörden. Zum einen die Nachrichtendienste (MAD, BND), die Verfassungsschutzbehörden von Bund (BfV) und Ländern, sowie zum anderen das Bundeskriminalamt (BKA) und die Landeskriminalämter (LKÄ), Zollkriminalamt (ZKA) sowie die Bundespolizei (BPOL)³⁴⁴.

Die Zugriffsberechtigungen sind für BKA und GBA unterschiedlich ausgestaltet. Das BKA hat auf die Antiterrordatei im Rahmen seiner Strafver-

³³⁹ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 16.

³⁴⁰ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 11.

³⁴¹ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 17.

³⁴² BGBl. I S. 3409; Gesetzgebungsmaterialien Bundestags-Drucksache 16/2950, 16.10.2006, S. 1 ff. und Bundestags-Drucksache 16/3642, 29.11.2006, S. 1 ff.

³⁴³ s. unten E. I. 5.

³⁴⁴ *Ruhmannseder*, JA 2008, 373.

folgungstätigkeit nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG gemäß § 2 Abs. 1 ATDG sowohl schreibenden, wie auch gemäß § 5 ATDG lesenden Zugriff. Dagegen ist der GBA selbst nicht zum direkten Zugriff berechtigt. Doch sind dem GBA gemäß § 6 Abs. 4 ATDG die gewonnenen Erkenntnisse zu übermitteln, soweit das BKA (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG) oder die Landeskriminalämter in seinem Auftrag die Antiterrordatei nutzen.

Bereits bei Inbetriebnahme am 30. März 2007 befanden sich in der Antiterrordatei rund 15.000 Datensätze mit rund 13.000 Personen³⁴⁵. Das zeigt allein schon die enorm hohe Nutzungsfrequenz dieser Datei durch die Sicherheitsbehörden. Dennoch gibt es auch eine Vielzahl von Bedenken gerade im Bereich des Datenschutzes oder im Hinblick auf das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei³⁴⁶. Auf diese wird weiter unten ausführlich einzugehen sein³⁴⁷.

dd) Sonstige Zentralstellenfunktionen des Bundeskriminalamts

Außerdem nimmt das BKA noch eine Vielzahl weiterer Zentralstellenfunktionen war. So ist es etwa Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen (FIU) gemäß § 5 GwG in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe von BKA und ZKA³⁴⁸. Daneben ist das BKA Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datenetzen (ZaRD), die sich insbesondere mit Kinderpornografie und Verstößen gegen das Arznei- und Betäubungsmittelgesetz beschäftigt, sowie Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen (ZKBV)³⁴⁹. Herauszuheben ist letztlich noch die Zentralstelle für die Bearbeitung von Gefährdungssachverhalten, Gefährdungsanalysen und Warnmeldungen im Zusammenhang mit politisch motivierter Kriminalität. Diese wertet alle Erkenntnisse, die ihr von Landes- oder Bundesbehörden zu den Bereichen politisch motivierter Kriminalität mit Ausnahme des islamistischen Terrorismus übermittelt wurden, aus³⁵⁰. Die Auswertung von Gefährdungsmeldung im Bereich des islamistischen Terrorismus wird von der Polizeilichen Informations- und Analysestelle im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) wahrgenommen³⁵¹.

³⁴⁵ Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 30.03.2007 abrufbar unter www.bmi.bund.de/cln_104/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/mitMarginalspalte/03/antiterrordatei.html.

³⁴⁶ s. unten E. I. 5. b).

³⁴⁷ s. unten E. I. 4.

³⁴⁸ s. unten C. III. 5.

³⁴⁹ Dazu ausführlich *Kerner/Stierle/Tiedtke*, Kriminalistik 2006, 292, 298 f.

³⁵⁰ *Kerner/Stierle/Tiedtke*, Kriminalistik 2006, 292, 299.

³⁵¹ s. unten F. III.

ee) Exekutivbefugnisse des Bundeskriminalamts
in seiner Funktion als Zentralstelle

In der Literatur bestand lange Zeit Einigkeit darüber, dass die Zentralstellenfunktion in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG dem BKA keine eigenen Ermittlungskompetenzen verleiht³⁵². Dafür spreche zum einen der Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, der zwischen Behörden und Zentralstellen differenziere, und zum anderen die Entstehungsgeschichte des Art. 87 Abs. 1 GG³⁵³. Bei Entstehung der Norm war diese nämlich entschieden vom Polizeibrief der Alliierten geprägt, nach dessen Wortlaut die Zentralstelle gerade nicht über Exekutivbefugnisse verfügen sollte³⁵⁴. Dagegen wird jedoch argumentiert, dass diese Auslegung keinesfalls zwingend sei³⁵⁵. Auch Zentralstellen sollen mit extern wirkenden Exekutivbefugnissen normativ ausgestattet werden können, soweit Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG dies stützt und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG dies nicht verwehrt³⁵⁶, da heutzutage diese Frage allein nach den Vorgaben des Grundgesetzes zu entscheiden sei.

Unstreitig besteht eine eigene Befugnis des Bundeskriminalamts zur Verarbeitung personenbezogener Daten, da dies die ureigenste Aufgabe einer Zentralstelle ist, wie sich auch aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ergibt³⁵⁷.

Einigkeit besteht weitgehend auch darüber, zumindest seit der Änderung des BKA-Gesetzes 1997, dass das BKA zwar keine Ermittlungskompetenzen als Zentralstelle besitzt, aber über eine Anforderungskompetenz gegenüber den Polizeibehörden der Länder verfügt³⁵⁸. Dagegen wird zwar argumentiert, dass auch eine Anforderungsberechtigung des BKA neben dem Wortlaut des Grundgesetzes im Übrigen an der fehlenden Weisungsbefugnis des BKA scheitere³⁵⁹. Doch könnte das BKA ohne eine solche Kompetenz seine moderne Zentralstellenaufgabe gar nicht mehr erfüllen³⁶⁰. Der Begriff der Zentralstelle habe sich seit der Schaffung des Grundgesetzes aufgrund der Änderung der Kriminalität gewandelt.

³⁵² *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 II. d).

³⁵³ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 10.

³⁵⁴ *Ahlf*, Zentralstelle, 1985, S. 88.

³⁵⁵ *Gusy*, DVBl, 1993, 1117, 1123 m.w.N.

³⁵⁶ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 137.

³⁵⁷ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 26–29; *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 11; grundlegend dazu BVerfGE 65, 1, 41; BVerfGE 115, 166, 187; BVerfGE 120, 274, 311 ff.

³⁵⁸ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 10.

³⁵⁹ *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 II. d).

³⁶⁰ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 11.

Die Bedenken um die Zulässigkeit von Exekutivbefugnissen und Anforderungskompetenzen als Zentralstelle speisen sich vor allem aus zwei Problempunkten. Zum einen aus § 7 Abs. 2 BKAG, der 1997 in das BKA-Gesetz aufgenommen und 2002 nochmal abgeändert wurde, und an einer unter Mitwirkung des BKA vorgenommenen Rasterfahndung in Deutschland nach dem 11. September 2001. Um diese Probleme zu verstehen, sind die beiden Normen darzustellen und dann daraufhin zu untersuchen, ob es sich dabei überhaupt um Exekutivkompetenzen handelt. Erst dann wäre der Streit zur Frage der Zulässigkeit von Exekutivkompetenzen des BKA als Zentralstelle überhaupt von aktueller Bedeutung.

(1) Originäre Datenerhebungskompetenz, § 7 Abs. 2 BKAG

Schon in der Fassung von 1997 ging der Gesetzgeber davon aus, dass es sich bei § 7 Abs. 2 BKAG (1997) um einen Fall „der aktiven Informationsbeschaffung durch das Bundeskriminalamt“ handelt³⁶¹. Die grundsätzlichen Bedenken gegen die Norm ergeben sich aus dem Umstand, dass diese Datenerhebung weder ausdrücklich an das Vorliegen eines Tatverdachts – wie in der Strafprozessordnung üblich – noch an das Vorliegen einer Gefahr – wie in den sonstigen Polizeigesetzen der Regelfall – gebunden ist. Es wird deshalb von einer „Grauzone präventiver Ermittlungen“ oder einer „Grauzone zwischen präventiver und repressiver Tätigkeit“ gesprochen³⁶². Allerdings hält die Norm durch das Erfordernis der „Ergänzungsbedürftigkeit“ ein eigenes Korrektiv bereit. Im Gesetzgebungsverfahren zum Bundeskriminalamtsgesetz von 1997 war die Einführung des § 7 Abs. 2 BKAG (1997) besonders umstritten³⁶³.

(a) § 7 Abs. 2 BKAG in der Fassung von 1997

§ 7 Abs. 2 BKAG in der Fassung des Bundeskriminalamtsgesetzes vom 07.07.1997³⁶⁴:

³⁶¹ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 24.

³⁶² *Hetzer*, StraFo 2005, 144, 148; *Middel*, S. 251; *von Denkowski*, Kriminalistik 2007, 293.

³⁶³ *Lersch*, Kriminalistik 1995, 179, 180, der § 7 Abs. 2 BKAG a.F. ohne weitere Auseinandersetzung als verfassungsgemäß ansieht und außerdem klarstellt, dass bereits bisher [bis 1995] das BKA aktive Informationsbeschaffung vorgenommen hat. § 7 Abs. 2 BKAG a.F. also nur die Kodifizierung der bisherigen Praxis bedeute.

³⁶⁴ BGBl. I S. 1650. Hervorhebungen kennzeichnen die Unterschiede zur Fassung von 2002.

[S. 1] Das Bundeskriminalamt kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 erforderlich ist, Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung durch Ersuchen um Auskünfte oder Anfragen bei den Polizeien des Bundes und der Länder erheben.

[S. 2] Bei anderen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen, den in § 14 Abs. 1 genannten Behörden und Stellen anderer Staaten sowie bei internationalen Organisationen, die mit der Aufgabe der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befaßt sind, kann das Bundeskriminalamt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Daten erheben, wenn die Polizeien des Bundes und der Länder über die erforderlichen Daten nicht verfügen.

[S. 3] In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

Abgesehen von der Frage, ob dem BKA als Zentralstelle überhaupt eine Exekutivkompetenz zusteht, bereitet die Norm in der Fassung von 1997 relativ wenig Probleme. Durch eine Anfrage oder ein Ersuchen um Auskunft bei den Länderpolizeien ist nur ein sehr geringer Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegeben. Tatsächlich ist die ursprüngliche Speicherung der Daten der eigentlich relevante Grundrechtseingriff. Problematisch ist die Übermittlung lediglich, wenn auf präventiver Grundlage gespeicherte Daten vom BKA für repressive Zwecke verwendet werden oder andersherum, also das Problem der Zweckänderung³⁶⁵. Dies ist jedoch an späterer Stelle ausführlicher zu behandeln³⁶⁶.

Dieser relativ geringe Eingriff wird noch dadurch abgemildert, dass die Informationserhebung nur ergänzende Funktion haben darf. Es müssen also bei der Zentralstelle bereits entsprechende Informationen vorliegen, die allerdings noch ergänzungsbedürftig sind³⁶⁷.

Etwas umstrittener ist die zweite Alternative des ersten Satzes von § 7 Abs. 2 BKAG „sonst zu Zwecken der Auswertung“. Während nach einer Ansicht dies eine selbständige Alternative darstellt, vertritt die Gegenansicht die Auffassung, auch die zweite Alternative stehe unter dem Vorbehalt der Ergänzungsfunktion. Für die erste Ansicht wird der Wortlaut („oder“ im Sinne von „sowohl als auch“) wie auch Gesetzesmaterialien aus einer Ausschusssitzung herangezogen³⁶⁸. Dort zeigt sich, dass durch die zweite Alternative zum Beispiel bei eigenständigen Auswertungsprojekten des BKA eine ausreichende Informationsversorgung sichergestellt werden sollte³⁶⁹. Die

³⁶⁵ Explizit zu dem Problem der Zweckänderung bei § 7 Abs. 2 BKAG, *Ronellenfötsch*, DuD 2007, 561, 567.

³⁶⁶ Zum Problem der Zweckumwandlung im Verhältnis GBA zu BKA siehe unten E. II.

³⁶⁷ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 9.

³⁶⁸ Innenausschuss, Bundestags-Drucksache 13/7208, 13.03.1997, S. 12.

³⁶⁹ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 10.

Gegenansicht führt ins Feld, es handele sich bei der zweiten Variante des § 7 Abs. 2 BKAG (1997) um eine bloße Erweiterung des Begriffes „zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte“, da ansonsten der Anwendungsbereich faktisch bedeutungslos würde³⁷⁰.

Nach § 7 Abs. 2 S. 1 BKAG (1997) besteht zwar keine Pflicht für die Polizeibehörden zur Übermittlung von Daten. Doch ergibt sich aus dem Begriff „Anfragen“ aufgrund der sprachlichen Nähe zur ergänzenden Amtshilfe, dass die ersuchten Polizeibehörden die Auskunft solange nicht verweigern können, als nicht eine ausdrückliche gesetzliche Spezialvorschrift diese Auskunft an das BKA als Zentralstelle verbietet³⁷¹. Ausgeschlossen ist jedenfalls nach beiden Alternativen eine Datenerhebung „ins Blaue hinein“³⁷².

Durch das Erfordernis der Ergänzungsbedürftigkeit wird bei korrekter Anwendung mittelbar auch wieder das Erfordernis von „Tatverdacht“ oder „Gefahr“ relevant, da die ergänzungsbedürftigen Sachverhalte ihrerseits grundsätzlich nur bei Vorliegen einer von beiden Tatbestandsalternativen hätten erhoben werden können. Somit setzt die Norm mittelbar dieselben Tatbestandsmerkmale voraus.

Der Satz 2 von § 7 Abs. 2 BKAG (1997) erweitert dann den Adressatenkreis des Satzes 1 um „öffentliche und nichtöffentliche Stellen sowie Behörden im Sinne von § 14 Abs. 1 BKAG“. Dies jedoch nur unter dem zusätzlichen Subsidiaritätserfordernis, dass „Polizeien des Bundes und der Länder über die erforderlichen Daten nicht verfügen“ dürfen. Dafür war jedoch nach damals herrschender Meinung nicht erforderlich, dass das BKA alle Polizeibehörden anschreibt. Vielmehr war eine Datenerhebung nach Satz 2 nur ausgeschlossen, wenn der Zentralstelle Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass entsprechende Daten existieren³⁷³. Daneben gelten dieselben Voraussetzungen wie bei § 7 Abs. 2 S. 1 BKAG (1997).

Verpflichtet zur Weitergabe der erbetenen Daten sind die ersuchten Stellen ebenfalls nicht³⁷⁴. Der damalige Bundesdatenschutzbeauftragte des Bundeskriminalamts *Udo Störzer* weist jedoch auf einen interessanten Umstand hin; als das BKA nach den Anschlägen vom 11. September 2001 zusammen mit den Landeskriminalämtern eine Rasterfahndung zum Auffinden sogenannter „Schläfer“ durchführte, hatte das BKA auch eine Reihe von Privatbetrieben (etwa Energieversorgungsunternehmen und die chemische Industrie) ange-

³⁷⁰ *Zöller*, Informationssysteme, S. 159.

³⁷¹ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 13.

³⁷² *Middel*, S. 251.

³⁷³ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 15.

³⁷⁴ *Störzer*, Kriminalistik 2002, 10.

schrieben und um Daten gebeten. Dabei wurde in den Anschreiben nicht von einer Übermittlungspflicht gesprochen, das BKA räumt jedoch ein, dass „möglicherweise nicht ganz deutlich herausgekommen [sei], dass es hier um eine Datenweitergabe auf freiwilliger Basis gehe“³⁷⁵. Dies zeigt, dass auch die Reichweite der alten Fassung des § 7 Abs. 2 BKAG (1997) entscheidend von der „Auslegung“ durch die Praxis abhing.

(b) § 7 Abs. 2 BKAG in der Fassung von 2002

Um die mühsamen und zeitaufwändigen Anfragen bei anderen Polizeien des Bundes und der Länder zu vermeiden³⁷⁶, die in den Fällen des Satzes 2 des § 7 Abs. 2 BKAG (1997) eigentlich notwendig sind, um zu klären, ob die Daten schon vorhanden sind, wurde im Jahr 2002 der § 7 Abs. 2 BKAG geändert. Dieses Zeitersparnisbedürfnis wurde als Begründung angeführt, obwohl bereits nach der bisherigen Auslegung durch die herrschende Meinung – wie oben dargelegt – solche Anfragen sowieso nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorhandensein durchgeführt werden mussten, also die Änderung im Jahr 2002 – in dieser Hinsicht – praktisch nur die Angleichung an die bisherige Rechtauffassung brachte.

Ursprünglich war im Gesetzgebungsverfahren die Einführung einer Initiativermittlungskompetenz in dem neu zu schaffenden § 7a BKAG geplant, um ein Tätigwerden des BKA bei eigener Strafverfolgungskompetenz im Vorfeld eines Tatverdachts zu ermöglichen³⁷⁷. Diese Pläne wurden nach herber Kritik jedoch fallen gelassen und stattdessen nur der § 7 Abs. 2 BKAG überarbeitet.

Fassung des § 7 Abs. 2 BKAG seit der Neufassung durch das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002³⁷⁸:

[S. 1] Das Bundeskriminalamt kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 erforderlich ist, Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung *mittels Auskünften* oder Anfragen bei *öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen* erheben.

[S. 2] *Auch bei* den in § 14 Abs. 1 genannten Behörden und Stellen anderer Staaten sowie bei internationalen Organisationen, die mit der Verfolgung *und Verhütung* von Straftaten *befasst* sind, kann das Bundeskriminalamt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Daten *erheben*.

³⁷⁵ Störzer, Kriminalistik 2002, 10.

³⁷⁶ So die Gesetzesbegründung, Bundestags-Drucksache 14/7386, 08.11.2001, S. 52.

³⁷⁷ Zu § 7a BKAG siehe unten D. II. 3. b) bb).

³⁷⁸ BGBl. I S. 361. Hervorhebungen kennzeichnen die Unterschiede zur Fassung von 2002.

[S. 3] In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

Grundsätzlich halten sich die Veränderungen gegenüber der alten Rechtslage in Grenzen. Zum Teil wird vertreten, die Neufassung stelle eine fundamentale Novelle dar, da das BKA nunmehr unabhängig von bereits vorliegenden ergänzungsbedürftigen Sachverhalten beziehungsweise Auswertean-sätzen aktive Informationsbeschaffung durch Datenerhebung bei öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Stellen betreiben darf³⁷⁹. Es sei somit ein Recht auf Präventivermittlungen durch das BKA geschaffen worden³⁸⁰. Ein solches Verständnis findet im Gesetz jedoch keine Stütze. Die einzige tatsächliche Änderung betrifft die Pflicht zu prüfen, ob die Daten bereits bei anderen Polizeibehörden vorhanden sind, wenn Daten bei sonstigen öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen erhoben werden sollen. Diese Prüfungspflicht ist durch die Novelle 2002 entfallen.

Bei der Betrachtung der Neufassung fällt jedoch auf, dass der Begriff „Ersuchen um Auskünfte“ gestrichen wurde. Kritiker befürchten, dadurch könnte der (falsche!) Eindruck entstehen, dass eine Verpflichtung zur Datenübermittlung bestehe, was jedoch weiterhin nicht der Fall ist³⁸¹. Wie oben exemplarisch dargestellt, konnte dieser Eindruck allerdings bereits unter der alten Rechtslage entstehen.

Problematisch ist die Änderung des § 7 Abs. 2 BKAG jedoch möglicherweise hinsichtlich dessen Satzes 3. Diese Norm soll eigentlich die Leitungsbefugnis der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft sicherstellen³⁸². Hinsichtlich des GBA betrifft dies vor allem Fälle in Staatsschutzstrafsachen und speziell bei Vorliegen eines Tatverdachts nach § 129a StGB. Das BKA wird nun häufig nicht mehr erkennen können, ob in einem Land bereits strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen die für interessant erachtete Person geführt werden. In diesen Fällen würde die justizielle Aufsicht über die Datenerhebung nach § 7 Abs. 2 S. 3 BKAG (2002) leerlaufen³⁸³.

Im Ergebnis handelt es sich bei § 7 Abs. 2 BKAG also um eine „originäre Datenerhebungskompetenz“ in einer „präventiven Grauzone“³⁸⁴. Die Neufassung von 2002 bringt lediglich eine administrative Erleichterung. Bei richtiger Auslegung des § 7 Abs. 2 BKAG ist eigentlich erkennbar, dass es sich um eine reine Anforderungskompetenz handelt. Es dürfen lediglich

³⁷⁹ von *Denkowski*, *Kriminalistik* 2007, 292, 293.

³⁸⁰ von *Denkowski*, *Kriminalistik* 2007, 292, 293.

³⁸¹ *Hetzer*, *StraFo* 2005, 318, 320; *Hetzer*, *Kriminalistik* 2005, 144, 148.

³⁸² *Papsthart*, in: *Erbs/Kohlhaas*, *BKAG*, § 7 Rn 2.

³⁸³ *Hetzer*, *StraFo*, 2005, 318, 320; *Hetzer*, *Kriminalistik* 2005, 144, 148.

³⁸⁴ *Middel*, S. 250; *Rublack*, *DuD* 202, 205.

Grundrechtseingriffe von geringer Intensität vorgenommen werden, wobei eine Datenerhebung, durch die völlig neue Erkenntnisse erstmals gewonnen werden sollen, grundsätzlich zu unterbleiben hat³⁸⁵. Die Auslegung durch die Praxis zeigt jedoch, dass eine solche restriktive Beschränkung nicht immer vorgenommen wird. Vielmehr wird teilweise gestützt auf § 7 Abs. 2 BKAG aktive Informationsbeschaffung durch das BKA betrieben.

(2) Rasterfahndung

Eng im Zusammenhang mit der Zentralstellentätigkeit des BKA steht die sogenannte Rasterfahndung. Diese wurde von dem Präsidenten des BKA Horst Herold „erfunden“³⁸⁶. Bei der Rasterfahndung wird versucht, aus der Masse der Bürger einzelne Verdächtige heraus zu sieben. Dafür sind personenbezogene Daten von öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen notwendig. In diesen werden Rastermerkmale gesucht, von denen einzelne auf viele, in ihrer Vielzahl aber nur auf wenig zutreffen³⁸⁷. Zum Teil wird auch zwischen der negativen und der positiven Rasterfahndung unterschieden. Bei der negativen Rasterfahndung wird nicht nach bekannten positiven Kriterien gesucht, sondern nach solchen die auf den Täter *nicht* zutreffen³⁸⁸.

In den 70er und 80er Jahren wurde die Rasterfahndung vor allem vom BKA durchgeführt. Schon damals und später bestärkt durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts³⁸⁹ wurde von Kritikern darin ein legitimationsbedürftiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesehen³⁹⁰. Die Rasterfahndung wurde, wenn überhaupt, auf § 163 StPO a.F. gestützt, der damals noch als Aufgabenzuweisung und noch nicht als Generalklausel für die Polizei wie § 163 StPO n.F. ausgestaltet war.

Das BKA besitzt keine eigene Befugnis zur Rasterfahndung im engen Sinn. Dabei setzt sich die Rasterfahndung aus zwei Ebenen zusammen: Der

³⁸⁵ *Bäcker*, S. 23.

³⁸⁶ *Albrecht*, S. 426.

³⁸⁷ *Bernd Wehner* zitiert nach *Mergen*, S. 222. Das RAF-Mitglied *Rolf Heißler* konnte 1979 in der durch die Rasterfahndung entdeckten Wohnung in der Textorstraße 79 in Frankfurt festgenommen werden. Nachdem die Nachrichtenmagazine *Quick* und *Stern* über den Plan der Rasterung aller Daten der Hamburger Elektrizitätswerke berichteten, wurde die Maßnahme der Rasterfahndung einer breiten Öffentlichkeit bekannt, *Schenk*, *Der Chef*, S. 399. Dies führte dazu, dass sich die Täter auf sie einspielen konnten, *Ronellenfitsch*, *DuD* 2007, 561, 569 Fn. 106.

³⁸⁸ *Schenk*, *Der Chef*, S. 398, d.h. der Terrorist kann z.B. kein Rentner, kein Student, kein BAföG-Bezieher, kein KfZ-Halter und kein Versicherter in der gesetzlichen Krankenversicherung gewesen sein.

³⁸⁹ BVerfG, *NJW* 1984, 419.

³⁹⁰ *Albrecht*, S. 426.

Rasterbildungsebene (also dem Sammeln der Daten) und der Abgleichungsausführungsebene³⁹¹. Lediglich für letztgenannte Ebene hat das BKA gemäß § 28 BKAG eine eigene Kompetenz. Allerdings besteht nun durch § 7 Abs. 2 BKAG die Möglichkeit, zumindest in gewissen Umfang weitere Daten zu sammeln.

Soweit das BKA jedoch Strafverfolgungsaufgaben nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG wahrnimmt, stehen ihm die Normen der Strafprozessordnung zur Verfügung, also §§ 98a–98c StPO, die die repressive Rasterfahndung ermöglichen. Gemäß § 98a Abs. 1 Nr. 2 StPO iVm § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG ist dies gerade auch bei einem Tatverdacht hinsichtlich § 129a StGB zulässig, grundsätzlich jedoch nur nach Anordnung durch das Gericht, § 98b Abs. 1 S. 1. Soweit es dagegen um eine präventive Rasterfahndung geht, hatte das BKA bis 2009 – abgesehen von der Abgleichungsbefugnis gemäß § 28 BKAG – keine eigene Kompetenz. Diese ist vielmehr in den Polizeigesetzen der Länder geregelt³⁹². Diese Rechtslage hat sich nun durch die neuste Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes geändert. Seit 01. Januar 2009 hat das BKA im Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nach § 20j BKAG eine den §§ 98a ff. StPO entsprechende Norm auf präventiver Ebene.

Dies war jedoch im Jahr 2001 noch nicht der Fall. Das BKA hatte damals im präventiven Bereich keine eigene Kompetenz zur Rasterbildung. Vor dieser Ausgangslage standen die Sicherheitsbehörden, als sie nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in Deutschland eine Suche nach sogenannten „Schläfern“, also Personen, die weitgehend unauffällig in Deutschland leben, aber dazu ausgebildet wurden, unter bestimmten Voraussetzungen insbesondere terroristische Aktivitäten zu entfalten, durchführen wollten. Um die beschränkte Kompetenz des BKA bei der Datensammlung zu umgehen, wurden die Maßnahmen von BKA und Länderpolizeien gemeinsam durchgeführt. Wichtige Vorbereitungsarbeit leistete dabei die beim BKA eingerichtete „Besondere Aufgaben Organisation USA“ (BAO-USA)³⁹³. Diese entwickelte eine Vorgehensweise, um zwar einerseits die rechtlich beschränkten Kompetenzen des BKA nicht zu überschreiten, jedoch andererseits möglichst eine zentrale Rasterung aller Daten in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Das Vorgehen der Sicherheitsbehörden ist im dazu ergangenen Bundesverfassungsgerichtsurteil ebenfalls detailliert beschrieben³⁹⁴.

Als erstes mussten bundesweit abgestimmte Rasterkriterien gefunden werden. Großen Anteil an der Erarbeitung dieser Kriterien hatte das Infor-

³⁹¹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 7 Rn 1, § 28 Rn 1.

³⁹² Vgl. etwa § 40 PolG BW, § 31 PolG NW, § 26 HSOG.

³⁹³ s. unten F. I. 6.

³⁹⁴ BVerfG, NJW 2006, 1939 ff.

mationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“, das seine Ergebnisse den Ländern als „Vorschlag“ zuleitete³⁹⁵, sowie die Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus (KGIntTE), die ebenfalls zur Bildung des Raster beitrug³⁹⁶. Die jeweiligen Landeskriminalämter nahmen diesen Vorschlag an. Somit konnte die Rasterfahndung in allen Bundesländern mit denselben Kriterien durchgeführt werden, was überhaupt erst die spätere zentrale Vergleichbarkeit ermöglichte.

Danach erhoben die Landeskriminalämter in der ersten Stufe aufgrund der Normen zur Rasterfahndung in den jeweiligen Landespolizeigesetzen³⁹⁷ Daten bei Einwohnermeldeämtern, Hochschulen, und beim Ausländerzentralregister nach bestimmten Rasterkriterien: männlich, Alter 18 bis 40 Jahre, Student oder ehemaliger Student, islamische Religionszugehörigkeit, Geburtsland oder Nationalität bestimmter, im Einzelnen benannter Länder mit überwiegend islamischer Bevölkerung³⁹⁸. Damit war die erste Stufe der Rasterfahndung beendet.

Die so gewonnenen Daten wurden danach von allen Landeskriminalämtern an das Bundeskriminalamt übermittelt. Dort wurden sie in die Verbunddatei „Schläfer“ eingegeben. Dann erfolgte ein Datenabgleich gegen vom BKA

³⁹⁵ Zum Informationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“ siehe unten F. I. 3. und F. III. 2. Darin sind Mitarbeiter von BfV, BND und BKA vertreten gewesen. Das Informationsboard wurde nach der Arbeitsaufnahme des GTAZ in der „AG Operativer Informationsaustausch“ weitergeführt, Bundestag-Plenarprotokoll 15/104, 28.04.2004, S. 24 (bzw. S. 9396).

³⁹⁶ *Kant*, CILIP (80) 2005, 13, 14.

³⁹⁷ Zu den Anordnungen des AG Wiesbaden für Hessen, DuD 2001, 752 und des AG Düsseldorf für Nordrhein-Westfalen, DuD 2001, 754. Mangels Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften im hessischen Polizeigesetz, nach § 26 HSOG a.F. etwa war das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich, wurde die Rasterfahndung in Hessen für unzulässig erklärt, vgl. OLG Frankfurt, NVwZ 2002, 626 ff. Zu den sonstigen in den Bundesländern ergangene Entscheidungen vgl. die Aufstellung bei *Stock*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247, 248 Fn. 5. Die ablehnende Entscheidung in Hessen führte dazu, dass das dortige Polizeigesetz geändert wurde, insbesondere die Anforderungen heruntergeschraubt wurden, nun genügten nur noch tatsächliche Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit der Rasterfahndung zur Verhütung erheblicher Straftaten und damit konnte die Rasterfahndung auch in Hessen durchgeführt werden, vgl. § 26 HSOG n.F. und dazu *Ronellenfitsch*, DuD, 2007, 561, 569. Eine gegen die in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Rasterfahndung eingelegte Verfassungsbeschwerde hatte zur Folge, dass das BVerfG die Anforderungen an eine präventive Rasterfahndung erhöhte. Aufgrund des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ist eine Rasterfahndung demnach nur noch zulässig, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist. Im Vorfeld der Gefahrenabwehr scheidet eine solche Rasterfahndung generell aus, BVerfG, NJW 2006, 1939.

³⁹⁸ BVerfG, NJW 2006, 1939.

speziell erstellte Dateien³⁹⁹. Das BKA hatte dazu eine Reihe von Unternehmen und Verbänden angeschrieben⁴⁰⁰. Insgesamt wurden Anfragen bei etwa 4000 Datenbanken durchgeführt. Diese wurden auf Grundlage von § 7 Abs. 2 BKAG a.F. um die Übermittlung von Daten, nach den in wesentlichen gleichen Kriterien wie auf Länderebene „gebeten“⁴⁰¹. Zumindest zweihundertzweölf Unternehmen übermittelten dann freiwillig die gewünschten Daten an das BKA⁴⁰². Unter anderem hat die Telekom dem BKA in diesem Zusammenhang alle Daten männlicher Mitarbeiter der Telekom zwischen 18 und 49 Jahren übermittelt⁴⁰³.

Der Datenabgleich der vom BKA erhobenen Daten mit den von den Landeskriminalämtern erhobenen Daten erfolgte dann auf Grundlage von § 28 BKAG. Danach wurden die gefunden Übereinstimmungen (Name und Geburtsjahr) wieder zurück an die jeweiligen Landeskriminalämter gesendet, um eine weitere Abklärung vorzunehmen⁴⁰⁴.

Nach Angaben des Bundeskriminalamts übermittelten die Länder insgesamt 31.988 Datensätze. Nach Einschätzung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz waren in diesen Abgleichsdateien zwischenzeitlich die Daten von 200.000 bis 300.000 Personen gespeichert.⁴⁰⁵ Die Rasterfahndung führte in keinem Fall dazu, dass „Schläfer“ enttarnt worden wären oder gar auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse eine Anklage – etwa wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder wegen Unterstützung einer solchen (vgl. §§ 129a, 129b StGB) – gegen eine der davon erfassten Personen erhoben worden wäre⁴⁰⁶. Die Rasterfahndung wurde am 31. März 2003 für beendet erklärt. Im Juni und Juli 2003 wurden dann die entsprechenden Verbunds- und Abgleichsdateien gelöscht.

³⁹⁹ *Stock*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247, 251.

⁴⁰⁰ Unter anderem Siemens, Bayer und Lufthansa sowie von Verbänden wie dem Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW), die Goethe-Institute, den Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) und den Verband Chemische Industrie (VCI). Zur Möglichkeit der Einbeziehung von Sozialdaten in die Rasterfahndung siehe § 68 Abs. 3 SGB X und darauf eingehend *Rublack*, DuD 2002, 202, 205.

⁴⁰¹ Zu dieser „Bitte“ um Daten siehe oben B. II. 3. a) ee) (2).

⁴⁰² *Kant*, CILIP (80) 2005, 13, 18.

⁴⁰³ *Thieme*, Frankfurter Rundschau, 2009, 04.04.2009.

⁴⁰⁴ *Kant*, CILIP (80) 2005, 13, 16.

⁴⁰⁵ BVerfG, NJW 2006, 1939.

⁴⁰⁶ BVerfG, NJW 2006, 1939. Dennoch bezeichnet der BKA-Präsident Ziercke die Rasterfahndung als Erfolg, da die Rasterfahndung das geeignete Instrument sei „Schläfer“ zu identifizieren. Außerdem habe die Rasterfahndung Ermittlungen der Polizeibehörden initiiert bzw. gefördert und zur Verdichtung von Informationen über „Gefährder“-Einstufungen beigetragen, vgl. *Ziercke*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 G, 15.09.2008, S. 11 und 12.

Bei der Rasterfahndung nach dem 11. September 2001 hat das BKA somit nach bisherigen Erkenntnissen nicht seine Kompetenzen überschritten. Die Durchführung des Abgleichs der erhobenen Daten nach § 28 BKAG war als solche rechtmäßig. Bedenken kann man jedoch hinsichtlich der Datenerhebung nach § 7 Abs. 2 BKAG a.F. haben. Dabei ist zum einen die zumindest missverständliche „Bitte“ um Daten bei den Unternehmen zu bemerken, sowie die Frage zu stellen, ob § 7 Abs. 2 BKAG vor allem in der alten Fassung überhaupt eine so weitgehenden Datenerhebung ermöglichte⁴⁰⁷. Für die Klärung dieser Frage wären jedoch mehr Informationen über die tatsächlichen Vorgänge in der Datenerhebungsphase durch das BKA erforderlich.

(3) Fazit zu den Exekutivbefugnissen des Bundeskriminalamts

Somit zeigt sich, dass das BKA nur in beschränktem Umfang Exekutivbefugnisse in seiner Funktion als Zentralstelle hat. Mit § 7 Abs. 2 BKAG besteht eine Anforderungskompetenz für Unterlagen. Wobei dieser durch seine schwammige sprachliche Ausgestaltung in die Nähe einer eigenen Datenerhebungskompetenz rückt und von den Praktikern auch nur zu gerne gerückt wird. Tatsächlich hält sich § 7 Abs. 2 BKAG jedoch bei entsprechender Auslegung innerhalb der verfassungsrechtlich vorgegebene Grenzen. Auch die federführend vom BKA durchgeführte Rasterfahndung nach dem 11. September 2001 war selbst keine unzulässige Ausübung von Exekutivbefugnissen, sondern erfolgte in einem zulässigen Zusammenspiel von Bundes- und Länderkompetenzen.

Problematisch ist jedoch bei der konkreten Arbeit des BKA, ob die einzelnen Hauptaufgaben des BKA, insbesondere die Gefahrenabwehrfunktion, die Strafverfolgungsfunktion und die Zentralstellenfunktion ordnungsgemäß getrennt werden. Gerade bei vielen Sachverhalten im Bereich des internationalen Terrorismus werden regelmäßig Überschneidungen dieser Aufgaben stattfinden, die dann möglicherweise Spielräume für die Nutzung von Kompetenzen ermöglichen, die eigentlich dem BKA nur in einer anderen Funktion zustehen würden.

b) Strafverfolgungsfunktion des Bundeskriminalamts

Zumindest bei der hiesigen Darstellung zu trennen von der Tätigkeit des BKA als Zentralstelle ist die Strafverfolgungstätigkeit des BKA.

⁴⁰⁷ Zu den Kompetenzen nach § 7 Abs. 2 BKAG a.F. siehe oben B. II. 3. a) ee) (1) (a).

aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Strafverfolgungsfunktion
des Bundeskriminalamts

Die Strafverfolgungstätigkeit durch eine Bundesbehörde ist, wie schon gesehen, eine verfassungsrechtliche Besonderheit, da diese Aufgabe grundsätzlich den Polizeien der Länder gemäß Art. 30, 70 und Art. 83 GG zugewiesen ist. Dies wird in § 1 Abs. 3 BKAG einfachgesetzlich und mit lediglich deklaratorischer Wirkung auch noch einmal klargestellt.

Ausnahmen von diesem Grundsatz ergeben sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Ausdrücklich ist dort jedoch nicht geregelt, dass das BKA auch eigene Strafverfolgungskompetenzen besitzt. Dennoch bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit der Übertragung bestimmter Strafverfolgungsaufgaben an das BKA in der Literatur keine Bedenken. Umstritten sind lediglich die Begründung und die damit einhergehenden Grenzen der Strafverfolgungstätigkeit durch das BKA.

Zum Teil wird vertreten, die Befugnis zur polizeilichen Ermittlung durch das BKA leite sich aus der Ermittlungsbefugnis des Generalbundesanwalts ab⁴⁰⁸. Wie bereits oben dargestellt, geht das Grundgesetz unausgesprochen davon aus, dass dem Bund auf dem Gebiet des Staatsschutzes die Zuständigkeit zusteht⁴⁰⁹. Diese ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz und nicht aus Art. 96 Abs. 5 GG, da diese Norm vielmehr die Zuständigkeit des Bundes stillschweigend voraussetzt⁴¹⁰. Somit stehen dem BKA nach dieser Ansicht eigene Strafverfolgungskompetenzen auf dem Gebiet des Staatsschutzes zu. Gegen die Ableitung von der Befugnis des GBA wird jedoch eingewendet, dass es für eine solche „Ableitung“ das Ersuchen oder die Beauftragung nach § 4 Abs. 2 BKAG gibt⁴¹¹. Die Originärzuständigkeit nach § 4 Abs. 1 BKAG könne so jedenfalls nicht begründet werden.

Nach Ansicht der herrschende Meinung ergibt sich die Kompetenz zu eigenen strafrechtlichen Ermittlungen durch das BKA vor allem aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG⁴¹². Aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminal-

⁴⁰⁸ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth Art. 87 GG Rn 6; *Paeffgen*, StV 2002, 336, 340; *Middel*, S. 247 f.; *Gusy*, DVBl, 1993, 1117, 1124. *Gärditz*, S. 411, und *Bäcker*, S. 23 leiten die Kompetenz des BKA direkt aus Art. 96 V GG ab.

⁴⁰⁹ *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 96 GG Rn 47.

⁴¹⁰ Dazu siehe oben B. I. 2. sowie etwa kritisch der Niedersächsische Datenschutzbeauftragte, 16. Tätigkeitsbericht 2001/2002 S. 85–87.

⁴¹¹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2.

⁴¹² *Hermes*, in: Dreier, Art. 87 GG Rn 52; *Heintzen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 73 GG Rn 93; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 139; *Werthebach/Drosste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn 118.

polizei (Art. 73 Nr. 10 a) GG), für die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamts (Art. 73 Nr. 10 a.E. GG), sowie für die Einrichtung von Zentralstellen der Kriminalpolizei (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) folge, dass damit auch die Einräumung entsprechender Aufgaben und Befugnisse für die eingerichteten Behörden einhergehe⁴¹³. Teilweise wird zusätzlich noch Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dazu zitiert⁴¹⁴. Die Grenze bildet jedoch wie bei jeder Ausstattung eines Amtes mit materiellen Bundeskompetenzen, dass ein hinreichender Bundesbezug in der Sache erkennbar ist (z.B. überregionale bzw. internationale Bedeutung der Straftaten, Berührung bundes- oder außenpolitischer Belange)⁴¹⁵. Konkret bedeutet dies, dass eine zentrale Verbrechensbekämpfung erforderlich sein muss⁴¹⁶. So soll es sich auch bei allen in § 4 Abs. 1 BKAG genannten Straftaten, mit Ausnahme der Nummer 2, um solche handeln, die zentral wahrgenommen werden müssen⁴¹⁷.

Hinsichtlich der Nummer 2 von § 4 Abs. 1 BKAG werden zwar teilweise verfassungsrechtliche Bedenken erhoben⁴¹⁸, dennoch geht die überwiegende Ansicht davon aus, dass die Zuweisung noch aus der Natur der Sache begründbar ist⁴¹⁹. Bei solchen Fällen von „politischen Attentaten“ müsse der Bund als Annexkompetenz die Möglichkeit haben, durch das BKA die Ermittlungen führen zu lassen, wenn der Täter aus politischen Motiven gehandelt hat und die Tat bundes- oder außenpolitische Belange berührt⁴²⁰.

Im Ergebnis kommen also alle Ansichten zu dem Schluss, dass die Übertragung originärer Ermittlungsaufgaben und damit auch § 4 Abs. 1 BKAG von den grundgesetzlichen Normen gedeckt ist. Die Differenzen machen sich dann nur teilweise bei den auf das BKA übertragbaren materiellen Strafrechtsgebieten bemerkbar. Deutlich sollte außerdem geworden sein, dass es sich bei der Zuständigkeit des BKA für die Strafverfolgung um eine eng auszulegende Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder handelt.

⁴¹³ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 2; *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2140; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 137.

⁴¹⁴ *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2140.

⁴¹⁵ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 137.

⁴¹⁶ *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Rn 129.

⁴¹⁷ *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 1. a); *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2; ausführlich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des neuen § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG, *Paeffgen*, StV 2002, 336, 340; *Middel*, S. 247.

⁴¹⁸ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2.

⁴¹⁹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2; *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 1. a); *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG Rn 137.

⁴²⁰ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 10.

Zusammenfassend kann eine originäre Strafverfolgungskompetenz des BKA nach den grundgesetzlichen Vorgaben nur in Fällen international organisierter Straftaten und für schwere Delikte mit bundes- oder außenpolitischer Bedeutung gegeben sein. Sofern man der Mindermeinung folgt, gilt dies allerdings nur in Staatsschutzsachen, also bei Taten, die die Interessen des Bundes als Zentralstaat oder den Gesamtstaat berühren und die unter gleichartigen Taten so herausragen, dass eine zentrale Verfolgung zur Wahrnehmung dieser Interessen geboten ist⁴²¹.

Soweit das BKA Strafverfolgungstätigkeit nach § 4 BKAG ausübt, ist es Polizei iSv §§ 163, 127 Abs. 2 StPO. Die Beamten des BKA sind somit gemäß § 1 Abs. 1 BPolBG auch Polizeivollzugsbeamte des Bundes⁴²². Dennoch ist in diesen Fällen, wie auf Länderebene, die Staatsanwaltschaft die „Herrin des Ermittlungsverfahrens“. In Fällen des § 129a StGB ist die zuständige Staatsanwaltschaft nach §§ 142a, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG regelmäßig der GBA. Dieser hat dann gemäß §§ 160, 161, 163 StPO die Leitungsbefugnis gegenüber der zuständigen Polizei inne. Daneben sind die Beamten des BKA nach § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG, soweit sie Strafverfolgungsaufgaben wahrnehmen, Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft iSv § 161 Abs. 1 S. 2 StPO und § 152 S. 1 GVG.

bb) Entwicklung der Abteilung „Sicherungsgruppe“ und der Abteilung „Staatsschutz“

Wie im *geschichtlichen Teil* ausgeführt, bestand im Rahmen des Bundeskriminalamtgesetzes in der Fassung von 1951 nur eine strafrechtliche Ermittlungstätigkeit des BKA, wenn das Tätigwerden vom Bundesinnenminister aus schwerwiegenden Gründen angeordnet wurde oder von einer zuständigen Landesbehörde um eine Tätigwerden des BKA ersucht wurde, § 4 Abs. 2 BKAG (1951). Diese beiden Möglichkeiten wurden in den Anfangsjahren jedoch nur selten genutzt.

Es kam vielmehr zu einer anderen Entwicklung. Durch das erste Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 wurde dem BGH die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit für die Aburteilung von Staatsschutzdelikten übertragen⁴²³. Der Generalbundesanwalt (damals noch Oberbundesanwalt) war in diesen Fällen die zuständige Staatsanwaltschaft. Die Ermittlungen hinsichtlich dieser Staatsschutzstraftaten übertrug der GBA von Anfang an der Abteilung „Sicherungsgruppe“ (SG) beim BKA, da er eine Bundespolizei dafür nutzen wollte⁴²⁴.

⁴²¹ Welp, NStZ 2002, 1, 6.

⁴²² Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 1.

⁴²³ s. oben B. I. 2.

Die Sicherungsgruppe⁴²⁵ war bereits Mitte des Jahres 1951 auf Grundlage eines Erlasses des Bundesinnenministers vom 20. Juli 1951 errichtet worden. Sie hatte durch den Erlass lediglich die Aufgabe, den Schutz der obersten Bundesbehörden und Bundesorganen sicherzustellen und dabei das Recht des ersten Zugriffs bei mit dieser Aufgabe im Zusammenhang stehenden Straftaten wahrzunehmen⁴²⁶. Dafür gab es – außer dem genannten Erlass – keine Rechtsgrundlage, insbesondere nicht im Bundeskriminalamtsgesetz von 1951. Um den Beamten der Sicherungsgruppe wenigstens einige Befugnisse zu verschaffen, wurden diese ab 1955 zu Hilfspolizeibeamten der Länder und konnten sich je nach Standort auf das dortige Landespolizeigesetz stützen⁴²⁷. Erst seit dem BKAG von 1973 ist der Schutz der Verfassungsorgane ausdrücklich in § 9 BKAG (1973) beziehungsweise nun § 5 BKAG (1997) geregelt⁴²⁸.

Für die Übertragung von Strafverfolgungsaufgaben durch den GBA an die Sicherungsgruppe bestand erst recht keine Rechtsgrundlage im Bundeskriminalamtsgesetz von 1951. Dennoch entwickelte sich diese Praxis bereits ab dem Jahr 1951 in dem Maße weiter, dass schon ab 01. Mai 1951 die Abteilung „Sicherungsgruppe“ (SG) in die Unterabteilungen „Stehender Einsatz“ und „Ermittlungsdienst“ aufgeteilt werden musste. Der Grund lag vor allem in dem Umstand, dass die Strafverfolgungstätigkeit für den GBA einen hohen Personaleinsatz forderte⁴²⁹.

Obwohl den Beteiligten bewusst war, dass es für den Einsatz der Sicherungsgruppe als Hilfsbeamte des GBA keine gesetzliche Grundlage gab (§§ 161, 163 StPO und § 134 GVG in ihrer damaligen Fassung waren nicht einschlägig), wurde die Praxis fast zwanzig Jahre lang fortgesetzt. Lediglich eine Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern vom 17. Dezember 1953 existierte, in der die Länder zusicherten, die Praxis der Beauftragung der Sicherungsgruppe durch den GBA zu tolerieren, zumindest bis in den Ländern ausreichend ausgestattete Polizeistellen bestehen würden, die der GBA dann mit den Ermittlungen beauftragen könnte⁴³⁰.

⁴²⁴ *Albrecht*, S. 402.

⁴²⁵ Die Abteilung „Sicherungsgruppe“ firmierte in ihrer Geschichte unter mehreren Namen, u. a. ab 1974 als „Hauptabteilung (HA) Bonn/Bad Godesberg“ bzw. ab 1990 als „HA Meckenheim“.

⁴²⁶ Zu den Personenschutzaufgaben der Sicherungsgruppe ausführlich *Jaufmann/Ulrich*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 555, 559 ff.

⁴²⁷ Ausgenommen in Bayern; *Jaufmann/Ulrich*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 555, 557.

⁴²⁸ Zu diesen Aufgaben der Abteilung Sicherungsgruppe, *Bordien*, CILIP (42) 1992, 33 ff.

⁴²⁹ *Albrecht*, S. 403.

⁴³⁰ *Albrecht*, S. 408.

Dass die fehlende Rechtsgrundlage auch dem zuständigen Bundesministerium bewusst war, zeigt der mehrmalige Versuch, eine entsprechende Gesetzesänderung auf den Weg zu bringen. Es sollte ein neuer „§ 134b GVG“ geschaffen werden, durch den die Beamten des BKA in den Fällen, in denen der GBA die Strafverfolgung übernahm, zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft werden sollten⁴³¹. Das Gesetz scheiterte jedoch erst 1962 und dann 1964 im Bundesrat am Widerstand der Länder⁴³².

Dieser Schwebezustand wurde erst 1969 beendet. Durch das BKAG von 1969⁴³³ wurde dem GBA gemäß § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969) ermöglicht, das BKA um Ermittlungen zu ersuchen oder einen entsprechenden Auftrag zu erteilen. Es wurde also die fast zwanzigjährige Praxis kodifiziert. Zeitgleich wurden die Beamten des BKA damit auch bei Beauftragung durch den GBA zu „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ und konnten somit dann die Eingriffsbefugnisse der Strafprozessordnung nutzen, vgl. § 5 S. 1 HS. 2 BKAG (1969). Die Auftragszuständigkeit für den GBA besteht seitdem im Bundeskriminalamtgesetz und wurde 1973 lediglich in § 5 Abs. 3 Nr. 3 BKAG (1973)⁴³⁴ verschoben beziehungsweise durch die Gesetzesänderung im Jahr 1997 wieder in § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG (1997)⁴³⁵ zurückgeführt, ohne jedoch in der Sache Änderungen vorzunehmen⁴³⁶.

Bedingt durch diese gesetzliche Grundlage wurde nach 1969 die Abteilung „Staatsschutz“ (ST) gegründet. Diese bestand weitestgehend aus Beamten der Unterabteilung „Ermittlungsdienst“ der Abteilung „Sicherungsgruppe“ (SG). Ab 16. Mai 1975 erhielt die Abteilung „Staatsschutz“ eine Unterabteilung „Ermittlung und Auswertung Terrorismus“ (TE) wegen der besonderen Bedeutung der terroristischen Aktivitäten zu dieser Zeit. Diese hatte bereits zu Beginn 233 Mitarbeiter⁴³⁷.

Nach diesem Abriss über die organisatorische Entwicklung der Ermittlungstätigkeit sind nun Möglichkeiten vorzustellen, in denen das BKA strafverfolgend tätig werden kann. Dabei gliedert sich die Darstellung den Vorgaben des Gesetzes entsprechend in die originären Zuständigkeiten nach § 4 Abs. 1 BKAG und die Auftragszuständigkeiten gemäß § 4 Abs. 2 BKAG.

⁴³¹ Bundestags-Drucksache III/2307, Art. 12 des Entwurfs zur Änderung der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes.

⁴³² *Albrecht*, S. 412, 414.

⁴³³ BGBl. I S. 165.

⁴³⁴ BGBl. I S. 1717.

⁴³⁵ BGBl. I S. 704.

⁴³⁶ Abgesehen von der durch die Abschaffung des gerichtlichen Vorverfahrens notwendig gewordene Streichung der Beauftragungsmöglichkeit durch den Untersuchungsrichter des BGH.

⁴³⁷ *Albrecht*, S. 258, 259.

Dabei ist insbesondere die Frage zu klären, in welchem Maße das BKA für die Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus aufgrund eigener Zuständigkeit berufen ist.

cc) Originäre Ermittlungskompetenzen, § 4 Abs. 1 BKAG

Erst seit 1973 hat das BKA eigene originäre Ermittlungskompetenzen. Bei Gründung des BKA wurden eine Übertragung von solchen Kompetenzen noch wegen des Eingriffs in die Länderhoheit und der Gefahr einer zu starken Zentralisierung der Polizei abgelehnt. 1973 kamen die heutige Nummer 1 und 2 des § 4 Abs. 1 BKAG, als § 5 Abs. 2 BKAG (1973) hinzu⁴³⁸. Die Nummern 3 und 4 folgten erst 1997⁴³⁹. Die Nummer 5 wurde erst im Jahr 2002 angefügt⁴⁴⁰.

Liegen die Voraussetzung einer Nummer des Absatzes 1 von § 4 BKAG vor, dann ist das BKA nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet die Strafverfolgung zu übernehmen⁴⁴¹. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut „das Bundeskriminalamt nimmt ... wahr ...“. Dabei besteht die Pflicht zur Übernahme allerdings nur dann, wenn diese tatsächlich möglich ist⁴⁴², sodass dann ausnahmsweise die Länderpolizeien ihre Zuständigkeiten in diesem Bereich zurückerhalten⁴⁴³.

*(1) Waffen, Sprengstoffe, Betäubungsmittel und Falschgeld,
§ 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG*

Diese älteste originäre Zuständigkeit besteht bereits seit 1973 und wurde 1997 lediglich um den Bereich der „international organisierten Geldwäsche“ erweitert, wobei diese nach der Gesetzesbegründung lediglich als Beispielfall für eine Zusammenhangstat verstanden werden soll und keine selbstständige Zuständigkeitserweiterung bringt⁴⁴⁴. Eingeführt wurde die Vorschrift, um die Strafverfolgung „internationaler Verbrecherringe“ zu ermöglichen, da diese sich nicht „an die Zuständigkeitsabgrenzung von Bund und

⁴³⁸ Neufassung des Gesetzes über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 29.06.1973, BGBl. I S. 704.

⁴³⁹ Gesetz vom 07.07.1997, BGBl. I S. 1650.

⁴⁴⁰ Artikel 10 des Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002, BGBl. I S. 361, 367.

⁴⁴¹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 8.

⁴⁴² „Impossibilium nulla est obligatio“.

⁴⁴³ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 15.

⁴⁴⁴ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 23.

Ländern“ halten würden⁴⁴⁵. Um die grundgesetzlichen Voraussetzungen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG zu wahren, ist jedoch kumulativ erforderlich, dass es sich um „international organisierte“ Straftaten handelt „und eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist“⁴⁴⁶. Nach den Erfahrungen des BKA ist beim Handel mit Waffen, Sprengstoffen, Betäubungsmitteln oder Falschgeld regelmäßig ein internationaler Bezug gegeben.

Zwar liegt es durchaus im Bereich des Möglichen, dass Terroristen sich zur Begehung ihrer Taten Sprengstoffe oder Waffen beschaffen. Eine größere Bedeutung kommt § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG bei dem Vorgehen des BKA gegen den internationalen Terrorismus wegen der sonstigen Voraussetzungen der Norm nicht zu.

(2) „Politische Attentate“, § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG
und „Staatsterrorismus“, § 4 Abs. 1 Nr. 3 b) BKAG

Das BKA ist nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG bei sogenannten „politischen Attentaten“ auf Verfassungsorgane zur Strafverfolgung berufen. Die Zuständigkeitsübertragung auf das BKA ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich jedoch nach herrschender Meinung aus der Natur der Sache als Annexkompetenz⁴⁴⁷. Neben den notwendigen „politischen Motiven“ und der „Berührung bundes- oder außenpolitischer Belange“ gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG ist zusätzlich gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 BKAG die Zustimmung des Bundesinnenministeriums erforderlich. Zwar sind Fälle denkbar, in denen Terroristen Taten iSv § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG begehen, dies wäre jedoch ein absoluter Ausnahmefall. Besondere Bedeutung für die Zuständigkeit des BKA beim Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus kommt der Norm somit ebenfalls nicht zu.

Der § 4 Abs. 1 Nr. 3 b) BKAG soll nach der amtlichen Begründung neben den Fällen der Nötigung von Verfassungsorganen den sogenannten „Staatsterrorismus“ erfassen⁴⁴⁸. Der Begriff „Staatsterrorismus“ erfasst von seiner historischen Entwicklung her eigentlich Fälle des „von Staaten ausgehenden Terrorismus“⁴⁴⁹. Gemeint ist von der Gesetzesbegründung jedoch vielmehr terroristische Aktivitäten gegen den Staat oder seine Institutionen. Konkret sind dies insbesondere die Entführung von Personen oder die Drohung mit

⁴⁴⁵ So der FDP-Abgeordnete *Hirsch* am 24.05.1973 im Bundestag, zitiert nach *Albrecht*, S. 255.

⁴⁴⁶ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 8, 9; Ahlf, § 4 BKAG Rn 8 ff.

⁴⁴⁷ Dazu siehe oben B. II. 2 b); *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2; *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 10; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 137.

⁴⁴⁸ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 23.

⁴⁴⁹ Zum Begriff „Terrorismus“ siehe unten C. I.

Anschlägen mit dem Zweck, die Regierung zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen⁴⁵⁰. Hier muss ebenfalls kumulativ ein Fall der „internationalen Organisation“ vorliegen. Zusätzlich ist wie bei § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 BKAG die Zustimmung des Bundesinnenministeriums erforderlich.

(3) „Cyber-Terrorismus“, § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG

Der erst 2002 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz⁴⁵¹ eingeführte § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG begründet eine originäre Strafverfolgungskompetenz des BKA für Fälle der Computersabotage, soweit die zusätzlichen Anforderungen der Buchstaben a) und b) gegeben sind. In der Gesetzesbegründung liest sich die Notwendigkeit der Schaffung einer weiteren originären BKA-Kompetenz wie folgt: „da die Erfahrung aus dem Ermittlungsbereich zeigen, dass terroristische Straftäter sich für die Begehung ihrer Taten Datennetze zunutze machen [...] können Sicherheitssysteme bundesdeutscher Behörden Angriffsobjekt sein“⁴⁵². Doch hat insbesondere das Bundesjustizministerium vor der Einführung der Nr. 5 schwere Bedenken erhoben. So sei ein Verstoß gegen das Grundgesetz möglich, da das BKA nur in Fällen von international organisierte Straftaten und für schwere Delikte mit bundes- oder außenpolitischer Bedeutung Strafverfolgungskompetenzen haben könne; ein solcher Bezug jedoch gerade nicht von § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG vorausgesetzt wird⁴⁵³. Gleiches gelte für die privaten Interessen, auf die in Buchstabe b) Bezug genommen wird. Damit sei „letztlich der Weg für eine beinahe uferlose Ausweitung der Ermittlungszuständigkeiten des BKA geöffnet und [...] die verfassungsrechtlich gewährleisteten polizeilichen Kompetenzen der Länder in Gefahr“⁴⁵⁴.

In grundgesetzlicher Hinsicht wird die Kompetenz des BKA vom Gesetzgeber damit begründet, dass die Angriffe regelmäßig auch aus dem Ausland erfolgen können beziehungsweise zumindest am Anfang der Angriffe kein physikalischer Aufenthaltsort im Bundesgebiet besteht⁴⁵⁵. Dane-

⁴⁵⁰ Ahlf, § 4 BKAG Rn 13.

⁴⁵¹ Gesetz vom 09.01.2002, BGBl. I S. 361, 367.

⁴⁵² Bundestags-Drucksache 14/7386, 08.11.2001, S. 52.

⁴⁵³ Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz vom 17. Oktober 2001 zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), S. 4.

⁴⁵⁴ Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz vom 17. Oktober 2001 zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), S. 4.

⁴⁵⁵ Papschardt, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 13a; Bundestags-Drucksache 14/7386, 08.11.2001, S. 52.

ben soll sich der Staatsschutzcharakter selbst bei nicht-öffentlichen Einrichtungen zumindest aus dem mittelbaren Angriff auf die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen ergeben⁴⁵⁶. Allerdings lässt die Norm vom Wortlaut her zumindest auch ein Tätigwerden des BKA zu, wenn nur die Bundesrepublik oder sogar nur einzelne Bundesländer betroffen sind, weswegen als verfassungskonforme Auslegung vorgeschlagen wird, die Fälle der § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG auf solche mit Staatsschutzbezug zu beschränken⁴⁵⁷.

Sollte es jemals zu einer Tat durch sogenannte „Cyber-Terroristen“ kommen, wäre die Zuständigkeit des BKA jedenfalls gegeben⁴⁵⁸. Praktische Bedeutung ist der Zuständigkeit bisher nicht zugekommen und wird ihr wohl in Zukunft auch kaum zukommen⁴⁵⁹.

*(4) Internationaler Terrorismus, § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG
und § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG*

Die Nummern 3 und 4 des § 4 Abs. 1 BKAG stellen die wesentlichen Änderungen im Bereich der originären Ermittlungskompetenzen dar, die durch die Neufassung des BKAG von 1997 erfolgt sind. Sie sind, wie die Überschrift des Abschnittes vorwegnimmt, der wichtigste Anknüpfungspunkt für die Strafverfolgungskompetenz des BKA im Bereich des internationalen Terrorismus.

Bereits im Jahr 1977 gab es in der sozialliberalen Koalition und im Bundesinnenministerium Überlegungen, die originären Zuständigkeiten des BKA auf Fälle der Bildung krimineller und terroristischer Vereinigungen (also auf § 129 StGB und den erst 1976 ins StGB aufgenommenen § 129a StGB⁴⁶⁰) zu erweitern. Diese Überlegungen waren auch bedingt durch die Aktionen der RAF im Jahr 1977, als sowohl Hanns Martin Schleyer ermordet als auch die Lufthansa-Maschine „Landshut“ entführt wurde. Zu der Gesetzesänderung kam es jedoch auch und gerade wegen des Widerstands der Länder nicht. Vielmehr gab es bei diesen sogar Überlegungen, die originären Ermittlungskompetenzen des BKA ganz aufzuheben und nur noch

⁴⁵⁶ Paeffgen, StV 2002, 336, 340.

⁴⁵⁷ Middel, S. 248; Paeffgen, StV 2002, 336, 340.

⁴⁵⁸ Im Mai 2007 soll es Angriffe auf Server von Banken, der Regierung und Firmen in Estland gegebene haben, „der Cyber-Terrorismus ist also keine bloße Fiktion“ so ein hochrangiger EU-Vertreter, Spiegel-Online vom 17.05.2007 „Cyber-Angriffe auf Estland alarmieren EU und Nato“.

⁴⁵⁹ Paeffgen, StV 2002, 336, 340, ist der Ansicht, es werde sich „kein breiter Anwendungsbereich für diese Befugnis finden“.

⁴⁶⁰ s. unten C. III. 3. d) aa).

die Auftragszuständigkeit zu belassen⁴⁶¹. Doch auch zu dieser Änderung kam es ebenfalls nicht.

Es dauerte weitere zwanzig Jahre, bis es zu einer Gesetzesänderung kam. Seit 1997 kann das BKA nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) nun tätig werden

„in den Fällen international organisierter Straftaten nach § 129a [auch in Verbindung mit § 129b I]⁴⁶² des Strafgesetzbuchs“.

Erforderlich für die Zuständigkeit des BKA ist zum einen ein Anfangsverdacht hinsichtlich einer Tat nach § 129a StGB, gegebenenfalls in Verbindung mit § 129b StGB. Zum anderen ist jedoch zusätzlich erforderlich, dass es sich um eine „international organisierte“ Straftat handelt. An den Begriff „*international organisiert*“ sind, da es sich um eine gesetzgeberische Ausnahme von dem Grundsatz handelt, dass die Länder für die Strafverfolgung zuständig sind, strenge Anforderungen zu stellen⁴⁶³: Er umfasst die planmäßige Begehung von Straftaten von mehreren Tätern beziehungsweise Tatteilnehmern (mindestens zwei Personen), wenn zwischen ihnen ein organisatorisch fester Zusammenhang von einigem Bestand und einigermaßen fester Kommunikation besteht und zumindest ein Land von der Tatbegehung und ein weiteres Land von der Tatplanung betroffen ist⁴⁶⁴.

Da jedoch eine Vereinigung im Sinne der §§ 129 ff. StGB nach Ansicht des BGH und herrschender Meinung der auf eine gewisse Dauer angelegte, freiwillige organisatorische Zusammenschluss von mindestens drei Personen, die bei der Unterordnung des Willens des einzelnen unter den Willen der Gemeinschaft gemeinsame Zwecke verfolgen und unter sich derart in Beziehung stehen, dass sie sich untereinander als Verband fühlen⁴⁶⁵, ist, kommt dem Begriff „organisiert“ in § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG keine zusätzliche Bedeutung mehr zu. Damit umfasst der Vereinigungsbegriff der §§ 129 ff. StGB in jeder Hinsicht die „organisierten Straftaten“ im Sinne der BKA-Zuständigkeit und geht vielmehr sogar noch über dessen tatbestandlichen Anforderungen hinaus.

Somit ist einzige zusätzliche Voraussetzung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG neben dem Tatverdacht nach § 129a (ggf. iVm § 129b) StGB, dass es sich um eine „internationale Straftat“ handelt. Nach der oben zitierten Definition ist dafür erforderlich, dass „zumindest ein Land von der Tatbegehung und

⁴⁶¹ Vergleiche den Antrag der CDU/CSU, Bundestags-Drucksache 8/1852, 02.06.1978, S. 1.

⁴⁶² Die Ergänzung des Wortlauts um § 129b StGB erfolgte erst durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 22.08.2002.

⁴⁶³ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 8 bzw. Rn 13.

⁴⁶⁴ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 8 bzw. 13.

⁴⁶⁵ Zuletzt BGH, NJW 08, 1012; *Fischer*, § 129 StGB Rn 6.

ein weiteres Land von der Tatplanung betroffen ist“. Nach der Gesetzesbegründung soll es für die Internationalität gar schon ausreichen, wenn „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für einen Steuerung aus dem Ausland gegeben sind“⁴⁶⁶, was das Erfordernis zusätzlich aufweichen würde. Doch bereits nach der ersten Definition werden praktisch alle Fälle erfasst, in denen terroristische Vereinigungen entweder Taten in Deutschland planen und im Ausland ausführen wollen, oder andersherum terroristische Vereinigungen Taten im Ausland planen und in Deutschland ausführen wollen. Lediglich wenn Tatplanung und -begehung im selben Land stattfinden sollen, kann die Zuständigkeit des BKA nicht über § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG begründet werden.

Der Paragraph 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG hat demgegenüber lediglich Aufangcharakter für einige wenige Fälle, die nicht von Nummer 3 Buchstabe a) erfasst werden. Durch § 4 Abs. 1 Nr. 4 erhält das BKA eine Eilzuständigkeit für Fälle des § 7 StGB, soweit ein Gerichtsstand noch nicht feststeht. Diese Zuständigkeit betrifft insbesondere Fälle von Geiselnahmen und Entführungen im Ausland mit terroristischem Hintergrund⁴⁶⁷. Sobald in diesen Fällen ein solcher Gerichtsstand feststeht, überträgt die Staatsanwaltschaft das Verfahren nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BKAG an die dann zuständige Polizeibehörde oder das Verfahren wird in einen Fall der Auftragszuständigkeit nach § 4 Abs. 2 BKAG umgedeutet⁴⁶⁸.

(5) Zusammenhangstaten und § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3 b) und Nr. 4 BKAG

Letztlich besteht für das BKA die Möglichkeit, eine originäre Ermittlungskompetenz über *in Zusammenhang* mit den § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3 b) und Nr. 4 BKAG stehenden Straftaten zu begründen. Dies soll vor allem aus ermittlungstaktischen und ökonomischen Gründen die Übernahme von Straftaten ermöglichen, die mit den explizit genannten Taten in Zusammenhang stehen. In der Literatur werden als Zusammenhangstat solche Taten angesehen, die zur Vorbereitung, Unterstützung der Durchführung oder zur Sicherung des Taterfolges der angeführten Haupttaten begangen wurden oder deren Tatbegehung dem Hauptzweck unmittelbar oder mittelbar dient (sachlicher Tatzusammenhang) oder Straftaten von Tätern oder Teilnehmern der aufgeführten Haupttaten, die selbst nicht diese Qualität erfüllen (persönlicher Tatzusammenhang)⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 23.

⁴⁶⁷ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. e).

⁴⁶⁸ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 14.

⁴⁶⁹ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 9.

Die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren sehen in Nummer 31 Absatz 1, Satz 1 RiStBV sogar nur § 3 StPO als Beurteilungsmaßstab für das Vorliegen einer Zusammenhangstat an. Gegen eine so weite Auslegung des Begriffs der Zusammenhangstat wie in der Literatur und den RiStBV vertreten spricht jedoch einiges. Wie oben ausgeführt, ist nämlich bereits die Frage, ob das Grundgesetz dem BKA überhaupt originäre Ermittlungen gestattet, umstritten. Wenn man also durchaus vertretbar dies bejaht, dann muss aber gleichzeitig berücksichtigt werden, dass die Bundeszuständigkeit für die Strafverfolgung eine Ausnahme darstellt. Das bedeutet, dass diese Normen eng im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgelegt werden müssen. Über den Begriff der Zusammenhangstat können nicht quasi über die Hintertür versteckte Zuständigkeiten konstruiert werden. Außerdem besteht für eine neue Auslegung des Begriffes überhaupt keine Notwendigkeit. Vielmehr gibt es den Begriff der Zusammenhangstat bereits in anderen Gesetzen und einigen Urteilen der Rechtsprechung. Im Bereich des § 120 GVG, also bei der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte, sind diese nicht nur bei den enumerativ aufgeführten, sondern auch bei Zusammenhangstaten zuständig. Einziger Unterschied zu § 4 Abs. 1 BKAG ist, dass in § 120 GVG diese Ausnahme nicht ausdrücklich im Gesetz genannt ist. Doch spricht für eine Übertragung der Grundsätze, dass es auch hier um die Abgrenzung von Bundes- und Länderzuständigkeiten bei der Strafverfolgung geht. Also ist nach vorzugswürdiger Ansicht für eine Zusammenhangstat iSv § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3 a) und Nr. 4 BKAG erforderlich, dass das aufgeführte Delikte und das andere Delikt dieselbe Tat im verfahrensrechtlichen Sinne (§ 264 StPO) bilden⁴⁷⁰. Die allgemeinen Regeln der Verbindung bei Zusammenhang (§§ 2,3 StPO) sind dagegen gerade nicht anwendbar⁴⁷¹.

*(6) Fazit zur originären Zuständigkeit im Bereich
des internationalen Terrorismus*

Der internationale Terrorismus wird heute als eine der wesentlichen, wenn nicht gerade die größte Bedrohung von Sicherheitsbedürfnissen in der westlichen Welt und gerade auch in Deutschland angesehen. Dies zeigen nicht zuletzt die umfassenden gesetzgeberischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte, die vielfach, zumindest von der Begründung „die Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ zum Gegenstand haben. Für die Übertragung von damit in Zusammenhang stehenden Strafverfolgungsaufgaben auf den Bund hat diese Entwicklung mit der Einführung von § 129a StGB in

⁴⁷⁰ BGH, NStZ 2007, 117.

⁴⁷¹ Kissel/Mayer, § 120 GVG Rn 1.

das StGB im Jahr 1976 ihren Ausgang genommen. Seitdem ist mit dem GBA eine Bundesbehörde nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG für die staatsanwaltlichen Aufgaben in diesem Bereich, praktisch ohne Ausnahme, zuständig. Durch die Erweiterung um § 129b StGB Anfang des neuen Jahrtausends werden nun auch terroristische Vereinigungen ohne Sitz in der Bundesrepublik Deutschland erfasst.

Die originäre Zuständigkeit einer Bundespolizeibehörde wurde erst später realisiert, durch die Schaffung von § 4 Abs. 1 Nr. 3 BKAG. Da es sich bei § 129a und § 129b StGB um einen Hauptanknüpfungspunkt für die strafrechtliche Verfolgung terroristische Aktivitäten handelt, ist ihre Aufnahme in den Katalog des § 4 Abs. 1 BKAG ein Schritt in eine umfassende Zuständigkeitsübertragung auf das BKA. Somit ist heutzutage das BKA insbesondere durch den § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG für fast alle denkbaren Fälle des „internationalen Terrorismus“ von sich aus zuständig, also kann und muss es in diesen Fällen die Strafverfolgung übernehmen.

Gleichzeitig wird hier schon der Ausgangspunkt dieser Arbeit deutlich. Soweit es sich um internationale Fälle des § 129a und § 129b StGB handelt, sind GBA und BKA beide aufgrund eigener Aufgabenzuweisung zur Strafverfolgung berufen. Gleichzeitig sind diese jedoch auch aufgrund der Beziehung von Staatsanwaltschaft und Polizei, trotz ihrer Stellung als Behörden des Bundes, miteinander verknüpft. Dazu kommt nun noch als dritte Leitlinie die Auftragszuständigkeit des BKA gegenüber dem GBA nach § 4 Abs. 2 BKAG, auf die im nächsten Abschnitt nun näher einzugehen ist

dd) Auftragszuständigkeiten, § 4 Abs. 2 BKAG

Auch wenn nicht alle Fälle des § 4 Abs. 2 BKAG von „beauftragen“ sprechen, wird hier jedoch der Begriff der „Auftragszuständigkeit“ als Überschrift verwendet, da dieser vor allem die Abgrenzung zu den eigenen Zuständigkeiten des BKA widerspiegeln soll. „Auftrag“ ist insoweit also lediglich als nicht originär, sondern fremdbestimmt zu verstehen und nicht als grundsätzlich verpflichtende Übernahme.

Wie bereits im geschichtlichen Teil ausgeführt, bestanden die Möglichkeiten der Beauftragung durch eine zuständige Landesbehörde beziehungsweise in schwerwiegenden Fällen durch den Bundesinnenminister schon bei Schaffung des BKAG im Jahre 1951 in § 4 Abs. 2 BKAG (1951)⁴⁷². Zwar war die Frage der Ermittlungskompetenzen des BKA im Gesetzgebungsverfahren umstritten, jedoch betraf dies vor allem die Frage originärer Ermittlungskompetenzen. Die Frage der Auftragszuständigkeit war dagegen grund-

⁴⁷² s. oben B. II. 2. c); BGBl. I 1951, S. 165.

sätzlich nicht umstritten. Lediglich der Wortlaut bezüglich der Beauftragung durch den Bundesinnenminister wurde intensiv diskutiert⁴⁷³.

Im Jahre 1969 folgte dann in § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969)⁴⁷⁴ die Erweiterung auf Aufträge durch den Untersuchungsrichter am BGH und den Generalbundesanwalt. Dies legalisierte nur, wie bereits oben ausgeführt, das seit 1953 praktizierte Vorgehen des Generalbundesanwalts, die Sicherungsgruppe des BKA mit den Ermittlungen zu den Staatsschutzdelikten zu betrauen⁴⁷⁵. Durch das Bundeskriminalamtsgesetz von 1997⁴⁷⁶ fiel dann die Möglichkeit der Beauftragung durch den Untersuchungsrichter am BGH in § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG wieder weg und der Absatz 2 des § 4 BKAG erhielt den heutigen Wortlaut.

(1) Ersuchen einer Landesbehörde, § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG

Kompetenzrechtlich unbedenklich ist in jedem Fall die Auftragszuständigkeit bezogen auf eine Landesbehörde, da dies als Fall der Amtshilfe angesehen werden kann⁴⁷⁷. Betrachtet man die Auftragszuständigkeiten nach § 4 Abs. 2 BKAG genauer, ergibt sich folgendes Bild: Hinsichtlich § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG bestimmt sich die „zuständige Landesbehörde“ aus dem entsprechenden Landesgesetz. Im Regelfall ist dies das jeweilige Landeskriminalamt; teilweise jedoch auch bestimmte Staatsanwaltschaften⁴⁷⁸. § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG stellt eine Erweiterung zu dem bloßen Unterstützen der Länder nach § 17 Abs. 1 BKAG dar. Aus dem Wortlaut „Ersuchen“ ergibt sich, dass keine Verpflichtung zur Übernahme durch das BKA besteht⁴⁷⁹. Dies folgt auch daraus, dass 1997 in der Formulierung des Eingangssatzes von Absatz 2 „nimmt polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selbst wahr“ das Wort „selbst“ gestrichen wurde⁴⁸⁰.

(2) Anordnung des Bundesinnenministers, § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG

Diese Auftragszuständigkeit sollte bereits einmal auf Antrag des Bundesrates abgeschafft werden, da sie nach Ansicht der Antragssteller einen

⁴⁷³ Dazu *Albrecht*, S. 53, 54.

⁴⁷⁴ BGBl. 1969 Abs. 1 S. 1717.

⁴⁷⁵ Dazu ausführlich siehe unten bei D. I. 2. d).

⁴⁷⁶ Gesetz vom 07.07.1997, BGBl. I S. 1650.

⁴⁷⁷ *Gusy*, DVBl, 1993, 1117, 1124; *Ahlf*, Zentralstelle, S. 38; *Bäcker*, S. 25.

⁴⁷⁸ Vgl. für Hessen Anordnung vom 05.06.1984, GVBl. S. 158 sowie § 92 Abs. 1 S. 1 HSOG; für Schleswig-Holstein Runderlass vom 06.07.1998, ABl. S. 629.

⁴⁷⁹ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 18.

⁴⁸⁰ Zur alten Fassung noch *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 3.

„massiven Eingriff in die Länderhoheit darstellt“⁴⁸¹. Auch werden schwere Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Norm laut, soweit die Anordnung nicht Fälle mit Staatsschutzbezug betrifft⁴⁸². Im Ergebnis eröffnet die Norm nämlich allein auf Grundlage des Begriffs der „*schwerwiegenden Gründe*“ – für den keine weiteren Auslegungskriterien bestehen – die Eröffnung von Bundeszuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung. Eine verfassungsrechtliche Stütze findet diese Auftragszuständigkeit damit weder in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG noch in einer sonstigen Bundeskompetenz. Das dieser offensichtlich verfassungswidrige Zustand bisher nicht beseitigt worden ist, liegt nach *Lisken/Denninger* in dem Umstand begründet, das die Anordnungs-kompetenz von den Ländern nicht als Zumutung, sondern als Entlastung empfunden wird⁴⁸³.

Letztlich stellt jedoch zumindest die Einschaltung der Spitze des Bundesministeriums in gewissem Maße sicher, dass von dieser Befugnis maßvoll Gebrauch gemacht wird, denn der Bundesinnenminister kann jederzeit vom Bundestag zur Rede gestellt werden⁴⁸⁴. Auch in der Praxis hat sich in den über fünfzig Jahren seit Einführung der Kompetenz gezeigt, dass sie nur in sehr speziellen Ausnahmefällen zum Einsatz kam⁴⁸⁵.

Bei § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG ist zu beachten, dass hier nicht der personale Behördenbegriff gilt, sondern tatsächlich nur der Bundesinnenministers selbst beziehungsweise sein Stellvertreter das Tätigwerden des BKA anordnen können. „Schwerwiegende Gründe“ sollen gegeben sein, wenn durch die beabsichtigte Strafverfolgung Bundesbelange in besonderer Weise berührt sind⁴⁸⁶. Dabei ist die grundsätzliche Kompetenzverteilung in diesem Bereich zugunsten der Länder immer mit zu berücksichtigen. Beispiele für „schwerwiegende Gründe“ im Sinne der Norm sollen etwa eine besondere Öffentlichkeitswirkung von Straftaten, besondere kriminelle Energie der Täter oder die Weigerung einer Landespolizei die Strafverfolgung zu übernehmen, sein⁴⁸⁷.

⁴⁸¹ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 43.

⁴⁸² *Gärditz*, S. 411; *Gusy*, DVBl, 1993, 1117, 1124; *Hermes*, in: Dreier, Art. 87 Rn 52; *Lisken/Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C Rn 160; *Ahlf*, Zentralstelle, S. 38.

⁴⁸³ *Lisken/Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C Rn 160.

⁴⁸⁴ *Hessel*, § 5 Anm. 10; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 15 und Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 43.

⁴⁸⁵ Nach *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 19 wurde von der Beauftragungsmöglichkeit „nur sehr sparsam Gebrauch gemacht“.

⁴⁸⁶ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 19.

⁴⁸⁷ *Hessel*, § 5 Anm. 10.

(3) *Ersuchen oder Auftrag des GBA, § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG*

Bedeutend für diese Arbeit ist die letzte Beauftragungsmöglichkeit nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG. Diese seit dem Jahr 1969 bestehende Möglichkeit stellt seit Beginn des nationalen Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland gerade und vor allem auch auf diesem Gebiet ein wichtiges Bindeglied zwischen der Arbeit des BKA und des GBA dar. Sie ist auch in praktischer Hinsicht die zahlenmäßig bedeutendste Auftragstätigkeit des BKA⁴⁸⁸ und auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus sogar die zahlenmäßig bedeutendste Zuständigkeit insgesamt⁴⁸⁹.

Als erstes fällt auf, dass § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG zwei Möglichkeiten des Tätigwerdens des BKA für den GBA unterscheidet. Zum einen das „Ersuchen“ nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 Var. 1 BKAG. Dieses ist gleichbedeutend wie in § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG, sodass in diesem Fall zwar keine Verpflichtung zur Übernahme durch das BKA wegen der Grundzuständigkeit der Länderpolizeien besteht, das BKA dem jedoch grundsätzlich nachkommt⁴⁹⁰. Zum anderen die „Beauftragung“ nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 Var. 2 BKAG. Ein „Auftrag“ ist die verbindliche Zuweisung der Ermittlungen generell beziehungsweise auch nur einzelner Ermittlungshandlungen⁴⁹¹. Grundsätzlich soll der GBA von seiner Übertragungsbefugnis restriktiv Gebrauch machen⁴⁹². Dies schon deshalb, weil § 4 Abs. 2 BKAG insgesamt sehr restriktiv formuliert ist und eine eng auszulegende Ausnahme darstellt.

Allerdings ist zu bedenken, dass gerade im Bereich des internationalen Terrorismus schon eine originäre Zuständigkeit des BKA im Bereich der Strafverfolgung besteht, sodass fraglich ist, inwieweit die Auftragszuständigkeit gerade bezüglich des GBA in diesem Bereich noch Bedeutung hat. Dies und alle weiteren Ausführungen zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG finden sich unten im Rahmen der Ausführungen zur Zusammenarbeitssituation von BKA und GBA⁴⁹³.

e) Kompetenzen des BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion

Als letzter Punkt im Bereich der Strafverfolgungsfunktion des BKA ist zu klären, welche Kompetenzen das BKA bei dieser Tätigkeit inne hat.

⁴⁸⁸ *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn 132.

⁴⁸⁹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. e).

⁴⁹⁰ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 20 bzw. Rn 18.

⁴⁹¹ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 20.

⁴⁹² *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 3; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 1.

⁴⁹³ s. unten D. I. 2.

Wenn das BKA Strafverfolgungsaufgaben nach Absatz 1 oder Absatz 2 des § 4 BKAG wahrnimmt, ist es Polizei iSv §§ 161, 163 StPO⁴⁹⁴. Das bedeutet, das BKA hat sowohl dieselben Rechte, aber auch dieselben Pflichten wie jede andere (Landes-)Polizei aus der *Strafprozessordnung*⁴⁹⁵.

Bedeutung erlangt zum einen die Begrenzung des Tätigwerdens durch das Erfordernis des Vorliegens eines Tatverdachts iSv § 152 Abs. 2 StPO⁴⁹⁶. Vorher kann das BKA grundsätzlich nur in sehr begrenzten Umfang tätig werden⁴⁹⁷. Auch dem BKA steht dabei ein gewisser Beurteilungsspielraum zu⁴⁹⁸, wobei zusätzlich zu fordern ist, dass das BKA wegen des Eingriffs in die Länderhoheiten besonders gewissenhaft zu prüfen hat, ob ein entsprechender Anfangsverdacht vorliegt.

An Eingriffsbefugnissen steht dem BKA die gesamte Palette der Zwangsmittel der Strafprozessordnung zur Verfügung. Natürlich gilt dies nur unter den dortigen Voraussetzungen, das heißt regelmäßig nur auf Antrag durch den zuständigen Staatsanwalt und der Bewilligung durch den Ermittlungsrichter. Insbesondere im Bereich der § 89a, und §§ 129a 129b StGB bestehen dabei hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen der Zwangsmittel keine größeren Hürden, da es sich nach der Konzeption der Strafprozessordnung um schwerste Straftaten handelt. Hinsichtlich der Aufführung als Katalogtaten gerade der §§ 89a, 129a, 129b StGB kann dabei auf die Übersicht bei den insoweit gleichlaufenden Kompetenzen des GBA verwiesen werden⁴⁹⁹.

Gleichzeitig hat das BKA jedoch noch zusätzliche Befugnisse aus anderen Normen. Da es sich bei den Beamten des BKA gemäß § 1 BPolBG um Polizeivollzugsbeamte des Bundes handelt, sind diese zur Anwendung von *unmittelbarem Zwang* nach dem UZwG befugt, wobei entgegenstehende Regelungen über die Art und Weise in anderen Gesetzen (namentlich der StPO) dem UZwG vorgehen⁵⁰⁰.

Trotz der grundsätzlichen Trennung zwischen den Aufgaben als Zentralstelle und als Strafverfolgungsbehörde kann das BKA im Rahmen der Tätigkeit nach § 4 BKAG auch auf die *Daten der Zentralstelle* zugreifen. Dies stellt § 7 Abs. 5 BKAG sicher. Diese Möglichkeit wird damit begründet, dass das BKA insoweit als Einheit auch in datenschutzrechtlicher Sicht zu behandeln sei⁵⁰¹.

⁴⁹⁴ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 1.

⁴⁹⁵ Zu diesen Kompetenzen ausführlich, *Schmidt-Jortzig*, S. 60 ff.

⁴⁹⁶ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 3.

⁴⁹⁷ Ausführlich dazu siehe unten D. II.

⁴⁹⁸ Dazu generell *Meyer/Goßner*, § 152 StPO Rn 4.

⁴⁹⁹ s. oben B. I. 6. a).

⁵⁰⁰ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 2.

⁵⁰¹ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 23.

Letztlich ermöglicht § 16 BKAG den Einsatz von technischen *Mitteln zur Eigensicherung* bei der Strafverfolgungstätigkeit nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG. Dabei handelt es sich jedoch allein um einen Aspekt der Gefahrenabwehr bei Ausübung dieser Tätigkeit⁵⁰². Zwar geht § 16 BKAG teilweise über die Zwangsmittel der StPO hinaus, als dass er auch Bildaufzeichnungen aus Wohnungen zulässt, sowie diese Befugnisse nicht nur Beamten des BKA zur Verfügung stellt, die Verwendung ist jedoch gleichzeitig durch § 16 Abs. 3 BKAG eng beschränkt. Für die Nutzung zu Zwecken der Strafverfolgung verweist § 16 Abs. 3 S. 4 BKAG auf § 161 Abs. 2 StPO, auf den weiter unten noch genauer einzugehen ist⁵⁰³.

Eine Besonderheit stellt letztlich noch die Nutzung des Spezialeinsatzkommandos *GSG9 der Bundespolizei* durch das BKA dar. Das Spezialkommando der Bundespolizei⁵⁰⁴, das unter anderem auf Geiselnbefreiungen und Bombenentschärfungen spezialisiert ist, wird vom BKA immer wieder für operative Einsätze genutzt. Etwa bei dem Vorgehen in Bad Kleinen 1993 gegen die RAF-Mitglieder Birgit Hogefeld und Wolfgang Grams oder zuletzt bei der Festnahme von drei Mitglieder der sogenannten Sauerlandgruppe⁵⁰⁵ waren neben Beamten des BKA auch Beamte der GSG9 an den Einsätzen beteiligt. Die Grundlage für die Nutzung der GSG9 liegt allein in Art. 35 Abs. 2 GG, wobei relativ häufig das Merkmal der „erheblichen Schwierigkeiten“ noch nicht erreicht ist und die GSG9 trotzdem eingesetzt wird⁵⁰⁶. Beim BKA wird dies GSG 9 intern auch gerne als „ihr“ (des BKA) Spezialeinsatzkommando bezeichnet.

Im Ergebnis zeigt sich also, dass nach den gesetzlichen Vorgaben kein großer Unterschied der Kompetenzen des BKA gegenüber den sonstigen Polizeibehörden der Bundesländer im Bereich der Strafverfolgung besteht. Ein besonderes Augenmerk ist jedoch auf die faktischen Unterschiede zu richten, insbesondere die Frage, ob es dem BKA aufgrund seiner herausgehobenen Stellung und der geringeren Anzahl an zu bearbeitenden Fällen möglich ist, mehr und umfangreichere Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen als die Polizeien der Länder⁵⁰⁷.

⁵⁰² *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 16 Rn 1.

⁵⁰³ s. unten E. II.

⁵⁰⁴ Zur GSG9 bereits oben B. II. 1. a).

⁵⁰⁵ Zu letzterer siehe unten H. III.

⁵⁰⁶ *Lisken/Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts C Rn 166, insbesondere dazu, ab wann diese Praxis zu einem Verfassungsverstoß führt.

⁵⁰⁷ Dazu unten B. II. 5. d).

c) *Gefahrenabwehrfunktion des Bundeskriminalamts*

Neben der Zentralstellenfunktion und der Strafverfolgungsfunktion hat das BKA noch eine dritte Funktion: eine Gefahrenabwehrfunktion. Es kann also unter bestimmten Umständen auch präventiv-polizeilich tätig werden. Dies natürlich, vergleichbar der Ausgestaltung bei der Strafverfolgungsfunktion, nur auf einem thematisch eng begrenzten Gebiet, das der Stellung des BKA als Ausnahme von der grundsätzlichen Landeszuständigkeit, auch im Bereich der Gefahrenabwehr, Rechnung trägt.

aa) Bisherige Gefahrenabwehrfunktionen
des Bundeskriminalamts – Schutzaufgaben

Die Gefahrenabwehrfunktion des BKA hat durch die Schaffung der neuen Kompetenzen zur Abwehr einer Gefahr des internationalen Terrorismus in der letzten Zeit besondere Beachtung erlangt. Doch sind dem BKA schon sehr viel länger präventiv-polizeiliche Aufgabenfelder zugewiesen worden und noch sehr viel länger hat das BKA entsprechende Aufgaben wahrgenommen.

Das BKA ist seit dem BKAG von 1973⁵⁰⁸ für den Personen- und Objektschutz von Verfassungsorganen und deren Gäste gemäß § 5 BKAG gesetzlich zuständig⁵⁰⁹. Allerdings hat die sogenannte Sicherungsgruppe (SG) des BKA, die am Standort Bonn stationiert war und auf die oben schon bei der Strafverfolgungsfunktion des BKA eingegangen wurde, bereits seit Mai des Jahres 1951 entsprechende Schutzaufgaben hinsichtlich der obersten Bundesbehörden, Bundesorgane und ausländischer Gäste, zusammen mit der Bonner Kriminalpolizei, wahrgenommen⁵¹⁰. Rechtsgrundlage für diese Tätigkeit der Sicherungsgruppe des BKA war lediglich ein Erlass des Bundesinnenministers vom 20. Juli 1951, in dem diese Schutzaufgaben spezifiziert wurden und gleichzeitig das Recht des ersten Zugriffs bei mit dieser Aufgabe im Zusammenhang stehenden Straftaten eingeräumt wurde⁵¹¹. Damit die Beamten der Sicherungsgruppe trotz der bis 1973 fehlenden gesetzlichen Regelungen dennoch polizeiliche Befugnisse wahrnehmen konnten, wurden sie ab 1955 aufgrund von jeweiligen Landesregelungen zu Hilfspolizeibeamten der Länder (mit Ausnahme von Bayern) erklärt, sodass sie sich je

⁵⁰⁸ BGBl. I S. 1717.

⁵⁰⁹ Ausführlich zu der Schutz Aufgabe hinsichtlich Verfassungsorganen, *Bordien*, CILIP (42) 1992, 33 ff.

⁵¹⁰ *Schenk*, braune Wurzeln, S. 48; *Albrecht*, S. 400.

⁵¹¹ *Jaufmann/Ulrich*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 555, 559 ff.; *Albrecht*, S. 401.

nach Standort auf das jeweilige Landespolizeigesetz zur Wahrnehmung ihrer Schutzaufgaben stützen konnten⁵¹². Seit 1973 fand sich dann die entsprechende Regelung der Schutzaufgaben in § 9 BKAG (1973), die von der Grundrichtung inhaltsgleich jedoch mit etwas erweitertem Aufgabenfeld in § 5 des BKAG in der Fassung von 1997 überführt wurde⁵¹³.

Seit dem BKAG von 1997⁵¹⁴ hat das BKA in § 6 BKAG zusätzlich in beschränktem Umfang Aufgaben des Zeugenschutzes zugewiesen bekommen. Die Übertragung von solchen Aufgaben an das BKA war bereits im Juni 1990 in einer „Gemeinsamen Richtlinie der Innenminister und -senatoren und der Justizminister und -senatoren der Ländern zum Schutz gefährdeter Zeugen“ vorgesehen gewesen, die von der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) beschlossen wurde⁵¹⁵. Danach hat das BKA gemäß § 6 BKAG in den Fällen, in denen es gemäß § 4 Abs. 1 BKAG Nummern 1 bis 3 und in den Fällen der Nummer 5 sowie des Absatzes 2 zur Strafverfolgung zuständig ist, grundsätzlich auch die Aufgabe Zeugen zu schützen, die für die Erforschung der Wahrheit in den entsprechenden Strafverfahren wichtig sind oder waren.

Zu den in § 5 und § 6 BKAG geregelten Aufgaben kann das BKA die Befugnisse nach § 21 bis § 25 BKAG, für § 6 BKAG in Verbindung mit § 26 BKAG, nutzen. Dort sind, vergleichbar den Landespolizeigesetzen, solche Eingriffsbefugnisse geregelt, die für den Schutz von Verfassungsorganen oder Zeugen notwendig sein können. Für die Aufgabe nach § 5 BKAG kann sich das BKA gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 BKAG der Unterstützung durch die Bundespolizei bedienen.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Schutzfunktion sind hinsichtlich der beiden Paragraphen unterschiedlich zu bestimmen. Bei § 5 BKAG ergibt sich nach Ansicht der Gesetzesbegründung und der darauf bezogenen Literatur die Gesetzgebungskompetenz nicht aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 iVm Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, sondern nach überwiegender Ansicht aus der Natur der Sache⁵¹⁶. Danach muss der Bund in der Lage sein, die Funktionsfähig-

⁵¹² *Jaufmann/Ulrich*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 555, 557.

⁵¹³ Durch die Streichung des „Unmittelbarkeitskriteriums“ aus § 9 BKAG (1973) wurden die Schutzaufgaben über das hergebrachte „Bodyguard-System“ erweitert, Bundestags-Drucksache 13/1550, S. 24.

⁵¹⁴ BGBl. I S. 704.

⁵¹⁵ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 24.

⁵¹⁶ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 20; *Ahlf*, § 5 BKAG Rn 3; *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2140; *Gärditz*, S. 269; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 GG Rn 133. a.A. *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 139, will die Personen- und Objektsschutzfunktion grundsätzlich aus der Zentralstellentätigkeit ableiten, greift jedoch ebenfalls auf eine ungeschriebene Gesetz-

keit seiner Organe selbst sicherzustellen, wozu unter anderem auch der Schutz seiner Organwalter und ihrer ausländischen Gäste zählt⁵¹⁷. Die Gegenansicht lehnt eine solche Gesetzgebungskompetenz mit Hinweis auf die allgemeine Polizeizuständigkeit ab⁵¹⁸.

Für § 6 BKAG wird die Zuständigkeit auf eine Annexkompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 iVm Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG gestützt, da die Zeugenschutzaufgabe in sachgerechtem Zusammenhang mit der originären Strafverfolgungsaufgabe stünde⁵¹⁹ und damit als Annex der Strafverfolgung anzusehen ist. Ohne die Zeugenschutzfunktion sei die Durchführung eines ordnungsgemäßen Strafverfahrens gefährdet, wenn das BKA die Strafverfolgung wahrnimmt⁵²⁰.

Insgesamt wird jedoch trotz der nur kurzen Ausführungen sehr deutlich, dass die bis zum Jahr 2008 dem BKA zugewiesenen Gefahrenabwehrkompetenzen nur eine äußerst enge Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder darstellen. Auch die Übertragung der Zeugenschutzaufgaben durch das Bundeskriminalamtgesetz in der Fassung von 1997 bringt in soweit keine größeren Veränderungen, sondern stellt sich als sachgerechte und ökonomisch sinnvolle Übertragung von Aufgaben dar, die in einem engen Zusammenhang mit den bisherigen Aufgaben des BKA stehen. Jedenfalls stellen sie jedoch die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder nicht in Frage und auch die Gefahr einer Doppelwahrnehmung von Aufgaben ist in den Fällen des § 5 und § 6 BKAG nicht gegeben.

Der ehemalige Bundesinnenminister Schäuble hatte sogar den Plan, die Objekt- und Personenschutzaufgaben auf die Bundespolizei zu übertragen, da diese gemäß § 5 Abs. 2 BPolG bereits sowieso den Schutz der Einrichtungen der Verfassungsorgane wahrnimmt und die Wahrnehmung durch die Bundespolizei insgesamt sachgerechter erscheine⁵²¹. Die Pläne wurden jedoch bisher, nach dem Ende der Legislaturperiode, nicht weiter verfolgt.

gebungskompetenz zurück, soweit es um präventiv-polizeiliche Maßnahmen in Zusammenhang mit diesen Aufgaben geht.

⁵¹⁷ *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2140.

⁵¹⁸ *Lisken/Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts C Rn 161; *Bäcker*, S. 28.

⁵¹⁹ *Papsthart*, in: *Erbs/Kohlhaas*, BKAG, § 6 Rn 2; Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 24; *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2140.

⁵²⁰ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 24; *Ahlf*, § 6 BKAG Rn 2.

⁵²¹ Bericht auf „FOCUS Online“ vom 27.04.08; zur Abgrenzung der bisherigen Aufgaben von Bundespolizei und Bundeskriminalamt beim Personen- und Objektschutz siehe *Ahlf*, § 5 BKAG Rn 6. Zur Rechtslage nach dem BGS § *Fischer/Hitz/Loskowski/Walter*, BGS § 5 Rn 11. Zur Rechtslage nach dem BPolG *Blümel/Drewes/Malmberg/Walter*, BPolG, § 5 Rn 14f.

bb) Gefahrenabwehrfunktion hinsichtlich
des internationalen Terrorismus

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass außer den Schutzaufgaben und in gewissem Umfang auch § 7 Abs. 2 BKAG⁵²² dem BKA keine präventiv-polizeilichen Befugnisse zugewiesen waren. Daher stellt die durch das Bundeskriminalamtsgesetz vom 25. Dezember 2008⁵²³ eingefügte Gefahrenabwehrfunktion des BKA bezüglich Gefahren des internationalen Terrorismus eine völlig neue Qualität der Kompetenzzuweisung im bisherigen Gefüge dar. Danach kann das BKA gemäß § 4a Abs. 1 S. 1 BKAG unter bestimmten Voraussetzung präventiv-polizeiliche Aufgaben bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus wahrnehmen und darüber hinaus auch gemäß § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG zur Verhütung von Straftaten nach § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB tätig werden.

(1) Gesetzgebungsgeschichte und verfassungsrechtliche Grundlagen

Bis auf die oben dargestellten Schutz- und Bewachungsaufgaben des BKA bestand bei dessen Schaffung weitestgehend Einigkeit darüber, dass es keine präventiven Kompetenzen haben sollte. Schon die Änderung des § 7 Abs. 2 BKAG durch das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09. Januar 2002⁵²⁴ hat erhebliche Bedenken hervorgerufen. Insbesondere wurde moniert, dass damit „nach 55 Jahren ein erster Schritt hin zur im Vorfeld ermittelnden politisch – polizeilichen Zentralbehörde besiegelt“ sei⁵²⁵.

Ein weiterer Schritt wurde mit der Einführung der neuen speziellen Gefahrenabwehrkompetenz gemacht. Tatsächlich steht die Einführung weitreichender präventiver Befugnisse jedoch diametral entgegengesetzt zum Willen der Väter des Grundgesetzes⁵²⁶. Es entspricht vielmehr sogar der deutschen Verfassungsgeschichte seit der Reichsverfassung von 1871 (Art. 4 Nr. 13), über die Weimarer Verfassung (Art. 7 Nr. 2) bis hin zum Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1), dass dem Bund in dem föderalistisch ausgestalteten Staat lediglich die Gesetzgebungskompetenz über das Strafrecht zu-

⁵²² Zu § 7 Abs. 2 BKAG siehe oben B. II. 3. a) ee) (1).

⁵²³ Art. 1 Terrorismusabwehrgesetz, BGBl. I S. 3083.

⁵²⁴ BGBl. I S. 361.

⁵²⁵ von *Denkowski*, Kriminallistik 2007, 292, 293.

⁵²⁶ Zur Entstehungsgeschichte von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG vgl. *Albrecht*, S. 17 ff. und *Mergen*, S. 61 ff. Zur Einordnung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG in das Grundgesetz und die bisherigen Aufgaben des BKA *Tams*, DÖV 2007, 367, 371.

steht. Dagegen war und ist die sonstige Gefahrenabwehr Sache der Länder⁵²⁷; abgesehen von einigen mit sonstiger Bundesmaterie zusammenhängenden speziellen Gesetzgebungskompetenzen⁵²⁸. Ein solcher Fall war Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, soweit er das BKA betrifft, jedoch gerade nicht. Vielmehr fällt das allgemeine Gefahrenabwehrrecht aus dessen Geltungsbereich heraus⁵²⁹. Auch das Bundeskriminalamtgesetz von 1951 enthält keine einzige Regelung zu präventiven Befugnissen des BKA. Nach den Erfahrungen des Dritten Reichs war es vorrangiges Ziel nicht nur der alliierten Besatzungsmächte, sondern auch der meisten deutschen (Landes-)Politiker, die erneute Zentralisierung polizeilicher Aufgaben, wie im Reichssicherheitshauptamt, zu verhindern⁵³⁰. Somit bricht die Einführung einer so weitreichenden Gefahrenabwehrkompetenz zugunsten des Bundes mit einer über ein Jahrhundert langen Verfassungstradition.

Allerdings war im Gesetzgebungsverfahren unstrittig, dass eine solch weitreichende Gefahrenabwehrkompetenz nicht auf die bisherigen Regelungen zum BKA im Grundgesetz, also Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden konnte. Vielmehr musste das Grundgesetz dafür entsprechend geändert werden und dem BKA erstmals seit 1949 ausdrücklich eine neue, verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenz zugestanden werden. Im Rahmen der Grundgesetzänderung zur sogenannten Föderalismusreform vom 28. August 2006⁵³¹ wurde daher Art. 73 Nr. 9a GG eingefügt. Die Grundgesetzänderung trat zum 01. September 2006 in Kraft. Der Ausnahmecharakter der Norm wird schon an dem im Grundgesetz ausdrücklich eng begrenzten Geltungsbereich der Gesetzgebungskompetenz ersichtlich. Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über

[Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG]

„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.“

Als weitere Besonderheit stellt der ebenfalls neu eingefügte Art. 73 Abs. 2 GG die Gesetze nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a unter den ausdrücklichen Zu-

⁵²⁷ *Schenke*, Polizei und Ordnungsrecht, Rn 23.

⁵²⁸ Die Zuweisung erfolgt teils ausdrücklich, Art. 73 Nr. 10b, Art. 74 Abs. 1 Nr. 4a GG, ergibt sich jedoch regelmäßig nur aus dem Gesichtspunkt der Annexkompetenz, *Schenke*, Polizei und Ordnungsrecht, Rn 25.

⁵²⁹ *Kunig*, in: Münch/Kunig Art. 73 GG Rn 39; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth Art. 73 GG Rn 32.

⁵³⁰ *Mergen*, S. 72.

⁵³¹ BGBl. I S. 2034.

stimmungsvorbehalt des Bundesrates⁵³², was die Sonderstellung dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zusätzlich verdeutlicht⁵³³. Dabei bleiben alle sonstigen Gesetzgebungskompetenzen und Zuständigkeiten der Länder zur Gefahrenabwehr unberührt⁵³⁴.

Im Gegensatz zu den anderen verfassungsrechtlichen Grundlagen des BKA in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG gibt es bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG keine korrespondierende Verwaltungskompetenz wie in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Nach herrschender Meinung wird trotz der systematischen Stellung bei den Gesetzgebungskompetenzen eine entsprechende Verwaltungskompetenz direkt in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG „hineinzulesen“ zu sein⁵³⁵.

Nachdem nun die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen wurden, begann bereits im Jahr 2007 die öffentliche Diskussion über eine entsprechende Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes. Im Juni 2007 lag ein erster Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vor⁵³⁶. Vor allem der Bundesrat hatte ernsthafte Bedenken gegen das Gesetz, sodass nach der Beschlussfassung des Bundeskabinetts im Juni 2008 bereits erste kritische Stellungnahmen aus dieser Richtung erfolgten. Nachdem im November der Bundesrat dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz nicht zustimmte, musste im Dezember 2008 vom Bundestag der Vermittlungsausschuss angeufen werden⁵³⁷. Die Medien dagegen reagierten erst kurz vor Beschlussfassung auf das neue Gesetz, als diese erfuhren, dass damit das Zeugnisverweigerungsrecht von Journalisten beschnitten werden sollte. Dennoch kam es schlussendlich noch vor Ende des Jahres 2008, am 25. Dezember 2008, zum Erlass des neuen Bundeskriminalamtgesetzes, das am 01. Januar 2009 in Kraft trat⁵³⁸.

⁵³² Zu den Abgrenzungsproblemen des neuen Art. 73 Abs. 1 Nr. 91 zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 c) a. E. „internationale Verbrechensbekämpfung“ deren Gesetze bloße Einspruchsgesetze sind, siehe *Seiler*, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 73 GG Rn 52 und 62. Insgesamt zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG Tams DÖV 2007, 367.

⁵³³ Zu Art. 73 Abs. 2 GG *Heintzen*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn 103.

⁵³⁴ Bundestags-Drucksache 16/813, 07.03.2006, S. 12.

⁵³⁵ *Schnapauff*, in: Hömig, Grundgesetz, 8. Auflage, Art. 73, Rn 14; *Kluth*, in: Kluth, Föderalismusreform, Art. 73 Rn 6, 10; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 73 GG Rn 30; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 30; a.A. *Heintzen*, in: Starck, Föderalismusreform Rn 94f.; *Stettner*, in: Dreier, Art. 73 GG Rn 52, die die Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG herleiten wollen, ohne dass im Ergebnis praktische Unterschiede bestehen.

⁵³⁶ http://rsw.beck.de/rsw/upload/Beck_Aktuell/Gesetzentwurf_1.pdf.

⁵³⁷ U. a. Bundesrat-Drucksache 404/08, 04.07.2008; Bunderat-Drucksache 404/1/08, 23.06.2008.

⁵³⁸ Art. 1 Terrorismusabwehrgesetz, BGBl. I S. 3083.

(2) *Inhaltliche Neuerung durch das Bundeskriminalamtsgesetz von 2008*

Kurz vorgestellt werden soll hier, welche inhaltlichen Neuerungen mit dem neuen Bundeskriminalamtsgesetz von 2008 verbunden sind. Hier ist allerdings nicht der Ort, um insbesondere die einzelnen neuen Eingriffsbefugnisse des BKA umfassend auf ihre Verfassungs- und generelle Rechtmäßigkeit zu durchleuchten. Dies wurde an anderer Stelle schon ausführlich getan⁵³⁹. Vielmehr soll hier, dem Kontext der Arbeit entsprechend, auf die Auswirkungen der neuen Kompetenzen des BKA auf das Verhältnis zum GBA eingegangen werden. Es ist nämlich durchaus zu befürchten, dass diese neuen Befugnisse des BKA zu einer Verschiebung der Verhältnisse führen könnten. Die Gefahrenabwehrkompetenz hinsichtlich des internationalen Terrorismus nach § 4a BKAG könnte sich nämlich mit der Strafverfolgungskompetenz nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a, 4 BKAG bezüglich Straftaten nach § 129a StGB ggf. iVm § 129b StGB überschneiden. Nur hinsichtlich letzterer steht dem GBA jedoch die Weisungsbefugnis gegenüber dem BKA zu. Soweit das BKA, dies gilt auch allgemein für das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft, präventiv zur Gefahrenabwehr tätig wird, hat der GBA keine Weisungsbefugnis⁵⁴⁰.

Noch undurchsichtiger wird die Zuständigkeitslage, wenn es um eine Abgrenzung der Tätigkeit des BKA im Vorfeld eines Tatverdachts nach § 129a ggf. iVm § 129b StGB⁵⁴¹ gegenüber einer Tätigkeit des BKA nach § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG zur Straftatverhütung bezüglich des § 129a StGB geht. Diese Problematik beeinträchtigt erkennbar das Verhältnis der Zusammenarbeit von GBA und BKA und verdient daher eine eingehende Betrachtung, die jedoch erst weiter unten erfolgt, damit die notwendigen anderen Zusammenhänge vorher erläutert werden können⁵⁴².

⁵³⁹ Vergleiche zum einen die Stellungnahmen der Sachverständigen *Dathe, Gusy, Geiger, Heckmann, Kutscha, Möstl, Möller, Poscher, Schaar* und *Ziercke* Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A-K vom 15.09.2008, abrufbar unter www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_SV/index.html. Zum anderen die Aufsätze in der juristischen Literatur von *Roggan*, NJW 2009, 257; *ders.* CILIP (90) 2008, 13; *von Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410; *ders.* Kriminalistik 2007, 292; *Böckenförde*, JZ 2008, 925, 934 ff.; *Baum/Schantz*, ZRP 2008, 137; *Hilbrans*, DANA, 2008, 60; *Bäcker*, S. 34; *Schmidt-Jortzig*, S. 131 ff.

⁵⁴⁰ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 55; *Meyer-Goßner*, § 161 StPO Rn 13; *Wache*, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 32.

⁵⁴¹ Dazu siehe unten D. II.

⁵⁴² Ausführlich dazu siehe unten D. III.

(3) *Voraussetzungen der Zuständigkeit des Bundeskriminalamts im Bereich der Terrorismusgefahrenabwehr*

Die Voraussetzung der Zuständigkeit des BKA im Bereich der Gefahrenabwehr sind durch § 4a BKAG umschrieben. Dieser ist wiederum an seine verfassungsrechtlichen Grundlagen, also insbesondere Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG gebunden. § 4a Abs. 1 BKAG unterscheidet drei Fälle, in denen dem BKA die Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus zukommt. Nach Satz 1 kann das BKA Gefahren des internationalen Terrorismus abwehren, wenn „eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“. Die Übernahme einer Aufgabe nach Absatz 1 Satz 1 steht allerdings ausdrücklich im Ermessen des BKA und wird insbesondere von der personellen Ausstattung und der jeweiligen Auslastung abhängen⁵⁴³.

Der *Gefahrenbegriff* ist dabei der des allgemeinen Polizeirechts. Es ist also eine konkrete Gefahr erforderlich⁵⁴⁴. Dabei ist unter konkreter Gefahr eine Sachlage zu verstehen, die im Einzelfall bei verständiger Würdigung der Sachlage in naher Zukunft die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in sich birgt⁵⁴⁵.

Der *Terrorismusbegriff* ist schon durch die verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG vorgegeben. Dieser bezieht sich nach der dazu gehörigen Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Terrorismusdefinition der Europäischen Union⁵⁴⁶. Die findet sich in Art. 1 Abs. 1 des „Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2002⁵⁴⁷. Außerdem wurde sie größtenteils in § 129a Abs. 2 StGB übernommen. Danach liegt eine terroristische Tat vor, wenn eine der *enumerativ aufgeführten Straftaten aus Art. 1 Nr. 1 a) bis i) des Rahmenbeschlusses* vorliegt, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können [... und] die mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine interna-

⁵⁴³ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 1; dadurch besteht jedoch die Gefahr eines negativen Kompetenzkonflikts, wenn das BKA die Aufgabe nicht übernehmen will und die Bundesländer dies mangels Zuständigkeit nicht können.

⁵⁴⁴ So die Gesetzesentwurfsbegründung, Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 20; ebenso Roggan, NJW 2009, 257, 258, der dieses Ergebnis aus dem Begriff „in Fällen“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG erhält.

⁵⁴⁵ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 69.

⁵⁴⁶ Bundestags-Drucksache 16/813, 07.03.2006, S. 12.

⁵⁴⁷ Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 2002/475/JI, ABl. 22.06.2002 L 164, S. 2.

tionale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören. Auf die Probleme dieser Definition wird weiter unten noch ausführlich einzugehen sein⁵⁴⁸.

Letztlich ist noch *Internationalität* erforderlich. Dafür ist jedenfalls „*die Einbeziehung mindestens zweier Staaten*“ notwendig⁵⁴⁹. Dies ergibt sich ebenfalls auch aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nachdem der Begriff der Internationalität in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG „*die Bekämpfung von Handlungen, die in ihren Wirkungen über einen einzelnen Staat hinausreichen*“, erfasst⁵⁵⁰. Damit werden ausschließlich auf Deutschland beschränkte Aktivitäten ausgenommen⁵⁵¹. Ob die Internationalität auch, wie von der Gesetzesbegründung angedacht, bei der bloßen „*Einbindung in international propagierte Strömungen, etwa einen weltweiten ‚Jihad‘*“ erfüllt ist, ist äußerst zweifelhaft⁵⁵². Darauf ist ebenfalls weiter unten noch einmal ausführlicher einzugehen⁵⁵³.

Alternativ muss zusätzlich zu diesen Voraussetzungen einer der Fälle des § 4a Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 BKAG vorliegen. In den Varianten des § 4a Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BKAG muss entweder die Zuständigkeit einer *Landesbehörde nicht erkennbar* sein, oder eben eine solche Landesbehörde um die *Übernahme ersuchen*. Hinsichtlich der letzten Variante wird insoweit auf die gewachsene Rechtsauffassung zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG zu verweisen sein, es handele sich um einen Fall der Amtshilfe⁵⁵⁴. Erstere Variante soll gegeben sein, wenn die Betroffenheit eines Landes durch sachliche Anhaltspunkte im Hinblick auf mögliche Straftaten noch nicht bestimmbar ist⁵⁵⁵. Also liegt dieser Fall dann vor, wenn keine Anhaltspunkte dafür bestehen, welche Landesbehörde örtlich zuständig ist⁵⁵⁶.

⁵⁴⁸ Zur Terrorismusdefinition siehe unten C. I.

⁵⁴⁹ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 8.

⁵⁵⁰ *Seiler*, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 73 GG Rn 43; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu, Art. 73 Rn 122c.

⁵⁵¹ *Heintzen*, in: Starck, Föderalismusreform, Rn 97; *Seiler*, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 73 GG Rn 43.

⁵⁵² So aber die Gesetzesentwurfsbegründung, Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 21.

⁵⁵³ Zum Begriff der Internationalität siehe unten C. II.

⁵⁵⁴ Zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG siehe oben B. II. 3. b) dd) (1).

⁵⁵⁵ Bundestags-Drucksache 16/813, 07.03.2006, S. 12 zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG und wortgleich Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 21 zu § 4a Abs. 1 S. 1 BKAG; *Stettner*, in: Dreier, Art. 73 GG Rn 55.

⁵⁵⁶ *Bäcker*, S. 37; *Degenhart*, in: Sachs Art. 73 GG Rn 48; *Stettner*, in: Dreier, Art. 73 GG Rn 55.

Als problematisch wird jedoch die erste Nummer des § 4a Abs. 1 BKAG angesehen, die dann die Zuständigkeit des BKA begründet, wenn eine *länderübergreifende Gefahr* vorliegt. Nach der Gesetzesbegründung soll eine Gefahr vorliegen, wenn mehr als ein Bundesland betroffen wäre oder der Bestand oder die Sicherheit des Gesamtstaates bedroht wäre⁵⁵⁷. Teilweise wird sogar gefordert, dass der Eintritt von Schäden in mehreren Bundesländern bevorsteht⁵⁵⁸. Überzeugend erscheint es, den Begriff der länderübergreifenden Gefahr dann als gegeben anzusehen, wenn zusammengehörige terroristische Straftaten in mehreren Ländern begangen werden sollen oder solche Straftaten zumindest länderübergreifend geplant und vorbereitet werden⁵⁵⁹.

Somit zeigt sich also, dass die grundsätzlichen Voraussetzungen, unter denen das BKA zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus nach § 4a Satz 1 BKAG, tätig werden kann, grundsätzlich handhabbar sind. Jedoch vor allem der Terrorismusbegriff des EU-Rahmenbeschlusses wirft eine Vielzahl von Fragen auf und ist durch die Vielzahl von Tatbestandsmerkmalen, insbesondere die subjektiven, nicht leicht zu handhaben. Dies wird weiter unten noch vertieft werden müssen⁵⁶⁰.

(4) Befugnis des Bundeskriminalamts zur Straftatverhütung im Bereich des internationalen Terrorismus

Bereits als solche problematisch einzuordnen ist die Kompetenz des BKA nach § 4a Abs. 1 Satz 2 BKAG. Danach soll das BKA auch Straftaten nach § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB verhüten können, wenn diese eine näher vorgegebene Nötigungswirkung und Schädigungseignung haben.

Der Begriff der *Straftatverhütung* findet sich nicht in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG. Die Kompetenz des BKA zur Straftatverhütung wäre aber nur dann verfassungsgemäß, wenn die Straftatverhütung ein Unterfall einer solchen Gefahrenabwehr iSv Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG wäre. Allgemein umschreibt der Begriff der Straftatverhütung ein Tätigwerden der Sicherheitsbehörden, durch welches es erst gar nicht zu einem schädigenden Ereignis in der Form der Begehung von Straftaten kommen soll⁵⁶¹. Die Kategorie erfasst also solche Maßnahmen, die die drohenden Rechtsgutsverletzungen in einem Stadium erfassen, in dem es noch nicht zu strafwürdigem Un-

⁵⁵⁷ Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 20.

⁵⁵⁸ *Tams*, DÖV 2007, 367, 374.

⁵⁵⁹ So *Bäcker*, S. 39.

⁵⁶⁰ Zur Terrorismusdefinition siehe unten C. I.

⁵⁶¹ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 199.

recht gekommen ist⁵⁶². Das Bundesverfassungsgericht und ein Großteil der Literatur ordnen diesen Bereich daher aufgrund von Art. 30, 70 GG dem Landesgesetzgeber zu, da für die Straftatverhütung keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Grundgesetz zu finden ist⁵⁶³. Viele Landespolizeigesetze enthalten mittlerweile auch den Begriff der Straftatverhütung⁵⁶⁴.

Dennoch hatte insbesondere der Bundesrat hinsichtlich der genauen Ausgestaltung des § 4a Abs. 1 Satz 2 BKAG Bedenken. So wurde die ursprüngliche Formulierung in den Gesetzentwürfen „*Es kann im Rahmen dieser Aufgabe auch Straftaten verhüten, ...*“, kurz vor der Beschlussfassung noch in „*Es kann in diesen Fällen auch Straftaten verhüten, ...*“ umgeändert⁵⁶⁵. Dies liegt vor allem darin begründet, dass durchaus vertretbar argumentiert werden kann, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG nur die Gesetzgebungskompetenz für die Abwehr einer konkreten Gefahr enthält, da im Wortlaut von „Fällen“ die Rede ist. Dies legt nahe, dass es um eine Gefahrenabwehr im Einzelfall geht⁵⁶⁶. Die konkrete Gefahrenabwehr umfasst jedoch nicht die allgemeine Abwehr zukünftiger Gefahren im Sinne der Straftatverhütung⁵⁶⁷. Daher müsste der Begriff der Straftatverhütung in Satz 2 des § 4a Abs. 1 BKAG – abweichend von dem überkommenen Verständnis – als Sonderfall der konkreten Gefahrenabwehr verstanden werden, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen⁵⁶⁸. In diese Richtung scheint auch die Gesetzesbegründung zu gehen⁵⁶⁹. Allerdings ist dabei durchaus fraglich, welcher Mehrwert mit dem Satz 2 des § 4a Abs. 1 BKAG bei einer solchen

⁵⁶² BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605.

⁵⁶³ BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605; Paeffgen, JZ 1991, 437, 441; *Württemberg/Heckmann*, Rn 179; ausführlich *Weßlau*, S. 127 ff.; *Artzt*, S. 7 ff.

⁵⁶⁴ U. a. § 1 Abs. 1 S. 3 SOG Niedersachsen; § 1 IV SOG Hessen; § 1 Abs. 1 S. 1 PolG Brandenburg.

⁵⁶⁵ Zur alten Formulierung siehe noch Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 5. Zu den Bedenken des Bundesrates siehe Bundesrat-Drucksache 404/1/08, 23.06.2008, S. 4 „Die Änderung zielt darauf ab klarzustellen, dass es sich bei der Regelung in Satz 2 um eine Konkretisierung des in Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a GG abgesteckten Aufgabenbereichs handelt. Die bisherige Formulierung kann zusammen mit der Gesetzesbegründung, dass Satz 2 „darüber hinaus“ noch die Verhütung von bestimmten terroristischen Straftaten als Aufgaben nennen (S. 47), dahingehend missverstanden werden, dass eine Aufgabenerweiterung gewollt ist, die den grundgesetzlich begrenzten Bereich verlässt“.

⁵⁶⁶ *Roggan*, NJW 2009, 257, 258; im Ergebnis auch *von Denkowski*, *Kriminalistik* 2008, 410, 414.

⁵⁶⁷ *Weßlau*, S. 129.

⁵⁶⁸ So auch *Dathe*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 F, 15.09.2008, S. 2.

⁵⁶⁹ Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 21.

Auslegung dann noch verbleibt. Viel mehr als eine Klarstellung der Aufgaben aus Satz 1 ist dann damit nicht verbunden⁵⁷⁰.

Die Gegenansicht will jedoch von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG auch die Straftatverhütung in herkömmlicher Form erfasst sehen; es soll also gerade keine konkrete Gefahr erforderlich sein⁵⁷¹. Dies wird damit begründet, dass nach durchaus bereits auf Landesebene umstrittener Ansicht die Straftatverhütung Teil der Gefahrenabwehr und keine eigenständige „dritte“ Polizeiaufgabe sein soll⁵⁷². Auf Landesebene hat der Streit jedoch keine wirkliche praktische Relevanz, da die Straftatverhütung in jedem Fall – wie oben gesehen – nach den Wertungen der Art. 30, 70 GG zur Materie der Landesgesetzgebung gehört. Allein aus einer auf Landesebene kompetenzrechtlich nicht relevanten und äußerst umstrittenen Streitfrage eine so weite Auslegung der Bundeskompetenz zu folgern, die eine erhebliche Vergrößerung des Anwendungsbereichs der präventiven Kompetenzen des BKA mit sich bringt, überzeugt jedoch nicht. Auch die Bezugnahme auf praktische Notwendigkeiten kann keine Bundeskompetenz begründen⁵⁷³. Gerade wenn man dabei die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Straftatverhütungskompetenz auf Landeseben berücksichtigt⁵⁷⁴, muss man daher davon ausgehen, dass die Straftatverhütungsaufgabe in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG vor allem eine klarstellende Funktion hat und keinen zusätzlichen Anwendungsbereich eröffnet.

Sichtbar sollte schon nach dieser Übersicht geworden sein, dass es noch einige Notwendigkeit zu einer präzisierenden Auslegung des § 4a Abs. 1 BKAG gibt. Dennoch sollte auch deutlich geworden sein, in welchem ungefähren Umfang das BKA zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus tätig werden kann.

(5) Kompetenzen des Bundeskriminalamts bei der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus

Liegen die Voraussetzungen von § 4a Abs. 1 BKAG vor, so stehen dem BKA die Befugnisse der § 20a bis § 20x BKAG zu. Darunter finden sich

⁵⁷⁰ So auch *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 10.

⁵⁷¹ *Degenhart*, in: Sachs, Art. 73 GG Rn 48; *Bäcker*, S. 35; *Kluth*, in: Kluth, Föderalismusreformgesetz, Art. 73 Rn 9; *Heintzen*, in: Starck, Föderalismusreform Rn 98 benutzt allerdings den Begriff Gefahrenvorsorge, versteht ihn jedoch wohl in einem weiteren Sinne.

⁵⁷² Für erstere Ansicht *Möstl*, DVBl, 2007, 581, 585, *Schoch*, in: Schmidt-Abmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 2 Rn 18. Für letztere Ansicht *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts E Rn 5 ff.; *Weßlau*, S. 110 f.

⁵⁷³ So aber *Bäcker*, S. 36.

⁵⁷⁴ BVerfG, NJW 2005, 2603 ff.

eine Generalklausel, spezielle Eingriffsbefugnisse vergleichbar den modernen Landespolizeigesetzen, Regeln zur Datenerhebung und -übermittlung und zum Schutz von Zeugen. Hervorzuheben sind bei den Standardmaßnahmen etwa die Möglichkeiten der nun auch optischen Wohnraumüberwachung in § 20h BKAG, die Möglichkeit der sogenannten Online-Durchsuchung in § 20k BKAG und die Quellentelekommunikationsüberwachung gemäß § 20l Abs. 2 BKAG⁵⁷⁵.

Die bisher geäußerte Kritik an den Normen ist vielfältig und soll hier nur beispielhaft wiedergegeben werden⁵⁷⁶. So wird die unzureichende Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung⁵⁷⁷, die scheinbar komplett übernommenen Standardmaßnahmen aus den Polizeigesetzen wie der im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus seltsam anmutende Platzverweis in § 20o BKAG⁵⁷⁸ oder die Relativierung der Zeugnisverweigerungsrechte kritisiert⁵⁷⁹. Vielfach haben auch die – freundlich formuliert – „unglücklich“ gefassten Tatbestandsmerkmale hinsichtlich der konkreten Eingriffsschwelle einzelner Maßnahmen Bedenken hervorgerufen⁵⁸⁰. Auch die Regelung zu einzelnen Anordnungsregelungen bei Gefahr im Verzug ist zumindest hinsichtlich einiger heimlicher Eingriffsbefugnissen kritisiert worden. Vor allem bei solchen Maßnahmen, die einen erheblichen zeitlichen Vorlauf benötigen, wie etwa die Quellen-TKÜ in § 20l Abs. 2, Abs. 3 BKAG oder der Einsatz verdeckter Ermittler in § 20g Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 BKAG, scheint es äußerst fraglich, wann jemals eine Situation vorkommen kann, in der das Abwarten der richterlichen Entscheidung zu erheblichen Verzögerungen führen könnte⁵⁸¹. Große Bedenken bestehen auch hinsichtlich der in § 20h BKAG umgesetzten Online-Durchsuchung⁵⁸². Dabei ist hier nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass bis Mai 2010 weder die Onlinedurchsuchung im Bundeskriminalamtgesetz noch nach dem bayerischen Polizeigesetz (bis Oktober

⁵⁷⁵ Zu den Voraussetzungen der Quellen-TKÜ nach der StPO siehe oben B. I. 6. a).

⁵⁷⁶ Dazu etwa Roggan, NJW 2009, 257; ders. CILIP (90) 2008, 13; von Denkowski, Kriminalistik 2008, 410; ders. Kriminalistik 2007, 292; Böckenförde, JZ 2008, 925, 934 ff.; Baum/Schantz, ZRP 2008, 137; Hilbrans, DANA, 2008, 60.

⁵⁷⁷ Baum/Schantz, ZRP 2008, 137; Hilbrans, DANA 2008, 60, 62.

⁵⁷⁸ Gusy, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 12; ebenso Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 22; Roggan, CILIP (90) 2008, 13, 15.

⁵⁷⁹ Baum/Schantz, ZRP 2008, 137, 139.

⁵⁸⁰ Poscher, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 J, 15.09.2008, S. 14.

⁵⁸¹ Roggan, NJW 2009, 257, 259; Gusy, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 9, 11.

⁵⁸² Böckenförde, JZ 2008, 925, 934 f.; Roggan, NJW 2009, 257, 260, Schaar, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 E, 15.09.2008, S. 6 f.

2009) durchgeführt wurde, geschweige denn ein entsprechender Antrag gestellt wurde⁵⁸³. Letztlich wird im Hinblick auf die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder auf die Gefahren einer solchen Doppelzuständigkeit hingewiesen. Zwar sieht § 4a Abs. 2 BKAG Voraussetzungen vor, um dieses Problem zu entschärfen, doch besteht weiterhin die Gefahr nicht nur positiver, sondern auch negativer Kompetenzkonflikte mit den zuständigen Landesbehörden⁵⁸⁴. Auf die Vielzahl der Probleme kann hier jedoch nicht ausführlicher eingegangen werden. Es ist daher auf die zitierte Literatur zu verweisen.

(6) Fazit

Bei einer so oberflächlichen Darstellung ist das Ziehen eines Fazits kaum möglich. Daher soll sich hier nur darauf beschränkt werden, die Feststellung zu treffen, dass die Einführung solcher weitreichender präventiver Befugnisse eine äußerst gewichtige Verschiebung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr bedeutet. Dass die konkrete Ausgestaltung des neuen Bundeskriminalamtsgesetzes verfassungsrechtlich teilweise äußerst fragwürdig ist, darf nicht verwundern. Vielmehr scheint es bei dem Gesetzgeber in Mode zu kommen, Gesetze „verfassungsrechtlich auf Kante zu nähen“ und dabei in Kauf zu nehmen, dass einzelne Normen vom Bundesverfassungsgericht beanstandet werden, um aber andererseits jeden nur möglichen Gestaltungsspielraum voll ausschöpfen zu können⁵⁸⁵.

Für diese Arbeit ist – wie bereits oben schon angedeutet – die Frage relevant, welche Auswirkungen diese neuen Kompetenzen des BKA auf das Verhältnis zum Generalbundesanwalt haben. Es ist, soviel kann schon vorweggenommen werden, eine Stärkung der Stellung des Bundeskriminalamts zu erkennen. Ob diese zu Lasten des Generalbundesanwalts geht, ist weiter unten zu beleuchten⁵⁸⁶.

Die Sichtweise der damaligen Generalbundesanwältin sei dennoch schon hier zitiert: Danach wünscht sich Prof. Dr. Harms im Zusammenhang mit der Online-Durchsuchung durch das BKA „ein bisschen mehr Vertrauen in die Ermittlungsbehörden, da sie gar nicht in die Computer des *Privatbürgers*

⁵⁸³ Bundestags-Drucksache 17/1629, 06.05.2010 S. 1; „Süddeutsche Zeitung Online“ vom 15.10.2009 „Schäubles Trojaner bislang ohne Einsatz“.

⁵⁸⁴ *Dathe*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 F, 15.09.2008, S. 3 f.; *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 9; *Schaar* Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 E, 15.09.2008, S. 1 ff.

⁵⁸⁵ Beispiele dafür sind etwa die präventive Rasterfahndung, die §§ 89a, 89b und § 91 StGB oder etwa die Vorgaben für den Kernbereichsschutz in § 100a und § 100c StPO.

⁵⁸⁶ s. unten D. III.

schaun wolle, sondern bei einem verdichteten Verdacht die Gefahr schwerster Anschläge abwehren möchte⁵⁸⁷. Dass sie damit aber die Sprechweise des Jakob'schen Feindstrafrechts aufgreift, darf durchaus nachdenklich stimmen⁵⁸⁸.

4. Aufbau und innere Struktur des Bundeskriminalamts

Zuletzt ist nun, wie schon beim GBA, auf den Aufbau und die Organisation der Behörde BKA einzugehen.

a) Grundsätzliches

Das BKA ist als Polizeibehörde hierarchisch strukturiert. Als Bundesbehörde im Bereich innere Sicherheit ist es, ebenso wie das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Bundespolizei, der Fachaufsicht des Bundesministeriums des Inneren unterstellt. Bei dem Bundeskriminalamt handelt es sich nämlich nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG um einen Fall der bundeseigenen Verwaltung. Aus der Zugehörigkeit zum Rechtsträger Bund folgt eine umfassende Steuerungsmacht des Bundes durch eine Fachaufsicht des zuständigen Ressortministers über seine nicht selbst rechtsfähigen Organisationseinheiten⁵⁸⁹. Die Fachaufsicht wird im Bundesministerium des Inneren hinsichtlich des BKA von der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ (ÖS) wahrgenommen. Bei der ÖS ist unter anderem auch die Geschäftsstelle der „Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder“ (IMK) angegliedert.

An der Spitze des BKA stehen der Präsident und die zwei Vizepräsidenten, die von einem Stab der Amtsleitung unterstützt werden. Unterhalb der Ebene der Amtsleitung ist das BKA in neun Abteilungen gegliedert, welche wiederum in eine unterschiedliche Vielzahl an Gruppen unterteilt sind.

Diese neun Abteilungen sind:⁵⁹⁰

- die Abteilung „Internationale Koordinierung“ (IK),
- die Abteilung „Organisierte und Allgemeine Kriminalität“ (SO),
- die Abteilung „Zentrale kriminalpolizeiliche Dienste, Personenerkennung“ (ZD),

⁵⁸⁷ Interview mit Prof. Dr. *Monika Harms* in der Tageszeitung „Leipziger Volkszeitung“ vom 30. Oktober 2008.

⁵⁸⁸ *Jakobs*, ZStW 117 (2005), 839; *Jakobs*, HRRS 2004, 86; *van Ooyen*, in: Möllers/van Ooyen, Politischer Extremismus, S. 206; *Sinn*, ZIS 2006, 107; *Weißer*, JZ 2008, 388; *Ogorek*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 203.

⁵⁸⁹ *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 67.

⁵⁹⁰ Stand: 1. September 2006.

- die Abteilung „Kriminaltechnisches Institut“ (KT),
- die Abteilung „Zentral – und Verwaltungsaufgaben“ (ZV),
- die Abteilung „Informationstechnik“ (IT),
- die Abteilung „Kriminalistisches Institut“ (KI)⁵⁹¹,
- die Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ (ST) und
- die Abteilung „Sicherungsgruppe“ (SG).

Insbesondere auf die beiden letzten Abteilungen ist bei der weiteren Betrachtung ein besonderes Augenmerk zu legen. Gerade diese befassen beziehungsweise befassen sich vor allem auch mit der Zusammenarbeit mit dem GBA und/oder dem Phänomenbereich „internationaler Terrorismus“.

b) Stellung des Präsidenten des Bundeskriminalamts

Aufgrund seiner herausgehobenen Stellung sowohl innerhalb des Amtes als auch in den Medien ist hier auf die Stellung des Präsidenten des BKA einzugehen. Seit 1996 ist der Präsident des Bundeskriminalamts politischer Beamter nach § 54 Abs. 1 Nr. 7 BBG iVm § 30 Abs. 1 BeamtStG⁵⁹². Er teilt damit also das Schicksal des GBA, der diese Stellung jedoch bereits seit seiner Errichtung inne hat.

Die Änderung des Amtes des Präsidenten des BKA in die eines politischen Beamten geschah aufgrund von Meinungsverschiedenheiten, die der scheidende Präsident des BKA Zachert und der damalige Bundesinnenminister Kanther über den Einfluss der „Organisierten Kriminalität“ auf die bundesdeutsche Verwaltung hatten⁵⁹³. Dazu beigetragen haben dürfte aber auch die Affäre „Bad Kleinen“, bei der der RAF-Terrorist Wolfgang Grams und ein BGS-Beamter starben⁵⁹⁴. Nach der Gesetzesänderung kann nun auch der BKA-Präsident jederzeit ohne Begründung vom Bundespräsident in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn er bei Ausübung seines Amtes nicht in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung steht. Ulrich Kersten war der erste BKA-Präsident, der als politischer Beamter eingestuft wurde.

⁵⁹¹ Zur Abteilung KI und deren Struktur, Hofmeyer, Kriminalistik 1999, 249.

⁵⁹² Bis April 2009 fand sich die Regelung zu politischen Beamten inhaltsgleich in § 36 Abs. 1 Nr. 7 BBG a.F. iVm § 31 BRRG a.F. geregelt. Geändert seit dem 1. April 2009 durch das Gesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010).

⁵⁹³ Aden, CILIP (62) 1999, 6, 9.

⁵⁹⁴ Dietsch, S. 274.

Im Gegensatz zum GBA ruft die Stellung des BKA-Präsidenten als politischer Beamter nicht soviel Kritik hervor. Bei der Einführung 1996 kritisierte zwar der Bund Deutscher Kriminalbeamter dies als „*durchsichtigen Versuch den politischen Einfluss auf die Amtsführung im BKA zu erhöhen, [... und] Parteizugehörigkeit vor Fachkompetenz zu stellen*“⁵⁹⁵. Abgesehen davon, dass Kersten parteilos war, sprechen auch sachliche Argumente gegen größere Bedenken an der neuen Stellung⁵⁹⁶. Das BKA ist als Polizeibehörde des Bundes nämlich ohne weiteres als Teil der Exekutive anzusehen. Im Gegensatz dazu bewegt sich der GBA wegen seiner besonderen Nähe zur unabhängigen Justiz und seiner Stellung als zumindest auch Teil der Rechtspflege in einem besonders sensiblen Feld. Dies trifft auf das BKA und den BKA-Präsidenten eben nicht in diesem Ausmaß zu.

Daneben war es auch bereits vorher möglich, einen unliebsamen BKA-Präsidenten aus dem Amt zu heben. So kann der Bundesinnenminister den BKA-Präsidenten ohne weiteres nach den Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes an eine gleichwertige Stelle versetzen. Ein anderes Vorgehen wählte jedoch der Bundesinnenminister Hermann Höcherl. Dieser versetzte den damaligen BKA-Präsidenten Reinhard Dullien am 31. Dezember 1964 durch den Erlass einer Verordnung⁵⁹⁷ in den Ruhestand, indem er durch die Verordnung die Stelle des BKA-Präsidenten zu der eines Polizeivollzugsbeamten machte⁵⁹⁸. Dullien war jedoch kein Polizeivollzugsbeamter und musste daher vorzeitig in den Ruhestand gehen. Diesen umständlichen (und rechtlich zweifelhaften) Weg muss nun kein Bundesinnenminister mehr gehen, wie das Beispiel von Ulrich Kersten zeigte, der aufgrund von Differenzen über die Verlagerung von Standorten des BKA nach Berlin im Jahr 2004 von dem damaligen Bundesinnenminister Otto Schily in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde.

⁵⁹⁵ Zitiert nach *Dietl*, S. 275.

⁵⁹⁶ Anders *Schreiber*, NJW 1997, 2137, 2144, der das Fehlen eines sachlichen Grundes für den Übergang vom „Fachpräsidenten“ zum „politischen Managerpräsidenten“ bemängelt.

⁵⁹⁷ Voerordnung vom 25.08.1964, BGBl. I S. 705.

⁵⁹⁸ Ausführlich dazu *Albrecht*, S. 181 ff., insbesondere zu den sich anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit des Vorgehens von *Höcherl*.

*c) Übersicht über die bisherigen Präsidenten
des Bundeskriminalamts*

Die Präsidenten des BKA seit der Gründung im Jahr 1951 waren,

| <i>Name</i> | <i>Amtszeit</i> |
|---------------------|-----------------------|
| Max Hagemann | von 1951 bis 1952 |
| Hanns Jess | von 1952 bis 1955 |
| Reinhard Dullien | von 1955 bis 1964 |
| Paulinus Dickopf | von 1965 bis 1971 |
| Horst Herold | von 1971 bis 1981 |
| Heinrich Boge | von 1981 bis 1990 |
| Hans-Ludwig Zachert | von 1990 bis 1996 |
| Ulrich Kersten | von 1996 bis 2004 |
| Jörg Ziercke | Seit 26. Februar 2004 |

5. Ausstattung des Bundeskriminalamts

Einige Informationen zum Aufbau des BKA haben sich bereits dem historischen Überblick entnehmen lassen. Hier soll dies nochmal etwas ausführlicher dargestellt werden.

*a) Räumliche Ausstattung und Entwicklung
des Bundeskriminalamts*

Den personellen und sachlichen Grundstock des BKA bildete das Kriminalpolizeiamt für die Britische Zone (KPABrZ) in Hamburg, das dort bereits seit 1945, eingerichtet durch die britische Militärregierung, bestand⁵⁹⁹. Der Übergang erfolgte durch Verordnung vom 31. Oktober 1951⁶⁰⁰. In den Gebäuden des KPABrZ war das BKA bis 1953 als „Bundeskriminalamt – Außenstelle Hamburg“ untergebracht. Als endgültiger Standort für das BKA wurde von der Bundesregierung im April 1951 Wiesbaden ausgewählt. Die Stadt stellte ein Grundstück mit der früheren Flurbezeichnung „auf dem Galgenberg“ zur Verfügung⁶⁰¹. Bereits im Sommer 1951 wurde mit der Errich-

⁵⁹⁹ *Mergen*, S. 75.

⁶⁰⁰ BGBl. I S. 888.

⁶⁰¹ *Schenk*, braune Wurzeln, S. 48.

tung der Dienstgebäude begonnen, die im Juni 1953 fertiggestellt waren⁶⁰². Insgesamt 5 Stockwerke mit 500 Räumen standen dem BKA damit in seiner Anfangszeit zur Verfügung⁶⁰³. Nachdem bereits 1952 die Abteilung „Kriminaltechnik“ (KT) nach Wiesbaden umgezogen war, erfolgte der Umzug der restlichen Abteilungen im Juli 1953. Am 2. Oktober 1953 erfolgte die offizielle Einweihung der Gebäude in Wiesbaden. Die „Außenstelle Hamburg“ wurde aufgelöst. Das BKA war somit auch organisatorisch vollständig errichtet. Bereits ab 1959 waren vor allem die räumlichen Kapazitäten des BKA erschöpft⁶⁰⁴. Jedoch erfolgten erst ab 1967 erste Baumaßnahmen, eingeleitet durch einen Neubau des Kriminaltechnischen Instituts. Die größten Veränderungen der Raumstruktur des BKA in Wiesbaden erfolgte dann im Rahmen des Sofortprogramms der Bundesregierung vom 28. Oktober 1969, durch das eine Vielzahl von neuen Gebäuden errichtet wurde⁶⁰⁵. Insbesondere wurde ein Rechenzentrum geschaffen, um die elektronische Datenverarbeitung voranzutreiben. Im Juli 1988 wurde dann der sogenannte Standort Abs. 2 (die frühere Hindenburg-Kaserne) in Wiesbaden-Biebrich bezogen. Letzte größere Veränderungen am Standort Wiesbaden brachte dann im September 1994 der Bezug der ehemaligen US-Kaserne „Camp Lindsay“ als Standort III⁶⁰⁶. Danach erfolgte 2004 noch ein Neubau des Kriminaltechnischen Instituts (KT), der 2008 fertiggestellt wurde.

Heute ist das BKA damit im Wesentlichen am Hauptsitz Wiesbaden, in Meckenheim und in Berlin vertreten. Daneben sind 65 Verbindungsbeamte des BKA über 51 Staaten an 52 Standorten weltweit verteilt⁶⁰⁷.

b) Die Abteilung „Sicherungsgruppe“ des Bundeskriminalamts

Neben dem Standort in Wiesbaden gab es bereits ab Mai 1951 den Standort Bonn. Dort war die Abteilung „Sicherungsgruppe“ (SG) des BKA untergebracht⁶⁰⁸. Diese war grundsätzlich errichtet worden, um den Schutz von Verfassungsorganen und ausländischen politischen Gästen sicherzustellen. Tatsächlich nahm sie aber auch Strafverfolgungsaufgaben für den GBA wahr. Heutzutage sind die Aufgaben der Abteilung „Sicherungsgruppe“ in § 5 BKAG festgeschrieben.

⁶⁰² Dickopf/Holle, S. 70.

⁶⁰³ Mergen, S. 144.

⁶⁰⁴ Albrecht, S. 175.

⁶⁰⁵ Albrecht, S. 233, 234.

⁶⁰⁶ BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 11.

⁶⁰⁷ Bundestags-Drucksache, 16/10252, 17.09.2008, S. 8. mit einer Übersicht über die genauen Standorte auf S. 9. Zu den Verbindungsbeamten des BKA ausführlich Dufner, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 259 f.

⁶⁰⁸ Schenk, braune Wurzeln, S. 48.

Zu der Zeit, als diese jedoch noch Aufgaben für den GBA übernahm, befand sie sich erst am Standort Bonn und wurde dann 1957 in einen durch Privatpersonen finanzierten Neubau in Bad-Godesberg verlegt⁶⁰⁹. Am 12. Oktober 1981 zog die Abteilung an den noch heute vorhandenen Standort Meckenheim-Merl um. Allerdings wurde bereits im Dezember 1991 in Berlin eine Außenstelle der Abteilung „Sicherungsgruppe“ errichtet⁶¹⁰. Schließlich hatte die SG auch nach dem Umzug nach Berlin die Schutzaufgaben hinsichtlich der Verfassungsorgane wahrzunehmen. Aufgrund der Verlegung des Sitzes des Bundestages und der Bundesregierung, zog im Jahr 1999 ein großer Teil der noch in Meckenheim verbliebenen Abteilung nach Berlin-Treptow um. Dort ist die Abteilung SG mit ihren Gruppen SG1 „Schutzaufgaben Verfassungsorgane“ und SG2 „Andere Schutzaufgaben“ bis heute stationiert. Für diese Arbeit hat die Sicherungsgruppe heutzutage jedoch keine größere Bedeutung mehr, da die Strafverfolgungsaufgaben, die die SG ursprünglich wahrgenommen hatte, nun von der Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ (ST) wahrgenommen werden.

c) Die Abteilung „Staatsschutz“ des Bundeskriminalamts

Die Abteilung „(Polizeilicher) Staatsschutz“ (ST) ist die für diese Arbeit wichtigste Abteilung beim BKA.

Diese wurde am 01. Januar 1974 in Bad-Godesberg eingerichtet und am 16. Mai 1975 durch die Abteilung „Ermittlung und Auswertung Terrorismus“ (TE) mit 233 Mitarbeitern ergänzt⁶¹¹. Die Abteilung „Terrorismus“ zog jedoch bereits 1978 nach Wiesbaden um⁶¹². Im Oktober 1981 wurden die verbliebenen Teile der Abteilung „Staatsschutz“ in den Neubau des BKA nach Meckenheim-Merl (bei Bonn) verlegt⁶¹³. Die Abteilung „Staatsschutz“ ist nach Angaben des BKA insbesondere zuständig „für die Strafverfolgung in Fällen terroristischer Straftaten“⁶¹⁴.

Die Abteilung „Politischer Staatsschutz“ (ST) gliedert sich zum heutigen Zeitpunkt in:

- die Gruppe ST1: Politisch motivierte Kriminalität (links und rechts),
- die Gruppe ST2: Internationale politisch motivierte Kriminalität; Spionage; Proliferation; ABC-Kriminalität und Verbrechen gegen die Menschlichkeit,

⁶⁰⁹ Albrecht, S. 180, 430.

⁶¹⁰ Zachert, Kriminalistik 1991, 682, 687.

⁶¹¹ Mergen, Das Bundeskriminalamt, S. 234.

⁶¹² Albrecht, S. 260.

⁶¹³ BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 11.

⁶¹⁴ BKA, Das Bundeskriminalamt – das Profil, 2008, S. 16.

- die Gruppe ST3: Politisch motivierte Ausländerkriminalität; Internationaler Terrorismus; religiös motivierter bzw. islamistischer Extremismus oder Terrorismus,
- die Gruppe ST4: Zentral- und Serviceangelegenheiten.

Die Gruppen ST1, ST2 und ST4 der Abteilung „Staatsschutz“ sind zurzeit am Standort Meckenheim-Merl angesiedelt.

aa) Gruppe ST 3 „Politisch motivierte Ausländerkriminalität/
Internationaler Terrorismus“

Da die Gruppe ST 3 der Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ des BKA sich vor allem auch mit dem Bereich des internationalen Terrorismus beschäftigt, ist auf diese nun genauer einzugehen. Der Standort der Gruppe ST3 befindet sich seit dem Jahr 2005 auf dem Gelände der Liegenschaften des BKA in Berlin-Treptow (in den Treptowers).

Die Gruppe ST3 ist selbst noch einmal in einzelne Referate aufgeteilt.

- ST 31 Grundsatz ST 3,
- ST 32 PIAZ-Zentralstelle,
- ST 33 PIAZ-Analysen-Lage-Gefährdung,
- ST 34–36 jeweils Ermittlung/Fahndung,
- ST 37 Hinweisbearbeitung/EGE Ausland.

Besondere Beachtung ist den Referaten ST 32 und ST 33 zu schenken. Dort befindet sich das polizeiliche Informations- und Analysezentrum (PIAZ). Dessen Erkenntnisse werden im Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ), auf das unten noch genauer einzugehen ist, mit denen seines nachrichtendienstlichen Pendant (nachrichtendienstliches Analyse- und Informationszentrum (NIAZ)) zusammengeführt⁶¹⁵. Während sich das Referat ST 32 vornehmlich mit der Anbindung der Verbindungsbekanntmachung der Länder und der Erstellung von „Personagrammen⁶¹⁶“ im Bereich islamistischer Terrorismus befasst, ist das Referat ST 33 mit der „Phänomenauswertung“, Projekten und Sonderauswertungen sowie der Geschäftsführung des PIAZ betraut⁶¹⁷. „Phänomenauswertung“ bedeutet vor allem die übergreifende Analyse zu besonderen Gruppierungen im Bereich des internatio-

⁶¹⁵ s. unten F. III.

⁶¹⁶ Als „Personagramme“ werden Datensammlung über Personen bezeichnet, die möglichst alle persönlichen Daten enthalten. Angefangen von Eltern und Geburtsdatum über begangene Straftaten bis hin zum Arbeitsplatz, Freizeitinteressen, Vertrauens- und Kontaktpersonen und auch möglichen Gründen für Gewalttätigkeiten.

⁶¹⁷ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 11.

nalen und speziell des islamistischen Terrorismus aber auch die Auswertung laufender Ermittlungsverfahren der Polizeien der Bundesländer⁶¹⁸.

bb) Anbindung an das Gemeinsame Terrorismus
Abwehrzentrum

Die Gruppe ST3 arbeitet, wie schon angesprochen, eng mit dem am 14. Dezember 2004 gegründeten Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum (GTAZ) zusammen. Dort sind noch einmal etwa 100 Beamte des BKA stationiert. Das GTAZ befindet sich ebenfalls in Berlin-Treptow, allerdings auf dem Kasernengelände am Treptower Park. Insgesamt befassen sich damit in Berlin-Treptow also über 250 Mitarbeiter des BKA ausschließlich mit der „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“⁶¹⁹.

Daneben sind in Berlin-Treptow Beamte des BKA noch im Gemeinsamen Analysezentrum Illegale Migration (GASIM) und im Gemeinsamen Internet Zentrum (GIZ) zu finden⁶²⁰.

d) *Personelle Ausstattung des Bundeskriminalamts*

Die Personalstruktur beim BKA ist seit jeher so organisiert, dass etwa die Hälfte der Planstellen für Kriminalbeamte vorgesehen sind. Im Jahr 2008 waren etwa 49 % der Belegschaft des BKA Kriminalbeamte⁶²¹. Die Planstellen des BKA haben sich seit 1951 ständig nach oben entwickelt. So hatte das BKA bei seiner Gründung lediglich 355 Planstellen. Dabei war schon damals voraussehbar, dass diese Anzahl nicht ausreichen würde. Jedoch drängte vor allem die französische Militärregierung auf diese Beschränkung⁶²². Ein rasanter Anstieg der Planstellen erfolgte dann im Rahmen des Sofortprogramms der Bundesregierung vom 28. Oktober 1969 und aufgrund der wachsenden Bedrohung durch den nationalen Terrorismus in den folgenden Jahren⁶²³. Das gleiche gilt auch für die Zeit ab dem 11. September 2001. Durch das sogenannte „Anti-Terror Paket I“ und durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 01. Januar 2002⁶²⁴ wurden die finanziellen und personellen Mittel insbesondere zur Bekämpfung des internationalen Terro-

⁶¹⁸ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 11.

⁶¹⁹ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 13.

⁶²⁰ Dazu unten F. III. 3. ff.

⁶²¹ BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 5.

⁶²² Exposé von Paul Dickopf vom 28. Juli 1949, zitiert nach Mergen, S. 115.

⁶²³ Zum Sofortprogramm der Bundesregierung siehe oben B. II. 2. d).

⁶²⁴ BGBl. I S. 2.

rismus erheblich verbessert⁶²⁵. Diese Entwicklung wird auch an der folgenden Tabelle sichtbar:

| <i>Jahr</i> | <i>Planstellen</i> ⁶²⁶ | |
|----------------|-----------------------------------|--|
| 1951 (1. BKAG) | 355 | Erlass des 1. BKAG, BGBl. Abs. 1 S. 165 |
| 1955 | 482 | |
| 1960 | 637 | |
| 1965 | 818 | |
| 1969 | 933 | 1. Änderung des BKAG, BGBl. Abs. 1 S. 1717 |
| 1970 | 1211 | |
| 1973 | | 2. Änderung des BKAG, BGBl. Abs. 1 S. 704 |
| 1975 | 2425 | |
| 1980 | 3339 | |
| 1985 | 3286 | |
| 1990 | 3979 | |
| 1995 | 4320 | |
| 1997 | | 3. Änderung des BKAG, BGBl. Abs. 1 S. 1650 |
| 2000 | 4529 | |
| 2005 | 4729 | |
| 2008 | 4809 | |
| 2009 | 5103 | |

e) Sachliche Ausstattung des Bundeskriminalamts

Ähnlich wie die personelle Ausstattung sind auch die finanziellen Mittel des BKA seit dessen Gründung stetig gestiegen. Zynisch gesagt muss das BKA also auf das Auftreten neuer Phänomene der Kriminalität hoffen, wenn es mehr personelle und finanzielle Mittel durch die Politik zugewiesen haben möchte. Die lässt sich auch gut an der nächsten Tabelle erkennen. In

⁶²⁵ BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 5.

⁶²⁶ Daten bis 1951 bis 1985 aus Albrecht, S. 446–447, und von 1986 bis 2009 aus BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 5, Stand 01.01.2009.

den relativ ruhigen 50er und 60er Jahren sowie den 80er Jahren stagnierten sowohl die Personalentwicklung wie auch die finanziellen Mittel für das BKA. Jeweils ab 1970 (dem Auftreten der RAF) und ab 2001 (den Anschlägen von New York auf das World Trade Center) explodieren die Ausgaben geradezu. Zu beachten ist, dass die Ausgaben in der Tabelle bis zum Jahr 2000 in Deutschen Mark (DM) aufgeführt sind und erst ab dem Jahr 2000 in Euro.

| <i>Jahr</i> | <i>Haushaltsvolumen</i> ⁶²⁷ |
|-------------|--|
| 1951 | 3,0 Millionen DM |
| 1955 | 6,6 Millionen DM |
| 1960 | 10,8 Millionen DM |
| 1965 | 14,0 Millionen DM |
| (1969) | (38,9 Millionen DM) |
| 1970 | 39,0 Millionen DM |
| 1975 | 136,8 Millionen DM |
| 1980 | 282,0 Millionen DM |
| 1985 | 281,2 Millionen DM |
| 1990 | ca. 340 Millionen DM |
| 1995 | ca. 530 Millionen DM |
| 2000 | 297,98 Millionen <i>Euro</i> |
| 2005 | 391,81 Millionen <i>Euro</i> |
| 2008 | 361,91 Millionen <i>Euro</i> |
| 2009 | 386,40 Millionen <i>Euro</i> |

Diese gute Ausstattung des BKA führt zu einer weiteren Besonderheit dieser Bundespolizei im Gegensatz zu den Landespolizeibehörden. Diese haben ebenfalls aufgrund der Polizeigesetze und der Strafprozessordnung eine Vielzahl von Eingriffsermächtigungen. Ihnen fehlen aber vielfach die sachlichen und technischen Mittel sowie die Erfahrung, um diese zu nutzen (*Gusy* spricht von einem „faktischen“⁶²⁷ Freiheitsschutz⁶²⁸). So sind in allen Bundesländern zusammen etwa 70.000 Polizeistellen unbesetzt⁶²⁹.

⁶²⁷ Daten von 1951 bis 1985 aus Albrecht, S. 448–449, und von 1986 bis 2008 aus BKA, Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, S. 5, Stand 01.01.2009.

⁶²⁸ *Gusy*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 2.

⁶²⁹ *Kaiser*, Kriminologie, § 37 Rn 23.

Dagegen hat das BKA angesichts seiner personellen, technischen und wissenschaftlichen Ausstattung diese Probleme nicht⁶³⁰. Daneben sind die vom BKA zu bearbeitenden Fälle regelmäßig auf einen kürzen Zeitraum beschränkt. Somit ist es dem BKA im Gegensatz zu den Landespolizeien möglich, eine umfassende „Rundumüberwachung“ von Verdächtigen gerade im Bereich „Terrorismus“ durchzuführen. Es kann die strafprozessualen Eingriffsbefugnisse umfassend kumulieren, womit jedenfalls auf Ebene des BKA kein faktischer Schutz besteht, da das BKA die ermittlungsbehördlichen Ressourcen für eine solche Art von Ermittlungsarbeit besitzt. Zwar ist es fast schon zynisch, den Freiheitsschutz an den vorhandenen Ressourcen der Ermittlungsbehörden und nicht an den gesetzlichen Vorgaben zu bewerten, doch ist dieser Unterschied zwischen BKA und den Landespolizeien so augenfällig, dass auch dieses Element in die Bewertung mit aufgenommen werden muss. Unter diesem Gesichtspunkt wäre sicherlich ein zusätzlicher Kontrollmechanismus, vergleichbar dem ständigen parlamentarischen Untersuchungsausschuss für die Nachrichtendienste nach Art. 45d GG, durchaus sinnvoll und wünschenswert⁶³¹.

6. Zusammenfassende Schlussbetrachtung zum Bundeskriminalamt

Schon an dieser Stelle fällt es schwer, ein abschließendes Fazit zum Bundeskriminalamt zu treffen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass das Bundeskriminalamt vielfältige Aufgaben hat, die sich zwar teilweise überschneiden aber im Grund jeweils getrennt betrachtet werden müssen und sollten, da sie unterschiedliche rechtliche Grundlagen haben und ebenfalls auch unterschiedliche Kompetenzen einräumen.

So ist das BKA zuerst einmal als Zentralstelle eine Serviceeinrichtung für die Landeskriminalpolizei und die sonstige Polizei der Länder. Es erhebt, sammelt, bewertet, verwertet und speichert Informationen damit diese in allen sechzehn Bundesländern gleichermaßen zur Verfügung stehen und damit, nicht die Arbeit der Polizei durch einen mangelhaften Informationsfluss behindert oder sogar verhindert wird. Diese Servicefunktion war wie gesehen der leitende Gedanke bei der Errichtung des Bundeskriminalamts im Jahre 1951; zumindest der des Alliierten Kontrollrates. Diese Servicefunktion wurde ständig erweitert und auf viele Bereiche, etwa auch die Kriminaltechnik, ausgedehnt. Im Laufe der Zeit wurden jedoch noch weite-

⁶³⁰ Gusy, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 2; Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 1; Roggan, NJW 2009, 257, 262.

⁶³¹ Ähnliche Forderungen stellt auch Roggan, NJW 2009, 257, 262.

re Akteure an das Informationssystem angeschlossen, so dass das BKA seine Zentralstellenaufgabe mittlerweile nicht nur für die Polizei auf Landesebene, sondern auch für polizeiliche Einrichtungen auf Bundesebene und in gewissem Maß sogar für Verfassungsschutz und Geheimdienste wahrnimmt. Dazu kommt die Einbindung in europäische und internationale polizeiliche Systeme und Organisationen, die dem BKA auch in dieser Hinsicht eine Schlüsselposition einräumen.

Die weiteren Aufgaben, die das BKA heute wahrnimmt, wurden ihm im Laufe der Jahre nach 1951 übertragen. Dabei wird jedoch selbst durch diesen kurzen historischen Abriss deutlich, dass in den meisten Fällen die rechtlichen Grundlagen erst geschaffen wurden, nachdem durch langjährige Praxis Tatsachen geschaffen waren. Diese beginnt bei den Schutzaufgaben des BKA, der vielfältigen elektronischen Datenverarbeitung und findet seinen für diese Arbeit wichtigsten Punkt in der strafverfolgenden Tätigkeit des Bundeskriminalamts für den Generalbundesanwalt. Ein solches Vorgehen mag man zurückhaltend als ein Handeln in einer rechtlichen Grauzone bezeichnen, tatsächlich handelt es sich dabei schlicht um ein rechtswidriges, den Vorbehalt des Gesetzes und etwa im Fall der Tätigkeit für den GBA sogar das Verfassungsrecht missachtendes Verhalten. Nicht die Exekutive, sondern die Legislative sollte Gesetze schaffen, auch wenn die Mühlen der Gesetzgebung teilweise langsam oder aus Sicht der Beteiligten Akteure möglicherweise sogar zu langsam mahlen.

Um die Aufzählung der wichtigsten dem BKA übertragenen Aufgaben abzuschließen, ist dann auf die dem BKA übertragenen originären Strafverfolgungskompetenzen hinzuweisen, die den Beginn einer sukzessiv steigenden Eigenständigkeit des BKA gegenüber anderen Behörden markieren. Diese Entwicklung verläuft über die Schaffung des § 7 Abs. 2 BKAG bis zu dem vorläufigen Höhepunkt der Zuweisung von Gefahrenabwehraufgaben im Bereich des internationalen Terrorismus an das BKA. Ohne hier der Betrachtung der Entwicklung der Zusammenarbeit mit dem GBA vorzugreifen, sollte dennoch deutlich werden, dass die Zentralisierung von Aufgaben beim BKA dieses nicht nur gegenüber den Ländern gestärkt hat, gegenüber denen es von seiner Grundausrichtung eigentlich dienende Funktion haben sollte, sondern auch gegenüber anderen Bundesbehörden, nicht nur dem GBA, sondern etwa auch gegenüber den Bundesgeheimdiensten einen gewichtigen Macht- und Bedeutungszuwachs erlangt hat, der es zu einem weitgehend eigenständigen, unabhängigen und vielleicht sogar dem wichtigsten Akteur im Bereich der Sicherheitsbehörden gemacht hat. Zumindest im Bereich der „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ führt am BKA heute kein Weg mehr vorbei.

C. Internationaler Terrorismus – Strafrechtliche Erscheinungsformen

I. Definition des „Terrorismus“

Eine Arbeit, die den Begriff Terrorismus im Titel trägt, kommt nicht umhin diesen Begriff zu definieren. Die Versuche, die bisher dazu unternommen wurden, reichen von juristischen, sozialwissenschaftlichen, politischen bis zu kulturellen Ansätzen und sind genauso zahlreich wie die Erscheinungsformen des Terrorismus selbst. Deshalb muss sich die Darstellung der Definitionsversuche in dem Kontext dieser Arbeit auf das absolut notwendige Maß beschränken, also auf die Frage: „was versteht das (deutsche) Strafrecht unter dem Begriff des Terrorismus?“

Doch ist es auch dafür unerlässlich, einen kurzen Blick auf den größeren Rahmen zu werfen, also insbesondere die geschichtlichen Wurzeln des Begriffs zu betrachten, das Verständnis der Weltgemeinschaft, insbesondere der UN darzustellen und schließlich vor allem auf den Begriff des Terrorismus aus dem Blickwinkel der Europäischen Union einzugehen, die auch im Bereich des Strafrechts auf die Gesetzgebung in Deutschland einwirkt.

1. Geschichtliche Wurzeln

Das deutsche Wort Terror wurde aus dem Lateinischen („*terror*“) übernommen und bedeutete ursprünglich soviel wie „*Schrecken*“¹. Seine erste Prägung erfuhr der Begriff zur Zeit der französischen Revolution um 1790, als den Jakobinern vorgeworfen, wurde eine „*Herrschaft des Terrors*“ (*la terreur*) auszuüben². Etwa zu dieser Zeit gelangte der Begriff auch in den deutschen Sprachgebrauch³.

¹ *Stowasser*, Lateinisch-Deutsches Schulwörterbuch, „*terror*“ = der Schrecken; *terroris* (Genitiv) = des Schreckens.

² *Encyclopedia Britannica*, Stichwort „*terrorism*“, 2012.

³ Insgesamt zu den Problemen bei der Definitionsbildung zum Terrorismus; *Ronellenfitsch*, DuD 2007, 561, 563; *Middel*, S. 44 ff.; *Waldmann*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 47 ff.; *Lutz*, in: Koch, Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, S. 9 ff.

2. Probleme der Definitionsfindung

Eine allgemein anerkannte völkerrechtliche Definition des Begriffs gibt es bisher noch nicht⁴. Der Grund dafür, dass es bisher schwer gefallen ist, sich innerhalb der Völkergemeinschaft auf eine einheitliche Definition von „Terrorismus“ oder „Terror“ zu einigen, liegt in drei grundlegenden Problempunkten begründet.

Das erste Problem dreht sich um die Frage des Täters einer terroristischen Tat. Ursprünglich bezeichnete der Begriff „Terror“ die Schreckensherrschaft des Staates oder der Herrschenden gegenüber der Bevölkerung (so zum Beispiel der „Rote Terror“ unter Lenin und Stalin oder „nationalsozialistische Terror“ im Dritten Reich). Also die „Gewalt von oben“. Dagegen bezeichnete der Begriff des „Terrorismus“ vor allem Akte von Personen, die durch (Gewalt-)Handlungen direkt oder indirekt auf die Regierung eines Staates Einfluss nehmen wollten. Hier spricht man auch von der „Gewalt von unten“. Diese begriffliche Unterscheidung wird jedoch heutzutage nur noch selten vorgenommen. Doch ändert dies nichts daran, dass einer der Hauptstreitpunkte bei der Definitionsbildung darin lag und liegt, Gewaltakte der Staaten gegenüber dem Bürger aus der Definition auszunehmen, also den „Terror“ beziehungsweise den „Staatsterrorismus“ aus der Definition auszuklammern.

Die zweite Problematik liegt auch in der Person des Täters begründet. Diesmal allerdings hinsichtlich seiner Ziele beziehungsweise seiner Motivation. So wird heute noch vielfach zwischen „Terrorismus“ und „nationalen Befreiungskampf“ unterschieden. Dies, obwohl die Arten der Gewaltausübung, die Opfer und die mittelbaren Folgen größtenteils identisch sind. Diese Abgrenzungsproblematik kommt in dem oft zitierten Satz „one man's terrorist is another man's freedom fighter“ zum Ausdruck⁵. Vor allem einige afrikanische Staaten wollten deshalb bei einer Terrorismusdefinition legitime Freiheitsbewegungen nicht darunter subsumierbar wissen, auch wenn diese Gewalt ausüben.

Das dritte Problem eine einheitliche Definition zu finden liegt daran begründet, dass „Terrorismus“ in der internationalen Politik als „Ausschlussbegriff“ fungiert⁶. Deutlich wurde dies zum Beispiel in jüngerer Zeit

⁴ Stein/Buttlar, Völkerrecht, S. 323 ff.

⁵ Deutsche Übersetzung „des einen Terrorist ist des anderen Freiheitskämpfer“. Der Satz wird dem 40. Präsident der USA, Ronald Reagan, zugeschrieben, der diesen in Zusammenhang mit der Gruppierung „Contras“ auf Honduras gesagt haben soll.

⁶ Münkler, S. 175; Graulich, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 389, 399.

im Rahmen des Tschetschenienkonflikts, bei dem sich beide Seiten regelmäßig als Terroristen bezichtigten⁷. Auch in Deutschland ist diese Tendenz immer stärker zu bemerken. So ist in den Medien bereits einen Tag nach einer Messerattacke auf den Passauer Polizeichef von „rechten Terroristen“ die Rede⁸. Der CSU-Chef Horst Seehofer warnt vor „Neonazi-Terror“ und die bayrische Justizministerin Beate Merk sieht „Phänomene wie bei der RAF in den Siebzigern“⁹.

Der Sinn hinter einer solchen Vorgehensweise ist deutlich erkennbar. Der „Gegner“ soll durch die Bezeichnung als Terrorist stigmatisiert und in seiner Rechtsstellung geschmälert werden¹⁰. Es ist dabei sogar die Tendenz zu erkennen, Terrorismus außerhalb des Rechts zu stellen, ferner Terroristen und selbst lediglich Terrorverdächtige jenseits zivilisierter Regelungen und Rechtsstandards zu behandeln¹¹. In der juristischen Literatur spricht man dabei teilweise vom „Feindstrafrecht“. Es sollen auf bestimmte Personengruppen, etwa Terroristen, die „normalen“ Rechtsnormen keine Anwendung mehr finden, sondern für diese ein eigenes Recht, eben ein „Feindstrafrecht“, gelten¹². Aufgrund dieses Zwecks des Begriffs Terrorismus wäre eine einheitliche Definition nur hinderlich. Solange es eine solche nicht gibt, bleibt es den jeweils beteiligten Parteien überlassen, die Kriterien dafür festzulegen.

Es zeigt sich also, dass es einige Gründe gab, warum es lange Zeit nicht möglich war, sich übergreifend auf einen Terrorismusbegriff zu einigen. Mittlerweile gibt es auf Ebene der Vereinten Nationen und der Europäischen Union jedoch vielversprechende Ansätze, auf die nun genauer einzugehen ist.

3. Definition der Vereinten Nationen

Auf Ebene der Vereinten Nationen gibt es eine ganze Reihe von Resolutionen, die sich mit dem Problem des Terrorismus beschäftigen. Von Ende der sechziger Jahre bis Ende der neunziger Jahre beschränkten sich die Resolutionen der Vereinten Nationen jedoch auf einzelne Problembereiche, insbesondere auf bestimmte Begehungsformen terroristischer Taten. Darun-

⁷ Vgl. beispielhaft die Zeitungsartikel von *Boris Kaimakow* und *Sabine Kebir*, in: „der Freitag“ (Berlin) Nr. 38, 10.09.2004.

⁸ „Süddeutsche Zeitung Online“ am 15.12.2008.

⁹ Beide Zitate von „Spiegel Online“ vom 16.12.2008.

¹⁰ *Ronellenfisch*, DuD 2007, 561, 563.

¹¹ *Lutz*, in: Koch Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, S. 9, 15.

¹² Zu dem sogenannten Feindstrafrecht siehe etwa *Jakobs*, ZStW 117 (2005), 839; *Jakobs*, HRRS 2004, 86; *van Ooyen*, in: Möllers/van Ooyen, Politischer Extremismus, S. 206; *Sinn*, ZIS 2006, 107; *Weißer*, JZ 2008, 388; *Ogorek*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 203.

ter unter anderem das „Kapern von Flugzeugen“¹³ beziehungsweise von Schiffen¹⁴ und der „Schutz vor Geiselnahmen“¹⁵. Ein solches, auf einzelne Teilbereiche beschränktes Vorgehen brachte keine Notwendigkeit einer umfassenden Definition des Begriffs. Außerdem wäre ein solches Vorhaben aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Staaten fast aussichtslos gewesen.

Mit dem Jahr 1997 trat jedoch ein Wendepunkt ein. Das verabschiedete „Übereinkommen zur Bekämpfung von terroristischen Bombenattentaten“¹⁶ trug erstmals den strittigen Begriff offen im Namen. Nur zwei Jahre später fand sich in dem „Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (1999)“¹⁷ erstmals eine abstrakte Begriffsbestimmung. Diese ist in dem als generalklauselartigen Auffangtatbestand ausgestalteten Art. 2 Abs. 1 der Konvention zu finden. Die deutsche Übersetzung von Art. 2 Abs. 1 b des „Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (1999)“¹⁸ lautet:

„Eine terroristische Tat ist [...] eine Handlung, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die bei einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung ihrem Wesen oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder internationale Organisationen zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen“.

Diese Definition geht also von einem dreigliedrigen Begriff aus:

- Dem Erfordernis qualifizierter Gewaltanwendung gegen Personen;
- die Eingrenzung der Zielpersonen auf sogenannte nicht kampfführende Personen;
- die Einschüchterungs- beziehungsweise Nötigungsintention als qualifiziertes Ziel.

An dieser Definition kann man sehr gut sehen, wie die einzelnen oben benannten Probleme angegangen werden. Die Begrenzung der Zielpersonen auf nicht kämpfende Zivilpersonen erlaubt zum einen, weiterhin Handlung-

¹³ Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (1970), BGBl. 1972 II, S. 1505.

¹⁴ Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (1988), BGBl. 1990 II, S. 508.

¹⁵ Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahmen (1979), BGBl. 1980 II, S. 1361.

¹⁶ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, A/RES/52/164 vom 15.12.1997.

¹⁷ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, A/RES/54/109 vom 09.12.1999.

¹⁸ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, A/RES/54/109 vom 09.12.1999.

gen von Guerillakämpfern oder nationalen Befreiungskämpfern dann nicht als terroristische Taten einzustufen, wenn sich ihre Handlungen gegen den militärischen Gegner richten¹⁹. Soweit jedoch solche Befreiungskämpfer gegen die Zivilbevölkerung vorgehen, unterfallen auch sie der Definition. Gleiches gilt für den Staatsterrorismus. Soweit der Staat gegen unbeteiligte Personen vorgeht, kann auch er der Definition unterfallen, wenn die Taten mit der nötigen Einschüchterungsintention begangen werden. Es ist vor allem deshalb richtig die Täterfrage nicht in die Definition mit aufzunehmen, weil in der Realität staatliche Repression immer noch mehr Opfer fordert als substaatliche Gewalt²⁰.

Bemerkenswert an dieser Definition ist jedoch das Fehlen eines „politischen Ziels“ als weiteres Definitionsmerkmal. So könnten auch bestimmte Handlungen der organisierten Kriminalität von dieser Definition erfasst werden. Gleichzeitig vermeidet das Fehlen des „politischen Ziels“ jedoch die daraus entstehenden Probleme dergestalt, dass dann allein aufgrund der Verfolgung eines bestimmten politischen oder gesellschaftlichen Ziels eine Handlung als terroristisch einzustufen wäre. Auch ist der Begriff des politischen Ziels so unbestimmt, dass er sich nur schwer handhaben lassen würde²¹, so dass gute Argumente dafür sprechen, dieses Element nicht aufzunehmen, auch wenn ein solches „politisches Ziel“ im allgemeinen Sprachgebrauch regelmäßig zu finden sein wird.

4. Definition der Europäischen Union

Auch auf Ebene der europäischen Union gibt es bereits seit längeren Bemühungen im Bereich der Schaffung einer übergeordneten Definition. Die Zusammenarbeit einiger europäischer Regierungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung blickt mittlerweile schon auf eine lange Geschichte zurück. Im Rahmen der 1976 begonnenen intergouvernementalen TREVI-Zusammenarbeit²² haben sich die damaligen EG-Mitgliedsstaaten fast ausschließlich mit der Zusammenarbeit bei der sogenannten „Terrorismusbekämpfung“ befasst²³. Im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusam-

¹⁹ *Oeter*, in: Koch, Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, S. 29, 44.

²⁰ *Lutz*, in: Koch, Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, S. 9, 15.

²¹ Dazu *Oeter*, in: Koch, Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, S. 29, 42.

²² *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale*. TREVI war eine Vorläuferorganisation der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen der Europäischen Union.

²³ *Lobkowitz*, S. 18 ff.

menarbeit (PJSZ), die 1993 als Dritte Säule des Maastrichter Vertrags eingeführt wurde, hatte das Vorgehen gegen den Terrorismus bereits zu diesem Zeitpunkt einen hohen Stellenwert inne. In der „Erklärung von La Gomera“ von 1995 wurde der Terrorismus als „eine Bedrohung der Demokratie der Menschenrechte und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, als schwerste Form der Kriminalität“ bezeichnet²⁴. Deswegen sei es „notwendig zur Verhinderung und wirksamen Bekämpfung terroristischer Akte eine tiefgreifende Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung der Mechanismen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu erreichen“²⁵.

Dies hat sich auch in den Normen des Sechsten Titels des EUV niedergeschlagen. In diesem wird zur Erreichung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, eine Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus als notwendig erachtet (Art. 29 EUV) und insbesondere die justizielle Zusammenarbeit auf das Vorgehen gegen den Terrorismus erstreckt (Art. 31 e) EUV). Zwar gibt es im Rahmen der Dritten Säule kein unmittelbar verbindliches Sekundärrecht, jedoch bietet das Konstrukt des Rahmenbeschlusses ebenfalls erhebliche Handlungsmöglichkeiten, auch wenn der Spielraum der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung naturgemäß größer ausfällt²⁶. Nachteilig wirkt sich allerdings das Einstimmigkeitsprinzip aus, das jedenfalls unter dem Eindruck des 11. Septembers 2001 trotzdem und überraschenderweise ein schnelles und umfassendes Vorgehen ermöglicht hat²⁷.

Innerhalb der Europäischen Union gibt es aufgrund dieser Bemühungen seit dem 13. Juni 2002 eine handhabbare Definition des Begriffes Terrorismus. Diese findet es sich in Art. 1. Abs. 1 des „Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung“²⁸. Danach sind solche der *enumerativ aufgeführten Straftaten in Art. 1 Nr. 1 a) bis i)* des Rahmenbeschlusses als terroristische einzustufen:

- *die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können [... und]*

²⁴ Europäischer Rat, Schlussfolgerung des Vorsitzes, Dokument Nr. Press 00400/95, Anlage 3, 15.-16.12.1995.

²⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerung des Vorsitzes, Dokument Nr. Press 00400/95, Anlage 3, 15.-16.12.1995.

²⁶ Zur Rechtsnatur von Rahmenbeschlüssen: *Streinz*, Europarecht, Rn 422; und Art. 34 Abs. 2 b EUV.

²⁷ Zu den näheren Verhandlungsabläufen in der EU nach dem 11. September 2001, *Monar*, in: Weidenfeld, Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, S. 136, 150–153.

²⁸ Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 2002/475/JI, ABl. 22.06.2002 L 164, S. 2.

- *die mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern*
- *oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen*
- *oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.*

Diese Definition deckt sich weitgehend mit der Definition der Vereinten Nationen in Art. 2 Abs. 1 b des „Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (1999)²⁹“. Dies ist deshalb nicht weiter überraschend, weil die Schaffung der EU-Definition in ausdrücklicher Anlehnung daran erfolgte³⁰. Bei der Definition der EU ist also eine *qualifizierte Form der Gewalt* notwendig, die eine bestimmte *Schädigungseignung* inne haben soll und eine *einschüchternde Intention* aufweisen muss. Es fehlt allerdings an der in der UN-Definition vorhandenen Einschränkung der Zielpersonen auf sogenannte „non-combatants“ (also auf nicht an Kampfhandlungen beteiligte Personen), was wohl aus dem Umstand resultiert, dass davon ausgegangen wird, dass auf dem Gebiet der Europäischen Union keine Bürgerkriege oder sonstige bewaffneten Kampfhandlungen erwartet werden.

Auch im Rahmen der zweiten Säule der EU, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), findet sich in Art. 1 Abs. 3 des „speziellen Gemeinsamen Standpunkts zur Bekämpfung des Terrorismus“³¹ eine vom Wortlaut her fast vollständig mit der in Art. 1 Abs. 1 des „Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung vom 13.06.2002“ identische Definition der terroristischen Handlung.

Somit besteht auf europäischer Ebene nun weitgehende Einigkeit und Klarheit darüber, was, als Minimalvoraussetzung, unter einer terroristischen Tat zu verstehen ist.

5. Definitionen im deutschen Recht

Lange Zeit bestand Einigkeit darüber, dass es im deutschen geschriebenen Recht keine Definition des Begriffs „Terrorismus“ gibt³². Eine ausdrücklich

²⁹ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, A/RES/54/109 vom 09.12.1999.

³⁰ *Middel*, S. 56.

³¹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.12.2001 (2001/931/GASP), ABl. 2001 L 344, S. 93.

³² *Zöller*, JZ 2007, 763, 764.

als solche erstellte Definition findet sich bis heute nicht. Doch gibt es mittlerweile in zwei Gesetzen Ansätze, die einer Definition nahe kommen. Ob diese auch im Hinblick auf die Definitionen von EU und UN den Anforderungen an eine solche gerecht werden, ist hier zu analysieren. Dies ist zum einen der 2003 neu gefasste § 129a Abs. 2 StGB und zum anderen der erst 2009 ins BKAG aufgenommenen § 4a Abs. 1 BKAG.

a) Definition in § 129a Abs. 2 StGB

§ 129a Abs. 2 StGB wurde durch Art. 1 Nr. 1 des „Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des EU-Rats zur Terrorismusbekämpfung vom 13. Juni 2002 und anderer Gesetze“ vom 22. Dezember 2003³³ grundlegend überarbeitet. Wie aus dem Titel des Gesetzes hervorgeht, setzt dieses die Vorgaben des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002³⁴ um.

Auf den Tatbestand und die Auslegung des § 129a Abs. 1 StGB ist später noch ausführlich einzugehen³⁵. In dem hier relevanten Zusammenhang geht es allein um die Frage, in wie weit in § 129a Abs. 2 StGB eine Definition der terroristischen Tat enthalten ist, die möglicherweise auch über den Anwendungsbereich des § 129a Abs. 2 StGB hinaus Bedeutung erlangen könnte.

Der hier interessierende Teil des § 129 a Abs. 2 StGB lautet:

[§ 129a Abs. 2 HS 2] [...] wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen,

und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

Der Wortlaut der Norm entspricht fast eins zu eins dem EU-Rahmenbeschluss³⁶. Lediglich einzelne Wörter wurden geändert, was zu einem daran liegt, dass ein Rahmenbeschluss ja nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, nicht aber hinsichtlich des genauen Wortlauts verbindlich ist³⁷. Zum

³³ BGBl. I S. 2836 vom 22.12.2003.

³⁴ Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 2002/475/JI, ABl. 22.06.2002 L 164, S. 2.

³⁵ s. unten C. III. 3. d).

³⁶ BGH, NJW 2006, 1603; kritisch zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses in deutsches Recht, *Fischer*, § 129a StGB Rn 6a und Rn 14.

³⁷ s. Art. 34 Abs. 2 b) EUV; und von Groeben/Schwarze/Bardenhewer-Rating, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 34 EUV Rn 8.

anderen daran, dass die Übersetzung des Rahmenbeschlusses selbst aus dem Englischen oder Französischen ins Deutsche teilweise zu einer Veränderung des ursprünglichen Inhalts führt, weswegen der Gesetzgeber sich bei der Umsetzung ins nationale Recht regelmäßig der französischen oder englischen Originaltexte des Rahmenbeschlusses bedient.

b) Definition in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG

§ 4a Abs. 1 BKAG wurde durch Art. 15 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008³⁸, das zum 01. Januar 2009 in Kraft getreten ist, in das Bundeskriminalamtsgesetz aufgenommen. Dieser normiert die Zuständigkeit des BKA für die Gefahrenabwehr in bestimmten Fällen. Dabei spielt der Begriff des „internationalen Terrorismus“ eine Hauptrolle. Eine Definition der „terroristischen Tat“ enthält dann § 4 Abs. 1 S. 2 BKAG, die im Wortlaut (fast) identisch zu der in § 129a Abs. 2 StGB ist. Wohl aufgrund eines Redaktionsversehens im Rechtsausschuss ist im Wortlaut des § 129a Abs. 2 StGB nur von einer Tat die Rede, die die erforderliche Bestimmung und Eignung haben muss³⁹. Dieser Fehler des § 129a Abs. 2 StGB wurde nicht in § 4 a Abs. 1 BKAG übernommen, sondern es wurde die Mehrzahl (Straftaten, können) eingefügt:

[§ 4a Abs. 1 S. 2 BKAG] Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus [...] Es kann in diesen Fällen auch Straftaten verhüten, die in § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.

Da beide Normen vom Wortlaut her praktisch identisch sind, können beide Definitionen zusammen analysiert und bewertet werden.

*c) Bewertung der Definitionen in § 129a Abs. 2 StGB
und § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG*

Fraglich ist nun, ob damit im geschriebenen deutschen Recht eine allgemeingültige Definition der „terroristischen Tat“ besteht.

³⁸ BGBl. 2008 I S. 2582.

³⁹ Der BGH legt dies jedoch dahingehend aus, dass es auch ausreicht, wenn eine der genannten Taten die Eignung und Bestimmung erst im Zusammenhang mit weiteren von der Vereinigung geplanten Taten aufweist BGH, NJW 2006, 1603.

Der Gesetzgeber geht in der Begründung des Gesetzentwurfs „zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze“ mit der hier vertretenen Argumentation davon aus, dass in Art. 1 des „Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung“⁴⁰ eine EU-weite Definition der terroristischen Straftaten zu finden ist⁴¹. Dennoch hat er darauf verzichtet, die Definition auch in Absatz 1 des § 129a StGB aufzunehmen. Vielmehr findet sich die Definition nur in Absatz 2 wieder. Eine ausdrückliche Begründung dafür bleibt der Gesetzentwurf schuldig. Lediglich die schwer verständliche Anmerkung, dass „die Katalogtaten in Absatz 2 der Definition der terroristischen Straftaten im Rahmenbeschluss angepasst werden“, findet sich noch in der Gesetzesentwurfsbegründung⁴².

Hinsichtlich der Vorgaben des Rahmenbeschlusses ist so ein Vorgehen unbedenklich, da ein Rahmenbeschluss im Rahmen der Dritten Säule der EU (Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit) lediglich Mindestvoraussetzungen für die Mitgliedstaaten verbindlich festlegt (vgl. Art. 31 Abs. 1 e) EUV). Dem Gesetzgeber bleibt es daher möglich, auch geringere Anforderungen an das Vorliegen einer strafbareren Handlung zu stellen als dies der Rahmenbeschluss vorsieht.

Es bestehen grundsätzlich zwei Auslegungsmöglichkeiten. Entweder der Gesetzgeber hat bewusst auf die höheren Anforderungen der Definition in Absatz 1 des § 129a StGB verzichtet, weil er der Ansicht war, eine Vereinigung, deren Ziel auf die Begehung solcher Straftaten gerichtet ist, sei schon als solche als „terroristischer Vereinigung“ strafwürdig.

Oder aber der Gesetzgeber ging stillschweigend davon aus, dass den in § 129 a Abs. 1 StGB erfassten Katalogtaten ohne weiteres die in Absatz zwei erforderliche Schädigungseignung und Einschüchterungsintention innewohnt. Dort sind nämlich nur schwerste Verbrechen gegen Leib, Leben und körperliche Freiheit erfasst.

Mittlerweile hat sich der BGH in drei Entscheidungen mit den Voraussetzungen des § 129a Abs. 2 StGB befasst. Er ist dabei der Ansicht, dass die Aufnahme der Bestimmung und Eignung zu einer im Vergleich zur früheren Rechtslage deutlichen Einschränkung der Strafbarkeit wegen mitgliedschaftlicher Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung gemäß § 129a Abs. 2 StGB führt⁴³. Auch hat der BGH an die Eignung und Bestimmung der Taten relativ hohe Anforderungen gestellt, auf die später noch genauer ein-

⁴⁰ ABl. EG Nr. L 164.

⁴¹ Bundestags-Drucksache 15/813, 08.04.2003, S. 5.

⁴² Bundestags-Drucksache 15/813, 08.04.2003, S. 6.

⁴³ BGH, NSTZ 2008, 146.

zugehen ist⁴⁴. Bei Zugrundelegung dieser Anforderungen erscheint es äußerst zweifelhaft, dass jeder geplanten Begehung einer Tat iSv § 129a Abs. 1 StGB eine solche Bestimmung und Eignung im Sinne des Absatzes 2 inneohnt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber hier allein Vereinigungen mit dem Zweck besonders schwerwiegende Taten zu begehen, mit der hohen Strafdrohung belegen wollte⁴⁵.

Damit bleibt es bei dem zumindest vom Wortlaut der Überschrift des § 129a StGB her widersinnigen Ergebnis, dass jemand zwar wegen Gründung oder Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung nach § 129a Abs. 1 StGB strafbar sein kann, jedoch gleichzeitig keine terroristische Handlung im Sinne der in § 129a Abs. 2 StGB umgesetzten Definition des Rahmenbeschlusses verwirklicht hat. Dies spricht dagegen anzunehmen, dass in § 129a Abs. 2 StGB eine allgemeingültige Definition des Begriffs der terroristischen Tat für das deutsche Recht zu finden ist. Vielmehr bedingen diese Voraussetzungen lediglich eine Einschränkung der Strafbarkeit für die Taten der leichteren Kriminalität in dem dort aufgeführten Absatz.

Fraglich ist, ob sich durch den neu eingefügten § 4a BKAG eine andere Bewertung für die Frage des Vorhandenseins einer umfassenden Definition ergibt. Dabei ist insbesondere die Beziehung des oben aufgeführten Satz 2 des § 4a Abs. 1 BKAG zu dem Satz 1 der Norm fraglich. Abgesehen davon, dass der Gesetzgeber durch die Formulierung „in diesen Fällen“ davon auszugehen scheint, die Verhütung von Straftaten sei ein Unterfall der Abwehr von Gefahren⁴⁶, ist auch das Verhältnis der Begriffe „internationaler Terrorismus“ zu Taten iSv § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB mit der erforderlichen Bestimmung und Eignung unklar. Einerseits scheint der Satz 1 eine Einschränkung dergestalt zu begründen, dass nur solche Gefahren abgewehrt werden dürfen, die einen internationalen Bezug haben. In Satz 2 sind dagegen auch Fälle des nationalen Terrorismus vom Wortlaut mit erfasst. Andererseits scheint der Begriff des (internationalen) Terrorismus in Satz 1 jedoch weiter gefasst zu sein, da ansonsten direkt auf § 129a hätte Bezug genommen werden können. Allein die Unterscheidung zwischen Abwehr von konkreten Gefahren und der Verhütung von Straftaten würde nicht die Aufteilung in zwei Sätze rechtfertigen. Davon, dass der Begriff in Satz 1 weiter gemeint ist als der in Satz 2, geht anscheinend auch die Gesetzesbegründung zu dem ersten Entwurf des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt⁴⁷ aus. Somit

⁴⁴ BGH, NStZ 2008, 146; BGH, NJW 2008, 86; BGH, NJW 2006, 1603.

⁴⁵ So auch *Fischer*, § 129a StGB Rn 6f. und *Schäfer*, in: MüKo § 129a StGB Rn 45.

⁴⁶ Zum Verhältnis beider Begriffe zueinander siehe unten D. II. 1.

⁴⁷ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 18.

unterscheidet der Gesetzgeber auch hier zwischen der Definition der „terroristischen Handlung“ des EU-Rahmenbeschlusses und dem Begriff des (internationalen) „Terrorismus“.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass es zwar auf EU-Ebene eine Definition gibt und diese auch nun sogar mehrmals Eingang in das positive deutsche Recht gefunden hat, diese jedoch zumindest im deutschen Recht keine allgemeingültige Definition der „terroristischen Tat“ bildet⁴⁸.

Dennoch kann sie als Anhaltspunkt dafür herangezogen werden, was eine terroristische Tat sein kann. Eine unbesehene direkte Anwendung verbietet sich aber aufgrund der Systematik im deutschen Recht. Dabei ist abzuwarten, wie die Praxis und die Gerichte solche Tatbestände wie § 129a Abs. 2 StGB, § 4a Abs. 1 BKAG und Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG auslegen werden, in denen direkt auf den Begriff „Terrorismus“ Bezug genommen wird.

II. Definition der „Internationalität“

Bevor die Frage geklärt werden kann, wie die Zusammenarbeit beim Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus ausgestaltet ist, muss vorher noch geklärt werden, was unter *internationalem* Terrorismus zu verstehen ist.

1. Geschichtliche Strömungen des Terrorismus

Dafür ist ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung des Terrorismus in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts notwendig. Man unterscheidet zwei Begründungsstränge des Terrorismus. Einmal den „ethno-nationalen Terrorismus“, bei dem es um separatistische Forderungen bis hin zu einem eigenen Staat geht⁴⁹ (so etwa die Palästinensische Befreiungsfront (PLO) in Israel, die Irisch-Republikanische Armee (IRA) in Nordirland oder die Organisation Baskenland und Freiheit (ETA)). Diese sind schon von ihren Forderungen und Zielen her auf bestimmte Regionen begrenzt. Zwar bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass sich die Aktivitäten solcher Gruppen auf ein Staatsgebiet beschränken (so bei der ETA, die sowohl das spanische wie auch das französische Baskenland für sich beansprucht) aber doch in ihren direkten Auswirkungen auf geographisch abgrenzbare Bereich begrenzt bleibt. Auch wenn es immer wieder einzelne Aktionen gibt, die auch außerhalb des Staatsgebiets ausgeführt werden, weisen sie doch immer einen regionalen Bezug auf.

⁴⁸ So auch *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 3.

⁴⁹ *Dietl/Hirschmann/Tophoven*, S. 22.

Zum anderen gibt es den „ideologisch-weltanschaulichen“ Terrorismus, der sich je nach politischer Ideologie in zwei Richtungen aufteilen lässt. Einmal den säkularen „sozialrevolutionären Terrorismus“ und zum anderen den „ideologisch-religiösen Terrorismus“⁵⁰.

Der „sozialrevolutionäre Terrorismus“, der auch als Linksterrorismus bezeichnet wird, hat das Ziel, die gesellschaftliche Ordnung (und den Kapitalismus als Wurzel des Übels) in den europäischen Ländern zu ändern. Diese Bewegungen gründeten sich Anfang der siebziger Jahre und endeten alle entweder durch Selbstauflösung oder Zerschlagung in den neunziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts. Beispiel dafür sind die Rote Armee Fraktion (RAF) in Deutschland, die Cellules Communistes Combattantes (CCC) in Belgien, die Brigade Rosse (BR) in Italien und die Action Directe (AD) in Frankreich. Auch wenn sich die terroristischen Aktivitäten dieser Organisationen nicht ausschließlich auf dem jeweiligen Staatsgebiet abspielten (so zum Beispiel die Besetzung und Geiselnahme in der deutschen Botschaft in Stockholm am 24. April 1975 durch die RAF) und es auch Zusammenarbeiten mit Terrorgruppen aus anderen Ländern gab (Entführung der Lufthansamaschine Landshut am 3. Oktober 1977 durch ein Kommando der palästinensischen PFLP), bezogen sich die Forderungen und zumindest die Nahziele primär immer auf einen einzelnen Staat.

Der „ideologisch-religiöse Terrorismus“ erlebte seinen Aufschwung seit Anfang 1980. Grundlage sind religiöse Ideologien oder Weltanschauungen, die in oft neuer Interpretation als Legitimation der durchgeführten Handlungen dienen. Beispiel dafür sind die Ōmu Shinrikyō Sekte in Japan und Russland, die Hamas in Israel (die zwar auch separatistische Ziele verfolgt aber dies aufgrund der Qubt-Azzam-Dschihad-Ideologie) oder der islamistische beziehungsweise dschihadistische Terrorismus von Al-Quaeda. Gerade letztere sehen sich durch den ausgerufenen globalen Jihad in einer religiösen Pflicht zum Tätigwerden⁵¹. Insbesondere der ideologisch-religiöse Terrorismus ist in besonderem Maße international, da Ideologien naturgemäß nicht auf bestimmte Regionen beschränkt sind, sondern überall dort hinreichen, wo sich Anhänger finden lassen⁵². Dazu kommt immer häufiger der Einsatz von Selbstmordattentätern und die Auswahl von sogenannten weichen Zielen, die nur schwer zu schützen sind⁵³.

⁵⁰ Dietl/Hirschmann/Tophoven, S. 22.

⁵¹ Krauß, in: LK, § 129a StGB Rn 75.

⁵² Dietl/Hirschmann/Tophoven, S. 26.

⁵³ Krauß, in: LK, § 129a StGB Rn 75.

2. Internationalität im deutschen Recht

Gesetzlich geregelt findet man den Begriff der „Internationalität“ zum einen im Zusammenhang mit Terrorismus in § 4 Abs. 1 Nr. 3 BKAG. Darin ist, wie oben gezeigt, die Zuständigkeit des BKA für bestimmte Fälle der Strafverfolgung von terroristischen Vereinigungen geregelt. Der dort verwendete Begriff der „internationalen Straftaten“ bedeutet nach der allgemein gültigen Auslegung des Begriffs im Interpol-Verkehr *„die Einbeziehung mindestens zweier Staaten“*⁵⁴.

Das entspricht auch der Auslegung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, in dem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ geregelt ist. Nach der Definition bedeutet der Zusatz „international“ in diesem Zusammenhang *„die Bekämpfung von Handlungen, die in ihren Wirkungen über einen einzelnen Staat hinausreichen“*⁵⁵. Damit werden ausschließlich auf Deutschland beschränkte Aktivitäten ausgenommen⁵⁶.

Im auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG gestützten § 4a Abs. 1 BKAG ist ebenfalls von Internationalität die Rede. Die Gesetzesentwurfsbegründung versteht darunter *„Straftaten, die in Deutschland begangen werden können und einen internationalen Bezug aufweisen oder bei deren Begehung im Ausland ein Deutschland-Bezug gegeben ist“*⁵⁷. Dabei erscheint unklar, ob darunter auch sogenannte „home grown terrorists“ fallen würden⁵⁸. Die Gesetzesbegründung geht jedenfalls davon aus, dass auch bei lediglich in Deutschland tätigen Gruppen diese Voraussetzungen durch die Einbindung in international propagierte ideologische Strömungen, etwa einen weltweiten „Jihad“ erfüllt sind⁵⁹. Ob dies dem Wortlaut der Norm gerecht wird, scheint sehr bedenklich⁶⁰. Insbesondere kann die Bedeutung des Wortes „international“ in § 4a Abs. 1 BKAG nicht über die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG hinausreichen, da ansonsten ein Verstoß gegen die grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenz vorliegen würde. Eine der Gesetzesbegründung zu § 4 a Abs. 1 BKAG folgende Auslegung würde schließlich auch zu seltsamen Ergebnis-

⁵⁴ Ahlf, § 4 BKAG Rn 8.

⁵⁵ Seiler, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 73 GG Rn 43; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu, Art. 73 Rn 122c.

⁵⁶ Seiler, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 73 GG Rn 43.

⁵⁷ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 19.

⁵⁸ Also solche Personen, die in der westlichen Welt, teilweise sogar in Deutschland aufgewachsen sind. Dazu Roggan, CILIP (90) 2008 13, 15.

⁵⁹ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 19.

⁶⁰ Ebenfalls ablehnend Hilbrans, Datenschutznachrichten 2008, 60, 62; Bäcker, S. 34.

sen führen. Damit könnte man selbst kommunistische Gruppierungen in Deutschland als international bezeichnen, da diese schließlich ebenfalls in eine weltumspannende ideologische Strömung eingebunden sind.

Aus dem hier Dargelegten lässt sich folgender Schluss ziehen: Internationalität in Sachen Terrorismus bedeutet zum einen, dass die terroristische Organisation nicht nur in einer bestimmten, abgrenzbaren Region aktiv ist (internationales Aktionsfeld) und zum anderen, dass sich die Aktivitäten der Organisation nicht allein gegen einen Staat richten (internationaler Gegner)⁶¹. Dann handelt es sich im Sinne dieser Arbeit um „internationalen“ Terrorismus.

3. Internationale terroristische Vereinigungen in Deutschland

Um einen ersten Überblick über den tatsächlich existierenden internationalen Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland zu bekommen, bietet es sich an, auf entsprechende Gruppierungen genauer einzugehen. Einen Anhaltspunkt dafür bieten die Gruppierungen, gegen die in Deutschland ein Ermittlungsverfahren nach den §§ 129, 129a oder § 129b StGB eingeleitet wurde.

Im Bereich es islamischen beziehungsweise jihadistischen internationalen Terrorismus ist seit Anfang der neunziger Jahre eine Zunahme der Aktivitäten internationaler terroristischer Vereinigungen zu verzeichnen. Zu Beginn nutzten diese die Bundesrepublik Deutschland vor allem als logistischen Stützpunkt, so etwa die „algerische islamische Heilsfront“ (FIS) und die „islamische Untergrundarmee“ (GIA), die vornehmlich in Algerien und Frankreich tätig waren⁶². Seit Ende der neunziger Jahre treten verstärkt Vereinigungen auf, die in Strömungen wie den „internationalen Jihad“, der als „Krieg gegen die Ungläubigen“ übersetzt wird, eingebunden sind⁶³. Dazu gehören unter anderen die „Islamisches Dschihad Union (IJU)⁶⁴“, „Al Qaeda⁶⁵“, „Al Qaeda im Zweistromland“, „Al Qaeda im islamischen

⁶¹ Ähnlich, *Tams*, DÖV, 2007, 367, 373; *Stettner*, in: Dreier, Art. 73 GG Rn 53; a.A. *Degenhardt*, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 73 Rn 47, der Interantionalität auch dann bejaht, wenn von einem Staats aus gegen einen anderen Staat vorgegangen wird.

⁶² *Kersten*, Kriminalistik, 2002, 7, 9.

⁶³ Vergleiche unter anderem BGH, NStZ 1999, 503; BGH, NStZ 200, 27; BGH, CR 2002, 378; BGH, NStZ-RR 2002, 300, BGH, NStZ-RR 2004, 40; BGH, NStZ-RR 2005, 73; BGH, NStZ2007, 230; BGH Urteil vom 14.08.2009, 3 StR 552/08; BGH, NJW 2007, 2782; BGH, BeckRS 2008, 10809; BGH, BeckRS 2008, 19276; BGH, NJW 2009, 3448; BGH Ermittlungsrichter BeckRS 2008, 07102.

⁶⁴ Zur Sauerlandgruppe und der Beziehung zur IJU siehe unten H. III.

⁶⁵ Zu den Hintergründen von Al Qaeda vergleiche auch die Ausführungen des BGH, NJW 2009, 3448 f.

Maghreb“ „Ansar al Islam“, und die Gruppierung „Das Bataillon von Bilal Al Habshi“. All diese sind bisher bereits in Deutschland strafrechtlich in Erscheinung getreten⁶⁶. Bis auf die letzte werden alle diese Vereinigungen auch auf der Liste der terroristischen Organisationen der Europäischen Union aufgeführt. Daneben hatte die sogenannte „Meliani-Gruppe“ Ende 2000 einen Anschlag in Straßburg geplant, wobei die vier mutmaßlich Beteiligten vorher in Frankreich festgenommen werden konnten, jedoch ihre Planung zum Großteil in Deutschland vornahmen⁶⁷. Hauptbedeutung hat Deutschland für diese Vereinigungen vor allem als Finanzierungs-, Logistik und Rekrutierungsraum⁶⁸, auch wenn Deutschland zunehmend zum Aktionsraum dieser Gruppierungen wird. All die aufgezählten Vereinigungen sind der oben dargestellten Strömung des „ideologisch-religiösen Terrorismus“ zuzurechnen.

Demgegenüber bestehen in Deutschland auch Strömungen von „ethno-nationalen Terrorismus“ gerade im Hinblick auf separatistische Bewegungen innerhalb des Gebietes der Türkei. So wurden unter anderem terroristischen Vereinigungen innerhalb der „türkischen Revolutionären Volksbefreiungsfront“ (DHKP-C)⁶⁹, der „Partei für ein freies Leben in Kurdistan“ (PJAK) sowie der „Türkischen Kommunistischen Partei/Marxisten-Leninisten“ (TKP/ML) in Deutschland strafrechtlich auffällig⁷⁰. Dazu kamen bisher immer wieder Gruppierungen um die Führungsebene der kurdischen Arbeiterpartei PKK beziehungsweise ihre Splitter- und Nachfolgeorganisationen⁷¹, die allerdings mittlerweile aufgrund der Aufgabe von Gewaltaktionen nur noch als kriminelle Vereinigungen verfolgt werden⁷².

⁶⁶ Bundestags-Drucksache 16/10045, 24.07.2008, S. 10; *Kersten*, Kriminalistik, 2002, 7, 12 und *Klink*, der Kriminalist, 2003, 341, 343 nennen noch die „Ägyptische Al-Jihad al Islami“, die „kaschmirische Harkat ul-Mujaheddin“, den „Jihad Islami in Bangladesch“, die „ägyptische Al-Jama'at al-Islam“ sowie die „islamische Bewegung Usbekistan“ (IBU). Bundestags-Drucksache 16/11333, 10.12.2008, S. 3, führen außerdem noch Strafverfahren nach § 129b StGB gegen „Jemaah Islamiya“, „Todgeweihte der 29. Division“, „Islamisch Internationale Brigade“, und „Jash Ansa al Sunna“ aufgeführt. Eine weitere Übersicht findet sich in Bundestags-Drucksache 17/999, 15.03.2010, S. 31 f.

⁶⁷ *Kersten*, Kriminalistik 2002, 7, 9; Urteil des OLG Frankfurt am Main vom 10.03.2003; BGH 3 StR 342/03, 08.10.2003.

⁶⁸ *Griesbaum*, in: Griesbaum, FS Nehm, S. 125.

⁶⁹ BGH, StV 1999, 352; die DHKP-C ist eine Abspaltung der marxistisch-leninistischen Organisation „Devrimci Sol“, die seit den neunziger Jahren als terroristische Vereinigung verfolgt wird, *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 73.

⁷⁰ Bundestags-Drucksache 16/10045, 24.07.2008, S. 10.

⁷¹ BGHSt 49, 268 ff.; zu den Tätigkeiten und Problemen bei der Verfolgung der PKK, *Schübel*, NSTZ 1997, 105.

⁷² *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 72; dazu KG Berlin, BeckRS 2008, 21231.

III. Materiellstrafrechtliche Regelungen gegen Terrorismus

Nachdem nun eine Definition des Begriffes „internationaler Terrorismus“ erfolgt ist, muss gleichzeitig festgestellt werden, dass diese für die Arbeit des BKA und des GBA nur marginale Bedeutung hat. Viel wichtiger ist es, gerade auf dem Gebiet der Strafverfolgung, den abstrakten Begriff des internationalen Terrorismus in konkrete Straftatbestände zu „übersetzen“. Wendet man sich dabei dem materiellen Strafrecht zu, so fällt als erstes auf, dass es außer mit § 129a und § 129b StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen (im Ausland)) keine Strafvorschriften gibt, die in der Überschrift oder im Wortlaut den Begriff „Terror“ oder „Terrorismus“ beinhalten. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Strafnormen, die direkt oder indirekt der Pönalisierung terroristischer Handlungen dienen. Die für diese Arbeit wichtigsten Normen sollen hier einmal kurz vorgestellt werden, damit ersichtlich wird, an welche strafrechtlichen Verhaltensweisen die Zuständigkeit von BKA und GBA anknüpft. Dabei erfolgt hier jedoch keine vollständige Kommentierung der strafrechtlichen Normen. Vielmehr sollen lediglich die Tatbestandsmerkmale hervorgehoben werden, die für die Arbeit von GBA und BKA von besonderer Bedeutung sind.

1. Probleme bei der Pönalisierung terroristischer Handlungen

Die Verhinderung terroristischer Straftaten durch das Strafrecht ist schon vom Ausgangspunkt her problematisch. Strafrecht ist von seiner Grundausrichtung her reaktiv. Das heißt, es setzt erst ein, wenn eine strafbare Handlung bereits begangen wurde. Als Reaktion des Staates auf begangenes Unrecht folgt die Verhängung einer Strafe. Auch wenn die Regeln vom Versuch nach §§ 22, 23 StGB eine Bestrafung bereits vor der eigentlichen Tatbegehung ermöglichen, so ist es doch eher vom Zufall abhängig, ob es den Strafverfolgungsorganen gelingt eine Tat bereits im Zeitpunkt des Versuchs, also gerade beim unmittelbaren Ansetzen des Täters nach § 22 StGB⁷³, zu entdecken und damit die konkrete Tatausführung zu verhindern⁷⁴. Abgesehen davon ist es nach dem Grundgesetz nicht die primäre Aufgabe des Strafrechts, die Begehung von Straftaten zu verhindern. Prä-

⁷³ Zum „unmittelbaren Ansetzen“ und den verschiedenen Theorien, *Eser*, in: Schönke/Schröder, § 22 StGB, Rn 39 ff. m. w. N.

⁷⁴ Man bedenke nur den Fall der sogenannten Kofferbomber von Köln vom 31. Juli 2006. Deren selbstgebaute Bomben wurden nicht etwa von den Sicherheitsbehörden entdeckt, sondern die Tat blieb nur wegen des Nicht-Funktionierens der Sprengvorrichtungen (so die bisherigen Erkenntnisse) im Stadium des untauglichen Versuchs stecken, dazu siehe unten H. II.

ventive Aspekte sind Sache des Polizei- beziehungsweise Gefahrenabwehrrechts.

Jedoch gibt es nach den Erkenntnissen der Kriminologie auch präventive Aspekte im Bereich des Strafrechts. So soll nach der Lehre von der negativen Generalprävention bereits die Androhung von Strafe auf die Bevölkerung abschreckend wirken und sie von der Begehung von Straftaten abhalten⁷⁵. Nach der Lehre von der negativen Spezialprävention ist es vor allem der Täter, der durch die Strafe von weiteren, neuen Tatbegehungen abgeschreckt werden soll⁷⁶.

Ob und in welchem Maße diese präventiven Wirkungen tatsächlich Einfluss auf die Tatbegehung haben, ist gerade im Bereich der Generalprävention aus naheliegenden Gründen durch die Kriminologie noch nicht hinreichend geklärt⁷⁷. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass es methodisch äußerst schwierig ist, festzustellen, wie sich die Adressaten des Strafrechts ohne jedwede Strafdrohung verhalten würden. Allenfalls kann festgestellt werden, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung rechtskonform verhält⁷⁸.

Doch gerade im Bereich des internationalen Terrorismus, mit seinen neuen Erscheinungsformen und den ideologischen Verblendungen der Täter, wird immer öfters vorgetragen, dass dort die präventive Wirkung sehr viel geringer sei als in Bereichen des „normalen“ Strafrechts⁷⁹. Jedenfalls gehe sie insbesondere bei Selbstmordattentätern naturgemäß gänzlich fehl⁸⁰. Auch bei sonstigen als terroristisch einzustufenden Tätern darf die generalpräventive Wirkung grundsätzlich nicht überschätzt werden⁸¹. Bezogen auf den Bereich der Präventionsforschung formuliert diese Erkenntnisse *Jakobs*: „Eine normative Erwartung, die sich an eine bestimmte Person richtet,

⁷⁵ *Roxin*, Strafrecht AT I, § 3 Rn 11 f.

⁷⁶ *Roxin*, Strafrecht AT I, § 3 Rn 21 f.

⁷⁷ Zu den Problemen der Spezial- und Generalpräventionsforschung *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn 82 m. w. N.

⁷⁸ Vgl. BKA, Die Polizeiliche Kriminalstatistik 2011 Kurzbericht, S. 10; danach gab es etwa 2,1 Millionen Tatverdächtige bei einer Gesamtbevölkerung von 82 Millionen. Wobei in dieser Zahl noch nicht die sonstigen Personen eingerechnet sind, die sich zeitweise oder für immer in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.

⁷⁹ *Benöhr*, FoR 2002, S. 53; *Gehrken*, FoR 2000, S. 94.

⁸⁰ Der Bundesinnenminister *Schäuble* formulierte dies bei seiner Rede bei der 5. Handelsblattkonferenz am 9. September 2008 in Berlin folgendermaßen: „Die Generalprävention basiert auf der abschreckenden Wirkung einer solchen Strafe für andere Menschen, die nicht ins Gefängnis kommen wollen und deswegen lieber keine Straftaten begehen. Selbstmordattentäter kann man aber nicht ins Gefängnis stecken. Und nach unserer Strafprozessordnung muss ein Ermittlungsverfahren oder ein Strafprozess eingestellt werden, wenn der Beschuldigte tot ist.“

⁸¹ *Sturm*, MDR 1977, 6, 7.

verliert ihre Orientierungskraft, wenn ihr die kognitive Untermauerung durch diese Person fehlt“⁸².

Die Gesetzgebung reagiert auf diese Ergebnisse mit einer Umorientierung des Strafrechts. Dieses „moderne“ Strafrecht verlässt im Bereich des Terrorismus die Aspekte der General- und Spezialprävention und versucht stattdessen bereits die Begehung von Straftaten durch das Strafrecht selbst zu verhindern. Dies kann, da die Regeln zum Versuch dafür ungeeignet sind, nur durch die Schaffung neuer Arten von Straftatbeständen erfolgen. Erfolgsversprechend sind dabei insbesondere die selbstständige Pönalisierung von Vorbereitungshandlungen, abstrakte Gefährdungsdelikte und solche, die an den Zusammenschluss mehrere Personen zu bestimmten Zwecken anknüpfen.

2. Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen

Ein grundlegendes Prinzip unseres Strafrechts ist, dass nur die Tatbestandsverwirklichung und allenfalls noch Versuchs- und Teilnahmehandlungen bestraft werden⁸³. Vorbereitungshandlungen sind als solche nicht strafbar. Doch finden sich im Strafgesetzbuch mittlerweile mehrere Ausnahmen von diesem Grundsatz⁸⁴. Diese werden in der strafrechtlichen Literatur in drei wesentliche Fallgruppen aufgeteilt.

Zum einen die „*unselbständige Ausdehnung von Straftatbeständen*“. Diese findet man immer dort, wo der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass Tatbestand und Effektivität des Rechtsschutzes einen möglichst frühen Zugriff gebieten würden⁸⁵. Diese Fallgruppe findet sich insbesondere bei zahlreichen Staatsschutzdelikten (§§ 83, 87, 98, 99 StGB; ebenso § 234a Abs. 3 und § 316c Abs. 4 StGB) verwirklicht.

Zum anderen *selbständige Vorbereitungstatbestände*. In dieser zweiten Fallgruppe werden Fälle erfasst, bei denen der Gesetzgeber bestimmte Handlungen wegen ihrer typischen Ausprägung und besonderen Gefährlichkeit in einem eigenständigen Delikt unter Strafe stellen will, obwohl die beschriebene Tat materiell eigentlich nur die Vorstufe zu einer anderen Tat darstellt⁸⁶. Dazu gehören etwa Tatbestände im Vorfeld von Täuschungen

⁸² *Jakobs*, ZStW, 117 (2005), 839, 842. Wobei *Jakobs* selbst die negative Generalprävention als Zweck von § 129a StGB ablehnt, da der Täter dann nicht wegen *seiner* eigenen Gefährlichkeit, sondern wegen der Deliktsneigung *anderer* Personen bestraft werden würde, er „als Teil des Kollektivs der Feinde behandelt werden würde“, *Jakobs*, ZStW, 117 (2005), 839, 850.

⁸³ *Roxin*, Strafrecht AT II, § 28 Rn 5.

⁸⁴ Dazu auch *Sieber*, NStZ 2009, 353, 357 f.

⁸⁵ *Hillenkamp*, in: LK, Vor § 22 StGB, Rn 7.

⁸⁶ *Jescheck/Weigend*, Strafrecht AT, § 49 Abs. 6 2b.

(§§ 263a Abs. 3, 264, 264a, 265, 265b⁸⁷, 265b, und 267 Abs. 1 Alt 1 StGB) oder als Paradebeispiel die „Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens“ in § 310 StGB (sowie die §§ 96, 149, 176 Abs. 4, 219b, und 275 StGB).

Die letzte Fallgruppe bilden die strafbaren „*Vorstufen der Teilnahme*“. Bei diesen wird der Zusammenschluss mehrere Personen aufgrund der darin liegenden gefährlichen Bindung der Beteiligten, beziehungsweise wegen des aus der Kontrolle des Anstifters gerateten Tatanstoßes unter Strafe gestellt⁸⁸. Diese Fallgruppe findet sich insbesondere in § 30 StGB sowie in den Vereinigungsdelikten der §§ 129, 129a und § 129b StGB.

Diese Einteilung bildet jedoch nicht etwa einen abschließenden Katalog der zulässigen Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen. Vielmehr ist dies lediglich eine Kategorisierung der bisherigen Straftatbestände durch die Literatur. Gerade im Bereich der neuen Straftatbestände zum Vorgehen gegen Terrorismus wird sich zeigen, dass sich der Gesetzgeber nicht an diese Kategorien gebunden fühlt. Dies auch deswegen, weil ihm vom Bundesverfassungsgericht bei der Schaffung neuer Straftatbestände ein weiter Spielraum gelassen wird. Das Bundesverfassungsgericht zieht nämlich insbesondere das Rechtsgutskonzept nicht als Prüfungsmaßstab heran, sondern misst Straftatbestände allein an dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Verhältnismäßigkeitsprinzip⁸⁹. Danach ist ein Straftatbestand nur ungeeignet, wenn „die Maßnahme im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes eindeutig als zweckuntauglich festgestellt werden könnte“⁹⁰. Die vielfach in der Literatur bemühte Formel des Strafrechts als „ultima ratio“ allen staatlichen Handelns steht dabei ebenfalls vielfach nur als leere Floskel im Raum. Grenzen zieht dem Gesetzgeber allenfalls noch Art. 103 Abs. 2 GG, wenn allzu unbestimmte Strafgesetze geschaffen werden.

Hier nun also ein kurzer Überblick über die wichtigsten Tatbestände und Anknüpfungspunkte des Strafgesetzbuchs im Bereich des internationalen Terrorismus.

⁸⁷ § 265 stellt etwa bestimmte Handlungen im Vorfeld eines Versicherungsbezugs unter Strafe, ohne dass auch nur versucht worden sein muss, die Versicherung überhaupt zu täuschen; vgl. insbesondere zum strittigen Rechtsgut „der sozialen Leistungsfähigkeit des Allgemeininteressen dienenden Versicherungswesens“, *Perron*, in: Schönke/Schröder, § 265 StGB Rn 2.

⁸⁸ *Eser*, in: Schönke/Schröder, Vor § 22 StGB, Rn 14.

⁸⁹ Zum Rechtsgutskonzept *Roxin*, Strafrecht AT I, § 2 Rn 86 bzw. Rn 2 ff. Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip BVerfGE 23, 127, 133; BVerfGE 90, 145, 172 ff.

⁹⁰ BVerfGE 39, 210, 230.

3. Vereinigungsdelikte, § 129 bis § 129b StGB

Die §§ 129, 129a und 129b gehören – nach umstrittener Auffassung – zur letztgenannten Fallgruppe der Strafbarkeit bestimmter Vorstufen der Teilnahme⁹¹. Bestraft wird – allgemein gesagt – der Zusammenschluss Mehrerer zum Zwecke der Begehung strafbarer Handlungen. Als Kehrseite erfassen Vereinigungsdelikte aber auch nur die Tätigkeiten, die auf die Vereinigung bezogen sind und mit dieser in einem Zusammenhang stehen⁹².

a) Geschichtliche Vorläufer der Vereinigungsdelikte

Vereinigungsdelikte sind keine Erfindung der Moderne. Bereits im 18. Jahrhundert finden sich erste Ansätze dieser besonderen Art der Strafrechtsdelikte. Am 20. Oktober 1798 erließ Friedrich Wilhelm III. König v. Preußen das „*Edikt zur Verhütung und Bestrafung geheimer Verbindungen, welche der allgemeinen Sicherheit nachteilig werden können*“⁹³. Darin hieß es:

Wir erklären daher für unzulässig und verbieten hiermit Gesellschaften und Verbindungen,

(I.) deren Zweck, Haupt- oder Nebengeschäft darin besteht über gewünschte oder zu bewirkende Veränderungen in der Verfassung oder in der Verwaltung des Staates, oder über die Mittel, wie solche Veränderungen bewirkt werden können, oder über die zu diesem Zweck zu ergreifende Maßregeln, Beratschlagungen, in welcher Absicht es sei, anzustellen [...] ⁹⁴.

Das Edikt selbst nahm wiederum Bezug auf die §§ 184, 185 des Allgemeinen Preußischen Landrechts:

Heimliche Verbindungen mehrere Mitbürger des Staates müssen, wenn sie auf den Staat selbst und dessen Sicherheit Einfluss haben könnten, von den Verbundenen bei Vermeidung nachdrücklicher Geld- und Leibesstrafe der Obrigkeit zur Prüfung und Genehmigung angezeigt werden.

Am 06. Januar 1816 erließ Preußen zusätzlich die „*Verordnung gegen geheime Gesellschaften*“⁹⁵. Diese enthielt inhaltlich aber keine wesentlichen Änderungen, sondern sollte lediglich das Edikt von 1798 erneut in Erinnerung bringen. Bemerkenswert an den Normen ist dabei zum einen der hohe Abstraktionsgrad der Vorschriften, also dass Verbindungen anhand objekti-

⁹¹ Dieser Streit hängt von der Frage ab, welches Rechtsgut die §§ 129 ff. StGB schützen, dazu gleich.

⁹² Schäfer, in: MüKo, § 129 StGB, Rn 5.

⁹³ Abgedruckt bei Huber, Dokumente, Band 1, S. 58 Nr. 21.

⁹⁴ Originaldokument einsehbar unter www.ub.uni-bielefeld.de/diglib/aufkl/browse/blpolizeiukultur/21801.html.

⁹⁵ Abgedruckt bei Huber, Dokumente, Band 1, S. 57, Nr. 20.

ver Merkmale unter Strafe gestellt wurden, sowie die für die damalige Zeit neuartige Bezugnahme auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und nicht auf die Person des Herrschers⁹⁶. Den Strafverfolgungsbehörden sollte mit dem Edikt ein Mittel in Hand gegeben werden, um bereits im Vorfeld revolutionäre Umsturzversuche verhindern zu können, ohne jedoch das Stadium des strafbaren Versuchs der konkret geplanten Straftat abwarten zu müssen. Einsatz fand das Gesetz vor allem gegen die damaligen Burschenschaften und Turnvereine, später auch gegen die Handwerker und Arbeiterverbände⁹⁷. Höhepunkt der Nutzung war die Verhängung zahlreicher Todesurteile und langjähriger Haftstrafen gegen die damaligen Teilnehmer der 30er Revolution aufgrund eben dieses Ediktes von 1798⁹⁸.

Einen wichtigen Meilenstein zur Entwicklung des heutigen Organisationsstrafrechts markiert die Einführung eines neuen Tatbestandes durch preußisches Gesetz vom 07. Januar 1838. Durch dieses wurden erstmals neben den staatsfeindlichen und geheimen, auch die „kriminellen Verbindungen“ unter Strafe gestellt⁹⁹. Die Norm war dem heutigen § 129 StGB bereits in Struktur und Aufbau ähnlich.

Durch die Einführung des *Preußischen Strafgesetzbuchs* vom 14. April 1851 traten die bisherigen Straftatbestände außer Kraft¹⁰⁰. Das Preußische Strafgesetzbuch stellte unter dem Titel „Vergehen wider die öffentliche Ordnung“ in § 98 die „Geheimbündelei“ und in § 99 die „staatsfeindliche Verbindung“ unter Strafe. Die Schaffung der Straftatbestände ging aber gleichzeitig einher mit einer veränderten Auffassung bezüglich des Aufgabenbereichs des Strafrechts. Dieses sollte nur noch bei einer unmittelbaren Verletzung der öffentlichen Gewalt eingreifen und die Präventivkontrolle dagegen weitgehend der Polizei überlassen werden¹⁰¹.

Die §§ 98, 99 PrStGB wurden als §§ 128, 129 unverändert in das *Reichsstrafgesetzbuch* vom 15.05.1871 übernommen¹⁰².

Der Paragraph 129 RStGB bestrafte bei seinem In-Kraft-Treten

„die Theilnahme an einer Verbindung, zu deren Zwecken oder Beschäftigung gehört, Maßregeln der Verwaltung oder Vollziehung von Gesetzen durch ungesetzliche Mittel zu verhindern oder zu entkräften“.

⁹⁶ *Gräble-Münscher*, S. 4.

⁹⁷ *Gräble-Münscher*, S. 10.

⁹⁸ *Huber*, Verfassungsgeschichte, Band 2, S. 176.

⁹⁹ Pr. GS 1838, S. 13.

¹⁰⁰ Pr. GS 1851, S. 101.

¹⁰¹ Vgl. die Erörterungen zum Preußischen Strafgesetzbuch, Verhandlungen der Zweiten Kammer 1850/51, *Huber*, Verfassungsgeschichte, Band 3, S. 123 ff.; *Gräble-Münscher*, S. 22.

¹⁰² RGBl. 1871, S. 127.

Die Tatbestände waren vor allem auf die Bekämpfung politisch motivierter, staatsfeindlicher Bestrebungen ausgerichtet¹⁰³. Dies zeigt sich auch in dem Umstand, dass § 129 RStGB seine Konturen vor allem beim Einsatz gegen die unter den sogenannten Sozialistengesetzen von 1878 bis 1890 verbotene SPD erhielt¹⁰⁴. Danach wurde § 129 RStGB zusammen mit § 7 des Republikenschutzgesetzes von 1922 vor allem gegen kommunistische Gruppierungen eingesetzt¹⁰⁵. Bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland erfolgten keine weiteren gesetzgeberischen Änderungen an den §§ 128, 129 RStGB. Auf die Änderungen nach 1949 ist bei der Vorstellung der einzelnen Straftatbestände selbst dann genauer einzugehen.

b) Rechtsgut der Vereinigungsdelikte

Bevor die § 129 bis § 129b StGB einzeln dargestellt werden, ist hier auf eines der umstrittensten Probleme in diesem Bereich genauer einzugehen, da dies alle drei Straftatbestände gleichermaßen betrifft. Die Frage ist, welches Rechtsgut durch die §§ 129 ff. StGB geschützt wird. Daran, dass dieses Frage so umstritten ist, zeigt sich auch das eingangs angesprochene Dilemma hinsichtlich der Möglichkeiten der Verhinderung von Rechtsgutverletzungen durch Mittel des Strafrecht.

aa) Grundsätzliche Meinungen

Die wohl herrschende Meinung, die auch der BGH vertritt¹⁰⁶, benutzt zwar teilweise unterschiedliche Begriffe, ist sich jedoch in der Sache dahingehend einig, dass die Vereinigungsdelikte in erster Linie ein eigenes Rechtsgut schützen: Die öffentliche Sicherheit und/oder die staatliche Ordnung einschließlich des öffentlichen Friedens¹⁰⁷. Die sachliche Berechtigung der Vorschriften folgt dabei aus dem Umstand, dass in der Gründung oder Fortführung einer festgefügteten Organisation eine erhöhte kriminelle Intensität ihren Ausdruck findet, die kraft der ihr innewohnenden Eigendynamik eine erhöhte Gefährlichkeit für wichtige Rechtsgüter der Gemeinschaft mit sich bringt¹⁰⁸. Die Strafwürdigkeit ergibt sich aus der offenen Rechtsfeind-

¹⁰³ *Rudolph/Stein*, in: SK-StGB, § 129 StGB Rn 1.

¹⁰⁴ *Gräßle-Münscher*, S. 23.

¹⁰⁵ *Schultz*, *Ossietzky* 21/2007.

¹⁰⁶ BGH, NJW 1966, 312; BGHSt 31, 207 bzw. BGHSt 41, 51.

¹⁰⁷ *Schäfer*, in: MüKo, § 129 StGB Rn 1; *Fischer*, § 129 StGB Rn 2; *Krauß*, in: LK, § 129 StGB, Rn 1; *Lenckner/Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, § 129 StGB, Rn 1.

¹⁰⁸ BGH, NJW 1983, 1334, 1335.

schaft, mit der die die Vereinsfreiheit missbrauchenden Mitglieder und Helfer der Vereinigung sich in kollektiver Form über Ordnungsnormen des Strafrechts hinwegsetzen¹⁰⁹. Folgt man dieser Auslegung, handelt es sich bei den Vereinigungsdelikten um abstrakte Gefährdungsdelikte¹¹⁰.

Die Gegenansicht sieht in den §§ 129 ff. StGB reine Vorfeldtatbestände. Durch diese sind also dieselben Rechtsgüter betroffen, die auch durch den Versuch und die Vollendung jener, in den Vereinigungsdelikten aufgeführten Straftaten, beeinträchtigt würden¹¹¹. Ein eigenes Rechtsgut schützen die §§ 129 ff. StGB nach dieser Ansicht nicht. Die Funktion der §§ 129 ff. StGB ist es vielmehr, die Strafbarkeit auch auf eigentlich straflose Vorbereitungshandlungen erstrecken zu können¹¹². Als Begründung für die ausnahmsweise Strafbarkeit werden auch von der Gegenansicht die gruppenspezifischen Prozesse innerhalb einer Vereinigung, die die Begehungswahrscheinlichkeit erhöhen, genannt.

Gegen die Sichtweise der herrschenden Meinung wird vor allem angeführt, dass nicht jede kriminelle oder terroristische Vereinigung dazu geeignet ist, einen eng umrissenen Begriff der öffentlichen Sicherheit, wie er etwa in § 125 StGB geschützt ist, zu beeinträchtigen. Würde man allein das Ausbleiben der geplanten Straftaten als öffentliche Sicherheit bezeichnen, wäre dieser Begriff konturenlos und würde keine eigenständige Funktion mehr beinhalten¹¹³. Daher gehe es fehl auf diesen als geschütztes Rechtsgut abzustellen.

bb) Auswirkungen der Änderung des § 129a StGB und Einfügung des § 129b StGB

Fraglich ist allerdings, ob an diesen grundsätzlichen Ansichten zum Rechtsgut der Vereinigungsdelikte nach den Änderungen, die der § 129a StGB durch das „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze vom 22.12.2003“¹¹⁴ erfahren hat, festgehalten werden kann. Durch diese wurden Absatz 2 und Absatz 3 des § 129a StGB grundlegend verändert und der BGH legt nach seiner bisherigen Rechtsprechung diese neuen Tatbestandsmerkma-

¹⁰⁹ BGH, NJW 1975, 985.

¹¹⁰ Schäfer, in: MüKo, § 129 Rn 4.

¹¹¹ Rudolphi, in: SK-StGB, § 129 Rn 2.; Ostendorf, in: Nomos-Kommentar, § 129 StGB Rn 5; Gießing StV 1983, 296, 302; Hohmann, wistra 1992, 85, 86; Maurach/Schröder/Maiwald, BT 2, § 95 Rn 3.

¹¹² Rudolphi, in: Frisch, FS Bruns, S. 315, 317.

¹¹³ Rudolphi, in: SK-StGB, § 129 StGB, Rn 4.

¹¹⁴ BGBl. I S. 2836.

le restriktiv aus. Es könnte also sein, dass durch die nun erforderliche Eignung und Bestimmung der geplanten Tat die Anforderungen an die Vereinigung insoweit erhöht sind, als dass jede Tatbestandsverwirklichung zumindest von § 129a Abs. 2 und § 129a Abs. 3 StGB die öffentliche Sicherheit als solche beeinträchtigt, selbst wenn man die engere Auffassung zu diesem Begriff zugrunde legt¹¹⁵. Daneben ist hier auch die Möglichkeit gegeben, die Funktionsfähigkeit des Staates oder einer internationalen Organisation als Schutzgut anzusehen¹¹⁶. Dagegen spricht allerdings, dass das Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit weiterhin schwammig bleibt und die Strafbarkeit damit gerade auch von gesellschaftlichen Befindlichkeiten abhinge¹¹⁷. Insbesondere die grundsätzliche Systematik des Strafgesetzbuchs, Vorbereitungshandlungen straflos zu stellen und die durchaus vorhandene Nähe zu § 30 StGB sprechen bei den Absätzen 2 und 3 des § 129a StGB für die Vorverlagerungstheorie. Diese systematische Nähe ist auch dem BGH bewusst, wenn er ausführt, dass § 129 StGB eine generelle Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes in das Vorbereitungsstadium bezweckt¹¹⁸.

Besonders deutlich wird die Problematik der von der herrschenden Meinung vertretenen Rechtsauffassung bei Einbeziehung des § 129b StGB. Damit schützen die §§ 129, 129a ggf. iVm § 129b StGB auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland¹¹⁹. Das ohnehin schon konturenlose Rechtsgut wird damit vollständig aufgeweicht und der willkürlichen Auslegung preisgegeben.

Letztlich ist noch zu bedenken, dass die Vereinigungsdelikte, nicht zuletzt, vor allem vor dem Hintergrund nationaler terroristischer Organisationen wie der RAF ausgelegt wurden. Diese hatten jedoch eine völlig andere Struktur als die heutigen Zusammenschlüsse im Bereich des internationalen Terrorismus. Die heutige oft lockere Anbindung lässt es zusätzlich als zweifelhaft erscheinen, ob allein das Bestehen dieser Zusammenschlüsse selbst eine Rechtszugsgefährdung darstellen kann.

Im Endeffekt ist der Streit um das Rechtsgut nur die verlagerte Diskussion um die Frage, welche Aufgaben das Strafrecht haben und wie weit im Vorfeld einer konkreten Verletzung individueller Rechtsgüter der Strafrechtsschutz ansetzen sollte. Unbestreitbar ist die Effizienz höher, wenn das strafbewehrte Verbot bereits weit im Vorfeld einsetzt und selbstverständlich sind die neueren Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität und

¹¹⁵ Für § 129a Abs. 3 StGB bejahend *Rudolphi*, in: SK-StGB, § 129 StGB Rn 4.

¹¹⁶ *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 1.

¹¹⁷ *Ostendorf*, in: Nomos-Kommentar, § 129 StGB Rn 5.

¹¹⁸ BGHSt 28, 116.

¹¹⁹ *Krauß*, in: LK, § 129 StGB, Rn 3.

des Terrorismus gewichtige Faktoren, die das einvernehmliche Zusammenleben erheblich stören können. Allerdings sollte der Gesetzgeber immer beachten, dass das Strafrecht nur die allerletzte Bastion ist; das Strafrecht eine ultima-ratio-Funktion hat. Sobald der Gesetzgeber beginnt, sich in den Bereich vor der konkreten Verletzung individueller Rechtsgüter zu begeben, verliert der Rechtsanwender ein Stück Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und die Normen nähern sich dem Bereich des sogenannten Gesinnungsstrafrechts. Die Entscheidung welches Rechtsgut die §§ 129 ff. StGB schützen, ist damit gleichzeitig eine Entscheidung für ein grundlegendes Verständnis der Funktion des Strafrechts.

Auf den nächsten Seiten sollen nun die §§ 129, 129a und § 129b näher vorgestellt werden.

c) Bildung krimineller Vereinigungen, § 129 StGB

Zuerst ist auf § 129 StGB einzugehen. Dieser trägt zwar nicht den Begriff „terroristisch“ in der Überschrift, kann jedoch gleichfalls auf im weitesten Sinne terroristische Handlungen von Personen Anwendung finden. Daneben verdeutlicht er aufgrund seines ähnlichen Aufbaus die Grundstruktur der Vereinigungsdelikte.

aa) Entstehungsgeschichte

Wie bereits ausgeführt, geht der heutige § 129 StGB auf § 129 RStGB zurück. Durch Art. 2 Nr. 4 des 1. StRÄndG vom 30. August 1951 wurde § 129 RStGB in das Strafgesetzbuch aufgenommen¹²⁰. Allerdings wurde die Norm weitgehend umgestaltet. Insbesondere wurde der Tatbestand des § 129 StGB allgemeiner gefasst und war damit, im Gegensatz zu seinem Vorläufer, nicht mehr speziell auf politisch motivierte Bestrebungen ausgerichtet. Dennoch fand er weiterhin Anwendung vor allem bei Organisationen mit verfassungsfeindlichen Zielen und nicht bei lediglich schlicht kriminellen Vereinigungen¹²¹. Der ebenfalls 1951 ins Strafgesetzbuch übernommene § 128 RStGB, der „die Geheimbündelei“ in § 128 StGB unter Strafe stellte, wurde durch das 8. StRÄndG ersatzlos gestrichen¹²², weswegen auf diesen hier nicht mehr einzugehen ist.

Seine wichtigste Änderung erhielt § 129 StGB durch das VereinsG vom 05. August 1964¹²³. Damit wurde das Parteienprivileg in Absatz 2 geschaf-

¹²⁰ BGBl. I S. 739.

¹²¹ Krauß, in: LK, 129 StGB, Vor Rn 1; Fürst, S. 25 ff.

¹²² BGBl. I 1968, S. 741.

¹²³ BGBl. I S. 593.

fen, was der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trug¹²⁴. Daneben wurde gleichzeitig der Tatbestand um die Tathandlung des „Werbens“ erweitert. Spätere Änderungen betrafen vor allem die Rechtsfolgen, die im Laufe der Zeit differenzierter (und auch schärfer) ausgestaltet wurden¹²⁵. Letztlich hat vor allem die Einführung des § 129a StGB als Qualifikationstatbestand durch das Antiterrorismugesetz vom 18. August 1976¹²⁶, wenn auch nur indirekt, erhebliche Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des § 129 StGB gehabt. Das 34. StRÄndG¹²⁷ führte dann zur Begrenzung der Reichweite der Tatalternative des Werbens für eine kriminelle Vereinigung. Gleichzeitig wurde durch die Schaffung des § 129b StGB der Anwendungsbereich des § 129 StGB auch auf ausländische kriminelle Vereinigungen erweitert.

bb) Tatbestand

Der Tatbestand des § 129 StGB ist oberflächlich betrachtet einfach aufgebaut. Es braucht eine Vereinigung, die auf die Begehung von Straftaten gerichtet ist, welche jedoch nicht bereits vom Anwendungsbereich des Qualifikationstatbestandes § 129a StGB erfasst wird. Tathandlungen sind dabei das Gründen einer Vereinigung, der Beitritt, die Unterstützung oder das Werben um Mitglieder.

Vor allem der Vereinigungsbegriff (der inhaltlich mit dem Begriff der „Verbindung“ in den Vorgängervorschriften des § 129 StGB übereinstimmt¹²⁸) ist immer wieder der Kritik ausgesetzt. Nach ständiger Rechtsprechung des BGH ist eine Vereinigung

ein auf eine gewisse Dauer angelegter, freiwilliger organisatorischer Zusammenschluss von mindestens drei Personen, die bei Unterordnung des Willens des Einzelnen unter den Willen der Gesamtheit gemeinsame Zwecke verfolgen und untereinander derart in Beziehung stehen, dass sie sich als einheitlicher Verband fühlen¹²⁹.

Gerade in neuester Zeit wird die Auffassung vertreten, dieser Vereinigungsbegriff sei zu eng und müsse insbesondere wegen des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung¹³⁰ weiter gefasst werden¹³¹. Der BGH hat jedoch einer

¹²⁴ BVerfGE 17, 163.

¹²⁵ Ausführlich zur Entstehungsgeschichte des Tatbestands *Felske*, S. 1 ff.

¹²⁶ BGBl. I S. 2181.

¹²⁷ BGBl. I S. 3390.

¹²⁸ *Bubnoff*, in: LK (10. Auflage), § 129 StGB Rn 8.

¹²⁹ So zuletzt in BGH, NStZ 2008, 146, 148.

¹³⁰ ABLEG Nr. L 164/3.

Änderung des Vereinigungsbegriffs aufgrund des Rahmenbeschlusses eine Absage erteilt¹³².

Zudem soll die Vereinigungsstruktur von Vereinigungen gerade des islamistischen Terrorismus sehr viel lockerer sein, als dies etwa bei der RAF der Fall war, so dass der überkommene Vereinigungsbegriff solche Phänomene nicht mehr erfassen könne. Der BGH bezweifelt jedoch, dass eine solch weite Auslegung des Vereinigungsbegriffs mit dem geltenden Recht vereinbar ist, da ansonsten die Abgrenzung zu anderen kriminellen Erscheinungsformen mehrerer Personen wie zum Beispiel der Bande, bei der die bloße Mitgliedschaft nicht strafbar ist, kaum mehr möglich wäre. Daneben würde auch das bestehende Strafrechtssystem, das von der grundsätzlichen Straflosigkeit von Vorbereitungshandlungen ausgeht, dadurch aus dem Ruder gebracht werden¹³³. Somit wird es ohne gesetzgeberische Änderungen wohl beim bisherigen Vereinigungsbegriff bleiben.

Hinsichtlich der Tathandlungen des § 129a Abs. 1, Abs. 2, Abs. 5 StGB *Gründen, Mitgliedschaft* oder *Unterstützen* sind hier keine für die Arbeit wesentlichen Besonderheiten zu verzeichnen¹³⁴. Bis zum Jahr 2002 war in der Totalalternative des *Werben* auch die bloße „Sympathiewerbung“ strafbar, wobei die Rechtsprechung immer mehr um eine einschränkende Auslegung dieser Tathandlung bemüht war. Seit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz ist nur noch strafbar, wer „um Mitglieder oder Unterstützer wirbt“¹³⁵.

cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129 StGB

Zentraler Punkt der hier erfolgten Vorstellung des § 129 StGB ist dessen Bedeutung für die Tätigkeit von GBA und BKA. In der Praxis erfasst § 129 StGB einen illustren Querschnitt krimineller Verhaltensweisen¹³⁶. Ausgangspunkt war – wie auch die geschichtliche Entwicklung zeigt – die Erfassung politisch motivierter krimineller Vereinigungen¹³⁷. Nach Schaffung des

¹³¹ Kress JA 2005, 220, 224; *Altwater*, NStZ 2003, 179, 184; ausführlich *Krauß*, in: LK, § 129 StGB Rn 44 ff.

¹³² BGH, NJW 2010, 1979; m. Anm. *Zöller* JZ 2010, 908.

¹³³ BGH, NStZ 2008, 146, 149; Anmerkungen in NJW-Spezial 2008, 154; in einer Entscheidung aus dem Jahr 2006 hat der 3. Senat noch bezweifelt, dass an der bisherigen (engen) Auslegung des Vereinigungsbegriffs festgehalten werden kann, BGH, NJW 2006, 1603.

¹³⁴ s. dazu *Fischer*, § 129 StGB Rn 22 ff.; *Krauß*, in: LK, § 129 StGB Rn 99 ff. m. w. N.

¹³⁵ BGBl. I S. 3390.

¹³⁶ Dazu auch *Krauß*, LK, § 129 StGB Rn 7 bis Rn 10.

¹³⁷ *Fischer*, § 129 StGB, Rn 4.

§ 129a StGB verengte sich der Anwendungsbereich des § 129 StGB auf solche politisch motivierten Vereine, die nicht auf Taten im Sinne der § 129a StGB angelegt sind oder die zwar Taten iSv § 129a Abs. 2 StGB planen, bei denen es jedoch an den qualifizierten Voraussetzungen des neuen Absatzes 2 mangelt¹³⁸. Solche Gruppierungen sind im Phänomenbereich des Terrorismus die Führungsebene der kurdischen Arbeiterpartei PKK beziehungsweise ihre Splitter- und Nachfolgeorganisationen¹³⁹. Doch ist dem Tatbestand selbst keine Beschränkung auf politisch motivierte Kriminalität zu entnehmen. Der Tatbestand erfasst vom Wortlaut her vielmehr auch alle sonstigen rein kriminellen (unpolitischen) Vereinigungen wie etwa Taschendiebvereinigungen(!), gruppenmäßig auftretende Scheckbetrüger und Hehlerbanden¹⁴⁰. Nachdem Anfang der neunziger Jahre das Schlagwort der Organisierten Kriminalität ins Bewusstsein der Strafverfolgungsbehörden rückte, sollte § 129 StGB auch gegen diese eingesetzt werden. Tatsächlich ist die Bedeutung des § 129 StGB wegen der hohen Anforderungen an den Vereinigungsbegriff im Bereich der Organisierten Kriminalität, speziell hinsichtlich der Verurteilungen, relativ gering¹⁴¹.

BKA und GBA sind im Bereich des § 129 StGB nur beschränkt anzutreffen. Grundsätzlich sind nach § 74 Abs. 1 Nr. 4 GVG die Staatsschutzkammern der Landgerichte und damit die Landesstaatsanwaltschaft zuständig. Dies ergibt sich aus den grundgesetzlichen Vorgaben, die – wie gesehen – an die Zuständigkeit beider Bundesbehörden strenge Voraussetzungen knüpfen.

Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit des GBA hinsichtlich § 129 StGB ist der Begriff des Staatsschutzes. Damit ist der GBA zwar zur Strafverfolgung gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG berufen. Jedoch nur dann, wenn dem Fall eine „besondere Bedeutung“ zukommt. Nach herrschender Meinung und der ständigen Rechtsprechung des BGH kommt einer Sache besondere Bedeutung zu, wenn unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzung individueller Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichem Gewicht vorliegt und die Tat so in die Schutzgüter des Gesamtstaates eingreift, dass ein Einschreiten des GBA und eine Aburteilung durch die Bundesgerichts-

¹³⁸ Krauß, in: LK, § 129 StGB Rn 7.

¹³⁹ BGHSt 49, 268 ff.

¹⁴⁰ Bundestags-Plenarprotokoll 7/2442.

¹⁴¹ Krauß, in: LK, § 129 StGB Rn 10; Pütter, in: Lange, Kriminalpolitik, S. 155, 161, der allerdings auf die Bedeutung des § 129 StGB im Bereich der OK wegen der Fülle der damit verbundenen Eingriffsermächtigungen hinweist; Hohmann, wistra 1992, 85; Bundestags-Drucksache 16/12346, 19.03.2009, S. 1 ff. „die Bundesregierung sieht § 129 StGB in bestimmten Fällen als ein geeignetes Mittel zur Strafverfolgung im Bereich der Organisierten Kriminalität an, S. 8.

barkeit geboten ist¹⁴². Bei Zuständigkeit des GBA ist auch gleichzeitig die Zuständigkeit des Staatsschutzsenates am Oberlandesgericht begründet.

Neben § 153c Abs. 1 Nr. 3 StPO für Auslandsstaaten normiert § 153d StPO für Inlandsstaaten, über die normalen Einstellungsmöglichkeiten hinaus, für den GBA die Option von einer Verfolgung einer Staatsschutzstraftat nach § 129 StGB abzusehen¹⁴³.

Das BKA hat überhaupt keine originäre Zuständigkeit zur Verfolgung von kriminellen Vereinigungen iSv § 129 StGB. Es kann im Einzelfall Überschneidungen mit den in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG normierten Delikten geben, da dort einige international organisierte Straftaten erfasst werden. Zwingend und häufig ist dies jedoch keineswegs und betrifft noch seltener den Bereich des internationalen Terrorismus. Somit ist das BKA hinsichtlich § 129 StGB allenfalls dann zuständig, wenn der GBA – bei eigener Zuständigkeit – um ein Tätigwerden gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG ersucht, oder einen entsprechenden Auftrag erteilt.

d) Bildung terroristischer Vereinigungen, § 129a StGB

Der § 129a StGB enthält in der amtlichen Überschrift den Begriff des Terrorismus. Dies ist ein erster Anhaltspunkt für die Bedeutung des § 129a StGB im Bereich des Vorgehens der Sicherheitsbehörden gegen eben diese Problematik.

Gleichwohl führt die Überschrift in die Irre. Entgegen der Suggestion der Überschrift ist kein politisches Element im Tatbestand dergestalt enthalten, dass ein ideologischer Beweg- oder Hintergrund erforderlich wäre¹⁴⁴. Dies gilt auch für den neugefassten Absatz 2. Der Begriff „terroristisch“ in Namen ist lediglich dem Umstand geschuldet, dass der Gesetzgeber bei Einführung des § 129a StGB die enumerativ aufgeführten Delikte als an sich charakteristische Erscheinungsformen terroristischer Aktivitäten gewertet hatte¹⁴⁵. Dies hat sich in den letzten dreißig Jahren jedoch durch die zahlreichen Gesetzesänderungen geändert, sodass § 129a StGB zwar weiterhin im engen Sinne der oben genannten Definition terroristische

¹⁴² *Huber*, in: Beck'scher Online Kommentar, § 120 GVG, Rn 3. Zum Begriff der „besonderen Bedeutung“ und zu § 120 GVG ausführlich siehe oben B. I. 3. b) und B. I. 3. a).

¹⁴³ Ausführlich zu den Voraussetzungen *Beulke*, in: Löwe/Rosenberg, § 153d StPO Rn 1 ff.; speziell im Zusammenhang mit § 129 StGB *Krauß*, in: LK, § 129 StGB Rn 212.

¹⁴⁴ *Schäfer*, in: MüKo, § 129a StGB Rn 2.

¹⁴⁵ *Krauß*, in: LK, § 129a StGB, Rn 3; Bundestags-Plenarprotokolle 7/2442, 2458.

Gruppierungen erfasst, jedoch auch darüber hinaus schlicht schwerstkriminelle Organisationen.

Ausforschungsparagraph¹⁴⁶, Gesinnungsstrafrecht¹⁴⁷, verkappte Vorbeugehaft¹⁴⁸ oder Niederlage des Rechtsstaats¹⁴⁹ sind nur einige Bezeichnungen, die § 129a StGB, über die amtliche Überschrift hinausgehend, erhalten hat. Ohne dies hier zu kommentieren kann unzweifelhaft jedenfalls bereits hier konstatiert werden, dass § 129a StGB das Straf- und Strafverfahrensrecht in Deutschland grundlegend verändert hat.

aa) Entstehungsgeschichte

Der § 129a StGB wurde durch das sogenannte „Antiterroristengesetz“ vom 18. August 1976¹⁵⁰ geschaffen und ist am 20. September 1976 in Kraft getreten. Zugrundeliegende Motivation war die „bessere Bekämpfung terroristischer Vereinigungen“ und „die Beseitigung des Ermittlungsnotstandes“ beim Vorgehen gegen ebensolche Vereinigungen¹⁵¹. Das Gesetzgebungsverfahren war vor allem geprägt durch die davor begangenen Straftaten der 1. Generation der Roten Armee Fraktion¹⁵². So war auch nicht das „ob“ des § 129a StGB in den parlamentarischen Beratungen umstritten, sondern vor allem das „wie“, also die konkrete Ausgestaltung des Straftatbestandes¹⁵³.

Im Grunde entsprach der § 129a StGB bei seiner Schaffung der heutigen Form des § 129 StGB, mit dem Unterschied, dass ausschließlich Verbrechen als Katalogtaten enthalten und die Strafraumen sehr viel niedriger waren. Daneben war damals auch die bloße Sympathiewerbung unter Strafe gestellt.

Durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus vom 19. Dezember 1986¹⁵⁴ wurde der § 129a StGB ganz erheblich erweitert und verschärft¹⁵⁵. Vor allem der Strafraumen für Gründung und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung wurde erhöht, sodass sich die Norm als Verbrechen darstellte, was zumindest vom Wortlaut her auch zur Anwendbarkeit von

¹⁴⁶ Gössner, Ossietzky 21/2007.

¹⁴⁷ Schneider, „Junge Welt“, 18.08.2006, S. 4 f.

¹⁴⁸ Michael Pawlik zitiert nach Walter, Süddeutsche Zeitung, 22.04.2008.

¹⁴⁹ Dahs, NJW 1976, 2145.

¹⁵⁰ Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO, des GVG, der BRAO und des StVollzG vom 18.08.1976, BGBl. I S. 2181.

¹⁵¹ Bundestags-Drucksache 7/4005, 01.09.1975, S. 8.

¹⁵² Peters, Tödlicher Irrtum, S. 334.

¹⁵³ Krauß, in: LK, § 129a StGB Vor Rn 1 (S. 386).

¹⁵⁴ BGBl. I S. 2566.

¹⁵⁵ Ausführlich dazu Schäfer, in: MüKo, § 129a StGB Rn 7 ff.

§ 30 StGB führte¹⁵⁶. Daneben wurde der Straftatenkatalog des § 129a StGB erweitert. Besonders umstritten war die Aufnahme von Vergehen, da es dadurch zu dem Wertungswiderspruch kam, dass der Täter des § 129a StGB qualitativ höherwertiges Unrecht verwirklichen kann als der Täter der konkreten Straftat¹⁵⁷.

Durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz¹⁵⁸ ist wie bei § 129 StGB die bloße Sympathiewerbung nun straflos. Strafbar macht sich nur noch, wer gemäß § 129a Abs. 5 S. 2 StGB „um Mitglieder oder Unterstützer wirbt“¹⁵⁹. Daneben wurde durch die Einfügung des § 129b StGB der Anwendungsbereich des § 129a StGB auf ausländische terroristische Vereinigungen erweitert.

Die letzte wichtige Veränderung, die der Norm ihr heutiges Gesicht gegeben hat, erfuhr diese durch das „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze“ vom 22.12.2003¹⁶⁰. Wie bereits oben ausgeführt, enthielt der Rahmenbeschluss, auf den sich das Gesetz bezieht, in seinem Art. 1 eine Definition der terroristischen Straftat auf EU-Ebene¹⁶¹. Diese Definition ist nun als zusätzliches Erfordernis in Absatz 2 enthalten und führt nach den ersten Urteilen des BGH zu einer restriktiveren Auslegung. Zwar wurde einerseits der Straftatenkatalog noch einmal um einige Vergehen erweitert, diese brauchen aber nun andererseits zusätzlich die subjektiven und objektiven Tatbestandsmerkmale des Absatzes 2. Zu einer weiteren Ausdehnung in das Vorfeld der individuellen Rechtsgutsverletzung führt die Einfügung des Absatzes 3 von § 129a StGB. Dieser erfasst nun auch Vereinigungen, die Katalogtaten nicht durchführen wollen, sondern lediglich androhen.

bb) Tatbestand

§ 129a StGB ist eine Qualifikation zu § 129 StGB, daran ändert auch der neugefasste Absatz 2 nichts¹⁶². Daraus ergibt sich, dass die Struktur des § 129a StGB weitestgehend der des § 129 StGB gleicht. Sowohl der Vereinigungsbegriff wie auch die vier Tathandlungen sind dieselben. Der Unter-

¹⁵⁶ Dencker, KritJ 1987, 36, 48.

¹⁵⁷ Schäfer, in: MüKo, § 129a StGB Rn 13.

¹⁵⁸ Gesetz vom 22.08.2002, BGBl. I S. 3390.

¹⁵⁹ Zu den neueren Anforderungen der Rechtsprechung an die Totalalternative des Werbens und die Abgrenzung zum Unterstützen Schäfer/Feilcke, NStZ-RR 2008, 297, 301; BGH, NJW 2007, 2782; Krauß, in: LK, § 129a StGB Rn 77 ff.

¹⁶⁰ BGBl. I S. 2836.

¹⁶¹ Zur Terrorismusdefinition und dem EU-Rahmenbeschluss siehe oben C. I. 4.

¹⁶² Krauß, in: LK, § 129a StGB Rn 2.

schied des Absatzes 1 von § 129a StGB zu § 129 StGB liegt lediglich in dem Umstand begründet, dass der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung auf eine oder mehrere der abschließend aufgeführten besonders schweren Straftaten gerichtet sein muss.

Demgegenüber enthält der Absatz 2 weitere zusätzliche Anforderungen. Auf diese Neuerungen wurde bereits oben, innerhalb des Komplexes der Terrorismusdefinition im deutschen geschriebenen Recht, teilweise eingegangen. Der Absatz 2 hat im Jahr 2003 eine umfassende Neugestaltung erfahren, welche durch die Rechtsprechung des BGH konkretisiert wurde. Zwar ist die Struktur grundsätzlich dieselbe wie in Absatz 1, jedoch sind zusätzlich ein subjektives und ein objektives Element für die Strafbarkeit notwendig¹⁶³. Erforderlich sind objektiv eine besondere Gefährlichkeit der Straftat dahingehend, dass sie „*durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen zu können*“. Subjektiv ist eine besondere Bestimmung zwingend, nämlich dazu „*die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen*“.

Kritik wird an diesen neuen Erfordernissen vor allem deshalb laut, weil diese eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe enthalten, die dazu noch in den subjektiven Bereich verlagert sind und deshalb sowohl hinsichtlich des Bestimmtheitsgebotes als auch der Anwendung der Norm in der Praxis problematisch erscheinen¹⁶⁴.

Der BGH hat in drei richtungsweisenden Entscheidungen nun die Auslegung des § 129a Abs. 2 StGB konkretisiert und einer extensiven Auslegung einen Riegel vorgeschoben.

Vorher ist jedoch auf eine, den Tatbestand erweiternde Entscheidung einzugehen. Der BGH stellt darin entgegen dem anderslautenden Wortlaut klar, dass es ausreicht, wenn *eine* Tat im Sinne des § 129a Abs. 2 StGB die erforderliche Bestimmung und Eignung erst im Zusammenhang mit weiteren von der Vereinigung geplanten Taten aufweist. Dabei verweist der BGH zutreffend auf die Entstehungsgeschichte beim Gesetzgebungsverfahren und Art. 1 des Rahmenbeschlusses, der dem Gesetz zugrunde liegt¹⁶⁵, sowie auf den

¹⁶³ Zum Verhältnis von Absatz 2 zu Absatz 1 des § 129a StGB siehe oben C. I. 5. a).

¹⁶⁴ Schäfer, in: MüKo, § 129a StGB Rn 21; Krauß, in: LK, § 129a StGB Vor Rn 1 (S. 391) u. Rn 53; Fischer, § 129a StGB Rn 6a.

¹⁶⁵ BGH, NJW 2006, 1603.

Umstand, dass einige terroristische Vereinigungen so konzipiert sind, dass sie erst durch die Begehung einer Vielzahl von Straftaten ihr (politisches) Ziel erreichen (sogenannte Nadelstichtaktik)¹⁶⁶. Dieser historischen und teleologischen Auslegung ist bis hierhin uneingeschränkt zuzustimmen und trotzdem ist die Entscheidung schlicht falsch. Die Grenze der Auslegung ist im Strafrecht gemäß Art. 103 Abs. 2 GG der Wortlaut. Diese ist hier trotz des – ohne Frage – wünschenswerten Ergebnisses durch den BGH überschritten.

Bei der Auslegung von *Bestimmung* und *Eignung* des Absatzes 2 ist zu beachten, dass diese nicht zusammenhangslos nebeneinander stehen, sondern bei der jeweiligen Auslegung aufeinander einwirken. Hinsichtlich der Bestimmung stellt der BGH zum einen klar, dass es für die „Einschüchterung der Bevölkerung“ zwar genügt, dass die Tat gegen nennenswerte Teile der Gesamtbevölkerung gerichtet ist¹⁶⁷, aber eine bloße Beunruhigung über die Begehung schwerer Straftaten nicht ausreichend ist. Ebenso wenig genügt es, dass sich die Tat gegen ein einzelnes Bundesland richtet, sie muss sich vielmehr gegen den Gesamtstaat richten¹⁶⁸.

Hinsichtlich des Merkmals „*einen Staat erheblich schädigen*“ weist der BGH ungewöhnlich deutlich darauf hin, dass das Bestimmtheitsgebot eine verfassungskonforme Auslegung erfordere¹⁶⁹. Eine restriktive Auslegung sei auch deshalb geboten, weil Absatz 1 und Absatz 2 des § 129a StGB den gleichen Strafrahmen aufweisen und zu denselben strafprozessualen Zwangsmaßnahmen ermächtigen¹⁷⁰.

Danach ist es zwar nicht erforderlich, dass – wie dies auch dem Wortlaut zu entnehmen ist – ein Schaden unmittelbar eintritt. Es genügt, dass die Straftat im Fall ihrer Ausführung geeignet ist, den Schaden für den Staat herbeizuführen¹⁷¹. Wichtiger ist die weitergehende Auslegung zu dem hier relevanten Merkmal: danach droht dem Staat, ein im Sinne des objektiven Merkmals relevanter Schaden, wenn die Straftaten geeignet sind, die Bevölkerung in erheblichere Weise einzuschüchtern, eine Behörde rechtswidrig mit Gewalt oder Drohung zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen des Staates erheblich zu beeinträchtigen¹⁷². Die Auslegung des objektiven Merkmals muss also auf das subjektive Merkmal Bezug nehmen. Allein mittelbare Tatfolgen, die

¹⁶⁶ BGH, NJW 2006, 1603.

¹⁶⁷ BGH, NJW 2006, 1603, 1604.

¹⁶⁸ BGH, NStZ-RR 2006, 267, 268; zur Auslegung der sonstigen subjektiven Fallgruppen vgl. *Helm*, StV 2006, 719, 721.

¹⁶⁹ BGH, NJW 2008, 86, 88.

¹⁷⁰ BGH, NJW 2008, 86, 89.

¹⁷¹ BGH, NJW 2008, 86, 88.

¹⁷² BGH, NJW 2008, 86, 88 und 89.

sich erst durch eigenständiges Handeln Dritter ergeben, zählen nicht zu den Auswirkungen der Tat und haben daher bei der Prüfung der Schädigungseignung außer Betracht zu bleiben (z. B. die Mobilisierung von Gesinnungsgenossen oder die Aufforderung zu weiteren Straftaten in Bekennerschreiben)¹⁷³. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass allein Taten gegen Sachwerte, die allesamt dem Bereich mittlere Kriminalität zuzurechnen sind, selbst wenn diese erhebliche Millionenschäden verursachen, grundsätzlich nicht von § 129a Abs. 2 StGB erfasst werden.

Die Rechtsprechung des BGH führt also zu einer zu begrüßenden restriktiven Auslegung des § 129a Abs. 2 StGB¹⁷⁴. Daneben ist durch die Gesetzänderung und die Auslegung durch den BGH der § 129a StGB insgesamt inhaltlich stimmiger ausgestaltet. Absatz 1 enthält nun lediglich schwerste Verbrechen, wogegen Absatz 2 auch eine Vielzahl leichterer Vergehen enthält, die jedoch durch die weiteren Anforderungen den Delikten in Absatz 1 wertungsmäßig entsprechen.

cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129a StGB

Die Zuständigkeiten von BKA und GBA bezüglich § 129a StGB sind umfassend gegeben. Daraus zeigt sich, dass der Gesetzgeber § 129a StGB als einen wichtigen Eckpfeiler bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus sieht. Dies bestätigt auch die Anwendung des § 129a StGB in der Praxis¹⁷⁵.

Der GBA ist für § 129a StGB zuständig, und zwar für alle Absätze und Tatmodalitäten. Dies ergibt sich aus § 142a Abs. 1 GVG iVm § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG. Eine weitere Voraussetzung ist nicht erforderlich. Wie bereits oben erörtert, kann sich – nach Ansicht einer Mindermeinung – jedoch bei einem fehlenden Staatsschutzbezug in § 129a Abs. 1 StGB die Pflicht ergeben, die Strafverfolgung gemäß § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG an die Länderstaatsanwaltschaft abzugeben, um nicht durch die strafrechtliche Bundeszuständigkeit gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu verstoßen¹⁷⁶.

In der Praxis bestehen Tendenzen des GBA den § 129a StGB weit auszuulegen, was sich auch in der Vielzahl von Entscheidungen des BGH zur Auslegung der Norm niederschlägt¹⁷⁷. Diese extensive Auslegung des GBA

¹⁷³ BGH, NSTZ 2008, 146, 147.

¹⁷⁴ So auch *Rudolphi/Stein*, in: SK-StGB, § 129a StGB Rn 8.

¹⁷⁵ s. unten C. IV. 4.

¹⁷⁶ s. oben B. I. 3. a) cc).

¹⁷⁷ BGH, NSTZ 2008, 146; BGH, NJW 2008, 86; BGH, NJW 2006, 1603; BGH, NSTZ-RR 2006, 267.

hat zwei Ursachen. Zum einen ermöglicht § 129a StGB die Nutzung praktisch aller strafprozessualen Zwangsmaßnahmen. Zum anderen ist die Zuständigkeit des GBA – wie bereits gesehen – außerhalb von § 129a StGB nur eingeschränkt gegeben. Insbesondere ist für die Zuständigkeit wegen einer (schlicht) kriminellen Vereinigung nach § 129 StGB gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG eine „besondere Bedeutung des Falls“ notwendig.

Auch für § 129a StGB gelten die erweiterten Einstellungsmöglichkeiten der § 153c Abs. 1 Nr. 3 und § 153d StPO.

Das BKA ist hinsichtlich des § 129a StGB ebenfalls in weitem Umfang zuständig. Hauptanknüpfungspunkt ist § 4 Abs. 1 Nr. 3a) BKAG. Neben einem Tatverdacht nach § 129a StGB ist jedoch zusätzlich erforderlich, dass es sich um eine „international organisierter Straftat“ handelt. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, bleibt dem BKA lediglich die Möglichkeit vom GBA um ein Tätigwerden ersucht zu werden, um eine Zuständigkeit zu begründen. Neben § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG begründet auch § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG die Zuständigkeit des BKA, wenn ein Tatverdacht nach § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB vorliegt und es sich zusätzlich um eine Auslandstat handelt, sowie ein Gerichtsstand noch nicht feststeht¹⁷⁸.

Daraus ergibt sich, dass im Bereich des internationalen Terrorismus eine umfassende Zuständigkeit von BKA und GBA besteht. Die genannten Einschränkungen in § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG und § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG betreffen nämlich gerade nicht die Fälle von international terroristischen Vereinigungen, da diese einerseits immer einen Staatsschutzbezug haben und zum anderen notwendigerweise international organisiert sein müssen. BKA und GBA sind durch § 129a StGB umfassend zur Strafverfolgung hinsichtlich vielfältiger Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus befugt und verpflichtet.

e) Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland, § 129b StGB

Der Anwendungsbereich von § 129 und § 129a StGB war grundsätzlich auf Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Der BGH hatte bereits im Jahr 1982 klargestellt, dass für eine Verurteilung nach § 129 StGB notwendig ist, dass die kriminelle Vereinigung, zumindest in Form einer Teilorganisation, im räumlichen Geltungsbereich des Art. 9 Abs. 2 GG besteht¹⁷⁹. Somit konnten zum Beispiel Kommandounternehmen internatio-

¹⁷⁸ Zu § 4 Abs. 1 Nr. 3a) und Nr. 4 BKAG ausführlich siehe oben B. II. 3. b) cc) (4).

¹⁷⁹ BGH, NJW 1982, 530.

nal operierender ausländischer Terrorgruppen, die durch Anschläge in der Bundesrepublik auf ihre Ziele aufmerksam machen wollten, nicht nach § 129a StGB verfolgt werden¹⁸⁰. Eine Verfolgung solcher ausländischer Vereinigungen war nur möglich, wenn handelnde Mitglieder zumindest eine Teilvereinigung der ausländischen Mutterorganisation im Bundesgebiet gebildet hatten¹⁸¹.

aa) Entstehungsgeschichte

Diese Strafbarkeitslücke hat der Gesetzgeber durch den mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz¹⁸² eingefügten § 129b StGB geschlossen. Gleichzeitig wurde damit auch eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus einer Gemeinsamen Maßnahme des Rates der Europäischen Union umgesetzt, in der die Erstreckung der §§ 129, 129a StGB auf Vereinigungen im Gebiet der Europäischen Union gefordert wurde¹⁸³. Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York haben allerdings zu einer Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens und zu einer Erstreckung des Anwendungsbereichs über das Gebiet der Europäischen Union hinaus geführt¹⁸⁴.

bb) Tatbestand

§ 129b StGB ist kein eigenständiger Tatbestand, sondern erweitert den Anwendungsbereich der § 129 und § 129a StGB. Diese bleiben auch in Verbindung mit § 129b StGB weiterhin Organisationsdelikte¹⁸⁵. § 129b StGB bietet zwar viele – und teilweise neuartige – schwierige Rechtsfragen. Diesen soll hier jedoch nicht weiter nachgegangen werden. Festzuhalten ist lediglich, dass für die Verfolgung und Verurteilung von Anhängern ausländischer krimineller und terroristischer Vereinigungen keine Teilorganisation der Vereinigung mehr im Inland erforderlich ist. Dies gilt jedenfalls uneingeschränkt für Vereinigungen aus dem Gebiet der Europäischen Union, § 129b Abs. 1 S. 1 StGB.

Bei sonstigen Vereinigungen im Ausland ist eine Verfolgung nur bei einem spezifischen Inlandsbezug gemäß § 129b Abs. 1 S. 2 StGB und nach

¹⁸⁰ von Bubnoff, in: LK (10. Auflage), Vor § 129a StGB Rn 4 mit weiteren Beispielen.

¹⁸¹ BGH, NSTz 1988, 189.

¹⁸² Gesetz vom 22.08.2002, BGBl. I S. 3390.

¹⁸³ Gemeinsame Maßnahme des EU-Rates vom 21.12.1998 (ABl. EG 1998 Nr. L 351/1).

¹⁸⁴ Schäfer, in: MüKo, § 129b StGB Rn 5.

¹⁸⁵ Krauß, in: LK, § 129b StGB Rn 3.

Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz möglich. Das Ermächtigungserfordernis stellt ein Novum im materiellen Strafrecht dar und birgt viele bisher ungeklärte Rechtsfragen¹⁸⁶. Es soll Legitimitäts- und Praktikabilitätsproblemen Rechnung tragen, die bei der Verfolgung von ausländischen Organisationen auftreten können¹⁸⁷. Insbesondere ist dabei auch die schon oben angesprochene Abgrenzung zwischen Terrororganisationen und militanten Freiheitsbewegungen vorzunehmen. Durch eine Strafverfolgung nach § 129b StGB besteht die Gefahr der Überlastung der deutschen Justiz durch schwierige Auslandsermittlungen. Daneben kann der Ermächtigungsvorbehalt auch der Verhinderung außenpolitischer Nachteile dienen¹⁸⁸. Umstritten ist dabei insbesondere, dass die Entscheidung des Bundesjustizministeriums nach dem Willen des Gesetzgebers nicht gerichtlich überprüfbar sein soll¹⁸⁹. Durch die Änderung von § 153c Abs. 1 Nr. 3 StPO besteht daher zusätzlich eine erweiterte Möglichkeit zur Verfahrenseinstellung, was den zusätzlichen Problemen bei der Verfolgung ausländischer Vereinigungen Rechnung tragen soll¹⁹⁰.

c) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 129b StGB

Da § 129b StGB kein eigenständiger Tatbestand ist, hängt die Zuständigkeit von GBA und BKA von der Zuständigkeit hinsichtlich § 129 StGB und § 129a StGB ab. Diese ist also jeweils gleich ausgestaltet wie bei diesen Tatbeständen.

Der GBA ist für *kriminelle* Auslandsvereinigungen nach § 129 iVm § 129b StGB gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG nur zuständig, wenn er durch Evokation gemäß § 74a Abs. 2 GVG wegen der besonderen Bedeutung des Falls die Verfolgung übernimmt. Dann ist auch der Staatsschutzsenat des OLG zuständig. Im Übrigen sind die Länderstaatsanwaltschaften für die Verfolgung krimineller Auslandsvereinigungen zuständig und erheben gemäß § 74 Abs. 1 Nr. 4 GVG Anklage bei der Staatsschutzkammer eines Landgerichts. Besondere hervorzuheben ist, wie schon angesprochen, für Auslandsvereinigungen die Einstellungsmöglichkeit nach § 153c Abs. 1 Nr. 3 StPO, die eine Einstellung auch ins-

¹⁸⁶ Schäfer, in: MüKo, § 129b StGB Rn 2; Fischer, § 129b StGB Rn 22 f.; Nehring, S. 310 ff.

¹⁸⁷ Auf die Probleme einer materiell-rechtlichen Lösung hatte der damalige Generalbundesanwalt *Rebmann* schon 1986 hingewiesen, *Rebmann*, NSTZ 1986, 289, 291 f.

¹⁸⁸ Sehr ausführlich dazu *Nehring*, S. 302 f.

¹⁸⁹ *Lenckner/Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, § 129b StGB Rn 8.

¹⁹⁰ *Meyer-Goßner*, § 153c StPO Rn 11a.

besondere aus Ressourcenökonomiegründen ermöglicht¹⁹¹. Die Bedeutung der Norm ist jedoch bisher in der Praxis relativ gering¹⁹². Darüber hinaus gilt auch für Taten in Zusammenhang mit § 129b StGB auch der § 153d StPO.

Das BKA hat hinsichtlich *krimineller* Auslandsvereinigungen keine originäre Zuständigkeit. Wobei wie bei § 129 StGB in sehr geringem Umfang Überschneidungen mit § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG bestehen können.

Für *terroristische* Auslandsvereinigungen gemäß § 129a iVm § 129b StGB sind BKA und GBA wieder umfassend zuständig. Der GBA ist ohne weitere Voraussetzungen bei Bestehen eines Tatverdachts nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG zuständig.

Das BKA ist gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG zuständig, wenn es sich um „international organisierte Straftaten“ handelt, wobei dieses Erfordernis bei Taten in Verbindung mit § 129b StGB ein noch geringeres Hindernis darstellt als ohnehin.

f) Fazit zu den Vereinigungsdelikten

Schon jetzt sollte deutlich geworden sein, dass § 129a StGB gegebenenfalls in Zusammenhang mit § 129b StGB den wichtigsten Angriffspunkt von GBA und BKA für ein Vorgehen gegen viele Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus bildet. Ein abschließendes Fazit soll an dieser Stelle jedoch nicht gezogen werden, da ein solches auch die kriminalpolitische Bedeutung der Vereinigungsdelikte mit einbeziehen sollte. Dies erfolgt daher im Anschluss an die Übersicht über die zahlenmäßige Bedeutung des internationalen Terrorismus bei der Arbeit von GBA und BKA und insbesondere die Darstellung der Daten und Fallzahlen zu den Vereinigungsdelikten¹⁹³.

4. Spezielles „Terrorstrafrecht“, §§ 89a, 89b und 91 StGB

Die sogenannte „veränderte Bedrohungslage“ seit dem 11. September 2001 hat dazu geführt, dass der Ruf nach neuen strafrechtlichen Normen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus immer lauter wurde. Davon sind einige Vorhaben, wie zum Beispiel die Aufnahme des § 129b StGB, bereits sehr zeitnah verwirklicht worden. Mit den §§ 89a, 89b und 91 StGB

¹⁹¹ *Beulke*, in: Löwe/Rosenberg, § 153c StPO Rn 2.

¹⁹² *Beulke*, in: Löwe/Rosenberg, § 153c StPO Rn 2, Fn. 11.

¹⁹³ s. unten C. IV. 4.

wurden nun Straftatbestände geschaffen, die explizit auf vom Gesetzgeber als „terroristisch“ eingestufte (Einzel-)Personen zugeschnitten sind. Trotzdem ist der Begriff „Terrorismus“ im Wortlaut der Normen nicht zu finden. Es scheint sogar so, als wollte der Gesetzgeber den Begriff absichtlich vermeiden. Auch der Name des Gesetzes (GVVG) enthält – untypisch für die Gesetzgebung der letzten dreißig Jahre – keine Antiterrorismus- oder Bekämpfungsfloskel. Dennoch kann hier, und das wird auch aus der Gesetzesbegründung sehr deutlich, von einem echten Terrorstrafrecht gesprochen werden, da es speziell auf die (vermuteten) terroristischen Gefahrenlagen abgestimmt ist.

Ziel ist vor allem der sogenannte „terroristische Einzeltäter“ oder derjenige „Terrorist“, der allenfalls lose in organisatorische Strukturen internationaler terroristischer Organisationen eingebunden ist. Ob es diesen Typus des Terroristen tatsächlich gibt, bleibt bisher unklar, jedenfalls wird diese Erscheinungsform in jeder zweiten juristischen Publikation zu diesem Thema und auch in der Gesetzesbegründung zum GVVG gebetsmühlenartig wiederholt ohne dass jedoch auch nur ein einziger Beleg für die Existenz solcher terroristischen Täterformen vorgebracht wird¹⁹⁴. Tatsächlich zeigt sich zumindest nach der bisherigen Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden, dass der terroristische Alleintäter selten sein dürfte¹⁹⁵.

Die durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten GVVG“ vom 29. Mai 2009¹⁹⁶ geschaffenen Straftatbestände beinhalten eine Fülle rechtsstaatlicher Problemstellungen. Dass dies auch dem Gesetzgeber bewusst war, zeigt die Aussage der damaligen Bundesjustizministerin Zypries, die in der Bundestagsdebatte davon spricht, dass die neuen Strafgesetze „*verfassungsrechtlich auf Kante genäht*“ seien¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Beispielhaft nur der Referentenentwurf des BMJ zu § 89a StGB-E vom 21.04.2008 S. 1 in dem von „Dezentralisierung hierarchischer Strukturen innerhalb von Al Qaida“ gesprochen wird. Eine ähnliche Argumentation findet sich auch bei *Nehm*, NJW 2002, 2665, 2677, der vom „Agieren in Kleinstgruppen“ spricht. Bader, NJW 2009, 2853 will eine „zunehmende Dezentralisierung und damit einhergehende nur lose Anbindung islamistischer Straftäter in bestimmten Vereinigungen“ beobachtet haben. Besonders „charmant“ wird es wenn die Publikationen sich untereinander zitieren, um wenigstens zum Schein einen Beleg für ihre Thesen zu haben.

¹⁹⁵ *Jakobs*, ZStW, 117 (2005), 839, 847.

¹⁹⁶ BGBl. I S. 2437.

¹⁹⁷ Rede der Bundesjustizministerin Brigitte Zypries bei der 1. Lesung des von den Fraktionen CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) am 29. Januar 2009 im Deutschen Bundestag. Andere Ansicht *Bader*, NJW 2009, 2853, 2854, der davon spricht, dass sich die neuen Straftatbestände „konzeptionell in die bestehenden Systematik des materiellen Strafrechts einfügen“.

Diese „Kantenlage“ beginnt schon bei der Frage der Strafwürdigkeit der Handlungen. Wie bereits oben ausgeführt, sind Vorbereitungshandlungen grundsätzlich straflos. Im Gegensatz zu den §§ 129 ff. StGB, die zwar auch Vorbereitungshandlungen bestrafen, kann hier aber nicht auf die besondere Gefährlichkeit abgestellt werden, die sich aus dem Zusammenschluss mehrerer Personen in einer festgefügteten Organisation ergibt¹⁹⁸. Bei den Vereinigungsdelikten ergibt sich diese Gefährlichkeit nämlich gerade aus der gemeinsamen Willensbildung und der einer Vereinigung innewohnenden Eigendynamik¹⁹⁹. Dagegen sind die neuen Straftatbestände vor allem geschaffen worden, um den „terroristischen Einzeltäter“ verfolgen zu können²⁰⁰.

Auch ein Schutz der Rechtsgüter, die möglicherweise aufgrund der erworbenen Fähigkeiten oder Gegenstände irgendwann einmal bedroht sein könnten, scheint schwer begründbar. Vielmehr ist eine mögliche konkrete Rechtsgutsgefährdung bei den meisten Fällen der neuen Delikte noch völlig ungewiss und unkonkretisiert²⁰¹. Allein der Umstand, dass ein potentieller Täter für ein Rechtsgut gefährlich werden könnte, kann schwerlich als Rechtfertigung für eine Strafbarkeit genügen. Ansonsten müssten auch wie *Jakobs* dies bereits pointiert formuliert hat „gefährliche Gedanken“ strafrechtlich sanktioniert werden²⁰².

Hier ist allerdings nicht der richtige Ort, um diese neuen Strafgesetze auf ihre verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Probleme hin zu untersuchen²⁰³. Vielmehr soll nur der Frage nachgegangen werden, in welchem Maße die neuen Straftatbestände eine strafrechtliche vertypete Form des internationalen Terrorismus darstellen und inwieweit diese die Zuständigkeit von BKA und GBA begründen können.

¹⁹⁸ Ähnlich *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008, 383, 390.

¹⁹⁹ Zur Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen siehe oben C. III. 2.

²⁰⁰ So bezweifelt etwa *Mitsch*, dass es sich bei den in § 89a und § 91 StGB sanktionierten Vorfeldaktivitäten „bereits um strafwürdige kriminelle Taten handelt“ und nicht vielmehr die Frage der Strafwürdigkeit „durch reines polizeirechtliches Präventionsbedürfnis“ ersetzt werde, *Mitsch*, NJW 2008, 2295, 2298.

²⁰¹ *Deckers/Heusel*, ZRP 2008, 169, 171.

²⁰² *Jakobs*, ZStW 97 (1985), 753.

²⁰³ Ausführlich zu den neuen Tatbeständen etwa *Gierhake* ZIS 2008, 397; *Deckers/Heusel*, ZRP 2008, 169; *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008, 383; *Sieber*, NStZ 2009, 353; *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Vor Rn 1 (S. 391); *Bader*, NJW 2009, 2853; sehr ausführlich zur konkreten Auslegung der neuen Normen *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593; *von Heintschel-Heinegg*, in: Beck'scher Online-Kommentar, § 89a ff. StGB; *Kauffmann*, JURA 2011, 257 ff.

a) Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89a StGB

Hauptnorm der durch das GVVG geschaffenen Straftatbestände ist § 89a StGB, der als abstraktes Gefährdungsdelikt ausgestaltet ist²⁰⁴.

aa) Allgemeines

Schon früh war die Frage aufgekommen, ob bereits der Besuch terroristischer Ausbildungslager, sogenannter „Terrorcamps“, unter Strafe gestellt werden sollte. Diese befinden sich nach Erkenntnissen des BND vor allem in Pakistan, Afghanistan²⁰⁵ und auch in einigen afrikanischen Staaten unter anderem in Mali²⁰⁶. Eine allgemeingültige Definition des Begriffs des terroristischen Ausbildungslagers gibt es bisher nicht. Im Ergebnis geht es um Einrichtungen, in denen interessierten Personen Fähigkeiten und Kenntnisse für terroristische Aktivitäten, insbesondere für Anschläge, vermittelt werden sollen. Schon die erste Generation der Roten Armee Fraktion besuchte im Juni 1970 ein Camp der Palästinenser Organisation „El Fatah“ in Jordanien. Auf dem Programm stand für die „zwanzig Berliner Genossen Waffenkunde, Schießen, Selbstverteidigung, Handgranaten-Werfen, das Herstellen von Sprengstoff, Dauerlauf und das Durchs-Gelände-Robben“²⁰⁷. Es ist davon auszugehen, dass die heutige „Ausbildung“ noch ähnliche Schwerpunkte setzt. Dies hat sich auch hinsichtlich des Terrorcamps der islamischen Dschihad-Union, das von den Mitgliedern der sogenannten Sauerlandgruppe besucht wurde, bestätigt²⁰⁸.

Die ersten Gesetzentwürfe des Landes Hessens²⁰⁹ und des Bundesrates vom 20. Dezember 2007²¹⁰ scheuten eine genaue Definition des Begriffs des terroristischen Ausbildungslagers. Nach den Entwürfen sollte in § 129a Abs. 5 StGB folgender Satz 3 eingefügt werden²¹¹:

²⁰⁴ *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 594.

²⁰⁵ Bundestags-Drucksache 17/4988, 07.03.2011, S. 5.

²⁰⁶ So der BND-Präsident Ernst Uhrlau in der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin“ vom 24. Oktober 2007.

²⁰⁷ *Peters*, Tödlicher Irrtum, S. 200.

²⁰⁸ Zur Sauerlandgruppe siehe unten H. III.

²⁰⁹ Gesetzesantrag des Landes Hessen – Entwurf eines zweiundvierzigsten Strafrechtsänderungsgesetzes – Gesetz zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern – (42. StrÄndG) vom 10.09.2007.

²¹⁰ Gesetzentwurf des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern vom 20.12.2007 – Bundesrats-Drucksache 827/07.

²¹¹ Gesetzesantrag des Landes Hessen – Entwurf eines zweiundvierzigsten Strafrechtsänderungsgesetzes – Gesetz zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern – (42. StrÄndG) vom 10.09.2007.

„Wer Ausbildungsangebote terroristischer Vereinigungen nach Satz 2 wahrnimmt, die den in Absatz 1 und 2 genannten Zielen dienen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft“.

Diese Entwürfe wurden jedoch vom Bundesjustizministerium als zu unbestimmt angesehen. Durch die Bezugnahme auf den Vereinigungsbegriff wäre hier aber zumindest ein ansatzfähiger Auslegungspunkt gegeben gewesen.

Statt eines neuen Absatzes 5 in § 129a StGB wurde durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009²¹² mit dem § 89a StGB ein Straftatbestand geschaffen, der einerseits die Art der Unterweisung durch die Aufzählung von Tathandlungen begrenzt und diese andererseits nur dann unter Strafe stellt, wenn dies in der Absicht geschieht, eine sogenannte „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ vorzubereiten.

bb) Tatbestand

Neben den gleich zu erläuternden Tathandlungen ist bei § 89a StGB nach dem Absatz 1 Voraussetzung, dass eine sogenannte „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ vorbereitet wird. Diese wird in Satz 2 als eine der vier Katalogtaten definiert. Daneben muss die Katalogtat eine Eignung zur Schädigung irgendeines Staates oder einer internationalen Organisation aufweisen, oder die Eignung haben Verfassungsgrundsätze zu beseitigen. Dabei hat sich der Gesetzgeber erkennbar an der Definition in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG orientiert. Außerdem ist diese Formulierung fast wortgleich mit der Eignungskomponente im Rahmenbeschluss der EU²¹³, sowie mit dem darauf basierenden § 129a Abs. 2 StGB. Allerdings fehlt es hier, im Gegensatz zu den zwei vorherigen Definitionen, an der *Notwendigkeit der erheblichen Schädigung*. Bei der Auslegung wird man sich insoweit an diesen zwei Normen orientieren können und so kann auch hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden²¹⁴.

Diese Vorbereitungsabsicht hinsichtlich einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat erscheint jedoch in der Praxis äußerst schwierig handhabbar. Legt man § 89a Abs. 1 StGB dahingehend aus, dass für die Vorbereitungsabsicht *dolus directus* ersten Grades erforderlich ist, dann wird ein Nachweis, außer bei einem Geständnis, äußerst selten geführt werden können. Lässt man dagegen zu, dass aus den in Absatz 2 von § 89a StGB genannten

²¹² BGBl. I S. 2437.

²¹³ Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, 2002/475/JI, ABl. 22.06.2002 L 164, S. 2.

²¹⁴ s. oben bei der Terrorismusdefinition der EU C. I. 4. und B. I. 3. b) cc).

Tathandlungen Indizien für die Vorbereitungsabsicht gezogen werden können, so fällt die eigentliche Strafbarkeitsbegrenzungsfunktion der Absichtskomponente wieder weg²¹⁵.

Die Tathandlungen sind in den Nummern 1 bis 4 in Absatz von § 89a StGB aufgeführt. Die Strafbarkeit des Besuchs eines „Terror-Camps“ ist in der Nr. 1 verankert, ohne jedoch darauf beschränkt zu sein. Praktisch erfasst dies etwa auch die Teilnahme am Grundwehrdienst der Bundeswehr in der Absicht später mit dem dort erworbenen Wissen eine Tat im Sinne des Absatzes 1 zu begehen²¹⁶.

Auch bei den sonstigen Tathandlungen in den Nr. 2 bis Nr. 4 handelt es sich häufig um an sich neutrale das heißt sozialadäquate Handlungen, die allein durch die subjektive Komponente zu strafbarem Unrecht werden sollen. Dies wird erhebliche Abgrenzungsprobleme und Nachweisschwierigkeiten ergeben. Daneben erscheint fragwürdig, ob dem in Art. 103 Abs. 2 GG verankerten Bestimmtheitsgebot mit einer solchen Gesetzesfassung genüge getan wird²¹⁷.

Auf § 89 Abs. 2 Nr. 4 StGB wird unten noch einmal, im Rahmen der Straftatbestände zur Terrorismusfinanzierung, etwas expliziter einzugehen sein²¹⁸.

Schlussendlich ermöglichen die Absätze 3 und 4 des § 89 StGB eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf im Ausland begangene Taten, wobei diese Vorschriften dem § 129b StGB nachgebildet sind und ähnliche Probleme wie dort enthalten²¹⁹.

²¹⁵ Ähnlich auch *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008, 383, 389; *Mitsch* spricht sogar von einer Beweislastumkehr zum Nachteil des Beschuldigten und dazu noch eine Erschwerung der Führung des Entlastungsbeweises, *Mitsch* NJW 2008, 2295, 2298. *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSTZ 2009, 593, 596 sehen keine Möglichkeit der Auslegung für ein Absichtserfordernis allein wegen der überschießenden Innentendenz. Mit der Auslegung der h. M. zu § 129a Abs. 2 StGB könnte man allein annehmen, dass das Wort „bestimmt“ dolus directus 2. Grades hinsichtlich der Eignung der Tat zur Staatsgefährdung impliziert.

²¹⁶ *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSTZ 2009, 593, 597 sehen selbst die Hilfe für das Kaufen von Kleidern die einen Sprengstoffgürtel verdecken sollen, darunter subsumierbar.

²¹⁷ Zum Verbot unbestimmter Strafgesetze *Roxin*, Strafrecht AT I, § 5 Rn 67; *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSTZ 2009, 593, 597 sehen dies etwa für die „sonstigen Fertigkeiten“ in § 89a Abs. 1 Nr. 1 StGB verletzt oder durch die gesamte Nr. 3 des § 89a Abs. 1 StGB.

²¹⁸ s. unten C. III. 5. b).

²¹⁹ *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSTZ 2009, 593, 599 ff., die unter anderem herausstellen, dass etwa eine „Vorbereitungshandlung eines in Tonga lebenden Deutschen, die sich auf eine schwere, den Staat Tonga gefährdende Gewalttat bezieht und keinen Inlandsbezug aufweist“, nach § 89a Abs. 1, Abs. 3 S. 2 StGB strafbar ist; der

cc) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 89a StGB

Zuständig für die Verfolgung von Taten nach § 89a StGB sind grundsätzlich die Landesstaatsanwaltschaften, wobei diese gemäß § 74a Abs. 1 Nr. 2 GVG Anklage bei der Staatsschutzkammer am Landgericht erheben. Der GBA hat über §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 GVG jedoch die Möglichkeit, die Strafverfolgung bei einer „besonderen Bedeutung“ des Falles zu übernehmen, also insbesondere dann, wenn ein Staatsschutzbezug besteht. In diesem Fall ist nach § 120 Abs. 2 Nr. 1 GVG der Staatsschutzsenat am Oberlandesgericht erkennendes Gericht.

Hinsichtlich des BKA ist keine originäre Zuständigkeit gegeben. Dieses kann also von sich aus nicht bei einem Tatverdacht nach § 89a StGB tätig werden. Insoweit verbleibt es also bei der Zuständigkeit der Landespolizei. Unbenommen ist jedoch ein Tätigwerden im Auftrag oder auf Ersuchen des GBA – soweit dieser selbst zuständig ist – gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG.

b) Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89b StGB

Der § 89b StGB war im ursprünglichen Referentenentwurf noch nicht als eigener Tatbestand vorgesehen, sondern lediglich als Alternative Nr. 1 im geplanten § 91 Abs. 2 StGB-E²²⁰. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde er dann zu einem eigenständigen Straftatbestand erhoben, was inhaltlich keine Änderungen zur Folge hatte, sich jedoch insbesondere auf die Zuständigkeiten ausgewirkt hat.

aa) Tatbestand

Der § 89b Abs. 1 StGB setzt zeitlich gesehen noch vor dem § 89a StGB an, ist also eine Vorbereitungsstat zu § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB. Er sanktioniert ebenfalls in der Form eines abstrakten Gefährdungsdelikts die Aufnahme von Beziehungen zu einer (ausländischen) terroristischen Vereinigung mit dem Ziel, sich im Sinne von § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1 StGB unterrichten zu lassen. Leicht überspitzt formuliert sanktioniert dies etwa die Anforderung eines Prospektes zu einem Terrorcamp von Al-Quaeda mit

BGH hat sich bereits im Dezember 2009 mit dem Verhältnis von § 89a Abs. 3 StGB zu §§ 3 ff. StGB befasst, BGH, BeckRS 2010, 06878.

²²⁰ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zum Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer Gewalttaten vom 21.04.2008, S. 6.

dem Hintergedanken, möglicherweise eine schwere Straftat aufgrund des erworbenen Wissens zu begehen.

Die Strafwürdigkeit ergibt sich laut der Gesetzesbegründung aus dem Umstand, dass bereits im Zeitpunkt der Aufnahme von Beziehungen zu einer terroristischen Vereinigung mit dem Ziel sich hinsichtlich einer Gewalttat unterweisen zu lassen, eine abstrakte Gefahr für Leib oder Leben der potentiellen Opfer begründet wird²²¹. Mit dem gleichen Argument könnte man die Buchung von Reisen nach Thailand verbieten, da damit generell die abstrakte Gefahr für thailändische Kinder geschaffen wird, potentiell Opfer eines Missbrauchs zu werden. Hier wird Gefahr mit Strafwürdigkeit verwechselt. Der Tatbestand unterliegt damit mangels jeglicher Rechtsgutsbeeinträchtigung dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit²²².

bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 89b StGB

Dank der Aufnahme des Tatbestandes in den § 89b StGB und nicht in § 91 Abs. 2 Nr. 2 StGB gelten für § 89b StGB dieselben Zuständigkeitsregelungen wie bei § 89a StGB.

Grundsätzlich sind die Landesstaatsanwaltschaften gemäß § 74a Abs. 1 Nr. 2 GVG zuständig. Der GBA kann gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 GVG die Strafverfolgung bei einer „besonderen Bedeutung“ des Falles übernehmen. Praktisch ist es jedoch äußerst schwer vorstellbar, dass eine Tat nach § 89b StGB jemals eine solche Bedeutung haben könnte, dass eine Aburteilung durch ein Bundesgericht geboten ist. Dies ergibt sich schon aus dem im Vergleich zu § 89a StGB äußerst milden Strafraum. Die Gesetzesbegründung erhält den lapidaren Hinweis, dass die Aufnahme des § 89b StGB aufgrund der Bezüge zu §§ 89a, 129a und 129b sachgerecht erscheint²²³. Allerdings wäre eine Aburteilung durch dasselbe Gericht auch über den Begriff der Zusammenhangstat möglich gewesen, wenn § 89b StGB in Verbindung mit Staatsschutzdelikten verwirklicht wurde. Daneben ist in solchen Fällen regelmäßig sowieso von einer Einstellung des § 89b StGB nach § 154 StPO auszugehen. Neben § 154 StPO besteht zusätzlich noch die Einstellungsmöglichkeit nach § 153d StPO, ebenso wie für § 89a StGB und die oben angesprochenen Vereinigungsdelikte.

Hinsichtlich des BKA ist wie schon bei § 89a StGB auch für den § 89b StGB keine originäre Zuständigkeit für die Strafverfolgung vorhanden. Es

²²¹ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zum Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer Gewalttaten vom 21.04.2008, S. 12.

²²² So auch *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSz 2009, 593, 601.

²²³ Bundestags-Drucksache 16/11735, 27.01.2009, S. 21.

verbleibt hinsichtlich eines Tatverdachts nach § 89b StGB lediglich die Möglichkeit des Tätigwerdens im Auftrag oder auf Ersuchen des GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG, soweit der GBA selbst zur Strafverfolgung berufen ist.

*c) Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat,
§ 91 StGB*

Als dritte Norm wurde § 91 StGB in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Der bisherige § 91 StGB wird deswegen zu § 91a StGB²²⁴.

aa) Tatbestand

§ 91 StGB soll über die bestehenden § 111 und § 130a StGB die Verbreitung und das Sich-Verschaffen von „(Koch-)Anleitungen“ zum Zwecke der Begehung einer „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ im Sinne von § 89a Abs. 1 StGB pönalisieren²²⁵. Beispielsweise soll die Zurverfügungstellung von Anleitungen zum Bau von USBV im Internet unter § 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB fallen. Die Strafwürdigkeit soll daraus folgen, dass solche Anleitungen dem Entstehen eines psychischen Klimas den Nährboden bereiten, in dem schwere sozialschädliche Gewalttaten gedeihen können²²⁶. Mit derselben Argumentation könnten selbst Berichterstattungen über Terroranschläge in den Nachrichten verboten werden, was erneut zeigt, dass hier Strafwürdigkeit mit präventiven Nützlichkeitserwägungen verwechselt wurde. Auch geht § 91 StGB insoweit über § 111 und § 130a StGB hinaus, als er keine Kommunizierung in der Öffentlichkeit verlangt, was jedoch für die Beeinträchtigung des Rechtsguts des öffentlichen Friedens in den zwei genannten Tatbeständen gerade nötig ist²²⁷.

bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich § 91 StGB

Eine Zuständigkeit der Staatschutzkammer der Landgerichte nach § 74a Abs. 1 GVG besteht erstaunlicherweise nicht. Somit kann der GBA Fälle

²²⁴ Bundestags-Drucksache 16/11735, 27.01.2009, S. 3.

²²⁵ Sehr kritisch zu § 91 StGB, Sieber, NStZ 2009, 353, 363.

²²⁶ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zum Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer Gewalttaten vom 21.04.2008, S. 11.

²²⁷ *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 602, die daher eine verfassungskonforme Auslegung dergestalt vorschlagen, dass der Tatbestand auf das Zugänglichmachen bzw. Anpreisen gegenüber einem (un-)bestimmten Kreis einer Vielzahl von Personen reduziert wird; dennoch halten sie zumindest § 91 Abs. 1 Nr. 2 StGB für verfassungswidrig, *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 603.

nach § 91 StGB auch nicht durch Evokation bei Vorliegen eines besonders schweren Falls an sich ziehen. Dies ist überraschend, da § 91 StGB den gleichen Strafraum aufweist wie § 89b StGB. Für GBA und BKA besteht eine Zuständigkeit für Taten nach § 91 StGB damit nur ausnahmsweise, wenn diese als sogenannte Zusammenhangstaten mit solchen Delikten vorliegt, die ihre originäre Zuständigkeit begründen. Mangels der Aufnahme in § 74a Abs. 1 GVG besteht auch keine erweiterte Einstellungsmöglichkeit nach § 153d StPO.

d) Fazit zum „Terrorstrafrecht“, §§ 89a, 89b und 91 StGB

Man kann den §§ 89a, 89b und 91 StGB nicht gänzlich absprechen, dass sie im Kern von einem guten Gedanken getragen sind; nämlich der Verhinderung terroristischer Anschläge. Vielfach haben die Strafverfolgungsbehörden, nicht zuletzt BKA und GBA Hinweise etwa auf die Besuche von Terrorcamps oder das Verschaffen von Anleitungen durch ansonsten unauffällige Personen erhalten. Bisher war insoweit allenfalls ein präventives Vorgehen, etwa durch Gefährderansprachen möglich. Eine solche Aktion ist jedoch nur selten wirklich aussichtsreich und führt zudem zu einer Sensibilisierung der Täter hinsichtlich einer späteren Überwachung. In Situationen, wie den oben beispielhaft geschilderten, können die neuen Straftatbestände es ermöglichen entweder direkt eine Sanktionierung der Täter durchzuführen oder aber die Tatbestände legalisieren eine weitergehende Überwachung solcher Personen.

So hatten seit dem Inkrafttreten des § 89a StGB bis zum März 2011 sieben der zehn vom GBA wegen des Verdachts einer Straftat nach § 89a StGB geführten Ermittlungsverfahren den Besuch eines Terrorcamps zum Gegenstand²²⁸. Da bisher durch den GBA jedoch noch keine Anklage erhoben wurde, lässt sich die tatsächliche Effektivität der neuen Tatbestände noch nicht abschließend beurteilen.

Bisher muss jedoch konstatiert werden, dass die konkrete Ausgestaltung der neuen Straftatbestände mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr vereinbar ist, insbesondere im Hinblick auf die weite Vorfeldkriminalisierung²²⁹. Daneben werden sich aller Voraussicht auf prozessualer Ebene große Beweisprobleme bei dem Nachweis einer Strafbarkeit stellen. Bei vielen Tathandlungen wird, insbesondere wenn sie etwa nach § 89a Abs. 3 StGB im Ausland vorgenommen werden, zudem auf Erkenntnisse deutscher oder ausländischer Geheimdienste zurückgegriffen werden müssen²³⁰. Die

²²⁸ Bundestags-Drucksache 17/4988, 07.03.2011, S. 5.

²²⁹ Dazu *Sieber*, NStZ 2009, 353, 358 f.

²³⁰ So auch *Gössner*, Ossietzky 21/2007.

Einführung solcher Daten in einen Prozess bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten²³¹. Diese vergrößern sich noch, wenn die Beweise von Geheimdiensten aus Ländern stammen, deren rechtsstaatliches Niveau nicht dem deutschen entspricht²³².

Schlimmer als die inhaltlichen Probleme, die zur Not von Gerichten „korrigiert“ werden können, wiegt jedoch die Art, wie in heutiger Zeit Gesetze gemacht werden. Begründungen hinsichtlich geschütztem Rechtsgut oder der Strafwürdigkeit bestimmter Handlungen gibt es nicht mehr oder es werden Alltagsweisheiten oder Vermutungen (etwa zu dem terroristischen Alleintäter²³³) herangezogen. Ausschließlich kriminalpolitische Notwendigkeiten und Profilierung scheinen die Gesetzgebung zu bestimmen. Es ist nicht allein die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Verfassung und die darin verbürgten Rechte zu schützen, sondern bereits der Gesetzgeber hat die Pflicht zu verfassungsgemäßigem Handeln. Dies scheint aber aufgrund der „neuen Bedrohungslage“ in Vergessenheit geraten zu sein. Diese Art der Gesetzgebung ist „kalkulierter Verfassungsbruch“.

Hinsichtlich der praktischen Bedeutung der neuen Normen kann nur spekuliert werden. Einerseits entlasten sie die Strafverfolgungsbehörden vom teils schwierigen Nachweis des Bestehens einer Vereinigungsstruktur in § 129a StGB. Andererseits liefert das Absichtsmerkmal von § 89a Abs. 1 StGB neue Beweisprobleme. Dennoch kann man wohl nicht ausschließlich von symbolischem Strafrecht sprechen. Vielmehr ist insbesondere § 89a StGB vor allem ein neuer „Ausforschungsparagraph“²³⁴. Da ein Tatverdacht nach § 89a StGB den Einsatz von fast allen heimlichen Zwangsmaßnahmen, selbst der Wohnraumüberwachung nach § 100c Abs. 2 Nr. 1 a) StPO ermöglicht²³⁵, ist dies ein guter Anknüpfungspunkt für den Beginn von Strukturermittlungen²³⁶. Ein abschließendes Fazit verbietet sich jedoch. Eine vom Bundesamt für Justiz in Auftrag gegebene Studie zur Evaluation der §§ 89a ff. StGB wurde bisher noch nicht veröffentlicht²³⁷.

²³¹ Bedenken auch bei *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008, 383, 394.

²³² Zur Problematik der Einführung rechtswidriger Daten in das Ermittlungsverfahren siehe unten E. III. 2.

²³³ Dazu *Deckers/Heusel*, ZRP 2008, 169, 170.

²³⁴ So auch *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NSTZ 2009, 593.

²³⁵ § 89a StGB wurde in folgende Straftatkatologe der StPO aufgenommen: §§ 100a, 100c, 103 Abs. 1 S. 2, 111, 112a, 443 StPO.

²³⁶ Zu Strukturermittlungen siehe unten D. II. 2. c) und D. II. 3. d).

²³⁷ Evaluationsstudie zum Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten vom 30. Juli 2009 (GVVG) durch die Kriminologische Zentralstelle e.V. Wiesbaden und die Ruhruniversität Bochum. Diese sollte am 31.10.2011 dem Bundesamt für Justiz vorgelegt werden.

Letztlich sollten auch die Erfahrungen der jüngeren deutschen Geschichte Anlass zu Bedenken etwa an § 89a Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 StGB geben. Keinesfalls alle RAF-Mitglieder, die im Juni 1970 in dem eingangs angesprochenen „Terrorcamp“ der „El Fatah“ ausgebildet wurden, haben sich später auch tatsächlich am „bewaffneten Kampf“ beteiligt. Ein zwanzigjähriger Schüler etwa wandte sich direkt nach der Rückkehr von der RAF ab²³⁸. Auch Peter Homann stellte sich ein Jahr später der Polizei²³⁹. Horst Mahler sagte sich ebenfalls von den Zielen der RAF los, obwohl auch er in dem „Terrorcamp“ ausgebildet worden war²⁴⁰.

5. Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung

Eine wichtige Vorbereitungshandlung im Bereich des internationalen Terrorismus ist die Beschaffung von Geldmitteln. Dies zeigt sich etwa am Beispiel der Anschläge vom 11. September 2001. Nach Schätzungen des Federal Bureau of Investigation (FBI) dürften Vorbereitung und Durchführung zwischen 250.000 bis 500.000 US-Dollar gekostet haben²⁴¹. Aber auch sehr viel kleinere Unterfangen, wie die am 31. Juli 2006 gescheiterten Sprengstoffanschläge am Kölner Hauptbahnhof, erschöpfen sich nicht in den bloßen Materialkosten für die Herstellung der USBV²⁴². Vielmehr sind bei Anschlägen umfangreiche weitere personelle wie sachliche Kosten zu berücksichtigen, wie zum Beispiel für Rekrutierung, Planung, Ausbildung und sonstige Unterstützung der potentiellen Attentäter. Schon zu Zeiten der RAF machte die Beschaffung von Finanzmitteln einen wesentlichen Teil der Vorbereitungen für Aktionen aus²⁴³.

Auch wenn bisher wenig über die Arten der Finanzierung von terroristischen Vorhaben bekannt ist, sind dennoch einige Grundstrukturen erkennbar. Die Akquirierung von Mitteln kann dabei sowohl auf illegalem wie auch auf legalem Wege erfolgen.

Erstere resultieren hauptsächlich aus dem Rauschgifthandel, erpresserischem Menschenraub, Gold- und Diamantenschmuggel, gewerbs- und bandenmäßigen Schleusung von Ausländern sowie aus Schutzgelderpressun-

²³⁸ *Peters*, Tödlicher Irrtum, S. 199.

²³⁹ *Peters*, Tödlicher Irrtum, S. 205.

²⁴⁰ *Peters*, Tödlicher Irrtum, S. 221.

²⁴¹ *Kersten*, Kriminalistik 2002, 7, 12; *Klink*, der Kriminalist 2003, 341, 346.

²⁴² *Dienstbühl*, Kriminalistik 2008, 365, 366 schätzt die Materialkosten für 11 Liter Butangas und 4,5 Liter Benzin-Gemisch, einen Wecker, Batterien und Drähte auf gerade einmal 60 €.

²⁴³ *Dienstbühl*, Kriminalistik 2008, 365, 366.

gen²⁴⁴. Daneben gibt es scheinbar auch Beziehungen zur Organisierten Kriminalität. Danach werden von Terroristen beziehungsweise entsprechenden Vereinigungen Kooperationen mit bestehenden Syndikaten eingegangen, um neue Geldquellen zu erschließen (sog. symbiotischer Terrorismus)²⁴⁵.

Legale Mittel zur Finanzierung des Terrorismus stammen vorrangig aus Sammlungen und Spenden (religiöser) Vereine in der gesamten Welt, sowie aus Unterstützungszahlungen bestimmter terrorismusverdächtiger Staaten²⁴⁶.

Wegen des Finanzbedarfs von Terroristen ist allgemein anerkannt, dass die Beschränkung oder vollständige Entziehung der finanziellen Mittel der Terroristen ein wichtiger Ansatzpunkt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus darstellt. Sowohl auf Ebene der Vereinten Nationen wie auch auf europäischer Ebene wurden in den letzten Jahren zahlreiche Resolutionen und Richtlinien erlassen, die sich der Bekämpfung der Finanzquellen des internationalen Terrorismus widmen. Dazu gehören unter anderem die UN-Sicherheitsrats-Resolution „1373 (2001) zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“, die die unterzeichnenden Staaten dazu verpflichtet sowohl die legalen wie auch die illegalen Quellen der Finanzierung des Terrorismus soweit wie möglich auszutrocknen. Daneben gibt es auf Ebene der Europäischen Union mehrere Geldwäscherichtlinien²⁴⁷ und Gemeinsame Standpunkte des Rates²⁴⁸ zu diesem Thema. Herauszuheben ist dabei Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001²⁴⁹, welche, durch eine ständig aktualisierte Liste konkretisiert, Organisationen und Personen ausweist, die im Verdacht stehen terroristische Aktivitäten zu begehen oder zu unterstützen und die Möglichkeit eröffnet europaweit deren Gelder einzufrieren und gegebenenfalls zu beschlagnahmen. Umgangssprachlich wird auch von den „EU-Terrorlisten“ oder der „zivilen Todesstrafe“ gesprochen²⁵⁰.

²⁴⁴ *Middel*, S. 252; *Griesbaum*, in: Griesbaum, FS Nehm, S. 125.

²⁴⁵ *Dienstbühl*, Kriminalistik 2008, 365, 367.

²⁴⁶ In Deutschland sind der sogenannte Kalifenstaat und der Al Aqsa e.V. verboten worden, da sie unter dem Vorwand wohltätiger Zwecke Gelder für die Hamas organisierten, BVerfG, NJW 2004, 47 und BVerwG, NVwZ 2005, 1435. Insgesamt zu den Finanzierungswegen *Griesbaum*, in: Griesbaum, FS Nehm, S. 125.

²⁴⁷ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.

²⁴⁸ Gemeiner Standpunkt des Rates vom 27.12.2001 über die Bekämpfung des Terrorismus (2001/930/GASP), ABl. 2001 L 344, S. 90.

²⁴⁹ Verordnung über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl 2001 L 344, S. 70.

²⁵⁰ Der EuGH hat die im Zusammenhang damit stehende Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 für nichtig erklärt (Urteil vom 03.09.2008, Beck RS 2008, 70898). Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten *Albin*, ZRP 2004, 71 ff.;

Neben den Maßnahmen von EU und UN gibt es weitere internationale Bemühungen auf diesem Gebiet. Besondere Beachtung verdienen die Maßnahmen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)²⁵¹. Die FATF wurde 1989 von den G7-Staaten gegründet und umfasst mittlerweile 32 Mitglieder²⁵². Sie befasst sich ausschließlich mit der Verhinderung von Geldwäsche und der Unterbindung von Terrorismusfinanzierung²⁵³. Zwar sind die Empfehlungen der FATF ohne verbindliche Rechtswirkung, sie haben jedoch politisch einen hohen Stellenwert. Daneben kann ein Mitgliedsstaat, der den Vorgaben der Empfehlungen nicht nachkommt, auf eine sogenannte Schwarze-Liste der nicht-kooperierenden Staaten gesetzt werden, was zu politischer Ächtung oder sogar Sanktionen führen kann. Die FATF hatte bereits vierzig Empfehlungen insbesondere zur allgemeinen Verhinderung von Geldwäsche erlassen. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat die FATF weitere acht Sonderempfehlungen erlassen, die spezifisch auf die Verhinderung der Finanzierung des internationalen Terrorismus abzielen²⁵⁴.

Der deutsche Gesetzgeber kommt diesen internationalen Vorgaben auf strafrechtlicher Ebene durch § 261 StGB und § 89 Abs. 2 Nr. 4 StGB nach. Außerdem wird die Zurverfügungstellung von finanziellen Mitteln für kriminelle oder terroristische Vereinigungen als Unterstützen iSv §§ 129, 129a ggf. iVm § 129b StGB gewertet²⁵⁵. Daneben bieten insbesondere das Geldwäschegesetz (GWG) sowie das Kreditwesengesetz (KWG) weitere Ansatzpunkte zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung²⁵⁶. Zusätzlich sind als gesetzgeberische Maßnahmen der jüngeren Zeit vor allem

Sauer, NJW 2008, 3685 ff. Zum Stand der Rechtsprechung *Busch/Wörlein*. CILIP (87) 2007. 50 ff.

²⁵¹ Zur FATF allgemein, *Pütter*, CILIP (74) 2003, 56, 57f.

²⁵² Sowie die EU-Kommission und den Kooperationsrat der Golfstaaten.

²⁵³ Monatsbericht des Bundesministeriums für Finanzen 08/2002, S. 56.

²⁵⁴ FATF, Acht Sonderempfehlungen vom 29./30. Oktober 2001, dazu kam am 22. Oktober 2004 eine weitere Empfehlung (cash courriers), so dass nun insgesamt neun Sonderempfehlungen bestehen.

²⁵⁵ BGH NSTZ-RR 2002, 301; *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 142.

²⁵⁶ Nach § 1 Abs. 2 GWG ist „Terrorismusfinanzierung“

1. die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden oder verwendet werden sollen,

a) eine Tat nach § 129a, auch in Verbindung mit § 129b des Strafgesetzbuchs, oder

b) eine andere der in Artikel 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. EG Nr. L 164 S. 3) umschriebenen Straftaten zu begehen oder zu einer solchen Tat anzustiften oder Beihilfe zu leisten sowie

2. die Begehung einer Tat nach § 89a Abs. 1 in den Fällen des Abs. 2 Nr. 4 des Strafgesetzbuchs oder die Teilnahme an einer solchen Tat.

das Finanzmarktförderungsgesetz²⁵⁷, Vorschriften zur Identifizierung von Kunden und zur Überwachung des Geldverkehrs, das Geldwäschebekämpfungsgesetz²⁵⁸ und das Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz²⁵⁹ hervorzuheben.

*a) Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte,
§ 261 StGB*

Ursprünglich war der 1992 geschaffene § 261 StGB als Mittel gegen Geldwäsche gerade im Bereich der organisierten Kriminalität konzipiert. Geldwäsche wird dabei nach einer amerikanischen phänomenologischen Definition als die Mittel bezeichnet, „mit dem man die Existenz, die illegale Quelle oder die illegale Verwendung von Einkommen verbirgt und dann dieses Einkommen so bemäntelt, dass es aus einer legalen Quelle zu stammen scheint²⁶⁰. Mittlerweile hat § 261 StGB zahlreiche gesetzgeberische Veränderungen erfahren, wodurch auch die Terrorismusfinanzierung vom Tatbestand mit erfasst werden soll.

aa) Tatbestand

§ 261 vereinigt in sich drei Tatbestände: den sog. Verschleierungstatbestand (§ 261 Abs. 1 Var. 1 und 2), den Tatbestand der Gefährdung oder Vereitelung gesetzlich vorgesehener Tatvorteilskondition (kurz Vereitelungs- und Gefährdungstatbestand, § 261 Abs. 1 Var. 3 ff.) sowie den sogenannten Isolierungstatbestand (§ 261 Abs. 2 Nrn. 1 und 2)²⁶¹.

Vortaten sind, neben anderen, gemäß § 261 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 5 StGB alle Formen der strafbaren Beteiligung an kriminellen und terroristischen Vereinigungen im In- und Ausland²⁶². Dabei wird jedoch im Gegensatz zu den §§ 129 ff. StGB selbst keine Unterscheidung zwischen organisationsbezoge-

²⁵⁷ Gesetz zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland vom 01. Juli 2002, BGBl. I S. 2010.

²⁵⁸ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 8. August 2002, BGBl. I S. 3105.

²⁵⁹ Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung vom 13. August 2008, BGBl. I S. 1690; dazu insbesondere zu den Pflichten von Unternehmen, Banken und Versicherungen, Helmrich, NJW 2009, 3686.

²⁶⁰ Lackner/Kühl, § 261 StGB Rn 2.

²⁶¹ Neuheuser, in: MüKo, § 261 StGB Rn 6.

²⁶² Bei § 129b StGB als Vortat muss für Verfolgung der Haupttat keine Ermächtigung erteilt worden sein, *Altwater*, NSZ 2003, 179, 183.

nen und selbständigen Taten von Mitgliedern gemacht. Vielmehr inkriminiert § 261 StGB alle Gegenstände die aus irgendeiner Straftat eines Mitglieds einer solchen Vereinigung herrühren²⁶³. Durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29. Mai 2009²⁶⁴ wurde zudem der neue § 89a StGB in § 261 Abs. 1 Nr. 5 StGB als Vortat aufgenommen.

Trotz dieser Vielzahl gesetzgeberischen Maßnahmen, die sich auch in der Länge der Norm widerspiegeln, wird vielfach die Effektivität des § 261 StGB gerade im Bereich der Verhinderung der Terrorismusfinanzierung bezweifelt²⁶⁵. Zum einen benutzen Terroristen zum Geldtransfer oft inoffizielle Systeme, die maßgeblich auf Vertrauen innerhalb religiöser oder ethnischer Gruppen aufbauen (sogenanntes Underground- oder hawala-banking)²⁶⁶. Diese Untergrundbanken sind faktisch aufgrund ihrer Spurenslosigkeit und Intransparenz kaum überwachbar²⁶⁷. Gleiches gilt für die Überwachung der sogenannten Offshore-Bankenzentren. Zum anderen ist auch der direkte Geldtransfer durch Kuriere nicht durch § 261 StGB zu verhindern. Daher wird vermutet, dass bei § 261 StGB ein riesiges Dunkelfeld besteht und der Tatbestand generell als wirkungslos bezeichnet werden kann²⁶⁸.

Aus dogmatischer Sicht wird gegen § 261 StGB angeführt, dass die Norm nicht mehr um Rechtsgüterschutz im eigentlichen Sinne bemüht sei²⁶⁹. Vielmehr handele es sich um aufsichtsrechtliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen, die sich teilweise durch einen Formenmissbrauch in präventiver Zielsetzung auszeichnen²⁷⁰. Es werde mit § 261 StGB „Polizeirecht in Formen des Strafrechts praktiziert“²⁷¹.

bb) Zuständigkeiten von GBA und BKA bezüglich § 261 StGB

Die Zuständigkeiten von GBA und BKA im Bereich der Terrorismusfinanzierung sind überraschenderweise kaum vorhanden. Der GBA ist weder

²⁶³ *Stree/Hecker*, in: Schönke/Schröder, § 261 StGB Rn 6.

²⁶⁴ BGBl. I S. 2437.

²⁶⁵ *Helmerts*, ZStW 121 (2009), 509 ff.

²⁶⁶ Dazu *Dienstbühl*, Kriminalistik 2008, 365, 368, die jedoch „Islamic-Banking“ fälschlicherweise mit „hawala-Banking“ gleichsetzt.

²⁶⁷ *von Bubnoff*, NJW 2002, 2672, 2675.

²⁶⁸ *Fischer*, § 261 StGB Rn 4c ff. m. w. N.

²⁶⁹ Zur Frage, ob Strafrecht notwendigerweise Rechtsgüterschutz bedeutet, *Roxin*, Strafrecht AT I, § 2 Rn 2 ff.

²⁷⁰ *Hetzer*, Kriminalistik 2008, 468, 474.

²⁷¹ *Fischer*, § 261 StGB Rn 4b; *Rieß*, in: Dannecker, FS Otto, S. 955, 958.

für Geldwäschestraftaten als solche noch für die Fällen der Terrorismusfinanzierung nach § 261 Abs. 1 Nr. 1 (iVm § 129a I) oder § 261 Abs. 1 Nr. 5 StGB zuständig. In Betracht kommt eine Zuständigkeit des GBA lediglich, wenn § 261 StGB als Zusammenhangstat vorliegt²⁷². Dies kann insbesondere im Zusammenhang mit § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG der Fall sein, da wie oben aufgeführt regelmäßig Überschneidungen mit der Unterstützungsalternative des § 129a StGB vorliegen.

Beim BKA scheint auf den ersten Blick eine originäre Zuständigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG vorzuliegen, da der Wortlaut des § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG erst 1997 durch die Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes²⁷³ um den Begriff der (international organisierten) Geldwäsche erweitert wurde²⁷⁴. Jedoch sollte nach der Gesetzesbegründung durch die Gesetzesänderungen die Geldwäsche lediglich als Beispielsfall der Zusammenhangstaten der Nummer 1 aufgeführt werden. Demnach hat das BKA nur dann eine eigene Ermittlungskompetenz, wenn es sich um Geldwäschetaten handelt, die in Zusammenhang²⁷⁵ mit den in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG genannten Delikten der Organisierten Kriminalität stehen und eine Sachaufklärung im Ausland erfordern. Dies wäre jedoch auch ohne die Gesetzesänderung der Fall gewesen.

Eine originäre Zuständigkeit des BKA kann daneben gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG, der ebenfalls den Begriff der Zusammenhangstat enthält, begründet sein. Diese gilt für solche Geldwäschetaten, die in Zusammenhang mit § 129a Abs. 1 Nr. 1, 2 StGB begangen werden, jedoch nur soweit es sich dabei um Auslandstaten handelt und ein Gerichtsstandort noch nicht fest steht.

*b) Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat,
§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB*

Durch das „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“ vom 29.05.2009²⁷⁶ wurde mit dem § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB eine weitere strafrechtliche Norm geschaffen, die sich des Problems der Terrorismusfinanzierung annimmt.

²⁷² Dafür muss entweder Tateinheit mit einem der in § 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG aufgezählten Staatsschutzdelikte bestehen, oder eine prozessuale Tat iSv § 264 StPO vorliegen, BGH, NStZ 2007, 117, 118.

²⁷³ Gesetz vom 07.07.1997, BGBl. I S. 1650.

²⁷⁴ Lersch, Kriminalistik 1997, 179, 181.

²⁷⁵ Zum Begriff der Zusammenhangstat im Rahmen des BKAG siehe oben B. II. 3. b) cc) (5).

²⁷⁶ BGBl. I S. 2437.

aa) Tatbestand

Danach wird ein Täter bestraft,

wenn er eine schwere staatsgefährdende Gewalttat iSv § 89a Abs. 1 StGB vorbereitet²⁷⁷, indem er [...]

(§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB) für deren Begehung nicht unerhebliche Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt.

Im Gegensatz zu § 261 StGB wird bei § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB ein umgekehrter Ansatz gewählt. Nicht Geldmittel die *aus* einer rechtswidrigen Tat stammen werden inkriminiert, sondern Mittel *die zur Begehung* einer Tat genutzt werden. Im Endeffekt ist § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB damit nichts anderes als eine zur Täterschaft hochgestufte Beihilfehandlung im Vorbereitungsstadium.

Problematisch an § 89a Abs. 2 Nr. 5 ist jedoch der Umstand, dass es sich bei den aufgeführten Tathandlungen regelmäßig um sozialadäquate Verhaltensweisen handelt²⁷⁸. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn für den subjektiven Tatbestand des „Vorbereitens“ *dolus eventualis* als ausreichend angesehen würde. Daher wird vielfach gefordert, *dolus directus* zu verlangen²⁷⁹. Dies würde immer noch den internationalen Vorgaben der UN-Sicherheitsresolution 1373 entsprechen²⁸⁰ und gleichzeitig Alltagshandlungen aus der Gefahr der Bestrafung herausnehmen.

bb) Zuständigkeit von GBA und BKA bezüglich
§ 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB

Im Gegensatz zu § 261 StGB ist der GBA hinsichtlich § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB zwar nicht grundsätzlich zur Strafverfolgung berufen, jedoch kann er immerhin, wenn eine „besondere Bedeutung“ des Falls vorliegt, gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 GVG die Zuständigkeit an sich ziehen.

Beim BKA bestehen insoweit keine originären Kompetenzen hinsichtlich § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB²⁸¹.

²⁷⁷ s. oben C. III. 4. a).

²⁷⁸ „pecunia non olet“, *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 598.

²⁷⁹ *Sieber*, NStZ 2009, 353, 362; *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 599 „mindestens *dolus directus* 2. Grades“ mit Verweis auf Art. 260 Abs. 2 Schweizer StGB, der sogar Absicht verlangt.

²⁸⁰ Nr. 1b UN-Sicherheitsresolution S/RES/1373 vom 28.09.2001 und Art. 2 der UN-Konvention zur Unterdrückung der Terrorismusfinanzierung (UN Treaty Series No. 38349).

²⁸¹ s. oben C. III. 4. a) cc).

c) Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (FIU)

Abgesehen davon bleibt jedoch festzuhalten, dass § 261 StGB und § 89 Abs. 2 Nr. 4 StGB nur einen sehr geringen Aufgabenbereich von BKA und GBA bilden, soweit es ihre Tätigkeit als Strafverfolgungsbehörden betrifft.

Zumindest das BKA ist jedoch noch in anderer Funktion in den Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsverhinderung eingebunden. So besteht beim BKA seit 1993 zusammen mit dem Zollkriminalamt (ZKA) die sogenannte Gemeinsame Finanzeermittlungsgruppe (GFG), die sich mit zurzeit etwa 30 Personen ausschließlich der Verfolgung von Geldwäsche-straftaten widmet²⁸².

Noch wichtiger ist jedoch in diesem Bereich das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle. Durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz²⁸³ wurde beim BKA eine eigene Zentralstelle für Verdachtsanzeigen eingerichtet. Durch die Einrichtung dieser sogenannten Financial Intelligence Unit (FIU) wurde eine Empfehlung (Nr. 26) der, oben angesprochenen, FATF umgesetzt, sowie ein gleichlautender Beschluss der Europäischen Union²⁸⁴.

Die Aufgabe der FIU besteht insbesondere in der Sammlung, Auswertung und dem Abgleich der übermittelten Verdachtsanzeigen, der unverzüglichen Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden, der Führung von Statistiken, sowie der Zusammenarbeit mit Zentralstellen anderer Staaten²⁸⁵. Daneben wurde als Teil der FIU auch ein sogenanntes Informationsboard „Finanzierung des Terrorismus“ eingerichtet, in dem eine Kooperation mit weiteren Sicherheitsbehörden erfolgt²⁸⁶.

Herauszuheben ist noch die Aufgabe des FIU nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 GwG, einen Jahresbericht zu veröffentlichen²⁸⁷. Darin zeigt sich für das Jahr 2007, dass gerade einmal 0,9% der bei der FIU eingegangenen Verdachtsanzeigen aufgrund einer möglichen Terrorismusfinanzierung erfolgten²⁸⁸.

²⁸² Zoll Aktuell, Ausgabe Mai 2007, S. 1.

²⁸³ Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 8. August 2002, BGBl. I S. 3105.

²⁸⁴ Beschluss des Rates vom 17. Oktober 2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen (2000/642/JI) ABl Nr. L 271 vom 24/10/2000 S. 4.

²⁸⁵ *Widmaier*, in: *Widmaier/Barton*, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, Nr. 3 Rn 20; Monatsbericht des Bundesministeriums für Finanzen, August 2002, S. 63.

²⁸⁶ *Wörlein*, CILIP (90) 2008 50, 55; zu den Informationsboards siehe unten E. I. 5.

²⁸⁷ Abrufbar unter www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/fiu_berichte.html.

²⁸⁸ BKA, FIU Jahresbericht Deutschland 2007, S. 45.

24 dieser insgesamt 90 Verdachtsanzeigen wurden von der Staatsanwaltschaft nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Hinsichtlich der restlichen 66 Verfahren kann der Jahresbericht der FIU keine Auskunft geben, da die Staatsanwaltschaften keine Rückmeldung an das BKA gaben, obwohl sie nach § 11 XIII GwG verpflichtet sind, Einleitung und Ausgang der Verfahren dem BKA zu melden²⁸⁹. Es erscheint aufgrund dieser Zahlen doch relativ fragwürdig, ob die strafrechtlichen Sanktionen wirklich dazu beitragen können, die Finanzierung des Terrorismus ernsthaft zu beeinträchtigen.

6. Nichtanzeige geplanter Straftaten, § 138 StGB

Grundsätzlich gibt es keine Pflicht geplante Straftaten anzuzeigen. § 138 StGB statuiert als echtes Unterlassungsdelikt für die dort abschließend aufgezählt schweren Delikte des Absatzes 1 eine Ausnahme. Danach hat jedermann hinsichtlich der Katalogtaten des § 138 StGB die Pflicht – in gewissem Umfang – die Begehung durch eine Anzeige zu verhindern, um sich nicht strafbar zu machen.

a) Tatbestand

Hinsichtlich des Bereichs des Strafrechts im Bereich Terrorismus ist vor allem der Absatz 2 Nr. 2 des § 138 StGB wichtig. Dieser, durch das „Anti-Terrorismugesetz“ vom 18. August 1976²⁹⁰ eingefügte Absatz, statuiert eine unverzügliche Anzeigepflicht über die Gründung, Werbung oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a StGB. Durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz²⁹¹ wurde der Anwendungsbereich konsequenterweise auch auf die Bildung ausländischer terroristischer Vereinigungen nach § 129b StGB ausgeweitet²⁹². Letztlich wurde Mitte 2009 der neu geschaffene § 89a StGB ebenfalls in den Bereich der anzeigepflichtigen Straftaten aufgenommen²⁹³.

Bei § 138 StGB setzt sich der Streit über das in den §§ 129 ff. StGB geschützte Rechtsgut fort, da nach herrschender Meinung § 138 StGB die in den Katalogtatbeständen genannten Rechtsgüter schützt²⁹⁴. Geht man

²⁸⁹ BKA, FIU Jahresbericht Deutschland 2005, S. 21.

²⁹⁰ BGBl. 1976 Abs. 1 S. 2181.

²⁹¹ Gesetz vom 22.08.2002 (BGBl. I S. 3390).

²⁹² Zu den Folgen und der Notwendigkeit eines Inlandsbezugs *Altwater*, NStZ 2003, 179, 183.

²⁹³ „Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Straftaten“ vom 29.05.2009, BGBl. I S. 2437.

²⁹⁴ So BGHSt 42, 86 und *Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, § 138 StGB Rn 1 m. w. N.

davon aus, dass die Vereinigungsdelikte ein eigenständiges Rechtsgut in Form der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des öffentlichen Friedens oder das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung schützen²⁹⁵, dann wären von § 138 Abs. 2 StGB ebenfalls diese diffusen Rechtsgüter geschützt.

Geht man jedoch mit der hier vertretenen Vorverlagerungstheorie davon aus, dass § 129a StGB selbst nur einen vorverlagerten Schutz der in § 129a StGB aufgeführten Katalogtaten bezweckt²⁹⁶ dann bereitet die Bestimmung des Rechtsguts des § 138 Abs. 2 StGB erheblich mehr Probleme. Dadurch sind als Rechtsgut – gleichsam doppelt vorverlagert – diejenigen Rechtsgüter der Delikte geschützt, deren Begehung die terroristische Vereinigung geplant hat. Teilweise wird deswegen auch von einer „doppelten Strafbarkeitsvorverlagerung“ in § 138 Abs. 2 Nr. 2 StGB gesprochen²⁹⁷.

Die Anzeigepflicht für § 129a StGB bereitet auch deswegen Probleme, weil es ein Organisationsdelikt

ist. Damit umfasst diese Anzeigepflicht gegebenenfalls einen sehr langen Zeitraum, je nach Beständigkeit der Vereinigung. Außerdem wird neben der Anzeigepflicht auch eine so im Strafgesetzbuch nicht vorhandene Pflicht für die Anzeige bereits begangener Taten statuiert; nämlich hinsichtlich der erfolgten Gründung der terroristischen Vereinigung an der sich nun beteiligt, für die geworben oder die anderweitig unterstützt wird. Da in der Stellungnahme des Bundesrats zum Regierungsentwurf zu § 138 Abs. 2 StGB²⁹⁸ eine solche Anzeigepflicht für begangene Taten ausdrücklich vorgesehen war, jedoch nachher aufgrund Bedenken der Bundesregierung nicht Gesetz wurde, werden in der Literatur Stimmen laut, die die nun über Umwege bestehende Anzeigepflicht für begangene Straftaten als tatsächliche Intention des Gesetzgeber ansehen²⁹⁹.

Das Kainsmal der „Prävention durch Strafrecht“ trägt § 138 StGB deutlich auf der Stirn. Ob es tatsächlich nötig war, den Schutz der von § 129a StGB geschützten Rechtsgüter durch § 138 Abs. 2 StGB so gleichsam doppelt vorzuverlagern, oder ob es nicht ausreichend gewesen wäre, es bei der Anzeigepflicht von § 138 Abs. 1 StGB zu belassen, der auch (fast) alle Straftaten des Katalogs des § 129a StGB erfasst, ist natürlich Sache des Gesetzgebers. Die konkrete Ausgestaltung muss jedoch – allein wegen der hier aufgeführten Kritikpunkte – als verfehlt bezeichnet werden.

²⁹⁵ s. oben C. III. 3. b).

²⁹⁶ s. oben C. III. 3. b).

²⁹⁷ *Kisker*, S. 178; *Westendorf*, S. 195.

²⁹⁸ Bundestags-Drucksache 7/4005, 01.09.1975, S. 18.

²⁹⁹ *Westendorf*, S. 200.

b) Zuständigkeit von BKA und GBA bezüglich § 138 StGB

Der GBA ist gemäß § 142a Abs. 1 GVG iVm § 120 Abs. 1 Nr. 7 GVG für die Nichtanzeige von Straftaten zuständig, die zur Zuständigkeit des Oberlandesgerichts gehören. Also zum einen immer für die Nichtanzeige von Straftaten nach § 138 Abs. 2 Nr. 2 iVm §§ 129a, 129b StGB, da dort eine originäre Zuständigkeit in § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG besteht.

Bei der Nichtanzeige von Taten nach § 138 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 89a StGB besteht die Zuständigkeit nur, wenn es sich bei der geplanten Tat gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 GVG um eine solche von „besonderer Bedeutung“ handelt.

Das BKA hat bezüglich § 138 Abs. 2 StGB – abgesehen von Zusammenhangstaten – keine originäre Ermittlungskompetenz, so dass allenfalls eine vermittelte Zuständigkeit nach Ersuchen beziehungsweise Auftrag durch den GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG verbleibt.

7. Andere Straftaten mit terroristischem Bezug

Neben den nun aufgeführten Straftatbeständen, die zumindest vom Gesetzgeber speziell gegen eine (potentielle) terroristische Bedrohung geschaffen wurden, bleiben noch viele weitere Tatbestände, auf die jedoch nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Daher soll es bei ein paar allgemeinen Aussagen zur Strafverfolgungskompetenz von BKA und GBA verbleiben.

a) Vollendete Straftaten

Sollten Terroristen einen wie auch immer gearteten „Anschlag“ durchgeführt haben, sind BKA und GBA nicht grundsätzlich zuständig. In Betracht kommen insoweit die „klassischen“ terroristischen Taten, die sich auch im Katalog der § 129a oder § 89a Abs. 1 StGB finden. Etwa Geiselnahme und erpresserischer Menschenraub nach § 239b und § 239a StGB oder Mord und Totschlag nach §§ 211, 212 StGB, insbesondere im Zusammenhang mit Sprengstoffdelikten nach § 308 StGB sind dabei von besonderer Relevanz. Aber auch Vorbereitungshandlungen für tatsächliche terroristische Taten, die nicht von § 129a StGB erfasst werden, wie Raubüberfälle zur Geldbeschaffung nach § 249 StGB oder Lieferung von Produkten ins Ausland nach § 34 AWG kommen in Betracht.

Eine Zuständigkeit von BKA und GBA kommt natürlich zum einen schon zwanglos über § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG beziehungsweise § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKA in Betracht, wenn die Taten von terroristischen Vereinigungen iSv § 129a StGB (ggf. iVm § 129b StGB) begangen wurden. Ansonsten ist der

GBA gerade bei terroristischen Straftaten, die einen Staatsschutzbezug aufweisen, über die evokativen Zuständigkeiten in § 120 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 GVG zur Strafverfolgung berufen, wenn neben den dortigen Voraussetzungen die besondere Bedeutung des Falles gegeben ist³⁰⁰. Im Zweifel verbleibt es insoweit bei der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften der Länder.

b) Straftaten mit terroristischem Bezug in Verbindung mit § 30 StGB

Als Anknüpfungspunkt im Vorfeld tatsächlicher terroristischer Straftatbegehung bleibt letztendlich noch § 30 StGB in Verbindung mit Verbrechenstatbeständen. Der § 30 StGB pönalisiert bestimmte Vorbereitungshandlungen als Ausnahme von dem Grundsatz, dass nur Tatbestandsverwirklichung und allenfalls noch Versuch und Teilnahmehandlungen strafbar sind. Allerdings werden nur solche Vorbereitungshandlungen erfasst, denen wegen des Ingangsetzens eines nicht mehr beherrschbaren Kausalverlaufs durch das Zusammenwirken und in der „Willensbindung“ der beteiligten Personen eine besonders hohe Gefährlichkeit inne wohnt³⁰¹. Die Nähe zu den Vereinigungsdelikten der §§ 129 ff. StGB ist unübersehbar, wobei der Anwendungsbereich bei § 30 StGB regelmäßig im Bezug auf die tatsächliche Deliktsbegehung später beginnt, da für § 129a StGB die geplanten Taten noch nicht so weit konkretisiert sein müssen wie dies bei § 30 StGB der Fall ist. Mindestvoraussetzung ist jedoch das Zusammenwirken von zwei Personen. Einzelpersonen werden nicht erfasst. Dieser Umstand ist nach der Gesetzesbegründung auch mit ein Grund für die Einführung der §§ 89a, 89b und § 91 StGB gewesen.

Als Anknüpfungspunkt des § 30 StGB kommen alle Verbrechen iSv § 12 Abs. 1 StGB in Betracht, die von Personen die als Terroristen eingestuft werden, begangen werden können. Auch insoweit sind es insbesondere die in § 129a und § 89a StGB aufgeführten Katalogtaten, die besonders relevant sind.

Hinsichtlich der Zuständigkeit von BKA und GBA nach § 4 BKAG und § 120 GVG ist relativ unstrittig, dass auch Vorbereitungshandlungen nach § 30 StGB zum Deliktsbereich der dort genannten Katalogtaten gehören. Dies ergibt sich daraus, dass § 30 StGB seinem Wesen nach als Vorbereitungshandlung eine Erscheinungsform des jeweiligen Verbrechens ist und sich damit als Modifikation der betreffenden Katalogtat darstellt³⁰². Ansonsten bestehen bei Taten iVm § 30 StGB keine Unterschiede bei der Zuständigkeit von GBA und BKA hinsichtlich der bei den vollendeten Straftaten.

³⁰⁰ Zu § 120 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 GVG siehe oben B. I. 3. b) cc) und dd).

³⁰¹ Ausführlich zu § 30 StGB, *Roxin*, Strafrecht AT II, § 28 Rn 5.

³⁰² Zu § 120 GVG iVm § 30 StGB ausführlich *Schnarr*, NStZ 1990, 257, 260.

8. Geplantes („Terror“-)Strafrecht

Mit dem § 129b StGB und den §§ 89a, 89b, 91 StGB wurden in den letzten Jahren bereits viele Vorhaben im Bereich des Strafrechts umgesetzt. Doch gibt es auch weiterhin noch Überlegungen, den Bereich der strafbaren Handlungen im Bereich des internationalen Terrorismus zusätzlich auszuweiten.

a) Allgemeine Strömungen

Als fast schon normal kann dabei die Forderung nach der Erweiterung des Straftatenkatalogs in § 129a StGB, sowie der Ruf nach erweiterten Möglichkeiten zur Sicherungsverwahrung bezeichnet werden³⁰³. Auch ansonsten wird vor allem die Verschärfung der Strafsanktionen als Mittel zur Bewältigung strafrechtlicher Probleme angesehen. Dabei darf es keineswegs als gesichert angesehen werden, dass die Höhe der Strafe überhaupt eine abschreckende Wirkung auf die Straftatbegehung hat³⁰⁴. Doch auch im Bereich des strafrechtlichen Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus wird seit Schaffung des § 129a StGB kontinuierlich dessen Strafraumen angehoben, so dass ein solches Vorgehen auch für die Zukunft zu erwarten bleibt, wobei es dort mittlerweile primär um eine präventive Sicherungshaft zu gehen scheint, als um eine Abschreckung möglicher Täter.

Nicht auszuschließen ist auch, dass es in Zukunft zu einer weiteren Vertypung von terroristisch relevanten Vorbereitungshandlungen kommen wird. Dies wird nicht zuletzt davon abhängen, welche Reaktionen das Bundesverfassungsgericht und die sonstigen damit befassten Gerichte auf die neuen Straftatbestände, speziell § 89a und § 89b StGB, zeigen werden. Würden diese, gegebenenfalls durch verfassungskonforme Auslegung, beibehalten, könnten sie die Richtung für weitere gesetzgeberische Aktivitäten vorgeben.

Letztlich immer in der Diskussion ist die Schaffung eines eigenständigen „Feindstrafrechts“ nach *Jakob*, das die rechtstaatliche Bindung in diesem Bereich vollständig aufheben und dem Feind mit den kriegerischen Mitteln begegnen soll³⁰⁵. Zumindest *expressis verbis* wird sich ein solches Vorha-

³⁰³ Siehe etwa die Zusammenfassung zu den bisherigen Gesetzgebungsverfahren, etwa der Versuch auch §§ 223 bis 227 StGB als Katalogtaten zu erfassen, *Krauß*, in: LK § 129a StGB Vor Rn 1, S. 390.

³⁰⁴ *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn 82 m. w. N.

³⁰⁵ *Jakobs*, ZStW 117 (2005), 839; *Jakobs*, HRRS 2004, 86; Dazu *van Ooyen*, in: Möllers/van Ooyen, Politischer Extremismus, S. 206; *Sinn*, ZIS 2006, 107; *Weißer*, JZ 2008, 388; *Ogorek*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 203.

ben in absehbarer Zeit nicht durchsetzen können, doch ist bereits jetzt erkennbar, dass für den als Terroristen eingestuften Straftäter andere Regeln gelten. Nicht nur die Verfolgung durch eine besondere Staatsanwaltschaft und die Aburteilung durch besondere Gerichte, sondern auch die Einschränkungen im Bereich der Verteidigungsrechte und der Haftsituationen geben dabei die Richtung vor.

b) Geplante Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung in § 129a StGB

Seit der Einführung des § 129a im Jahre 1976 war auch die bloße Sympathiewerbung strafbar. Damit machte sich zum Beispiel schon strafbar, wer die Wörter „RAF“ oder „RAF – wir werden siegen“ an eine Hauswand gesprüht hatte³⁰⁶. Auch die Mehrzahl aller Verfahren, die in den letzten 30 Jahren wegen § 129a StGB durchgeführt wurden, betrafen die Tatmodalität des Werbens³⁰⁷. Diese unglaublich weite Strafausdehnung hat trotz aller Proteste über sechszwanzig Jahre überdauert. Erst die rot-grüne Bundesregierung hat die Sympathiewerbung durch das 34. StrRÄndG von 2002 entkriminalisiert. Nun ist nur noch nach § 129a StGB strafbar, wer „um Mitglieder oder Unterstützer wirbt“.

Doch besteht anscheinend ein großes Bedürfnis diese Einschränkung wieder rückgängig zu machen. Wenigstens die Gründe für ein solches Vorgehen werden offen zugeben. So ist im Gesetzentwurf des Landes Hessen zu lesen: „zudem werden den Strafverfolgungsbehörden durch die derzeitige Strafflosstellung solcher Sympathisanten Ermittlungsansätze verwehrt, um in terroristische Netzwerke eindringen zu können“³⁰⁸. Es scheint nicht erklärungsbedürftig, warum ein solches Verhalten pönalisiert werden muss. Vielmehr ist als Begründung scheinbar ausreichend, dass damit Ermittlungsansätze gewonnen werden können.

Noch verwunderlicher wird es, wenn in dem Gesetzesentwurf darauf hingewiesen wird, der durch die erfolgende Neufassung entstehenden Weite des Tatbestandes könne durch eine restriktive Auslegung des Gesetzes durch

³⁰⁶ BGH, NJW 1978, 1536.

³⁰⁷ *Gierhing*, StV 1983, 296, 297 zeigt etwa das 1980 63% und 1981 sogar 84% der Verfahren betreffend § 129a StGB die Tatalternativen des Werbens betrafen.

³⁰⁸ Gesetzesantrag des Landes Hessen – Entwurf eines zweiundvierzigsten Strafrechtsänderungsgesetzes – Gesetz zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern – (42. StrÄndG) vom 10.09.2007 S. 5.; die gleiche Formulierung findet sich auch im Gesetzentwurf des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern vom 20.12.2007 – Bundesrats-Drucksache 827/07, S. 5.

die Rechtsprechung begegnet werden³⁰⁹. Abgesehen davon, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist die Reichweite eines Tatbestandes zu begrenzen, ist dann auch der Sinn der Neuregelung fraglich. In der Tat hatte die Rechtsprechung nämlich bereits vor der Strafflosstellung der Sympathiewerbung im Jahre 2002 den Tatbestand des „Werbens“ etwas eingeschränkter als in der Anfangszeit ausgelegt³¹⁰.

Bisher konnten sich die Befürworter der Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung nicht durchsetzen. Bei der Einführung der drei neuen Straftatbestände §§ 89a, 89b und 91 StGB wurde ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundesrates abgelehnt³¹¹.

9. Zusammenfassung zur Zuständigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im materiellen Strafrecht

Damit sind die wichtigsten strafrechtlichen Anknüpfungspunkte für die Zuständigkeit von GBA und BKA hinsichtlich terroristischer Taten dargestellt. Zwar gibt es eine ganze Reihe von Straftatbeständen, die sich die sogenannte „Bekämpfung des Terrorismus“ auf die Fahnen geschrieben haben, tatsächliche Bedeutung haben die meisten jedoch nicht. Dies zeigt auch die Übersicht über die kriminalpolitische Bedeutung im nächsten Kapitel.

Für die Zuständigkeit von GBA und BKA ist es vor allem § 129a StGB gegebenenfalls in Verbindung mit § 129b StGB, welcher von wirklicher Bedeutung ist. Alle sonstigen Straftaten begründen die Zuständigkeit von GBA und BKA nur in Ausnahmefällen, wobei diese sonstigen Taten regelmäßig tateinheitlich mit § 129a ggf. iVm § 129b StGB gegeben sind. Lapidar formuliert bedeutet dies, dass „internationaler Terrorismus“ in strafrechtliche Wertungen übersetzt vor allem „Bildung terroristischer Vereinigungen“ gemäß § 129a StGB heißt.

Ob die neuen Straftatbestände §§ 89a, 89b und § 91 StGB an diesem Bild etwas ändern werden, ist eher zweifelhaft. Allenfalls § 89a StGB kann im Einzelfall, falls es keinerlei Hinweise auf eine Einbindung in Vereinigungsstrukturen gibt, eine Zuständigkeit für die Einleitung von strafprozessualen Maßnahmen begründen. Doch hängt dabei vieles von den Vorgaben der obersten Gerichte zur Auslegung der Normen ab.

³⁰⁹ Gesetzentwurf des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Aufenthalts in terroristischen Ausbildungslagern vom 20.12.2007 – Bundesrats-Drucksache 827/07, S. 5.

³¹⁰ BayObLG, NStZ-RR 1996, 7; *Lenckner/Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, § 129 StGB Rn 14f.; zu den Auslegungsmöglichkeiten der weiten Werbealternative siehe *Gierhing*, StV 1983, 296, 299f.

³¹¹ Bundestags-Drucksache 16/13145, 26.05.2009, S. 4.

IV. Rechtstatsächliche Befunde zum internationalen Terrorismus

Als letzter Unterpunkt dieses Kapitels sind hier nun die statischen Befunde zur registrierten Kriminalität und zur Aburteilung im Staatsschutzbereich, auch mit Blick auf den internationalen Terrorismus darzustellen. Dabei ist zum einen zu klären, welche und wie viele Taten von Personen, die nach dem bisher Gesagten als terroristisch einzustufen sind, begangen wurden. Dies bedeutet, dass insbesondere die gerade aufgeführten Straftatbestände auf ihre kriminalpolitische Bedeutung zu untersuchen sind. Daneben ist zum andern zu klären, welcher Anteil an diesen Straftaten von GBA und BKA bearbeitet werden.

1. Datendefizit im Bereich des internationalen Terrorismus

Angaben über die von der Polizei bearbeiteten Straftaten findet man seit dem Jahr 1953 in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), die jährlich vom Bundeskriminalamt herausgegeben wird³¹². Diese beruht auf Informationen, die dem BKA von den Landeskriminalämtern und diesen wiederum von den einzelnen Polizeidienststellen zur Verfügung gestellt werden³¹³. Der Natur der Sache nach bleibt völlig offen, ob Staatsanwaltschaft und Gericht die in der PKS niedergelegte Einschätzung der Polizei teilen, es habe (überhaupt) eine Straftat vorgelegen und falls ja, ob sie diese dogmatisch demselben Straftatbestand subsumieren, ganz abgesehen von der Frage der endlichen Erledigung des Verfahrens. Seit der schon vor Jahren erfolgten Umstellung der PKS von der sog. Eingangsstatistik (= alsbaldige Erfassung) zu einer sogenannten Ausgangsstatistik, welche auf die verbindliche polizeiliche Bewertung der Fälle durch strafrechtlich geschulte Polizeibeamte erst zum Zeitpunkt des (vorläufigen) Abschlusses der polizeilichen Ermittlungen – prozessual auf § 163 Abs. 2 StPO bezogen – abstellt, darf man vermuten, dass die rein materiell-strafrechtliche Diskrepanz zwischen den behördlichen Einstufungen geringer als früher ausfällt. Empirische Daten sind dazu bislang nicht verfügbar.

Seit dem 01. Januar 1959 werden die „echten Staatsschutzdelikte“ nicht mehr in der PKS ausgewiesen³¹⁴. Es handelt sich dabei um die Tatbestände gemäß §§ 80–83, 84–86a, 87–91, 94–100a, 102–104a, 105–108e, 109–109h,

³¹² Ausführlich zur PKS etwa *Göppinger*, Kriminologie, Kapitel 21 Nr. 1.2; *Eisenberg*, Kriminologie, § 17 Rn 19f.

³¹³ *Meier*, Kriminologie, § 5 Rn 3.

³¹⁴ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. II.

129a, 234a StGB und § 241a StGB³¹⁵. Diese Staatsschutzdelikte werden über den besonderen Meldedienst „Staatsschutzkriminalität“ (SMD-St) erfasst³¹⁶ und in der gesondert angelegten Polizeilichen Kriminalstatistik-Staatsschutz (PKS-S) ausgewiesen³¹⁷. Die PKS-S wird aber als Verschluss-sache nicht öffentlich gemacht, so dass diese Daten für diese Arbeit nicht zur Verfügung stehen.

Somit kann nur auf die Justizstatistiken, insbesondere die Strafverfolgungsstatistik zurückgegriffen werden, um Informationen über die bearbeiteten Staatsschutzstraftaten zu erhalten³¹⁸. Daneben gibt es hinsichtlich einiger Staatsschutzstraftatbestände insbesondere den §§ 129 ff. StGB direkte Informationen der Bundesregierung. Diese hatte in den letzten Jahren mehrfach aufgrund sogenannter parlamentarischer „Kleinen Anfragen“ der Fraktion PDS beziehungsweise später der Fraktion „die LINKE“ zu diesen Straftatbeständen Fallzahlen herausgeben müssen.

Einige zusätzliche Informationen liefern zudem der Erste und der Zweite Periodische Sicherheitsbericht, welche gemeinsam vom Bundesministerium der Justiz und vom Bundesministerium des Innern in den Jahren 2001 und 2006 herausgegeben wurden.

Aufgrund dieser Datenlage gehen viele Kriminologen davon aus, dass bezogen auf das Gesamtaufkommen der amtlich bekannt gewordenen Kriminalität (im Jahr 2010 insgesamt 5 933 278 bzw. 2011 5 990 679³¹⁹) auf die Staatsschutzdelikte ein Anteil von lediglich etwa 0,1 % entfällt³²⁰.

2. Statistische Bedeutung des internationalen Terrorismus für den Generalbundesanwalt

Fraglich ist nun, welche Bedeutung der internationale Terrorismus in seinen strafrechtlichen Erscheinungsformen bei der Arbeit des GBA hat. Dies muss vor allem an den von dem GBA eingeleiteten Ermittlungsverfahren und Anklagerhebungen festgemacht werden. Gerade hinsichtlich des GBA sind jedoch statistische Daten Mangelware³²¹.

³¹⁵ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. 15.

³¹⁶ *Schwind*, Kriminologie, § 2 Rn 4.

³¹⁷ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. II.

³¹⁸ Ausführlich zur Strafverfolgungsstatistik etwa *Göppinger*, Kriminologie, Kapitel 21 Nr. 1.3; *Eisenberg*, Kriminologie, § 17 Rn 35 f.

³¹⁹ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2011 Kurzbericht, S. 4.

³²⁰ *Meier*, Kriminologie, § 5 Rn 4. Für 2007 und 2008 wären dies also etwa 6000 Staatsschutzstraftaten.

³²¹ So auch das Fazit von *Werkentin*, CILIP (42) 1992, 47.

Zwar gibt das Statistische Bundesamt eine alljährliche Statistik bezüglich der Staatsanwaltschaften heraus³²². Informationen über den GBA sind dort jedoch nicht enthalten, da dort nur die Staatsanwaltschaften bis zu den Oberlandesgerichten aufgeführt sind. Über die Gesamtzahl der durch den GBA eingeleiteten oder geführten Ermittlungsverfahren kann daher nur spekuliert werden.

Anders sieht es jedoch hinsichtlich der Tätigkeit des GBA im Hauptverfahren aus. Insoweit gibt es in einer weiteren vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Statistik zur Tätigkeit der Strafgerichte eine Aufschlüsselung der bei den Oberlandesgerichten anhängigen Verfahren³²³. Nachfolgend ist eine Übersicht über die in erster Instanz bei Oberlandesgerichten anhängigen Verfahren und Neuzugänge abgedruckt. Grundsätzlich ist der GBA für die Verfahren in erster Instanz vor den Oberlandesgerichten gemäß § 142a GVG zuständig. Allerdings können in der Tabelle auch Daten enthalten sein, in denen die Länderstaatsanwaltschaften die Verfahren nach Abgabe durch den GBA gemäß § 142a Abs. 2 GVG vor den Oberlandesgerichten geführt haben. Das bedeutet, dass nicht alle der aufgeführten Verfahren zwangsläufig tatsächlich auch vom GBA vertreten worden sein müssen.

| <i>Oberlandesgericht</i> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Erste Instanz ³²⁴ | | | | | | |
| Anhängige Verfahren | 8 | 15 | 11 | 12 | 14 | 9 |
| Neuzugänge | 22 | 13 | 16 | 17 | 11 | 13 |

| <i>Oberlandesgericht</i> | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Erste Instanz ³²⁵ | | | | | |
| Anhängige Verfahren | 11 | 10 | 19 | 16 | 14 |
| Neuzugänge | 9 | 20 | 16 | 12 | 17 |

Es zeigt sich also, dass insgesamt nur eine sehr geringe Zahl von Verfahren nach § 120 GVG vor den Oberlandesgerichten geführt wird. Dabei ist zusätzlich davon auszugehen, dass die Zahl der vom GBA geführten Verfahren noch etwas geringer ist, da einige nach Abgabe von den Länderstaatsanwaltschaften geführt wurden. Allerdings ist aber zu beachten, dass gerade bei Verfahren nach den § 129 bis § 129b StGB eine Vielzahl von

³²² Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 2.6.

³²³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.3.

³²⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.3, Jahr 2010, Tabelle 6.1.

³²⁵ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.3, Jahr 2010, Tabelle 6.1.

Angeklagten beteiligt sein können, da dies dem Wesen der Vereinigungsdelikte entspricht. Genauere Analysen lassen sich hier jedoch noch nicht führen. Vielmehr ist dafür ein Vergleich mit den weiteren Daten erforderlich, welcher am Ende dieses Abschnitts erfolgt.

3. Statistische Bedeutung des internationalen Terrorismus für das Bundeskriminalamt

Im Bereich des BKA ist die Datenlage noch dürftiger als beim GBA. Dies ist aber nicht verwunderlich, da die Polizei nach der grundsätzlichen Konzeption nur für die Staatsanwaltschaft tätig wird, als deren Ermittlungspersonen eben und sich damit deren Tätigkeit zumindest mittelbar aus der der Staatsanwaltschaft ablesen lässt.

Eine Übersicht über die strafrechtliche Ermittlungstätigkeit des BKA nach § 5 BKAG (1973) dem heutigen § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG im Bereich Terrorismus, das heißt von der Abteilung ST geführte Ermittlungen, gibt es lediglich für die Jahre 1974 bis 1986³²⁶:

| <i>Jahr</i> | <i>Zahl der Fälle</i> | <i>Jahr</i> | <i>Zahl der Fälle</i> |
|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| 1974 | 16 | 1981 | 30 |
| 1975 | 58 | 1982 | 54 |
| 1976 | 92 | 1983 | 58 |
| 1977 | 102 | 1984 | 126 |
| 1978 | 54 | 1985 | 40 |
| 1979 | 31 | 1986 | 19 |
| 1980 | 38 | | |

Ohne weitere Daten zu diesen Fallzahlen sind diese jedoch wenig aussagekräftig und belegen lediglich, dass die insoweit als terroristisch eingestuft Taten kein Massenphänomen waren. Daneben ist noch festzuhalten, dass die mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegte Auftragszuständigkeit durch den Bundesinnenminister gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG in der Praxis keine große Bedeutung erlangt hat, von dieser also nur sehr sparsam Gebrauch gemacht wurde³²⁷. Vielmehr stellt sich die Beauftragung durch den GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG in praktischer Hinsicht als die zahlenmäßig bedeutendste Auftragstätigkeit des BKA dar³²⁸.

³²⁶ Ganze Übersicht aus *Albrecht*, S. 423.

³²⁷ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 19.

³²⁸ *Werthebach/Droste*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 73 GG Nr. 10 Rn 132.

4. Statistische Bedeutung der wichtigsten materiell-strafrechtlichen Regelungen gegen Terrorismus

Hier nun eine Übersicht über die kriminalpolitische Bedeutung der wichtigsten materiellstrafrechtlichen Regelungen gegen Terrorismus.

a) § 138 und § 261 StGB

Zu den, den Terrorismus nur in Randbereichen betreffenden § 138 StGB und § 261 StGB, ist die Datenlage leider dünn. Weder bei § 138 StGB noch bei § 261 StGB werden die Taten, die einen terroristischen Bezug haben, gesondert ausgewiesen. Doch auch insgesamt betrachtet ist die Bedeutung der Normen eher gering. Im Jahr 2009 weist die PKS für § 261 StGB 4.566 und für 2010 6.764 erfasste Fälle aus³²⁹. Bei § 138 StGB gibt es keine genauen Zahlen, da die Norm lediglich zusammen mit den sonstigen Delikten „Widerstand gegen die Staatsgewalt und Straftaten gegen die öffentliche Ordnung“³³⁰ ausgewiesen wird.

b) §§ 89a, 89b und § 91 StGB

Hinsichtlich der §§ 89a, 89b und § 91 StGB gibt es nur wenige Daten, da die Tatbestände, wie ausgeführt, erst am 04. August 2009 in Kraft getreten sind. Diese Daten ergeben sich aus Antwort der Bundesregierung auf eine Kleinen Anfrage. Ansonsten werden Daten zu den drei Tatbeständen nur in der, nicht allgemein zugänglichen, Polizeilichen Kriminalstatistik-Staatschutz ausgewiesen. Daten aus der Strafverfolgungsstatistik sind mangels Aburteilungen bzw. Verurteilungen in den Jahren 2009 und 2010 nicht vorhanden³³¹.

Die Daten aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleinen Anfrage betreffen den Zeitraum vom 04. August 2009 bis Anfang März 2011 und enthalten nur vom GBA geführte Ermittlungsverfahren und nicht solche der Länder³³². Zu § 91 StGB liegen daher, mangels Zuständigkeit des GBA, keine Daten vor.

³²⁹ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. 45.

³³⁰ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2010, S. 44.

³³¹ Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3.

³³² Bundestags-Drucksache 17/4988, 07.03.2011, S 2 ff.

| <i>Straftatbestand</i> | <i>§ 89 StGB</i> | <i>§ 89b StGB</i> |
|------------------------|------------------|-------------------|
| Ermittlungsverfahren | 10 | 1 |
| Übernahmen durch GBA | 1 | 0 |
| Einstellungen | 0 | 0 |
| Anklageerhebungen | 1 | 0 |
| Verurteilungen | 0 | 0 |

c) §§ 129, 129a und § 129b StGB

Hier ist nun auf die kriminalpolitische Bedeutung der Vereinigungsdelikte genauer einzugehen. Allerdings stehen dafür im Wesentlichen nur zwei Quellen zur Verfügung: Die Strafverfolgungsstatistik der Justiz und die Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen von Bundestagsfraktionen.

aa) Informationsquellen und damit zusammenhängende Probleme

Die geringe Informationsdichte hat bei § 129 StGB, § 129a StGB und bei § 129b StGB unterschiedliche Ursachen. Straftaten nach § 129 StGB werden zwar in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst. Allerdings werden diese nicht getrennt ausgewiesen, sondern wie § 138 StGB nur insgesamt mit der Gruppe „Widerstand gegen die Staatsgewalt und Straftaten gegen die öffentliche Ordnung“³³³. Auch das vom BKA herausgegebene „Lagebild Organisierte Kriminalität“ enthält keine detaillierten Informationen³³⁴. Hoffnungen, durch die Einführung des neuen INPOL-Systems würde eine gezieltere Erfassung gegeben sein, haben sich bisher nicht erfüllt³³⁵. Die Daten zu § 129a StGB werden noch nicht einmal in der PKS aufgeführt, sondern als Staatsschutzdelikte in der gesondert angelegten Polizeilichen Kriminalstatistik-Staatsschutz (PKS-S) ausgewiesen³³⁶. Die PKS-S wird aber als Verschlusssache nicht öffentlich gemacht. Bei § 129b StGB gilt dasselbe, da dieser bekanntermaßen kein eigenständiger Straftatbestand ist, sondern lediglich den Anwendungsbereich von entweder § 129 StGB oder § 129a StGB erweitert, so dass sich wieder die erwähnten jeweiligen Probleme hinsichtlich der Datenlage zu diesen Normen stellen.

³³³ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, S. 39; BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2008, S. 40.

³³⁴ BKA, Organisierte Kriminalität Bundeslagebild 2010, Pressefreie Kurzfassung.

³³⁵ von Bubnoff, in: LK (10. Auflage), vor § 129 StGB Rn 5.

³³⁶ BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, S. II.

bb) Besonderheiten der Strafverfolgungsstatistik und der Antworten auf die Kleinen Anfragen

Dank der oben angesprochenen jährlichen Kleinen Anfragen einer Fraktion des Bundestages gibt es zu den §§ 129 ff. StGB dennoch einige verlässliche Informationen, da die Bundesregierung grundsätzlich verpflichtet ist diese Anfragen zu beantworten, sofern keine schutzwürdigen Interessen berührt sind.

Die vom GBA nach §§ 129 ff. StGB geführten Verfahren werden elektronisch gespeichert. Allerdings ist mit diesen Daten keine Differenzierung über die den Taten zugrunde liegende Motivation (mit Ausnahme des Rechtsterrorismus) möglich. Ebenso wenig ist ersichtlich, ob es sich um Taten im Bereich des nationalen oder des internationalen Terrorismus handelt. Dennoch vermögen die Daten einen gewissen Anhaltspunkt über die generelle Häufigkeit von Verfahren nach den §§ 129 ff. StGB zu geben. Zudem sind die Daten der Antworten auf die Kleinen Anfragen untereinander nur beschränkt vergleichbar, da nicht alle Verfahren in dem Jahr, in dem das Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, auch angeklagt oder abgeurteilt wurden. Lediglich bezüglich der Einstellungen beziehen sich diese explizit auf die in diesem Jahr eingeleiteten Ermittlungsverfahren, so dass insoweit eine Vergleichbarkeit gegeben ist.

Die Strafverfolgungsstatistik³³⁷ ist eine Tätigkeitsstatistik der Gerichte. Sie weist lediglich aus, wie viele Fälle die Gerichte bearbeitet haben, nachdem Anklage erhoben wurde³³⁸. Angaben über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, also über die Anzahl der eingeleiteten und gegebenenfalls eingestellten Verfahren lassen sich aus der Strafverfolgungsstatistik nicht entnehmen. Dafür erfassen diese Daten aber nicht nur die vom GBA, sondern von allen Staatsanwaltschaften geführten Verfahren, soweit Anklage erhoben wurde. Daneben wirkt sich sehr entscheidend aus, dass die Strafverfolgungsstatistik nur Daten für die alten Bundesländer (inklusive Berlin) enthält, weil in den neuen Bundesländern selbst neunzehn Jahre nach der Deutschen Einheit die Erfassung noch nicht flächendeckend durchgeführt wird³³⁹. Außerdem wird in der Strafverfolgungsstatistik bei Tateinheitlich oder tatmehrheitlich begangenen Delikten nur das schwerste Delikt des Urteils gezählt³⁴⁰. Dies wirkt sich vor allem bei leichteren Delikten aus, kann aber auch im Rahmen der §§ 129 ff. StGB Bedeutung erlangen, etwa wenn gleichzeitig Tötungsdelikte abgeurteilt wurden. Aus all diesen Gründen sind die Daten aus den Antworten auf die Kleinen Anfragen

³³⁷ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 3.

³³⁸ *Schwind*, Kriminologie, § 2 Rn 10.

³³⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Jahr 2006, S. 7.

³⁴⁰ *Göppinger*, Kriminologie, § 23 Rn 43, 48.

mit den Daten der Strafverfolgungsstatistik nur sehr eingeschränkt vergleichbar und gerade bei den Verurteilungen zeigen sich aus diesen Gründen zum Teil hohe Differenzen.

cc) Daten zu §§ 129, 129a und § 129b StGB

Die hier vorhandenen Daten aus den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen erfassen Straftaten nach § 129 StGB nur soweit sie vom GBA gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG wegen der *besonderen Bedeutung* des Falls verfolgt wurden. Dies ist grundsätzlich dann der Fall, wenn ein Staatsschutzbezug besteht.

| § 129 StGB | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <i>Kleine Anfragen</i> ³⁴¹ | | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 21 | 14 | 5 | 5 | 15 | 1 |
| Einstellungen | | | | | | 2 |
| Anklageerhebungen | 4 | 4 | 4 | 2 | 1 | 3 |
| Verurteilungen | 5 | 3 | 4 | 2 | 4 | 4 |
| <i>Strafverfolgungsstatistik</i> ³⁴² | | | | | | |
| Aburteilungen | 17 | 8 | 7 | 3 | 7 | 23 |
| Verurteilungen | 6 | 8 | 6 | 2 | 6 | 15 |
| § 129 StGB | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| <i>Kleine Anfragen</i> ³⁴³ | | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 3 | 6 | 6 | 5 | 5 | 4 |
| Einstellungen | 0 | 1 | 2 | 6 | 4 | 0 |
| Anklageerhebungen | 3 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 |
| Verurteilungen | 3 | 1 | 2 | 5 | 0 | 0 |

³⁴¹ Daten für die Jahre 2000 bis 2004: Bundestags-Drucksache 16/49, 04.11.2005, S. 10; Jahr 2005: Bundestags-Drucksache 16/4007, 08.01.2007, S. 4 und S. 8.

³⁴² Alle Daten Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

³⁴³ Daten für das Jahr 2006: Bundestags-Drucksache 16/5696, 18.06.2007, S. 7, 8; Jahr 2007: Bundestags-Drucksache 16/10045, 24.07.2008, S. 8; Jahre 2008/2009: Bundestags-Drucksache 17/999, 15.03.2010, S. 11ff.; Jahr 2010: Bundestags-Drucksache 17/5282, 23.03.2011, S. 8f.; Jahr 2011: Bundestags-Drucksache 17/8994, 15.03.2012, S. 9f.

| <i>§ 129 StGB</i> | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <i>Strafverfolgungsstatistik³⁴⁴</i> | | | | | | |
| Aburteilungen | 8 | 25 | 10 | 7 | 12 | x |
| Verurteilungen | 6 | 15 | 6 | 4 | 9 | x |

Bei § 129a StGB sind die Daten praktisch abschließend, da der GBA grundsätzlich zur Verfolgung von Taten nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG berufen ist. Lediglich wenn Verfahren ausnahmsweise an die Länderstaatsanwaltschaften nach § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG wegen der minderen Bedeutung abgegeben wurden, werden diese nicht in den Daten der Antworten zu den Kleinen Anfragen erfasst. Andersherum gilt dies jedoch für die Strafverfolgungsstatistik, dort können auch andere als vom GBA geführte Verfahren enthalten sein. Die hier aufgeführten Daten werden exklusive des Rechtsterrorismus aufgeführt, da es sich dabei ausschließlich um Fälle des nationalen Terrorismus handelt.

| <i>§ 129a StGB</i> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <i>Kleine Anfragen³⁴⁵</i> | | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 51 | 79 | 74 | 47 | 18 | 8 |
| Einstellungen | 43 | 49 | 40 | 36 | 19 | 8 |
| Anklageerhebungen | 12 | 8 | 7 | 8 | 2 | 4 |
| Verurteilungen | 12 | 8 | 6 | 6 | 6 | 3 |
| <i>Strafverfolgungsstatistik³⁴⁶</i> | | | | | | |
| Aburteilungen | 7 | 10 | 1 | 5 | 2 | 7 |
| Verurteilungen | 7 | 10 | 1 | 5 | 2 | 7 |

³⁴⁴ Alle Daten Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

³⁴⁵ Daten für die Jahre 2000 bis 2004: Bundestags-Drucksache 16/49, 04.11.2005, S. 2, 4, 5, 6.

³⁴⁶ Alle Daten Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

| <i>§ 129a StGB</i> | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <i>Kleine Anfragen</i> ³⁴⁷ | | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 18 | 15 | x | x | x | x |
| Einstellungen | 0 | 5 | x | x | x | x |
| Anklageerhebungen | 5 | 9 | x | x | x | x |
| Verurteilungen | 12 | 7 | x | x | x | x |
| <i>Strafverfolgungsstatistik</i> ³⁴⁸ | | | | | | |
| Aburteilungen | 13 | 4 | 5 | 3 | 12 | x |
| Verurteilungen | 13 | 4 | 5 | 3 | 4 | x |

Da § 129b lediglich den Anwendungsbereich der §§ 129, 129a StGB erweitert, sind die hier aufgeführten Verurteilungen bereits in den dort aufgeführten Daten enthalten. Ein abschließendes Urteil ist auch wegen des geringen Zeitablaufs seit der Schaffung der Norm im Jahr 2002 nicht möglich. Es sind lediglich Daten aus den Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen vorhanden³⁴⁹. Ab dem Jahr 2008 werden in den Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen die Daten für § 129a StGB nur noch für links- bzw. rechtsextremistische Straftaten ausgewiesen. Die Daten für § 129b StGB iVm § 129 oder § 129a StGB sind jedoch weiterhin aufgeführt.

³⁴⁷ Daten für das Jahr 2005: Bundestags-Drucksache 16/4007, 08.01.2007, S. 2, 3, 5, 7;

Jahr 2006: Bundestags-Drucksache 16/5696, 18.06.2007, S. 2, 4, 5, 8;

Jahr 2007: Bundestags-Drucksache 16/10045 24.07.2008, S. 2, 4, 5, 8;

Die Bundestags-Drucksache 17/999, 15.03.2010, mit den Daten für die Jahre 2008 und 2009, die Bundestags-Drucksache 17/5282, 23.03.2011 mit den Daten für 2010 und die Bundestags-Drucksache 17/8994, 15.03.2012 mit den Daten für die Jahre 2011 weisen § 129a StGB nur noch für links- bzw. rechtsextremistische Straftaten aus. Allgemeine Hinweise zur Anzahl der gemäß § 129a StGB eingeleiteten Verfahren fehlen.

³⁴⁸ Alle Daten Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

³⁴⁹ In einer neueren Kleinen Anfrage finden sich zudem weitere interessante Zahlen zu § 129b StGB. So wurden insgesamt 32 Ermächtigungen nach § 129b StGB erteilt und lediglich 2 Anträge abgelehnt, Bundestags-Drucksache 16/11333, 10.12.2008, S. 2.

| § 129b StGB | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Kleine Anfragen</i> ³⁵⁰ | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 10 | 26 | 38 | 37 | 58 |
| Einstellungen | x | x | x | 4 | 2 |
| Anklagerhebungen | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 |
| Verurteilungen | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |

Ab dem Jahr 2008 weist die Strafverfolgungsstatistik erstmals seit Einführung des § 129b StGB auch die Aburteilungen und Verurteilungen für § 129b iVm §§ 129, 129a StGB aus³⁵¹. Dabei unterscheidet die Statistik zwischen Aburteilungen/Verurteilungen nach § 129b iVm § 129 StGB und solchen gemäß § 129b iVm § 129a StGB.

| § 129b StGB | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|
| <i>Kleine Anfragen</i> ³⁵² | | | | | |
| Ermittlungsverfahren | 40 | 57 | 95 | 123 | 145 |
| Einstellungen | 3 | 48 | 43 | 58 | 113 |
| Anklagerhebungen | 6 | 3 | 7 | 5 | 10 |
| Verurteilungen | 3 | 6 | 7 | 15 | 18 |
| <i>Strafverfolgungsstatistik</i> ³⁵³ | | | | | |
| <i>Aburteilungen</i> gemäß § 129b iVm § 129 StGB | x | 1 | 1 | 0 | x |
| <i>Aburteilungen</i> gemäß § 129b iVm § 129a StGB | x | 0 | 2 | 2 | x |

³⁵⁰ Daten für die Jahre 2002 bis 2004: Bundestags-Drucksache 16/49, 04.11.2005, S. 11;

Jahr 2005: Bundestags-Drucksache 16/4007, 08.01.2007, S. 9;

Jahr 2006: Bundestags-Drucksache 16/5696, 18.06.2007, S. 8.

³⁵¹ Strafverfolgungsstatistik 2008, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

³⁵² Daten für das Jahr 2007: Bundestags-Drucksache 16/10045 24.07.2008, S. 9;

Jahre 2008 und 2009: Bundestags-Drucksache 17/999, 15.03.2010, S. 19, 26, 27 und S. 28;

Jahr 2010 Bundestags-Drucksache 17/5282, 23.03.2011 S. 10ff.;

Jahr 2011 Bundestags-Drucksache 17/8994, 15.03.2012 S. 11ff.

³⁵³ Alle Daten Strafverfolgungsstatistik, Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, Tabelle 2.1 und 3.1.

| § 129b StGB | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|
| Verurteilungen gemäß § 129b iVm § 129 StGB | x | 1 | 1 | 0 | x |
| Verurteilungen gemäß § 129b iVm § 129a StGB | x | 0 | 1 | 2 | x |

dd) Bewertung der Ergebnisse

Die Norm des § 129 StGB, die Strafbarkeit wegen der Bildung einer kriminellen Vereinigung, scheint für die Arbeit des GBA nur geringe Bedeutung zu haben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass § 129 StGB primär den Länderstaatsanwaltschaften zugewiesen wird und der GBA nur bei Staatsschutzbezug tätig wird. Zwar gibt es wie oben ausgeführt durchaus Fälle, in denen gegen als terroristisch eingestufte Gruppierungen nach § 129 StGB ermittelt wird. Etwa gegen die Führungsebene der PKK und ihrer Nachfolgeorganisationen³⁵⁴, die politische Ziele verfolgen. Daneben aber auch gegen zumindest vom GBA als terroristisch bezeichnete nationale Gruppierungen wie die sogenannte „Militante Gruppe“ oder Zusammenschlüsse im Vorfeld der G8, gegen die ursprünglich aufgrund von § 129a StGB ermittelt wurde, bei denen der BGH jedoch festgestellt hat, dass die dortigen Voraussetzungen nicht vorliegen³⁵⁵. Dennoch ist die zahlenmäßige Bedeutung selbst im Vergleich zu § 129a StGB gering. Dies liegt nicht zuletzt an den restriktiven Voraussetzungen, die der BGH für das Vorliegen der besonderen Bedeutung des Falls in § 74a Abs. 2, 120 Abs. 2 GVG für notwendig erachtet³⁵⁶. Auch bei § 129 StGB zeigt sich jedoch die große Divergenz im Vergleich zu sonstigen Fällen der Kriminalität zwischen der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungen und tatsächlichen Verurteilungen. Darauf ist im nächsten Abschnitt für alle drei Paragraphen noch genauer einzugehen³⁵⁷.

Die Verfahren nach § 129a StGB werden wie aufgezeigt fast ausschließlich vom GBA geführt. Das heißt, sie bilden ein reales Bild der tatsächlichen Arbeitsbelastung des GBA ab. Aus den Schwankungen über die einzelnen Jahre gerade im Bereich der eingeleiteten Ermittlungsverfahren

³⁵⁴ BGHSt 49, 268.

³⁵⁵ Zur militanten Gruppe BGH, NJW 2008, 86; BGH BeckRS 2009, 08727. Zu den „G8-Verfahren“ etwa BGH, NStZ 2008, 146; BGH, BeckRS 2008, 0023; sowie Schmidt/Sontheimer, Der Spiegel, 42/2008, S. 86 ff.

³⁵⁶ Zum Begriff der „besonderen Bedeutung“ siehe oben B. I. 3. b).

³⁵⁷ Dazu siehe unten C. IV. 5. b).

können nur wenige Rückschlüsse gezogen werden. Gerade ab dem 11. September 2001 sind jedoch viele Verfahren aufgrund der Anschläge in New York und zur Ermittlung möglicher Komplizen eingeleitet worden.

Bei § 129b StGB lassen sich mit den Daten aus etwas mehr als fünf Jahren noch keine abschließenden Schlüsse ziehen. Die Zahl der Ermittlungsverfahren ist jedoch auch im Vergleich zu den § 129 und § 129a StGB erstaunlich hoch. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass § 129b vor allem zur Verfolgung außereuropäischer islamistischer terroristischer Vereinigungen eingesetzt wird³⁵⁸. Die Zahl der Verurteilungen ist jedoch im Vergleich zu den eingeleiteten Ermittlungsverfahren erschreckend gering³⁵⁹. Die im Tatbestand und der prozessualen Ausgestaltung des § 129b StGB angelegten und bereits oben angesprochenen praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten lassen vermuten, dass die Zahl der Verurteilungen auch in Zukunft nicht merklich steigen wird³⁶⁰.

Dies zeigt nicht zuletzt der Vergleich mit § 129 und § 129a StGB, bei denen die Zahl der Verurteilungen ebenfalls gering ist und bei denen die zusätzlichen rechtlichen Schwierigkeiten wie im Tatbestand des § 129b StGB nicht bestehen. Die bisher nach § 129b StGB erfolgten Verurteilungen sind überwiegend Fälle des Werbens für eine terroristische Vereinigung im Ausland. Dabei wurde etwa das Verbreiten von Reden der Anführer solcher terroristischer Vereinigungen nach § 129b StGB sanktioniert³⁶¹. Der Sicherheitsgewinn darf in solchen Fällen durchaus bezweifelt werden. Dennoch war die Einführung des § 129b StGB richtig, um die Anwendungslücke bei § 129a StGB hinsichtlich ausländischer Terrororganisationen, die im Inland Anschläge verüben oder verüben wollen, zu schließen.

5. Zusammenfassung der rechtstatsächlichen Befunde

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Daten für die Arbeit von GBA und BKA im Bereich des internationalen Terrorismus ziehen? Offensichtlich ist jedenfalls, dass für den GBA die §§ 129 ff. StGB im Bereich der erstinstanzlichen Strafverfolgung einen wesentlichen Kernpunkt bilden.

³⁵⁸ Krauß, in: LK, § 129b StGB Rn 6; vergleiche auch die Übersicht in Bundestags-Drucksache 17/999, 15.03.2010, S. 31 f.

³⁵⁹ Dazu sogleich unten noch ausführlicher.

³⁶⁰ So sieht das auch Schäfer, in: MüKo, § 129b StGB Rn 4.

³⁶¹ OLG Celle, BeckRS 2008, 19276.

a) *Die §§ 129ff. StGB und der internationale Terrorismus*

Dabei setzen sich die Ermittlungsverfahren nach den §§ 129 ff. StGB zum einen aus solchen gegen linksradikale Gruppierungen und zum anderen aus solchen gegen radikal-islamistische Gruppierungen zusammen (die Daten zum Rechtsterrorismus wurden ja wie beschrieben hier bereits nicht ausgewiesen). Die sprunghaft gestiegene Bedeutung des islamistischen Terrorismus lässt sich auch an den Daten belegen.

Von den 380 seit dem Jahr 2000 nach den § 129 und § 129a StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB, eingeleiteten Ermittlungsverfahren betrafen 240 Verfahren solche mit islamistischem Hintergrund³⁶². Also hatten über 63 % aller Ermittlungsverfahren des GBA nach den §§ 129 ff. StGB einen islamistischen Hintergrund³⁶³.

Davon wurden lediglich 15 Verfahren an die Länderstaatsanwaltschaften abgegeben, 81 Ermittlungsverfahren wurden mangels Tatverdacht nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt und im Jahr 2007 waren noch 133 der Verfahren anhängig³⁶⁴. Auch wenn islamistisch nicht zwangsläufig international bedeutet, außer man sieht wie Teile der Literatur bereits die Einbindung in weltumspannende Strömungen wie den Jihad als Kriterium für Internationalität an³⁶⁵, dann zeigt sich auch hier, dass die Vereinigungsdelikte den Schwerpunkt bei dem strafrechtlichen Vorgehen des GBA gegen den internationalen Terrorismus bilden.

b) *Divergenz zwischen der Anzahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren, Aburteilungen und Verurteilungen bei den §§ 129ff. StGB*

Beachtenswert und bei all den Daten zu den §§ 129 ff. StGB zu erkennen ist jedoch ein Umstand, der sich auch bei den Verfahren mit islamistischen Hintergrund wiederfindet. In den 89 von 2000 bis 2007 nicht mehr anhängigen beziehungsweise nicht abgegebenen Verfahren gab es 81 Einstellungen und ganze 8 Aburteilungen, worunter ein Freispruch war³⁶⁶.

³⁶² Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Alfred Hartenbach* auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drucksache 16/4803, 23.03.2007, S. 12.

³⁶³ Bis zum Jahr 2006 findet sich die Aufstellung der vom GBA geführten Verfahren mit islamistischem Hintergrund bei *Waterkamp/Eidam*, CILIP (86) 2007, 25, 29 f.

³⁶⁴ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Alfred Hartenbach* auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drucksache 16/4803, 23.03.2007, S. 12.

³⁶⁵ s. oben C. II.; Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 19.

³⁶⁶ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Alfred Hartenbach* auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drucksache 16/4803, 23.03.2007, S. 12.

Die geringe Anzahl an Verurteilungen ist auch keine neue Entwicklung, sondern zieht sich seit den siebziger Jahren durch die Verfahren bezüglich Vereinigungsdelikten³⁶⁷. Eindrucksvoll deutlich wird dies an den Daten über die Zahl der Ermittlungsverfahren zu den Verurteilungen von 1981 bis 1991³⁶⁸. In dieser Zeit gab es über 3300 Ermittlungsverfahren wegen eines Tatverdachts bezüglich § 129a StGB aber nur ganze 80 auf § 129a StGB gestützte Verurteilungen, die vor allem die einfachste Tatalternative des „Werbens“ betrafen³⁶⁹.

In den vom Generalbundesanwalt nach § 129 StGB vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2011 geführten Verfahren liegt die Quote bei ungefähr 37%³⁷⁰. Bei § 129a StGB lag die Quote von Ermittlungsverfahren zu Verurteilungen zwischen dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2007 sogar nur bei 19,4%³⁷¹ und bei § 129b StGB von 2002 bis 2011 gar nur bei aufgerundet knapp 8%³⁷². Allerdings ist das Datenmaterial bei § 129b StGB in den Bundestagsdrucksachen unklar dargelegt, so dass dieses Ergebnis mit Vorsicht zu behandeln ist. Dennoch bleibt etwa bei § 129a StGB, dass eine Quote von 19% zu einer Quote, bei der nicht terroristischen Kriminalität, von etwa 45% steht. Über 80% der Verfahren führen zu keiner Verurteilung³⁷³.

Ebenfalls auffällig ist daneben die Divergenz zwischen Aburteilungen und Verurteilungen gerade im Bereich des § 129a StGB, wie in den oben dargestellten Statistiken gesehen.

Die Gründe sowohl für die geringe Anzahl an Verurteilungen überhaupt sowie für die Divergenz zwischen Aburteilungen und Verurteilungen sind vielschichtig und auch noch nicht abschließend geklärt. Zum einen ist es natürlich normal, dass in Strafverfahren auf jeder Ebene eine Selektion durchgeführt wird. Nicht alle bekannt gewordenen Straftaten werden aufgeklärt, nicht alle aufgeklärten Straftaten zur Anklage gebracht und nicht

³⁶⁷ *Federle*, ZStW 110 (1998), 767, 793, 794.

³⁶⁸ Zwischen 1974 bis 1989 lag die Verurteilungsquote bei allen Staatsschutzverfahren niemals über 13%, ausführliche Übersicht bei *Werkentin*, CILIP (42) 1992, 47, 50.

³⁶⁹ von *Plotnitz*, ZRP 2002, 351, 352; von *Bubnoff*, in: LK (10. Auflage), Vor § 129 StGB Rn 16.

³⁷⁰ Bei § 129 StGB: 90 Ermittlungsverfahren zu 33 Verurteilungen.

³⁷¹ Bei § 129a StGB (nur Daten bis zum Jahr 2007): 310 Ermittlungsverfahren zu 60 Verurteilungen.

³⁷² Bei § 129b StGB: 629 Ermittlungsverfahren zu 50 Verurteilungen.

³⁷³ Demgegenüber liegt bei allgemeiner (nicht terroristischer) Kriminalität das Verhältnis von Abgeurteilten zu Verdächtigen bei 45 Prozent. Das heißt, nur in etwa 55 Prozent der Verfahren führen diese zu keiner Anklage *Gössner*, Anti-Terror-System, S. 51, sowie ausführlich ab S. 280 ff.

alle angeklagten Straftaten enden mit Verurteilungen³⁷⁴. Zudem haben Polizei und Staatsanwaltschaft unterschiedliche Selektionskriterien. Dass die ermittelnde Polizei oft vorzeitig die Nachweisbarkeit einer Tat bejaht, die die Staatsanwaltschaft dann nach § 170 Abs. 2 StPO einstellt, ist ein bekanntes Phänomen, was auf die unterschiedlichen Selektionsmechanismen zurückgeht. Bei der Polizei besteht eine Tendenz zur strafrechtlichen Überbewertung, welche in nicht erheblichem Umfang durch die Staatsanwaltschaft wieder zurückgenommen wird (sogenanntes strafjustizielles Herunterdefinieren)³⁷⁵.

Die Rechtsprechung stellt außerdem wie oben skizziert hohe Anforderungen an die Tatbestandsmerkmale der §§ 129 ff. StGB, gerade hinsichtlich der Organisationsstruktur und des Gesamtwillenserfordernisses. Die in den Ermittlungsverfahren gefundenen Beweise können teilweise nicht ausreichen, um nicht nur einen einfachen Tatverdacht, sondern auch einen für die Anklageerhebung hinreichenden Tatverdacht zu begründen beziehungsweise sogar die Überzeugung des Gerichts herbeizuführen³⁷⁶. Dies erklärt zum Teil die Divergenz zwischen Aburteilungen und Verurteilungen bei § 129a StGB³⁷⁷.

Hinsichtlich des Verhältnisses von der Anzahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren und Anklageerhebungen beziehungsweise Verteilungen nach den §§ 129 ff. StGB soll zudem hinzu kommen, dass die Vereinigungsdelikte oftmals nach § 154a StPO im Ermittlungsverfahren oder während der Hauptverhandlung eingestellt werden, wenn tateinheitlich zu den §§ 129 ff. StGB weitere, schwerere Delikte verwirklicht wurden³⁷⁸. Dies wäre auch ein durchaus legitimer Weg um die Gerichte zu entlasten, wenn das Vereinigungsdelikt bei der Strafzumessung sowieso nicht mehr ins Gewicht fallen würde und würde zum Teil die Datenlage erklären. Problematisch ist allerdings, dass für diese Praxis so gut wie keine statistischen Belege existieren. Vielmehr wird diese These vor allem betreffend die Daten im letzten Jahrzehnt widerlegt. Bei den vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2007 gegen islamistische Gruppierungen geführten Verfahren gab es im Ermittlungsverfahren keinen einzigen (!) Fall einer Einstellung nach § 154a StPO³⁷⁹.

³⁷⁴ Zum Trichtermodell und den Selektionskriterien ausführlich *Kaiser*, Kriminologie, § 37 Rn 17 ff.

³⁷⁵ *Göppinger*, Kriminologie, § 23 Rn 31.

³⁷⁶ *Fischer*, § 129 StGB Rn 4; Schäfer, in: MüKo, § 129 StGB Rn 6.

³⁷⁷ *Krauß*, in: LK, § 129 StGB Rn 16.

³⁷⁸ *Krauß*, in: LK, § 129 StGB Rn 16.

³⁷⁹ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Alfred Hartenbach* auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drucksache 16/4803, 23.03.2007, S. 12.

Letztlich wird als weiterer Erklärungsansatz für die geringe Zahl der Verurteilungen der Umstand angeführt, dass die Vereinigungsdelikte durch ihre Klammerwirkung zur Tateinheit zwischen an sich selbständigen Straftaten führen könnten und so die Gesamtstrafe des Täters sogar verringern würden, was dann gegen eine Anklage sprechen würde³⁸⁰.

Im Bereich des § 129b StGB sind die Probleme sogar noch größer. Die Informationen über ausländische terroristische Vereinigungen können die deutschen Strafverfolgungsbehörden nur selten selbst gewinnen, sondern müssen auf Erkenntnisse von deutschen oder sogar ausländischen Geheimdiensten zurückgreifen³⁸¹. Dabei ergibt sich das rechtsstaatliche Problem, wie solche Informationen so verifiziert werden können, dass sie in einem deutschen Strafverfahren nutzbar gemacht werden können. Wie soll ein Ermittlungsrichter beim BGH kontrollieren, ob die von dem GBA erlangten Erkenntnisse zu einer ausländischen Vereinigung die Voraussetzung für bestimmte Zwangsmaßnahmen eröffnen? Dies ermöglicht den Strafverfolgungsbehörden im Bereich des § 129b StGB einen faktisch unkontrollierbaren Spielraum der tatsächlich auch dazu genutzt werden könnte, Strukturermittlungen durchzuführen. Dass es dabei ohne Frage um die Gewinnung von Informationen zur Terrorismusbekämpfung geht, kann dabei die rechtsstaatlichen Verstöße nicht wieder wett machen. So musste sich der BGH in letzter Zeit häufiger mit Fällen beschäftigen, in denen behauptet wurde, dass Informationen durch Folter oder auf andere nicht rechtsstaatliche Weise erlangt wurden³⁸².

Zudem hat die hohe Anzahl an Ermittlungsverfahren im Bereich des § 129b StGB einen nur selten öffentlich diskutierten Grund. Da in Afghanistan offiziell kein Krieg geführt wird, stellt jeder Angriff auf die Bundeswehr eine terroristische Handlung dar, die den GBA zur Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens aufgrund des Legalitätsprinzips verpflichtet. Rund ein Drittel der im Jahr 2010, unter Beteiligung des BKA, geführten Ermittlungsverfahren betraf Verfahren mit einem Tatort in Afghanistan³⁸³. In diesen Verfahren ist die Aufklärung erheblich erschwert, sowie größtenteils gar nicht möglich, was einen Teil der Einstellungen von Verfahren nach § 129b StGB erklärt.

Zuletzt gibt es eine weitere These für die hohe Zahl an Ermittlungsverfahren im Bereich der §§ 129 ff. StGB gegenüber der nur geringen Zahl an

³⁸⁰ *Federle*, ZStW 110 (1998), 767, 794.

³⁸¹ Dazu auch *Krauß*, in: LK, § 129b StGB Rn 7.

³⁸² BGH BeckRS 2008, 10809; sowie *Zöller*, JZ 2007, 771.

³⁸³ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. e).

Verteilungen. Die §§ 129 ff. StGB sollen vor allem den Zweck haben den Einsatz strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen zu ermöglichen³⁸⁴. Ein Tatverdacht hinsichtlich den §§ 129 ff. StGB ermöglicht nämlich den Einsatz vieler, bei § 129a StGB praktisch aller strafprozessualer Zwangsmaßnahmen³⁸⁵. Diese Möglichkeiten werden gerade auch vom GBA in großem Umfang genutzt³⁸⁶, da gerade bei Vereinigungen, die in hohem Maße auf Abschottung und Konspiration angelegt sind, der Einsatz eingriffsintensiver Zwangsmittel im Interesse der Allgemeinheit unabdingbar ist³⁸⁷.

Doch erfordern alle diese prozessualen Zwangsmaßnahmen zumindest einen (einfachen) Tatverdacht als materielle Voraussetzung ihrer Anwendbarkeit. Das heißt, es müssen tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sein, die bei Beachtung der kriminalistischen Erfahrung das Vorliegen einer Straftat als möglich erscheinen lassen³⁸⁸. Dabei besteht nach wohl überwiegender Ansicht ein Beurteilungsspielraum³⁸⁹. Dennoch bleibt festzuhalten, dass hinsichtlich der zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte kein Ermessensspielraum besteht. Wenn man also davon ausgeht, dass in allen den durchgeführten Ermittlungsverfahren ein Tatverdacht bezüglich §§ 129 ff. StGB zutreffend bejaht wurde, muss die Divergenz zu den Verurteilungen zumindest noch andere Gründe haben

Nach Ansicht der Kritiker an den Vereinigungsdelikten haben die Vereinigungsdelikte vor allem eine Funktion: Strukturermittlungen in im weitesten Sinne politischen oder religiösen Szenen zu ermöglichen³⁹⁰. Struktur- und Vorfeldermittlung meint hier Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Erkenntnisse über kriminelle Aktivitäten und Strukturen zu gewinnen, ohne dass hierfür einzelfallbezogene konkrete Sachverhalte unmittelbaren Anlass geben³⁹¹. Gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität findet sich dies

³⁸⁴ *Fischer*, § 129 StGB Rn 4; *Schäfer*, in: MüKo, § 129 StGB Rn 6; *von Bubnoff*, in: LK (10. Auflage), Vor § 129 StGB Rn 2; *Federle*, ZStW 110 (1998), 768, 794 Fn. 106 spricht von einer „offensichtlichen Alibifunktion des § 129 StGB“; anders jedoch *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 15.

³⁸⁵ Ausführlich *Schäfer*, in: MüKo, § 129a StGB Rn 88 und § 129b StGB Rn 33.

³⁸⁶ Zur Zahl von Telekommunikationsüberwachung und U-Haft-Anordnung in §§ 129 ff.-StGB-Verfahren zwischen 2000 und 2011 vergleiche Bundestags-Drucksachen 16/49, 04.11.2005; 16/4007, 08.01.2007; 16/5696, 18.06.2007; 16/10045, 24.07.2008; 17/999, 15.03.2010; 17/5282, 23.03.2011 und 17/8994, 15.03.2012.

³⁸⁷ *Krauß*, in: LK, § 129a StGB Rn 15.

³⁸⁸ *Meyer-Goßner*, § 152 StPO Rn 4.

³⁸⁹ BGH, NJW 1970, 1543.

³⁹⁰ *Gössner*, Ossietzky 21/2007; *Schneider*, „Junge Welt“, 18.08.2006, S. 4; *Schultz*, Ossietzky 21/2007.

³⁹¹ *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren, Kap. 1, Rn 82 f.

auch in den für die Staatsanwaltschaft verbindlichen Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren³⁹².

Letzen Endes wird auch öfter Kritik laut bei den Vereinigungsdelikten handele es sich um symbolisches Strafrecht³⁹³. Symbolisches Strafrecht hat nach der hergebrachten Definition vor allem den Zweck, auf das Sicherheitsbedürfnis der Bürger einzuwirken und Handlungswillen und -fähigkeit der Politik und Strafverfolgungsbehörden zu demonstrieren³⁹⁴. Gerade bei Schaffung des § 129a StGB war die Bevölkerung durch die teilweise schwerwiegenden und blutigen Anschläge der RAF verunsichert und es war notwendig, durch schnelle Gesetzgebung auf diese neue Entwicklung zu reagieren. Dem steht allerdings zumindest ein teilweiser Sicherheitsgewinn durch die §§ 129 ff. StGB entgegen, der sich in den Verurteilungen durchaus widerspiegelt, auch wenn ihre Anzahl nur gering ist.

c) Fazit

Die Vereinigungsdelikte verlagern die Strafbarkeit nach vorne und ermöglichen den Strafverfolgungsbehörden in Gestalt von GBA und BKA die Verfolgung bevor es zu einer konkreten Verletzung individueller Rechtsgüter gekommen ist. Das dient dem Schutz der Bürger und des Staates und ist ein durchaus legitimes und gewichtiges Anliegen. Dies insbesondere auch deshalb, weil gerade Anschläge wie in Madrid, London oder New York ein erhebliches Zerstörungspotential haben und nicht nur direkt zu einer Vielzahl von Toten, Verletzungen und Sachschäden führen, sondern auch mittelbar große Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, die Wirtschaft und damit das geordnete Zusammenleben der Bürger haben.

Jedoch, je weiter die Strafbarkeit vorverlagert wird, desto größer wird die Rechtsunsicherheit und die Gefahr die Grenzen des Rechtsstaates zu überschreiten, da in diesem Bereich die Grenzen verschwimmen, sowohl zwischen repressiven Handeln und präventiver Tätigkeit wie auch zwischen Strafrecht und Feindstrafrecht.

Daneben sind die neuen Gesetze und auch die Probleme im Bereich des §§ 129 ff. StGB vor allem ein Zeichen für eine geänderte Einstellung der

³⁹² Anlage E zu RiStBV Nr. 6.1: Staatsanwaltschaft und Polizei sollen von „sich aus“ Informationen gewinnen.

³⁹³ Fischer, § 129a StGB Rn 3; von Bubnoff, in: LK (10. Auflage), Vor § 129 StGB Rn 15; Nehring, 2007, S. 427 ff.

³⁹⁴ Hassemer, in: Schönemann/Achenbach, FS Roxin, S. 1001, 1003 f.; insgesamt zur symbolischen Gesetzgebung Voß, S. 1 ff.

Politik im Bereich der inneren Sicherheit. Dies formuliert ein ehemaliger Bundesverfassungsrichter zur heutigen Zeit sehr eindrücklich:

„Seit Mitte der achtziger Jahre haben wir nur neue Strafvorschriften bekommen, wir haben im Grunde keine abgeschafft. Die Strafbarkeit wurde erweitert, die Strafrahmen wurden erhöht. Wir haben in der Praxis des Strafprozesses den Deal. [...] Wir haben einen kräftigen Zuwachs an heimlichen Ermittlungsmethoden und eine erhebliche Zunahme von Ermittlungen gegen nicht verdächtige Personen, auch das gehört nicht zu unserer Tradition“³⁹⁵.

³⁹⁵ Hassemer, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 11.03.2009, S. 33, „Wie viele Sicherheitsgesetze überlebt der Rechtsstaat?“. Ähnlich schon *Dahs*, NJW 1976, 2145: „Ging es bis dahin [bis zum Jahr 1970] um den Ausbau des Schutzes des Beschuldigten beziehungsweise Angeklagten vor den Strafverfolgungsorganen, ist danach nur der Abbau solcher Schutzvorrichtungen und der Ausbau der strafprozessualen Eingriffsbefugnisse zu konstatieren. Dies zeigt sich auch darin, dass seit den siebziger Jahren kein Gesetz mehr erlassen wurde, das die Rechte des Angeklagten gestärkt hat“. Siehe auch von *Plottnitz*, ZRP 2002, 351, 354.

D. Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus

Nach den eingehenden Vorstellungen der Grundlagen dieser Arbeit ist hier nun ausführlich auf den Kern dieser Arbeit einzugehen: Die Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt bei ihrem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus. Dabei stellen sich nach dem bisher dargestellten schon eine ganze Reihe von Fragen betreffend die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit, die hier nun beantwortet werden sollen. Die Hauptfrage, die sich jedoch über das gesamte Kapitel erstreckt, dreht sich darum, welche Besonderheiten sich aus dem Tätigwerden von zwei Bundesbehörden ergeben in einem Bereich der traditionell den Ländern zugewiesen ist.

Fast zwangsläufig ist die Zusammenarbeit von Behörden, und da macht die Zusammenarbeit von BKA und GBA keine Ausnahme, nicht ausdrücklich in den Gesetzen geregelt. Zwar gibt es einzelne Bereiche, in denen Normen des einen Gesetzes auf die Tätigkeiten einer anderen Behörde Bezug nehmen oder sogar Kompetenzen zuweisen, doch sind diese die Ausnahme und über die Gesetze hinweg verteilt. Eine einheitliche Charta der Zusammenarbeit gibt es nicht. Vielmehr ergeben sich die Situationen der Zusammenarbeit aus dem Zusammenspiel einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen und teilweise sogar nur aus den historisch gewachsenen Praktiken der jeweiligen Behörden.

Grob zusammengefasst lassen sich drei Hauptfelder der Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt unterscheiden:

Die zwar gesetzlich geregelte und vorgeschriebene Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, bei der jedoch ein Großteil der wichtigen Bereiche auf gewachsenen Umgangsformen beruht. Die mittlerweile größtenteils normierte Übermittlung von Daten an und von den beiden beteiligten Behörden. Sowie schlussendlich die naturgemäß nicht gesetzlich geregelte informelle Zusammenarbeit von BKA und GBA, die in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat.

Wie bereits oben dargelegt, hat das BKA nun erstmals, im Bereich des internationalen Terrorismus, auch präventive Befugnisse erhalten. Es darf also auch zur Gefahrenabwehr tätig werden. Dabei ist unbestritten und an

der Vielzahl der Literatur dazu erkennbar, dass dies ein heikles Thema ist und ein Novum in der Geschichte der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland darstellt¹. Eigentlich könnte dieses Themengebiet bei einem Überblick über die Zusammenarbeit von BKA und GBA vernachlässigt werden, da der GBA soweit es die präventiven Befugnisse des BKA betrifft keine Kompetenzen, insbesondere keine Weisungsbefugnisse hat² und es somit eigentlich keine direkte Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gibt. Lediglich bei der Frage der Datenübermittlung zwischen GBA und BKA müsste auf die Gefahrenabwehrkompetenzen des BKA näher eingegangen werden, da gerade dort die Möglichkeit besteht, dass Daten aus dieser Gefahrenabwehrkompetenz des BKA bezüglich des internationalen Terrorismus in Strafverfahren des GBA überführt werden. Allerdings gibt es im Zusammenhang mit den neuen präventiven Kompetenzen des BKA noch einen sehr viel wichtigeren Problembereich gerade im Hinblick auf die Abgrenzung der Zuständigkeit zum GBA, auf den im Rahmen dieser Ausführungen daher näher einzugehen sein wird.

I. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren

Innerhalb des ersten Komplexes, der Zusammenarbeit von BKA und GBA bei ihrer Strafverfolgungstätigkeit hinsichtlich des internationalen Terrorismus lassen sich wiederum drei Bereiche unterscheiden. Diese gliedern sich ähnlich der von der Strafprozessordnung vorgesehenen Verfahrensstadien.

Zuerst ist auf die Zusammenarbeit von GBA und BKA im Ermittlungsverfahren einzugehen. Dies stellt ohne Frage den Schwerpunkt der Zusammenarbeit beider Behörden dar.

In zweiter Linie ist dann auf die Zusammenarbeit während des gerichtlichen Verfahrens einzugehen, also insbesondere auf die während der Hauptverhandlung im Hauptverfahren.

In letzter Instanz ist dann auf die sonstige Zusammenarbeit beider Behörden bei der Strafverfolgungstätigkeit einzugehen, wobei dort die Zusammenarbeit bei der Strafvollstreckung, weil ausdrücklich gesetzlich geregelt, hervorsteicht.

Sehr vereinfacht gesagt handelt es sich bei dem Generalbundesanwalt um eine Staatsanwaltschaft auf Bundesebene und bei dem Bundeskriminalamt

¹ s. oben B. II. 3. c) bb).

² Dies gilt für alle Staatsanwaltschaften im Hinblick auf die präventiv tätige Polizei, vgl. nur *Plöd*, in: KMR § 161 StPO Rn 23; *Meyer-Gofßner*, § 163 StPO Rn 13.

um eine Polizei auf Bundesebene. Diese sind jedoch beide – im Gegensatz zu ihren Konterparts auf Länderebene – nur für bestimmte, im Grunde klar abgegrenzte Bereiche der Strafverfolgung zuständig.

Trotz dieser Begrenzung drängt sich aufgrund der Verwandtschaft der Schluss auf, dass sich auch die Zusammenarbeit von BKA und GBA im Großen und Ganzen nicht wesentlich von der Zusammenarbeit der Polizei mit der Staatsanwaltschaft auf Länderebene unterscheidet. Dieses vorläufige Ergebnis wird auch dadurch untermauert, dass sowohl bei der Strafverfolgung auf Bundesebene wie auf Länderebene die Strafprozessordnung (StPO) und das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen und damit auch die Zusammenarbeit ausgestalten.

1. Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei auf Landesebene

Daher ist es unerlässlich, erst einmal die grundsätzliche, von diesen Gesetzen vorgegebene Konzeption der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Bereich der Strafverfolgung etwas genauer zu betrachten, um damit auch einen Vergleichsmaßstab bei der anschließend folgenden Darstellung auf Bundesebene parat zu haben.

a) De lege

Nach der Konzeption des Strafprozessrechts ist die *Staatsanwaltschaft* im Ermittlungsverfahren, also sobald ein Tatverdacht besteht, „Herrin des Ermittlungsverfahrens“³. Sie hat aufgrund des Legalitätsprinzips gemäß § 160 Abs. 1 StPO den Sachverhalt umfassend zu erforschen und soweit sich der (einfache) Tatverdacht zu einem hinreichenden Tatverdacht konkretisiert, das alleinige Recht aber auch die Pflicht gemäß § 152 Abs. 1 StPO Anklage zu erheben.

Zur Erforschung des Sachverhalts ist die Staatsanwaltschaft erst einmal selbst berufen und kann sich dafür den in der Strafprozessordnung zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln (gegebenenfalls erst auf Antrag und Genehmigung durch den Ermittlungsrichter) und der Generalklausel in § 161 Abs. 1 StPO bedienen.

Die repressiv tätige *Polizei* als solche ist nach der Konzeption der Strafprozessordnung lediglich für den sogenannten ersten Zugriff gemäß § 163

³ BVerfG, NJW 1976, 231; Plöd, in: KMR § 161 StPO Rn 21; *Beulke*, Strafprozessrecht Rn 79.

Abs. 1 StPO der Staatsanwaltschaft gleichgestellt⁴. Sie besitzt zwar einzelne Zwangsmittel, die sie bei der Strafverfolgung direkt, das heißt ohne weitere Anordnung und Genehmigung durch Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter ausüben kann⁵. Doch stellen diese die Ausnahme dar und betreffen zwangsläufig auch nur geringe Grundrechtseingriffe, weswegen ihr Einsatz oft nicht ausreicht, wenn in einem Fall noch weitere Ermittlungen notwendig sind.

Betrachtet man das bisher Gesagte zeigt sich, dass die Staatsanwaltschaft zwar rechtlich dazu befugt wäre Ermittlungen durchzuführen und Zwangsmittel anzuwenden, sie es jedoch faktisch aufgrund ihrer geringen sachlichen und personellen Ausstattung nicht könnte. Sie ist der fast schon sprichwörtliche „Kopf ohne Hände“⁶.

Andersherum hätte die Polizei zwar die notwendige Ausstattung in personeller und sachlicher Hinsicht zur Verfügung, um strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. Sie wäre jedoch nur in dem dargestellten sehr beschränkten Umfang zu eigenen Ermittlungen rechtlich befugt.

Daher ist es auch nach der Konzeption der Strafprozessordnung vorgesehen, dass es zu einer *Zusammenarbeit* von Staatsanwaltschaft und Polizei kommt. Um die dargestellte Pattsituation aufzulösen, kann sich die Staatsanwaltschaft zur Durchführung ihrer Ermittlungen im Bereich der Strafverfolgung der Polizei bedienen. Dazu hat die Staatsanwaltschaft gemäß § 161 Abs. 1 S. 2 StPO die Möglichkeit, der Polizei Weisungen zu erteilen. Die Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft folgt aus dem Umstand, dass die Staatsanwaltschaft die strafrechtlichen Ermittlungen leitet und damit die Gesamtverantwortung für eine faire und ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens trägt, auch soweit das Ermittlungsverfahren durch die Polizei geführt wird⁷.

⁴ *Meyer-Gofßner*, § 163 StPO Rn 1.

⁵ Alle Polizeibeamten haben die Befugnis zur Anwendung folgender Zwangsmittel: Vorläufige Festnahme (§§ 127, 163b Abs. 1 S. 2 StPO); Identitätsfeststellung bzw. Vornahme erkennungsdienstlicher Maßnahmen (§§ 81b, 163b Abs. 1 S. 3 StPO); Bildaufnahmen sowie andere technische Mittel für Observationszwecke (§ 100h Abs. 1 StPO); Vernehmung eines erschienenen und aussagebereiten Beschuldigten Zeugen oder Sachverständigen (§ 163a Abs. 1, IV, V StPO); Einsatz eines Verdeckten Ermittlers bei Gefahr im Verzug, wenn sich die Maßnahme nicht gegen einen bestimmten Beschuldigten richtet oder mit dem Betreten von Wohnungen verbunden ist (§ 110b Abs. 1 S. 2 StPO).

⁶ *Kern*, S. 227.

⁷ BGH, NJW 2009, 2612, 2613; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO Rn 21; *Meyer-Gofßner*, StPO, Einl. Rn 41; *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar, § 160 StPO Rn 4, § 163 StPO Rn 2.

Dabei hängt die Stärke der Bindung der erteilten Weisungen davon ab, ob es sich bei den Polizeibeamten um Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft⁸, das heißt Polizeibeamte ab einem bestimmten Dienstgrad (der notwendige Grad ergibt sich aus § 152 Abs. 2 GVG in Verbindung mit der jeweiligen Landesverordnung⁹), handelt oder um „einfache“ Polizeibeamte. Dabei wird nach herrschender Meinung ein „Ersuchen“ iSv § 161 Abs. 1 StPO an die Polizeibehörde oder sonstige Polizeibeamten gerichtet, während ein „Auftrag“ gezielt an eine einzelne Ermittlungsperson ergeht¹⁰. Beide Formen des Tätigwerdens für die Staatsanwaltschaft werden jedoch im Ergebnis gleich behandelt¹¹. Ob die Staatsanwaltschaft überhaupt Ermittlungen selbst durchführt oder Ermittlungshandlungen durch Hilfsorgane durchführen lässt, liegt grundsätzlich in ihrem Ermessen¹².

Die Ermittlungspersonen stellen dabei also eine sehr wichtige Verknüpfung der Arbeit der Staatsanwaltschaft mit der der Polizeibehörde dar. Außer der Stellung der Ermittlungspersonen in einem direkten Unterordnungsverhältnis zur Staatsanwaltschaft haben diese zusätzlich – im Gegensatz zu den „einfachen“ Polizeibeamten – die Möglichkeit noch weitere Zwangsmittel einzusetzen. Ohne Anordnung durch den Ermittlungsrichter – wie die Staatsanwaltschaft – jedoch regelmäßig nur bei „Gefahr im Verzug“¹³.

⁸ Bis zum 30. August 2004 hießen die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft in StPO und GVG „Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“. Geändert durch das 1. Justizmodernisierungsgesetz vom 24.08.2004, BGBl. I 2198. In einigen Gesetzen findet sich diese Bezeichnung auch heute noch.

⁹ Für Baden-Württemberg die „Verordnung der Landesregierung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“ zuletzt geändert durch ÄndVO vom 14.12.2004, GBl. S. 917.

¹⁰ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 180; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 51. Zu den dazu früher bestehenden Streitfragen vgl. etwa *Füllkrug*, ZRP 1984, 193, 194; andere Ansicht „Ersuchen“ an die jeweilige Behörde, „Auftrag“ an den einzelnen Beamten.

¹¹ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 51.

¹² *Wohlers*, in: SK-StPO § 161 StPO Rn 47; zu Ausnahmen *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 41.

¹³ Im Gegensatz zu den oben dargestellten Zwangsmitteln der sonstigen Polizeibeamten haben Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft in der StPO folgende weitere Befugnisse bei dem Vorliegen von Gefahr im Verzug: das Recht zur Anordnung einer körperlichen Untersuchung beim Beschuldigten (§ 81a Abs. 2 StPO) oder Dritten (§ 81c V StPO); Anordnung molekulargenetischer Untersuchungen (§§ 81e iVm § 81 f Abs. 1 StPO), Beschlagnahme (§ 98 Abs. 1 S. 1 StPO); Durchsuchungen (§ 105 Abs. 1 S. 1 StPO); Einrichtung von Kontrollstellen (§ 111 Abs. 2 StPO); Notveräußerungen (§ 111 Abs. 2 S. 2 StPO); Schleppnetzfahndungen (§ 163d Abs. 2 S. 2 StPO); Längerfristige Observation (§ 163f Abs. 3 S. 1 StPO); sowie Ausschreibungen zu bestimmten Zwecken (§ 131–§ 131c StPO).

Trotz dieser im Grunde eleganten Lösung dem „Kopf ohne Hände“ die Hände zwar nicht grundsätzlich zu überlassen, sondern nur dann, wenn dieser sie tatsächlich benötigt, ist die Darstellung des Zusammenarbeitsverhältnisses von einigen Schwierigkeiten geprägt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Staatsanwaltschaft im System der Strafverfolgung eine relativ neue „Erfindung“ darstellt¹⁴. Sie wurde in Preußen erst am 01. Oktober 1846 durch das „Gesetz betreffend das Verfahren in den bei dem Kammergericht und dem Kriminalgericht zu Berlin zu führenden Untersuchungen“¹⁵ nach französischem Vorbild errichtet. Sie stellte zumindest zur damaligen Zeit eine Art „Fremdkörper“ in dem bis dahin etablierten System aus Polizei und Gericht dar. So verwundern auch die Aussagen der Motive zum 1877 geschaffenen Gerichtsverfassungsgesetz nicht, die das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft als „unfertig und in seinen Grenzen unbestimmt“ bezeichnen, „weil es an einer organischen Verbindung zwischen beiden fehle“¹⁶.

Es lassen sich jedoch nach der Konzeption der Strafprozessordnung zwei wesentliche Formen der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei isolieren, die die Hauptformen des Tätigwerdens darstellen sollten. Welche der beiden Formen zur Anwendung kommt, hängt maßgeblich davon ab welche Behörde die Informationen erhält, die die Möglichkeit beinhalten, dass eine Straftat begangen wurde; also den für das Ermittlungsverfahren notwendigen Tatverdacht begründen.

Ist es die Polizei, die entweder aufgrund einer Anzeigenerstattung oder aufgrund eigener Tätigkeit die notwendigen Informationen erhält, nimmt sie gemäß § 163 Abs. 1 StPO „die unaufschiebbaren Maßnahmen“ vor. Sobald dies erledigt ist, hat die Polizei die bisherigen Ergebnisse gemäß § 163 Abs. 2 StPO an die Staatsanwaltschaft zu übersenden. Die Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens entscheidet dann über das weitere Tätigwerden der Polizei nach § 161 Abs. 1 S. 2 StPO. Ihr bleibt aber auch unbenommen, eigene Ermittlungen durchzuführen.

Ist es die Staatsanwaltschaft, die zuerst die notwendigen Informationen erhält, verkürzt sich der Zusammenarbeitsweg logischerweise. Dann kann die Staatsanwaltschaft zum einen entweder selbst die Ermittlungsmaßnahmen einleiten, oder aber zum anderen auch hier die Polizeibehörde beziehungsweise einzelne Ermittlungspersonen gemäß § 161 Abs. 1 S. 2 StPO mit der Vornahme von weiteren strafrechtlichen Ermittlungen beauftragen.

Ganz wichtig ist jedoch festzuhalten, dass die Staatsanwaltschaft, egal in welcher Form ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wird, für dieses in

¹⁴ Zur Geschichte auch *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 1.

¹⁵ Abgedruckt in *Löwenberg*, S. 486.

¹⁶ Motive bei *Hahn*, Abt. I, S. 153 f.

rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht die Verantwortung trägt¹⁷. Die Staatsanwaltschaft war damals, bei ihrer Einführung, als Gegenmacht zur polizeilichen Ermittlungstätigkeit errichtet worden¹⁸. Aufgrund der eben dargestellten Konzeption sollte sichergestellt werden, dass die Staatsanwaltschaft die Arbeit der Polizei in justizförmige Bahnen lenkt. Die Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei ergibt sich aus § 161 Abs. 1 S. 2 StPO, der klarstellt, dass eine generelle Weisungsbefugnis besteht soweit es das repressive Verfahren betrifft¹⁹. Es gibt daher kein eigenes „polizeiliches Ermittlungsverfahren“, sondern nur ein insgesamt unter Leitung und Verantwortung der Staatsanwaltschaft stehendes einheitliches Ermittlungsverfahren²⁰.

b) *De facto*

Das bisher dargestellte spiegelt die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden nach den grundsätzlichen Vorgaben der Strafprozessordnung wieder. Heutzutage zeichnet sich jedoch das Bild der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und repressiv tätiger Polizei in der Wirklichkeit anders. Dies obwohl sich an der grundsätzlichen Konzeption der Zusammenarbeit in der Strafprozessordnung, abgesehen etwa von allein sprachlichen Änderungen wie der Einführung des Begriffs der „Ermittlungsperson“ statt des „Hilfsbeamten“ in den letzten Jahrzehnten nicht viel geändert hat²¹.

In der Praxis der Strafverfolgung führt die Polizei die notwendigen Ermittlungen überwiegend selbst durch. Die Staatsanwaltschaft wird am Anfang meistens gar nicht mehr eingeschaltet. Es wird davon ausgegangen, dass bei etwa neunzig Prozent aller bearbeiteten Fälle die Polizei die gesamten Ermittlungen alleine durchführt²². Zumindest im Bereich der leichteren und mittleren Kriminalität betrifft dies fast alle Verfahren. Dabei spricht man vom „Aus- oder Durchermitteln“²³.

¹⁷ Meyer-Göfner, StPO Einl. Rn 42; Füllkrug, ZRP 1984, 193, 194; Wohlers, in: SK-StPO § 163 StPO Rn 3; Erb, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 33.

¹⁸ So hatten dies schon die preußischen Justizminister Friedrich Carl von Savigny und Alexander von Uhden formuliert. Ausführlich dazu Otto, S. 40 f.

¹⁹ Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 57, § 163 StPO Rn 74.

²⁰ Wohlers, in: SK-StPO § 163 StPO Rn 3; Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 3a; a.A. Knemeyer, in: Schlüchter, FS Krause, S. 471, 476 f.; Knemeyer/Deubert, NJW 1992, 3131.

²¹ Der Begriff wurde in GVG und StPO geändert durch das 1. Justizmodernisierungsgesetz vom 24.08.2004, BGBl. I 2198.

²² Blankenburg/Sessar/Steffen, S. 303.

²³ Bzw. von einer „Ausermittlungspraxis“ so Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 24.

Erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungstätigkeit wird die Staatsanwaltschaft informiert, indem ihr die Akten zusammen mit einem Abschlussbericht übersendet werden²⁴. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft ist dann meist auf eine bloße Endkontrolle beschränkt, oder sie ordnet allenfalls noch einzelne Nachermittlungen an²⁵. Lediglich wenn im „polizeilichen Ermittlungsverfahren“ bereits die Anordnung von Zwangsmaßnahmen erforderlich wird, die die Polizei nicht mehr selber anordnen kann, kommt es von Seiten der Polizei noch vor Abschluss der Ermittlungen zur Information der Staatsanwaltschaft²⁶. Von Teilen der Literatur wird dieses Vorgehen mit § 163 StPO für vereinbar angesehen, da dieser keine Beschränkung der Erforschungspflicht vorsehe²⁷.

Die Staatsanwaltschaft leistet dieser Methode Vorschub, indem sie in vielen Fällen bei eigenen Erkenntnissen die gesamte Akte „m.d.B. um Ermittlungen“ an die Polizei übersendet beziehungsweise die Akten mit der Verfügungen „U.m.A.“ (Urschriftlich mit Akten) der Polizeibehörde zur Führung weiterer Ermittlungen überstellt²⁸. Teilweise werden sogar für ganze Kriminalitätsbereiche allgemeine Weisungen getroffen²⁹.

Die generellen Weisungen der Staatsanwaltschaft an die Polizei werden oft auch als Legitimierung der selbständigen Tätigkeit der Polizei über den ersten Zugriff hinaus herangezogen³⁰. Die konkrete Leitung und Kontrolle der Polizei durch die Staatsanwaltschaft ist damit in großen Bereichen der Ermittlungsverfahren nicht mehr vorhanden. Daher wird in der juristischen Literatur auch vielfach davon gesprochen, dass in der Verfahrenswirklichkeit von weiten Teilen der Kriminalität die „Herrin des Ermittlungsverfahrens“

²⁴ *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 74, 77; BGH, NJW 1975, 893, 894; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 21.

²⁵ *Jahn*, in: *Albrecht/Fabricius*, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 552.

²⁶ *Schünemann*, Kriminalistik, 1999, 74, 78; *Heghmanns*, GA 2003, 433, 434; *Jahn*, in: *Albrecht/Fabricius*, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 550 spricht davon, dass „jedenfalls im Bereich der Massenkriminalität [...] nach einem in der Polizeipraxis verbreiteten Selbstverständnis der Dezentern der Staatsanwaltschaft im Tagesgeschäft als volljuristischer Hilfsbeamter angesehen wird, den es als Notar der Polizeibehörden nur dann zu überzeugen gilt, wenn für die weiteren Ermittlungen ein richterlicher Beschluss erwirkt werden muss“.

²⁷ Vgl. etwa *Griesbaum*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 163 StPO Rn 4 m.w.N.; *Pfeiffer*, § 163 StPO Rn 10; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 24; a.A. *Wohlers*, in: *SK-StPO* § 163 StPO Rn 15.

²⁸ *Jahn*, in: *Albrecht/Fabricius*, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 552; ablehnend *Plöd*, in: *KMR* § 161 StPO Rn 21; BGH, NJW 2009, 2612.

²⁹ *Groß/Fünfsinn*, NSTZ 1992, 108; *Zöller*, Informationssysteme, S. 72.

³⁰ *Wohlers*, in: *SK-StPO*, § 163 StPO Rn 15; BGH, NJW 2009, 2612, 2613.

rens“ in Wahrheit nur noch als Randfigur erscheint³¹. Insoweit ist, um diese Veränderungen zu charakterisieren, auch von einer „Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens“ die Rede³².

Dass es sich bei der skizzierten Entwicklung nicht um eine besonders kritische Bestandsaufnahme, sondern um die Verfahrenswirklichkeit handelt, zeigen auch die von den zuständigen Ministerien vorgegebenen Leitlinien. So heißt es etwa in Nr. 3 Absatz 1 der für Staatsanwaltschaft und Polizei verbindlichen Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV), dass „*der Staatsanwalt in bedeutsamen oder in rechtlich oder tatsächlich schwierigen Fällen den Sachverhalt vom ersten Zugriff an selbst aufklären [soll], namentlich den Tatort selbst besichtigen, die Beschuldigten und die wichtigsten Zeugen selbst vernehmen*“. Dass diese nach der grundsätzlichen Konzeption der Strafprozessordnung selbstverständliche Vorgehensweise in den Richtlinien ausdrücklich festgeschrieben wird, lässt nur den Schluss zu, dass den Justizministern die Verfahrenswirklichkeit bekannt ist.

Noch deutlicher sind die Leitsätze des Gesamtberichts der „Gemeinsamen Kommission“ der Konferenzen der Justizminister und -senatoren und Innenminister und -senatoren über die Neugestaltung des Verhältnisses „Staatsanwalt – Polizei“. Dort heißt es in Leitsatz Nr. 3 „*die Polizei hat kraft Gesetzes die Pflicht und das Recht, Straftaten selbständig nach Maßgabe diese Leitsätze zur erforschen; diese Pflicht und dieses Recht beschränkt sich nicht auf Maßnahmen, die keinen Aufschub vertragen*“. Die Polizei bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen sowie Art und Umfang ihrer Durchführung, solange und soweit die Staatsanwaltschaft hierüber keine Anordnungen trifft“³³.

Das von der Strafprozessordnung eigentlich angelegte Zusammenarbeitsverhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft findet sich heutzutage regelmäßig nur noch im Bereich der schweren oder rechtlich komplizierten Kriminalität wieder³⁴. Dabei sind es vor allem die Kapitaldelikte³⁵, Straftaten im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität und zum

³¹ *Lilie*, ZStW, 106 (1994), 625, 626; *Griesbaum*, in: Karlsruher Kommentar, § 163 StPO Rn 4; *Rüping*, ZStW 95 (1983), 894, 913; *Beulke*, Strafprozessrecht, Rn 106.

³² *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 74, 78; *ders.* ZIS 2009, 484, 488; *Paeffgen*, in: Wolter, Zur Theorie und Systematik des Strafprozessrechts, S. 13, 15 Fn. 9.

³³ Ausführlich zu den Leitsätzen *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 181.

³⁴ *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 74, 78; *Zöller*, Informationssysteme, S. 75.

³⁵ Dort jedoch auch nur begrenzt wie *Blankenburg/Sessar/Steffen*, S. 304 nachgewiesen haben.

Teil noch die Wirtschafts- und Umweltkriminalität, in denen noch von einer uneingeschränkten Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gesprochen werden kann³⁶. Ähnliches soll zumindest teilweise noch für die Fälle gelten, in denen das Strafverfahren durch eine Anzeige direkt bei der Staatsanwaltschaft anhängig gemacht worden ist³⁷. Nur noch in diesen Bereichen führt die Staatsanwaltschaft, von Anfang an die Ermittlungen, während sich dabei das Vorgehen der Polizei größtenteils auf einzelne Ermittlungsaufträge beschränkt. Allein hier ist die Staatsanwaltschaft noch die viel zitierte „Herrin des Ermittlungsverfahrens“.

Die Gründe für die Verschiebung des Schwerpunkts im Rahmen des Ermittlungsverfahrens sind vielfältig. Dennoch lassen sich, ohne zu tief in die Ursachenforschung einzusteigen, einige Hauptpunkte isolieren, die dieser Entwicklung Vorschub geleistet haben. Zum einen werden die schon angesprochenen historisch begründeten Differenzen von Polizei und der quasi als „Aufpasser“ eingesetzten Staatsanwaltschaft angeführt. Dies werde noch dadurch verstärkt, dass es sich bei der Polizei um ein Ressort des Inneren, bei der Staatsanwaltschaft dagegen um ein Ressort Justiz handele. Dies sei umso gravierender als ersteres grundsätzlich eine Landeskompetenz, letzteres eine Bundeskompetenz darstellt³⁸.

Wichtiger scheint jedoch vor allem die Entwicklung der Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland im Laufe des letzten Jahrhunderts zu sein. Der ständig steigenden Anzahl von Straftaten steht im Bereich der Justiz und damit auch der Staatsanwaltschaft eine stagnierende oder sogar sinkende Personalentwicklung gegenüber³⁹. Daher sind es vielfach allein faktische Zwänge, die es der Staatsanwaltschaft nicht mehr erlauben ihre Sachleitungskompetenz in dem ihr eigentlich zugedachten und zustehenden Rahmen gegenüber der Polizei auszuüben.

Konträr zu dieser Entwicklung im Bereich der Justiz hat es bei der Polizei in den vergangenen Jahrzehnten eine ständige Verbesserung der technischen Ausstattung und qualifizierte Formen der Aus- und Weiterbildung der Polizeibeamten gegeben⁴⁰. Daneben ist es auch der verstärkte Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung und die Nutzung EDV gestützter Ermittlungsmethoden, die der Polizei einen Informationsvorsprung

³⁶ Zu den Gründen bei den Wirtschaftsstraftaten wegen § 110 StPO *Eisenberg*, Kriminologie, § 29 Rn 8, 14.

³⁷ *Schünemann*, Kriminalistik, 1999, 74, 78.

³⁸ *Rüping*, ZStW 95 (1983), 894, 897.

³⁹ *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 554; *Heghmanns*, GA 2003, 433, 435.

⁴⁰ *Füllkrug*, ZRP 1984, 193, 195; *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 549; *Köhler*, BayVBl 2005, 613.

verschaffen⁴¹. Das zeigt sich schon daran, dass die Staatsanwaltschaft seit der Einführung von INPOL keine direkte Anbindung an das wichtigste polizeiliche Informationssystem hatte⁴². Erst seit März 2005 kann die Staatsanwaltschaft zumindest auf einzelne Bereiche von INPOL im automatischen Verfahren gemäß § 11 Abs. 4 S. 3 BKAG direkt zugreifen⁴³. All diese Entwicklungen machen die Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft zumindest in kriminalistischen Fragen überlegen.

Letztlich kommt noch hinzu, dass über achtzig Prozent der Ermittlungsverfahren von der Polizei „eingeleitet“ werden⁴⁴. Das heißt, es ist die Polizei, die als erste von diesen Vorgängen Kenntnis erlangt. Die Staatsanwaltschaft ist damit auch faktisch gar nicht in der Lage ihre Sachleitungsbefugnis auszuüben, bevor es zu einer Information durch die Polizei kommt⁴⁵.

Daneben hat die Polizei bei ihrer Arbeit noch viele weitere Möglichkeiten auf das justizielle Verfahren Einfluss zu nehmen. Etwa bereits durch eine Selektion bei der Anzeigenaufnahme, durch die Aufteilung der Ressourcen bei der Verfolgung von Spuren oder durch die Wertung in ihrem polizeilichen Abschlussbericht⁴⁶.

Nun kann man die Stellung der Polizei als „heimliche Herrin des Ermittlungsverfahrens“ kritisieren oder auch Lösungsvorschläge erarbeiten wie dies bereits seit den siebziger Jahren geschehen ist⁴⁷. So gibt es etwa den Vorschlag der Polizei ein eigenes Ermittlungsverfahren zuzugestehen⁴⁸ und damit der Wirklichkeit Rechnung zu tragen, oder aber der Staatsanwaltschaft bestimmte Teile der Kriminalpolizei direkt zu unterstellen⁴⁹, um

⁴¹ *Lilie*, ZStW, 106 (1994), 624, 631; *Heghmanns*, GA 2003, 433, 435; *Meier*, GA 2004, 441, 446.

⁴² Insbesondere wurde in der fehlenden direkten Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft ein Verstoß gegen die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gesehen, *Wolter*, in: SK-StPO § 151 StPO Rn 151 zur alten Rechtslage.

⁴³ Von der gemäß § 11 IV S. 4 BKAG bestehenden Möglichkeit der StA Zugriff auf weitere Daten zu ermöglichen wurde bisher jedoch noch kein Gebrauch gemacht, *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 11 Rn 9.

⁴⁴ *Bräutigam*, DRiZ, 1992, 214; bzw. „die ganz überwiegende Anzahl“, *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 134.

⁴⁵ So auch *Zöller*, Informationssysteme, S. 75.

⁴⁶ Dazu ausführlich *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 146, 148 f.

⁴⁷ Zu den möglichen Reformansätzen siehe unter anderem *Vogel*, JZ 2004, 827; *Heghmanns*, GA 2003, 433, 447 ff.; eine Übersicht findet sich bei *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 37 f.

⁴⁸ §§ 161 IV, 162a ff. AE-EV (Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens von *Bannenbergh* u. a. 2001); noch weitergehender *Gössel*, GA 1980, 348, 353.

⁴⁹ *Schoreit*, ZRP 1982, 288, 290.

zumindest insoweit wieder eine echte Sachleitungsbefugnis herzustellen⁵⁰. Doch ist es nicht an dieser Arbeit diese Ansätze zu vertiefen.

Wichtig war hier lediglich die von der Strafprozessordnung angelegte Form der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft darzustellen und diese der Verfahrenswirklichkeit auf Landesebene gegenüberzustellen. Nur so kann nämlich die Frage beantwortet werden, ob es gegenüber der Zusammenarbeit von BKA und GBA auf Bundesebene tatsächlich Unterschiede gibt.

2. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren

Nimmt man das bisher Dargestellte zur Grundlage so könnte die Antwort auf die Frage wie die Zusammenarbeit von BKA und GBA ausgestaltet ist einfach ausfallen. Bei den dem Bundeskriminalamt und dem Generalbundesanwalt zugewiesenen Kriminalitätsbereichen handelt es sich vielfach um schwere wenn nicht gar um schwerste Kriminalität. Betrachtet man dabei ausschließlich den Bereich des internationalen Terrorismus mit seiner hauptsächlich strafrechtlichen Erscheinungsform des § 129a StGB gegebenenfalls in Verbindung mit § 129b StGB, dann wird dieses Ergebnis noch verstärkt.

Wie bereits ausgeführt, ist es jedoch zumindest auf Landesebene so, dass gerade im Bereich der schweren Kriminalität und bei spezialisierten Dezernten im Bereich der Wirtschafts- und Organisierten Kriminalität noch eine echte Sachleitung durch die Staatsanwaltschaft besteht wie sie die Strafprozessordnung vorgibt⁵¹. Daneben soll dies noch in den Fällen vorkommen, in denen die Führung der Ermittlungen den Generalstaatsanwaltschaften der Länder obliegt (sog. „Eingreifreserve“)⁵². Allerdings wäre der Schluss aus diesem Ergebnis, dass damit auch beim GBA eine vollständige, konkrete Verfahrensleitung vorliegen muss, doch zu kurz gegriffen. Wie bereits eingangs geschrieben handelt es sich bei BKA und GBA nämlich nur sehr grob vereinfacht um die bundesrechtlichen Konterparts von Staatsanwaltschaft und Polizei. Tatsächlich handelt es sich bei den von BKA und GBA im Bereich des internationalen Terrorismus bearbeiteten strafrechtlichen Erscheinungsformen um eine materiell-rechtlich wie auch hinsichtlich der

⁵⁰ Weitere Vorschläge und ausführlicher etwa bei *Rüping*, ZStW 95 (1983), 894, 906 ff.

⁵¹ *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 549.

⁵² *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 549.

notwendigen Ermittlungsmaßnahmen äußert schwierige Materie. Dazu kommt noch die herausgehobene und besondere Stellung von BKA und GBA, die diese im System der föderalistischen Bundesrepublik einnehmen. Letztlich ist es vor allem auch das BKA, das sich von der Polizei auf Landesebene in bemerkenswerten Umfang hinsichtlich Kompetenzen und Aufgabenzuweisungen unterscheidet.

a) Grundsätze der Zusammenarbeit

Auch für den Generalbundesanwalt gilt die Strafprozessordnung. Schließlich ist er Staatsanwalt im Sinne dieses Gesetzes. Somit bleibt es natürlich auch bei der, aus rechtlicher Sicht, gerade dargelegten Prämisse, dass der GBA „Herr des Ermittlungsverfahrens“ ist, die Leitungsbefugnis inne hat und in tatsächlicher sowie rechtlicher Hinsicht die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren trägt.

Das BKA ist ebenfalls Polizei im Sinne der Strafprozessordnung, insbesondere im Sinne von § 163 StPO. Allerdings nur auf den Gebieten und in den Fällen, in denen ihm die Strafverfolgung übertragen ist. Dies betrifft die originären Kompetenzen des BKA in § 4 Abs. 1 BKAG und die Übertragung von Aufgaben durch die Landesbehörden, den Bundesminister des Inneren oder den GBA in § 4 Abs. 2 BKAG. Wie bereits oben ausführlich dargestellt und deshalb hier nur kurz rekapituliert, sind die Zuständigkeiten des BKA im Bereich der Strafverfolgung seit Gründung des BKA ständig angewachsen⁵³. War das BKA nach dem ersten BKAG von 1951⁵⁴ lediglich dann zuständig, wenn der Bundesminister des Inneren (aus schwerwiegenden Gründen) oder eine zuständige Landesbehörde darum ersucht hat, hat sich dies in den Jahren danach geändert. Durch das Gesetz von 1969⁵⁵ kam dann die Möglichkeit der Beauftragung durch den GBA hinzu. Die entscheidende Änderung in der Struktur des Bundeskriminalamtgesetzes brachte das BKAG von 1973⁵⁶, das dem BKA im Bereich der international organisierten Betäubungsmittel-, Waffenhandels- und Falschgelddelikte, sowie bei Straftaten gegen Verfassungsorgane eine eigene originäre Strafverfolgungszuständigkeit einräumte. Diese ist lediglich geringfügig erweitert heute in § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BKAG enthalten. Im Jahr 1997⁵⁷ folgten dann die für diese Arbeit extrem wichtigen originären Zuständigkeiten der § 4 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 BKAG für § 129a

⁵³ Zur Geschichte des BKA und Entwicklung der Kompetenzen siehe oben B. II. 2. c) ff.

⁵⁴ BGBl. I S. 165, siehe Anhang 3 (BKAG von 1951).

⁵⁵ BGBl. I S. 1717, siehe Anhang 3 (BKAG von 1969).

⁵⁶ BGBl. I S. 704, siehe Anhang 3 (BKAG von 1973).

⁵⁷ BGBl. I S. 1605, siehe Anhang 3 (BKAG von 1997).

StGB sowie 2003⁵⁸ der heutige § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG. Soweit also eine Zuständigkeit entweder nach Absatz 1 oder Absatz 2 von § 4 BKAG gegeben ist, ist das BKA Polizei im Sinne der Strafprozessordnung. Der § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG konkretisiert damit für das BKA die Anwendbarkeit des § 163 StPO⁵⁹.

Dies bedeutet auch, dass die Beamten des BKA (wenn sie seit vier Jahren dem Polizeivollzugsdienst angehören), in den Fällen des § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG, gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind. Dies entspricht der Stellung der Landespolizeibeamten, die diese nach § 152 GVG in Verbindung mit der jeweiligen Landesverordnung haben. Diesen BKA-Beamten stehen also dann die Befugnisse und insbesondere Zwangsmittel von Ermittlungspersonen nach der Strafprozessordnung zu und sie können von der zuständigen Staatsanwaltschaft gezielt mit Ermittlungsaufgaben gemäß § 161 Abs. 1 S. 2 StPO beauftragt werden.

Aus § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG lassen sich auch Rückschlüsse auf das Verhältnis zur Staatsanwaltschaft ziehen. Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft richtet sich nicht nach der des BKA, sondern nach den allgemeinen Regeln der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit. Soweit eine Staatsanwaltschaft zuständig ist und das Bundeskriminalamt nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG zur Strafverfolgung berufen ist, führt das BKA die Ermittlungen für diese Staatsanwaltschaft⁶⁰. Das BKA ist also keinesfalls nur dann zuständig, wenn der GBA zuständig ist⁶¹. Vielmehr sind beide Zuständigkeiten getrennt voneinander zu betrachten.

Genau so kann sich der GBA soweit er zuständig ist auch anderer Ermittlungspersonen bedienen, da er nach mittlerweile herrschender Meinung sowohl gegenüber den Ermittlungserbehörden der Länder wie auch des Bundesanordnungsbefugt ist⁶². Das gegen die Anordnungsbefugnis hinsichtlich der Länderpolizei von der Gegenansicht angeführte wegegefallene Weisungsrecht des GBA gegenüber den Länderstaatsanwaltschaften vermag kein anderes Ergebnis zu begründen⁶³. Denn dagegen spricht, dass der Bezirk des GBA im Sinne der Norm weiterhin das gesamte Gebiet der

⁵⁸ BGBl. I S. 361.

⁵⁹ So schon *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 2 a).

⁶⁰ *Meyer-Goßner*, § 161 StPO Rn 12.

⁶¹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 19 Rn 10.

⁶² *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 152 GVG Rn 37; *Kissel/Mayer*, § 152 GVG Rn 12; *Meyer-Goßner*, § 152 GVG Rn 2; *Schmid/Schoreit*, in: Karlsruher Kommentar, § 152 GVG Rn 16.

⁶³ So aber *Holland* MDR 1973, 376; *Paulus*, in: KMR § 152 GVG Rn 2.

Bundesrepublik Deutschland umfasst⁶⁴. Außerdem sieht § 152 Abs. 1 GVG eine Beschränkung zu Lasten des GBA gerade nicht vor⁶⁵.

Damit ist erstmals festzuhalten, dass eine Zusammenarbeit von GBA und BKA im Bereich der Strafverfolgung nur dann zustande kommt, wenn beide Behörden jeweils selbständig zur Strafverfolgung berufen sind. Also nur dann, wenn zum einen der GBA nach § 142a Abs. 1 GVG und zum anderen das BKA nach § 4 Abs. 1 BKAG oder § 4 Abs. 2 BKAG zuständig ist. Wobei § 4 Abs. 2 BKAG natürlich die Möglichkeit einschließt, dass das BKA nicht originär nach § 4 Abs. 1 BKAG zuständig ist, der zuständige GBA jedoch das BKA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG um ein Tätigwerden ersucht respektive einen entsprechenden Auftrag erteilt.

*b) Rechtlich vorgesehene Formen der Zusammenarbeit
im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus*

Eine Strafbarkeit wegen „Terrorismus“ gibt es wie gezeigt nicht. Jedoch sollte auch deutlich geworden sein, dass der hauptsächliche strafrechtliche Anknüpfungspunkt für im Sinne dieser Arbeit als terroristisch einzustufende Aktivitäten die Strafbarkeit wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung gemäß § 129 StGB insbesondere in Verbindung mit der Qualifikation der terroristischen Vereinigung gemäß § 129a StGB gegebenenfalls mit dem ausgedehnten Anwendungsbereich des § 129b StGB ist. Damit wird – insbesondere auch aufgrund der Regelung zu den sogenannten Zusammenhangstaten – der Großteil der Täter erfasst, unabhängig davon, ob bereits tatsächliche Aktionen insbesondere Anschläge durchgeführt wurden oder nicht. Einzig der sogenannte terroristische Alleintäter oder in Kleinstgruppen agierende Personen werden – sofern es diesen Typus tatsächlich gibt – durch die §§ 129 ff. StGB nicht erfasst. In diesen Fällen bieten §§ 89a, 89b und § 91 StGB, sowie § 30 StGB in Verbindung mit einschlägigen Verbrechenstatbeständen entsprechende Anknüpfungspunkte.

Hier ist nun darzustellen, welche verschiedenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach der gesetzlichen Ausgestaltung von Bundeskriminalamtsgesetz, Gerichtsverfassungsgesetz und Strafprozessordnung rechtlich vorgesehen und möglich sind. Danach ist dann auf die häufigsten Fallgestaltungen in der Praxis von GBA und BKA näher einzugehen.

⁶⁴ Meyer-Goßner, § 152 GVG Rn 2.

⁶⁵ Kissel/Mayer, § 152 GVG Rn 12.

aa) Tätigwerden des Bundeskriminalamts im Auftrag
des Generalbundesanwalts

(1) Grundsätzliches

Der erste rechtlich mögliche Fall ist gegeben, wenn der Generalbundesanwalt Hinweise erhält, die einen Tatverdacht nach einer Katalogtat des § 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG begründen können. Dann besteht nach dem Prinzip der Sequenzzuständigkeit die Zuständigkeit des GBA gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG. Für den GBA besteht dann sowohl die Möglichkeit eigene Ermittlungen auszuführen, als auch eine Polizeibehörde oder einzelne Ermittlungspersonen nach § 161 Abs. 1 S. 1 StPO iVm § 152 Abs. 1 GVG die Ermittlungen vornehmen zu lassen. Soweit die bekannt gewordenen Hinweise gleichzeitig eine originäre Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1 BKAG begründen, sind auch die BKA-Beamten gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG Ermittlungspersonen des GBA und können dementsprechend mit konkreten oder generellen Ermittlungshandlungen betraut werden. Insoweit besteht gemäß Nr. 30 Abs. 1 RiStBV auch eine entsprechende Pflicht der zuständigen Staatsanwaltschaft zur Information des BKA.

Soweit das BKA nicht von sich aus zuständig ist, sind die Beamten des BKA noch keine Ermittlungspersonen, da die Zuständigkeit des BKA und damit auch seiner Beamten im Bereich der Strafverfolgung abschließend geregelt ist. Insoweit besteht jedoch die Möglichkeit der Beauftragung oder des Ersuchens des BKA durch den GBA nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG. Damit wird das BKA für die Strafverfolgung zuständig und die Beamten des BKA sind nach § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG dann insoweit auch wieder Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.

Im Rahmen des § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG unterscheidet das Gesetz zwischen dem „Ersuchen“ in Variante 1 und dem „Auftrag“ in Variante 2. Diese Unterscheidung ist auch aus § 161 Abs. 1 StPO bekannt. Dort richtet sich nach herrschender Meinung ein „Ersuchen“ iSv § 161 Abs. 1 StPO an die Polizeibehörde, während ein „Auftrag“ gezielt an eine einzelne Ermittlungsperson ergeht⁶⁶. Wobei jedoch außer bei besonderen Umständen gemäß Anlage A zu RiStBV Abschnitt B. I. S. 1 grundsätzlich zuerst die Polizeibehörde um ein Tätigwerden vom Staatsanwalt ersucht werden soll. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Befolgung der Anordnung der Staatsanwaltschaft stehen sich Auftrag und Ersuchen jedoch völlig gleich⁶⁷.

⁶⁶ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 180; *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 28; zu den dazu früher bestehenden Streitfragen vgl. etwa *Füllkrug*, ZRP 1984, 193, 194.

⁶⁷ RGSt 57, 20; *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 28.

Im Rahmen des § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG wird diese Unterscheidung jedoch nicht vorgenommen. Es ergibt sich schon aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut („*Das Bundeskriminalamt [...]*“), dass ausschließlich das BKA in seiner Funktion als Strafverfolgungsbehörde gemeint ist und nicht ein einzelner Beamter. Vielmehr soll es sich beim „Ersuchen“ um Fälle handeln, in denen das BKA nicht grundsätzlich zur Übernahme verpflichtet ist, sondern nur nach pflichtgemäßem Ermessen unter Zugrundelegung strenger Maßstäbe und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Möglichkeiten (etwa im Hinblick auf das verfügbare Personal) die Ermittlungen aufzunehmen hat⁶⁸. Die „Beauftragung“ durch den GBA ist dagegen die verbindliche Zuweisung der Ermittlungen an das BKA⁶⁹.

Allerdings muss sich weder ein Ersuchen noch ein Auftrag auf die Übernahme des gesamten Ermittlungsverfahrens beziehen⁷⁰. Es ist auch die Übertragung einzelner Ermittlungsaufgaben oder -handlungen möglich. Das ergibt sich jedoch nicht erst aus § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG, sondern bereits aus der grundsätzlichen Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft im Verhältnis zur Polizei. Diese kann grundsätzlich gemäß § 161 Abs. 1 StPO den Umfang der Ermittlungen durch die Polizei steuern, da die Polizei keine Befugnis hat die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen zu kontrollieren⁷¹.

Insgesamt ist jedoch Tenor der juristischen Literatur, dass der GBA von seiner Übertragungsbefugnis zurückhaltend Gebrauch machen soll, da § 4 Abs. 2 BKAG insgesamt sehr restriktiv formuliert sei und eine eng auszulegende Ausnahme von der Zuständigkeit der Länder darstelle⁷². Allerdings stellt sich die Beauftragung durch den GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG in der Praxis als die zahlenmäßig bedeutendste Auftragstätigkeit des BKA dar⁷³ und auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus sogar als die zahlenmäßig bedeutendste Zuständigkeit insgesamt⁷⁴.

⁶⁸ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 20 bzw. Rn 18.

⁶⁹ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 20.

⁷⁰ So auch *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 18 für das Ersuchen der Landesbehörde.

⁷¹ *Pfeiffer*, § 161 StPO Rn 8.

⁷² *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 3; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 1.

⁷³ *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Nr. 10 Rn 132.

⁷⁴ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. e).

(2) „Beauftragung“ des BKA durch den GBA bei bereits
originärer Zuständigkeit des BKA

Nach dieser Darstellung der grundsätzlichen Strukturen bei der Beauftragung des BKA durch den GBA ist noch auf einzelne Besonderheiten in diesem Zusammenhang einzugehen. Gerade im Bereich der Ermittlungen nach dem 11. September 2001 kam es vermehrt zu Äußerungen, nach denen „der GBA das BKA mit der Aufnahme von Ermittlungen beauftragt habe“⁷⁵. Dass es sich dabei um eine Beauftragung nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG handelt, erscheint fragwürdig, da das BKA in Fällen des internationalen Terrorismus bereits von sich aus gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKAG für die Strafverfolgung zuständig ist.

Fraglich ist also, welche Folgen eine Erteilung eines Auftrags nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG hat, wenn das BKA bereits originär zuständig ist. Schon vom Wortlaut des § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG erscheint eine Beauftragung in diesen Fällen gar nicht mehr möglich zu sein, denn nach dem § 4 Abs. 2 BKAG „[...] nimmt [das BKA in diese Fällen] die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn [...]“. In der angesprochenen Konstellation hat das BKA aber bereits die Strafverfolgungsaufgaben wahrgenommen. Dieses Ergebnis wird bestätigt von der teleologischen Auslegung. Nach Sinn und Zweck des § 4 Abs. 2 BKAG stellt dieser eine Ergänzung der originäre Aufgabenzuweisungen dar⁷⁶. Eine Ergänzung ist jedoch in den Fällen, in denen das BKA originär zuständig ist, nicht mehr notwendig und auch sprachlich nicht möglich.

In dem Verlangen des GBA, Ermittlungen aufzunehmen, wird man daher in diesen Konstellationen vielmehr die Ausübung der grundsätzlichen Sachleitungsbefugnis der zuständigen Staatsanwaltschaft sehen müssen. Soweit die Erteilung eines Auftrags nicht generell erfolgt, sondern mit entsprechenden Ermittlungsaufträgen erfolgt, liegt darin eine Anordnung an das BKA beziehungsweise einen einzelnen Beamten nach § 161 Abs. 1 S. 2 StPO in letzterem Fall in Verbindung mit § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG.

bb) Gleichzeitige originäre Tätigkeiten von Generalbundesanwalt
und Bundeskriminalamt

Gerade im Bereich des internationalen Terrorismus mit den § 129a StGB und § 129b StGB als hauptsächlichen strafrechtlichen Anknüpfungspunkten ist es der Regelfall, dass BKA und GBA jeweils aufgrund eigener Rechts-

⁷⁵ Kerstens, Kriminalistik, 2002, 7.

⁷⁶ Riegel, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 3.

grundlagen für die Strafverfolgung zuständig sind. In diesen Fällen sind GBA und BKA nach § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG respektive § 4 Abs. 2 Nr. 3a BKAG zur Strafverfolgung berufen und grundsätzlich auch verpflichtet.

Dies stellt auf Landesebene den Normalfall dar. Dort sind sowohl die Staatsanwaltschaft wie auch die Polizei bei einem Tatverdacht hinsichtlich einer strafbaren Handlung für die Ermittlungen zuständig. Der Umfang der Ermittlungen bestimmt sich für die Staatsanwaltschaft nach § 161 StPO, für die Polizei nach § 163 StPO. Insoweit ist § 4 Abs. 3 S. 2 BKAG lediglich klarstellender Natur, wenn er normiert, dass die Befugnisse der Staatsanwaltschaft unberührt bleiben, da sich dieses Ergebnis bereits aus der Strafprozessordnung ergibt. Insbesondere die Sachleitungsbefugnis des GBA beziehungsweise aller anderen zuständigen Staatsanwaltschaften wird durch die Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1 BKAG nicht berührt⁷⁷.

cc) Tätigwerden des Generalbundesanwalts nach „Beantragung“
durch das Bundeskriminalamt

Die letzte Variante ist dann gegeben, wenn das BKA aufgrund von Informationen Hinweise auf einen Tatverdacht hinsichtlich einer seine Zuständigkeit begründenden Straftat nach § 4 Abs. 1 BKAG hat. Dann hat das BKA grundsätzlich die Pflicht Ermittlungen vorzunehmen, wobei sich der Umfang der Ermittlungen auch hier aus § 163 StPO bestimmt.

Das BKA hat in diesen Fällen die Pflicht, die nach dem Gerichtsverfassungsgesetz zuständige Staatsanwaltschaft zu unterrichten. Hinsichtlich des GBA und der Generalstaatsanwälte ist dies in § 4 Abs. 3 S. 1 BKAG normiert. Im Ergebnis ergibt sich die Informationspflicht hinsichtlich der zuständigen Staatsanwaltschaft schon aus § 163 Abs. 2 S. 1 StPO, sowie aus der Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft⁷⁸. Insoweit ist das BKA wie jede andere Polizeibehörde zu behandeln.

Außerdem gibt es noch die Pflicht des BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion nach §§ 13 Abs. 4, Abs. 1 S. 1 BKAG wiederum das BKA diesmal in seiner Funktion als Zentralstelle, zu unterrichten. Das BKA als Zentralstelle hat wiederum nach § 2 Nr. 2 BKAG die Pflicht die zuständige Strafverfolgungsbehörde, also auch die zuständige Staatsanwaltschaft, zu informieren.

Soweit in Fällen, in denen das BKA von sich aus zur Strafverfolgung berufen ist, die Zuständigkeit des GBA nicht nach §§ 142a, 120 GVG begründet ist, besteht keine Möglichkeit zu einer Zusammenarbeit von BKA

⁷⁷ Plöd, in: KMR § 161 StPO Rn 22.

⁷⁸ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 2 Rn 2.

und GBA. Die Zuständigkeit des GBA als Staatsanwaltschaft ist nämlich absolut abschließend geregelt. Eine dem § 4 Abs. 2 BKAG vergleichbare Auftragszuständigkeit gibt es nicht. Insoweit ist dann in solchen Fällen die nach der Strafprozessordnung örtlich zuständige Staatsanwaltschaft beim zuständigen Gericht auf Landesebene zur Zusammenarbeit mit dem BKA berufen. Im Bereich des internationalen Terrorismus, in dem der Umfang der Zuständigkeiten des GBA den Umfang der Zuständigkeiten des BKA bei weitem übersteigt, ist jedoch ein solcher Fall praktisch ausgeschlossen.

Soweit die Zuständigkeit des BKA für Ermittlungen in einem Bereich des § 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG gegeben ist, stellt sich die Frage nach dem zulässigen Umfang der Ermittlungen. Bereits bei der Darstellung des Zustandes auf Landesebene hat sich gezeigt, dass § 163 StPO dafür entscheidend ist. Grundsätzlich besitzt die Polizei gemäß § 163 Abs. 1 S. 1 StPO lediglich das Recht des ersten Zugriffs und ist nur insoweit der Staatsanwaltschaft gleichgestellt. Nach Abschluss dieser notwendigen Ermittlungen sind der Staatsanwaltschaft gemäß § 163 Abs. 2 S. 1 StPO ohne Verzug die erforderlichen Unterlagen zu übersenden. Unverzüglich bedeutet dabei, dass die Vorlage nach der unaufschiebbaren Beweissicherung, den gebotenen Untersuchungshandlungen sowie schriftlicher Fixierung der Akten erfolgen muss⁷⁹.

Abgesehen davon stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen § 163 StPO auf den Umfang der von der Polizei durchführbaren Ermittlungen hat. Dabei ist es einhellige Meinung, dass damit keine Beschränkung der Erforschungspflicht verbunden ist⁸⁰. Dies gelte jedenfalls solange die Staatsanwaltschaft keine konkreten Ermittlungsanweisungen gebe⁸¹. Insoweit bestehen hier keine Bedenken zur Übertragung dieses Ergebnisses auf das Verhältnis von GBA und BKA. Nicht nur kann das BKA auch nach der Information der Staatsanwaltschaft die Ermittlungen fortführen, es ist dazu sogar aufgrund des Legalitätsprinzips im Bereich seiner originären Strafverfolgungszuständigkeiten verpflichtet.

dd) Abgabe durch Landesbehörden

Letztlich kann es noch vorkommen, dass der GBA tätig wird, nachdem eine Staatsanwaltschaft auf Landesebene Ermittlungen zu Staatsschutzstraf-taten vorgenommen hat. Wie bereits oben ausgeführt, ist der Staatsschutz-

⁷⁹ Pfeiffer, § 163 StPO Rn 10.

⁸⁰ Meyer-Göbner, § 163 StPO Rn 20; Griesbaum, in: Karlsruher-Kommentar, § 163 StPO Rn 4; Pfeiffer, § 163 StPO Rn 10; Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 79.

⁸¹ Pfeiffer, § 163 StPO Rn 10; Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 79.

bereich nicht ausschließlich dem Bund zugewiesen. Vielmehr normiert § 74a Abs. 1 GVG Fälle, in denen Staatsschutzdelikte von geringerer Bedeutung beziehungsweise regionaler Begrenzung den Landesbehörden zugewiesen sind. Insoweit sind dann die örtlich zuständigen Landesstaatsanwaltschaften zusammen mit den Staatsschutzabteilungen der Landeskriminalämter zur Strafverfolgung berufen.

Allerdings sind insoweit zwei Fallkonstellationen denkbar, die zu einer Übergabe der Ermittlungen an den GBA führen. Zum einen, wenn er in einem Staatsschutzdelikt nach § 74a Abs. 1 GVG eine „*besondere Bedeutung*“ des Falles erkennt. Dieses bereits aus § 120 Abs. 2 GVG bekannte Tatbestandsmerkmal bietet die Grundlage für eine einzelfallbezogene Zuständigkeitsregelung im Bereich des Staatsschutzstrafrechts, wobei die Auslegung jedoch weitgehender gerichtlicher Kontrolle unterliegt⁸². Nach der gefestigten Rechtsprechung des BGH kommt einer Sache „besondere Bedeutung“ zu, wenn unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzung individueller Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichem Gewicht vorliegt und die Tat in der Weise in die Schutzgüter des Gesamtstaates eingreift, dass ein Einschreiten des GBA und eine Aburteilung durch die Bundesgerichtsbarkeit geboten ist⁸³. Soweit dies der Fall ist, kann der GBA nach § 74a Abs. 2 GVG das Verfahren von den Landesstaatsanwaltschaften an sich ziehen.

Zum anderen können sich bei Ermittlungen der Landesbehörden im Staatsschutzbereich Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Tatverdachts einer Katalogtat des § 120 GVG ergeben. Insoweit haben die Landesstaatsanwaltschaften nach Art. 202 Abs. 1 RiStBV sogar die Pflicht, diese Vorgänge unverzüglich an den GBA zu übersenden. Dies kann auch in Fallgestaltungen vorkommen, in denen der GBA das Verfahren nach § 142a Abs. 2 ursprünglich abgegeben hatte.

Die Information des GBA kann dabei nicht nur durch die Staatsanwaltschaften, sondern auch durch die Polizei speziell die Staatsschutzabteilungen der Landeskriminalämter erfolgen. Insoweit stellt Art. 202 Abs. 4 RiStBV nur klar, dass auch insoweit die Vorschriften des § 163 Abs. 2 StPO gelten, wenn der GBA zuständige Staatsanwaltschaft ist.

Lediglich abschließend ist darauf hinzuweisen, dass auch für die Staatsanwaltschaften auf Landesebene bei dem Verdacht einer Straftat nach § 4 Abs. 1 BKAG eine Informationspflicht gegenüber dem BKA gemäß Nr. 30 Abs. 1 RiStBV besteht.

⁸² Ausführlich zum Begriff der besonderen Bedeutung siehe oben B. I. 3. b) aa).

⁸³ BGH NStZ 1988, 188; NStZ 2008, 146; NStZ 2009, 335; *Huber*, in: Beck'scher Online-Kommentar, § 120 GVG Rn 3, § 74a GVG Rn 5.

c) *Tatsächliche Formen der Zusammenarbeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus*

Nach diesem Überblick über die rechtlich denkbaren Fallkonstellationen des Beginns der Zusammenarbeit von GBA und BKA soll hier nun ein Blick auf die in der Praxis wichtigsten und am häufigsten vorkommenden Situationen des Beginns der Zusammenarbeit geworfen werden.

Es sind vor allem vier Konstellationen insoweit im Bereich des internationalen Terrorismus von besonderer Bedeutung.

Erstere erfasst die Fälle, in denen es bereits zu durchgeführten oder zumindest versuchten terroristischen Anschlägen gekommen ist⁸⁴. Die Täter haben also den Bereich der Vorbereitung und Planung, der insbesondere von § 30 StGB, §§ 89a, 89b StGB und §§ 129a, 129b StGB abgedeckt wird, verlassen und sind zu konkreten Ausführung einer Tat geschritten. Insoweit beginnt ein Ermittlungsverfahren des GBA dann sobald erste Hinweise auf einen terroristischen Hintergrund bekannt werden. In rechtliche Normen überführt meint dies entweder einen Tatverdacht bezüglich der Beteiligung einer (internationalen) terroristischen Vereinigung gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG oder aber tatsächliche Hinweise auf die insoweit bedeutsame Zuständigkeitsnorm des § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG. Ein Beispiel dafür sind etwa die gescheiterten Anschläge auf zwei Nahverkehrszüge im Juli 2006⁸⁵.

Der zweiten Konstellation sind die Ermittlungsverfahren zuzurechnen, in denen sich der Tatverdacht für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens aus bereits laufenden Verfahren des GBA ergibt⁸⁶. Der GBA führt bekanntermaßen gleichzeitig eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren, insbesondere auch von Strukturermittlungen⁸⁷ im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus. Dabei kann es jedoch immer wieder Ermittlungsphasen geben, in denen die bisher gewonnen Erkenntnisse weder eine Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO noch eine Anklageerhebung nach §§ 170 Abs. 1, 203 StPO rechtfertigen können. In diesen Konstellationen müssen die Ermittlungsverfahren erst einmal offen bleiben. Dabei können sich dann im Laufe der Zeit aus anderen Verfahren, bei denen zum Beispiel Personenidentitäten oder andere Überschneidungen bestehen, Hinweise ergeben, die die Fortführung des Ermittlungsverfahrens in die eine oder andere Richtung bedingen können. Gerade bei vorliegender Vernetzung von terroristischen Organisationen oder Perso-

⁸⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. b).

⁸⁵ s. dazu unten H. II.

⁸⁶ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. b).

⁸⁷ Zum Begriff der Strukturermittlungen siehe unten D. II. 3. d).

nen sind diese Fälle also wichtige Sachlagen für die Begründung oder Fortführung von Ermittlungsverfahren des GBA. Ein aktuelles Beispiel stellt etwa das Verfahren gegen die sogenannte Sauerlandgruppe dar. Die dortigen Ermittlungen haben Anhaltspunkte für eine Vielzahl weiterer Verfahren des GBA sowie auch der Landesstaatsanwaltschaften begründet⁸⁸.

Die dritte Konstellation wurde oben schon relativ konkret angesprochen. Im Bereich des Staatsschutzes stellen auch die Landesbehörden, also Staatsanwaltschaften und Landeskriminalämter eine wichtige Quelle für den Beginn strafrechtlicher Ermittlungen des GBA dar⁸⁹. Konkret geht es dabei vor allem um auf Landesebene geführte Verfahren nach § 74a Abs. 1 GVG oder solche, die vom GBA ursprünglich nach § 142a Abs. 2 GVG abgegeben wurden. Soweit sich bei solchen Verfahren Anhaltspunkte für eine *besondere Bedeutung* oder Straftaten des Kataloges des § 120 GVG ergeben, ist dem GBA eine Übernahme anzutragen, die dieser dann nach entsprechender Prüfung gegebenenfalls annimmt.

Die letzte hier wichtige Konstellation betrifft eine gerade im Bereich des internationalen Terrorismus immer wichtiger werdende Informationsquelle für den GBA. Dabei besteht weder ein dahingehendes Ermittlungsverfahren noch haben bereits Anschläge irgendeiner Art stattgefunden. Vielmehr sind es in der letzten Fallgestaltung insbesondere „Gefährderhinweise“, die GBA oder BKA aus verschiedenen Quellen zugetragen werden. Dies können zum einen eigene Erkenntnisse des BKA entweder aus der Zentralstellentätigkeit sein oder aus der Befugnis zur Gefahrenabwehr nach § 4a BKAG stammen. Bedeutend sind in diesem Zusammenhang jedoch auch Hinweise der Geheim- und Nachrichtendienste, also insbesondere von BND, Bundesverfassungsschutz und den Landesämtern für Verfassungsschutz und auch dem MAD. Im Regelfall werden solche Informationen an die Zentralstelle ST3 des BKA in Berlin gemeldet, teilweise jedoch auch direkt an den GBA⁹⁰. Soweit die Nachrichtendienste Hinweise auf konkrete Straftaten haben, besteht keine Trennungsgebot⁹¹, vielmehr sind die Dienste sogar zur Weitergabe der Hinweise verpflichtet, §§ 20, 21 BVerfSchG, § 9 Abs. 3 BNDG. Gerade die Hinweise des Auslandsgeheimdienstes sind im Bereich von Straftaten im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Vereinigungen nach § 129a, 129b StGB von wichtiger Bedeutung.

⁸⁸ s. unten H. und H. III.

⁸⁹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. b).

⁹⁰ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. a).

⁹¹ Zum Begriff des Trennungsgebotes, insbesondere zur informationellen Trennung siehe E. I. 6.

In den beiden letzten Konstellationen führt der GBA, sobald erste Hinweise aus Staatsschutzstraftaten vorliegen, die jedoch noch keinen Tatverdacht beinhalten, der die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens rechtfertigen könnte, sogenannte ARP-Vorgänge. Unter diesem allgemeinen Aktenzeichen werden die Informationen zu laufenden Verfahren der Landesbehörden, des präventiv tätigen BKA oder der Nachrichtendienste abgelegt, um schnellstmöglich Ermittlungen beginnen zu können, nachdem es gegebenenfalls zu einer Übernahme gekommen ist. Darauf ist im Rahmen der sogenannten Vorermittlungen des GBA noch tiefer einzugehen⁹².

d) Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren

Ist jetzt also geklärt, auf welche Weise ein Ermittlungsverfahren des GBA beginnen könnte und wie es in der Praxis regelmäßig beginnt, ist nun auf die konkrete Ausgestaltung eines vom GBA geführten Ermittlungsverfahrens einzugehen. Insbesondere soll dabei auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich hier, wie auf Landesebene die Ausgestaltungen de lege und de facto unterscheiden.

aa) Auswahlkriterien des Generalbundesanwalts hinsichtlich der Ermittlungspersonen

Soweit der GBA gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 GVG ein Ermittlungsverfahren eingeleitet hat, stellt sich die Frage nach der Auswahl der Ermittlungspersonen. Allein schon aus dem Umstand, dass in der Behörde des GBA gerade einmal etwas mehr als neunzig Staatsanwälte tätig sind, ergibt sich, dass dieser die Ermittlungen, gerade in großen und breit angelegten Verfahren im Bereich des internationalen Terrorismus, nicht alleine führen kann, auch wenn dies nach der strafprozessualen Ausgangslage zumindest möglich wäre. Vielmehr muss sich der GBA dabei in gewissem Umfang der Polizei bedienen. Im Unterschied zu den Landesstaatsanwaltschaften stehen ihm dabei nicht nur die allgemeinen Polizeibehörden der Länder zur Verfügung, sondern er kann sich auch in weitergehendem Umfang des Bundeskriminalamts bedienen⁹³.

Allerdings sollte nach den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein, dass die Nutzung des BKA nicht mit der Stellung des GBA als Bun-

⁹² s. unten D. II. 3. d).

⁹³ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 142a GVG Rn 21; *Kissel/Mayer*, § 152 GVG Rn 12; *Meyer-Gößner*, § 152 GVG Rn 2.

desbehörde korreliert. Vielmehr kann sich jede Staatsanwaltschaft des BKA bedienen, wenn dessen Zuständigkeit hinsichtlich einer Straftat nach § 4 Abs. 1 BKAG begründet ist. Insoweit sind die Beamten des BKA hinsichtlich der zuständigen Staatsanwaltschaft gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG deren Ermittlungspersonen iSv § 161 Abs. 1 S. 2 StPO.

Allerdings besteht zwischen der Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1 BKAG und der des GBA nach § 142a Abs. 1 GVG eine größere Kongruenz als hinsichtlich anderer Staatsanwaltschaften. Das zeigt sich auch im Beispiel des internationalen Terrorismus, bei dem für beide eine Zuständigkeit begründet ist (vgl. §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 Abs. 1 Nr. 3a, 4 BKAG).

Zudem kann der GBA die Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG selbst begründen. Diese Begründung ist bei der Auftragserteilung sogar zwingend, demgegenüber einem Ersuchen einer Landesbehörde hinsichtlich der Übernahme durch das BKA nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens entsprochen werden muss⁹⁴.

Somit kann sich der GBA grundsätzlich in jedem Ermittlungsverfahren des BKA bedienen. Dennoch besteht nach herrschender Meinung auch eine Anordnungsbefugnis des GBA bezüglich der Landespolizeien. Aus § 152 GVG, der auch den GBA als Staatsanwalt nach § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG erfasst, ergibt sich diese Anordnungscompetenz aus dem Umstand, dass der „Bezirk“ des GBA notwendigerweise die gesamte Bundesrepublik umfasst⁹⁵. Lediglich eine Mindermeinung lehnt dies im Hinblick auf das weggefallen Weisungsrechts des GBA bezüglich der Landesstaatsanwaltschaften ab⁹⁶. In Betracht kommen hinsichtlich der Beauftragung des GBA in der Praxis jedoch nicht alle Landespolizeibehörden, sondern konkret vor allem die sechzehn Landeskriminalämter der Bundesländer mit ihren jeweiligen Staatschutzabteilungen, da diese im Bereich des Staatsschutzes besonders geschult sind. Dieser kann sich der GBA gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 BKAG auch in den Fällen der originären Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1 S. 1 BKAG bedienen. Daran ändert auch die Informationspflicht des GBA gegenüber dem BKA nach Nr. 30 Abs. 1 RiStBV nichts. Allerdings gilt die Übertragbarkeit an die Landeskriminalämter nur insoweit, diese, ohne die qualifizierenden Merkmale in § 4 Abs. 1 S. 1 BKAG, ohnehin nach der Strafprozessordnung zur Strafverfolgung, insbesondere aufgrund der Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit berufen wären.

⁹⁴ Zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 BKAG siehe oben B. II. 3. b) dd) und D. I. 2. b) aa).

⁹⁵ *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 152 GVG Rn 37; *Meyer-Goßner*, § 152 GVG Rn 2; *Schmid/Schoreit*, in: *Karlsruher-Kommentar* § 152 GVG Rn 16.

⁹⁶ *Holland* MDR 1973, 376; *Paulus*, in: *KMR* § 152 GVG Rn 2.

Soweit also nun die rechtliche Ausgangslage dargestellt ist, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien der GBA nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens „seine“ Polizei zur Führung der Ermittlungen auswählt. Dabei gibt es nur eine verbindliche Leitlinie, wofür hier jedoch einige Kriterien herauszuheben sind, die diese Frage beeinflussen. In Nr. 31 Abs. 2 RiStBV wird der § 4 Abs. 1 S. 2 BKAG konkretisiert. Danach soll der GBA „*bei seiner Entscheidung, ob die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen werden [...] insbesondere [berücksichtigen], ob eine rasche und wirksame Aufklärung besser durch zentrale Ermittlungen des Bundeskriminalamtes oder durch Ermittlungen der Landespolizeibehörden erreicht werden kann*“. Die Frage der besseren Geeignetheit für die Aufklärung ist jedoch von einer ganzen Reihe weiterer Faktoren abhängig.

Von besonderer Bedeutung ist etwa, ob ein LKA oder das BKA bereits vorher mit den Ermittlungen, Vorermittlungen oder in anderer Weise mit dem dem Ermittlungsverfahren zugrundeliegenden Falle betraut war⁹⁷. Dies betrifft also insbesondere hinsichtlich des BKA Fallkonstellationen, in denen das BKA bereits vor Einleitung des Ermittlungsverfahrens als Zentralstelle, nationales Büro für die internationale Zusammenarbeit oder in präventiver Hinsicht den Fall bearbeitet hat. Dann bietet es sich für den GBA an, die Ermittlungen auch weiterhin dem BKA zu übertragen.

Ein weiteres Kriterium stellen insbesondere regionale Faktoren des Sachverhalts dar. Soweit ein Fall räumlich auf das Gebiet eines Bundeslandes begrenzt ist, bietet es sich an das zuständige Landeskriminalamt aufgrund des oft besseren Einblicks in die lokale Szenen einzuschalten⁹⁸. Im Bereich des internationalen Terrorismus ist jedoch zu bedenken, dass oft auch Verbindungen gerade in den islamischen Raum gegeben sind und daher zwar der räumliche Aktionsradius begrenzt sein kann, jedoch die ideologischen Verbindungen über das Gebiet eines Bundeslandes hinausreichen können. Dennoch gibt es auch im Bereich des internationalen Terrorismus auch solche Zellen, die autonom arbeiten. Bei der Frage Übertragung von Ermittlungsaufgaben an die Landeskriminalämter spielt letztlich auch die Qualität der dortigen Arbeit eine Rolle, auch wenn dies öffentlich nicht erörtert werden kann. Insoweit gibt es hinsichtlich der personellen Ausstattung und der Qualifikation der Mitarbeiter gravierende regionale Unterschiede in den einzelnen Bundesländern, die natürlich auch die Auswahl durch den GBA bestimmen.

⁹⁷ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 13b; „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. a).

⁹⁸ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. a); Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 13b.

In Fällen, in denen es um terroristische Phänomene geht, deren Wirkungskreis sich über mehrere Bundesländer erstreckt, wird demgegenüber im Regelfall das BKA vom GBA mit den Ermittlungen betraut. Zwar ist es möglich mehrere Landeskriminalämter gleichzeitig mit den Ermittlungen zu beauftragen, dies führt jedoch regelmäßig zu einem erhöhten Koordinationsaufwand und kann aufgrund der Vielzahl an beteiligten Personen zu Reibungsverlusten beim Datenaustausch führen. In noch verstärktem Maße gilt dies für Fälle, in denen ein internationaler Bezug gegeben ist. Da ist das BKA zusätzlich aufgrund seiner Rolle als nationales Verbindungsbüro etwa für Interpol in besonderem Maße für die Ermittlungsaufgaben prädestiniert.

Letztlich und keinesfalls zuletzt ist bei der Frage der Auswahl der Ermittlungspersonen auch die Sachnähe von wichtiger Bedeutung. Insbesondere ist das BKA allein aufgrund der gesetzlichen Ausgangslage mit vielen Fällen des internationalen Terrorismus speziell in der Ausprägung des §§ 129a, 129b StGB befasst, so dass insoweit natürlich Synergieeffekte entstehen können, wenn bestimmte Gruppierungen oder Verbindungen auch bei neuen Fällen bestehen. Daneben hat das BKA im Gegensatz zu den Landeskriminalämtern oder der sonstigen Länderpolizei oft viel mehr technische und personelle Möglichkeiten, um eine effektive und umfangreiche Strafverfolgung zu ermöglichen⁹⁹. Letztlich kann sich das BKA selbst bei seiner Arbeit auch der Unterstützung der Landeskriminalämter bedienen.

bb) Ausgestaltung eines Ermittlungsverfahrens des Generalbundesanwalts unter Beteiligung des Bundeskriminalamts

Die letzte hier zu klärende Frage dreht sich um die konkrete Ausgestaltung eines von GBA in Zusammenarbeit mit dem BKA geführten Ermittlungsverfahrens. Während es auf Landesebene im Bereich der kleinen bis mittleren Kriminalität, wie bereits oben gesehen, weitestgehend normal ist, dass die Polizei die Ermittlungen ohne die Staatsanwaltschaft führt und dieser lediglich am Ende die Ermittlungsakten übersendet, ist fraglich, ob dies auch für die Zusammenarbeit von GBA und BKA gilt.

Grundsätzlich steht der Staatsanwaltschaft als Kehrseite des Umstandes, dass sie die umfassende Verantwortung für die strafrechtlichen Ermittlungen trägt, ein uneingeschränktes Weisungsrecht in Bezug auf ihre auf die Sachverhaltserforschung gerichtete strafverfolgende Tätigkeit zu¹⁰⁰.

⁹⁹ s. oben B. II. 5. d) ff.

¹⁰⁰ BGH, NJW 2009, 2612, 2613; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor. § 158 StPO Rn 33, § 161 StPO Rn 46, § 163 Rn 7; *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar, § 163 StPO Rn 2 f.

Die Ausgestaltung in der Praxis der Landesbehörden wird regelmäßig damit gerechtfertigt, dass diese Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft auch durch allgemeine Weisungen im Voraus wahrgenommen werden kann¹⁰¹. Allerdings hat der BGH mit Blick auf möglicherweise rechtswidrige Beweiserhebung durch die Polizei diesen Grundsatz eingeschränkt. Danach genügt es nicht, wenn die Staatsanwaltschaft lediglich Richtung und Umfang der von der Polizei vorzunehmenden Ermittlungen ganz allgemein vorgibt, denn die der Staatsanwaltschaft zugewiesene Verantwortlichkeit erfordert, dass sie die ihr zustehenden Leitungs- und Kontrollbefugnisse auch effektiv ausübt¹⁰².

Wie schon zu vermuten war, ist die Ausgangslage auf Ebene des Bundes eine andere. Bei den vom GBA geführten Ermittlungsverfahren handelt es sich nämlich im Regelfall um rechtlich komplizierte Sachverhaltskonstellationen oder um Fälle schwerer und schwerster Kriminalität. So wird auch auf Landesebene weitestgehend konstatiert, dass die Staatsanwaltschaft im Bereich der schweren Kriminalität etwa bei Kapitaldelikten, Straftaten im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität und zum Teil noch Wirtschafts- und Umweltkriminalität ihre Sachleitungsbefugnis durch konkrete Einzelweisungen zu Art und Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen wahrnimmt¹⁰³.

Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt unterscheidet sich jedoch nicht nur wegen der schwierigen Sachverhaltskonstellationen von dem Großteil der Verfahren auf Landesebene, sondern auch durch die herausgehobene Stellung beider Bundesbehörden, die dem direkten Einfluss von Bundesjustiz- beziehungsweise Bundesinnenministerium unterstehen. Letztlich sind auch die zu bearbeitenden Fälle gerade im Bereich des internationalen Terrorismus für die Medien und die Öffentlichkeit von besonderem Interesse und verstärken diese herausgehobene Stellung.

Daher ist der GBA praktisch gezwungen von der staatsanwaltlichen Sachleitungsbefugnis wesentlich stärker Gebrauch zu machen als dies im Alltag von Staatsanwaltschaft und Polizei sonst der Fall ist¹⁰⁴. Dies gilt jedenfalls für vom GBA eingeleitetes Ermittlungsverfahren mit einem BJs Register. Im Vorfeld von Ermittlungsverfahren stellt sich die Sachlage etwas anders dar, wie noch aufzuzeigen sein wird¹⁰⁵.

¹⁰¹ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 9; *Meyer-Goßner*, § 163 StPO Rn 3 f.; *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar § 163 StPO Rn 2 f.

¹⁰² BGH, NJW 2009, 2612, 2613.

¹⁰³ *Eisenberg*, Kriminologie, § 29 Rn 8, 14; *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 74, 78; *Zöllner*, Informationssysteme, S. 75.

¹⁰⁴ *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 8.

¹⁰⁵ s. unten zu den Ermittlungen im Vorfeld D. II.

Allerdings stellt sich das Verhältnis von GBA und BKA nicht als reines Ober- und Unterordnungsverhältnis dar. Vielmehr handelt es sich bei den Verfahren gerade mit Bezug zu terroristischen Vereinigungen regelmäßig um äußerst komplexe und umfangreiche Ermittlungen. Dabei ist es wichtig die jeweiligen Stärken der Behörden zu kombinieren. Während sich die Aufgabe des BKA vor allem auf den tatsächlichen Aspekt beschränkt, da die dortigen Beamten vielfach besondere kriminalistische Kenntnisse aufweisen, hat der GBA den rechtlichen Aspekt der Ermittlungen abzudecken¹⁰⁶. Die genaue Ausgestaltung eines Ermittlungsverfahrens erfolgt dabei regelmäßig durch engen Kontakt beider Behörden, bestenfalls sogar in persönlichen Besprechungen oder per Email¹⁰⁷. Dabei betonen sowohl Vertreter von GBA wie auch von BKA immer wieder, dass sich die Zusammenarbeit sehr partnerschaftlich, professionell und vertrauensvoll darstellt¹⁰⁸. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Problempunkte vollständig ausdiskutiert werden. Der GBA nimmt insoweit auch eine „Managerfunktion“ ein, in der er jedenfalls die grundsätzliche Richtung der Ermittlungen vorgibt und je nach Konstellation auch rechtliche sowie im Rahmen des Möglichen insbesondere zeitliche Vorgaben für die Ermittlungen des BKA macht¹⁰⁹. Dabei stellt der GBA vor allem auch sicher, dass vom BKA nur Ermittlungen vorgenommen werden, die für die Beweisführung relevant sind¹¹⁰. Gleichzeitig lässt der GBA jedoch dem BKA bei der genauen taktischen Ausführung der Ermittlungen regelmäßig freie Hand¹¹¹.

Der oder die zuständigen Bundesanwälte des GBA nehmen jedoch im absoluten Regelfall selbst keine eigenen Ermittlungen vor. Dies liegt zum einen in der beschriebenen Arbeitsteilung, aber zum anderen auch in der besseren kriminalistischen Erfahrung des BKA und dem Umfang der Ermittlungen gerade in Fällen des internationalen Terrorismus begründet. Die Aufgabe des GBA ist vielmehr die rechtliche Bewertung der Vorgänge. Dazu gehört auch – auch auf Anregung des BKA – die verfahrensrechtlich

¹⁰⁶ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. c).

¹⁰⁷ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. c).

¹⁰⁸ Für das BKA der damalige BKA-Präsident *Kersten*, *Kriminalistik* 2002, 7, 8; „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. c). Für den GBA Bundesanwalt *Bruns*, „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. c).

¹⁰⁹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. c).

¹¹⁰ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. c).

¹¹¹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. c).

vorgesehenen Schritte vorzunehmen¹¹², wie etwa die Beantragung von Zwangsmaßnahmen beim Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof. Letztlich hat der GBA im Ermittlungsverfahren auch die abschließenden Entscheidungen zu treffen¹¹³. Soweit von Seiten des BKA dazu eine unterschiedliche Ansicht besteht, wird diese mit einem formellen Vermerkt in den Akten deutlich gemacht¹¹⁴.

Demgegenüber führt auch das BKA regelmäßig die strafrechtlichen Ermittlungen nicht im Alleingang durch. Abgesehen von der rechtlich bedenklichen Konstruktion der Führung von Ermittlungsverfahren allein aufgrund allgemeiner Weisungen¹¹⁵, hat dies jedoch auch einen einfachen rechtlichen Hintergrund. Im Bereich des Staatsschutzes und speziell des internationalen Terrorismus ist die Führung von Ermittlungen ohne den Einsatz heimlicher technischer Eingriffe praktisch unmöglich¹¹⁶. Nur Maßnahmen wie die akustische Telefon- oder Wohnraumüberwachung, Peilsender, Emailkontrolle oder längerfristige Observationen ermöglichen es regelmäßig überhaupt etwa eine terroristische Vereinigung auszuforschen ohne diese aufzuschrecken. Heimliche Zwangsmaßnahmen können jedoch zumindest seit der umfassenden Neuregelung zum Anfang des Jahres 2008¹¹⁷ nach den Anordnungsnormen § 100d StPO und § 100b StPO (auf den viele weitere Befugnisse hinsichtlich der Anordnungsvoraussetzungen verweisen) grundsätzlich nur noch vom Richter auf Antrag der Staatsanwaltschaft angeordnet werden. Das BKA wäre also bei einer eigenständigen Führung von Ermittlungen auf ganz geringe Grundrechtseingriffe, „Schreibtischabklärungen“ in polizeilichen Datenbanken oder offene Ermittlungsarbeit beschränkt. Auch dies trägt also zur Verwirklichung der Sachleitungsbefugnis des GBA bei. Allerdings könnte sich dies nun durch die neuen Kompetenzen des BKA nach § 4a BKAG ändern, da insoweit das BKA eigenständig auf präventiver Grundlage tätig werden kann und (bisher) auch Zwangsmaßnahmen eigenständig beantragen oder anordnen kann¹¹⁸.

¹¹² „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. d).

¹¹³ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. d).

¹¹⁴ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. c).

¹¹⁵ Dazu aktuell BGH, NJW 2009, 2612.

¹¹⁶ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. g).

¹¹⁷ Gesetz vom 21.12.2007, BGBl. I S. 3198.

¹¹⁸ Vergleiche allerdings die Pläne zur Einbeziehung des GBA in den Antragvorgang bei schweren Grundrechtseingriffen im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 91.

Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund dafür, dass die Sachleitung des GBA wesentlich stärker ausgeprägt ist. Es darf nicht vergessen werden, dass die Frage der Verantwortlichkeit gerade in politisch brisanten Fällen eine entscheidende Rolle spielt. Soweit der GBA die Ermittlungen führt, trägt er die umfassende Verantwortung für die strafrechtlichen Ermittlungen¹¹⁹, dies schlägt auch auf die oberste Ebene also die Ministerien durch. Im Zweifel trägt dann auch das Bundesjustizministerium ebenfalls die Verantwortung für mögliche Fehler oder Misserfolge. Welche Bedeutung die Frage der Verantwortung im tatsächlichen Prozess der Zusammenarbeit hat, wird jedoch wegen der politischen Brisanz kaum jemals abschließend zu klären sein.

Insgesamt zeigen jedoch diese Ausführungen, dass es deutliche Unterschiede bei den vom GBA geführten Strafverfahren gegenüber den von den Landesstaatsanwaltschaften geführten Verfahren gibt, gerade was die Frage der Ausprägung der Sachleitungsbefugnis angeht. Sowohl rechtliche wie auch kriminalistische und praktische Gründe sorgen hierbei für diese Besonderheit und die Verwirklichung des von der Strafprozessordnung ursprünglich vorgesehenen Zustandes.

Im nächsten Abschnitt soll nun die historische Entwicklung der Zusammenarbeit von GBA und BKA seit deren Gründung nachvollzogen werden, da diese weitere Rückschlüsse auf das Verhältnis beider Behörden zueinander zulässt.

e) Historische Entwicklung der Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren

Eine Zusammenarbeit von BKA und GBA war weder bei Gründung des Bundesgerichtshofs im Jahr 1950 noch ein Jahr darauf bei der Gründung des Bundeskriminalamts vorgesehen. Der damals noch als Oberbundesanwalt bezeichnete Generalbundesanwalt sollte sich vielmehr der Polizeibehörden der Länder bedienen¹²⁰.

aa) Rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bei Gründung der BRD

Die Ausgangslage, vor der der Gesetzgeber damals stand, war jedoch auch eine gänzlich andere als heute. Dem Bundesgerichtshof war durch das

¹¹⁹ BGH NJW 2009, 2612, 2613.

¹²⁰ Die Bezeichnung Generalbundesanwalt wurde erst durch das Bundesbesoldungsgesetz vom 27.09.1957 eingeführt, BGBl. I S. 1040 (Anlage I). Bis 1950 trug der Oberbundesanwalt die Bezeichnung Oberreichsanwalt.

Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951¹²¹ die Aburteilung bestimmter Staatsschutzdelikte (insbesondere von Hoch- und Landesverrat) gemäß § 134 GVG a.F. übertragen worden. Allerdings bestand die Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs nur dann, wenn dem Fall eine „besondere Bedeutung“ zukam. Grundsätzlich waren die Länder auch im Bereich der Staatsschutzdelikte zuständig. Soweit jedoch der BGH erst- und letztinstanzlich für die Strafverfolgung der Staatsschutzdelikte berufen war, war der GBA der zuständige Staatsanwalt. Zur Durchführung der Ermittlungen konnte sich der GBA nach § 152 GVG der Ermittlungspersonen in den Ländern bedienen.

Eine wie auch immer geartete Beauftragung oder Nutzung des BKA oder von Beamten des BKA war zum damaligen Zeitpunkt nach dem BKAG von 1951¹²² grundsätzlich nicht möglich. Zum einen waren diese keine Ermittlungspersonen im Sinne der Strafprozessordnung und zum anderen fehlte es im Bundeskriminalamtgesetz an einer Möglichkeit zur Beauftragung des BKA durch den GBA. Auch der im BKAG von 1951 gebrauchte Begriff des „gemeinen Verbrechers“ in § 1 BKAG (1951) konnte schon als solcher nicht die Verfolgung von Hoch- oder Landesverrätern rechtfertigen. Der einzig denkbare Fall, in dem der GBA und das BKA auf gesetzlicher Grundlage vor 1969 hätten zusammenarbeiten können, hätte vorgelegen, wenn das BKA nach § 4 Abs. 2 b) BKAG (1951) vom Bundesinnenminister aus schwerwiegenden Gründen um eine Übernahme ersucht worden wäre und gleichzeitig eine eigene Zuständigkeit des GBA nach § 134 GVG a.F. bestanden hätte. Diese Konstellation war jedoch aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, insbesondere zu dem verfassungsrechtlich bedenklichen § 4 Abs. 2 b) BKAG (1951)¹²³, eher theoretischer Natur.

bb) Tatsächliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bis zum Jahr 1969

Ungeachtet der fehlenden gesetzlichen Grundlage entwickelte sich bereits von 1951 an eine rege Nutzung der Mittel des BKA durch den GBA. Dieser wollte lieber eine Bundesbehörde zur Strafverfolgung nutzen als die auf ihre eigenen Interessen bedachten Polizeien der Länder¹²⁴. Auch waren insbesondere die zentralen Stellen der Polizei, die Landeskriminalämter, entweder schlecht ausgestattet oder sogar teilweise noch im Aufbau begriffen. Zwar gab es bereits in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhun-

¹²¹ BGBl. 1951 Abs. 1 S. 739.

¹²² BGBl. I S. 165, siehe Anhang (BKAG von 1951).

¹²³ s. oben B. II. 3. b) dd) ii.

¹²⁴ Albrecht, S. 402.

derts einige Landeskriminalämter, diese waren allerdings im Dritten Reich entweder aufgelöst oder komplett umgestaltet worden, so dass sie in den Anfangsjahren kaum einsatzfähig waren.

Demgegenüber verfügte die Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamts über einen Stab besonders leistungsfähiger Polizeibeamter¹²⁵. Zwischen 1951 und 1953 waren dem GBA zeitweise bis zu achtundzwanzig Beamte und Angestellte der Abteilung SG direkt unterstellt und zugeordnet¹²⁶.

An der fehlenden rechtlichen Grundlage für die ständig geübte Praxis der Beauftragung des BKA durch den GBA änderte dieser Umstand jedoch nichts. Es existierte lediglich eine Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern vom 17. Dezember 1953, in der die Länder zusicherten, die Praxis des GBA zu tolerieren bis in den Ländern ausreichend ausgestattete zentrale Polizeistellen bestehen würden, die der GBA dann mit den Ermittlungen beauftragen könnte¹²⁷. Nach der grundsätzlichen Konzeption hatten die Beamten der Sicherungsgruppe, mangels Stellung als Ermittlungspersonen im Sinne der Strafprozessordnung, aber keine Exekutivbefugnisse und durften deshalb selbst keine Festnahmen, Durchsuchungen oder Beschlagnahmen vornehmen¹²⁸, sondern nur zur Unterrichtung und Koordinierung genutzt werden. Zwar gab es auch Versuche zur Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Ein Entwurf des Bundesjustizministeriums zur Einfügung eines neuen § 134b GVG¹²⁹, nach dem die BKA-Beamten zu Hilfspersonen der Staatsanwaltschaft in den Fällen des § 134 GVG a.F. erklärt worden wären, scheiterte jedoch sowohl 1962, wie auch in der nächsten Wahlperiode im Jahr 1964, am Widerstand der Länder im Bundesrat. Diese sahen in den geplanten Exekutivbefugnissen für das Bundeskriminalamt einen Verstoß gegen die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder in diesem Bereich.

¹²⁵ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 88. Zur Sicherungsgruppe des BKA siehe oben B. II. 5. b).

¹²⁶ *Albrecht*, S. 403.

¹²⁷ *Albrecht*, S. 408.

¹²⁸ *Martin*, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 88.

¹²⁹ Bundestags-Drucksache 3/2307, Art. 12. des Entwurfs zur Änderung der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes. Wortlaut des geplanten § 134b GVG: „Das Bundeskriminalamt und seine Beamten nehmen die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr; wenn der Generalbundesanwalt oder der Untersuchungsrichter des Bundesgerichtshofs in einer Sache, in welcher der Bundesgerichtshof für die Untersuchung und Entscheidung im ersten und letzten Rechtszug zuständig ist, sie um die Vornahme von Ermittlungen ersucht. Die Beamten des Bundeskriminalamtes sind insoweit Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft. Die Zuständigkeit anderer Behörden und Beamten wird dadurch nicht berührt.“

cc) Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt
am Beispiel der Spiegel-Affäre von 1962

Eines der bekanntesten Beispiele für die Nutzung der Sicherungsgruppe des BKA durch den GBA zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen war die sogenannte „Spiegel-Affäre“. Der damalige erste Staatsanwalt Siegfried Buback führte unter anderem gegen den Spiegel-Redakteur Conrad Ahlers sowie den Herausgeber Rudolf Augstein ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Landesverrats aufgrund eines Artikels in „Der Spiegel“ Ausgabe 41 vom 10. Oktober 1962 mit dem Titel „Bedingt Abwehrbereit“¹³⁰. Nachdem der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof am 23. Oktober 1962 Haftbefehle und Durchsuchungsbeschlüsse auf Antrag des GBA erlassen hatte, wurde die Durchsuchung der Spiegel Räume im Hamburger Pressehaus am 26. Oktober 1962 durchgeführt¹³¹.

Wichtig für die Frage der Zusammenarbeit ist, welche Behörde eben diese Durchsuchung durchgeführt hat. Der damalige BKA-Präsident Reinhard Dullien schreibt in seinen Ausführungen zur Spiegel Affäre: „Die praktische Durchführung [lag] auch für diesen Fall wie üblich in den Händen der in Bonn stationierten Sicherungsgruppe“¹³². Ob die BKA-Beamten dabei ausschließlich Koordinierungs- und Unterrichtungsaufgaben wahrnahmen, scheint fragwürdig.

Schon allein im Betreten der Räume des Spiegels gegen oder ohne den Willen der Berechtigten liegt ein Hausfriedensbruch, der nur durch Zwangsmittel der Strafprozessordnung gerechtfertigt sein kann. Das BKA beziehungsweise dessen Beamten waren in diesem Fall jedoch nicht Polizei im Sinne der Strafprozessordnung. Daher ist es sehr zweifelhaft, ob die Sicherungsgruppe sich in anderen Fällen daran gehalten hat, nur Koordinierungs- und Unterrichtungsaufgaben wahrzunehmen.

dd) Rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit
von 1969 bis heute

Nachdem im Jahr 1969 der zweite Rechtszug in Staatsschutzstrafsachen eingeführt und das Grundgesetz in Art. 96 Abs. 5 GG geändert wurde¹³³, wurde der BGH zu einer reinen Revisionsinstanz. Der GBA vertrat ab die-

¹³⁰ Zur Spiegel-Affäre ausführlich: *Schöps*, S. 1 ff.

¹³¹ Der BGH lehnte die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen *Ahlers* und *Augstein* später ab, BGH, NJW 1965, 1187. Die gegen die Durchsuchung eingelegte Verfassungsbeschwerde blieb jedoch bei Stimmgleichheit erfolglos, BVerfGE 20, 162.

¹³² *Reinhard Dullien* zitiert nach *Mergens*, S. 152.

¹³³ BGBl. I 1969 S. 1582; BGBl. I S. 1357. Siehe auch oben B. I. 3.

sem Zeitpunkt die erstinstanzlichen Verhandlungen vor den Oberlandesgerichten, die in den Fällen des neuen § 120 GVG Bundesrecht ausübten.

Das ebenfalls 1969 in Kraft getretene BKA-Gesetz¹³⁴ führte dann erstmals die gesetzliche Grundlage dafür ein, dass der GBA das BKA um die Wahrnehmung der Strafverfolgungstätigkeit ersuchen oder einen entsprechenden Auftrag erteilen konnte. Die Möglichkeit der Beantragung war im BKAG von 1969 in § 4 Abs. 2 c) BKAG (1969) geregelt und findet sich heute in § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG.

Aufgrund der gesetzlichen Regelung der Ermittlungstätigkeit für den GBA wurde dann beim BKA die Abteilung „Staatsschutz“ (ST) geschaffen¹³⁵. Gleichzeitig wurden die Beamten des BKA, soweit sie Strafverfolgungsaufgaben für den GBA übernahmen, nach § 5 S. 1 BKAG (1969) zu „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“, um auch diese rechtliche Lücke zu schließen.

Durch diese Gesetzesänderung wurde jedoch nur die seit 1951 praktizierte Form der Zusammenarbeit von GBA und BKA auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Eine Neuerung im Bereich der praktischen Zusammenarbeit war mit dieser Gesetzesänderung nicht verbunden. Jedoch zeigt dieser kurze historische Abriss, dass die Zusammenarbeit von GBA und BKA im Bereich der Strafverfolgung, trotz lange Zeit fehlender gesetzlicher Grundlagen eine seit Bestehen des BKA zurückreichende Tradition hat. Dass diese Zusammenarbeit auf Bundesebene positiv eingeschätzt wurde, zeigt auch der Umstand, dass obwohl in der Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern vom 17. Dezember 1953 vorgesehen war, spätestens mit Schaffung von Landeskriminalämtern in allen Bundesländern diese mit den Ermittlungen durch den GBA zu beauftragen, es dazu nicht kam¹³⁶. Stattdessen wurde die eingespielte Zusammenarbeit von GBA und BKA beibehalten und sogar noch gesetzlich abgesegnet. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Vielmehr hat die Zusammenarbeit von BKA und GBA insbesondere durch die Schaffung des § 129a StGB und die Erweiterung der Kataloge in § 120 GVG und § 4 Abs. 1 BKAG noch zusätzlich an Bedeutung gewonnen.

3. Differenzen bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Wie gesehen handelt es sich bei BKA und GBA um zwei große und stetig gewachsene Bundesbehörden. Diese haben zwar einerseits in vielen Bereichen die Möglichkeit jeweils selbstständig tätig zu werden. Anderer-

¹³⁴ BGBl. I S. 1717, siehe Anhang (BKAG von 1969).

¹³⁵ Zur Abteilung Staatsschutz beim BKA siehe oben B. II. 5. c).

¹³⁶ *Albrecht*, S. 408.

seits gibt es auch eine Vielzahl von Fällen, in denen BKA und GBA aufeinander angewiesen oder sogar gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet sind. Dabei bleibt es nicht aus, dass es unterschiedliche Auffassungen über bestimmte Komplexe gibt. Problematisch wird es jedoch, wenn es sich dabei um die Bewertung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale handelt, die für ein Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus notwendig sind.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob es bei der Zusammenarbeit von BKA und GBA im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus zu Kompetenzkonflikten negativer und positiver Art kommen kann. Dabei ist zum einen auf die gesetzliche Ausgangslage einzugehen und sodann die Auslegung durch die beteiligten Parteien darzustellen und zu hinterfragen.

Daher sind hier nun die wichtigsten Fälle aufzuführen, in denen es zu unterschiedlichen Bewertungen durch BKA und GBA kommen kann, und soweit möglich die gewählten Lösungen aufzuzeigen und zu analysieren. Dabei sind es natürlich vor allem die medial bekannt gewordenen Fällen, auf die hier aufgrund der ansonsten dürftigen Datenlage näher einzugehen sein wird.

a) Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Beziehung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Davor sind jedoch noch einmal die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu beleuchten, die wenn man die juristische Diskussion in diesem Bereich verfolgt, schon erste Rückschlüsse auf das Verhältnis von GBA und BKA zulassen.

Insbesondere Vertreter des BKA weisen gerne darauf hin, dass der GBA, ihrer Ansicht nach¹³⁷, über keine verfassungsrechtliche Absicherung verfügt¹³⁸. Jedenfalls findet sich eine ausdrückliche Nennung des GBA, ebenso wie der Staatsanwaltschaft als Institution, im Grundgesetz tatsächlich nicht. Demgegenüber können sich die Vertreter des BKA auf ihre ausdrückliche verfassungsrechtliche Legitimation in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG berufen, auch wenn wie gesehen über die Reichweite dieser Grundlagen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Daneben hat das BKA mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG erst kürzlich eine weitere Aufgabe zugewiesen bekommen. Dies bestärkt diese Vertreter des BKA in ihrer Position einer verfassungsrechtlich legitimierten Überlegenheit gegenüber der Staatsanwaltschaft. Dass bereits diese Unterschiede von GBA und BKA ausdrücklich betont werden, lässt schon erahnen, dass das Verhältnis beider Behörden nicht völlig spannungsfrei ist.

¹³⁷ s. dazu oben B. I. 4. a) und ausführlich Gärditz, S. 407 ff.

¹³⁸ Ahlf, § 2 BKAG Rn. 17; Gärditz, S. 408, Fn. 99 m. w. N.

b) *Negative und positive Kompetenzkonflikte im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt*

Kompetenzkonflikte sind gerade bei dem Handeln der Staatsanwaltschaft eigentlich vorprogrammiert. Das Gerichtsverfassungsgesetz regelt in den §§ 24 ff., §§ 73 ff. und § 120 GVG nämlich nur die Zuständigkeit der Strafgerichte. Diese können um ihre Zuständigkeit zu klären jedoch regelmäßig auf einen bereits vollständig ermittelten Sachverhalt zurückgreifen. Außerdem sind Gerichte des Bundes und der Länder durch ein System von Rechtsmitteln und Vorlagepflichten zu einer funktionellen Einheit verbunden¹³⁹.

Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft hängt dagegen rechtlich von der Zuständigkeit der Strafgerichte ab. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der Sequenzzuständigkeit der Staatsanwaltschaft¹⁴⁰. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft setzt jedoch zeitlich betrachtet vor dem Tätigwerden der Gerichte ein, von denen jedoch ihre Zuständigkeit gerade abhängt. Außerdem ist der Sachverhalt, wenn er zu Kenntnis der Staatsanwaltschaft kommt, zumindest bei komplexeren Delikten, noch nicht vollständig ermittelt, so dass insoweit auch Unklarheiten verbleiben. Diese grundsätzliche Problematik wird jedoch auf Landesebene dadurch entschärft, dass dieselbe Staatsanwaltschaft den Tatverdacht unter allen rechtlichen Gesichtspunkten aufzuklären hat¹⁴¹. Insoweit können hier also aufgrund dieser Allzuständigkeit keine Kompetenzkonflikte entstehen.

Anders sieht es für die Bundesebene im Zuständigkeitsbereich des GBA aus. Zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder besteht gerade keine funktionelle Verbindung wie bei den Gerichten. Der GBA ist nicht Vorgesetzter der Landestaatsanwaltschaften, er kann ihnen noch nicht einmal Weisungen erteilen¹⁴². Es besteht eine stringente Trennung in die Staatsanwaltschaft des Bundes und die Staatsanwaltschaften der Länder.

Der GBA ist nach dem Prinzip der Sequenzzuständigkeit der §§ 142a Abs. 1, 120 GVG nur für solche Delikte zuständig, die zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte gehören. Gerade im Bereich des § 120 Abs. 2 GVG hängt diese Zuständigkeit von speziellen Tatbestandsmerkmalen wie dem Begriff der „*besonderen Bedeutung*“ oder noch weit weniger konkretisierten wie in § 120 Abs. 2 Nr. 3 a.E. GVG ab. Das Gerichtsverfassungsgesetz verwendet in diesen Fällen andere Tatbestandsmerkmale als das Strafgesetz-

¹³⁹ Welp, S. 9.

¹⁴⁰ Meyer-Gofßner, § 142 GVG, Rn. 1.

¹⁴¹ Welp, S. 21.

¹⁴² Schmid/Schoreit, in: Karlsruher-Kommentar, § 142a GVG Rn. 3.

buch für die Beschreibung der rechtswidrigen Tat¹⁴³. Gerichtsverfassungsrecht und materielles Strafrecht fallen damit auseinander¹⁴⁴. Schon aus diesem Grund besteht beim Handeln des GBA die besondere Gefahr positiver und negativer Kompetenzkonflikte.

Nach der allgemeingültigen Definition liegt ein positiver Kompetenzkonflikt vor, wenn sich zwei oder mehrere staatlichen Stellen jeweils für (allein) zuständig halten. Dagegen liegt ein negativer Kompetenzkonflikt vor, wenn sich alle staatlichen Beteiligten für unzuständig halten¹⁴⁵.

Betrachtet man diese Problematik im Verhältnis von GBA und BKA, dann sollte es zwischen diesen Kompetenzkonflikte eigentlich nicht geben. Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft ist nämlich nicht, wie etwa bei unterschiedlichen Gerichten, auf eindeutige Abgrenzung ausgerichtet, sondern im Gegenteil zumindest im Bereich der Strafverfolgung auf Zusammenarbeit der Behörden ausgelegt.

Bei GBA und BKA ergibt sich jedoch die Besonderheit aus dem Umstand, dass die Zuständigkeiten von beiden Behörden nicht voneinander abhängen, sondern vielmehr jeweils eigenständig geregelt sind. Das BKA ist in den Fällen des § 4 Abs. 1 BKAG zuständig. Der GBA in den Fällen des §§ 142a Abs. 1, 120 GVG. Die Zuständigkeit des BKA hat weder Einfluss auf die Zuständigkeit des GBA noch umgekehrt¹⁴⁶.

Die erfassten materiellen Strafrechtsbereiche überschneiden sich zwar teilweise, gehen jedoch andererseits auch über die Zuständigkeit der anderen Behörde hinaus. Es kommt also sowohl vor, dass das BKA zuständig ist, der GBA jedoch nicht (etwa im Bereich der politischen Attentate, § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG, die nicht zwangsläufig von § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG erfasst werden). Andersherum gibt es eine Vielzahl von Bereichen, in denen der GBA, nicht jedoch das BKA, originär zuständig ist (vgl. fast alle Delikte der § 120 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 74a Abs. 1 GVG). Während in letzterem Fall der GBA die Zuständigkeit des BKA mittelbar begründen kann, indem er es gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG beauftragt oder um ein Tätigwerden ersucht, ist diese Möglichkeit im ersten Fall verwehrt.

Diese unterschiedlichen Aufgabenbereiche liegen in den schon oben dargestellten grundgesetzlichen Grundlagen der Zuständigkeiten von GBA und BKA begründet¹⁴⁷. Während die Zuständigkeit des GBA sich vor

¹⁴³ Zu § 120 Abs. 2 GVG und den Besonderheiten siehe oben B. I. 3. b).

¹⁴⁴ *Welp*, S. 21.

¹⁴⁵ Beispiel aus der Gerichtszuständigkeit, OLG Frankfurt, NStZ-RR 2009, 315.

¹⁴⁶ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 6.

¹⁴⁷ Dazu siehe hinsichtlich des GBA oben B. I. 3. und hinsichtlich des BKA oben B. II. 3. b).

allem aus dem Begriff des Staatsschutzes ableitet, ist es beim BKA die Notwendigkeit der Wahrnehmung zentraler Verbrechensbekämpfung, aus der es seine grundgesetzliche Legitimation bezieht¹⁴⁸. Nach Ansicht der herrschenden Meinung ist der GBA für solche Straftaten zuständig, die das staatliche Gefüge in länderübergreifender Weise treffen und die Rechtsgüter des Gesamtstaates in derart starkem Maße beeinträchtigen, dass ihre Ahndung durch die Landesjustiz der Bedeutung des in der jeweiligen Tat liegenden Angriffs auf die bundesstaatliche Gesamtordnung nicht gerecht würde¹⁴⁹. Dagegen ergibt sich nach der ebenfalls herrschenden Meinung die Zuständigkeit des BKA nicht aus dem Begriff des Staatsschutzes, sondern aus der Zusammenschau von Art. 73 Nr. 10 a) GG, und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Dabei muss eine zentrale Verbrechensbekämpfung erforderlich sein,¹⁵⁰ also ein hinreichender Bundesbezug gegeben sein, der sich etwa in der überregionalen beziehungsweise internationalen Bedeutung der Straftaten oder der Berührung bundes- oder außenpolitischer Belange widerspiegelt¹⁵¹.

Macht man diese Unterschiede an den wichtigsten strafrechtlichen Normen im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus fest, so ergibt sich folgendes Bild¹⁵²:

- § 129 StGB (ggf. iVm § 129b StGB)
 - BKA ist unzuständig.
 - GBA nur bei „*besonderer Bedeutung*“, §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1, 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG.
- § 129a StGB (ggf. iVm § 129b StGB)
 - BKA nur bei international organisierten Taten, § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKAG oder bei Auslandstaten ohne Gerichtsstand im Inland, § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG.
 - GBA uneingeschränkt, §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG.
- §§ 89a, 89b StGB
 - BKA unzuständig.
 - GBA nur bei „*besonderer Bedeutung*“, §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1, 74a Abs. 1 Nr. 2 GVG.

¹⁴⁸ a.A. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 87 GG Rn 6, der die Zuständigkeit des BKA aus der Ermittlungsbefugnis des GBA ableitet und somit einen Gleichlauf beider Zuständigkeiten erreicht.

¹⁴⁹ BGH, NJW 2001, 1359, 1360.

¹⁵⁰ *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Rn 129.

¹⁵¹ *Lerche*, in: Maunz/Dürig Art. 87 GG Rn 137.

¹⁵² Ausführlich zu den strafrechtlichen Zuständigkeiten siehe oben C. III. 3. ff.

Problematisch ist also vor allem § 129a StGB, denn hier sind beide Behörden in den Fällen des internationalen Terrorismus von sich aus zuständig. Das BKA ist hier gerade nicht auf den GBA angewiesen, sondern kann von sich aus entsprechende Ermittlungen aufnehmen, auch wenn der GBA als zuständige Staatsanwaltschaft jedoch weiterhin die Leitungsbefugnis inne hat. Hier sind also sowohl Situationen möglich, in denen das BKA von sich aus ermittelt, der GBA von sich aus ermittelt oder beide Behörden gleichzeitig nebeneinander denselben Sachverhalt ermitteln.

*c) Differenzen bei der Bewertung von Tatbestandsmerkmalen
durch Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt*

Dabei kann es gerade dann zu komplexen Problemen kommen, wenn es um die Bewertung der Tatbestandsmerkmale geht, die die jeweilige Zuständigkeit der beteiligten Behörden überhaupt erst begründen.

Besonders deutlich wird dies am Begriff des „Tatverdachts“. Voraussetzung der Zuständigkeit von GBA und BKA nach § 120 GVG beziehungsweise § 4 Abs. 1 BKAG ist nicht das Vorliegen der enumerativ aufgezählten Straftaten, sondern das Vorliegen eines entsprechenden (einfachen) Tatverdachts im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO. Ein solcher liegt vor, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte (Tatsachen) vorliegen, die nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit des Vorliegens einer verfolgbaren Straftat begründen können¹⁵³. Dabei steht nach überwiegender Meinung den Strafverfolgungsbehörden bei der Beurteilung ein gewisser Spielraum zu¹⁵⁴. Das gilt auch für das BKA im Rahmen des § 4 Abs. 1 BKAG¹⁵⁵. Hier stellt sich die Frage, welche Folgen es hat, wenn GBA und BKA das Vorliegen der Voraussetzungen eines Tatverdachts unterschiedlich bewerten.

Dass dies keine rein akademische Frage ist, zeigt ein bekannt gewordener Fall aus der jüngeren Vergangenheit im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus. So hatte das BKA am 20. Januar 2000 dem GBA einen Bericht zu der von Osama Ben Laden geführten terroristischen Vereinigung „al Qaeda“ mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland vorgelegt mit dem Bemerken, „*durch staatsanwaltliche Ermittlungen (gegebenenfalls im Rahmen eines Strukturverfahrens) die personellen und wirtschaftlichen Zusammenhänge zu konkretisieren*“¹⁵⁶. Am

¹⁵³ BVerfG, NJW 2004, 1517, 1518. Ausführlich zu den Anforderungen an den Tatverdacht D. II. 2. a).

¹⁵⁴ BGH, NJW 1970, 1543; BGH, NJW 1989, 96, 97; a.A. Störner, ZStW 108 (1996), 516.

¹⁵⁵ Ahlf, § 4 BKAG Rn 15.

¹⁵⁶ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

08. Juni 2000 legte das BKA dem GBA erneut einen Bericht „zu den Aktivitäten islamistische Extremisten in Deutschland vor“¹⁵⁷. In beiden Fällen lehnte der GBA die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens oder Strukturermittlungsverfahrens ab¹⁵⁸, da es nach Ansicht des GBA an einem Anfangsverdacht für Straftaten aus seinem Zuständigkeitsbereich fehlte¹⁵⁹. Später stellte sich heraus, dass sich die vom BKA beantragten Ermittlungen unter anderem auch gegen zwei Attentäter der Anschläge vom 11. September 2001 hätten richten sollen¹⁶⁰.

Der Sachverhalt eröffnet eine Vielzahl von Fragestellungen und muss gleichzeitig präzisiert werden. Das BKA hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht der zuständigen Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungsergebnisse vorzulegen. Dies folgt für das BKA nicht nur aus § 4 Abs. 3 S. 1 BKAG, sondern schon aus § 163 Abs. 2 S. 1 StPO, sowie aus der Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft¹⁶¹. Die Vorlagepflicht nach § 163 Abs. 2 StPO soll sogar unabhängig davon bestehen, ob nach der Einschätzung der Polizei noch ein Tatverdacht besteht¹⁶². Daneben gibt es auch einen zweiten Unterrichtungsweg speziell für das BKA. Dieses hat in seiner Strafverfolgungsfunktion nach § 13 Abs. 4, Abs. 1 S. 1 BKAG das BKA als Zentralstelle zu unterrichten, das wiederum nach § 2 Nr. 2 BKAG die zuständige Strafverfolgungsbehörde, wozu auch der GBA zählt sofern er zuständig ist, zu informieren hat.

Ein Umstand der aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht abschließend geklärt werden kann, ist, ob der GBA vom BKA in dessen Funktion als Zentralstelle oder in dessen Funktion als Strafverfolgungsbehörde über die Sachverhalte mit Bezügen zu § 129a iVm § 129b StGB informiert wurde. Doch ist die Frage im Ergebnis, wie gleich zu zeigen ist, eigentlich unerheblich. Wenn das BKA als Zentralstelle Informationen erlangt hat, muss es nämlich wie gerade gesehen die zuständige Strafverfolgungsbehörde informieren. Dies wäre in diesem Fall nicht nur der GBA, sondern nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKAG auch das BKA in der Strafverfolgungsfunktion gewesen. Wenn das BKA den GBA in seiner Strafverfolgungsfunktion informiert hätte entfielen dieser Zwischenschritt.

Jedenfalls ist es einhellige Meinung, dass das BKA bei einem Tatverdacht hinsichtlich Straftaten nach § 4 Abs. 1 BKAG nicht nur ein Recht hat

¹⁵⁷ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

¹⁵⁸ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

¹⁵⁹ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

¹⁶⁰ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 1.

¹⁶¹ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 2 Rn 2.

¹⁶² *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 80a.

Ermittlungen vorzunehmen, sondern vielmehr sogar eine Ermittlungspflicht besteht¹⁶³. Diese ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Übernahme des Verfahrens aus tatsächlichen Gründen nicht möglich ist¹⁶⁴. Das BKA muss also grundsätzlich ab dem Bekanntwerden von tatsächlichen Anhaltspunkten für eine seine Zuständigkeit begründende Straftat Ermittlungen vornehmen. Dies gilt erst einmal unabhängig von der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft. Das BKA hätte also neben der Information des GBA auch bereits selbst Ermittlungen vorzunehmen, wenn es der Ansicht war, dass ein Tatverdacht hinsichtlich des Bestehens einer international organisierten terroristischen Vereinigung bestand. Somit ist eigentlich davon auszugehen, dass das BKA bereits vor der Information oder spätestens gleichzeitig ein eigenes Ermittlungsverfahren eingeleitet haben muss.

Soweit ist die Rechtslage noch eindeutig. Fraglich sind jedoch mehrere Aspekte, die gleichzeitig miteinander verknüpft sind. Wenn das BKA sich gemäß § 4 Abs. 1 BKAG für zuständig hält, der GBA jedoch sich für unzuständig hält, dann stellt sich zum einen die Frage, ob und wenn ja, in welchem Umfang das BKA dann noch ermitteln darf und wenn ja, welche Staatsanwaltschaft dann die Leitungsbefugnis inne hat.

aa) Rechtliche Bewertung eines von der Landespolizei eingeleiteten Ermittlungsverfahrens

Betrachtet man, um die Komplexität zu verringern, erst einmal den Bereich auf Landesebene, so ergibt sich folgendes Bild. Nach § 163 Abs. 1 S. 1 StPO hat die Polizei das sogenannte „Recht des ersten Zugriffs“ bei einem Tatverdacht hinsichtlich einer strafbaren Handlung. Sie kann also tätig werden, ohne Aufträge der Staatsanwaltschaft abzuwarten und ihr gesetzlicher Auftrag entspricht insoweit dem der Staatsanwaltschaft nach §§ 160 Abs. 1, 161 Abs. 1 StPO¹⁶⁵.

Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes sind als „verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft“ nicht nur bei Ausführung einer Weisung dieser Behörde tätig, sondern auch dann, wenn sie nach § 163 Abs. 1 StPO „von sich aus“ handeln; sie können nämlich bei alltäglicher Kriminalität mit der stillschweigenden Ermächtigung zur selbständigen Durchführung der Ermittlungen ohne Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft rechnen¹⁶⁶.

¹⁶³ *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 15; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 8; *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 3.

¹⁶⁴ Allgemeines Rechtsprinzip abgeleitet aus dem römischen Rechtsgrundsatz „impossibile nulla est obligatio“, dazu *Ahlf*, § 4 BKAG Rn 15.

¹⁶⁵ *Meyer-Goßner*, § 163 StPO Rn 1; OLG Düsseldorf, VRS 69, 235, 237.

¹⁶⁶ BVerwGE 47, 255, 263; Peters, Strafprozess, § 24 III.

Die Staatsanwaltschaft ist jedoch dessen ungeachtet Herrin des Ermittlungsverfahrens und hat die volle Kontroll- und Leitungsbefugnis inne, sie hat die umfassende Sachleitungskompetenz¹⁶⁷. Daneben trägt die Staatsanwaltschaft die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren nicht nur in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht¹⁶⁸. Das äußert sich in dem Umstand, dass sich aus dem aus § 152 Abs. 2 StPO abgeleiteten Offizialprinzip ergibt, dass auch wenn der erste Zugriff durch Beamte des Polizeidienstes erfolgt, die Prüfung der Voraussetzungen des Anfangsverdachts der Polizei nicht originär, sondern nur aus abgeleiteter Befugnis zustehen¹⁶⁹.

Dennoch hat die Staatsanwaltschaft ein von der Polizei eingeleitetes Ermittlungsverfahren wegen der Einheit und Unteilbarkeit des Ermittlungsverfahrens grundsätzlich auch als solches zu behandeln¹⁷⁰. Die Ermittlungen der Polizei bilden stets eine Einheit mit den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen, auch wenn sie ohne Auftrag der Staatsanwaltschaft vorgenommen wurden¹⁷¹. Die Strafprozessordnung kennt gerade kein besonderes (kriminal-)polizeiliches Ermittlungsverfahren¹⁷². Gleichzeitig ist die Polizei wie sich aus § 163 Abs. 2 StPO ergibt nicht berechtigt ein aus eigener Initiative eingeleitetes Ermittlungsverfahren selbständig einzustellen, sondern muss diese Abschlussentscheidung der Staatsanwaltschaft überlassen¹⁷³. Daraus ergibt sich also, dass die Staatsanwaltschaft nachdem sie von dem Ermittlungsverfahren der Polizei Kenntnis erlangt hat, nicht lediglich die Übernahme des Ermittlungsverfahrens ablehnen kann. Vielmehr muss sie das Verfahren nach eingehender angemessenere Prüfung nach § 170 Abs. 2 StPO förmlich einstellen, wenn sie keinen Anfangsverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO erkennen kann.

bb) Rechtliche Bewertung eines vom Bundeskriminalamt eingeleiteten Ermittlungsverfahrens

Betrachtet man nun die Ebene von GBA und BKA ergibt sich ein ganz ähnliches Bild. Der § 163 StPO gilt für alle Behörden des Polizeidienstes

¹⁶⁷ *Griesbaum*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 163 StPO Rn 3; BGH, *NStZ* 1987, 286, 287; BGH, *NJW* 2003, 3142, 3143; BGH, *NJW* 2009, 2612, 2613.

¹⁶⁸ *Peters*, *Strafprozeß*, § 24 III; *BVerwG*, *NJW* 1975, 893, 894.

¹⁶⁹ *Jahn*, in: *Albrecht/Fabricius*, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 564.

¹⁷⁰ BGH, *NJW* 2003, 3142, 3143; *Griesbaum*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 163 StPO Rn 2; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 7.

¹⁷¹ *Patzak*, in: *Beck'scher Online Kommentar*, § 163 StPO Rn 1; *Meyer-Goßner*, § 163 StPO Rn 1; *BVerwG*, *NJW* 1975, 893, 894.

¹⁷² *BVerwG*, *NJW* 1975, 893, 894.

¹⁷³ *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 2.

innerhalb ihres Aufgabengebietes und damit auch für das BKA¹⁷⁴. Die Umschreibung der strafprozessualen Ermittlungsaufgaben in § 4 Abs. 1 BKAG konkretisiert für das BKA damit die Anwendbarkeit von §§ 161, 163 StPO¹⁷⁵. Somit gilt auch hier, dass die zuständige Staatsanwaltschaft, welche im Bereich des § 129a iVm § 129b StGB der GBA gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG ist, ein vom BKA eingeleitetes Ermittlungsverfahren aufgrund der Unteilbarkeit desselben als solches behandeln muss.

Fraglich ist jedoch, ob das BKA hier wie die anderen Polizeibehörden mit einer stillschweigenden Ermächtigung zur selbständigen Durchführung der Ermittlungen ohne Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft rechnen darf. Dagegen spricht, dass man bei terroristischen Straftaten nicht von alltäglicher Kriminalität bezogen auf den Gesamtkomplex der begangenen Straftaten sprechen kann. Jedoch handelt es sich bezogen auf das BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion bei terroristischen Straftaten um eines seiner wesentlichen Aufgabengebiete, so dass es insoweit schon fast als alltäglich bezeichnet werden kann. Dennoch gibt es wie auch oben bereits angesprochen im Verhältnis von GBA zum BKA keine generelle Ermächtigung zur Führung von Ermittlungsverfahren¹⁷⁶. Es verbleibt dem BKA jedoch in jedem Fall das Recht des ersten Zugriffs aus § 163 Abs. 1 StPO und insoweit auch die Möglichkeit ein Ermittlungsverfahren einzuleiten.

In allen Fällen bleibt jedoch der GBA bei Straftaten nach § 129a iVm § 129b StGB die zuständige Staatsanwaltschaft. Dem GBA sind diese Fälle nämlich ohne Ausnahme nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG zugewiesen. Lediglich wenn der GBA „in Sachen von minderer Bedeutung“ den Fall ausdrücklich gemäß § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG abgibt, ist eine Staatsanwaltschaft auf Landesebene zuständig. Diese Abgabe ist jedoch nicht in das Ermessen des GBA gestellt, sondern zwingend gesetzlich vorgeschrieben¹⁷⁷. Sie darf nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen vorliegen und kein Abgabeverbot nach § 142 Abs. 3 GVG vorliegt¹⁷⁸.

Betrachtet man den eingangs geschilderten Fall aus dem Jahr 2000, so könnte man im ersten Moment annehmen, es handele sich um einen nega-

¹⁷⁴ Patzak, in: Beck'scher Online Kommentar, § 163 StPO Rn 2; Meyer-Goßner, § 163 StPO Rn 13.

¹⁷⁵ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 4; Ahlf, § 4 BKAG Rn 4; Riegel, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 2.

¹⁷⁶ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. f).

¹⁷⁷ Boll, in: Löwe/Rosenberg, § 142a GVG Rn 10; Kissel/Mayer, § 142a GVG Rn 3.

¹⁷⁸ Zum Begriff der minderen Bedeutung, Schmid/Schoreit, in: Karlsruher-Kommentar, § 142a GVG Rn 7.

tiven Kompetenzkonflikt, da der GBA einen Fall nach § 129a iVm § 129b StGB nicht übernehmen wollte.

Die eigentliche Problematik liegt jedoch an einer anderen Stelle begründet. Das BKA hatte kein Ermittlungsverfahren eingeleitet, obwohl es der Auffassung war, dass ein ihre Zuständigkeit begründender Tatverdacht nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a BKAG vorliegen würde. Das BKA hat also tatsächlich gegen seine Ermittlungspflicht verstoßen, wenn die eigene Auffassung zum Sachverhalt zutreffend war.

Der GBA dagegen hat lediglich die ihm vorgelegten Hinweise bewertet. Ein Ermittlungsverfahren war mangels eines für ihn erkennbaren Tatverdachts nicht einzuleiten. Ebenso wenig musste ein Ermittlungsverfahren eingestellt werden, da ein solches – mangels Einleitung durch das BKA – gar nicht bestand.

d) Bedeutung der Aufsichtsbehörden für die Zusammenarbeit zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Zu dem eingangs geschilderten Sachverhalt gab es auch eine Kleine Anfrage mehrerer CDU-Abgeordneter des Bundestags. Dort wurde unter anderem die Frage aufgeworfen, ob das Bundesministerium des Inneren oder das Bundesministerium der Justiz aufsichtsrechtliche Maßnahmen eingeleitet hatte oder hätte einleiten müssen¹⁷⁹.

Hier soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung die Aufsichtsbehörden von BKA und GBA für deren Zusammenarbeit haben. Die Besonderheit könnte sich soweit aus dem Umstand ergeben, dass für beide Strafverfolgungsinstitutionen jeweils unterschiedliche Behörden zuständig sind.

Für das BKA ergibt sich dessen Aufsichtsbehörde direkt aus dem Grundgesetz. Das Bundeskriminalamt steht nämlich gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG unter (fakultativer) bundeseigener Verwaltung. Aus der Zugehörigkeit zum Rechtsträger Bund folgt eine umfassende Steuerungsmacht des Bundes durch eine Fachaufsicht des zuständigen Ressortministers über seine nicht selbst rechtsfähigen Organisationseinheiten¹⁸⁰. Diese umfassende Aufsicht wird vom Bundesministerium des Inneren als Bundesbehörde im Bereich der inneren Sicherheit wahrgenommen. Innerhalb des BMI ist die Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ (ÖS) zuständig. Außerdem ist der Präsident des BKA nach § 54 Abs. 1 Nr. 7 BBG politischer Beamter. Er muss sich gemäß

¹⁷⁹ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 3.

¹⁸⁰ *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 67.

§ 30 Abs. 1 BeamStG in Erfüllung seiner Aufgaben in fortdauernder Übereinstimmung mit den für ihn einschlägigen grundlegenden kriminalpolitischen Ansichten und Zielsetzungen der Regierung befinden. Außerdem kann der Präsident des BKA aufgrund seiner Stellung als politischer Beamter jederzeit ohne nähere Begründung in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Das Aufsichtsrecht hinsichtlich des GBA ergibt sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz. Nach § 147 Abs. 1 Nr. 1 GVG steht dem Bundesminister der Justiz die Aufsicht und Leitung hinsichtlich des Generalbundesanwalts und der Bundesanwälte zu. Außerdem erlaubt § 146 GVG dem Bundesjustizminister, dem GBA Weisungen zu erteilen. Dabei ist allerdings das Weisungsrecht nicht unbeschränkt gegeben¹⁸¹. Letztlich teilt der GBA auch das Schicksal des Bundeskriminalamtpräsidenten und ist ebenso wie dieser gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 5 BBG iVm § 30 Abs. 1 BeamStG politischer Beamter, steht also in einem besonders engen Abhängigkeitsverhältnis zum zuständigen Ministerium und der Bundesregierung.

Allerdings sind die Befugnisse der Aufsichtsbehörden nicht grenzenlos. Schon grundsätzlich bezieht sich die Fachaufsicht auf die rechtmäßige und zweckmäßige Erledigung der Verwaltungsaufgaben, während sich die Dienstaufsicht auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde bezieht¹⁸². Auch wenn das Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft weiterhin genutzt wird¹⁸³, setzt doch die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft als Organ der Rechtspflege den Befugnissen der Aufsichtsbehörde zusätzliche Grenzen.

Bei Fragen wie der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ist der GBA an Recht und Gesetz, in diesem Fall an § 152 Abs. 2 StPO gebunden. Daran kann auch eine Weisung durch das Bundesjustizministerium nichts ändern. Der GBA würde sich sogar, wenn es an einem Tatverdacht fehlt, wegen „Verfolgung Unschuldiger“ (§ 344 StGB) strafbar machen¹⁸⁴. Daher ist er, wie alle Beamten, nicht dazu verpflichtet, Anweisungen auszuführen, die straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlich relevant sind. Auch in der umgedrehten Konstellation kann ein GBA nicht ein Ermittlungsverfahren einstellen, wenn weiterhin ein Tatverdacht besteht, da insoweit das Legali-

¹⁸¹ Ausführlich zur Weisungsgebundenheit von Staatsanwälten allgemein: *Krebs*, S. 1 ff. Dazu siehe auch oben B. I. 4. c).

¹⁸² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 22 Rn 32.

¹⁸³ *Maier*, ZRP, 2003, 387.

¹⁸⁴ Vergleiche die weiteren Strafvorschriften, die in diesem Zusammenhang Bedeutung erlangen können: „Vollstreckung gegen Unschuldige“ (§ 345 StGB) „Rechtsbeugung“ (§ 339 StGB) und „Strafvereitelung im Amt“ (§ 258a StGB). Dazu *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 12 f.

tätsprinzip für die Weiterführung des Verfahrens streitet¹⁸⁵. Das bedeutet für das Verhältnis von GBA zur Aufsichtsbehörde, dass im Endeffekt im Bereich der Strafverfolgung nur Weisungen zulässig sind soweit sie Ermessens- oder Auslegungsfragen betreffen¹⁸⁶.

Aber auch im Bereich des BKA ist das Weisungsrecht soweit es die Strafverfolgungstätigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG betrifft durch die Vorschriften der Strafprozessordnung begrenzt. Soweit es hinsichtlich des BKA die Ermittlungspersonen des GBA in einem konkreten Verfahren betrifft steht allein diesem ein umfassendes und uneingeschränktes Weisungsrecht in Bezug auf ihre auf die Sachverhaltserforschung gerichtete strafverfolgenden Tätigkeit zu¹⁸⁷. Auch außerhalb dieser Beziehung kann jedoch das Bundesministerium des Inneren in diesem Bereich nur sehr begrenzt Weisungen erteilen, da die zwingenden Voraussetzungen der Strafprozessordnung auch die repressive Tätigkeit des BKA begrenzen. Insoweit gelten dieselben Voraussetzungen wie gerade beim GBA skizziert.

Betrachtet man also die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden im Bereich der Strafverfolgung, so sind diese trotz der gesetzlichen Ausgangslage begrenzt. Über die Vorschriften der Strafprozessordnung beziehungsweise des Gerichtsverfassungsgesetzes können sich auch die Aufsichtsbehörden nicht hinwegsetzen. Insoweit verbleiben vor allem bei Auslegungs- und Ermessensentscheidungen Möglichkeiten, auf Ermittlungen von GBA oder BKA Einfluss zu nehmen. Letztlich muss im Zuständigkeitsbereich von GBA und BKA auch immer beachtet werden, dass deren Tätigwerden auch grundgesetzlich abgesichert sein muss, also eine Anordnung, die über deren Zuständigkeitsbereich hinausreicht, zusätzlich gegen die Verfassung verstößt, da eine solche die föderalistische Kompetenzverteilung angreifen würde. Bezogen auf den konkreten Fall im Bereich des Ermittlungsverfahrens gegen Al Quaeda waren die Möglichkeiten von BMJ und BMI begrenzt. Die Aufsichtsbehörden hätten zwar den GBA zu einer erneuten Prüfung der Voraussetzungen etwa des § 152 Abs. 2 StPO anleiten können. Eine eigene Einschätzung zur Frage des Vorliegens eines Tatverdachtens hinsichtlich § 129a StGB hätten sie jedoch nicht vornehmen und an die Stelle der Auffassung des GBA setzen können.

¹⁸⁵ Ulrich, DRiZ 1988, 368, 369.

¹⁸⁶ Martin, in: Glanzmann, Ehrengabe für Heusinger, S. 85, 95.

¹⁸⁷ BGH, NJW 2009, 2612, 2613; Erb, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO Rn 33; § 161 StPO Rn 46; § 163 StPO Rn 7; Griesbaum, in: Karlsruher-Kommentar, § 163 StPO Rn 2.

4. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren im Ausland

GBA und BKA sind immer öfter gezwungen auch im Ausland Ermittlungen durchzuführen. Gerade im Bereich des internationalen Terrorismus erlangt diese Tätigkeit eine immer größere Bedeutung. So waren Beamte von GBA und BKA in dem Verfahren wegen der gescheiterten Anschläge auf Regionalzüge vom 31. Juli 2006 bei der im Libanon stattfindenden Vernehmung des mutmaßlichen Mittäters des hier in Deutschland verurteilten Haupttäters anwesend gewesen¹⁸⁸. Auch im Verfahren gegen die sogenannte „Sauerlandgruppe“ waren Vertreter des BKA sowohl bei Vernehmungen von Zeugen in Usbekistan wie auch in Kasachstan anwesend¹⁸⁹. Das BKA kann für diese Tätigkeit nicht zuletzt auf 65 Verbindungsbeamte in 51 Staaten weltweit zurückgreifen¹⁹⁰.

Bei Vernehmungen und anderen Beweiserhebungen im Ausland sind jedoch vielfältige Vorschriften der internationalen Rechtshilfeabkommen zu beachten, da GBA und BKA im Ausland als deutsche Ermittlungsbehörden keinerlei Ermittlungsbefugnis haben. Zwar gibt es innerhalb der EU mittlerweile ein neues europäisches Rechtshilfeübereinkommen¹⁹¹, das eine wichtige Vereinfachung bringt¹⁹². Darin ist normiert, dass sich sowohl die Beweiserhebung als auch die Beweisverwertung gemäß Art. 4 Abs. 1 EU-RhÜbk nach dem Recht des ersuchenden Staates richten, wenn diese Vorschriften in dem Gesuch ausdrücklich angegeben werden¹⁹³. Falls die Anwendung deutschen Rechts bei der Beweiserhebung jedoch aufgrund entgegenstehender Vorschriften des ersuchten Staates nicht möglich ist,

¹⁸⁸ Mündliche Urteilsbegründung, OLG Düsseldorf, 6. Strafsenat, III-VI 5/07, 2 StE 7/07-3, S. 7, dazu siehe unten H. II.

¹⁸⁹ *Denso*, Die Zeit, Nr. 16, 08.04.2009 „Vom verbotenen Baum“, zur Sauerlandgruppe siehe unten H. III.

¹⁹⁰ Bundestags-Drucksache, 16/10252, 17.09.2008, S. 8.

¹⁹¹ Europäisches Rechtshilfeübereinkommen (EU-RhÜbk) des Rates vom 29.05.2000. Umgesetzt in deutsches Recht am 2.2.2006, BGBl. II 2005, S. 661. Allerdings ist das Übereinkommen bisher noch nicht in allen EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt und daher die Anwendung noch nicht flächendeckend möglich.

¹⁹² Bereits davor gab es eine Vielzahl weiterer europäischer Rechtshilfeabkommen, vgl. das Rechtshilfeabkommen des Europarates vom 20.04.1959 (BGBl. II 1964, 1369; 1386) und das Zusatzprotokoll 17.03.1978, sowie das zweite Zusatzprotokoll vom 08.11.2001. Eine Übersicht über die Abkommen sowie hinsichtlich der Geltung gegenüber den verschiedenen Staaten findet sich etwa bei *Schomburg*, NJW 2005, 3262.

¹⁹³ BGH, NStZ 2007, 417; *Beulke*, Jura 2008, 653, 663; *Diemer*, in: *Karlsruher-Kommentar* § 136 StPO Rn 26a.

verbleibt es gemäß Art. 4 Abs. 3 EU-RhÜbk bei der gleich darzustellenden Rechtslage außerhalb der Geltung des EU-RhÜbk¹⁹⁴.

Trotz der neusten Vereinfachungen ist die Rechtslage bei Beweiserhebungen innerhalb der EU, insbesondere die Frage der Zuständigkeiten, dennoch weiterhin schwierig und wird etwa durch Richtlinien (insb. die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten, Ri-VASt) in diesem Bereich weiter präzisiert¹⁹⁵. Auch im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) finden sich dazu in den Art. 48 ff. SDÜ weitere Regelungen, die die Rechtshilfeabkommen für den Schengenraum ergänzen.

Außerhalb der Geltung des europäischen Rechtshilfeübereinkommens gilt das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). Für Beweiserhebungen im Ausland während eines Strafverfahrens gilt dabei § 59 IRG. Anders als beim EU-RhÜbk richtet sich hier grundsätzlich die Beweiserhebung nach dem Recht des ausländischen Staates, während sich die Beweisverwertung nach deutschem Recht richtet, wenn nicht ausnahmsweise der ausländische Staat die Beweiserhebung an Bedingungen geknüpft hat¹⁹⁶. Dabei kann es zu Problemen kommen, wenn die Beweiserhebung zwar im ausländischen Staat den Regeln der dortigen Gesetze entspricht, jedoch den Vorschriften der Strafprozessordnung widerspricht¹⁹⁷. Fraglich ist dabei insbesondere das Eingreifen eines Verwertungsverbotes im deutschen Prozess. Der BGH lässt jedoch regelmäßig genügen, dass die Beweiserhebung den Gesetzen des ausländischen Landes¹⁹⁸ und den grundlegenden rechtsstaatlichen Förmlichkeiten entsprochen hat (deutscher *ordre public*)¹⁹⁹.

Schon an diesen kurzen Ausführungen wird erkennbar, dass die Probleme vielfältig sind und weit über die Beteiligung von GBA und BKA hinausrei-

¹⁹⁴ Diemer, in: Karlsruher-Kommentar § 136 StPO Rn 26a.

¹⁹⁵ Vgl. zu den zukünftigen Plänen wie etwa dem „Vorschlag für den Rahmenbeschluss des Rates für die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren v. 14.11.2003, KOM(2003), 688“, Ahlbrecht, NStZ 2006, 70. Zum EU-Grünbuch, Gleß, ZStW 114 (2002), 131.

¹⁹⁶ Böse, ZStW 115 (2003), 148, 149; Gleß, in: Samson, FS Grünwald, S. 197, 202.

¹⁹⁷ Gleß, in: Samson, FS Grünwald, S. 197, 201 f.; Böse, ZStW 114 (2002), 148.

¹⁹⁸ BGHSt 7, 15, 16; BGHSt 35, 82, 86; BGH, NStZ 1983, 181; BGH, NStZ 1986, 376; kritisch Gleß, ZStW 115 (2003), 131, 135; ebenso Sommer, StraFo 2003, 351, 353.

¹⁹⁹ Schlüchter, in: SK-StPO § 251 StPO Rn 38; Böse, ZStW 114 (2002), 148, 151; Vogel, in: Grützner/Pötz, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Vor § 1 IRG Rn 37 f.

chen. Selbst wenn die Voraussetzungen für die Rechtshilfeersuchen vorliegen, sind solche Verfahren langwierig und erbringen nicht immer den erhofften Erfolg. Gerade im Verkehr mit außereuropäischen Staaten gibt es dazu manchmal nur geringe Hilfsbereitschaft, da dort die Rechtshilfegesuchen nicht von der unabhängigen Justiz, sondern von auf nationale Interessen bedachten Stellen, wie etwa Geheimdiensten, geprüft werden. Insgesamt ist zu diesem Thema jedoch wegen der Vielzahl der Probleme, die GBA und BKA zwar auch aber nicht in besonderem Maße betreffen, daher auf die einschlägigen Publikationen zu dieser Thematik zu verweisen²⁰⁰.

5. Zusammenfassung zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren

Mit diesen Ausführungen findet die Betrachtung der Zusammenarbeit von BKA und GBA im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ihr vorläufiges Ende. Bisher wurde jedoch nur die Zusammenarbeit von GBA und BKA in einem normalen Ermittlungsverfahren unter BJs-Register beleuchtet. Die Randbereiche im Vorfeld eines Ermittlungsverfahrens sowie im Bereich der Gefahrenabwehr folgen noch, ebenso wie die Zusammenarbeit im gerichtlichen Hauptverfahren. Dabei zeigt jedoch schon der Umfang der bisherigen Ausführungen, dass es sich bei der Arbeit im Ermittlungsverfahren um den wesentlichen Teil der strafrechtlichen Zusammenarbeit hinsichtlich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus handelt. Gerade im vom GBA geführten Ermittlungsverfahren werden die Weichen für die späteren Verfahrensabschnitte gestellt. Vielfach wird sogar vertreten, dass Fehler in diesem Verfahrensstadium später nur schwerlich wieder korrigiert werden können und teilweise sogar das Hauptverfahren determinieren²⁰¹.

Betrachtet man die Zusammenarbeit von GBA und BKA im Ermittlungsverfahren unter dem Blickwinkel, dass ein Großteil der nach § 129a (ggf. iVm § 129b) StGB geführten Ermittlungsverfahren nicht zur Anklage gelangen, sondern überdurchschnittlich viele Verfahren eingestellt werden²⁰², dann bekommt die rechtsstaatliche Ausgestaltung dieses Verfahrensabschnitts, mangels einer späteren gerichtlichen Kontrolle in einem Hauptverfahren eine besondere Bedeutung. Zwar hat sich gezeigt, dass die Verfah-

²⁰⁰ *Wilhitzki*, in: Grützner/Pötz, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen §§ 59 IRG ff.; *Schübel* NStZ 1997, 105; *Beulke*, Jura 2008, 663; Böse, ZStW 114 (2002), 148.

²⁰¹ *Brüning*, ZIS 2006, 29, 30; *Weiler*, GA 1994, 561, 562; *Rüping*, ZStW 95 (1983) 894, 902; *Schlothauer*, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, § 3 Rn 1; *Schünemann*, ZIS 2009, 484, 488.

²⁰² Dazu siehe auch oben C. IV.

rensleitung durch den GBA in Verfahren des internationalen Terrorismus sehr viel ausgeprägter ist als dies vielfach auf Ebene der Polizei und Staatsanwaltschaften der Länder der Fall ist. Insbesondere die herausragende Bedeutung der geschützten Rechtsgüter, die mediale Präsenz und die direkte Unterstellung unter zwei Bundesministerien aufgrund der Stellung als Bundesbehörde führen dazu, dass der GBA sich intensiv in die Durchführung von Ermittlungen einschalten muss, auch wenn er die tatsächliche Ermittlungsarbeit seinen Ermittlungspersonen und dabei insbesondere dem dafür besonders ausgestatteten BKA überlässt. Das von der Strafprozessordnung vorgesehene Leitbild der Zusammenarbeit von BKA und GBA findet in den strafrechtlichen Ermittlungsverfahren hinsichtlich des internationalen Terrorismus noch vielfach seine tatsächliche Entsprechung.

Dennoch kann man sich teilweise nicht des Eindrucks erwehren, dass die Verfahren von GBA und BKA auch politisch beeinflusst sind. Dabei geht es weniger um konkrete Einzelweisungen wie etwa die Vorwürfe der Verteidigung im Verfahren gegen die Sauerlandgruppe, die dem dortigen Bundesanwalt Brinkmann vorhielten, seine Strafanträge entsprächen einer „politischen Vorgabe“²⁰³. Vielmehr geht es darum, dass GBA und BKA selbst politisch durchdrungen sind. Nicht nur die engen Beziehungen der Ministerien aufgrund der Fachaufsicht und der Weisungskompetenzen sprechen dafür. Auch die vielen Verflechtungen im Bereich der Mitarbeiter, so gibt es eine Vielzahl von Wechseln aus den Ministerien zu GBA und BKA und zurück, belegen dies. Letztlich sind GBA und BKA als oberste Bundesbehörden auch selbst Teil der Politik und müssen bei ihrem Handeln auch die Außenwirkung berücksichtigen. Das führt dann dazu, dass Erfolgsmeldungen wie etwa ein erfolgreiches Vorgehen gegen eine terroristische Vereinigung zu einem fundamentalen Schlag gegen den internationalen Terrorismus hochstilisiert werden und andererseits gemachte Fehler nicht eingestanden oder anderen zugeschoben werden. Wie sich etwa an den Budgetentwicklungen des BKA zeigt, hat eine erfolgreiche Außendarstellung nicht nur Prestige Gründe. Insgesamt ist dies jedoch eine Entwicklung, die sich bei vielen Behörden, die im Blickfeld des öffentlichen Interesses stehen, beobachten lässt und die nicht spezifisch bei GBA und BKA zu finden ist. Außerdem ist gerade bei dem Handeln im Rahmen des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens durch die Strafprozessordnung grundsätzlich ein relativ enges Korsett vorgegeben, das ein rechtsstaatswidriges Handeln kaum oder gar nicht zulässt.

²⁰³ Zur Sauerlandgruppe unten H. III. Die Aussage machte der Verteidiger des Angeklagten *Fritz Gelowicz Hannes Linke* am 09.02.2010 im Schlussvortrag der Verteidigung. Bundesanwalt *Brinkmann* antwortete darauf „*Wer hätte mir die denn machen sollen?*“.

Problematisch könnte es jedoch werden, wenn GBA und BKA dieses Korsett verlassen und sich in Bereiche begeben, die gar nicht oder nur sehr wenig reglementiert sind. Einer dieser Bereiche soll jetzt näher beleuchtet werden.

II. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im „Vorfeld des Ermittlungsverfahrens“

Wie bereits erkennbar geworden sein sollte, ist die Zusammenarbeit von BKA und GBA im Ermittlungsverfahren ein kompliziertes Feld vielfältiger Konstellationen und Facetten. Noch etwas komplizierter wird es jedoch, wenn man sich der Frage zuwendet, wie die Zusammenarbeit von BKA und GBA im Bereich vor dem Bestehen eines Tatverdachts strukturiert ist.

Der Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt sind soweit sie hier betrachtet werden Strafverfolgungsbehörden. Als solche sind BKA und GBA grundsätzlich an das Bestehen eines Tatverdachts gebunden. Das Ermittlungsverfahren beginnt erst dann, wenn wie es in § 152 Abs. 2 StPO formuliert ist, „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat vorliegen“. In der Praxis kommt es also durch Anzeigen, Mitteilungen anderer Polizeien oder Staatsanwaltschaften oder eigene Wahrnehmung dazu, dass sich Tatsachen ergeben, die bei Zugrundelegung der kriminalistischen Erfahrung die Möglichkeit begründen, dass jemand Täter oder Teilnehmer einer strafbaren Handlung ist. Dann beginnt die strafrechtliche Tätigkeit von BKA und GBA.

Problematisch ist jedoch, dass in bestimmten Kriminalitätsbereichen, etwa im Bereich der Straßenverkehrs- oder Betäubungsmitteldelikte eine reaktive Tätigkeit der Polizei, abgesehen von Zufallsfunden, kaum zu nennenswerten Ergebnissen führt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es bei solchen Delikten regelmäßig an einem individuellen Opfer fehlt, das Anzeige erstatten könnte²⁰⁴. In diesen Kriminalitätsbereichen ist die Polizei angehalten, von sich aus, das bedeutet durch proaktive Tätigkeit Anhaltspunkte für Straftaten zu finden.

Vor ähnlichen Problemen stehen BKA und GBA bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus. Betrachtet man gerade die §§ 129 ff. StGB, zeigt sich, dass es aufgrund der Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes in diesen Delikten ebenfalls an einem individuellen Opfer fehlt. Das gilt zumindest solange sich die Vereinigung noch im Stadium der Planung etwa eines Anschlages vor dem strafbaren Versuch befin-

²⁰⁴ *Meier*, Kriminologie, § 5 Rn 32; *Kühne* Starprozessrecht, § 18 Rn 308.3.

det. Es ist ja gerade Ziel des „modernen Strafrechts“ durch die vorgenommene Vorverlagerung die Entstehung individueller Opfer zu vermeiden. Damit einher geht jedoch der Verlust des wichtigsten Hinweisgebers im Bereich der Strafverfolgung, des privaten Anzeigenerstatters. Das begründet dann fast zwangsläufig die Notwendigkeit für Polizei und Staatsanwaltschaft, wollen sie sich nicht auf Informationen anderer Sicherheitsbehörden verlassen, im Vorfeld des Bestehens eines Tatverdachts tätig zu werden.

Das hier als „Vorfeld des Tatverdachts“ umschriebene Gebiet stellt sich als äußerst umstritten dar. Außerdem sind viele Fragen ungeklärt oder bisher nur rudimentär behandelt. Dies gilt selbst für das Handeln von Polizei und Staatsanwaltschaft im Vorfeld auf Länderebene. Zusätzlich sind viele Begrifflichkeiten in der juristischen Literatur nicht eindeutig definiert, sondern werden teilweise unterschiedlich gebraucht, was eine Auseinandersetzung mit der Thematik zusätzlich erschwert.

Daher ist es unumgänglich einen kurzen Überblick über diesen Bereich voranzustellen. Als erstes sollen die neuen „Spielarten“ repressiver und präventiver Tätigkeit dargestellt werden. Hier ist in gebotener Kürze auf die Bereiche der „Vorbereitung zur Gefahrenabwehr“, der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“, der „Vorsorge für die künftige Strafverfolgung“ und der „Verhütung von Straftaten“ einzugehen. Erst durch die Darstellung dieser Bereiche ist es überhaupt möglich, die anschließend folgenden Verfahrensstadien, die im Vorfeld eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens angesiedelt sind, ordnungsgemäß einordnen und bewerten zu können.

Daran anschließend folgt die Vorstellung der angesprochenen Verfahrensstadien „Vorermittlungen“, „Vorfeld- oder Initiativermittlungen“ und die sogenannten „Strukturermittlungen“. Wobei als erstes auf die grundsätzliche Problematik in diesen Bereichen einzugehen ist, bevor dann speziell auf die hier interessierende Zusammenarbeit von GBA und BKA in den Verfahrensstadien vor dem Bestehen eines Tatverdachts eingegangen werden kann. Dabei sollen diese exemplarisch an einigen Entwicklungen in jüngster Zeit untersucht werden.

Durch die nun folgenden Darstellungen in diesem Abschnitt wird es dann auch möglich sein im nächsten Abschnitt, noch einmal unter einem anderen Blickwinkel auf die nach dem 01. Januar 2009 geschaffene, neue Rolle des BKA im Bereich der Gefahrenabwehr einzugehen. Durch die Zuweisung von präventiven Aufgaben im Bereich des internationalen Terrorismus an das BKA stellt sich nämlich die Frage, inwieweit das Handeln im Vorfeld eines Tatverdachts speziell nach den §§ 129 ff. StGB und das Handeln zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus überhaupt noch abgegrenzt werden kann oder ob eine solche Abgrenzung vielleicht aufgrund dieser Entwicklung gar obsolet geworden ist.

1. Spielarten präventiver und repressiver Tätigkeit

Die überkommene juristische Literatur unterscheidet erst einmal grob zwischen der präventiven Tätigkeit und der repressiven Tätigkeit. Eine *präventive Tätigkeit* bedeutet Handeln zur Abwehr einer bestehenden Gefahr. Man spricht vom Polizei- oder Ordnungsrecht. Die präventive Tätigkeit ist damit prinzipiell auf die Zukunft bezogen. Dagegen bedeutet *repressives Handeln* die Aufklärung eines bestehenden Tatverdachts. Man spricht von der Strafverfolgung. Die repressive Tätigkeit ist damit also grundsätzlich auf die Vergangenheit gerichtet.

Schwieriger wird es bei doppelunktionalen Maßnahmen. Davon spricht man bei einer Gemengelage, in der nicht auf den ersten Blick erkennbar ist, ob es sich um ein präventives oder repressives Tätigwerden handelt. Ebenfalls problematisch ist die Einordnung bei solchen Maßnahmen, die auf den ersten Blick neutral erscheinen. Bei beiden Konstellationen grenzt die herrschende Meinung präventives und repressives Handeln mit der Frage nach dem „Schwerpunkt der Maßnahme“ ab²⁰⁵. Eine solche Abgrenzung ist im konkreten Einzelfall vor allem für die einschlägige Rechtsgrundlage sowie auch für die Frage des einschlägigen Rechtswegs notwendig.

Bezogen auf den Gesamtkomplex der grundgesetzlichen Vorgaben ist die Abgrenzung essentiell für die Frage der Gesetzgebungskompetenz. Repressive Maßnahmen, also die Strafverfolgung, fallen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dagegen ist die präventive Tätigkeit, das heißt das Polizeirecht, traditionell gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG den Ländern vorbehalten, wenn man von den bereits vorher dargestellten Ausnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundeskriminalamts in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, 10 GG und der Bundespolizei in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG einmal absieht.

Trotz dieser in ihren Grundstrukturen relativ einfachen Abgrenzung haben sich in den letzten Jahrzehnten eine ganze Reihe neuer Tätigkeitsfelder entwickelt, deren Einordnung in einen der beiden traditionellen Bereiche zunehmend umstritten ist.

Die sogenannte *Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr* ist dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen²⁰⁶. Dabei handelt es sich um die Vorsorge für den Fall, dass eine Gefahr auftritt. Eines der wichtigsten Aufgabenfel-

²⁰⁵ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 8 m. w. N.; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 122; Wohlers, in: SK-StPO, § 163 StPO Rn 24, 25; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn 7 f., 15. Jortzig/Kunze, Jura 1990, 294, 297; VGH BW, NVwZ-RR 1989, 412, 413; VGH München, Bay-VBl. 1986, 337 f. Im Ergebnis auch schon BVerwG, NJW 1975, 893.

²⁰⁶ Wolter, in: Wolter, Zur Theorie und Systematik des Strafrechts, S. 267, 279.

der in diesem Bereich ist die Erhebung und Speicherung von Informationen über Einrichtungen und Personen, deren Kenntnisse zur Gefahrenabwehr benötigt werden könnten²⁰⁷. Die Vorbereitung zu Gefahrenabwehr ist daher zum Großteil auch bereits in den Polizeigesetzen der Länder gesetzlich verankert²⁰⁸.

Sehr viel problematischer und gleichzeitig für diese Arbeit um einiges relevanter ist die Kategorie der „*vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten*“. Unter der vorbereitenden Verbrechensbekämpfung lassen sich im weitesten Sinne und negativ abgegrenzt die Fälle fassen, die sich zwar mit der Aufklärung und Verhinderung von Straftaten befassen, jedoch nicht auf eine Sachverhaltsermittlung aufgrund eines Anfangsverdachts gerichtet sind²⁰⁹. Innerhalb der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten werden die zwei Kategorien „Verhütung von Straftaten“ und „Vorsorge für die künftige Strafverfolgung“ unterschieden.

Erstere hier vorzustellende Kategorie ist die „*Verhütung von Straftaten*“ durch die Sicherheitsbehörden. Dabei wird ein Tätigwerden der Sicherheitsbehörden umschrieben, durch das es erst gar nicht zu einem schädigenden Ereignis in der Form der Begehung von Straftaten kommen soll²¹⁰. Die Kategorie erfasst also solche Maßnahmen, die die drohenden Rechtsgutsverletzungen in einem Stadium erfassen, in dem es noch nicht zu strafwürdigem Unrecht gekommen ist²¹¹.

Das Bundesverfassungsgericht und ein Großteil der Literatur ordnen diesen Bereich den Ländern beziehungsweise dem Landesgesetzgeber zu, da dafür keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Grundgesetz besteht und damit nach Art. 30, 70 GG die Länder zuständig sind²¹². Der Begriff der „Verhütung von Straftaten“ findet sich daher auch in zahlreichen Polizeigesetzen der Länder. Außerdem auch im Gesetz zur Bundespolizei in § 1 Abs. 5 BPolG sowie neuerdings auch in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG. Im Bundeskriminalamtsgesetz ist folgerichtig auch geregelt, dass das BKA in seiner Zentralstellenfunktion nach § 2 Abs. 1 BKAG auch bei

²⁰⁷ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, F Rn 210.

²⁰⁸ Für Baden-Württemberg etwa in §§ 20 IV Nr. 1 iVm § 37 Abs. 1 S. 1 PolG oder für Nordrhein-Westfalen bereits in der generellen Aufgabenzuweisung in § 1 Abs. 1 PolG. § 1 Abs. 1 PolG NRW lautet „Die Polizei hat [...] die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen.“ Siehe auch § 1 Abs. 1 S. 2 PolGBbg, § 1 Abs. 1 S. 2 HSOG, § 1 Abs. 1 S. 2 Nds-SOG, § 1 Abs. 1 Nr. 3 PolGSachsen.

²⁰⁹ *Rieß*, in: Dannecker/Langer, FS Otto, S. 955, 964.

²¹⁰ *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 199.

²¹¹ BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605.

²¹² BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605; *Paeffgen*, JZ 1991, 437, 441; *Württemberg/Heckmann*, Rn 179.

der Verhütung von Straftaten zuständig ist. Insofern übernimmt es nämlich lediglich eine Servicefunktion für die Länderpolizeien, die sich an deren Zuständigkeiten orientiert.

Sehr viel umstrittener ist der Regelungsstandort der zweiten hier darzustellenden Kategorie im Bereich der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Unter den Begriff der „*Vorsorge für die künftige Strafverfolgung*“ werden solche Maßnahmen gefasst, die aus Anlass der Ermittlungen in einem konkreten Strafverfahren vorgenommen werden, aber – über die Sachverhaltsaufklärung in diesem Verfahren hinaus oder allein – auch der Aufklärung in möglichen künftigen Strafverfahren wegen eines konkreten Tatverdachts dienen sollen²¹³.

Normen, die der Vorsorge für die künftige Strafverfolgung dienen, finden sich in wachsendem Umfang in der Strafprozessordnung, aber auch in anderen Gesetzen. So gibt es dies etwa in §§ 81b Alt 2, 81g Abs. 1, 484 StPO sowie in den §§ 492 ff. StPO, die das staatsanwaltlichen Verfahrensregister regeln. Soweit das BKA nach den § 4 BKAG strafverfolgend tätig wird, kann es nach der Regelung in § 20 BKAG Daten auch für die Vorsorge für künftige Strafverfahren speichern.

Während das Bundesverfassungsgericht und Teile der Literatur den Bereich der Strafverfolgungsvorsorge als Annex des Strafverfahrensrechts gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ansehen und damit dem Bundesgesetzgeber zuschlagen²¹⁴, rechnen viele Polizeigesetze der Länder und Großteile der Literatur dies dem Bereich des Gefahrenabwehrrechts zu²¹⁵. Der Streit liegt vor allem darin begründet, dass es bei den unter den Begriff der „*Vorsorge für die künftige Strafverfolgung*“ gefassten Maßnahmen um solche einer Gemengelage geht, die sich nicht eindeutig einem der zwei übergeordneten Bereiche zuordnen lassen. Vielmehr fehlt es für beide Bereiche an den sie konstituierenden Kriterien: Für die Zuordnung zum Strafprozess am Tatverdacht und für die Zuordnung zum Polizeirecht am Bestehen einer konkreten Gefahr.

2. Verfahrensstadien im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens

Zeigt sich, dass schon die übergeordneten Begrifflichkeiten unklar sind, setzt sich dies auf der Ebene des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens fort.

²¹³ Rieß, in: Dannecker/Langer, FS Otto, S. 955, 964.

²¹⁴ BVerfG NJW 2005, 2603, 2605; Rieß, in: Dannecker/Langer, FS Otto, S. 955, 966. Zöller, Informationssysteme, S. 92, Wolter, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 160.

²¹⁵ § 1 Abs. 1 PolgNRW, § 36 Abs. 1 Nr. 2 PolgBW; Württemberg/Heckmann, Rn 181; BVerwG, NJW 1967, 1192; Paeffgen, JZ 1991, 437, 443.

Betrachtet man das Handeln von Polizei und Staatsanwaltschaft im Vorfeld eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, beginnen die Differenzen schon bei den verwendeten Bezeichnungen. Leider werden diese nämlich keinesfalls einheitlich verwendet, sondern teils mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt, was das Verständnis der dahinterstehenden Problematik nicht erleichtert.

a) Der Beginn des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens

Das strafrechtliche Ermittlungsverfahren beginnt nach überkommenem Verständnis mit dem Bestehen eines (einfachen) *Tatverdachts* iSv § 152 Abs. 2 StPO. Der Tatverdacht ist die Mindestvoraussetzung für das Tätigwerden von Polizei und Staatsanwaltschaft und für den Einsatz aller strafprozessualen Zwangsmittel²¹⁶. Gleichzeitig löst das Bestehen eines Tatverdachts nach dem Legalitätsprinzip die Verfolgungspflicht aus. Die Strafverfolgungsbehörden sind verpflichtet, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten.

Über den Inhalt des Tatverdachts iSv § 152 Abs. 2 StPO besteht weitgehend Einigkeit. Grundvoraussetzung ist das Vorliegen „zureichender tatsächliche Anhaltspunkte“. Es müssen also Tatsachen gegeben sein²¹⁷, wobei schon entfernte Verdachtsgründe genügen²¹⁸. Vermutungen oder kriminalistische Hypothesen sind jedoch für sich niemals ausreichend, um einen Tatverdacht zu begründen²¹⁹. Daher lautet eine verbreitete Definition des Tatverdachts, dass dieser gegeben ist, wenn Tatsachen vorliegen, die nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit des Vorliegens einer verfolgbaren Straftat begründen können²²⁰. Dabei steht nach überwiegender Meinung den Strafverfolgungsbehörden bei der Beurteilung ein gewisser Spielraum zu²²¹.

Ein Anfangsverdacht muss sich nicht notwendigerweise gegen eine bestimmte Person richten²²². Es kann auch ein bloßer tatbezogener Tatverdacht vorliegen. Die Strafdrohung des § 344 StGB erfasst nämlich nur Handlungen gegen bestimmte Personen, nicht jedoch Handlungen gegen unbekannt²²³.

²¹⁶ *Groß*, in: Widmaier, FS Dachs, S. 249, 265.

²¹⁷ *Walder*, ZStW 95 (1983), 862, 867; *Meyer-Goßner*, § 152 StPO Rn 4.

²¹⁸ BVerfG, NJW 1994, 784.

²¹⁹ *Schoreit*, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 31.

²²⁰ BVerfG, NJW 2004, 1517, 1518.

²²¹ BGH, NJW 1970, 1543; BGH, NJW 1989, 96, 97; a.A. *Störner* ZStW 108 (1996), 516; ausführlich zum Streitstand *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 565 ff.

²²² *Beulke*, in: Löwe/Rosenberg § 152 StPO Rn 23.

²²³ *Schoreit*, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 31.

Die Voraussetzungen des Tatverdachts können also als durch Rechtsprechung und Lehre weitestgehend konkretisiert und geklärt angesehen werden, wenn auch in einzelnen Randbereichen noch unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Gleichzeitig wird auch deutlich, dass die Voraussetzungen der Strafprozessordnung an den Verdachtsgrad, der für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens erforderlich ist, nicht allzu hoch sind. Lediglich die Notwendigkeit des Vorhandenseins von Tatsachen, wobei selbst entfernte Indizien ausreichen sollen²²⁴, stellt dabei die höchste Hürde dar. Eine wirkliche Eingriffsschwelle stellen die Verdachtsanforderungen daher praktisch nur in den seltensten Fällen dar²²⁵

b) Vorermittlungsverfahren

Wendet man sich dem Bereich der Vorermittlungen zu, so sind es gerade die „*zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte*“, die für dieses im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens liegende Verfahrensstadium als zu hoch angesehen werden.

Das Ziel der Durchführung von Vorermittlungen ist die Erforschung des Anfangsverdachts und damit die Klärung der Frage, ob ein Ermittlungsverfahren einzuleiten ist²²⁶. Die Strafverfolgungsbehörden werden nämlich in der Praxis zum Teil mit Fallgestaltungen konfrontiert, in denen sich mit den vorhandenen Informationen nicht abschließend klären lässt, ob *zureichende* tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sind²²⁷. Daher könnte eigentlich ein Ermittlungsverfahren nicht eingeleitet werden.

Häufige Fallgestaltungen in denen eine solche Konstellation gegeben ist, sind etwa die Anzeigenerstattungen durch Privatpersonen²²⁸, schädigende Ereignisse im Umweltbereich, Brandmeldungen, Berichterstattungen in den Medien oder Vermisstenanzeigen²²⁹. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob trotz des Fehlens eines Tatverdachts Ermittlungen dahingehend zulässig

²²⁴ Meyer-Goßner, § 152 StPO Rn 4 sowie § 261 StPO Rn 24.

²²⁵ Zöller, StraFo 2008, 15, 19.

²²⁶ Wolter, in: Kreuzer/Jäger, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 511; sehr ausführlich zur Problematik der Vorermittlungen Haas, S. 5 ff.

²²⁷ Jahn, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 557 nennt den Zeitpunkt der Vorermittlungen „eine sokratische Situation, in der die Behörde weiß, dass sie noch nicht alles zur Klärung der Verdachtsfrage Notwendige weiß“.

²²⁸ Zöller, Informationssysteme, S. 128.

²²⁹ Keller/Griesbaum, NStZ 1990, 416, 417. Vorermittlungen unter AR-Aktenzeichen werden zudem geführt bei Verfahren gegen Abgeordnete Politiker oder be-

sind, ob sich die Verdachtsmomente insoweit verdichten lassen, dass die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens veranlasst ist²³⁰. Werden solche Ermittlungen vorgenommen, spricht man von Vorermittlungen beziehungsweise dem Vorermittlungsverfahren.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für das Vorermittlungsverfahren findet sich in der Strafprozessordnung nicht²³¹. Anhaltspunkte für Vorermittlungen finden sich aber außerhalb formeller Gesetze. So geben die „Gemeinsamen Richtlinien der Justizminister und -senatoren und der Innenminister und -senatoren über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ eine Definition des Begriffs der Vorermittlungen ohne jedoch das Wort selbst zu verwenden. Anlage E Nr. 6.2 zu RiStBV lautet:

„Bleibt nach Prüfung der vorliegenden Anhaltspunkte unklar, ob ein Anfangsverdacht besteht, und sind Ansätze für weitere Nachforschungen vorhanden, so können die Strafverfolgungsbehörden diesen nachgehen. In solchen Fällen besteht keine gesetzliche Verfolgungspflicht. Ziel ist allein die Klärung, ob ein Anfangsverdacht besteht“²³².

aa) Zulässigkeit von Vorermittlungen

Die lediglich intern verbindlichen Richtlinien besagen jedoch nichts darüber, ob Vorermittlungen auf Grundlage der geltenden Gesetze überhaupt zulässig sind. Vorwegzuschicken ist jedoch, dass die Durchführung von Vorermittlungen heute Alltag in der Praxis von Staatsanwaltschaft und Polizei ist. Dabei merkt *Groß* jedoch an, dass alleine aus dieser „*unsäglichen Praxis*“²³³ nicht gefolgert werden kann, dass diese auch zulässig ist.

Trotz der fehlenden ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen werden Vorermittlungen ganz überwiegend für zulässig erachtet²³⁴. Zum einen soll sich aus § 159 StPO der allgemeingültige Gedanke ableiten lassen, dass die

kannte Persönlichkeiten um diese nicht sofort einer Stigmatisierung durch ein Ermittlungsverfahren auszusetzen, dazu *Lange*, S. 27 ff.

²³⁰ *Meyer-Goßner*, § 152 StPO Rn 4a.

²³¹ Anders etwa im Steuerstrafverfahren, vgl. § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO „Aufgabe der Steuerfahndung (Zollfahndung) ist [...] die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle“; dazu *Quedenfeld/Füllsack*, Rn 146 ff.

²³² Anlage E zur RiStBV u. a. abgedruckt in *Meyer-Goßner*, StPO, Anhang 12, S. 2080, 2085.

²³³ *Groß*, in: *Widmaier*, FS Dachs, S. 249, 260.

²³⁴ *Senge*, in: *Michalke*, FS Hamm, S. 701, 704; *Diemer*, NStZ 2005, 667; *Lange*, DRiZ 2002, 264; *Lange*, S. 70; *Meyer-Goßner*, § 151 StPO Rn 4a; *Pfeiffer/Hanrich*, in: *Karlsruher Kommentar*, StPO Einleitung Rn 33; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 18; *LG Offenburg*, NStZ 1993, 506.

Staatsanwaltschaft bei Kenntniserlangung von einem Sachverhalt, der noch keine *zureichenden* tatsächlichen Anhaltspunkte beinhaltet, weiter aufklären müsse, ob sich der Anfangsverdacht einer Straftat begründen lasse²³⁵. Zum anderen streite für die Zulässigkeit von Vorermittlungen auch das Legalitätsprinzip²³⁶. Das Legalitätsprinzip gebiete ab dem Vorliegen eines Anfangsverdachts gerade eine Pflicht zum Einschreiten. Also begründe es als Kehrseite dieser Verpflichtung eine Befugnis zur Beschaffung aller für eine sachgerechte Beurteilung verfügbaren Erkenntnisse²³⁷. Daraus wird dann weitergehend sogar der Schluss gezogen, dass es nicht nur ein Recht zu Vorermittlungen, sondern sogar eine Vorermittlungspflicht gebe, da sonst keine Gewähr mehr für eine gleichmäßige Strafrechtspflege bestehe²³⁸.

Ein Teil der Literatur hält Vorermittlungen grundsätzlich für unzulässig²³⁹. In der Strafprozessordnung sei geregelt, dass das Ermittlungsverfahren an das Vorliegen eines Tatverdachts gekoppelt sei. Der § 159 StPO sei als Begründung nicht geeignet, da sich eine Verallgemeinerung dieser Ausnahmenvorschrift verbiete. Vielmehr sei aus § 159 StPO der Gegenschluss zu ziehen, dass Vorermittlungen grundsätzlich, wegen des Vorbehalts des Gesetzes, unzulässig sind²⁴⁰. Außerdem seien die Anforderungen an den Anfangsverdacht bereits als solche sehr niedrig, was die Durchführung von Vorermittlungen bei richtiger Gesetzesauslegung obsolet mache. Gegen ein Vorermittlungsverfahren wird schlussendlich eingewendet, dass dies vor allem genutzt werden könne, um die Rechte, die ein Ermittlungsverfahren dem Beschuldigten und seinem Verteidiger gewährt, hinauszuzögern oder ganz zu verweigern²⁴¹.

Letztlich sprechen die besseren Argumente für eine grundsätzliche Zulässigkeit von Vorermittlungen. Soweit es tatsächlich Sachverhaltskonstellationen gibt, in denen zwar tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die die Möglichkeit einer Straftatbegehung begründen können, diese tatsächlichen Anhaltspunkte nicht zureichend sind, gebietet der Gleichheitsgrundsatz eine weitere Prüfung des Sachverhalts. Ansonsten würde es nämlich weitestgehend vom Zufall abhängen, ob es zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens kommt²⁴². Dafür streitet auch das in der Strafprozessordnung verankerte

²³⁵ *Lange*, S. 55; dieselbe DRiZ 2002, 264, 265.

²³⁶ *Meyer-Goßner*, § 152 StPO Rn 2.

²³⁷ *Diemer*, NSTZ 2005, 666, 667.

²³⁸ *Pfeiffer/Hannich*, in: *Karlsruher Kommentar, StPO, Einleitung* Rn 33.

²³⁹ *Hellmann*, *Strafprozessrecht* Rn 30; *Schäfer*, *Die Praxis des Strafverfahrens* Rn 253; *Walder*, ZStW 95 (1983), 862, 867.

²⁴⁰ *Jahn*, in: *Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren*, Kap. 1, Rn 77.

²⁴¹ *Senge*, in: *Michalke, FS Hamm*, S. 701, 702.

²⁴² *Keller/Griesbaum*, NSTZ 1990, 416, 417.

Legalitätsprinzip. Auf § 159 StPO sollte das Vorermittlungsverfahren allerdings nicht gestützt werden, da eine eindeutige Auslegung der Norm, wie oben dargelegt, nicht möglich erscheint.

bb) Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen im Vorermittlungsverfahren

Die Zulässigkeit der Durchführung von Vorermittlungen besagt jedoch nichts darüber, ob in diesem Verfahren Grundrechtseingriffe vorgenommen werden dürfen. Dies betrifft insbesondere und vor allem die die Frage, ob strafprozessuale Zwangsmaßnahmen bereits im Vorermittlungsverfahren eingesetzt werden dürfen.

Die wohl herrschende Ansicht differenziert hinsichtlich der Zulässigkeit nach der Schwere der Grundrechtseingriffe²⁴³. So sollen im Vorermittlungsverfahren wegen des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG tiefgreifende oder schwerwiegende Grundrechtseingriffe generell unzulässig sein.

Unterhalb dieser Grenze werden Grundrechtseingriffe überwiegend für zulässig erachtet. Dies wird vor allem für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) vertreten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei zwar für Grundrechtseingriffe grundsätzlich eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich²⁴⁴, allerdings nur soweit es sich um „wesentliche“ Bereiche handele²⁴⁵. Wesentliche Bereiche seien jedenfalls dann nicht betroffen, wenn es tatsächlich unmittelbar um die Abklärung weiterer Verdachtsmomente gehe und Maßnahmen vorgenommen werden, die für die Klärung der Frage des Vorliegens eines Anfangsverdachts geeignet erforderlich und angemessen sind²⁴⁶.

Richtigerweise sind jedoch im Vorermittlungsverfahren Grundrechtseingriffe oberhalb der Bagatellgrenze gänzlich ausgeschlossen²⁴⁷. Da das

²⁴³ *Lange*, DRiZ 2002, 264, 270; *Diemer*, NStZ 2005, 666, 668; *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 77; *ders.*, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 560; *Groß*, in: Widmaier, FS Dahs, S. 249, 265; *Meyer-Göfner*, § 151 StPO Rn 4a; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg § 163 Rn 18.

²⁴⁴ Etwa BVerfGE 108, 282.

²⁴⁵ Ausführlicher zu dieser Begründung *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 72.

²⁴⁶ *Groß*, in: Widmaier, FS Dahs, S. 249, 263; *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren, Kap. 1, Rn 79; *derselbe*, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 560 f.; *Lange*, DRiZ 2002, 263, 271.

²⁴⁷ So auch *Zöller*, Informationssysteme, S. 130; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg Vor § 158 StPO Rn 12c; *Wolter*, in: Kreuzer/Jäger, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 524;

Vorermittlungsverfahren in der Strafprozessordnung nicht explizit geregelt ist, fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Nur eine solche könnte auch Grundrechtseingriffe rechtfertigen. Warum gerade Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung keine Gesetzesgrundlage benötigen, kann die herrschende Meinung nicht überzeugend darlegen, ohne die bestehende Grundrechtsdogmatik zu unterlaufen. Auch das teilweise vorgebrachte Argument, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983 (!)²⁴⁸ dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist zugebilligt habe²⁴⁹, kann an diesem Urteil nichts ändern. Gegen das Bestehen einer solchen Übergangsfrist spricht, dass der Gesetzgeber spätestens durch das Strafverfahrensänderungsgesetz von 1999²⁵⁰ die Möglichkeit gehabt hätte, entsprechende Änderungen gesetzlich zu normieren, da mit diesem Gesetz gerade dem fraglichen Bundesverfassungsgerichtsurteil im Bereich des Strafprozessrechts Rechnung getragen werden sollte²⁵¹. Eine über zwanzig Jahre andauernde Zeitspanne kann außerdem nur schwerlich als Übergangsfrist bezeichnet werden.

Folglich sind Grundrechtseingriffe im Vorermittlungsverfahren generell ausgeschlossen. Die Voraussetzungen des Anfangsverdachts in der Strafprozessordnung sind gerade auch dafür geschaffen, den Einzelnen vor schrankenloser Überwachung zu schützen²⁵². Zu demselben Ergebnis kommen auch die Justiz- und Innenminister der Länder in der oben bereits zitierten Anlage E Nr. 6.2 zur RiStBV. Diese lautet nämlich weiter:

„[...] Strafprozessuale Zwangs- und Eingriffsbefugnisse stehen den Strafverfolgungsbehörden in diesem Stadium nicht zu“²⁵³.

Zulässig sind im Vorermittlungsverfahren daher nur Maßnahmen ohne Grundrechtsrelevanz oder mit Bagatelldarakter. Darunter sind insbesondere solche Maßnahmen zu verstehen, die keinen personenbezogenen Anfangsverdacht voraussetzen, wie dies etwa auch bei § 159 StPO der Fall ist²⁵⁴. Darunter fallen zum Beispiel die Anforderung von Gutachten oder die Nutzung offen zugänglicher Informationen. Auch ausdrücklich freiwillige infor-

ders. SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 156b; *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 710; Wölfl, JuS 2001, 478, 481.

²⁴⁸ BVerfGE 65, 1.

²⁴⁹ *Lange*, DRiZ 2002, 266, 271; BVerfGE 65, 1.

²⁵⁰ Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (Strafverfahrensänderungsgesetz) vom 02.08.2000, BGBl. I S. 1253.

²⁵¹ Ausführlich zum StVÄG 1999, *Brodersen*, NJW 2000, 2536.

²⁵² *Wolter*, in: SK-StPO, vor § 151 StPO Rn 156a.

²⁵³ Anlage E zur RiStBV u. a. abgedruckt in Meyer-Goßner, StPO, Anhang 12, S. 2080, 2085,

²⁵⁴ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO Rn 12c.

matorische Befragungen sind regelmäßig zulässig²⁵⁵. Daneben kommen als hausinterne Maßnahmen die Einsichtnahme in nicht personenbezogene Akten oder interne Abklärungen in Betracht²⁵⁶. Dabei ist allerdings die Beziehung von Akten mit personenbezogenen Daten ausgeschlossen, da darin ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung liegt. Mangels des Vorliegens einer Ermächtigungsgrundlage – die §§ 161, 163 StPO oder § 474 StPO setzen einen Anfangsverdacht voraus – sind solche Eingriffe insgesamt unzulässig²⁵⁷.

c) Vorfeld- bzw. Initiativermittlungsverfahren

Zeitlich und rechtlich betrachtet noch weiter im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens liegen die *Vorfelder*ermittlungen, wobei auch der Begriff der Initiativermittlungen größtenteils synonym gebraucht wird. Unter Vorfeld- bzw. Initiativermittlungen werden Tätigkeiten gefasst, die darauf gerichtet sind, Erkenntnisse für kriminelle Aktivitäten zu gewinnen, ohne dass hierfür einzelfallbezogene konkrete Sachverhalte unmittelbar Anlass geben²⁵⁸. Die bereits oben zitierte Anlage E zur RiStBV formuliert dies als Legaldefinition der „Initiativermittlungen“ in Nr. 6.1 als ein Vorgehen, bei dem

„Staatsanwaltschaft und Polizei *von sich aus* im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse Informationen gewinnen oder bereits erhobene Informationen zusammenführen, um Ansätze zu weiteren Ermittlungen zu erhalten“²⁵⁹.

Es handelt sich also um eine proaktive Tätigkeit der Polizei, die darauf angelegt ist überhaupt erst Verdachtsgründe im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO zu ermitteln. Im Gegensatz zu *Vorermittlungen* sind *Vorfelder*ermittlungen also verdachtsunabhängig. Durch diese soll festgestellt werden, ob überhaupt Anhaltspunkte für ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegen²⁶⁰. Es soll also der Frage nachgegangen werden, ob es jemals zum Vorliegen der Voraussetzungen eines Tatverdachts kommen wird²⁶¹.

²⁵⁵ Zu informatorischen Befragungen auch BGH, NStZ 1983, 86 wonach es „nicht unzulässig [ist], eine Person, die zum Kreis der Tatverdächtigen gehört, informatorisch zur Klärung der Frage anzuhören, ob gegen sie förmlich als Beschuldigte zu ermitteln ist“. Ausführlich auch *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 711; *Zöller*, Informationssysteme, S. 131.

²⁵⁶ *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 710.

²⁵⁷ *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 710.

²⁵⁸ *Rieß*, in: Dannecker/Lange, FS Otto, S. 955.

²⁵⁹ Hervorhebung vom Verfasser, Anlage E zur RiStBV u.a. abgedruckt in *Meyer-Gößner*, StPO, Anhang 12, S. 2080, 2085.

²⁶⁰ *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 704.

²⁶¹ *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 555.

Vergleichbar ist eine solche Vorgehensweise etwa mit der sogenannten Schleierfahndung durch die Bundespolizei und die meisten Länderpolizeien, bei der ohne Tatverdacht oder das Bestehen einer Gefahr Kontrollen und Identitätsfeststellungen allein aufgrund polizeilicher Lageeinschätzungen durchgeführt werden können²⁶².

Von Teilen der Literatur und der Praxis werden Initiativermittlungen gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität und des Betäubungsmittelstrafrechts für unverzichtbar gehalten. In diesen Deliktbereichen gebe es nämlich kaum Anzeigen oder Zufallserkenntnisse²⁶³. Daher sei, um der Strafverfolgungspflicht Genüge zu tun die Durchführung von Vorfeldermittlungen zumindest auf solchen Kriminalitätsfeldern absolut unumgänglich.

Abgesehen von dieser kriminalpolitisch geprägten Ansicht werden Vorfeldermittlungen ganz überwiegend für unzulässig gehalten²⁶⁴. Dafür spricht zum einen die gänzlich fehlende gesetzliche Verankerung in der Strafprozessordnung, die nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes jedoch erforderlich wäre sobald in Grundrechte eingegriffen würde²⁶⁵. Zum anderen ist das Gebiet der Ausforschung im Vorfeld ohne Tatverdacht und konkrete Gefahr den Verfassungsschutzbehörden beziehungsweise Nachrichtendienstern durch den Verfassungsgeber zugewiesen worden²⁶⁶. Letztlich würden sich Vorfeldermittlungen vom Prinzip her gegen Unverdächtige richten und damit einen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung begründen²⁶⁷. Vorfeldermittlungen können bei richtiger Auslegung gar nicht mehr zum Gebiet der repressiven Strafverfolgung gerechnet werden. Auch auf präventiver Ebene begegnen solche Initiativermittlungen Bedenken, spätestens nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur präventivpolizeilichen Rasterfah-

²⁶² s. oben B II. 1. a) und außerdem ausführlich zu den verdachtslosen Kontrollen auch *Möllers*, NVwZ 2000, 382. Daneben lassen sich als Beispiele für verdachtslose Kontrollen etwa § 111 StPO, die Rasterfahndung oder Verpflichtung von nicht tatverdächtigen Personen zur Abgabe von DNA-Proben anführen.

²⁶³ *Forstenhäusler*, Kriminalistik 1999, 738, 740; *Pfeiffer/Hannich*, in: Karlsruher Kommentar, StPO, Einleitung Rn 33; *Lange*, S. 23, 234.

²⁶⁴ *Weßlau*, S. 202; *Zöller*, Informationssysteme S. 132 f.; *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 73; *Wolter*, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 156; *Schoreit*, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 18a; *Keller/Griesbaum*, NSTz 1990, 416, 418; *Weßlau*, in: SK-StPO, § 152 StPO Rn 21; *Wölfl*, JuS 2001, 478, 479.

²⁶⁵ Differenzierend zwischen der Schwere des Grundrechtseingriffs aber im Ergebnis insgesamt ablehnend *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren, Kap. 1, Rn 71–73; *derselbe*, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 556.

²⁶⁶ *Wolter*, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 156. Zum Trennungsgebot siehe unten E. I. 6.

²⁶⁷ *Zöller*, Informationssysteme, S. 132; *Wolter*, ZStW 107 (1995) 793, 825.

dung²⁶⁸, da jedenfalls eine hinreichend konkretisierte Gefahrenlage vorliegen muss, sodass Ermittlungen „ins Blaue hinein“ ausscheiden müssen²⁶⁹.

d) Strukturverfahren

Letztlich ist noch auf das sogenannte Strukturverfahren beziehungsweise auf die Strukturermittlungen einzugehen. Der Begriff der Strukturermittlungen ist schillernd und wird oft (fälschlicherweise) als Synonym für Initiativermittlungen verstanden²⁷⁰. In der juristischen und insbesondere der (kriminal-)polizeilichen Literatur wird der Begriff zwar vielfach verwendet, jedoch oft ohne diesen näher zu erklären²⁷¹. Entweder gehen die Verfasser davon aus, dass der Begriff selbsterklärend oder allgemeinkundig sei oder – so darf jedoch zumindest teilweise vermutet werden – dass es für besser gehalten wird den Begriff nicht genauer zu definieren. Allerdings wirft dieser eine ganze Reihe rechtlicher Fragen auf.

Bei Strukturermittlungen geht es nicht um die Aufklärung einer einzelnen Straftat beziehungsweise eines konkreten Tatverdachts, sondern um die Abklärung einer vermuteten kriminellen oder doch zumindest kriminogenen Struktur in organisationsverdächtigen Vorfeld²⁷². Es sollen Strukturen organisierter Kriminalität aufgeklärt werden, die zur Organisation, zu Hintermännern, zur systematischen logistischen Tatvorbereitung und Tatplanung sowie zur möglichen organisierten Beuteverwertung gehören²⁷³. Es geht also um die Sammlung von Verdachtsgründen gegen einen unbestimmten Täterkreis²⁷⁴.

Dabei nimmt eine Strukturermittlung jedoch regelmäßig ihren Ausgangspunkt in dem Bestehen eines Tatverdachts im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO gegen eine bestimmte Person. Stellt sich dann heraus oder liegt zumindest die Vermutung nahe, dass diese Person kein Alleintäter ist, sondern in eine Gruppe oder kriminelle Struktur eingebunden ist, ist es für die Polizei nicht nur wünschenswert auch dieses Umfeld aufklären zu können; vielmehr ist es bei kriminellen Strukturen und Einbindungen in Gruppierungen nach

²⁶⁸ BVerfG, JZ 2006, 906.

²⁶⁹ Erb, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 17.

²⁷⁰ So leider Zöller, Informationssysteme, S. 132.

²⁷¹ Siehe etwa als Beispiel für polizeiliche Literatur, Forstnhäusler, Kriminalistik 1999, 738, 743; als Beispiel für juristische Literatur Roggan/Bergemann, NJW 2007, 876, 881.

²⁷² Jahn, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren, Kap. 1, Rn 82.

²⁷³ Ziercke, DuD 1998, 319, 321.

²⁷⁴ Schoreit, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 31.

Ansicht der Polizei „nicht einmal interessant noch erfolgreich diese einzelne Straftat aufzuklären“²⁷⁵.

Strukturermittlungen bewegen sich also weg von der Suche nach dem einzelnen Beschuldigten hin zur großflächigen Strukturanalyse²⁷⁶. Dies ist nach kriminalistischer Erfahrung gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität von entscheidender Bedeutung. So schreibt auch der Bundesrat in seiner Begründung für den Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, „*dass es den Strafverfahrensorganen ermöglicht werden muss, über die Peripherie der kriminellen Organisationen hinaus in deren Kernbereich einzudringen, ihre Strukturen zu erkennen und zu zerschlagen und die hauptverantwortlichen Straftäter, die Organisatoren, Finanziers und im Hintergrund agierende Drahtzieher zu überführen*“²⁷⁷. Dies ist nichts anderes als eine Definition der Strukturermittlung oder der „operativen Kriminalitätsbekämpfung“.

Die Nähe zu den gerade angesprochenen, nach der Strafprozessordnung unzulässigen Vorfeldermittlungen ist nicht von der Hand zu weisen. Der Unterschied liegt darin, dass bei Vorfeldermittlungen Ermittlungen allein aufgrund von Vermutungen oder kriminalistischer Erfahrungen vorgenommen werden. Es fehlt jedoch völlig an einem Tatverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO. Dabei richtet sich eine Vorfeldermittlung allerdings regelmäßig gegen eine bestimmte Person.

Die Rechtslage hinsichtlich Strukturermittlungen ist keinesfalls als geklärt anzusehen. Dies liegt nicht zuletzt an der mangelnden juristischen Aufmerksamkeit, aber vor allem an der Vielfältigkeit möglicher Handlungsformen, die unter den Begriff der Strukturermittlungen gefasst werden. Im Gegensatz zu Initiativmittlungen besteht hier regelmäßig ein Tatverdacht gegen eine bestimmte Person. Dies ermöglicht und zwingt nach § 152 Abs. 2 StPO zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens. Dabei gilt, dass in einem Ermittlungsverfahren das Sammeln von Verdachtsgründen gegen einen unbestimmten Täterkreis nicht grundsätzlich untersagt ist²⁷⁸.

Ein mögliches Szenario in der Praxis ist etwa die rechtlich zulässige Einrichtung einer Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) nach § 100a StPO gegen die tatverdächtige Person. Dabei werden dann zwangsläufig auch Dritte, nämlich die Gesprächspartner, mit überwacht. Gegen diese

²⁷⁵ Hebrok, S. 3; Sielaff, Kriminalistik 1989, 141, 142.

²⁷⁶ Hebrok, S. 3.

²⁷⁷ Bundesrats-Drucksache 1014/01 zum „Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität“ vom 15.07.1992, BGBl. I 1302.

²⁷⁸ Schoreit, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 31; von Denkowski, Kriminalistik 2004, 369, 370; Forstenhäusler, Kriminalistik 1999, 738, 739.

kann sich dann wiederum aufgrund der Erkenntnisse ein Anfangsverdacht ergeben, der wiederum die Einrichtung einer TKÜ gegen diese ermöglicht. So kann sukzessive die ganze Organisation, in die der erste Tatverdächtige eingebunden war, erforscht und überwacht werden. Bei einem ersten Blick auf die Regelungen der Strafprozessordnung ist eine solche Vorgehensweise auch zulässig. Insbesondere können selbst Zufallsfunde nach § 477 Abs. 2 S. 2 StPO, der den Gedanken des hypothetischen Ersatzeingriffs normiert, jedenfalls dann verwendet werden, wenn ebenfalls eine Katalogtat nach § 100a StPO vorliegt. Selbst wenn keine Katalogtaten vorliegt, können die Zufallserkenntnisse zumindest als Spurenansatz verwendet werden²⁷⁹.

Allerdings ist diese Betrachtung nicht abschließend. Diese Regelungen haben nämlich tatsächlich zufällige Funde im Sinn. Bei Strukturermittlungen wird jedoch gezielt nach solchen Zufallsfunden gesucht. Den Begriff Zufallsfunde in diesem Zusammenhang zu verwenden wäre „nicht bloß fehlerhaft, sondern eine Sprach-Farce“²⁸⁰. Es handelt sich um „pseudo-zufällig Funde“²⁸¹. Diese Betrachtung wird dadurch bestärkt, dass es, um beim Eingangsbildeten Beispiel zu bleiben, sogar soweit geht, dass eine TKÜ nicht beendet wird, sondern aus taktischen Erwägungen weiter geschaltet bleibt, obwohl der Beschuldigte zweifelsfrei bereits überführt werden könnte²⁸². So muss man insoweit zu dem Ergebnis kommen, dass eine so geführte Strukturermittlung regelmäßig nicht auf die strafprozessuale Ermächtigungsgrundlage gestützt werden kann, da die tatbestandlichen Voraussetzungen nur scheinbar aber nicht tatsächlich vorliegen²⁸³. Strukturermittlungen widersprechen in einer solchen Form der Grundkonzeption der Strafprozessordnung hinsichtlich der Bestimmung der Eingriffsvoraussetzungen²⁸⁴.

Dies besagt jedoch nichts über die Zulässigkeit anders gestalteter Strukturermittlungen etwa beim Einsatz einer Vertrauensperson, eines Verdeckten Ermittlers oder bei einer anderen Vorgehensweise der Sicherheitsbehörden. Vielmehr ist die Zulässigkeit von Strukturermittlungen immer am konkreten Einzelfall zu prüfen. Eine generelle Aussage über die Zulässigkeit ist nicht möglich. Insbesondere der Beurteilungsspielraum beim Tatverdacht und die Einschätzungsprärogative der Ermittlungsbehörden eröffnen einen weiten

²⁷⁹ Meyer-Goßner, § 477 StPO Rn 5.

²⁸⁰ In einem anderen Zusammenhang so auch Paeffgen/Gärditz, KritV 2000, 65, 70.

²⁸¹ Der Begriff stammt ebenfalls von Paeffgen/Gärditz, KritV 2000, 65, 70.

²⁸² Hebrok, S. 3.

²⁸³ Ebenfalls ablehnend jedoch insgesamt mit anderer Begründung Hebrok, S. 92; Ziercke, DuD 1998, 319, 321.

²⁸⁴ Jahn, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 562.

Spielraum für solche Arten von Ermittlungen. Allerdings bleibt eine generelle Skepsis angebracht. Die Grenze ist jedenfalls bei willkürlichen oder sachfremden Vorgängen zu ziehen und wenn die Ermittlungen auf völlig unbeteiligte Personen des Umfelds erstreckt werden²⁸⁵.

Daneben ist zu beachten, dass viele Bundesländer mittlerweile zum Beispiel die präventive Telekommunikationsüberwachung in den Polizeigesetzen verankert haben²⁸⁶. Dies ermöglicht, eine Strukturermittlung am Anfang zumindest auch auf präventive Rechtsgrundlagen zu stützen und erst ab Bestehen eines Tatverdachts die strafprozessualen Maßnahmen zu ergreifen²⁸⁷.

Letztlich ist es auch möglich, die vorgestellten Verfahrensstadien zu kombinieren, etwa ohne tatsächliche Anhaltspunkte eine ganze kriminogene Struktur auszuforschen. Eine solche Vorgehensweise begegnet dann doppelten rechtsstaatlichen Bedenken.

e) Zusammenfassung zu Ermittlungen im Vorfeld

Bei all den vorgestellten Begriffen geht es – wertneutral gesprochen – um eine Vorverlagerung des Zeitpunkts des Tätigwerdens der Sicherheitsorgane. Die neuen Formen der Kriminalität und die „veränderte Bedrohungslage“²⁸⁸ scheinen ein solches Vorgehen zu erfordern. Doch auch wenn Vorermittlungen oder bestimmte Formen der Strukturermittlungen nach bisherigen Betrachtung nicht grundsätzlich unzulässig sind, bewegen sie sich doch in einem verfassungsrechtlich bedenklichen Raum. Vor allem deswegen sollte nicht die Praxis, sondern der Gesetzgeber eine Ausweitung der Kompetenzen vornehmen; sofern er dies für zweckmäßig erachtet. Dies würde auch eine bessere rechtsstaatliche Kontrolle durch die Gerichte ermöglichen, die bei dem Angreifen von Einzelmaßnahmen durch die Betroffenen nicht in dem Maße verwirklicht werden kann. Außerdem würden ausdrückliche gesetzliche Grundlagen auch den Strafverfolgungsbehörden ein höheres Maß an Vertrauen und Sicherheit in ihre Aufgaben und Kompetenzen bringen, wenn es um ein Handeln außerhalb der Grenzen des herkömmlichen Tatverdachts geht.

²⁸⁵ So auch *Jahn*, in: Albrecht/Fabricius, *Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts*, S. 545, 563.

²⁸⁶ Vergleiche beispielhaft § 23a PolgBW oder § 34 ThürPAG.

²⁸⁷ Ausführlich zur Strukturermittlung aufgrund präventiver TKÜ, von *Denkowski*, *Kriminalistik* 2004, 369.

²⁸⁸ *Jörg Schönbohm* (Innenminister des Landes Brandenburg), Schriftliche Fassung des Vortrags auf der Konferenz der DGAP am 13 Januar 2006, S. 6.

3. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Vorfeld internationaler terroristischer Straftaten

Nach dieser einleitenden Übersicht über die wichtigsten Erscheinungsformen eines vorverlagerten Tätigwerdens im Ermittlungsverfahren ist die Betrachtung nun auf BKA und GBA zu fokussieren. Dabei ist zum einen darzustellen, welche Besonderheiten sich insoweit für GBA und BKA ergeben und zum anderen welche Auswirkungen die Vorverlagerung auf die Zusammenarbeit beider Behörden hat.

Auch die beiden Bundesbehörden nehmen nämlich für sich in Anspruch, nicht ausnahmslos an die durch die Strafprozessordnung gezogene Grenze des Tatverdachts gebunden zu sein²⁸⁹. Gerade im Bereich des internationalen Terrorismus ist aus kriminaltaktischen und kriminalpolitischen Gründen eine äußerst frühzeitige Strafverfolgung sinnvoll. Dies sollte bereits an den Vorverlagerungstendenzen im Bereich des materiellen Strafrechts, speziell im Bereich der §§ 129 ff. StGB und §§ 89a, 89b StGB deutlich geworden sein. Gerade bei geplanten terroristischen Anschlägen könnte ein Abwarten bis zu (dem Versuch) der Straftat erhebliche individuelle Rechtsgutsverletzungen zur Folge haben. Daher ist auch das Bundesministerium des Inneren der Ansicht, dass „mehrere Vorgänge mit islamistisch-terroristischen Bezügen in der Vergangenheit hätten aufgeklärt werden können, wenn effektive Vorfeldmaßnahmen zur Verfügung gestanden hätten“²⁹⁰.

a) Vorermittlungen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

„GBA und BKA führen Vorermittlungen durch, wenn Hinweise auf in die Zuständigkeit des GBA fallende Straftaten bestehen, die der weiteren Konkretisierung bedürfen oder, etwa weil sie aus vertraulichen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen herrühren, die aktuelle noch nicht strafprozessual verwertbar sind“²⁹¹.

aa) Rechtliche Grundlagen der Vorfeldaktivitäten von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Grundsätzlich ergeben sich aus der Stellung von BKA und GBA als Bundesbehörden im Bereich der Strafverfolgung für den Bereich der Vorfeldaktivitäten keine anderen rechtlichen Ergebnisse als für ihre korrespondieren-

²⁸⁹ Griesbaum, in: Griesbaum, FS Nehm, S. 125, 131.

²⁹⁰ Gesetzesbegründung für den Gesetzentwurf vom 12.10.2001 zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, S. 10.

²⁹¹ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. d).

den Einrichtungen auf Länderebene. Daher könnte eigentlich auf die oberen Ausführungen verwiesen werden. Doch wird gleich zu sehen sein, dass es doch einige gravierende Unterschiede gibt.

Der Generalbundesanwalt ist als Staatsanwaltschaft an die Voraussetzungen der Strafprozessordnung gebunden. Das bedeutet, dass die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens auch für ihn das Vorliegen eines Tatverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO voraussetzt. Gleichzeitig darf er jedoch mit der hier vertretenen Meinung für sich in Anspruch nehmen, Vorermittlungen durchzuführen. Jedenfalls insoweit als es in diesem Verfahrensstadium zu keinen Grundrechtseingriffen kommt.

Für das Bundeskriminalamt gilt grundsätzlich dasselbe, soweit es in seiner Strafverfolgungsfunktion auftritt. Soweit das BKA nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG strafverfolgend tätig wird, ist es Polizei im Sinne der Strafprozessordnung und damit gleichsam an deren Voraussetzungen gebunden.

Es könnten sich für das BKA jedoch möglicherweise aus dem Bundeskriminalamtsgesetz Besonderheiten ergeben was den Bereich des Tätigwerdens im Vorfeld des Tatverdachts betrifft. Bereits im Bundeskriminalamtsgesetz von 1951²⁹² lautete § 4 Abs. 1 BKAG (1951):

„Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung sowie die Verfolgung von strafbaren Handlungen bleiben Sache der Länder“.

Diese Formulierung wurde auch im Bundeskriminalamtsgesetz von 1969²⁹³ beibehalten. Durch das Bundeskriminalamtsgesetz von 1973²⁹⁴ wurde die Formulierung allerdings um einen Halbsatz ergänzt. § 5 Abs. 1 BKAG (1973) lautete damals:

„Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung und die Verfolgung von strafbaren Handlungen bleiben Sache der Länder, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“.

Die Aufnahme des letzten Halbsatzes war wegen der Einführung von originären Zuständigkeiten des BKA im Bereich der Strafverfolgung als notwendig erachtet worden. Dennoch waren die Formulierungen damals rein deklaratorischer Natur, da die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder bereits verfassungsrechtlich vorgegeben war.

Allerdings lassen sich aus dem Vergleich des § 5 Abs. 1 BKAG (1973) mit dem darauf folgenden § 5 Abs. 2 BKAG (1973) Rückschlüsse auf die

²⁹² Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamts vom 08.03.1951, BGBl. I S. 165, siehe Anhang 3 (BKAG von 1951).

²⁹³ Gesetz über die Änderung des Gesetzes zur Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamts vom 24.09.1969, BGBl. I S. 1717, siehe Anhang (BKAG von 1969).

²⁹⁴ Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamts vom 29.06.1973, BGBl. I S. 704, siehe Anhang 3 (BKAG von 1973).

Frage finden, inwieweit das BKA auch zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung berufen ist. Der Anfang des § 5 Abs. 2 BKAG (1973) lautete nämlich:

„Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163, 189 der Strafprozeßordnung) selbst wahr [...]“.

Betrachtet man diese Formulierungen, wird sichtbar, dass der Gesetzgeber sprachlich schon damals zwischen der Strafverfolgung und der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung getrennt hat. So ergibt sich aus dem Vergleich von § 5 Abs. 1 und § 5 Abs. 2 BKAG (1973), dass dem BKA nur die Aufgaben der Strafverfolgung übertragen wurden. Es wurde durch die gewählte Formulierung auch noch einmal verdeutlicht, dass dem BKA keine Exekutivaufgaben zu vorbeugenden Straftatbekämpfung übertragen sind²⁹⁵. Schon damals wurde überwiegend vertreten, dass „alles, was der aktuellen Strafverfolgung vorangeht, dem Polizeirecht zuzuordnen ist“²⁹⁶.

Das Bundeskriminalamtsgesetz von 1997²⁹⁷ hat jedoch die bisherige Formulierung nicht übernommen. Zusätzlich wurde der frühere § 5 Abs. 1 BKAG (1973) nicht mehr direkt bei den Normen zur Strafverfolgung, sondern in § 1 Abs. 3 BKAG (1997) gleichsam „vor die Klammer“ gezogen, um (weiterhin deklaratorisch) klarzustellen, dass diese Regelung für alle Bereiche des Bundeskriminalamtsgesetzes gelten soll. Der § 1 Abs. 3 BKAG lautet in der aktuellen Fassung:

„Die Verfolgung sowie die Verhütung von Straftaten und die Aufgaben der sonstigen Gefahrenabwehr bleiben Sache der Länder, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“.

Damit sind jedoch in der Sache keine Änderungen verbunden gewesen. Der Begriff der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ wurde nur deswegen ersetzt, weil er als missverständlich angesehen wurde. Dieser hätte nämlich die Vorstellung speisen können, vorbeugende Bekämpfung sei nur bei „Verbrechen“ im Sinne von § 12 StGB zulässig²⁹⁸. Daher wurde diese Formulierung im BKAG von 1997 durch den Begriff der „Verhütung von Straftaten“ ersetzt. Diese sprachliche Änderung hat jedoch keine Auswirkung auf das zu BKAG von 1973 gefundene Ergebnis. So lautet § 4 Abs. 1 BKAG dann auch:

²⁹⁵ Riegel, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 2 a).

²⁹⁶ Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn 193, vgl. auch § 1 Abs. 1 S. 2 des ME in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des Musterentwurf (Stand 12.03.1986).

²⁹⁷ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 07.06.1997, BGBl. I S. 1650, siehe Anhang 3 (BKAG von 1997).

²⁹⁸ Riegel, Bundespolizeirecht, § 5 Nr. 2 c) bb).

„Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr [...]“.

Womit deutlich wird, dass auch hier die Verhütung von Straftaten ausdrücklich ausgeschlossen ist. Damit zeigt sich, dass für das BKA im Vorfeldbereich keine anderen Grundsätze gelten als für die Polizei auf Landesebene. Es lassen sich aus dem Bundeskriminalamtsgesetz keine zusätzlichen Rückschlüsse auf die Zulässigkeit von Vorermittlungen, Initiativermittlungen oder Strukturermittlungen entnehmen. Insoweit bleibt es also bei den allgemeinen Ausführungen.

bb) Verfassungsrechtliche Besonderheiten bei Vorermittlungen durch Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Auch bei BKA und GBA kommen Vorermittlungen dann in Betracht, wenn die bei ihnen vorhandenen Informationen für sich genommen noch keine „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte“ beinhalten, die die Begehung einer Straftat als möglich erscheinen lassen²⁹⁹. Ziel solcher Vorermittlungen ist dann die Erforschung des Anfangsverdachts und damit die Klärung der Frage, ob ein Ermittlungsverfahren einzuleiten ist³⁰⁰.

Nach oben vertretener Ansicht sind Vorermittlungen zwar aus Gründen der Gleichheit generell zulässig. Allerdings sind im Vorermittlungsverfahren Grundrechtseingriffe nur unterhalb der Bagatellgrenze erlaubt. An dieser Stelle der Betrachtung könnte man auch für die Frage der Zulässigkeit von Vorermittlungen durch GBA und BKA stehen bleiben.

Allerdings sind BKA und GBA Bundesbehörden. Ihre Stellung als Strafverfolgungsorgane ist eine verfassungsrechtliche Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder. Für das BKA ergibt sich dies aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, so dass es jedenfalls dann zuständig ist, wenn eine zentrale Verbrechensbekämpfung erforderlich ist³⁰¹. Das BKA ist also nur für die in § 4 Abs. 1 BKAG normierten Straftaten zuständig, bei denen es sich um überregionale oder internationale handelt, deren Strafverfolgung zentral wahrgenommen werden muss³⁰².

Die Zuständigkeit des GBA für die Strafverfolgung ergibt sich dagegen nicht einmal ausdrücklich aus dem Grundgesetz. Auch Art. 96 Abs. 5 GG

²⁹⁹ s. oben D. II. 2. b) aa).

³⁰⁰ Wolter, in: Kreuzer/Jäger, Ehrengabe für Brauneck, S. 501, 511.

³⁰¹ Werthebach/Droste, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Rn 129.

³⁰² Riegel, Bundespolizeirecht, § 5 1. a); Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 4 Rn 2; ausführlich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des neuen § 4 Abs. 1 Nr. 5 BKAG Paeffgen, StV 2002, 336, 340; Middell, S. 247.

begründet diese Zuständigkeit nicht, sondern setzt sie stillschweigend voraus. Allerdings wird übereinstimmend vertreten, dass dem Bund auf dem Gebiet des Staatsschutzes die Zuständigkeit kraft Natur der Sache zusteht³⁰³. Die Verfolgung durch die Zentralgewalt und die Aburteilung durch ein Zentralgericht entsprechen nämlich für diese Delikte der Tradition des deutschen Gerichtsverfassungsrechts seit der Gründung des Reichsgerichts³⁰⁴. Eine Zuständigkeit des GBA ist jedenfalls für solche Taten begründet, die die Interessen des Bundes als Zentralstaat oder den Gesamtstaat berühren und die unter gleichartigen Taten so herausragen, dass eine zentrale Verfolgung zur Wahrnehmung der Interessen geboten ist³⁰⁵. Der GBA ist damit gemäß § 142a Abs. 1 GVG ausschließlich für die in § 120 GVG aufgeführten Staatsschutzdelikte verantwortlich.

Führen GBA oder BKA, oder GBA und BKA gemeinsam nun Vorermittlungen durch, müssen sich diese Vorermittlungen auch auf die ihnen zugewiesenen Deliktsbereiche beziehen. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung vor. Beim GBA betrifft die Aufnahme von Vorermittlungen zusätzlich noch die Frage des gesetzlichen Richters gemäß Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG, die sich mittelbar aus der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft ableitet. Problematisch ist allerdings, dass in Situationen, in denen Vorermittlungen regelmäßig in Betracht kommen, die Datenlage notwendigerweise entsprechend dürftig und vage ist. Ansonsten könnte nämlich bereits ein ordentliches Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Die Einschätzung der Voraussetzungen, die für die Zuständigkeit von GBA und BKA begründenden Elemente ist deswegen im Vorermittlungsverfahren logischerweise erschwert.

Dazu kommen beim GBA bei Vorermittlungen gerade im Bereich der evokativen Zuständigkeit nach § 120 Abs. 2 GVG zusätzliche Probleme auf. Dort ist der GBA gerade nur ausnahmsweise zuständig, wenn der Fall eine besondere Bedeutung aufweist. Diese ist gegeben, wenn es sich unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzungen der individuellen Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten um ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichen Gewicht handelt, das seine besondere Bedeutung dadurch gewinnt, dass es die den § 120 Abs. 2 GVG zugrunde liegenden Schutzgüter des Gesamtstaats in einer Weise angreift, dass ein Einschreiten des Generalbundesanwalts und eine Aburteilung durch ein Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht geboten ist³⁰⁶. Im Vorermittlungsverfahren wird eine abschließende Klärung dieser Frage praktisch kaum möglich sein, weswe-

³⁰³ Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 96 GG Rn 47.

³⁰⁴ Welp, NStZ 2002, 1, 3.

³⁰⁵ Welp, NStZ 2002, 1, 6.

³⁰⁶ BGH, NStZ 2001, 265, 269.

gen eigentlich auf Vorermittlungen insoweit verzichtet werden müsste und diese den zuständigen Staatsanwaltschaften der Länder überlassen werden müssten. Dem wird jedoch entgegengehalten, dass eine sichere Einschätzung des Vorliegens der Voraussetzung aufgrund §§ 142a Abs. 4, 74 Abs. 2 GVG von Rechts wegen nicht erforderlich sei³⁰⁷.

Diese Auffassung widerspricht jedoch erstens dem eindeutigen Gesetzwortlaut. § 142a Abs. 4 GVG bestimmt lediglich, dass der GBA die Sache an die zuständige Landesstaatsanwaltschaft abzugeben hat, wenn die besondere Bedeutung des Falles „nicht mehr“ vorliegt. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass diese am Anfang des Ermittlungsverfahrens oder Vorermittlungsverfahrens vertretbar bejaht werden konnte; also zumindest, dass tatsächliche Anhaltspunkte das Vorliegen eines Staatsschutzdelikts mit der besonderen Bedeutung im Sinne der BGH-Rechtsprechung als möglich erscheinen lassen müssen. Der Wortlaut von § 142a Abs. 4 GVG erfasst jedoch gerade nicht die Fälle, in denen das Vorliegen der Voraussetzungen nicht einzuschätzen war.

Gegen die Auffassung des Bundesanwalts *Diemer* spricht zweitens die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Dieser sieht in dem Begriff der „besonderen Bedeutung“ zwar einen unbestimmten Rechtsbegriff, stellt dabei jedoch gleichzeitig klar, dass dem GBA bei der Beurteilung dieser Frage zwar ein Beurteilungsspielraum zusteht, dieser jedoch nicht der gerichtlichen Überprüfung entzogen ist³⁰⁸. Andernfalls wäre § 120 Abs. 2 GVG nicht mit Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar³⁰⁹. Zwar unterliegt der Beurteilungsspielraum des GBA im Ermittlungsverfahren mit dessen sich häufig ändernden Erkenntnisstand nur einer eingeschränkten Prüfung auf Vertretbarkeit³¹⁰. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der GBA die besondere Bedeutung des Falles bejahen kann, selbst wenn die vorhandenen tatsächlichen Momente wie im Vorermittlungsverfahren dies nicht zulassen. Aus dem in § 120 II S. 1 Nr. 3 GVG deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers ergibt sich nämlich, dass die die Strafverfolgung der dort aufgeführten staatsgefährdenden Delikte grundsätzlich auch dann in die Kompetenz der Bundesländer fällt, wenn sich die Tat gegen die Bundesrepublik als Gesamtstaat richtet³¹¹.

Dies zeigt, dass sich die aus § 120 Abs. 2 GVG ergebenden rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Probleme für den GBA im Vorermittlungsverfahren aufgrund der dürftigen Datenlage zusätzlich verstärken und

³⁰⁷ *Diemer*, NStZ 2005, 666, 667.

³⁰⁸ BGH, NStZ 2001, 265, 269; *Franke*, in: Löwe/Rosenberg, § 120 StPO Rn 6.

³⁰⁹ BGH, NStZ 2001, 265, 269.

³¹⁰ BGH, NStZ 2008, 146, 148; *Kissel/Mayer*, § 120 GVG Rn 6.

³¹¹ BGH, NStZ 2001, 265, 269.

damit eine neue Dimension bezüglich der Zulässigkeit von Vorermittlungen aufwerfen. Auch hier wäre zur Klärung der Sachlage und zur Schaffung von Rechtssicherheit auch und gerade für die handelnden Beamten eine gesetzliche Normierung wünschenswert.

cc) Zusammenarbeitssituationen und Kompetenzen
von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt
bei Vorermittlungen

Sowohl GBA wie auch BKA führen einzeln oder gemeinsam Vorermittlungen ungeachtet der dargestellten Problematik durch. Vorermittlungen werden vielmehr gerade im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus für unerlässlich gehalten, da dort vielfach Fallgestaltung auftreten sollen, in denen nur wenige tatsächliche Momente gegeben sind, die für das Vorliegen einer terroristischen Vereinigung sprechen³¹².

Vorermittlungen werden beim GBA unter dem *Aktenzeichen* ARP geführt³¹³. Dieses ist das allgemeine Register für Staatsschutzdelikte beim GBA. Erst ab Einleitung eines Ermittlungsverfahrens werden diese in das BJs-Register eingetragen³¹⁴. Diese Praxis widerspricht zwar § 47 der Aktenordnung für die deutschen Justizbehörden, ist aber dennoch zulässig, da dies maßgeblich dem Schutz des Betroffenen dient³¹⁵. In der Öffentlichkeit könnte bei Eintragung in ein (B)Js-Register nämlich der Eindruck entstehen, die Person sei bereits Beschuldigter, was jedoch im Bereich des Vorermittlungsverfahrens unzutreffend ist. Dadurch fehlt es quasi als Kehrseite an den sich aus der Beschuldigtenstellung ergebenden zusätzlichen Rechten.

Fraglich ist, welche *Kompetenzen* BKA und GBA im Bereich der Vorermittlungen zustehen. Auch hier kann insoweit auf die oben aufgeführte Diskussion verwiesen werden, als nach der hier vertretenen Auffassung Grundrechtseingriffe von BKA und GBA oberhalb der Bagatellgrenze im Vorermittlungsverfahren unzulässig sind und damit die strafprozessualen Zwangsmittel nicht zur Verfügung stehen³¹⁶. Dies gilt auch für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Zulässig ist allein die Nutzung eigenen Materials sowie nicht-hoheitliche sozialadäquate Handlungen, wie sie jedem Bürger erlaubt wären³¹⁷.

³¹² *Diemer*, NStZ 2005, 666, 667.

³¹³ Zu den Bedeutungen der Aktenzeichen und Register siehe unten E. I. 1.

³¹⁴ Bei den Länderstaatsanwaltschaften heißen diese Register AR (Allgemeines Register) und Js (Ermittlungssachen).

³¹⁵ *Senge*, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 712f. m. w. N.

³¹⁶ Dazu siehe oben D. II. 2. b) bb).

³¹⁷ *Hilger*, in: Wolter/Schenke, FS Hilger, S. 11, 14.

Zwar ist es für den GBA auch grundsätzlich zulässig, Anfragen um Übermittlung von Informationen auf freiwilliger Basis an andere Behörden zu senden³¹⁸. Problematisch ist jedoch die Frage, in welchem Umfang die angeschriebenen Behörden die gewünschten Daten übermitteln dürfen. Soweit das BKA betroffen ist kommt insbesondere § 10 Abs. 2 BKAG in Betracht. Diese Norm ermöglicht es dem BKA in seiner Funktion als Zentralstelle an andere Behörden als die Polizei Daten zu übermitteln. Soweit es sich dabei um präventiv-polizeilich erlangte Daten handelt, kommt eine Übermittlung jedoch schon deshalb nicht in Betracht, weil dann eine grundrechtsrelevante Zweckumwandlung vorliegt, für die es mangels Anfangsverdachts keine Rechtsgrundlage gibt³¹⁹. Bezüglich sonstiger Daten wird zwar vertreten, dass gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 2 BKAG eine Datenübermittlung zum Zwecke der Strafverfolgung zulässig sei und der Strafverfolgung natürlich auch das Übermitteln von Daten zur Klärung von ARP-Vorgängen diene³²⁰. Dagegen ist allerdings einzuwenden, dass mit der Übermittlung gerade erst geklärt werden soll, ob ein Fall der Strafverfolgung, also ein Anfangsverdacht vorliegt. Somit scheidet eine Übermittlung von Daten zumindest soweit es sich um personenbezogene Daten handelt aus. Daneben ist vor allem darauf abzustellen, dass schon in der Übermittlung der Daten – soweit sie personenbezogene Daten enthalten – ein relevanter Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung liegt. Eine Übermittlung von Daten durch das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle an den GBA kommt im Vorermittlungsverfahren gestützt auf § 10 Abs. 2 BKAG nicht in Betracht.

Fraglich ist auch, inwieweit eine *Zusammenarbeit von GBA und BKA im Vorermittlungsverfahren* zulässig ist. Insbesondere die Frage, ob der GBA das BKA im Vorermittlungsverfahren beauftragen oder um ein Tätigwerden gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG ersuchen kann, ist von besonderer Relevanz. Dagegen spricht der Wortlaut, der wiederum allein auf die Strafverfolgung abstellt. Es soll im Vorermittlungsverfahren – wie gerade ausgeführt – erst die Frage geklärt werden, ob ein Fall der Strafverfolgung gegeben ist. Allerdings liegt allein in der Beauftragung des BKA kein Grundrechteingriff. § 4 Abs. 2 BKAG hat bei dieser Betrachtung nur den Inhalt einer Auftragsnorm und betrifft nicht die Frage der Befugnisse. Daher kann der GBA das BKA auch in Fällen der Vorermittlung beauftragen³²¹. Im Ergebnis gilt dies auch für ein Tätigwerden der BKA-Beamten als Ermittlungspersonen des GBA nach § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG.

³¹⁸ Diemer, NSTZ 2005, 666, 668.

³¹⁹ Hilger, in: Wolter/Schenke, FS Hilger, S. 11, 14.

³²⁰ Diemer, NSTZ 2005, 666, 668.

³²¹ Im Ergebnis zustimmend auch Diemer, NSTZ 2005, 666, 667.

Soweit das BKA entweder aufgrund originärer Aufgabenzuweisung oder aufgrund Beauftragung durch den GBA Vorermittlungen durchführt, sind ihm nach dem bisher herausgearbeiteten nur solche Maßnahmen erlaubt, die nicht in Grundrechte eingreifen. Hier ergeben sich keine Unterschiede zu den erlaubten Maßnahmen der Länderpolizei, die bereits oben dargestellt wurden. Auch eine Datenübermittlung nach §§ 161, 163 StPO scheidet aus. Diese verweisen nämlich wiederum auf § 160 Abs. 1 StPO, welcher wiederum einen Anfangsverdacht für einen solchen Grundrechtseingriff voraussetzt. Denn § 161 StPO hat hier den Inhalt einer Befugnisnorm und nicht einer bloßen Aufgabenzuweisung.

Fraglich ist letztlich noch, ob das BKA bei geführten Vorermittlungen Datenerhebungen auf Grundlage von § 7 Abs. 2 BKAG durchführen kann³²². So wird der im Jahr 2002 eingeführte § 7 Abs. 2 BKAG mittlerweile als Kompetenznorm dafür angesehen, generell und ohne Notwendigkeit eines Anfangsverdachts Daten bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zu erheben³²³, eine Aufgabe die traditionell den Nachrichtendiensten zugeordnet ist. Richtigerweise ist § 7 Abs. 2 BKAG als eine Norm im Zusammenhang mit der Tätigkeit des BKA als Zentralstelle anzusehen und gerade nicht als eine solche bezüglich der originären Ermittlungsbefugnis³²⁴. Dies belegt schon als systematisches Argument der Regelungsstandort der Norm im „*Unterabschnitt 1. Zentralstelle*“. Nur soweit das BKA die Aufgaben der Zentralstelle wahrnimmt ist § 7 Abs. 2 BKAG anwendbar, nicht dagegen, wenn das BKA eigene Strafverfolgungsaufgaben durchführt. Dies schließt auch die Fälle der Vorermittlung ein. Dennoch ist wohl davon auszugehen, dass § 7 Abs. 2 BKAG im Gesetzgebungsverfahren nicht in diesem restriktiven Umfang verstanden wurde³²⁵ und wie die Ausführungen der Praktiker belegen, verstanden wird³²⁶.

³²² Grundlegend zu § 7 Abs. 2 BKAG siehe oben B. II. 3. a) ee) (1).

³²³ von *Denkowski*, *Kriminalistik* 2007, 292, 293.

³²⁴ Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG ist im Zusammenhang mit Art. 73 Nr. 10a GG zu lesen, also als Zentralstelle zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kriminalpolizei.

³²⁵ *Paeffgen*, *StV* 2002, 336, 340 ist ebenfalls der Ansicht, dass § 7 Abs. 2 BKAG wohl nicht so [nur auf Zentralstellentätigkeit bezogen] gemeint war.

³²⁶ So Bundesanwalt *Diemer*, *NStZ* 2005, 666 ff. Ob damit wie von *Denkowski*, *Kriminalistik* 2007, 292, 293 befürchtet „nach 55 Jahren der erste Schritt hin zur im Vorfeld ermittelnden politisch – polizeilichen Zentralstelle“ gemacht ist, sei dahingestellt.

dd) Normierte Ermittlungen im Vorfeld –
Gesetzentwurf zu § 7a BKAG in der geplanten Fassung von 12.10.2001:
Vorermittlungs- oder Vorfeldermittlungskompetenz?

Diese Fehlinterpretation von § 7 Abs. 2 BKAG beruht nicht zuletzt auf dem Umstand, dass dieser in einer ersten Entwurfsfassung des „Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ vom 12. Oktober 2001 durch einen neuen § 7a BKAG ergänzt werden sollte³²⁷. Dieser sollte dem BKA die Möglichkeit zum Tätigwerden bereits vor dem Vorliegen eines Anfangsverdachts ermöglichen, also eine Art gesetzliche normierte Kompetenz für Vorermittlungen schaffen:

„§ 7a BKAG – Feststellung zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für eine Straftat“

Das Bundeskriminalamt kann zur Feststellung, ob zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen, in den Fällen, in denen es für die Strafverfolgung nach § 4 Abs. 1 zuständig ist, personenbezogene Daten erheben sowie weitere Maßnahmen durchführen. Die Vorschriften der Strafprozessordnung über besondere Maßnahmen der Datenerhebung bleiben unberührt.

Letztlich ist diese Entwurfsfassung nie Gesetz geworden, da dieser „die Schmerzgrenze der öffentlichen Meinung wie auch der Justizressorts selbst unter dem noch recht frischen Eindruck des 11. September 2001 überstieg“³²⁸. Bereits in der Entwurfsfassung vom 02. November 2001 zum „Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ findet sich § 7a BKAG nicht mehr. Stattdessen ist der § 7 Abs. 2 BKAG in der schlussendlich Gesetz gewordenen Fassung vom 09.01.2002³²⁹ zumindest vom Wortlaut her nur moderat erweitert worden³³⁰.

Ohne schon hier in inhaltliche Kritik an diesem Gesetzentwurf einzusteigen, ist es doch generell begrüßenswert, dass eine gesetzliche Regelung für Vorermittlungen geschaffen werden sollte. Die herrschende Meinung und die Praxis erkennen sowieso die Zulässigkeit von Vorermittlungen – wie oben ausgeführt – grundsätzlich an. So ist es doch nur sinnvoll, den handelnden Beamten durch die Normierung dieser Praxis in einem Gesetz Handlungssicherheit zu verschaffen.

Problematisch ist allerdings, dass der Entwurf zu § 7a BKAG über das Ziel der Normierung einer Vorermittlungskompetenz für das BKA hinsicht-

³²⁷ Gesetzentwurf vom 12.10.2001. Nicht als Bundestags-Drucksache veröffentlicht, aber zu finden unter www.cilip.de/terror/atg-1.htm oder www.proasyl.de/texte/gesetze/brd/anti_terror/atg_gesetz.htm.

³²⁸ Rublack, DuD 2002, 202, 205.

³²⁹ BGBl. I S. 361.

³³⁰ Zur alten und neuen Fassung von § 7 Abs. 2 BKAG siehe oben B. II. 3. a) ee) (1).

lich seiner originären Strafverfolgungsaufgaben weit hinausgeschossen ist. Es ist zwar davon auszugehen, dass durch den Gesetzentwurf eigentlich nur eine Vorermittlungskompetenz für leichtere Grundrechtseingriffe im Vorfeld der in § 4 Abs. 1 BKAG normierten Tatbestände geschaffen werden sollte. Herausgekommen ist dabei jedoch tatsächlich eine Initiativermittlungskompetenz des BKA für die in § 4 Abs. 1 BKAG normierten Delikte. Während es innerhalb der Literatur einhellige Meinung ist, dass für Vorermittlung zumindest *tatsächliche Anhaltspunkte* vorliegen müssen, die eben noch nicht *zureichend* sind, fehlte es an einer solchen tatbestandlichen Eingrenzung bei dem geplanten § 7a BKAG. Vielmehr wären damit verdachtsunabhängige Recherchen aller Art möglich. Daneben wäre der Regelungsstandort innerhalb des Unterabschnitts „Zentralstelle“ verfehlt gewesen, da es sich doch tatsächlich um eine Maßnahme in Zusammenhang mit der Strafverfolgung handelt.

Positiv hervorzuheben ist jedoch die in dem Entwurf vorgesehene Begrenzung auf leichte Grundrechtseingriffe vergleichbar mit der Generalklausel in § 163 StPO, da die *„besonderen Maßnahmen der Datenerhebung der Strafprozessordnung unberührt“* bleiben sollten.

Am schwersten würde jedoch eine durch § 7a BKAG vorgenommene Verschiebung des Verhältnisses von BKA zur Staatsanwaltschaft und damit auch zum GBA wiegen. Durch die Normierung von § 7a BKAG wäre im Gegenschluss nämlich davon auszugehen, dass Vorermittlungen grundsätzlich unzulässig sind. Damit wären diese auch der Staatsanwaltschaft verwehrt. Das BKA wäre in diesem Bereich, der im direkten Zusammenhang mit der Strafverfolgung steht, selbständig und nicht der Kontrolle der Staatsanwaltschaft unterstellt, da diese *noch* gar nicht zuständig wäre. Dies wäre wohl kaum mit der Rolle der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ zu vereinbaren, sondern würde zu einer grundsätzlichen Verschiebung der Verhältnisse von BKA zur Staatsanwaltschaft führen.

Daher hätte sich eine Normierung – die aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit durchaus wünschenswert wäre – in der Strafprozessordnung angeboten. So sieht dies etwa der Alternativentwurf „Reform des Ermittlungsverfahrens“ vor, durch den ein neuer § 159a StPO geschaffen werden soll, der mit bestehenden Tatsachen eine Eingriffsschwelle und detaillierte Voraussetzungen für die Eingriffsmittel normiert³³¹.

Wegen dieser Vorgeschichte des § 7 Abs. 2 BKAG in der heutigen Fassung sehen einige Stimmen in der Literatur in diesem nur „eine schlecht kaschierte Umschreibung für verdachtsunabhängige Ermittlung, die dasselbe

³³¹ Zu dem Alternativentwurf und der Wortlaut des § 159a StPO, *Wolter*, in: Kreuzer/Jäger, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 512.

Ziel wie § 7a BKAG verfolge“³³². Dass dies von der Ausgestaltung des Wortlauts des § 7 Abs. 2 BKAG nicht zutrifft, wurde bereits oben dargelegt³³³. Anhaltspunkte dafür, wie § 7 Abs. 2 BKAG in der Praxis gehandhabt wird, ergeben sich aus diesen Feststellung freilich nicht.

*b) Vorgehen des Bundeskriminalamts im Vorfeld
am Beispiel eines Falls von nationalem Terrorismus*

Viele Beispiele für vom BKA und GBA durchgeführte Vorermittlungen finden sich nicht. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass ein Großteil der durchgeführten Vorermittlung nicht zu einem Ermittlungsverfahren führt. Dies zeigt auch eine Auswertung der unter ARP-Aktenzeichen geführten Vorermittlungen beim GBA im ersten Halbjahr 2003 durch *Senge*. Dieser stellt fest, dass von 342 Verfahren lediglich 18 in ein Ermittlungsverfahren (BJS-Register) übergeleitet wurden³³⁴. Daneben werden bei Vorermittlungen häufig nur interne Abfragen oder Abklärungen durchgenommen, sodass deren Durchführung nach außen nicht wahrgenommen werden kann.

aa) Die Webseite des Bundeskriminalamts als Ausgangspunkt
strafrechtlicher Ermittlungen

Das BKA hat jedoch im Zusammenhang mit einem Fall des nationalen Terrorismus selbst ein heikles Beispiel für ein Handeln im Vorfeld des Tatverdachts geliefert³³⁵. Das BKA betreibt unter der Adresse www.bundeskriminalamt.de eine Webseite, auf der es Informationen über seine und sonstige kriminalpolizeiliche Tätigkeiten bereitstellt. Unter anderem gibt es auch einen Bereich über aktuellen Ermittlungen des BKA unter dem Punkt „offene Tatkomplexe“. Dort berichtet das BKA auch über die Ermittlungen zur sogenannten „militanten gruppe“, der unter anderem Brandanschläge auf Fahrzeuge der Bundeswehr vorgeworfen wurden. Nach Informationen der Zeitung „Tagesspiegel“ hat das BKA seit September 2004 die IP-Adressen aller Internetnutzer gespeichert, die sich über den Tatkomplex „militante

³³² *Middel*, S. 250; kritisch auch *Düx*, ZRP 2003, 189, 190 in Fn. 5; *Pütter*, CILIP (71) 2002, 66, 68 spricht von „Initiativermittlungen“.

³³³ s. oben B. II. 3. a) ee) i.

³³⁴ *Senge*, in: *Michalke*, FS Hamm, S. 701, 717 f.

³³⁵ Zumindest zu Beginn der Ermittlung verdiente diese noch die Bezeichnung „terroristisch“. Der BGH hat Ende 2007 festgestellt, dass es sich nicht um eine terroristische, sondern „nur“ um eine kriminelle Vereinigung iSv § 129 StGB gehandelt hat, BGH NJW 2008, 86. Bis dahin wurde das Verfahren von GBA und BKA aber wegen eines § 129a StGB-Verdachts geführt.

Gruppe“ informiert haben (sogenannter „Honeypot“)³³⁶. Die Bundesregierung hat später eingeräumt, dass diese Praxis sogar schon seit Juli 2001 besteht³³⁷. Allerdings hat das BKA nicht nur die IP-Adressen gespeichert, sondern nach Angaben der Bundesregierung darüber hinaus auch einen Teil der Besucher der Webseite namentlich identifiziert³³⁸. Diese Daten wurden dann wiederum mit weiteren polizeilichen Datenbanken abgeglichen³³⁹.

bb) Rechtsnatur von IP-Adressen

Um die dahinter stehende Problematik zu verstehen, ist zunächst die Rechtsnatur von IP-Adressen und deren Speicherung zu klären. Innerhalb dieses Bereiches ist noch vieles strittig, sodass hier nur die grundlegenden Problematiken wiedergegeben werden können, die für das Verständnis des Vorgehens des BKA notwendig sind. Jeder Internetnutzer braucht einen Internetzugang, den er bei einem sogenannten Internet Service Provider (ISP) beantragen kann, indem er mit diesem ein entsprechendes Vertragsverhältnis schließt. Grundsätzlich bekommt dann jeder Nutzer, sobald er sich in das Internet einwählt, eine neue (dynamische) IP-Adresse zugewiesen³⁴⁰. Jede IP-Adresse ist zu jedem Zeitpunkt nur einmal vergeben, so dass sich diese einem Rechner beziehungsweise Anschlussinhaber zuordnen lässt. Die IP-Adresse ist allerdings nur eine Nummernfolge ohne weitere Informationen. Nur der ISP kann aufgrund der IP-Adresse und der Zeitangabe zuordnen, von welchem Anschluss der Zugriff mit dieser IP-Adresse erfolgt ist³⁴¹. Damit kann dann grundsätzlich auch der Nutzer persönlich ermittelt werden.

In der Literatur sind dabei vor allem zwei Probleme umstritten. Zum einen ob IP-Adressen als solche personenbezogene Daten im Sinne von § 3I BDSG darstellen, zum anderen auf welcher Rechtsgrundlage die Herausgabe der IP-Adressen erfolgen könnte. Zum ersten Komplex wird in Rechtsprechung und Literatur vertreten, dass IP-Adressen personenbezogene Daten sind, da zumindest die theoretische Möglichkeit – unter Umständen

³³⁶ *Schönball/Meisner*, Tagesspiegel, 01.10.2007, „Der falsche Klick“.

³³⁷ Bundestags-Drucksache 16/6938, 07.11.2007, S. 2.

³³⁸ Bundestags-Drucksache 16/6884, 30.10.2007, S. 1 und S. 2.

³³⁹ Bundestags-Drucksache 16/6938, 07.11.2007, S. 3.

³⁴⁰ Bei dynamischen IP-Adressen bekommt der Nutzer jedes Mal eine neue IP-Adresse. Dies ist der Regelfall für den normalen Internetnutzer in Deutschland. Im Gegensatz dazu sind sogenannte statische IP-Adressen fest einem Nutzer zugewiesen. Dies sind oft juristische Personen, z. B. Firmen oder Universitäten.

³⁴¹ Weitere Informationen finden sich etwa bei *Schmitz*, in: Hoeren/Sieber, Teil 16.4, Rn 51 ff.; *Ritterhof*, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, Rn 59 ff.

mithilfe von Dritten – der Herstellung eines Personenbezugs besteht³⁴². Dagegen vertritt die herrschende Meinung einen relativen Begriff, nach dem der Personenbezug anhand der Kenntnisse der verarbeitenden Stelle zur ermitteln ist³⁴³. Somit hat nach dieser Ansicht eine IP-Adresse für den normalen Webseitenbetreiber (und somit auch für das BKA) keinen Personenbezug, da er diesen nicht ohne Hilfe des ISP herstellen kann. Die Frage ist jedoch höchstrichterlich soweit ersichtlich noch nicht entschieden³⁴⁴.

Geht man jedoch mit der herrschenden Meinung davon aus, dass es sich um nicht personenbezogene Daten handelt, dann liegt in der Speicherung allein der IP-Adressen kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Somit war für das Handeln des BKA insoweit noch keine Ermächtigungsgrundlage erforderlich. Dies scheint auch überzeugend, da das BKA allein durch die IP-Adresse praktisch keine weiteren Ermittlungsansätze hat.

Doch kommt hier die zweite Problematik ins Spiel. Die Frage, auf welcher Grundlage die Staatsanwaltschaft beziehungsweise die Polizei den ISP auf Herausgabe der Personendaten zu der dazugehörigen IP-Adresse verpflichten kann. Dies hängt davon ab, ob die IP-Adresse als Bestandsdatum oder als Verkehrsdatum anzusehen ist³⁴⁵. Wäre sie letzteres könnte die Auskunft nur auf § 100g StPO gestützt werden, welcher einen Richtervorbehalt enthält³⁴⁶. Die mittlerweile wohl herrschende Ansicht geht jedoch davon aus, dass es sich spätestens seit dem Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen vom 21. Dezember 2007³⁴⁷ bei der IP-Adresse als solcher nur um Bestandsdaten handelt. Somit ist ein Zugriff nach §§ 161, 163 StPO iVm § 113 TKG ohne Richtervorbehalt möglich³⁴⁸. Dieser Streit kann hier jedoch völlig dahinstehen. Sowohl § 100g StPO als auch § 161, 163 StPO iVm § 113 TKG haben nämlich eine Voraussetzungen gemeinsam, die im geschilderten Fall des BKA relevant ist: Beide erfordern einen Tatverdacht. Ein solcher liegt vor, wenn aufgrund zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte die Möglichkeit besteht, dass eine strafbare Handlung begangen wurde.

³⁴² LG Berlin, MMR 2007, 779 vorher AG-Berlin-Mitte, BeckRS 2007 18728; *Pahlen-Brandt*, DuD 2008, 34, 37; *Schaar*, Datenschutz im Internet, Kap. 3 Rn 174.

³⁴³ AG-München, MMR 2008, 860; Meyerdierks MMR 2009, 8, 9; *Schaffland/Wiltfang*, § 3 Rn 17.

³⁴⁴ Vgl. dazu jedoch die Ausführungen des BVerfG hinsichtlich der Vorratsdatenspeicherung bei IP-Adressen, BVerfG, BeckRS 2010, 46771.

³⁴⁵ Zu den Begriffen *Büttgen*, in: Hoeren/Sieber, Teil 16.3 Rn 72 bzw. Rn 93.

³⁴⁶ LG Frankenthal MMR 2008, 687; AG Offenburg, MMR 2007, 809.

³⁴⁷ BGBl. I S. 3198.

³⁴⁸ LG Köln, NStZ 2009, 352; LG Stuttgart, MMR 2005, 624; LG Offenburg, MMR 2008, 480.

cc) Bewertung der Vorgehensweise des Bundeskriminalamtes hinsichtlich der Nutzung der Webseite

Fraglich ist, ob diese im vorliegenden Fall gegeben waren. Vom parlamentarischen Staatssekretär im für das BKA verantwortlichen Bundesministerium des Inneren wird ausgeführt, dass nach der kriminalistischen Erfahrung Täter sich bei manchen Straftaten, insbesondere bei solchen, die ein großes öffentliches Interesse geweckt haben, regelmäßig über den Fortgang der Ermittlungen informieren³⁴⁹. Außerdem erfolge die Speicherung und Ermittlung der Anschlussinhaber nicht verdachtsunabhängig, sondern anlassbezogen im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens³⁵⁰. Die Bundesregierung fügt hinzu, dass das Vorgehen des BKA eine sinnvolle und effiziente Ermittlungsmaßnahme sei, die wertvolle Ermittlungsansätze liefern kann³⁵¹. Außerdem stütze der GBA diese Rechtsauffassung³⁵².

Fraglich ist jedoch, trotz all dieser Argumente, welche tatsächlichen Anhaltspunkte diesen Tatverdacht in dem aktuellen Ermittlungsverfahren begründet haben. Allein in dem Besuch einer zu diesem Zeitpunkt noch vollkommen anonymen Person auf der Webseite des BKA liegen diese nicht³⁵³. Die gesamten zur Begründung hervorgebrachten Ausführungen sind allein kriminalistische Erfahrungen. Genauso gut könnte die Polizei bei sämtlichen Besuchern einer Pressekonferenz hinsichtlich einer Straftat eine Identitätsfeststellung durchführen, da theoretisch auch der Täter unter den Zuhörern sein könnte³⁵⁴.

Es liegt bei der Ermittlung der Besucher der BKA-Webseite vielmehr noch nicht einmal ein Fall der Vorermittlung vor. Dafür müssten nämlich, selbst wenn man Vorermittlungen für zulässig hält, zumindest tatsächliche Momente vorliegen. Bloße Vermutungen oder kriminalistische Erfahrungen können für sich nicht für die Durchführung einer Vorermittlung ausreichen³⁵⁵.

³⁴⁹ Stenographischer Bericht der 117. Sitzung des Bundestages am 10. Oktober 2007, Plenarprotokoll 16/117, S. 12099.

³⁵⁰ Bundestags-Drucksache 16/6884, 30.10.2007, S. 2.

³⁵¹ Bundestags-Drucksache 16/6938, 07.11.2007, S. 3.

³⁵² Stenographischer Bericht der 117. Sitzung des Bundestages am 10. Oktober 2007, Plenarprotokoll 16/117, S. 12099.

³⁵³ Auch der Verfasser hat die Webseite bereits besucht, um Informationen über das BKA zu erhalten.

³⁵⁴ Wobei diese Vorgehensweise auch in ähnlicher Weise in der Praxis vorkommt. Das BKA beobachtet etwa eine Hauptverhandlung gegen Mitglieder der „militanten Gruppe“ am Kammergericht Berlin. Dies erfolgt zu „Informationszwecken“, worunter sowohl Aus- und Fortbildungszwecke wie auch die Unterrichtung der Leitung des BKA sowie der politischen Entscheidungsträger fällt, Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 1 ff.

Es handelt sich vielmehr um einen Fall der mangels Rechtsgrundlage rechtswidrigen Vorfeldermittlung oder Initiativermittlung. Erst durch die Speicherung und Erhebung der Daten des Anschlussinhabers kann sich etwa aufgrund Verknüpfungen mit bereits gespeicherten polizeilichen Daten ein Tatverdacht ergeben.

Das Bundesinnenministerium hat am 21. März 2009 daher nach Angaben von „Spiegel-Online“ bekannt gegeben, dass das BKA aufgrund der „rechtlich äußert zweifelhaften“ Vorgehensweise und des „möglichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, sowie aufgrund der Unsicherheit hinsichtlich der bestehenden Rechtsgrundlage die Speicherung der IP-Adressen gestoppt habe³⁵⁶. Weitere Ermittlungsansätze hat die Vorgehensweise des BKA übrigens nicht gebracht³⁵⁷.

Diese Beispiel zeigt, dass Initiativermittlungen auch beim Vorgehen des BKA gegen den nationalen Terrorismus vorkommen. Dies mag zwar aus Sicht der Ermittler kriminalpolitisch und ermittlungstaktisch wünschenswert sein. Es ist jedoch aufgrund der momentanen Rechtslage schlichtweg rechtswidrig. Es ist dabei davon auszugehen, dass eine solche Vorgehensweise auch bei der Verfolgung des internationalen Terrorismus praktiziert wird. Diesen Verdacht nährt auch die Vorgehensweise von BKA und GBA im Bereich der Strukturermittlungen, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen ist.

c) Begleitende ARP-Vorgänge beim Generalbundesanwalt

Eng im Zusammenhang mit dem Begriff der Vorermittlungen stehen die hier sogenannten begleitenden ARP-Vorgänge beim GBA. Wie bereits oben angesprochen handelt es sich bei dem Aktenzeichen ARP um das allgemeine Register für Staatsschutzdelikte beim GBA. Dagegen werden strafrechtliche Ermittlungsverfahren in Staatsschutzsachen unter dem BJs-Register geführt.

Bereits oben wurde angesprochen, dass der GBA in vielen Konstellationen, in denen (noch) kein Tatverdacht oder zumindest keine Tatverdacht bezüglich einer Straftat aus seinem Zuständigkeitsbereich besteht diese unter dem ARP-Aktenzeichen Akten angelegt und die Vorgänge verfolgt. Dies betrifft etwa laufende Verfahren der Landesstaatsanwaltschaften und Lan-

³⁵⁵ Jahn, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 74; Meyer-Goßner, § 152 StPO Rn 4a.

³⁵⁶ „Spiegel-Online“ vom 21.02.2009, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,614630,00.html.

³⁵⁷ Biermann, ZEIT ONLINE, 30.06.2009 „Die Leimruten des BKA“.

deskriminalämter im Bereich des Staatsschutzes³⁵⁸. Um gegebenenfalls eine schnelle Übernahme der Verfahren zu ermöglichen, werden diese Verfahren begleitet und die Informationen in den ARP-Akten abgelegt. So kann eben auch, im Rahmen von Vorermittlungen beim GBA geprüft werden, ob die eigene Bewertung zu einer abweichenden Ansicht insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit kommt.

Ähnliches wäre etwa auch im Rahmen von Informationen der Geheimdienste denkbar. So könnte es Fälle geben, in denen die Geheimdienste Informationen an die Strafverfolgungsbehörden liefern, wobei diese Informationen jedoch unverwertbar sind, da beispielsweise die Zeugen nicht bekannt oder zumindest aufgrund der Interessen der Nachrichtendienste nicht genannt werden dürfen. In solchen Konstellationen bietet sich ebenfalls ein Vorgehen an, bei dem diese Informationen eben noch nicht als Ermittlungsverfahren, sondern lediglich im allgemeinen Register geführt werden. Gleichzeitig ermöglicht dies jedoch weitere (Vor-)Ermittlungen, etwa durch einem Abgleich mit bereits laufenden Verfahren auf Personenidentitäten oder in Datendanken, um solche Informationen zu erlangen, die die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ermöglichen.

Das Vorgehen des GBA entspricht insoweit vor allem also dem Bedürfnis bei Veränderungen der Sachlage möglichst schnell reagieren zu können und insoweit die notwendigen Informationen möglichst griffbereit zu haben, um keine vermeidbaren Verzögerungen zu erleiden. Rechtsstaatlich sind solche Vorgänge, wie auch Vorermittlungen, zwar gesetzlich nicht ausdrücklich normiert, jedoch unbedenklich, soweit durch das Vorgehen nicht in Grundrechte eingegriffen wird. Die doppelte Speicherung auch in den Akten des GBA ist zwar bei einem Personenbezug ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung jedoch soweit die erstmalige Speicherung rechtmäßig erfolgte von nur sehr geringer Eingriffsintensität.

Wenn der GBA ARP-Vorgänge angelegt hat betrifft dies auch das BKA. Dieses kann in solchen Fällen dann, mangels eingeleitetem Strafverfahren, keine strafprozessualen Zwangsmittel einsetzen. Vielmehr ist es insoweit auf die Tätigkeit im Rahmen der Zentralstelle beschränkt³⁵⁹. Das bedeutet, das BKA kann bei ARP-Vorgängen lediglich unverbindliche Anfragen stellen und Informationen, etwa Erkenntnisse der Nachrichtendienste, sammeln sowie auswerten³⁶⁰.

³⁵⁸ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. b).

³⁵⁹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. f).

³⁶⁰ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. b).

d) Strukturverfahren von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich internationaler Terrorismus

Besonders wichtig bei dem Vorgehen von BKA und GBA gegen den internationalen Terrorismus ist die Durchführung sogenannter Strukturverfahren. Bei Strukturermittlungen geht es nicht um die Aufklärung einer einzelnen Straftat, sondern um die Abklärung einer vermuteten kriminellen oder doch zumindest kriminogene Struktur in organisationsverdächtigem Vorfeld³⁶¹. Es sollen Strukturen aufgeklärt werden, die zur Organisation, zu Hintermännern, zur systematischen logistischen Tatvorbereitung und Tatplanung sowie zur möglichen organisierten Beuteverwertung gehören³⁶².

Außerdem ermöglichen es Strukturverfahren bei sehr vielen Hinweisen zu einem bestimmten Komplex, wie etwa im Zusammenhang mit dem 11. September 2001, auch solche Hinweise zu speichern, die für ein konkretes Personenverfahren nicht relevant sind³⁶³.

Die Notwendigkeit der Durchführung von Strukturermittlungen ergibt sich im Bereich des internationalen Terrorismus schon aus dem Aufbau der einschlägigen Tatbestände. Der Straftatbestand der „Bildung einer in- oder ausländischen Vereinigung“ ist nämlich ein Vereinigungsdelikt. Allein um eine einzelne Person nach § 129a StGB ggf. iVm § 129b StGB verurteilen zu können, muss der Nachweis geführt werden, dass eine „Vereinigung“ im Sinne des Tatbestandes bestand. Dies ist nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Meinung der auf eine gewisse Dauer angelegte freiwillige organisatorische Zusammenschluss von mindestens drei Personen, die bei Unterordnung des Willens des einzelnen unter den Willen der Gesamtheit gemeinsame Zwecke verfolgen und sich untereinander als einheitlicher Verband fühlen³⁶⁴. Somit ergibt sich schon deshalb die faktische Notwendigkeit, nicht nur die Beteiligung einer einzelnen Person, sondern die gesamte Struktur der Vereinigung zu ermitteln. Daneben wäre es auch aus kriminaltaktischen Gründen nicht sinnvoll, nur gegen einzelne Personen vorzugehen, da ansonsten der Rest der Vereinigung hinsichtlich möglicherweise folgender weiterer Ermittlungen gewarnt werden würde.

³⁶¹ *Jahn*, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren, Kap. 1, Rn 82.

³⁶² *Ziercke*, DuD 1998, 319, 321; zu weiteren Konstellationen auch „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. a).

³⁶³ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 3. a).

³⁶⁴ BGH, NJW 2008, 1012; *Fischer*, § 129a StGB Rn 4, § 129 Rn 6.

aa) Ausgewählte Beispiele für Strukturverfahren

Beispiele für Strukturverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus gibt es zuhauf. So hat der GBA bereits bis August 1996 Strukturverfahren gegen Funktionäre der „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK³⁶⁵) geführt. Es bestand der Tatverdacht hinsichtlich einer sich „innerhalb des Funktionärskörpers der PKK gebildete terroristische Vereinigung auf Grundlage des § 129a StGB“³⁶⁶. Später wurde jedoch das Verfahren auf einen Verdacht nach § 129 StGB umgestellt. Ende Mai 2001 wurde vom GBA im Zusammenhang mit der Identitätskampagne der PKK ein neues Strukturverfahren eingeleitet³⁶⁷.

Daneben ermittelte das BKA im Jahr 2001 in einem Strukturverfahren gegen sechs Personen der extremistischen türkischen Organisation „Devrimci Halk Kurtulus Patisi Cephesi“ (DHKP-C) wegen Verstoßes gegen § 129a StGB³⁶⁸. Der GBA führte außerdem seit 09. Dezember 2003 ein Strukturverfahren gegen vierzehn Personen, die Mitglieder in einer ausländischen terroristischen Vereinigung namens AAI (Ansar al-Islam) gewesen sein sollen³⁶⁹. Zurzeit wird zudem ein Strukturverfahren gegen die sogenannten „Deutschen Taliban Mudjahedin“ geführt³⁷⁰.

Gemeinsam ist jedoch diesen Strukturverfahren, dass diese zwar also solche bezeichnet werden, doch nicht klar ist, welche Ermittlungsmaßnahmen GBA und BKA unter dieser Bezeichnung tatsächlich durchgeführt haben. Wie oben schon aufgeführt, haben zwar alle Strukturverfahren ein gemeinsames Ziel, die Aufdeckung krimineller Strukturen, die Wege dahin sind jedoch vielfältig.

Anders stellt sich dies bei den von GBA und BKA geführten Strukturermittlungen rund um den 11. September 2001 und das Netzwerk um die Person Osama Ben Laden dar. So hatte das BKA am 20. Januar 2000 dem GBA einen Bericht zu einer angeblich von Osama Ben Laden geführten terroristischen Vereinigung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland vorgelegt³⁷¹. Am 08. Juni 2000 legte das BKA dem GBA einen weiteren Bericht „*zu den Aktivitäten islamistischer Extremisten in Deutschland*“ vor³⁷².

³⁶⁵ „Partiya Karkerên Kurdistan“.

³⁶⁶ Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, S. 218.

³⁶⁷ Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, S. 218.

³⁶⁸ Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, S. 257.

³⁶⁹ Bundesministerium des Inneren, Verfassungsschutzbericht 2005, S. 210.

³⁷⁰ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 3. a).

³⁷¹ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

³⁷² Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

In beiden Fällen lehnte der GBA die Aufnahme eines Strukturermittlungsverfahrens ab³⁷³. Ziel des BKA war es in beiden Verfahren, die wirtschaftlichen und personellen Zusammenhänge der mutmaßlichen terroristischen Vereinigung zu konkretisieren. Es sollte die Existenz von Organisationsstrukturen Ben Ladens in der Bundesrepublik Deutschland geprüft werden³⁷⁴.

Nach dem 11. September 2001 kam es dann zur Einleitung der vom BKA geforderten Strukturverfahren durch den GBA. Die Einleitung von zwei dieser Strukturermittlungsverfahren erfolgte im Rahmen der Besonderen Aufgaben-Organisation USA (BAO-USA)³⁷⁵. Aus diesen lässt sich viel über die Vorgehensweise von GBA und BKA erkennen. Die Strukturverfahren sind zu unterscheiden von den Ermittlungsverfahren hinsichtlich der Strafbarkeit des Piloten Mohamed Atta und bekannten Gehilfen der Anschläge vom 11. September. Hinsichtlich dieser wurde bereits am 12. September ein Ermittlungsverfahren, jedoch auch im Rahmen der BAO-USA, eingeleitet. Diese werden in Abgrenzung zu Strukturverfahren auch „Personenverfahren“ genannt³⁷⁶.

Dem ersten im Zusammenhang mit der BAO-USA eingeleiteten Strukturverfahren lag die Annahme zugrunde, dass neben den bekannten Gehilfen von Atta noch weitere unbekannt gebliebene Mitglieder Teil einer terroristischen Vereinigung gewesen sein sollen. Ziel dieses Strukturverfahrens war es daher, bisher noch nicht identifizierte Personen ausfindig zu machen³⁷⁷.

Das zweite Strukturverfahren innerhalb der BAO-USA wurde aufgrund der Annahme eingeleitet, dass in Deutschland noch weitere Gruppierungen mit terroristischer Ausrichtung bestehen, die in ein internationales Netzwerk islamistischer Terroristen eingebunden sind³⁷⁸. Ziel war hier die Abklärung der Strukturen im Sinne des § 129a StGB ggf. iVm § 129b StGB.

bb) Vorgehensweise von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Führung vom Strukturverfahren

Beide Strukturverfahren wurden gegen Unbekannt geführt. Dies ist grundsätzlich auch unschädlich, da ein Tatverdacht nicht voraussetzt, dass

³⁷³ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

³⁷⁴ Bundestags-Drucksache 14/7247, 31.10.2001, S. 2.

³⁷⁵ Zu Struktur und Besonderheiten der BAO-USA siehe unten F. I. 6.

³⁷⁶ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 3. a); *Klink*, der Kriminalist 2003, 341, 343.

³⁷⁷ *Kersten*, Kriminalistik 2002, 7, 8.

³⁷⁸ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 6.

der oder die Täter namentlich bekannt sind³⁷⁹. Beiden Strukturermittlungen lagen Sachverhaltsgestaltungen zu Grunde, die aufgrund vager tatsächlicher Anhaltspunkte die Möglichkeit als gegeben erscheinen ließen, dass nach der kriminalistischen Erfahrung eine verfolgbare Straftat vorgelegen habe³⁸⁰. Es lag also, wenn die Anhaltspunkte auch nicht „zureichend“ gewesen sein sollten, doch zumindest ein Fall der im Grunde zulässigen Vorermittlung vor. Im Gegensatz zu der grundsätzlichen Vorgehensweise des GBA bei Vorermittlungen werden Strukturverfahren jedoch nicht unter einem ARP, sondern einem BJs-Aktenzeichen geführt³⁸¹.

Beide Strukturverfahren wurden aufgrund einer Beauftragung des BKA (innerhalb der BAO-USA) durch den GBA nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG aufgenommen³⁸². Dabei wäre auch eine originäre Zuständigkeit des BKA nach § 4 Abs. 1 Nr. 3b, 4 BKAG zumindest im Bereich des Möglichen gewesen.

Letztlich wurden beide Strukturverfahren ohne Anklageerhebung wieder eingestellt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Verfahren ergebnislos verlaufen wären. Vielmehr ist es Sinn und Zweck dieser Art von Strukturverfahren, die aufgrund vager Hinweise eingeleitet wurde, erst einmal die grundlegende Struktur mutmaßlicher terroristischer Organisationen zu ermitteln. Dies erfolgt vor allem auf Grundlage bereits beim BKA und GBA vorhandener Informationen. Insbesondere durch Neuauswertung von bereits vorhandenem Datenmaterial, aber auch aufgrund der Anforderung neuer Informationen von den Geheimdiensten und Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Sobald dann Personenzusammenhänge ermittelt wurden, werden dann auf dieser Grundlage neue selbständige Ermittlungsverfahren (Personenverfahren) zu einem ganz konkreten Sachverhaltskomplex eingeleitet³⁸³. Dabei kommt es dann verstärkt zum Einsatz strafprozessualer Zwangsmaßnahmen. Die Strukturverfahren selbst werden daraufhin eingestellt. Die Abtrennung der Personenverfahren darf allerdings aus kriminalistischer Sicht nicht zu früh erfolgen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass neue Informationen, die im abgetrennten Personenverfahren erlangt wurden,

³⁷⁹ *Beukelmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar, § 152 StPO Rn 8.

³⁸⁰ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 6.

³⁸¹ ARP ist das allgemeine Aktenzeichen für Staatsschutzdelikte beim GBA, unter dem unter anderem die Vorermittlungsverfahren geführt werden. BJs-Aktenzeichen werden dagegen grundsätzlich erst ab Einleitung eines Ermittlungsverfahrens vergeben. Siehe auch oben D. II. 3. b).

³⁸² Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 6.

³⁸³ *Klink*, der Kriminalist 2003, 341, 343; Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 6; „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. b).

nicht in das Strukturverfahren zurück transferiert werden und damit für dieses verloren gehen³⁸⁴.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Betrachtung der Zulässigkeit der vom BKA im Auftrag des GBA durchgeführten Maßnahmen ist zu differenzieren. Besteht ein Anfangsverdacht, wenn auch gegen eine unbekannte Person, ist die Einleitung eines (Struktur)Ermittlungsverfahrens zulässig. Das gleiche gilt auch, wenn nur tatsächliche Anhaltspunkte für das Bestehen eines Anfangsverdachts gegeben sind, also die Situation der Vorermittlung vorliegt. Auch dann kann grundsätzlich ein (Vorermittlungs-)Strukturverfahren eingeleitet werden. Allerdings sind dabei dann mangels Eingriffsgrundlage keine Grundrechtseingriffe zulässig, bis zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. In einem Strukturverfahren darf es jedoch nicht zur gezielten Suche nach Zufallsfunden kommen, da sonst hinsichtlich dieser Personen die Tatbestandsvoraussetzungen des Anfangsverdachts umgangen werden würden.

Bei der weiteren Vorgehensweise der Strukturermittlungen bestehen jedoch Bedenken. Zum einen ist fraglich, auf welcher Grundlage die Strukturverfahren nach Abschluss der Ermittlungen der Strukturen eingestellt werden. § 170 Abs. 2 StPO lässt eine Einstellung nur in begrenztem Umfang zu. Eine Einstellung aus rechtlichen Gründen erfolgt, wenn der Sachverhalt keinem Strafgesetz unterfällt oder ein nicht behebbares Verfahrenshindernis vorliegt³⁸⁵. Beides ist jedoch in den Fällen der Strukturermittlungen ersichtlich nicht der Fall. Eine Einstellung aus tatsächlichen Gründen erfolgt, wenn der Beschuldigte der Tat nicht hinreichend verdächtig ist, es also nach Auffassung des GBA an Beweisen für seine Täterschaft oder für Tatumstände, die ein gesetzliches Tatbestandsmerkmal ausfüllen, fehlt³⁸⁶. In den Strukturermittlungen ist jedoch auch dies nicht der Fall. Vielmehr haben diese Ermittlungen gerade Anhaltspunkte für die Strafbarkeit einer konkreten Person erbracht, die die Einleitung eines neuen Ermittlungsverfahrens begründen können. Eine Einstellung aus tatsächlichen Gründen kommt nach § 170 Abs. 2 StPO also auch nicht in Betracht. Die sonstigen Einstellungsgründe nach §§ 153 ff. StPO beziehungsweise wegen Verweisung auf den Privatklageweg liegen ebenfalls nicht vor³⁸⁷. Es fehlt also bei dieser Betrachtung an einem Einstellungsgrund für das Strukturverfahren.

³⁸⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. c).

³⁸⁵ *Schmid*, in: Karlsruher Kommentar, § 170 StPO Rn 14 und Rn 15.

³⁸⁶ *Schmid*, in: Karlsruher Kommentar, § 170 StPO Rn 18.

³⁸⁷ Zu den Voraussetzungen der Einstellungsgründe neben § 170 Abs. 2 StPO siehe etwa *Gorf*, in: Beck'scher Online-Kommentar, § 170 StPO Rn 14.

Nach anderer Ansicht handelt es sich bei der Überführung und der anschließenden Einstellung des Strukturverfahrens um einen rein aktenbezogenen Vorgang³⁸⁸.

Grundsätzlich könnte diese Vorgehensweise als unschädlich betrachtet werden. Sinn der limitierten Einstellungsmöglichkeiten ist vor allem Ausdruck des Legalitätsprinzips³⁸⁹. Im Grunde soll jede begangene Straftat auch verfolgt werden, wenn nicht ausnahmsweise ein Einstellungsgrund vorliegt. Daneben begrenzen die Einstellungsgründe aber auch die Ermittlungsbefugnis der Strafverfolgungsbehörden. Diese haben ein Verfahren einzustellen, wenn entweder kein hinreichender Tatverdacht mehr besteht oder ein Verfahrenshindernis vorliegt. Bei der Überleitung von Erkenntnissen aus einem Strukturermittlungsverfahren sind jedoch diese Zwecke nicht betroffen. Weder wird das Legalitätsprinzip verletzt, vielmehr wird diesem gerade durch die weitere Strafverfolgungstätigkeit Rechnung getragen, noch wird das Ermittlungsverfahren trotz Vorliegen von Einstellungsgründen fortgesetzt.

Bedenken ergeben sich bei der Vorgehensweise von GBA und BKA jedoch aus einem anderen Grund. Es besteht die Gefahr der selektiven Auswahl von Daten. Da die Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer Stellung als objektive Behörde im deutschen Strafrechtssystem nach § 160 Abs. 2 StPO sowohl belastende wie auch entlastende Umstände zu ermitteln hat, kommt dem Akteneinsichtsrechts des Verteidigers eine große Bedeutung zu. Spätestens nach Abschluss der Ermittlungen hat der Verteidiger nach § 147 Abs. 1 StPO ein unbeschränktes und unbeschränkbares Einsichtsrecht in die Akten, die dem Gericht vorliegen oder bei Anklageerhebung vorzulegen wären³⁹⁰. In einem aus einem Strukturverfahren übergeleiteten Personenverfahren sind dies jedoch grundsätzlich nur die danach entstandenen Akten. Die Akten aus dem Strukturermittlungsverfahren werden dem Gericht dabei gerade nicht vorgelegt. Durch die Auswahl der Informationen, die aus dem Strukturermittlungsverfahren in das Personenverfahren übernommen werden, kann der GBA also in erheblichem Umfang zumindest mittelbar die Position der Verteidigung beeinflussen. Dabei ist es dann Aufgabe des Gerichts zu klären inwieweit die Akten des Strukturverfahrens im Personenverfahren herangezogen werden können³⁹¹. Dabei ist jedoch problematisch, dass die „Herkunft“ eines Personenverfahrens aus einem Strukturermittlungsverfahren dem Verteidiger oft gar nicht bekannt sein wird und er deshalb eine Beizie-

³⁸⁸ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. b).

³⁸⁹ *Gorf*, in: Beck'scher Online-Kommentar, § 170 StPO Rn 1.

³⁹⁰ *Meyer-Göfner*, § 147 StPO Rn 13.

³⁹¹ Zum Recht auf Beiziehung von Spurenakten *Laufhütte*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 147 StPO Rn 7; *Meyer-Göfner*, *NSZ* 1982, 353.

hung der Akten auch nicht beantragen könnte. Allerdings ist es grundsätzlich auch für GBA und BKA wichtig, alle belastenden und entlastenden Erkenntnisse umfassend in das Personenverfahren zu überführen, da ansonsten die Grundlage für die Anklage fehlen würde³⁹².

Dennoch ist die Vorgehensweise bei der Überführung aus Personenverfahren schon deshalb brisant, weil im Ermittlungsverfahren entscheidende Weichen für die Sachverhaltsfeststellung im Hauptverfahren gestellt werden können³⁹³. Dies kann zu einer Schwächung der Position der Verteidigung im Hauptverfahren führen, sodass das GBA und BKA in solchen Strukturverfahren in besonderem Maße das Monopol der Selektion besitzt und damit den Beschuldigten von solchen Informationen ausschließt, deren entlastende Wirkung er nur selbst erkennen kann³⁹⁴. Allein wegen der bisher dargelegten Bedenken sind Strukturverfahren von GBA und BKA bereits als problematisch anzusehen, es gibt jedoch noch weitere Sonderfälle.

cc) „Strukturverfahren“ des Bundeskriminalamts

Neben den dargelegten Strukturverfahren des GBA in Zusammenarbeit mit dem BKA gab es auch Strukturverfahren, die allein vom BKA geführt wurden. In diesen Fällen zeigen sich zusätzliche Bedenken gegen diese Art von Strukturverfahren.

Bei dieser Art von Strukturverfahren geht es nämlich um Ermittlungen, die das BKA innerhalb von kriminellen Formationen, speziell solchen der organisierten und terroristischen Kriminalität führt, zur Vorbereitung von eventuell notwendiger Strafverfolgung³⁹⁵. Es handelt sich also um eine Kombination aus Vorermittlungen sowie teilweise sogar Initiativermittlungen und Strukturermittlungen. Bevor es also zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die zuständige Staatsanwaltschaft kommt, prüft das BKA teilweise vorher im Rahmen solcher Strukturverfahren, ob Anhaltspunkte für kriminogene Strukturen vorhanden sind.

Diese Art der Verfahrensführung wird insbesondere durch die vielfältigen Zugriffsmöglichkeiten des BKA auf polizeiliche und sonstige Datenbanken wie etwa INPOL und Antiterrordatei ermöglicht, durch die in diesen Fällen eine erste Abklärung „am Schreibtisch“ getätigt werden kann.

³⁹² „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 2. b).

³⁹³ *Brüning*, ZIS 2006, 29, 30; *Weiler*, GA 1994, 561, 562; *Rüping*, ZStW 95 (1983) 894, 902; *Schlothauer*, in: *Widmaier/Barton*, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, B. § 3 Rn 1.

³⁹⁴ *Schünemann*, ZIS 2009, 484, 488.

³⁹⁵ *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 8.

In diesem Zusammenhang ist rechtlich nicht nur die Problematik der Vorfeld- beziehungsweise Initiativermittlungen gegeben, wenn noch nicht einmal tatsächliche Anhaltspunkte für Straftaten gegeben sind. Diese sind wie oben gezeigt unzulässig, unabhängig davon unter welchem Namen sie erfolgen. Die vom BKA geführten Strukturverfahren bereiten zudem Probleme im Bereich der Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, also bei Fällen den internationalen Terrorismus betreffend, hinsichtlich der Sachleitungskompetenz des GBA. Es können nämlich nicht einerseits strafrechtliche Ermittlungen geführt werden, diese jedoch andererseits als Strukturverfahren deklariert werden, um damit die Verfahrensherrschaft des GBA auszuschalten, der eigentlich alsbald nach Beginn eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, im Rahmen der Grenzen des § 163 Abs. 2 S. 1 StPO zu informieren wäre, damit er seine Leitungsbefugnis ausüben kann.

Grundsätzlich folgt jedoch auch hinsichtlich solcher vom BKA geführten Verfahren, dass Ermittlungen des BKA stets eine Einheit mit den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen bilden, auch wenn sie ohne Auftrag der Staatsanwaltschaft vorgenommen wurden³⁹⁶. Solche polizeilich geführten Strukturverfahren dürfen nicht anders behandelt werden als sonstige Ermittlungen. Da der Strafprozessordnung ein besonderes (kriminal-)polizeiliches Ermittlungsverfahren fremd ist³⁹⁷, kann es sich auch bei Strukturverfahren nur um eine besondere Form eines „normalen“ gegebenenfalls auch rechtswidrigen Ermittlungsverfahrens handeln.

Wie gesehen sind Strukturverfahren nicht ohne weiteres definierbar. Vielmehr werden unter diesem Begriff vielfältige Formen der Ermittlungstätigkeit gefasst, die von rechtlich unbedenklichen bis zu rechtlich fragwürdigen Vorgehensweisen reichen. Gerade wenn Strukturermittlungen in Form von Initiativermittlungen durch das BKA vor Bestehen eines Tatverdachts beziehungsweise überhaupt von tatsächlichen Anhaltspunkten geführt werden, ergibt sich aufgrund des Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage eine evidente Rechtswidrigkeit. Aber auch ansonsten bieten Strukturverfahren speziell von GBA und BKA vielfältige Problemlagen. Gerade die getrennte Aktenführung durch die Trennung in Strukturverfahren und daraus abgeleitete Personenverfahren ermöglicht die Auswahl der übernommenen Informationen durch das BKA und GBA und verringert nicht zuletzt damit die Rechtsschutzmöglichkeiten in einem eventuellen Hauptverfahren.

³⁹⁶ Patzak, in: Beck'scher Online Kommentar, § 163 StPO Rn 1; Meyer-Goßner, § 163 StPO Rn 1; BVerwG, NJW 1975, 893, 894.

³⁹⁷ BVerwG, NJW 1975, 893, 894.

e) Zusammenfassung zur Tätigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens

Dieses Kapitel hat keinesfalls alle Formen des Handelns im Vorfeld eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens abgedeckt. In vielen Bereichen kommt es zur Vorverlagerung des eigentlichen strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, ohne dass dies offensichtlich wird. Betrachtet man zum Beispiel die Zentralstellentätigkeit von BKA und GBA, dann wird erkennbar, dass auch in der heutigen Form der Datenverarbeitung eine Vorverlagerung stattfindet, indem die Daten so aufbereitet werden, dass sie bei aktuellen Entwicklungen leicht verknüpft werden können. Darauf ist im Abschnitt zur Zusammenarbeit von GBA und BKA bei der Datenverarbeitung noch intensiver einzugehen.

Aber auch Entwicklungen, die GBA und BKA nicht explizit betreffen, zeigen den momentanen Trend des „modernen Strafrechts“ zur Vorverlagerung. Als gutes Beispiel ist dafür etwa die verdachtslose Speicherung sämtlicher Telefonverbindungsdaten, die sogenannte Vorratsdatenspeicherung, zu nennen³⁹⁸. Diese ermöglicht es, auch ohne dass es zu einer Anordnung im Einzelfall kam, bei Bedarf rückblickend das Telekommunikationsverhalten von allen Bürgern der Bundesrepublik Deutschland nach zu verfolgen. Aber auch die Videoüberwachung öffentlicher Plätze oder die Maßnahmen der sogenannten Schleierfahndung sind nichts anderes als vorverlagerte strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen. Der Unterschied besteht jedoch in dem Umstand, dass diese praktisch ohne Tatbestandsvoraussetzungen auskommen, insbesondere fehlt es am im Strafprozessrecht maßgeblichen Tatverdacht. Daneben mangelt es auch an den prozessualen Rechten, die eine Beschuldigtenstellung im Strafprozess mit sich bringt.

Betrachtet man diese Entwicklung, so ist es nicht überraschend, dass auch das eigentliche Strafprozessrecht sich von den Fesseln der Eingriffsvoraussetzung in der Strafprozessordnung lösen möchte. Gerade BKA und GBA befinden sich in einer medial aufgeladenen Drucksituation mit der Politik auf der einen und den Medien beziehungsweise dem Bürger auf der anderen Seite. Dennoch kann dies allein nicht die Rechtfertigung für eine grenzenlose Ausweitung der Befugnisse sein.

Bezieht man die bisherigen Ausführungen zu Strukturermittlungen, Initiativ- und Vorermittlungen auf die konkrete Tätigkeit von GBA und BKA im Vorfeld des internationalen Terrorismus, dann zeigen sich zusätzliche Probleme. Die §§ 129 ff. StGB als die wichtigsten materiell-rechtlichen Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus sind selbst bereits Tatbestände, die den strafrechtlichen Schutz nach vorne verlagern. Um diese Tatbestände

³⁹⁸ BVerfG, BeckRS 2010, 46771.

zu verwirklichen, muss es zu keiner Verletzung individueller Rechtsgüter gekommen sein. Hinsichtlich dieser Tatbestände werden von GBA und BKA regelmäßig Ermittlungen im Vorfeld eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens durchgeführt. Das bedeutet also, dass Ermittlungen im Vorfeld eines Tatverdachts hinsichtlich eines Tatbestandes vorgenommen werden, welcher selbst wiederum bereits einen vorgelagerten Strafrechtsschutz begründet. Dabei könnte man von einer „doppelten Vorverlagerung“ sprechen.

So sinnvoll ein frühzeitiges Eingreifen ist, um die Begehung terroristischer Straftaten zu verhindern bei denen es zur Verletzung individueller Rechtsgüter kommt, so problematisch erscheint der von GBA und BKA gewählte Weg. Sie können zwar durchaus sehr vereinzelte Erfolge, wie etwa die Festnahme der Sauerland-Attentäter vorweisen, die absolute Mehrzahl der von GBA und BKA geführten Vorfeld-Ermittlungsverfahren betraf im Ergebnis jedoch Bürger denen keine oder nur sehr geringe strafrechtliche Vorwürfe gemacht wurden konnten. Selbstverständlich muss zur Verwirklichung der Funktion eines lückenlosen Strafrechtsschutzes auch im Bereich der normalen Kriminalität in Kauf genommen werden, dass Verfahren gegen Unschuldige durchgeführt werden. Dafür bestehen umfangreiche Schutzsysteme im geltenden Strafprozessrecht, um solche Fehler spätestens in einer gerichtlichen Hauptverhandlung zu korrigieren.

Problematisch ist jedoch, dies wird im Abschnitt zum Rechtsschutz zu intensivieren sein, dass es einerseits im Bereich des internationalen Terrorismus eingeschränkte Rechte des Betroffenen und auch eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten gibt. Erschwerend kommt dann hinzu, dass bei einer Tätigkeit von GBA und BKA im Vorfeld eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens die Rechtsschutzmöglichkeiten noch einmal eingeschränkt sind. Allein schon deshalb, weil diese Vorfeldaktivitäten in den Gesetzen nicht explizit geregelt sind. All dies wäre vielleicht noch akzeptabel, wenn sichergestellt werden würde, dass diese neue Ermittlungsmethoden auch signifikanten Verbesserungen der Sicherheitslage mit sich bringen. Doch gibt es praktisch keinerlei Kontrolle oder Auswertung hinsichtlich dieser Art von Ermittlungsmethoden von GBA und BKA. Sofern einmal tatsächlich von Evaluation in den Gesetzen die Rede ist, wird diese zu einer Farce verklärt, indem die handelnden Personen sich selbst evaluieren dürfen³⁹⁹.

Letztlich zeigt auch dieser Bereich, speziell am Beispiel der vom BKA geführten Strukturverfahren, dass auch hier eine Emanzipation des BKA von der Verfahrensherrschaft des GBA im Gange ist. Diese Vorgehensweise leistet einer Entwicklung Vorschub, die durch das neue Bundeskri-

³⁹⁹ Zur Problematik von staatlichen Evaluationen *Hoffmann-Riem*, ZRP 2002, 497; *Kant*, CILIP (77) 2004, 46; *Rublack*, DuD 2002, 202.

minalamtsgesetz zusätzliche Nahrung bekommen hat, wie der nächste Abschnitt zeigen wird.

III. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt in Randbereichen der Gefahrenabwehr bezüglich des internationalen Terrorismus

Ein sehr neues Problemfeld eröffnet die Einführung von Gefahrenabwehrkompetenzen für das BKA auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamtsgesetz vom 25. Dezember 2008⁴⁰⁰. Hier scheint sich unter anderen Problemen⁴⁰¹ ein neuer Kompetenzkonflikt zwischen BKA und GBA anzubahnen, der in seinen tatsächlichen Ausmaßen möglicherweise noch gar nicht vollständig überblickt werden kann.

1. Kompetenzkonflikte im Verhältnis der Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt zur Gefahrenabwehr durch das Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus

Die Ausgangslage wurde oben bereits dargestellt, ist jedoch hier noch einmal bezogen auf die neue Problematik kurz zusammen zu fassen: Der GBA ist für die Strafverfolgung hinsichtlich terroristischer Vereinigungen gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG zuständig. Im Ermittlungsverfahren kann er sich dabei des BKA bedienen, das regelmäßig originär über § 4 Abs. 1 Nr. 3a, 4 BKAG für die Strafverfolgung bei internationalen Vereinigungen zuständig ist und ansonsten vom GBA beauftragt werden kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG). Das gesamte Ermittlungsverfahren steht dabei unter der Leitungsbefugnis des GBA, insbesondere sind die Beamten des BKA in vollem Umfang weisungsgebunden, wie sich aus §§ 160, 161 StPO und § 163 StPO ergibt.

Demgegenüber räumt § 4a Abs. 1 BKAG dem BKA die Aufgabe ein, Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus vorzunehmen, wobei in Satz 2 insbesondere die Straftatverhütung hinsichtlich Taten von § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB hervorgehoben wird. Im Bereich der Gefahrenabwehr ist die Polizei allein verantwortlich. Ein Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft im präventiven Bereich gibt es nicht⁴⁰². Das gilt auch für den GBA als Staatsanwaltschaft auf Bundesebene hinsichtlich des BKA.

⁴⁰⁰ Art. 1 Terrorismusabwehrgesetz, BGBl. I S. 3083.

⁴⁰¹ s. oben B. II. 3. c) bb).

⁴⁰² *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 161 StPO Rn 55; *Meyer-Gofßner*, § 161 StPO Rn 13; *Wache*, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 32.

Somit scheint auf den ersten Blick die Abgrenzung eindeutig zu sein. Das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus ist nun praktisch fast immer den Bundes-Strafverfolgungsbehörden zugewiesen. Soweit es um die repressive Tätigkeit geht, ist der GBA zuständig. Voraussetzung ist das Bestehen eines Tatverdachts. Dagegen ist, soweit es um die präventive Tätigkeit geht, das BKA zuständig. Voraussetzung ist hier das Bestehen einer konkreten Gefahr.

Die eigentliche Problematik ergibt sich jedoch vor allem aus der Rechtsnatur des § 129a StGB. Dieser ist kein normaler Tatbestand. Vielmehr wird durch die besondere Konstruktion, aufgrund der abstrakten Gefährlichkeit einer solchen Vereinigung, die Strafbarkeit vorverlagert. Dadurch soll die Begehung der in § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB enumerativ aufgeführten Straftaten gerade mit Mitteln des Strafrechts verhindert werden. § 129a StGB hat damit schon selbst eine solche präventive Funktion, die über die des sonstigen Strafrechts hinaus geht. Die Verfolgung begangener Straftaten hat nämlich grundsätzlich eben auch die Reflexwirkung, dass künftige Straftaten verhindert werden⁴⁰³. Bei § 129a StGB ist die Präventivfunktion jedoch bereits im Tatbestand selbst und nicht erst in der (erfolgreichen) Strafverfolgung angelegt. Daneben ist § 129a StGB in der mitgliedschaftlichen Beteiligung ein dem Dauerdelikt ähnliches Delikt⁴⁰⁴. Lediglich bei der Tatmodalität der Gründung ist ein Erfolg in Gestalt des Zustandekommens der Vereinigung notwendig⁴⁰⁵.

Das heißt neben dem Bestehen der Vereinigung als solchem, schafft auch die mitgliedschaftliche Beteiligung eine – im Sinne des Polizeirechts – Gefahr für die von §§ 129 ff. StGB geschützten Rechtsgüter⁴⁰⁶. Ist also ein Anfangsverdacht nach § 129a StGB gegeben und sind aufgrund desselben Sachverhalts auch Anhaltspunkte für das Vorliegen einer konkreten Gefahr beziehungsweise für einen Fall der Straftatverhütung gegeben, dann stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit. Wer hat in diesen Konstellationen die Verfahrensherrschaft? Das BKA oder der GBA? Oder sind sogar beide gleichzeitig zuständig und das BKA dabei quasi in einer Doppelrolle aktiv?

⁴⁰³ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 9; *Plöd*, in: KMR, § 161 StPO Rn 23.

⁴⁰⁴ *Krauβ*, in: LK, § 129 StGB Rn 6.

⁴⁰⁵ *Lenckner/Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder, § 129 StGB Rn 18; insgesamt zu §§ 129 ff. StGB und insbesondere zur Frage der geschützten Rechtsgüter siehe oben C. III. 3.

⁴⁰⁶ Im Ergebnis ähnlich, *von Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410, 413.

a) Verfahrensherrschaft in Gemengelage im Allgemeinen

Das Problem der Verfahrensherrschaft in Gemengelage ist Gegenstand vielfältiger wissenschaftlicher Diskussionen, wobei eine endgültige Klärung der Frage noch nicht erreicht wurde. In der Literatur macht sich die Problematik vor allem an der Abgrenzung der Rechtsnatur doppelfunktionaler Maßnahmen, wie etwa der öffentlichen Videoüberwachung⁴⁰⁷, dem sogenannten „finalen Rettungsschuss“⁴⁰⁸ oder schlicht bei der Rechtsnatur erkenntnisdienlicher Behandlungen⁴⁰⁹ fest. Für den Betroffenen ist die Abgrenzung vor allem für die Frage des in Frage kommenden Rechtswegs relevant. Für die Akteure ist es die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage sie tätig werden können und im Bezug auf GBA und BKA ist es vor allem die Frage der Verfahrensherrschaft, die eine Abgrenzung notwendig macht.

Dabei wird ganz überwiegend zur Abgrenzung die Frage gestellt, in welchem Rechtsgebiet der Schwerpunkt der vorgenommen oder vorzunehmenden Maßnahme liegt⁴¹⁰. In abgewandelter Form wird bei der Fragestellung teilweise auch auf die mit einer Maßnahme verfolgte Zielsetzung abgestellt⁴¹¹, wobei sich die Ergebnisse regelmäßig nicht unterscheiden. Als Kriterien werden aus Strafverfolgungssicht die Stärke des Tatverdachts und die Schwere des Delikts sowie auf der anderen Seite der Rang des jeweils betroffenen Rechtsguts, der Grad der drohenden Gefahr und auch die Anzahl der betroffenen Rechtsgutsträger genannt⁴¹². Diese Abwägung lässt sich im Ergebnis auch Anlage A, B. III. Absatz 3 der RiStBV entnehmen⁴¹³.

Bekannt ist jedoch, dass es in der polizeilichen Praxis Fälle gibt, in denen eine Abgrenzung nach dieser herkömmlicher Formel versagt. Insbesondere, wenn ein Überwiegen eines Bereiches nicht feststellbar ist, also die Maßnahme sowohl repressive wie auch präventive Zwecke verfolgt, die in ihrem Wert gleichrangig sind, dann stellt sich die Frage, wie dies zu lösen ist.

⁴⁰⁷ BGH, NJW 1991, 2651 m. Anm. Merten, NJW 1992, 354.

⁴⁰⁸ Göddeke, NVwZ 2001, 1232; Westenberger, DÖV 2003, 627.

⁴⁰⁹ Meyer-Goßner, § 81b StPO, Rn 3f.; Ehrenberg/Frohne, Kriminalistik 2003, 737, 748.

⁴¹⁰ Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 122; Wohlers, in: SK-StPO § 163 StPO Rn 24, 25; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn 7f., 15; Jortzig/Kunze, Jura 1990, 294, 297; VGH BW, NVwZ-RR 1989, 412, 413; VGH München, BayVBl. 1986, 337f. Im Ergebnis auch schon BVerwG, NJW 1975, 893.

⁴¹¹ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 423; leicht abgewandelt Würtenberger/Heckmann, Rn 188ff.

⁴¹² Ehrenberg/Frohne, Kriminalistik 2003, 737, 742.

⁴¹³ Anlage A, B. III. Absatz 3 RiStBV „In diesem Falle ist nach dem Grundsatz der Güter- und Pflichtenabwägung jeweils für die konkrete Lage zu entscheiden, ob die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr das höherwertige Rechtsgut ist“.

Wenig überzeugend ist es dabei der Polizei eine Wahlmöglichkeit einzuräumen, auf welche Grundlage sie sich berufen möchte⁴¹⁴. Dagegen spricht schon, dass beide Felder von unterschiedlichen Grundprinzipien geprägt werden, die durchaus auch gegenläufig sein können. Während das präventiv-polizeiliche Handeln vom Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr geprägt ist, gilt für den repressiven Bereich: keine Strafverfolgung um jeden Preis⁴¹⁵. Daneben ist das Polizeirecht allgemein vom Opportunitätsprinzip beherrscht, während im Strafrecht das Legalitätsprinzip vorherrscht.

Auf der Ebene der Arbeit der Landespolizei ist dieses Abgrenzungsproblem weniger bedeutend. Da die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft in diesen Fällen vor allem in einer allgemeinen Verfahrensleitung besteht, kann die Polizei regelmäßig zwischen polizeilichen oder strafprozessualen Ermächtigungsgrundlagen wechseln, da dadurch die konkrete Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Daneben sind auch die Eingriffsbefugnisse der meisten Polizeigesetze denen der Strafprozessordnung durch die Entwicklungen der letzten Jahre mittlerweile durchaus vergleichbar. Auch der Rechtsschutz ist in beiden Varianten mittlerweile größtenteils gegeben, wobei allerdings die Beschuldigtenstellung bisher noch mit einer Reihe von Vorteilen behaftet ist gegenüber der Stellung als Störer.

*b) Verfahrensherrschaft in Gemengelagen im Verhältnis
von Generalbundesanwalt zu Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen
gegen den internationalen Terrorismus*

Während aus wissenschaftlicher Sicht ein solches Ergebnis auch auf Landesebene natürlich nicht hingenommen werden kann, ist es auf Ebene der Verfolgung des internationalen Terrorismus durch GBA und BKA wegen der herausgehobenen Bedeutung der Straftaten in sicherheitspolitischer Hinsicht auch aus praktischer Sicht keinesfalls hinnehmbar, dass eine unklare Gemengelage besteht. Vor allem kommt es im Bereich der neuen Kompetenzen des BKA nicht nur punktuell, sondern in erheblichem Umfang zu Überschneidungen mit Strafverfolgungsaufgaben. In den Fällen, in denen eine Gefahr bezüglich des internationalen Terrorismus nach § 4a Abs. 1 BKAG vorliegt, wird auch regelmäßig ein Anfangsverdacht hinsichtlich einer Straftat nach § 129a StGB ggf. iVm § 129b StGB vorliegen. Dies wird noch verschärft durch die Schaffung der neuen Vorfeldtatbestände in §§ 89a, 89b StGB, womit selbst bei einer von einem Einzeltäter ausgehenden Gefahr des

⁴¹⁴ So aber *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 229 ff.; *Dörschuck*, S. 34.

⁴¹⁵ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 122.

internationalen Terrorismus ein strafprozessualer Tatverdacht gegeben sein wird. In den meisten Fällen wird hinsichtlich der Strafverfolgungsaufgaben der GBA zuständig sein; bei §§ 129a, 129b StGB nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG generell, bei §§ 89a, 89b StGB gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 1, 74a Abs. 1 Nr. 2 GVG bei Vorliegen einer *besonderen Bedeutung* des Falles.

Da die ansonsten gültigen Abgrenzungsmethoden in solchen untypischen Gemengelage nicht greifen, wird daher zum Teil vertreten, dass es in diesem Bereich eine grundsätzliche „Dominanz der Prävention“ gebe⁴¹⁶. Das Strafverfahren sei nämlich nur Teil einer allumfassenden präventiven Aufgabe. In Anlage A, B. III. Absatz 4 RiStBV heißt es jedenfalls „*ist ein Einvernehmen darüber, welche Aufgabe in der konkreten Situation vorrangig vorzunehmen ist, [...] nicht herzustellen, so entscheidet hierrüber die Polizei*“. Auch wenn diese Ansicht in ihrer Allgemeinheit abzulehnen ist, so muss ihr jedoch zugegeben werden, dass im Einzelfall der durchaus gewichtige Belang einer wirksamen Strafrechtspflege gegenüber der Gefahrenabwehr zurückstehen können muss⁴¹⁷.

Rückschlüsse zu den Vorstellungen des Gesetzgebers zum Verhältnis von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung lässt die Gesetzesbegründung zur BKAG-Novelle zu: „*Ist eine Straftat im Sinne von § 4a Abs. 1 Satz 2 beendet und erwächst aus ihr auch sonst keine weitere Gefahr oder kein fort-dauernder Schaden für die öffentliche Sicherheit, kommt nur eine Tätigkeit des BKA im Rahmen der Strafverfolgung in Betracht*“⁴¹⁸. Andersherum gewendet kommt aus dieser Betrachtung eine strafverfolgende Tätigkeit erst nach Entdeckung und Überführung der Mitglieder und Unterstützer einer Vereinigung im Sinne von § 129a StGB in Betracht, außer die Vereinigung hätte zumindest einen Anschlag versucht⁴¹⁹. In allen anderen Fällen wäre die Verfahrensherrschaft des GBA wegen der präventiven Tätigkeit des BKA ausgeschlossen. Dem GBA wäre ein wesentlicher Teil seiner bisherigen strafrechtlichen Terrorismusverfolgung entzogen. Daher spricht etwa Roggan davon, „*dass das BKA [durch die Einführung von § 4a Abs. 1 BKAG] von der Verfahrensleitung durch die Generalbundesanwaltschaft weitreichend emanzipiert werden sollte*“⁴²⁰.

Umso mehr irritiert dies, da § 4a BKAG noch nicht einmal eine Informationspflicht des BKA gegenüber dem GBA vorsieht. Allenfalls über den

⁴¹⁶ Schäfer, GA 1986, 49, 56; Stümper, Kriminalistik 1979, 254, 256.

⁴¹⁷ BVerfGE 29 183, 194; Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 8 f.

⁴¹⁸ Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 22.

⁴¹⁹ Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 9.

⁴²⁰ Roggan, NJW 2009, 257, 258.

Umweg der Zentralstelle, wegen der Unterrichtungspflicht des BKA in der Gefahrenabwehrfunktion gegenüber der Zentralstelle nach §§ 13 Abs. 4, Abs. 1 S. 1 BKAG, welche wiederum eine Unterrichtungspflicht nach § 2 Nr. 2 BKAG gegenüber dem GBA als in diesem Fall zuständige Strafverfolgungsbehörde hat, ist überhaupt eine Weitergabe von Informationen de lege an den GBA in Fällen des § 4a BKAG möglich.

Dies zeigt schon, dass eine solche Regelung, auch wenn sie der Gesetzgeber möglicherweise im Sinn hatte, nicht überzeugt und auch verfassungsrechtlich nicht bestehen kann. Daher ist vielmehr eine völlig andere Sichtweise anzunehmen. Bei allen Konstellationen, in denen ein strafprozessualer Anfangsverdacht nach den §§ 129a, 129b StGB oder §§ 89a, 89b StGB⁴²¹ besteht und die Gefahrenabwehr nicht unzweifelhaft im Vordergrund steht, finden allein die strafprozessualen Rechtsgrundlagen Anwendung⁴²². Dieses Ergebnis stützt zum einen der Wortlaut des § 152 StPO. Wenn nämlich „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ verfolgbare Straftaten vorliegen, kommt nur Strafverfolgung in Betracht, zuvor präventive Tätigkeit⁴²³. Ansonsten wäre auch für jeden Beamten in solchen Gemengelagen eine doppelte Rechtmäßigkeitsprüfung durchzuführen, einmal polizeirechtlich und einmal strafprozessual. Zum anderen könnte eine Überlagerung durch Polizeirecht auch zu Problemen bei der Ausführungen von Weisungen nach § 161 Abs. 2 StPO führen, da die polizeirechtliche Bewertung gegebenenfalls dem angewiesenen Beamten die Möglichkeit geben könnte – scheinbar rechtmäßig – die angewiesene Handlung zu unterlassen⁴²⁴. Diese Rechtsunsicherheit wäre jedoch auf einem solch heiklen Gebiet nicht hinnehmbar, weder aus der Sicht der von den Maßnahmen Betroffenen noch aus der Sicht der handelnden Beamten.

Diese Ansicht schließt jedoch die Anwendung von Gefahrenabwehrrecht nicht in allen Situationen aus, in denen sowohl repressives wie auch präventives Vorgehen möglich wäre. Vielmehr kann im Einklang mit dem

⁴²¹ Die eine besondere Bedeutung im Sinne von § 74a Abs. 2 GVG aufweisen.

⁴²² Roggan, NJW 2009, 257, 258; Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 8f.; Merten, NJW 1992, 354, 355; Erb, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 10; Benfer, Rn 33; im Ergebnis auch von Denkowski, Kriminalistik 2008, 410, 413. a.A. Ehrenberg/Frohne, Kriminalistik 2003, 737, 742. Bäcker, S. 64, will zwar keinen grundsätzlichen Vorrang des Strafrechts postulieren, fordert jedoch in erweiterter teleologischer Auslegung eine Informationspflicht des BKA gegenüber dem GBA nach § 4 Abs. 3 S. 1 HS 2 BKAG, wenn ein Fall des § 4a BKAG vorliegt, um den GBA die Möglichkeit zu geben das Verfahren an sich zu ziehen. Eine sofortige gesetzliche Unterrichtungspflicht war auch schon eine Forderung von Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 9.

⁴²³ Schoreit, DVR 1981, 39, 40.

⁴²⁴ Schoreit, DVR 1981, 39, 47f.

Bundesverfassungsgericht im Einzelfall der durchaus gewichtige Belang einer wirksamen Strafrechtspflege gegenüber der Gefahrenabwehr zurückstehen⁴²⁵. Dies aber nur dann, wenn es um die Beseitigung gegenwärtiger Gefahren für hochrangige Rechtsgüter geht. Ansonsten wäre quasi über die Hintertür die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft aus §§ 160 Abs. 1, 161 Abs. 1 StPO im Bereich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus beseitigt. Nun schreibt *Rieß* nicht zu Unrecht, dass „*je mehr der Rechtsschutzstandard polizeirechtlicher Maßnahmen mit dem vergleichbarer strafprozessualer korrespondiert, umso geringer wird die Verlockung zur Zweckentfremdung von Ermächtigungsgrundlagen*“⁴²⁶. Doch zeigt schon ein Vergleich der Position und Kompetenzen des BKA hinsichtlich der strafprozessualen und der gefahrenabwehrrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen, dass dem nicht so ist. Die extreme Einbeziehung von Begleit- und Kontaktpersonen, die Abschwächung des Gefahrbegriffs, Online-Durchsuchung und optische Wohnungsüberwachung und selbst die Aushöhlung von Zeugnisverweigerungsrechten in den §§ 20a ff. BKAG geben demjenigen, der die „schützenden Förmlichkeiten des Strafverfahrens“⁴²⁷ als ein Hemmnis einer „schlagkräftigen Kriminalitätsbekämpfung“⁴²⁸ ansieht, eine ganze Reihe die strafprozessualen Normen überwiegender Vorteile.

Doch können allein aus solchen kriminaltaktischen Erwägungen nicht die Errungenschaften des Rechtsstaates aufgegeben werden. Die vorverlagernde Konzeption der §§ 129 ff. StGB eröffnet zusammen mit den doch recht geringen Voraussetzungen, die die Rechtsprechung an das Vorliegen eines Tatverdachts stellt, genügend Spielraum, um rechtzeitig, das heißt bevor es zu einer tatsächlichen Beeinträchtigung von Rechtsgütern gekommen ist, durch die Strafverfolgungsbehörden einzuschreiten. Dabei garantiert das Strafverfahren ein rechtsstaatliches Vorgehen, denn nur dieses gewährleistet einen Ausgleich zwischen justizförmiger Aufklärung, fairem Verfahren und Verteidigungsrechten⁴²⁹.

Ein gefahrenabwehrrechtliches Vorgehen ist daher in den meisten Fällen gar nicht notwendig. So führt auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit *Schaar* in seiner Stellungnahme zum Bundeskriminalamtsgesetzentwurf aus, dass in den relevanten Sachverhaltsgestaltungen vielfach ausreichende Erkenntnisse für die Annahme eines hinreichenden Tatverdachts i. S. v. § 152 Abs. 2 StPO vorliegen würden, sodass in diesen

⁴²⁵ BVerfGE 29, 183, 194.

⁴²⁶ *Rieß*, in: Dannecker/Langer, FS Otto, 955, 969.

⁴²⁷ *Kühne*, in: Löwe/Rosenberg, StPO, Einl. H 19 ff. m. w. N.

⁴²⁸ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, vor § 158 StPO, Rn 10.

⁴²⁹ So schon *Griesbaum*, in: Griesbaum, FS Nehm, S. 125, 126.

Fällen das BKA gemäß § 4 Abs. 1 BKAG ohnehin die gebotenen Maßnahmen nach der Strafprozessordnung ergreifen könnte und auf gefahrenabwehrende Befugnisse nicht angewiesen sei⁴³⁰.

Lediglich in Ausnahmefällen kann es angezeigt sein, präventiv-polizeilich vorzugehen, wenn höherrangige Rechtsgüter bedroht sind. Tatsächlich scheint es jedoch so, dass § 4a Abs. 1 S. 1 BKAG vor allem dazu dient, den vor allem seit dem 11. September 2001 beschrittenen Weg fortzugehen: Nämlich die Schwellen für ein Vorgehen gegen vermeintlich gefährliche Verhaltensweisen immer weiter abzusenken, um damit bereits frühzeitig Intelligence Arbeit betreiben zu können⁴³¹. Dies zeigt sich auch an den teilweise in den §§ 20a ff. BKAG verklausuliert formulierten Eingriffsermächtigungen, die vielfach darauf abzielen, bereits beim Bestehen tatsächlich nur abstrakter Gefahren handeln zu können. Eine Verfahrensherrschaft des GBA wäre für ein solches Vorgehen nur hinderlich, wie sich schon am Beispiel der vom BKA geführten Strukturermittlungen gezeigt hat.

*c) Abgrenzung von Handeln im Vorfeld des § 129a StGB
zur Straftatverhütung von Taten aus § 129a StGB*

Noch undurchsichtiger wird die vom Gesetzgeber angedachte Zuständigkeitslage, wenn es um eine Abgrenzung der Tätigkeit im Vorfeld eines Tatverdachts nach § 129a StGB gegebenenfalls in Verbindung mit § 129b StGB gegenüber einer Tätigkeit des BKA nach § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG zur Straftatverhütung hinsichtlich in § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB bezeichneter Straftaten geht.

aa) Begriff der Straftatverhütung im Allgemeinen

Unter Straftatverhütung wird, auch wenn im Ergebnis vieles umstritten ist, ein Tätigwerden beschrieben, das den Eintritt einer Situation verhindern soll, in der strafbares Handeln unmittelbar droht⁴³². Es werden darunter also solche Maßnahmen gefasst, die die drohenden Rechtsgutsverletzungen in einem Stadium erfassen, in dem es noch nicht zu strafwürdigem Unrecht gekommen ist⁴³³. Als Unterfall der übergeordneten Kategorie der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung wird die Straftatverhütung größtenteils dem

⁴³⁰ *Schaar*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 E, 15.09.2008, S. 2, bezieht jedoch die Problematik auf die Abgrenzung der neuen Tätigkeit des BKA zur Gefahrenabwehraufgabe der Länder.

⁴³¹ *von Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410, 413.

⁴³² *Zöller*, Informationssysteme, S. 81.

⁴³³ BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605.

Gefahrenabwehrrecht zugeordnet⁴³⁴. Nach anderer Ansicht soll es sich bei der Straftatverhütung im Sinne der Polizeigesetze sogar um eine „dritte Polizeiaufgabe“ handeln, die neben diejenigen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr tritt⁴³⁵.

Neben klassischen Beispielen wie der polizeilichen Streifenfahrt oder Aufklärungsmaßnahmen gegenüber der Bevölkerung ist es auch die Erhebung personenbezogener Daten und deren Aufbereitung und Speicherung, die zur Straftatverhütung gezählt wird.

Der Begriff der Straftatverhütung steht damit in der Nähe des zweiten Unteraspekts der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, der Größtenteils als Vorsorge für die künftige Strafverfolgung umschrieben wird und insbesondere die Speicherung von Informationen für die Verwendung zur künftigen Straftataufklärung umfasst, wobei der Regelungsstandort der Strafverfolgungsvorsorge sehr viel umstrittener ist⁴³⁶. Mit § 20 BKAG findet sich dazu auch eine Norm im Rahmen der strafverfolgenden Tätigkeit des BKA.

Im Gegensatz zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung bezieht sich jedoch die Erhebung von Daten zum Zwecke der Straftatverhütung allgemein gesagt nicht auf die vergangenheitsgerichtete Aufklärung zukünftiger Straftaten, sondern soll zukunftsgerichtet die Begehung neuer Straftaten bereits verhindern.

bb) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Straftatverhütungsaufgabe

Bereits oben⁴³⁷ wurden starke Bedenken erhoben gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Normierung der Straftatverhütungsfunktion zugunsten des BKA in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG. Die Aufgabe der Straftatverhütung ist dem Bund nämlich nicht ausdrücklich zugewiesen und damit gemäß Art. 30, 70 GG Sache der Länder. Zwar hat der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG eine Grundlage für die Aufgabe der konkreten Gefahrenabwehr in § 4a Abs. 1 S. 1 iVm § 20a Abs. 2 BKAG geschaffen. Dies besagt jedoch noch nichts darüber, ob damit auch die Materie der Straftatverhütung verfassungsrechtlich abgesichert ist. Der Art. 73

⁴³⁴ BVerfG, NJW 2005, 2603, 2605; *Paeffgen*, JZ 1991, 437, 441; *Württemberg/Heckmann*, Rn 179; *Zöller*, Informationssysteme, S. 86.

⁴³⁵ *Weßlau*, S. 158 ff.; *Roggan*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 B, 15.09.2008, S. 2; *Möstl*, DVBl, 2007, 581, 589 spricht vom „Gefahraufklärungsrecht“ als Titel für diese dritte Polizeiaufgabe; Ablehnend zu einer solchen Kategorisierung, *Denninger*, S. 22.

⁴³⁶ Ausführliche Übersicht bei *Zöller*, Informationssysteme, S. 86 ff. Dazu siehe auch oben D. II. 1.

⁴³⁷ s. oben B. II. 3. c) bb).

Abs. 1 Nr. 9a GG weist dem BKA nicht generell die Gefahrenabwehrfunktion zu, sondern nur „in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt“. Die Formulierung lässt sich jedoch durchaus als „Einzelfälle“ verstehen und würde damit nur die Abwehr von konkreten Gefahren umfassen⁴³⁸. Diese überzeugende Argumentation spricht dafür, dass dem es dem einfachen Gesetzgeber nicht möglich war, dem BKA Aufgaben der Straftatverhütung zuzuweisen. Zumindest ist die Zuweisung nicht in dem Sinne möglich wie dies die meisten Landespolizeigesetze tun, die die Straftatverhütung als eine eigenständige Kategorie neben der konkreten Gefahrenabwehr ansehen. Wenn man mit Teilen der Literatur⁴³⁹ die Straftatverhütung dagegen sogar als „dritte Polizeiaufgabe“ ansieht, dann umfasst der Kompetenztitel des Grundgesetzes diesen Fall sowieso nicht⁴⁴⁰.

Dass dem Gesetzgeber diese Problematik durchaus bewusst war, lässt neben den Bundesratsprotokollen auch die Formulierung des § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG erkennen. Die Wendung „In diesen Fällen [...]“ lässt nämlich eigentlich nur den Schluss zu, dass der Gesetzgeber die Straftatverhütung als Unterfall der konkreten Gefahrenabwehr angesehen hat. Dafür spricht auch die Formulierung des § 20a Abs. 2 BKAG, die den Begriff der Gefahr für den Bereich der Standardmaßnahmen bestimmt. Dadurch wäre dann jedoch kein zusätzlicher Zuständigkeitsgewinn gegenüber dem Satz 1 des § 4a Abs. 1 BKAG gegeben. Auch hier scheint es wieder die Taktik zu sein, durch missverständliche Formulierungen die Grenzen des rechtlich Zulässigen kreativ zu erweitern.

cc) Straftatverhütung im Sinne der Gefahrenabwehrfunktion des Bundeskriminalamts

Betrachtet man die konkreten Fälle, in denen die Standardmaßnahmen der §§ 20a ff. BKAG auf den Begriff der Straftatverhütung in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG Bezug nehmen, wird etwas klarer, welche Zielrichtung der Gesetzgeber damit verfolgt.

⁴³⁸ Roggan, NJW 2009, 257, 258.

⁴³⁹ Weßlau, S. 158 ff.; siehe auch Artzt, S. 87 ff.

⁴⁴⁰ Unabhängig vom Regelungsstandort fasst Denninger, S. 24 f. die verfassungsrechtlichen Grenzen der Aufgabe der Straftatverhütung sehr gut anhand von vier Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zusammen: Das Prinzip der Normbestimmtheit und -klarheit (BVerfGE 110, 33; BVerfGE 113, 348, 375 ff.); Angemessenheit als Verbot unter im Übrigen vergleichbaren Umständen ein deutlich geringwertiges Rechtsgut auf Kosten eines deutlich höherwertigen durchzusetzen (BVerfGE 113, 348, 375); der absolute Kernbereich privater Lebensgestaltung (BVerfGE 109, 279 ff., abw. Meinung Jaeger und Hohmann-Dennhardt S. 382 ff.) und der Schutzanspruch des Lebens aus der Menschenwürde (BVerfGE 115, 151 ff.).

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rasterfahndung in § 20j Abs. 1 S. 1 BKAG erfordern unter anderem eine Gefahr für hochrangige Rechtsgüter. Nach der Definition in § 20a Abs. 2 BKAG bedeutet Gefahr in diesem Unterabschnitt „eine im Einzelfall bestehende Gefahr“, also eine konkrete Gefahr⁴⁴¹. Der § 20j Abs. 1 S. 1 a.E. BKAG konkretisiert jedoch dieses Erfordernis, wonach „eine solche Gefahr [...]in der Regel auch dann vor[liegt], wenn konkrete Vorbereitungshandlungen die Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat nach § 4a Abs. 1 S. 2 begangen werden soll“.

Um die Ausmaße dieser Verweisung zu verstehen, muss jedoch noch einmal § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG betrachtet werden. Dieser räumt den BKA die Befugnis ein „auch Straftaten [zu] verhüten, die in § 129 Abs. 1 S. 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet [sind]“ und eine näher definierte terroristische Zielrichtung und Schädigungseignung inne haben. Unklar bleibt die Formulierung jedoch auf den ersten Blick dahingehend, ob die Verweisung auf § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB damit auf den Straftatbestand der Gründung oder mitgliedschaftlichen Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung Bezug nimmt oder aber auf die enumerativ in § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB aufgeführten Straftaten des dortigen Katalogs.

Versteht man die Norm in ersterem Sinne, dann bereiten die in § 20j Abs. 1 S. 1 a.E. BKAG aufgestellten Voraussetzungen Bedenken, denn § 129a StGB stellt Vorbereitungshandlungen unter Strafe, die als solche keine konkrete Gefährdung eines Rechtsguts bewirken. Werden nur von § 20j Abs. 1 BKAG Vorbereitungshandlungen für § 129a StGB gefordert, dann bedeutet dies systematisch ein Ansetzen zwei Stufen vor der konkreten Gefahrenschwelle⁴⁴². Im Hinblick auf den Begriff der konkreten Gefahr würde dies eine „Unschärfe“ begründen, die Wahrscheinlichkeitsprognosen im Hinblick auf einen möglichen Schadenseintritt nicht mehr in hinreichendem Maße möglich machen würden⁴⁴³.

Sieht man dagegen in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG eine Verweisung auf die Katalogtaten des § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB, sind keine rechtlichen Bedenken angebracht. Der letzte Halbsatz des § 20j Abs. 1 BKAG wäre dann lediglich eine Verdeutlichung des Begriffs der konkreten Gefahr. Durch die Bezugnahme auf Vorbereitungshandlungen für Straftaten im Sinne des Katalogs von § 129a StGB, die zusätzlich eine terroristische Eignung und Zielrichtung inne haben, wird nämlich auf einen bereits in Gang gesetzten konkreten Geschehensablauf abgestellt, der für den Begriff der konkreten Gefahr kennzeichnend ist. Dabei muss lediglich das Tatbestandsmerkmal

⁴⁴¹ BVerfG, NJW 2006, 1939, 1947.

⁴⁴² Möllers, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 K, 15.09.2008, S. 7.

⁴⁴³ Heckmann, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 C, 15.09.2008, S. 8.

„die Annahme rechtfertigen“ als Wahrscheinlichkeitsgrad im Sinne einer konkreten Gefahr verstanden werden⁴⁴⁴, um auch den verfassungsgerichtlichen Anforderungen zu genügen. Ein Abstellen auf konkrete Vorbereitungshandlungen wird regelmäßig als eine Verdeutlichung der Schwelle der konkreten Gefahr angesehen und bedeutet gerade keine Verlagerung ins Gefahrenvorfeld⁴⁴⁵. Bei einer Bezugnahme auf die in § 129a StGB genannten Straftaten läge also eine konkrete Gefahr vor⁴⁴⁶.

Die Gesetzesbegründung zu § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG geht auf die hier aufgeworfenen Fragen soweit ersichtlich nicht ein⁴⁴⁷. Nicht nur die Formulierung in § 20j Abs. 1 BKAG „eine solche Gefahr liegt in der Regel *auch* dann vor“, die also die Vorbereitungshandlungen als Unterfall eines Beispielsfalls im Sinne von § 20a Abs. 2 BKAG ansieht, sondern auch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur präventiven Rasterfahndung⁴⁴⁸ sprechen für die letztgenannte Auslegung des § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG. Daneben würde eine Verweisung auf § 129a StGB als solchen für den Absatz 2 eine unverständliche Doppelung der Definition der terroristischen Zielrichtung und Schädigungseignung bringen, da diese sowohl in § 4a Abs. 1 S. 2 a. E. BKAG als auch in § 129a Abs. 2 StGB enthalten ist. Nach alledem sprechen die besseren Argumente für eine Auslegung, wonach sich die Verweisung in § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG nicht direkt auf § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB, sondern nur auf die in § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB aufgeführten Straftaten bezieht.

dd) Vor- und Strukturermittlungen in Abgrenzung zur Straftatverhütung

Geht man von dieser Prämisse aus, dann vergrößert sich im Hinblick auf den Satz 2 des § 4a BKAG zumindest nicht das oben angesprochene Problemfeld der Abgrenzung der Aufgaben von BKA und GBA im Bereich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus.

Würde man § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG nicht als eine bloße Klarstellung ansehen, sondern dem Begriff der Straftatverhütung eine eigenständige Bedeutung wie in vielen Landespolizeigesetzen zugestehen, dann wäre in

⁴⁴⁴ *Möstl*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 Abs. 1, 15.09.2008, S. 13.

⁴⁴⁵ Vgl. z. B. für Art. 34a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BayPAG: *Käb*, BayVBl. 2008, 225, 229 f.; *Möstl*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 Abs. 1, 15.09.2008, S. 13.

⁴⁴⁶ So auch *Heckmann*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 C, 15.09.2008, S. 8, der allerdings von der ersteren Auslegung des § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG ausgeht und daher eine Streichung von § 20j Abs. 1 HS. 2 BKAG angeregt hat.

⁴⁴⁷ Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008 S. 21 u. 28. Weitergehende Informationen finden sich auch nicht im Gesetzesentwurf, auf den sich die Gutachten der Sachverständigen beziehen, Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 19 u. 26.

⁴⁴⁸ BVerfG, NJW 2006, 1939 ff.

diesem Feld eine weitere Gemengelage gegeben. GBA und das BKA nähmen dann im Rahmen ihrer Strafverfolgungsaufgaben, wie oben ausgeführt, auch bereits im Vorfeld des Tatverdachts Ermittlungshandlungen vor. Insbesondere die sogenannten Vorermittlungen sowie die Strukturverfahren mit Hinblick auf den Vorfeldtatbestand des § 129a StGB haben sich ihrerseits bereits schon vom Begriff des Tatverdachts entfernt, womit in diesem Bereich bereits schon nicht mehr nur von „reiner Strafverfolgung“ gesprochen werden konnte. Würde man dem BKA nun unter dem Begriff der Straftatverhütung gleichzeitig ein Tätigwerden im Vorfeld des Bestehens einer konkreten Gefahr ermöglichen, dann wäre der gesamte Bereich zwischen abstrakter Gefahr und Tatverdacht abgedeckt, ohne dass eine Differenzierung hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts noch ausschlaggebend wäre.

2. Zusammenfassung zur Abgrenzung der gefahrenabwehrenden Funktion des Bundeskriminalamts zur strafverfolgenden Funktion des Generalbundesanwalts

Auch wenn sich aufgrund des geringen Zeitablaufs seit dem Inkrafttreten des neuen Bundeskriminalamtgesetzes noch nicht alle möglichen Problempunkte tatsächlich in der Praxis der Zusammenarbeit von BKA und GBA bewähren mussten und es daher noch an Ergebnissen zu den Lösungsmöglichkeiten der beteiligten Protagonisten fehlt, so kann doch festgehalten werden, dass durch die Schaffung neuer Aufgabenfelder für das BKA eine gewichtige Verschiebung im sicherheitspolitischen heiklen Feld des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus stattgefunden hat. Dies natürlich zum einen im Hinblick auf die Primärzuständigkeit der Länder für die Gefahrenabwehr, wo sowohl positive wie auch negative Kompetenzkonflikte drohen, deren Lösung das Gesetz nur ansatzweise vorsieht. Zum anderen hat aber auch eine – bisher scheinbar nur wenig beachtete – Verschiebung im Verhältnis von BKA zum GBA stattgefunden. Die neuen Kompetenzen begründen scheinbar für das BKA die Möglichkeit in weiten Teilen des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus selbstständig, das heißt auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage, tätig zu werden. Der eigentlich weite Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich Taten nach §§ 129, 129a (ggf. iVm § 129b) StGB, die durch die Vorverlagerung der Strafbarkeit an sich schon ein frühzeitiges Eingreifen, allerdings auf strafrechtlicher Grundlage und unter der Verfahrensherrschaft des GBA, ermöglichen sollen, könnte faktisch ausgehöhlt werden. Der GBA wäre bei unbefangener Auslegung des neuen Aufgabenbereichs dann lediglich für die Verfolgung von bereits begangenen und versuchten terroristischen Anschlägen zuständig beziehungsweise vor allem auf seine Funktion als Anklagebehörde beschränkt. Das Ermittlungs-

verfahren als solches würde es kaum mehr geben, vielmehr würden die auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage erlangten Erkenntnisse dem GBA, nach den dies ermöglichenden Vorschriften zur Datenübermittlung⁴⁴⁹, vom BKA nach dessen Tätigwerden zur Verfügung gestellt.

Dies mag als aufmerksamkeitsheischende „Schwarzmalerei“ bezeichnet werden, ist jedoch durch die als unglücklich zu bezeichnende Gesetzesfassung keineswegs ausgeschlossen. Dass es jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen in weiten Teilen des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus bei einer Verfahrensherrschaft des GBA bleiben muss, wurde oben eingehend aufgezeigt. Auch wenn dem Problem im Hinblick auf GBA und BKA noch wenig Beachtung geschenkt wurde, ist es doch in allgemeiner Hinsicht Gegenstand einer ausführlichen wissenschaftlichen Diskussion, deren wohl überwiegende Ansicht das hier vertretene Ergebnis stützt. Zu bedenken ist letztlich noch, auch wenn diese Problematik hier nur angerissen werden kann, dass die Verfahrensherrschaft des GBA in diesem Bereich auch aus anderen Gründen von besonderer Bedeutung ist. Gerade im Bereich des § 129b StGB und wahrscheinlich auch im Bereich des neuen § 89a StGB sind die Strafverfolgungsbehörden in zunehmendem Maße auf die Nutzung von Erkenntnissen von Verfassungsschutz und Nachrichtendiensten der BRD und aus dem Ausland angewiesen. Eine zusätzliche, überwiegende Zuständigkeit des BKA in diesem Bereich würde zu einer fast ausschließlich präventiv ausgestalteten Zielrichtung führen, was im Hinblick auf die eigentlich durch das Strafverfahren garantierten und austarierten Schutzmechanismen nicht hinnehmbar wäre.

In der Praxis stellt sich die mangelhafte Ausgestaltung des Verhältnisses von GBA und BKA im Hinblick auf § 4a BKAG bisher als nicht problematisch dar. So wurde in den vier im Jahr 2009 nach § 4a BKAG vom BKA geführten Verfahren der GBA regelmäßig über den Fortgang der Ermittlungen informiert⁴⁵⁰. Gleiches gilt für die zwei im Jahr 2010 geführten Verfahren nach § 4a BKAG⁴⁵¹. Soweit die Sachlage erwarten ließ, dass eine Überführung in ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren nicht gänzlich ausgeschlossen ist, wurden beim GBA, wie schon im Hinblick auf Verfahren anderer Behörden, begleitende ARP-Vorgänge geführt⁴⁵². Diese haben

⁴⁴⁹ Vgl. § 20v V Nr. 3 BKAG und siehe auch unten E. II. 3.

⁴⁵⁰ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 3. a).

⁴⁵¹ Stand Mai 2010; „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 2. e).

⁴⁵² „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. b); zu den begleitenden ARP-Vorgängen siehe auch oben D. III. 3. c).

den Zweck gegebenenfalls eine rasche Übernahme des Verfahrens zu ermöglichen. Besondere Bedeutung im Rahmen des Austausches von Informationen über § 4a BKAG-Verfahren hat auch das GTAZ. An diesem findet ein wesentlicher Austausch der Informationen statt, da sowohl BKA wie auch Verbindungsbeamte des GBA an diesem beteiligt sind⁴⁵³. Allerdings: eine Pflicht zum Austausch gibt es bisher nicht. Daher sollte das Vorgehen nach § 4a BKAG aus den oben dargestellten Gründen die Ausnahme und das strafrechtliche Ermittlungsverfahren bei Anhaltspunkten für Straftaten in diesem Bereich den Regelfall bilden

Insoweit ist also die Betrachtung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und seiner Spielarten im Vorfeld, sowie der Abgrenzung zur Gefahrenabwehr abgeschlossen. Eine ausführliche Würdigung aller gefunden Ergebnisse kann jedoch erst in einer umfassenden Gesamtbetrachtung am Schluss erfolgen, da insoweit die Verhältnisse der einzelne Abschnitte und auch die Bedeutung der Probleme erst noch in den weiteren Kapiteln und Abschnitten erkennbar werden, die für eine umfassende Betrachtung notwendig sind.

Richtet man den Blick auf die Ausgestaltung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in der Strafprozessordnung, dann ist die Frage des Abschluss eines Ermittlungsverfahrens im Bereich des internationalen Terrorismus, soweit keine Abgabe an eine Landesstaatsanwaltschaft erfolgte, in jedem Fall dem GBA überlassen. Dieser hat nach § 170 StPO eine Abschlussverfügung zu erlassen. Dabei kommen insbesondere Einstellungen nach den §§ 153 ff. StPO und § 170 Abs. 2 StPO in Betracht, sowie die Erhebung der Klage bei einem Oberlandesgericht. Auf den Fortgang des Verfahrens beim Einschlagen letzteren Weges ist im nächsten Abschnitt ausführlich einzugehen.

IV. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im gerichtlichen Verfahren

Hier ist nun auf die Zusammenarbeit von BKA und GBA im Bereich des zweiten Verfahrensstadiums einzugehen. Zum gerichtlichen Verfahren zählt die juristische Literatur erstens das Zwischenverfahren, in dem über die Eröffnung oder Ablehnung der Eröffnung des Hauptverfahrens entschieden wird. Zweitens wird das Hauptverfahren dazu gezählt, das sich in den Abschnitt Vorbereitung der Hauptverhandlung und die eigentliche Hauptverhandlung selbst gliedert. Für diese Arbeit ist jedoch mangels Beteiligung von GBA oder BKA das Zwischenverfahren ohne Relevanz, so dass dessen Betrachtung hier übersprungen werden kann.

⁴⁵³ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 2. b). Zum GTAZ ausführlich siehe unten F. III.

Auch wenn man nun die Zusammenarbeit von BKA und GBA im Hauptverfahren und speziell in der Hauptverhandlung betrachtet, stellt sich die Frage, ob es insoweit überhaupt eine Zusammenarbeit beider Behörden gibt. Der GBA ist als zuständige Staatsanwaltschaft in vor dem OLG in erster Instanz geführten Verfahren zu ununterbrochener Gegenwart nach § 226 Abs. 1 StPO verpflichtet. Dagegen ist die Polizei und damit auch das BKA grundsätzlich keiner der Beteiligten, deren Anwesenheit in der Hauptverhandlung nach § 226 Abs. 1 StPO zwingend vorgeschrieben ist. Vielmehr ist noch nicht einmal eine fakultative Beteiligung der Polizei im Gerichtsverfahren vorgesehen. Dennoch ist das BKA auch noch in der Hauptverhandlung in der einen oder anderen Form beteiligt

1. Vorbereitung der Hauptverfahrens

Zum einen ist das BKA, sofern es mit der Vornahmen von Ermittlungshandlungen im Vorverfahren betraut war, mittelbar am Hauptverfahren beteiligt. Die Tätigkeit im Ermittlungsverfahren bildet gerade die Grundlage für die Anklage des GBA und damit für die Beweisführung, sowie auch für ein mögliches Urteil. Dabei wird teilweise sogar vertreten, dass diese Tätigkeit so wichtig ist, dass Fehler, die im Rahmen des Ermittlungsverfahrens durch die Strafverfolgungsbehörden, also hier GBA und BKA gemacht wurden, das Hauptverfahren determinieren können und außerdem oft nur schwer wieder korrigiert werden können⁴⁵⁴.

Bei der Vorbereitung der Hauptverhandlung wird der GBA regelmäßig auch vom BKA bei der Beweisführung unterstützt⁴⁵⁵. Gerade in Verfahren des internationalen Terrorismus ist nämlich eine Vielzahl von Akten und Daten vorhanden, die sortiert, katalogisiert und für die Hauptverhandlung vorbereitet werden müssen. Der Einsatz von Beamten des BKA ist dabei dann für die ein oder zwei mit der Verhandlungsteilnahme betrauten Bundesanwälte oft schlicht unumgänglich, um die Hauptverhandlung rechtzeitig vorbereitet zu können.

⁴⁵⁴ *Brüning*, ZIS 2006, 29, 30; *Weiler*, GA 1994, 561, 562; *Rüping*, ZStW 95 (1983) 894, 902; *Schlothauer*, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, § 3 Rn 1; *Schünemann*, ZIS 2009, 484, 488.

⁴⁵⁵ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. a); „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. a).

2. Das Bundeskriminalamt als „Beweismittel“

In der Hauptverhandlung selbst verbleibt für eine Teilnahme des BKA vor allem die Beteiligung als „Beweismittel“; entweder als Urkundenbeweis, als Zeuge oder als Sachverständiger.

Gerade letztere Funktion ist hinsichtlich des BKA wie auch für die Landeskriminalämter auf Landesebene von besonderer Relevanz. Die immer wieder neu entwickelten Möglichkeiten eines verbesserten kriminaltechnischen Sachbeweises verschaffen der Kriminaltechnik eine zunehmende Bedeutung im Strafverfahren⁴⁵⁶. Gesetzlich verankert findet sich dies für das BKA in § 2 Abs. 6 Nr. 1 HS 1 BKAG, nach dem das BKA für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für kriminaltechnische Forschungen die erforderlichen Einrichtungen zu unterhalten hat (Unterhaltungsverpflichtung). Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Physik und Chemie, einschließlich Brand-, Sprengstoff- und Faserspuren, der Biologie und Toxikologie (DNA-Analyse und Rauschgiftanalyse), der Schrift- und Sprechererkennung, der Erkennung von Schusswaffen- und Werkstoffspuren und der Urkunden⁴⁵⁷. Auf diesen Gebieten können die Beamten des BKA dann vor Gericht als Sachverständige in einem Prozess auftreten. Darüber hinaus ist dem BKA noch nach § 2 Abs. 6 Nr. 1 HS 2 BKAG eine Koordinierungsverpflichtung auf dem Gebiet zugewiesen.

Ein Fall des Urkundenbeweises in der Hauptverhandlung mit Beteiligung des BKA stellt § 2 Abs. 7 BKAG dar, wie sich aus § 256 Abs. 1 StPO ergibt. Danach hat das BKA als Behörde zu bestimmten Gebieten auf Anforderung Gutachten zu erstellen. Der Bedienstete des BKA, der ein solches Gutachten vor Gericht vertritt, ist dabei dann nicht Sachverständiger sondern Erläuterungsvertreter hinsichtlich der Urkunde⁴⁵⁸. Allerdings hat der BGH schon 1963 klargestellt, dass zwischen der Tätigkeit des BKA als Ermittlungsbehörde und der Gutachterfunktion eine organisatorische Trennung notwendig ist, da sonst eine Befangenheit nicht auszuschließen ist⁴⁵⁹. Insbesondere dürfen in diesem Verhältnis auch keine Weisungsbefugnisse bestehen⁴⁶⁰. Neben § 2 Abs. 7 BKAG kann das BKA jedoch nach herrschender Ansicht im Rahmen seiner Kapazität weitere Gutachten zu anderen als erkennungsdienstlichen und kriminaltechnischen Bereichen erstellen, wenn es darum ersucht wird⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 61.

⁴⁵⁷ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 63.

⁴⁵⁸ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 79.

⁴⁵⁹ BGH, NJW 1963, 821, 822.

⁴⁶⁰ BGH, NJW 1963, 821, 823.

⁴⁶¹ *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 Nr. 6; *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 82.

Letztlich und vielfach von wichtiger Bedeutung ist die Vernehmung von Beamten des BKA als Zeugen im Prozess. Insbesondere wenn das BKA bereits am Ermittlungsverfahren beteiligt war, können die dort erlangten Informationen auch im Wege des Zeugenbeweises in ein vom GBA geführtes Strafverfahren eingeführt werden. Dabei ist es auch wichtig, dass die BKA Beamten in ihrer Ausbildung auf die Situation vorbereitet sind, die eine Vernehmung als Zeuge in einer umfangreichen und bedeutsamen Hauptverhandlung mit sich bringt. In einer solchen Situation können jeweils bis zu drei Verteidiger eines Angeklagten anzutreffen sein, die versuchen die Stringenz der Aussagen des Zeugen zu kontrollieren. Deswegen schult der GBA BKA-Beamte extra für Zeugenvernehmungen in Staatsschutzprozessen⁴⁶².

Insgesamt stellen sich bei der Beteiligung des BKA als „Beweismittel“ in einer Hauptverhandlung unter Beteiligung des GBA keine relevanten Unterschiede zur Landesebene. Hier gibt es keine spezifischen Zusammenarbeitssituationen wie die im Rahmen des Ermittlungsverfahrens dargestellten. Auch ist die Hierarchie insoweit eindeutig, als der GBA die Staatsanwaltschaft vertritt und damit Prozessbeteiligter ist, wogegen dem BKA keine feste Rolle zugewiesen ist.

3. Das Bundeskriminalamt als Gehilfe der Prozessbeteiligten

a) Ermittlungen des Bundeskriminalamts während der Hauptverhandlung

Auch nach Beginn des Hauptverfahrens oder der Hauptverhandlung können weitere Ermittlungen notwendig sein. Einerseits haben sowohl GBA wie auch andere Verfahrensbeteiligte das Recht nach § 244 Abs. 1 StPO Beweisansprüche zu stellen, denen das Gericht grundsätzlich nachzukommen hat⁴⁶³.

Zudem endet mit dem Beginn des Zwischenverfahrens zwar die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft, nach Ansicht der herrschenden Meinung aber nicht das Recht noch eigene weitere Ermittlungen durchzuführen⁴⁶⁴. Dies soll jedenfalls solange gelten, als durch die Ermittlungen der

⁴⁶² „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. a).

⁴⁶³ Zu den weiteren Personen mit Beweisanspruchsrecht *Meyer-Goßner*, § 244 StPO, Rn 30.

⁴⁶⁴ *Meyer-Goßner*, § 162 StPO Rn 16, § 202 Rn 5; *Griesbaum*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 161 StPO Rn 24; *Löffelmann*, ZIS 2009, 495, 497f.; OLG Stuttgart, MDR 1983, 955; LG Celle, GA 59, 365; OLG Düsseldorf, NJW 1981, 2133; Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 4, nur nach Entscheidung des Gerichts.

Staatsanwaltschaft nicht die Gestaltung des Verfahrens durch das Gericht beeinträchtigt wird⁴⁶⁵. Der BGH ist dieser Ansicht zumindest für die Phase zwischen Eröffnungsbeschluss und Hauptverhandlung gefolgt⁴⁶⁶.

Demgegenüber wird jedoch teilweise vertreten, dass der Abschlussvermerk in § 169a StPO eine Zäsurwirkung habe und damit ab diesem Zeitpunkt staatsanwaltliche Ermittlungen nicht mehr zulässig seien⁴⁶⁷. Die staatsanwaltliche Ermittlungsbefugnis sei außerdem nach § 160 Abs. 1 StPO darauf begrenzt, die Klärung darüber herbeizuführen, ob „die öffentliche Klage zu erheben“ ist. Nach der Erhebung der öffentlichen Klage fehle es in der Strafprozessordnung außerdem an Leitlinien zur Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaft im Zwischen- und Hauptverfahren⁴⁶⁸.

Einen generellen Ausschluss der Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaft kann jedoch der Strafprozessordnung nicht entnommen werden. Normen wie § 98 III⁴⁶⁹, § 108 Abs. 1 S. 2 oder § 110 II⁴⁷⁰ StPO sehen jedoch auch in Verfahrensstadien nach dem Ermittlungsverfahren die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft vor. Außerdem ist die Staatsanwaltschaft etwa im Falle gesperrter Beweismittel nach § 96 StPO sogar zu bestmöglicher Sachverhaltsaufklärung verpflichtet⁴⁷¹. Daraus folgt, dass in den von der herrschenden Meinung vorgegebenen Grenzen, das heißt ohne Störung des gerichtlichen Verfahrens, insbesondere nicht dadurch, dass richterlichen Untersuchungshandlungen zugekommen wird⁴⁷², auch nach Ende des Ermittlungsverfahrens noch staatsanwaltliche Ermittlungen zulässig sind. Ermittlungshandlungen müssen dabei allerdings dann beim Eröffnungsgericht beantragt werden und nicht mehr beim Ermittlungsrichter⁴⁷³.

Um solche strafrechtlichen Ermittlungen zu führen, kann sich der GBA, sofern er in der Hauptverhandlung neue Ermittlungsansätze gewonnen hat, auch in diesem Verfahrensstadium des BKA bedienen. In der Praxis finden solche Nachermittlungen jedoch regelmäßig in Abstimmung mit dem Vorsitzenden⁴⁷⁴ und regelmäßig auch dem Verteidiger statt⁴⁷⁵. Zudem wird das

⁴⁶⁵ RGSt 60, 263.

⁴⁶⁶ BGH 1 StR 691/54 v. 1.2.1955.

⁴⁶⁷ *Strauß*, NStZ 2006, 556; *Strate*, StV 1985, 337; *Wohlens*, in: SK-StPO § 161 StPO Rn 1 „nur ausnahmsweise“; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg § 161 StPO Rn 4 „nur nach allgemeinen Amtshilfegrundsätzen“.

⁴⁶⁸ *Strauß*, NStZ 2006, 556.

⁴⁶⁹ *Meyer-Goßner*, § 162 StPO Rn 16.

⁴⁷⁰ *Meyer-Goßner*, § 110 StPO Rn 3.

⁴⁷¹ BGH NJW, 2007, 3010, 3012 f.; *Löffelmann*, ZIS 2009, 495, 497 f.

⁴⁷² *Stuckenberg*, in: Löwe/Rosenberg, § 202 StPO Rn 7.

⁴⁷³ *Stuckenberg*, in: Löwe/Rosenberg, § 202 StPO Rn 8.

⁴⁷⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. a).

BKA teilweise auch während des Verfahrens mit einer weiteren Sachverhaltsdarstellung betraut⁴⁷⁶.

Allerdings sind bei einer Ermittlung während der Hauptverhandlung keine wesentlichen Unterschiede zu der Beauftragung und Tätigkeit des BKA für den GBA im Ermittlungsverfahren zu verzeichnen, so dass insoweit auf die oberen Auswirkungen verwiesen werden kann.

*b) Führung von Verhören durch das Bundeskriminalamt
während der Hauptverhandlung*

Es gibt aber auch weitere nicht ausdrücklich in den Gesetzen vorgesehene Formen der Beteiligung des BKA im Hauptverfahren. So kommt es vor, dass das BKA im Auftrag des Gerichts oder des GBA während einer Hauptverhandlung die Angeklagten vernimmt. Nicht zu verwechseln ist diese Vorgehensweise mit dem beauftragten oder ersuchten Richter nach § 223 StPO oder § 157 GVG. Dieser vernimmt nämlich kommissarisch Zeugen, die nicht zur Hauptverhandlung erscheinen können⁴⁷⁷.

Eine Vernehmung durch BKA-Beamte wird vor allem dann gewählt, wenn mehrere Mitangeklagte in einem Prozess ein Geständnis ablegen wollen. Würden diese Geständnisse vor Gericht abgelegt, hätten diejenigen Mitangeklagten einen Nachteil, die sich erst zuletzt einlassen würden. Es bestünde nämlich die Gefahr, dass sie sich auf die vorherigen Äußerungen der bereits geständigen Mitangeklagten beziehen würden. Dies würde den Wert des Geständnisses und die Möglichkeit eines Strafnachlasses für diese Angeklagten verringern.

Daneben ermöglicht die vorherige Vernehmung durch das BKA außerdem, den Angeklagten gerade bei Widersprüchen bei der Aussage in der Hauptverhandlung Vorhalte aus ihrem Vernehmungsprotokoll zu machen. Letztlich ermöglicht es diese Vorgehensweise, auch die Geständnisse in den Prozess einzuführen, wenn die Angeklagten nach der Vernehmung durch das BKA ihre Aussage verweigern. Soweit die Angeklagten bei der Vernehmung durch die Polizeibeamten ordnungsgemäß nach §§ 136 Abs. 1, 163a Abs. 4 StPO belehrt wurden, könnten die Beamten des BKA, die das Verhör durchgeführt haben, als Zeugen vernommen werden.

Um dies zu erreichen, wird zunehmend durch die Gerichte in größeren Prozessen, wie in einigen Verfahren nach § 129a StGB (iVm § 129b

⁴⁷⁵ Zu den Folgen einer Ermittlung der Polizei während der Hauptverhandlung ohne ausreichende Information der Verteidigung, BGH, NStZ 2010, 53.

⁴⁷⁶ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. a).

⁴⁷⁷ Dazu *Gmel*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 223 StPO Rn 1 ff.

StGB)⁴⁷⁸, nach der Ankündigung der Angeklagten ein Geständnis ablegen zu wollen die Hauptverhandlung nach §§ 228, 229 Abs. 1 StPO unterbrochen. Daraufhin werden die Angeklagten einzeln von Polizeibeamten, regelmäßig im Beisein ihrer Verteidiger, vernommen und die Geständnisse protokolliert. In Verfahren nach §§ 129 ff. StGB übernimmt diese Aufgabe das BKA. Erst nachdem alle Angeklagten vernommen wurden, wird die Hauptverhandlung wieder fortgesetzt. Dort sollen dann die Angeklagten möglichst die Äußerungen, die sie gegenüber den Polizeibeamten gemacht haben, wiederholen. Zur Not können dann auch die vernehmenden Polizeibeamten als Zeugen befragt werden, wenn Zweifel am „Wert“ des Geständnisses bestehen.

Solche Vernehmungen erfolgen oft auch direkt durch den GBA oder dieser ist regelmäßig zumindest an den Vernehmungen beteiligt⁴⁷⁹. Die Vernehmung durch BKA-Beamte ist vor allem auf den hohen Personalaufwand in großen Terrorismusverfahren zurückzuführen, wenn mehrere Angeklagte teilweise tagelange vernommen werden müssen⁴⁸⁰. Zudem verfügen die BKA-Beamten oft auch über besondere Hintergrundkenntnisse, sofern sie in dem Verfahren bereits im Ermittlungsverfahren tätig waren⁴⁸¹. Letztlich kann es auch sein, dass die Angeklagten bereits eine Vertrauensbeziehung zu den sie vernehmenden BKA-Beamten aufgebaut haben und daher bereitwilliger Auskunft geben⁴⁸².

Insgesamt erfolgt jedoch auch eine ausschließliche Vernehmung von BKA-Beamten in Abstimmung mit den an den Verfahren beteiligten Bundesanwälten des GBA⁴⁸³ nicht zuletzt, um dem BKA Hinweise darauf zu geben, welche Themenkomplexe bei einem Geständnis besonders wichtig sind, um auch aus der Sicht des GBA einen Strafnachlass begründen zu können.

⁴⁷⁸ Vergleiche die Ausführungen zum Prozess gegen die Sauerlandgruppe, siehe unten H. III.

⁴⁷⁹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. c).

⁴⁸⁰ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. c).

⁴⁸¹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. c).

⁴⁸² „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. c).

⁴⁸³ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. c).

c) Das Bundeskriminalamt als Prozessbeobachter

Eine weitere auf den ersten Blick etwas ungewöhnliche Beteiligung des BKA an Hauptverhandlungen mit Beteiligung des GBA ist in jüngster Zeit wiederholt zu verzeichnen⁴⁸⁴. Bei Verfahren nach § 129a (iVm § 129b) StGB sind Beamte des BKA im Zuschauerraum präsent, um den Fortgang der Verfahren zu beobachten.

Rechtliche Bedenken bestehen aufgrund der gesetzlichen Ausgangslage erst einmal nicht. Eine Hauptverhandlung ist nämlich gemäß § 169 S. 1 GVG grundsätzlich öffentlich. Dies gilt auch für die Polizei und damit das BKA, das also ohne besondere Voraussetzungen einer Hauptverhandlung beiwohnen kann.

Ziel der Beobachtung durch das BKA ist nach Angaben der Bundesregierung, „als die in diesem Fall von der Bundesanwaltschaft mit der Ermittlungsführung beauftragte Behörde, neue im Rahmen der geführten Ermittlungen bisher nicht bekannte Hinweise unmittelbar aufzunehmen und polizeilich zu bewerten“⁴⁸⁵. Daneben erfolgt auch „eine Unterrichtung des Bundesministeriums des Inneren über den Prozessverlauf“⁴⁸⁶. Diese Aufgabe wird also auch zumindest im Rahmen der Beauftragung durch den GBA durchgeführt und das, obwohl der GBA in der Verhandlung selbst anwesend ist. Allerdings hat die Anwesenheit von BKA-Beamten auch schlicht den Grund etwa die Vorgesetzten direkt über den Fortgang der Verhandlungen zu informieren⁴⁸⁷. Zudem erhofft sich das BKA durch die Prozessbeobachtung den Erhalt eines Feedbacks zu der eigenen Ermittlungsarbeit und über die Prozesstaktik etwa der Verteidigung⁴⁸⁸.

Zwar ist nicht gänzlich auszuschließen, dass es dabei auch um die Durchführung von (Initiativ-)Ermittlungen gegen mögliche weitere mutmaßliche Unterstützer etwa einer terroristischen Vereinigung geht⁴⁸⁹, doch ist ein solches Vorgehen eher unüblich und allenfalls bei „konkreten Gefährderhinweisen“ anzutreffen⁴⁹⁰. Das BKA hat nach eigenen Angaben, bei Verfahren

⁴⁸⁴ Zum Beispiel in dem Verfahren gegen *Youssef al-Hajdib* vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf wegen der versuchten Bombenanschläge am 31. Juli 2006, OLG Düsseldorf, 6. Strafsenat, 2 StE 7/07-3, zu dem Verfahren allgemein siehe unten H. II.

⁴⁸⁵ Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 2.

⁴⁸⁶ Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 3.

⁴⁸⁷ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. b).

⁴⁸⁸ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. b).

⁴⁸⁹ Zu Initiativvermittlungen siehe oben D. II.

den internationalen Terrorismus betreffend, bisher keine Beobachtungen von Zuschauern durchgeführt⁴⁹¹.

Zudem gelten von Seiten des BKA für Prozessbeobachtungen strenge Vorgaben. So wird insbesondere sichergestellt, dass andere BKA-Beamte als die als Zeugen in dem Prozess vernommenen BKA-Beamten die Prozessbeobachtung durchführen und Vermerke über diese Prozesse niemals an das Ermittlungsreferat gesendet werden⁴⁹².

Insgesamt bestehen also gegen ein solches Vorgehen im Grund keine rechtsstaatlichen Bedenken und das Vorgehen verwundert auch umso weniger, wenn die Gründe dafür bekannt sind.

4. Zusammenfassung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Hauptverfahren

Durch die hier aufgezeigten Zusammenarbeitssituationen in der Hauptverhandlung zeigt sich zwar, dass das BKA in eine Hauptverhandlung im Bereich des internationalen Terrorismus grundsätzlich mehr eingebunden sein kann als die Polizei auf Landesebene. Dies liegt allerdings weniger an der Stellung des BKA als Bundesbehörde, sondern an der behandelten Thematik der Hauptverhandlungen in diesem Bereich. Gerade die terroristischen Vereinigungsdelikte führen zu Anklagen gegen eine Vielzahl von Personen. Daneben besteht regelmäßig ein weit verzweigtes Netzwerk von Unterstützern. Daher ist es auch noch in der Hauptverhandlung notwendig, weitere Erkenntnisse zu sammeln, um weitere Ermittlungsansätze zu erhalten.

Dennoch gibt es im Rahmen der Hauptverhandlung keine wesentlich neuen oder spezifischen Formen der Zusammenarbeit zwischen GBA und BKA zu verzeichnen. Es steht zum einen die Mithilfe des BKA bei der Vorbereitung der Beweisführung in einem Hauptverfahren sowie zum anderen Nachermittlungen im Vordergrund. Die Beteiligung von Beamten des BKA als Sachverständige oder Zeugen birgt dabei ebenfalls keine Unterschiede. Lediglich die zwei dargestellten Sondersituationen sind hervorzuheben. Allerdings finden etwa Beobachtungen von Hauptverhandlungen

⁴⁹⁰ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. b).

⁴⁹¹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. a).

⁴⁹² „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 4. a).

auch bei regionalen Fällen durch lokale Polizeibeamte statt⁴⁹³, so dass auch diese Konstellation nicht als spezifisch neu bewertet werden kann. Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass das Hauptverfahren keine wesentlichen neuen Erkenntnisse zur Klärung der Frage der Besonderheiten bei Zusammenarbeitssituationen von GBA und BKA bringt.

V. Sonstige Bereiche der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus

Hier ist noch abschließend ein Blick auf sonstige Bereiche zu werfen, die im Rahmen des strafrechtlichen Verfahrens von Bedeutung sind oder sein können.

1. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafvollstreckung im Bereich internationaler Terrorismus

Auch im letzten Verfahrensstadium der Strafprozessordnung, der Strafvollstreckung, kommt es zur Zusammenarbeit von GBA und BKA. Dieses letzte Verfahrensstadium beginnt in Sachen des internationalen Terrorismus gemäß § 449 StPO mit Rechtskraft des Urteils der Oberlandesgerichte beziehungsweise mit Rechtskraft der Entscheidung des 3. Strafsenats am Bundesgerichtshof hinsichtlich einer möglicherweise eingelegten Revision.

Nach § 451 StPO iVm § 142a GVG ist der GBA für die Strafvollstreckung in den Fällen zuständig, in denen das Oberlandesgericht im ersten Rechtszug gemäß § 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG in Ausübung der Bundesgerichtsbarkeit entschieden hat⁴⁹⁴. Die Geschäfte der Strafvollstreckung werden dabei gemäß § 31 Abs. 2 RPflG grundsätzlich vom Rechtspfleger wahrgenommen. Bei der Strafvollstreckung stehen dem GBA gemäß § 457 iVm § 161 StPO grundsätzlich dieselben Befugnisse wie im Ermittlungsverfahren zu⁴⁹⁵. Insbesondere kann er sich dabei auch seiner Ermittlungspersonen bedienen.

Eine Besonderheit stellt die sogenannte Zielfahndung zur Vollstreckung dar. Dabei geht es um die Suche nach nicht auffindbaren abgeurteilten Per-

⁴⁹³ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 4. b).

⁴⁹⁴ *Meyer-Goßner*, § 451 StPO Rn 4.

⁴⁹⁵ Ausführlicher *Appl*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 457 StPO Rn 1 ff.

sonen, bei denen eine Strafe zu vollstrecken ist. Bei den Landeskriminalämtern gibt es dafür zurzeit insgesamt circa 170 Zielfahnder⁴⁹⁶.

Doch auch beim Bundeskriminalamt sind in einem eigenen Referat⁴⁹⁷ etwa neunundzwanzig Personen mit der Zielfahndung beschäftigt⁴⁹⁸. Die Zielfahndung ist in der Abteilung „Zentrale kriminalpolizeiliche Dienste“ (ZD) angesiedelt. Das BKA kann gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 BKAG die Zielfahndung für die Strafvollstreckung übernehmen, wenn es entweder von einer gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG zuständigen Landesbehörde oder vom GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG darum ersucht wird. Diese Möglichkeit besteht im Bundeskriminalamtsgesetz erst seit 1997, sie wurde jedoch bereits vorher praktiziert⁴⁹⁹. Durch die Aufnahme in das Gesetz wird insbesondere klargestellt, dass dem BKA bei der Wahrnehmung der Aufgabe der Zielfahndung die Befugnisse der Strafprozessordnung, insbesondere des § 457 StPO, zustehen.

Neben den eigenen Beamten in der Abteilung ZD stehen dem BKA für die Zielfahndung im Ausland 65 Verbindungsbeamte in 51 Staaten an 52 Standorten weltweit zur Verfügung⁵⁰⁰. Außerdem gibt es eine breit angelegte Zusammenarbeit mit ausländischen Zielfahndern, wobei das BKA mit seinem technischen Know-How auch bei der Einrichtung neuer zentraler Zielfahndungseinrichtungen in anderen Ländern, etwa in Österreich, ausgeholfen hat.

Die Zusammenarbeit von BKA und GBA bei der Strafvollstreckung hinsichtlich von Taten, die zur Zuständigkeit des GBA gehören, ist nur folgerichtig. Die Staatsanwaltschaft ist eben nicht nur Ermittlungs- und Anklagebehörde, sondern auch Strafvollstreckungsbehörde. Der GBA macht dabei keine Ausnahme. Zum Auffinden abgeurteilter Personen ist dabei der Einsatz der Polizei unumgänglich. Insbesondere bei Taten, die mehrere Bundesländer betreffen oder sogar internationale Bedeutung haben, ist die Wahl des BKA als zentrale Polizei mit Verbindungen ins Ausland nur logisch. Allerdings konnte die Tätigkeit der Zielfahndung nicht unter den Begriff der „Strafverfolgung“ in § 4 BKAG subsumiert werden, weswegen eine Neufassung notwendig war. Besonderheiten sind jedoch hinsichtlich der vom BKA im Auftrag des GBA geführten Zielfahndungen nicht zu verzeichnen. Der

⁴⁹⁶ Brenner, Öffentliche Sicherheit, Nr. 5/2000, S. 3 f.

⁴⁹⁷ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 6. a).

⁴⁹⁸ Brenner, Öffentliche Sicherheit, Nr.5/2000, S. 3 f.

⁴⁹⁹ Ahlf, § 4 BKAG Rn 21.

⁵⁰⁰ Bundestags-Drucksache, 16/10252, 17.09.2008, S. 8. mit einer Übersicht über die genauen Standorte auf S. 9. Zu den Verbindungsbeamten des BKA ausführlich Dufner, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 259 f.; siehe auch Hwang, S. 156 f.

GBA ordnet die Zielfahndung bei Bedarf lediglich an und das BKA führt den Auftrag mit seinen dafür zur Verfügung stehenden Mitteln aus⁵⁰¹.

2. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des internationalen Terrorismus

Als letzter Teil im Rahmen der Betrachtung der konkreten Strafverfolgung durch GBA und BKA ist auf einen Randbereich einzugehen, der jedes Strafverfahren begleitet: Die Öffentlichkeitsarbeit von GBA und BKA.

Die These, dass der internationale Terrorismus und der sogenannte „Kampf“ gegen den selben ein Thema ist, das in der Medienöffentlichkeit breite Beachtung findet, muss für einen medienoffenen Zeitgenossen eigentlich nicht zusätzlich belegt werden.

Sofern man auf www.google.com/trends das Stichwort „Terrorismus“ eingibt, findet man eine ausführliche grafische Übersicht über die Häufigkeit des Begriffes Terrorismus in den deutschen Medien. Dort zeigt sich, dass der Begriff seit dem 11. September aus den deutschen Medien nicht mehr wegzudenken ist. In schöner Regelmäßigkeit warnen Politiker, Verfassungsschützer oder Strafverfolger vor möglichen Anschlägen in Deutschland, speziell vor Wahlen oder besonderen Abstimmungen.

Auch der GBA unterhält eine eigene Pressestelle⁵⁰² und veröffentlicht regelmäßig Pressemitteilungen über Festnahmen, Anklageerhebungen und sonstige Vorkommnisse in seinem Zuständigkeitsbereich, speziell zum internationalen Terrorismus⁵⁰³. Auch das BKA gibt noch häufiger als der GBA Pressemitteilungen durch eine eigene Pressestelle heraus, die sich aber im Regelfall gerade nicht mit dem Thema des internationalen Terrorismus befassen⁵⁰⁴. Darüber hinaus finden sich Äußerungen zahlreicher Vertreter von GBA und BKA zum Thema internationaler Terrorismus in vielfältiger Form in der allgemeinen und der spezifisch juristischen Presse⁵⁰⁵. Gerade auch

⁵⁰¹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 6. a).

⁵⁰² Pressesprecher: Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof *Frank Wallenta*, Brauerstraße 30, 76135 Karlsruhe.

⁵⁰³ Z. B. betrafen 15 der 25 veröffentlichten Pressemitteilungen des GBA im Jahr 2009 Sachverhalte mit Bezug zum internationalen Terrorismus.

⁵⁰⁴ Pressestelle, Referat LS 2, 65173 Wiesbaden.

⁵⁰⁵ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Von den BKA-Präsidenten: *Ziercke*, Jörg, Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus, in: Bundeskriminalamt, Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, S. 15 ff.; *Ziercke*, Jörg, Inter-

bei den Ermittlungsverfahren zum 11. September 2001 machten weder GBA noch BKA bei ihren öffentlichen Äußerungen eine besonders gute Figur. So stellt *Neuling* bei seiner Analyse der damaligen Äußerungen fest, dass dort vor allem politisches Kalkül im Hinblick auf die Beziehung zu den Vereinigten Staaten von Amerika und die unverbrüchliche Solidarität Deutschlands bestimmend war, während die Wahrung der Grundsätze des Strafverfahrens, namentlich etwa der Unschuldsvermutung, in den Äußerungen der Strafverfolgungsbehörden zu kurz kamen⁵⁰⁶.

Nach der Festnahme der sogenannten Sauerlandgruppe⁵⁰⁷ waren jedoch auch gewisse Unterschiede bei der Berichterstattung zu verzeichnen. Während das BKA die Gefährlichkeit der Gruppe mit besonders markanten Beispielen dramatisierte, waren aus Karlsruhe vom GBA die moderateren Töne zur Gefährlichkeit der Vereinigung zu hören.

Insgesamt ist jedoch hier nicht der Ort, um die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Strafverfolgungsbehörden zu erörtern⁵⁰⁸. Vielmehr soll hier nur in gebotener Kürze auf die spezifischen Problemlagen bei der Öffentlichkeitsarbeit von GBA und BKA speziell in Zusammenarbeitssituationen eingegangen werden.

Betrachtet man die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich eines laufenden oder abgeschlossenen Ermittlungsverfahrens oder Vorermittlungsverfahrens von GBA und BKA hinsichtlich Verfahren im Bereich des internationalen Terrorismus, kann die Rechtslage größtenteils als geklärt angesehen werden. Nach den Landespressegesetzen sind die Behörden zwar grundsätzlich zur Erteilung von Auskünften verpflichtet, um der Presse die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe zu ermöglichen⁵⁰⁹. Diese Auskunftspflicht ist jedoch nicht unbeschränkt, sondern findet ihre Grenzen zum einem im Persönlich-

view in *Die Zeit*, 07.04.2004; *Kersten*, Ulrich, Internationaler Terrorismus. Die polizeiliche Bekämpfung eines weltweiten Phänomens. In: *Kriminalistik*, 2002, 7 ff.

Vom GBA: *Harms*, Monika, Interview im Hamburger Abendblatt, 14.03.2009; *Harms*, Monika, Interview in der Leipziger Volkszeitung, 30.10.2008; *Nehm*, Kay, Ein Jahr danach – Gedanken zum 11. September 2001. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 2002, 2665 ff.; *Nehm*, Kay, Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, *NJW* 2004, 3289 ff.; *Nehm*, Kay, Auf dem Weg nach Guantanamo?, in: Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltsvereins, *Strafverteidigung im Rechtsstaat*, S. 690.

⁵⁰⁶ *Neuling*, S. 214 ff., speziell S. 217.

⁵⁰⁷ Zu dieser siehe unten H. III.

⁵⁰⁸ Dazu siehe etwa *Neuling*, S. 2 ff.; *Lehr*, *NStZ* 2009, 409; *Huff*, *NJW* 2004, 403; *Dalbkmeyer*, S. 80 ff.

⁵⁰⁹ § 4 Abs. 1 LPresseG BW; § 4 Abs. 1 LPresseG NRW; entsprechende Normen bestehen sinngemäß in allen Bundesländern.

keitsrecht der Betroffenen⁵¹⁰ und zum anderen in der Sicherung der Durchführung des laufenden Ermittlungsverfahrens⁵¹¹.

Nach überwiegender Ansicht gelten die Landespressegesetze nicht nur für Bundesbehörden, sondern für alle Behörden mit Sitz im Geltungsbereich des Landespressegesetzes⁵¹². Dafür wird insbesondere der eindeutige Wortlaut der Landespressegesetze (mit Ausnahme von Bremen, vgl. § 4 LPresseG Bremen) angeführt, der nicht zwischen solchen Behörden des Bundes und des Landes unterscheidet⁵¹³. Mit dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Presse (Art. 75 Nr. 2 GG) im Zuge der Föderalismusreform ist auch das teilweise vorgebrachte verfassungsrechtliche Argument gegen den Auskunftsanspruch bei Bundesbehörden entfallen.

Für GBA und BKA bedeutet dies also, dass die Auskunftsansprüche der Landespressegesetze des Landes gelten in dem Bundesland sie ihren Sitz haben. Für den GBA mit Sitz in Karlsruhe ist dies damit § 4 Abs. 1 LPresseG BW, für das BKA am Hauptsitz Wiesbaden, § 3 Abs. 1 LPresseG Hessen bzw. für den Sitz Bonn oder Berlin, die § 4 Abs. 1 der dortigen Pressegesetze.

Für sonstige Personen außerhalb von Presse und Rundfunk besteht neuerdings mit § 1 IFG ebenfalls ein Auskunftsanspruch gegen Behörden des Bundes und damit auch gegen BKA und GBA⁵¹⁴, dabei werden jedoch im Regelfall die spezialgesetzlichen Regelungen in der Strafprozessordnung, insbesondere der §§ 475 ff. StPO, § 37 BKAG und andere einschlägige Gesetze für BKA und GBA nach § 1 Abs. 3 IFG vorrangig sein⁵¹⁵.

Soweit sich die Strafverfolgungsbehörden innerhalb dieser Grenzen zur Auskunftserteilung über ein laufendes oder abgeschlossenes Ermittlungsverfahren entschließen, gilt auch hier die Leitungsbefugnis des GBA gegenüber dem BKA gemäß §§ 160, 161, 163 StPO. Bei der Erteilung von Auskünften an Öffentlichkeit und Presse handelt es sich nach überwiegender Ansicht um eine spezifische Aufgabe der Strafrechtspflege, so dass auch hier die

⁵¹⁰ BVerfG, NJW 1973, 1226.

⁵¹¹ § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 LPresseG BW; § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 LPresseG NRW.

⁵¹² OVG Berlin NVwZ-RR 1997, 32; VG Berlin NVwZ-RR 1994, 212; BVerwG, NJW 1975, 891; *Löffler/Wenzel/Sedelmeier*, § 4 Rn 54; *Groß*, Presserecht, Rn 437; offen gelassen OVG Münster. NJW 2000, 1968; a.A. *Thiele* DVBl, 1963, 905, 907.

⁵¹³ *Löffler/Wenzel/Sedelmeier*, § 4 Rn 54.

⁵¹⁴ Zum Bundesinformationsfreiheitsgesetz, *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984; Schoch, NJW 2009, 2987.

⁵¹⁵ Zum vollständigen Vorrang des Fachrechts, *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984, 989 mit Beispiel in Fn. 73.

Regeln der Strafprozessordnung Anwendung finden müssen⁵¹⁶. Es ist also allein die Aufgabe des GBA, der Presse Auskünfte über laufende oder abgeschlossene Ermittlungsverfahren in dessen Zuständigkeitsbereich nach § 120 GVG zu erteilen⁵¹⁷. Unbenommen bleibt jedoch die Hinzuziehung von Beamten der Polizei durch die Staatsanwaltschaft etwa im Rahmen einer Pressekonferenz. In der Praxis stellt sich daher auch die Öffentlichkeitsarbeit allein als Aufgabe des GBA dar⁵¹⁸. Allerdings erfolgen vorher teilweise Absprachen mit dem BKA⁵¹⁹.

Sollte allerdings das BKA eigenmächtig Presseerklärungen zu laufenden Ermittlungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des GBA herausgeben, dann muss sich der GBA diese zurechnen lassen. Aus der Stellung als Herrin des Ermittlungsverfahrens folgt nämlich, dass sich die Staatsanwaltschaft Handeln der Polizei im Bereich der Strafverfolgung wie eigenes zurechnen lassen muss und zwar unabhängig davon, ob die Polizeibeamten auf Einzelanweisung oder mit Kenntnis der Staatsanwaltschaft oder aus eigener Initiative tätig geworden sind⁵²⁰.

Außerhalb des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bleibt es bei der Abgrenzung nach der Zuständigkeitsverteilung zwischen GBA und BKA. So ist es dem BKA unbenommen etwa Veranstaltungen wie die jährliche Herbsttagung auszurichten, die sich zum Beispiel vom 2. bis 5. November 2004 mit dem Thema „Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror“ beschäftigte und in diesem Zusammenhang auch eine Buchreihe veröffentlicht⁵²¹. Gleiches gilt für die Veröffentlichung von Statistiken, wie etwa der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), die dem BKA gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 2 BKAG als ausdrückliche Aufgabe übertragen wurde. Zudem werden vom BKA teilweise Hintergrundgespräche mit interessierten Journalisten geführt⁵²².

⁵¹⁶ So die h.M. vgl. nur *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg § 23 EGGVG Rn 30 m. w. N.; a. A. BVerwG NJW 1989, 412; BVerwG NJW 1992, 62. Zum ausführlichen Streitstand, insbesondere zur Frage des Rechtswegs gegen Presseerklärungen von GBA und BKA siehe unten G. I. 1. a) bb).

⁵¹⁷ *Plöd*, in: KMR, § 161 StPO Rn 24; § 160 StPO Rn 2.

⁵¹⁸ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 6. b).

⁵¹⁹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 6. b).

⁵²⁰ *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 9; OLG Karlsruhe, NJW 1995, 899.

⁵²¹ Bundeskriminalamt, Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, in der Reihe Polizei und Forschung des Kriminalistischen Institut des BKA.

⁵²² „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 6. b).

VI. Fazit zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Strafverfolgung im Phänomenbereich internationaler Terrorismus

Mit der Darstellung zur Zusammenarbeit bei der Öffentlichkeitsarbeit findet die Betrachtung der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der aktiven Strafverfolgung ihr vorläufiges Ende.

Deutlich wird schon durch den Umfang der Darstellungen, dass die Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren den wohl wichtigsten Teilaspekt beider Behörden ausmacht. Dies ist, ausgehend von der Konzeption der Strafprozessordnung und dem Vergleich mit der Zusammenarbeit auf Landesebene nicht weiter überraschend. Allerdings wurde auch deutlich, dass es zwar im Einzelfall Differenzen bei der Zusammenarbeit zwischen GBA und BKA gegeben hat, diese jedoch nur punktuell begrenzt waren und damit keine grundsätzlichen Aussagen über die Qualität der Zusammenarbeit zulassen. Vielmehr ist es grundsätzlich so, dass zwar einerseits der GBA seine Sachleitungsbefugnis in Ermittlungsverfahren betreffend den internationalen Terrorismus sehr viel öfter nutzt als dies im Regelfall auf Landesebene der Fall ist, andererseits jedoch beide Behörden vor allem an einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit interessiert sind und diese auch betreiben, da der Umfang und die Komplexität der Ermittlungen sonst keine vernünftigen Ermittlungsergebnisse ermöglichen würden. Diese Betrachtung gilt vor allem für den GBA, dem die rasant angestiegene Personalentwicklung und gute technische Ausstattung des BKA bei den Ermittlungen entgegen kommt.

Allerdings zeigen etwa die Beispiele der vom BKA geführten Strukturermittlungen, dass die Polizei sich außerhalb des tatsächlichen Ermittlungsverfahrens teilweise von der Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft emanzipieren kann. Speziell das BKA mit seiner bisherigen Doppelrolle als Zentralstelle und Strafverfolgungsbehörde hat dabei eine Sonderstellung. Durch den möglichen Wechsel der Rolle, speziell aufgrund des neuen § 7 Abs. 2 BKAG wird es dem BKA nämlich ermöglicht, weitestgehend eigenständig tätig zu werden. Der Zweck der Unterstellung des Ermittlungsverfahrens unter die speziell juristisch ausgerichtete Staatsanwaltschaft zum Zwecke der Sicherung eines rechtsstaatlichen Vorgehens wird so vielfach „angehebelt“.

Noch größere Möglichkeiten der „Emanzipation“ bieten nun die zuletzt angesprochenen neuen Kompetenzen im Bereich des Gefahrenabwehrrechts hinsichtlich des internationalen Terrorismus, die dem BKA nach § 4a BKAG eingeräumt wurden. Durch diese dem BKA nun zugewiesene Dreifachrolle

kann dieses sich je nach Situation und Notwendigkeit auf die aus kriminaltaktischer Sicht besten Rechtsgrundlagen stützen. Sowohl die Zentralstellenbefugnisse, insbesondere § 7 Abs. 2 BKAG, als auch die Befugnisse der Strafprozessordnung im Bereich der Strafverfolgung und die neuen §§ 20a ff. BKAG im Bereich des Gefahrenabwehrrechts stehen bei einem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus zur Verfügung. Hier bestehen große Bedenken, dass die verfahrensleitende und Rechtsstaatlichkeit sichernde, begrenzende Funktion der Generalbundesanwaltschaft faktisch aufgehoben wird, weil das BKA versuchen könnte die strafverfolgende Tätigkeit zu vermeiden. Es wird jedoch insgesamt abzuwarten bleiben, wie sich dieses Verhältnis in Zukunft entwickelt, wenn sich die neuen Befugnisse des BKA in der täglichen Praxis bewiesen haben.

Dass jedoch generell eine Verschiebung der Verhältnisse zugunsten der Polizei im Ermittlungsverfahren stattgefunden hat, kann nach dem bisher Ausgeführten nicht nur für den Bereich der Länder, sondern auch für den Bereich der Bundeszuständigkeiten konstatiert werden. Allerdings ist diese Erosion im Verhältnis von GBA und BKA zwar einerseits (noch) nicht so stark ausgeprägt, dass man von einem „polizeilichen Ermittlungsverfahren“ sprechen müsste, andererseits sind die besonderen Problempunkte wie die Strukturverfahren und die gefahrenabwehrrechtlich überlagerte Strafverfolgungstätigkeit wie gesehen aus rechtlicher Sicht von besonders sensibler Bedeutung.

Demgegenüber gibt es im gerichtlichen Verfahren kaum Besonderheiten zu konstatieren. Das BKA als Polizei hat im gerichtlichen Verfahren keine eigenständige Prozessrolle. Zwar ist es mittelbar, durch die Vorbereitung des Verfahrens im Ermittlungsverfahren, auch für den Ablauf im Hauptverfahren mitverantwortlich. Der GBA benötigt außerdem zur Vorbereitung gerade von umfangreichen Hauptverfahren auch die Mitarbeiter des BKA. Die wichtigste Rolle in der Hauptverhandlung spielt hinsichtlich des BKA vor allem die Stellung als Zeuge über die im Auftrag oder unter Leitung des GBA durchgeführten Ermittlungsverfahren. Ansonsten sind insoweit keine besonderen Zusammenarbeitsbereiche vorhanden. Einzelne Auffälligkeiten wie die Prozessbeobachtung etwa bei Verfahren gegen die „Kofferbomber“ könnten als solche eigentlich auch zum Bereich des Ermittlungsverfahrens, nämlich gegen mögliche noch unbekannte Beteiligte, gerechnet werden. Auch die Vernehmung von Zeugen während einer Hauptverhandlung hat dabei weniger rechtliche als vor allem organisatorische Gründe.

Eine umfassende Analyse der gefundenen Ergebnisse ist jedoch der abschließenden Bewertung am Ende dieser Arbeit vorbehalten. Dadurch können insbesondere auch die Ergebnisse aus den nun folgenden zwei Kapi-

teln mit einbezogen werden. Diese beschäftigen sich zum einen mit Zusammenarbeit von GBA und BKA im Bereich der Datenverarbeitung, sowie zum anderen mit Formen der informellen Zusammenarbeit von GBA und BKA.

E. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Datenverarbeitung im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus

Außer der Zusammenarbeit von BKA und GBA im Strafverfahren stellt die Zusammenarbeit bei der Datenverarbeitung eine weitere mittlerweile sehr wichtige Form des Zusammenwirkens dar. Die Aufteilung in ein neues Kapitel bedeutet jedoch nicht, dass es im Strafverfahren nicht zu einem Austausch von Daten kommt. Vielmehr ist gerade auch im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren eine reibungslose Versorgung der zusammenarbeitenden Behörden mit Informationen von entscheidender Bedeutung. Allerdings sollen in diesem Kapitel alle Formen der Zusammenarbeit bei der Datenverarbeitung von BKA und GBA gebündelt dargestellt und untersucht werden. Gerade die Nutzung auf präventiver Ermächtigungsgrundlage gewonnener Daten für strafrechtliche Ermittlungsverfahren hat bei der Zusammenarbeit von BKA und GBA im Bereich des internationalen Terrorismus eine besondere Bedeutung, die durch die neuen präventiven Kompetenzen des BKA noch verstärkt wurde. Dabei stellt sich auch hier die Frage, welche Unterschiede bei BKA und GBA gegenüber einer Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft auf Landesebene bestehen. Zusätzlich ist jedoch auch auf die Probleme der neuen, vor allem beim BKA eingerichteten, Datenbanken einzugehen, insbesondere soweit sie den Bereich des internationalen Terrorismus betreffen.

I. Überblick über Daten und Datenbanken mit Bezug zum internationalen Terrorismus

Mittlerweile gibt eine fast unüberschaubare Anzahl an Datenbanken mit Bezug zum Tätigkeitsbereich deutscher Sicherheitsbehörden. Diese Anzahl vergrößert sich noch einmal, wenn man diejenigen Datenbanken im europäischen Ausland hinzuzählt, auf die deutsche Sicherheitsbehörden Zugriff haben. Eine umfassende Darstellung ist daher selbst in aller Kürze nicht möglich, aber hier auch nicht notwendig. Es sind vielmehr die Datenbanken vorzustellen, die für die Zusammenarbeit von GBA und BKA gerade im Bereich des internationalen Terrorismus von besonderer Bedeutung sind. Dabei stehen mit INPOL und der aufgrund des Gemeinsamen-Dateien-Gesetzes neu geschaffenen sogenannten Antiterrordatei zwei Datenbanken

besonders heraus, weswegen diesen besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Zu beginnen ist jedoch mit den Datensammlungen und Datenbanken, die bei der Arbeit der Generalbundesanwaltschaft die häufigste Verwendung finden.

Im Sinne dieser Arbeit sind dabei unter dem Begriff „Datei“ allgemeine Informationen zu verstehen, die auf einem Festspeicher unter einem Namen gespeichert sind, wogegen eine „Akte“ die Gesamtheit der in einer bestimmten Angelegenheit von einer Behörde gesammelten und geordneten Schriftstücke umfasst¹.

1. Staatsanwaltliche (Ermittlungs-)Akten

Bei jedem Ermittlungsverfahren werden bei der Staatsanwaltschaft entsprechende Akten angelegt beziehungsweise die von der Polizei übersandten Akten übernommen. Selbständige polizeiliche Ermittlungsakten gibt es nicht, weil alle nach §§ 161, 163 StPO entstandenen Vorgänge zu den staatsanwaltlichen Ermittlungsakten zu nehmen sind².

Zu unterscheiden ist zwischen den Akten der Staatsanwaltschaft, die diese dem Gericht bei einer Anklageerhebung gemäß § 199 Abs. 2 S. 2 StPO vorzulegen hat und auf die sich das Akteneinsichtsrecht des Verteidigers gemäß § 147 Abs. 1 StPO bezieht, und den sonstigen innerdienstlichen Akten.

Zu ersteren zählen grundsätzlich die Hauptakte beziehungsweise Verfahrensakte im engeren Sinn. Daneben gibt es je nach Verfahren eine Vielzahl weiterer Akten, etwa Sonderakten, Nebenakten und Beiakten. Dazu zählen auch die sogenannten Spurenakten, in denen Indizien oder Spuren bezüglich weiterer bekannter oder unbekannter Tatverdächtiger enthalten sind, gegen die aber noch keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Straftatbegehung bestehen³.

Innerdienstliche Vorgänge, insbesondere die staatsanwaltlichen Handakten oder Berichtshefte, Urkundsentwürfe oder Notizen unterliegen dagegen nicht dem Akteneinsichtsrecht des Verteidigers und müssen auch nicht dem Gericht vorgelegt werden. Sie gehören jedoch auch im weitesten Sinne zu den von der Staatsanwaltschaft geführten Akten. Interessant sind diese in-

¹ Zöller, Informationssysteme, S. 155.

² Stuckenberg, in: Löwe/Rosenberg § 199 StPO Rn 11. Schlothauer, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, B. § 3 I. 1. Rn 37.

³ Schlothauer, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, B. § 3 III. 1., Rn 37. Zur Frage des Akteneinsichtsrechts von Verteidiger in Spurenakten, Meyer-Göfner, § 147 StPO Rn 18 m. w. N.

nerdienstlichen Schriftstücke insbesondere deshalb, da gerade in Handakten oder Berichtsheften Weisungen der Vorgesetzten des Staatsanwalts enthalten sein können, die gemäß § 146 iVm § 147 GVG erteilt wurden⁴. Auf Ebene des GBA betrifft dies insbesondere Vorgaben und Anweisungen durch den Bundesminister der Justiz.

Heutzutage werden die Akten vielfach elektronisch geführt. Vorreiter war hier, neben den Staatsanwaltschaften im Land Schleswig-Holstein, der Generalbundesanwalt. Dieser führt bereits schon seit Ende der siebziger Jahre für interne Zwecke in der Abteilung für Strafsachen gegen die innere Sicherheit eine elektronisch betriebene Datei. In dieser werden außer von der Geschäftsstelle benötigte Daten auch Angaben über Beschuldigte und etwaige Mittäter, über Gegenstand und Verlauf des Verfahrens sowie über Haftentscheidungen in einzelnen Strafverfahren gespeichert⁵.

Die Zugriffsrechte auf die bei der Staatsanwaltschaft geführten Akten sind mittlerweile gesetzlich geregelt und finden sich in den §§ 474 ff. StPO. Eine differenzierte Betrachtung ist weiter unten, bezogen auf die Zugriffsrechte von GBA und BKA, vorzunehmen⁶.

Zur Übersicht werden die Ermittlungsverfahren in die jeweiligen Register der Staatsanwaltschaft eingetragen. Strafsachen werden ab Einleitung des Ermittlungsverfahrens in das „Register Js“ eingetragen. Beim GBA werden die Strafsachen in dem „Register Bjs“ geführt. Daneben gibt es auch allgemeine „Register AR“ respektive beim GBA das allgemeine „Register ARP“ für Staatsschutzstrafsachen. In diesen allgemeinen Registern werden regelmäßig Vorgänge geführt, bei denen kein Anfangsverdacht für die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegeben ist. Ebenso werden auch die sogenannten Vorermittlungen, wie gesehen⁷, unter den allgemeinen Registern geführt.

2. Länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister

Das länderübergreifende staatsanwaltliche Verfahrensregister (ZStV) ist eines der drei großen Register im Bereich der Arbeit der Staatsanwaltschaft neben dem Bundeszentralregister und dem Erziehungsregister⁸.

⁴ Maier, ZRP 2003, 387.

⁵ Rebmann/Schoreit, NStZ 1984, 1, 2.

⁶ s. unten E. I. 1. und E. II.

⁷ s. oben D. II. 3. a).

⁸ Zur umstrittenen Frage, ob das ZStV eigentlich besser im BZRG geregelt sein müsste und die Unterbringung in der StPO sogar systemwidrig ist, Pfeiffer, Vorbemerkung zu § 492 StPO Rn 3; Meyer-Goßner, § 492 StPO Rn 1; a.A. Gieg, in: Karlsruher-Kommentar, § 492 StPO Rn 1; Götz/Tolzmann, § 1 BZRG, Rn 16.

Das zentrale staatsanwaltliche Verfahrensregister wurde durch das „Verbrechensbekämpfungsgesetz“ vom 28. Oktober 1994 eingeführt⁹. Der Betrieb des Registers wurde jedoch erst im Jahr 1999 aufgenommen. Das ZStV soll insbesondere die Koordination mehrerer Ermittlungsmaßnahmen unterschiedlicher Staatsanwaltschaften gegen denselben Beschuldigten ermöglichen. Dies war vorher nur sehr eingeschränkt möglich, da in das Bundeszentralregister nur (bestimmte) rechtskräftige Verurteilungen eingetragen werden. Mit dem ZStV ist nun auch eine Übersicht über laufende Ermittlungsverfahren möglich¹⁰, da die Eintragung vorgenommen wird, sobald ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Außerdem können durch das ZStV Verfahrenskonzentrationen erreicht, die Voraussetzungen der Verhängung von Untersuchungshaft erleichtert, sowie die Klärung der Voraussetzungen von Einstellungen nach §§ 153 ff. StPO verbessert werden¹¹. Daneben kann es auch das frühzeitige Erkennen von Tat- und Täterverbindungen erleichtern und überflüssige Grundrechtseingriffe durch die Vermeidung von Doppelpverfahren verhindern¹².

Das ZStV wird seit 1. Januar 2007 von dem neu errichteten Bundesamt für Justiz¹³ in Bonn als Registerbehörde gemäß § 492 Abs. 1 StPO geführt. Davor wurde es von der Dienststelle Bonn des Generalbundesanwalts betrieben. Neben den § 492 bis § 495 StPO ist der Betrieb des ZStV gemäß § 494 Abs. 4 StPO in der „Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters“ (ZStVBetrV¹⁴) geregelt¹⁵.

Im ZStV sind gemäß § 492 Abs. 2 StPO im Umfang genau bestimmte Daten aus den Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft einzutragen. Auf diese können dann andere Staatsanwaltschaften gemäß § 493 StPO im Wege eines automatischen Abrufverfahrens zugreifen. Grundlage der im ZStV gespeicherten Daten sind die (Ermittlungs-)Akten der einzelnen Staatsanwaltschaften, die in die sogenannte Mehrländer-Staatsanwalts-Automation (MESTA) zur Vorgangsverwaltung eingestellt werden, gemäß § 492 Abs. 3 aber eben auch als Informationsgrundlage für das ZStV herangezogen werden¹⁶. Als problematisch angesehen werden hinsichtlich des ZStV in der Literatur

⁹ BGBl. I S. 3186.

¹⁰ Zöller, Informationssysteme, S. 182.

¹¹ Gieg, in: Karlsruher-Kommentar, § 492 StPO Rn 1.

¹² Meyer-Goßner, § 492 StPO Rn 1.

¹³ Gesetz zur Errichtung und zur Regelung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz vom 17.12.2006 (BGBl. I 3171).

¹⁴ Abgedruckt z. B. in Meyer-Goßner, nach § 494 StPO.

¹⁵ Verordnung vom 23.09.2005 (BGBl. I 2885).

¹⁶ Problematisch ist, das in MESTA sowohl Daten zur Vorgangsverwaltung nach § 485 StPO wie auch Daten zur künftigen Verwendung im Strafverfahren gemäß § 484 StPO gespeichert werden.

vor allem die langen Lösungsfristen. Eine Eintragung bleibt nämlich selbst bei Einstellung aus Opportunitäts- oder tatsächlichen Gründen, sowie sogar bei Freispruch oder Ablehnung der Eröffnung der Hauptverhandlung nach § 494 S. 2 StPO noch mindestens zwei Jahre im ZStV gespeichert¹⁷.

Zugriff auf das ZStV haben gemäß §§ 493, 492 Abs. 6 StPO die Strafverfolgungsbehörden, sowie unter den Voraussetzungen des § 494 Abs. 4 StPO das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst, der Militärische Abschirmdienst und die Landesämter für Verfassungsschutz¹⁸. Kein Zugriffsrecht haben dagegen die Gerichte.

Nach Angaben des Bundesamtes für Justiz werden pro Jahr im ZStV etwa 6 Millionen Mitteilungen gespeichert, wobei diese Mitteilungen im Durchschnitt fünf Jahre lang gespeichert sind, sodass insgesamt etwa 30 Millionen Registereinträge bestehen¹⁹. Dabei wird das tägliche Datenaufkommen auf ungefähr 24.000 Erstmitteilungen und weitere etwa 48.000 Folgemitteilungen geschätzt, sodass sich die Gesamtzahl der zu bearbeitenden Auskunftsersuchen nach vorläufigen Schätzungen des Bundesamtes für Justiz auf täglich 30.000 beläuft²⁰.

3. Bundeszentralregister und Erziehungsregister

Neben dem zentralen staatsanwaltlichen Verfahrensregister gibt es mit dem Bundeszentralregister (BZR) und dem damit zusammenhängen Erziehungsregister zwei weitere Datenbanken, die für die staatsanwaltliche Arbeit von Bedeutung sind.

Das seit dem 01. Januar 1972 bestehende Bundeszentralregister wurde ursprünglich von der Dienststelle Bonn des GBA geführt²¹. Ebenso wie das ZStV wird es seit Januar 2007 vom Bundesamt für Justiz geführt²². Bereits im Jahr 1975 wurde das BZR auf elektronische Datenverarbeitung umgestellt, um die Masse von Daten besser bewältigen zu können²³. Aller-

¹⁷ Dazu *Wolter*, ZStW 107 (1995), 793, 802; *Hellmann*, in: AK, § 476 StPO Rn 7; *Meyer-Gofßner*, § 494 StPO Rn 9; *Zöller*, Informationssysteme, S. 194 f.

¹⁸ Zur Übermittlung an die Nachrichtendienste, *Zöller*, Informationssysteme, S. 191 f.

¹⁹ www.bundesjustizamt.de/zstv (Stand Juni 2012).

²⁰ www.bundesjustizamt.de/zstv (Stand Juni 2012).

²¹ Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister vom 18.03.1971, BGBl. I S. 243.

²² Gesetz zur Errichtung und zur Regelung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz vom 17.12.2006 (BGBl. I 3171).

²³ Zur Entwicklung der EDV im Bereich des BZRG *Götz/Tolzmann*, Einl. Rn 26 ff. Insgesamt auch zur Geschichte des BZR *Rebmann*, NJW 1983, 1513.

dings erfolgt die Auskunftserteilung bis heute weiterhin ausschließlich schriftlich, was sich in der Praxis als etwas umständlich darstellt²⁴.

Soweit es den Bereich der Strafrechtspflege betrifft, werden im Bundeszentralregister insbesondere rechtskräftige Verurteilungen (§§ 4–6 BZRG) sowie einige nachträgliche Entscheidungen (§ 12 BZRG), wie etwa die Aussetzung eines Strafrestes, eingetragen. Die enthaltenen Informationen im BZR sind bei der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden gerade für die Beurteilung der Persönlichkeit eines Straftäters von Bedeutung. Daneben ermöglichen sie es den Gerichten bei der Strafzumessung im Sinne von § 46 Abs. 2 StGB „das Vorleben des Täters“ mit einzubeziehen. Daher können alle Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich unbeschränkte Auskunft aus dem BZRG nehmen (§ 41 BZRG).

Allerdings werden die Eintragungen im BZR nicht unbegrenzt gespeichert, sondern je nach Schwere der ausgesprochenen Strafe nach bestimmten Zeitabläufen getilgt (§§ 45–50 BZRG). Diese können dann grundsätzlich nicht mehr in einem Strafurteil verwertet werden (§§ 51, 52 BZRG), um dem Resozialisierungsgedanken Rechnung zu tragen.

Das ebenfalls vom Bundesamt für Justiz geführte *Erziehungsregister* ist im Aufbau dem Bundeszentralregister vergleichbar, betrifft jedoch Maßnahmen und Sanktionen nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG). Diese werden in das Erziehungsregister eingetragen (§ 60 BZRG), wobei der Kreis der Personen, die Auskunft erlangen können, aus Jugendschutzgründen sehr viel enger ist als beim Bundeszentralregister, wobei jedoch der Umfang der einzutragenden Verfehlungen größer ist²⁵. Staatsanwaltschaft und Strafgerichte können dabei in das Erziehungsregister unbeschränkte Einsicht nehmen (§ 61 BZRG).

Nach Angaben des Bundesamtes für Justiz enthält das Bundeszentralregister momentan Eintragungen über etwa 6,3 Millionen Personen mit rund 15,3 Millionen Entscheidungen²⁶. Dabei werden pro Tag etwa 10.000 Entscheidungen zum Register mitgeteilt und es gehen durchschnittlich etwa 40.000 Auskunftersuchen von Gerichten, Staatsanwaltschaften, Polizeidienststellen und anderen Verwaltungsbehörden sowie Führungszeugnisanträge von Privatpersonen ein²⁷.

²⁴ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. a).

²⁵ *Götz/Tolzmann*, § 59 Rn 9.

²⁶ www.bundesjustizamt.de/bzr (Stand Juni 2012).

²⁷ www.bundesjustizamt.de/bzr (Stand Juni 2012).

4. Polizeiliches Informationssystem – INPOL

Die gerade im Bereich der Arbeit der Polizei wichtigste Datenbank ist das polizeiliche Informationssystem (INPOL). Trotz der Vielzahl an mittlerweile existierenden polizeilichen und justiziellen Datenbanksystemen ist das polizeiliche Informationssystem weiterhin das Datenbanksystem mit den höchsten Benutzer- und Zugriffszahlen. INPOL hatte bereits im Jahr 2003 über 270.000 Anwender in der Bundesrepublik Deutschland²⁸.

a) *INPOL-alt*

INPOL wurde im Jahr 2003 einer umfassenden Überarbeitung unterzogen. Bevor jedoch auf die neue Version von INPOL einzugehen ist, sollen kurz die wesentlichen Funktionen des immerhin fast dreißig Jahre, von 1972 bis 2003, genutzten INPOL-Systems dargestellt werden; das nicht zuletzt deshalb, weil große Teile des „alten“ INPOL Systems in INPOL-neu übernommen wurden.

INPOL ist das gemeinsame, arbeitsteilige, elektronische Informationssystem der Polizeien des Bundes und der Länder zur Unterstützung vollzugs-polizeilicher Aufgaben, in dem informationstechnische Einrichtungen des Bundes und der Länder in einem Verbund zusammenwirken²⁹. INPOL gliedert sich also in die zwei Teilbereiche INPOL-Bund und INPOL-Land. Es ist hier allerdings nur auf ersteres einzugehen, da dieses von und beim BKA geführt wird. Auch nur hinsichtlich dieses Teilbereichs ist das Bundeskriminalamtgesetz einschlägig. Die Regelung von INPOL-Land ist Sache der jeweiligen Landes(polizei)gesetze.

Am 13. November 1972 wurde INPOL unter der BKA-Präsidentschaft von Horst Herold in Betrieb genommen. INPOL ist nicht einheitlich organisiert, sondern besteht aus mehreren Datenbeständen, die jeweils für bestimmte Aufgabenfelder ausgerichtet sind und erst nach und nach in das Gesamtsystem eingefügt wurden.

Erste Teilbereiche des polizeilichen Informationssystems waren die Verbundsdatei³⁰ konzipierten Personen- (ab 1972) und Sachfahndungsdateien (ab 1974), in denen Informationen über Personen und Gegenstände, die

²⁸ Gadorosi, Kriminalistik 2003, 402, 404.

²⁹ Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 28.

³⁰ Es ist zwischen drei Arten von Dateien beim BKA zu unterscheiden (vgl. Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 2):

– Verbundsdateien: die das BKA nach § 11 Abs. 1 S. 1 BKAG als Zentralstelle für das polizeiliche Informationswesen führt und in die die Verbundteilnehmer die jeweils in eigener Zuständigkeit gewonnenen Daten selbst unmittelbar eingeben und

von der Polizei gesucht werden, gespeichert werden konnten. Seit 1999 wird der Kraftfahrzeug-Fahndungsbestand gemäß § 36b StVG direkt in INPOL per Filetransfer zur Verfügung gestellt.

Bereits kurz nach der Errichtung von INPOL wurde der ebenfalls als Verbunddatei errichtete Kriminalaktennachweis (KAN) in INPOL integriert. In KAN werden Informationen über schwere und überregional bedeutende Straftaten geführt³¹. Der Kriminalaktennachweis wurde zeitgleich mit der Straftaten/Straftäterdatei (SSD) entwickelt, in der Meldungen über Straftaten und Täter bezüglich bestimmter Deliktgruppen enthalten sein sollten. Das SSD wurde jedoch bereits 1979 mangels Tauglichkeit und wegen datenschutzrechtlicher Bedenken wieder eingestellt³².

Außerdem wurde 1978 eine Haftdatei in INPOL eingeführt, in der die Daten von aktuellen oder bereits verbüßten freiheitsentziehenden Maßnahmen gespeichert werden³³. Zweck der Haftdatei war insbesondere die Vermeidung von Fahndungen nach in anderen Bundesländern bereits inhaftierten Personen.

Desweiteren wurde schon 1974 eine Datei in INPOL integriert, in der erkennungsdienstliche Daten gespeichert werden konnten. Dabei ist vor allem die Fingerabdrucksammlung (Daktyloskopie-Datei) von besonderer Relevanz. Die erkennungsdienstliche Datei ist seit 1992 auch mit dem automatischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) und seit 1998 zusätzlich mit der DNA-Analyse-Datei verbunden³⁴. Einen vorläufigen Schlusspunkt bei der Entwicklung von INPOL setzte die Einführung des SIRENE-Systems im Rahmen des Schengener-Informationssystem (SIS) im Jahr 1995³⁵.

Hervorzuheben sind jedoch zwei bisher noch nicht angesprochene Teilsysteme von INPOL, die gerade bei der Arbeit des BKA im Rahmen der Terrorismusstrafverfolgung eingesetzt wurden.

in denen diese Daten zum unmittelbaren Abruf für die Verbundteilnehmer bereitgehalten werden;

- Zentraldateien: in die das BKA selbst die von anderen Behörden übermittelten Daten als Zentralstelle einspeichert und anderen Behörden gegebenenfalls im automatisierten Abruf nach § 10 Abs. 7 BKAG bereitstellt;

- Amtsdateien: die das BKA zur Erfüllung seiner spezifischen Aufgaben ohne Beteiligung anderer Dienststellen führt.

Zu den unterschiedlichen Dateien auch *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 33 ff.

³¹ Ausführlich *Zöller*, Informationssysteme, S. 141.

³² *Albrecht*, S. 306.

³³ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 9 Rn 2.

³⁴ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 18 ff.

³⁵ *Tuffner*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 239 ff.

Zum einen das seit dem Jahr 1978 existierende bundeseinheitliche Spurendokumentations-System „SPUDOK“. In diesem können für einzelne Fälle das gesamte Spuren- und Hinweisaufkommen zeitlich begrenzt gespeichert werden. SPUDOK war nach seiner Einführung zwingend auf die Nutzung für terroristische Ereignisse begrenzt, wobei diese Beschränkung später aufgehoben wurde³⁶.

Zum anderen ist das sogenannte PIOS-System mit besonderer Aufmerksamkeit zu betrachten. Dieses schon 1976 eingeführte System, das seinen Namen den dort gespeicherten Informationen „Personen, Institutionen, Objekte und Sachen“ verdankt, war bei seiner Einführung ebenfalls ausschließlich als Mittel zur Verfolgung des nationalen Terrorismus konzipiert. Sein Anwendungsbereich wurde jedoch bereits 1980 auch auf den Bereich der Rauschgiftdelikte ausgedehnt³⁷. Das PIOS-System ist heutzutage in die Bereiche Innere Sicherheit (APIS) (darin ist die ursprüngliche PIOS-Datei zum Terrorismus aufgegangen³⁸), Landesverrat (APLV) und Organisierte Kriminalität (APOK) aufgeteilt. Es soll vor allem die Beobachtung jeweils eines ganzen Kriminalitätsbereichs ermöglichen³⁹.

Gerade die Einführung des PIOS-Systems wurde in der juristischen Literatur und den Medien äußerst kritisch betrachtet. Bemerkenswert ist die fast gleichlautende Stoßrichtung der Kritik wie etwa heute bei der Einführung der sogenannte Antiterrordatei. Angemahnt wurde etwa, dass *„die Datei PIOS im Bereich Terrorismus bereits auf 135.000 Namen angeschwollen [ist]; unhaltbar und unverantwortlich groß, wie sich überhaupt der Eindruck aufdrängt, dass unter dem weitgefassten Begriff „Terrorismus“ die totale Kontrolle aller wirklich und vermeintlich Beteiligten geprobt wird“*⁴⁰.

Betrachtet man das gesamte INPOL System, wird deutlich, dass dieses, wie das BKA selbst, über die Zeit immer mehr gewachsen ist und ständig jeweils dem veränderten Aufgabenprofil des BKA angepasst wurde.

Positiv hervorzuheben ist, dass dieses durch die Unterteilung in die unterschiedlichen Dateien größtenteils dem Grundsatz der Zweckbindung der erhobenen Daten gerecht wird. Außerdem bestehen seit der Neufassung des Bundeskriminalamtgesetzes im Jahre 1997 bereichsspezifische Rechts-

³⁶ *Kauf*, S. 131, 132. Zum sogenannten „Göttinger SPUDOK-Skandal“ ausführlich *Gössner*, CILIP (64) 1999, 78 ff. in diesem wurde sichtbar, dass die in Frage stehenden Daten des SPUDOK-Systems, entgegen den Vorschriften, nicht gelöscht worden waren, sondern 15 Jahre später wieder in anderem Zusammenhang auftauchten.

³⁷ *Wehner*, S. 299.

³⁸ *Albrecht*, S. 312.

³⁹ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 22.

⁴⁰ Die ZEIT vom 25.04.1979.

grundlagen für die Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten in INPOL⁴¹.

Diese positiven Ergebnisse werden jedoch durch eine Besonderheit des alten INPOL-Systems konterkariert. Neben den einzelnen Dateien gab es eine zusätzliche „Personendatei“, in der die Personendaten aller gespeicherten wurden, die in mindestens einer der zahlreichen INPOL-Dateien erfasst wurden. Dadurch entstand praktisch nebenbei ein zentraler Personenindex, durch den es insbesondere möglich war, die auf verschiedene Rechtsgrundlagen erhobenen Informationen zu verbinden⁴². Für diesen Personenindex bestand auch nach der Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes 1997 keine Rechtsgrundlage.

b) INPOL-neu

All dies gehört jedoch nun der Vergangenheit an. Bereits 1992 haben die Innenminister der Länder die Grundlagen für das sogenannte „INPOL-neu“ System geschaffen. Mit der Entwicklung wurde ebenfalls bereits schon 1992 begonnen⁴³. Die Gründe für die Erneuerung von INPOL lagen vor allem in der veralteten Software, auf die nur noch mittels Emulationen⁴⁴ zugegriffen werden konnte und für die es auch an ausgebildeten Fachkräften zur Wartung mangelte. Auch gab es im alten INPOL-System umfängliche Notwendigkeiten zur Mehrfacherfassung von Daten in den unterschiedlichen Systemen. Daneben waren die technischen Möglichkeiten der INPOL-Software begrenzt und die Bedienung kompliziert⁴⁵.

Nachdem die Entwicklung von INPOL-neu sehr viel mehr Geld kostete als geplant und das System Anfang 2001 nach nur zehn-minütigem Betrieb⁴⁶ zusammengebrochen war, wurde die ursprüngliche Konzeption noch einmal überarbeitet und der Start auf Ende 2003 verschoben⁴⁷. Die

⁴¹ Zu den Streitigkeiten über Datenschutz in INPOL und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor und nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil *Albrecht*, S. 315 ff.

⁴² *Zöller*, Informationssysteme, S. 148.

⁴³ *Aden*, CILIP (62) 1999, 10.

⁴⁴ Als Emulation wird ein System bezeichnet, das ein anderes System in bestimmten (Teil-)aspekten nachahmt.

⁴⁵ Ausführlich zu den technischen Mängeln des alten INPOL-Systems *Sehr*, Kriminalistik 1999, 532, 533 und *Busch*, CILIP (76) 2003, 12, 13 f.

⁴⁶ *Zöller*, Informationssysteme, S. 154.

⁴⁷ Zur ursprünglichen Konzeption noch *Sehr*, in: Bundeskriminalamt, FS He- rold, S. 135 ff.

Probleme bei der Entwicklung von INPOL-neu lagen vor allem darin, dass durch INPOL-neu zeitgleich sowohl die Bundes- wie auch die Ländersoftware umgestellt werden sollte. Einige Länder konnten jedoch den Zeitplan nicht einhalten und hätten deshalb bei der Einführung von INPOL-neu nicht mehr auf das System zugreifen können⁴⁸. Die neuere Planung Ende 2001 sah daher ein mehrstufiges Vorgehen vor, in dem vom 16. August 2003 an INPOL schrittweise in Betrieb genommen werden sollte⁴⁹. Dieses Vorgehen funktionierte, sodass INPOL-neu im Jahr 2006 in der endgültigen Version als INPOL 5.0 in Betrieb genommen wurde.

INPOL-neu bietet zum einen dieselben Funktionen wie INPOL, dies jedoch in einer veränderten Struktur. Beibehalten wurde die Aufteilung in INPOL-Bund und INPOL-Land. Neu ist jedoch, dass nun alle Dateien des BKA in einem zentralen Datenpool und nicht mehr in einzelnen Dateien gespeichert sind. Gleichzeitig soll durch ein ausdifferenziertes Berechtigungssystem sichergestellt werden, dass nur befugte Personen Zugriff auf die unterschiedlichen gespeicherten Daten haben⁵⁰. Jedoch fällt auf, dass der zentrale Datenpool in der Sache keine Neuerung darstellt, da über die in INPOL bestehenden „Personendatei“ ein solcher Datenpool bereits faktisch bestand und INPOL-neu diesen nun lediglich zum offiziellen Prinzip erklärt⁵¹. Hervorzuhebende Neuerung durch INPOL-neu ist etwa die Möglichkeit nun Lichtbilder, Videos und DNA-Analysen zu speichern und die Auskunftsanfragen individuell zu gestalten⁵². Es ist durch den neuen zentralen Datenpool außerdem möglich Beziehungsgeflechte zu bilden und zu analysieren, während im bisherigen INPOL System, abgesehen von der Personendatei, die Daten nur isoliert nebeneinander standen⁵³. Darüber hinaus ist nun eine direkte Anbindung an das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) und das Schengener Informationssystem (SIS) gegeben⁵⁴.

Durch INPOL-neu wurden auch zusätzliche – über die bereits grundsätzliche Problematik von INPOL hinausgehende – Probleme geschaffen. So gibt es nun Freitextfelder, die es ermöglichen über die notwendigen Daten hinaus weitere unbestimmte Daten einzutragen⁵⁵, ohne dass wirksam kontrolliert werden kann, ob die Speicherung solcher Daten überhaupt zulässig ist.

⁴⁸ *Gadorosi*, Kriminalistik, 2003, 402.

⁴⁹ *Gadorosi*, Kriminalistik, 2003, 402, 404.

⁵⁰ *Wirth*, CILIP (62) 1999, 31, 32.

⁵¹ *Zöller*, Informationssysteme, S. 152.

⁵² Zu den weiteren Neuerungen durch INPOL-neu *Sehr*, Kriminalistik 1999, 532, 534 ff.

⁵³ *Gadorosi*, Kriminalistik, 2003, 402, 405.

⁵⁴ *Zöller*, Informationssysteme, S. 150.

⁵⁵ *Gadorosi*, Kriminalistik, 2003, 406.

Letztlich ist auch unklar, wie sich das neue Berechtigungssystem in der Praxis bewährt. War es bei INPOL etwa so, dass nur die mit Staatsschutz befassten Behörden auf die PIOS Datei zum Staatsschutz zugreifen konnten, ist nun jedem Anwender ein individuelles Berechtigungsprofil zugeordnet⁵⁶. Ob sich dieses Benutzersystem bewährt, wird erst die praktische Arbeit zeigen.

c) Rechtsgrundlagen und Zugriffsrechte für INPOL

Die *Rechtsgrundlage* für INPOL (-neu) bildet § 11 Abs. 1 BKAG in Verbindung mit der auf Grundlage von § 34 BKAG erlassenen Errichtungsanordnung für die Verbundsdateien beim BKA. Allerdings sind die einzelnen Dateien noch einmal extra geregelt, so die Fahndungsdatei in § 9 Abs. 1 BKAG, die Haftdatei in § 9 Abs. 2 BKAG und die erkennungsdienstlichen Dateien in § 8 Abs. 6 BKAG.

Dabei richtet sich die Erhebung der Daten, die in INPOL eingegeben werden, nach der Strafprozessordnung beziehungsweise bei präventiv-polizeilichem Handeln nach dem Polizeirecht der Länder⁵⁷. § 11 BKAG regelt also lediglich die zentrale Speicherung für den Bund. Nach § 11 Abs. 3 BKAG gilt in INPOL das sogenannte Besitzerprinzip, nach dem nur derjenige, der die Daten in INPOL eingeben hat, diese auch ändern, berichtigen oder löschen darf.

Grundsätzlich weisen die Dateien in INPOL dreierlei Daten auf: Strafverfolgungsdaten aus laufenden Strafprozessen bei eigener Ermittlungskompetenz des BKA, präventivpolizeiliche Daten (zur Verhütung von Straftaten) und strafprozessuale Vorsorgedaten⁵⁸. Gerne wird deshalb auch davon gesprochen, das BKA sei ein „Mischamt mit Mischdateien“⁵⁹. Eine Ausnahme bildet das Spurendokumentationssystem. SPUDOK ist im Gegensatz zu den anderen Dateien in INPOL eine rein strafrechtliche Datei, da sie von der Polizei ausschließlich für ein konkretes Strafverfahren betrieben wird. Daher sind insoweit die Vorschriften der Strafprozessordnung anwendbar⁶⁰.

Abruf und Speicherung von Dateien in INPOL ist gemäß § 11 Abs. 2 BKAG durch die Landeskriminalämter, sonstige Polizeibehörden, die Bundespolizei sowie Zollverwaltung und Zollkriminalamt möglich. Der Umfang

⁵⁶ Kritisch dazu *Zöller*, Informationssysteme, S. 152.

⁵⁷ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 10; Bundestags-Drucksache 13/1550, 31.05.1995, S. 20.

⁵⁸ *Wolter*, ZStW 107 (1995), 793, 803 Fn. 47.

⁵⁹ *Wolter*, in: Kreuzer, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 525.

⁶⁰ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 11.

der Zugriffs- und Speicherungsrechte richtet sich nach der Errichtungsanordnung auf Grundlage von §§ 11 Abs. 2 S. 2, 34 BKAG.

Für die hier zu betrachteten Akteure, das Bundeskriminalamt und den Generalbundesanwalt, sind die Zugriffsrechte auf INPOL unterschiedlich ausgestaltet. Das Bundeskriminalamt selbst kann sowohl in seiner Funktion als Zentralstelle wie auch als Strafverfolgungsbehörde gemäß § 11 Abs. 2 BKAG (iVm § 7 Abs. 5 BKAG) auf die in INPOL-neu gespeicherten Dateien zugreifen.

Beim GBA als Staatsanwaltschaft sind die Zugriffsrechte auf INPOL als polizeilich ausgelegtes System nicht so einfach geregelt. Lange Zeit hatten die Staatsanwaltschaften und damit auch der GBA gar kein direktes Zugriffsrecht auf INPOL. Lediglich zu Beginn der Einführung der PIOS-Datei hatte der GBA direkten Online-Zugriff auf diesen Teil von INPOL. Dieser wurde jedoch als unverhältnismäßig angesehen und deswegen frühzeitig beendet⁶¹. Vielfach wurde in der ansonsten fehlenden direkten Zugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft ein Verstoß gegen die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gesehen⁶². Nur indirekt über die Polizeibehörden war den Staatsanwaltschaften ein Zugriff auf INPOL möglich. Seit dem 01. März 2005 können nun alle Staatsanwaltschaften und damit auch der GBA zumindest auf einzelne Bereiche von INPOL-neu gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 BKAG selbst im automatischen Verfahren zugreifen⁶³. Umfasst vom Zugriffsrecht des GBA sind die Fahndungsdatei inklusive des Schengener-Informationen-Systems (SIS), die Haftdatei und die DNA-Analyse-Datei⁶⁴. Ein uneingeschränktes Zugriffsrecht auf alle Bereiche von INPOL besteht jedoch weiterhin nicht, da der Verordnungsgeber von der gemäß § 11 Abs. 4 S. 3 BKAG bestehenden Möglichkeit den Staatsanwaltschaften Zugriff auf weitere Daten von INPOL zu ermöglichen bisher noch keinen Gebrauch gemacht hat⁶⁵. Abgesehen von dieser rechtlichen Ausgestaltung ist jedoch beim GBA in Karlsruhe schon seit längerer Zeit ein INPOL-Terminal eingerichtet⁶⁶.

Kaum jemand wird bezweifeln, dass INPOL-neu für die polizeiliche Arbeit nicht nur hilfreich, sondern absolut notwendig ist. Dadurch ist eine effektive Strafverfolgung insbesondere in komplizierten Fällen und in sol-

⁶¹ *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 BKAG II. 3. c) cc), S. 32.

⁶² *Wolter*, in: SK-StPO, § 151 StPO Rn 151 zur alten Rechtslage.

⁶³ § 11 Abs. 1 S. 3 und S. 4 BKAG wurden eingefügt durch das Gesetz zur effektiveren Nutzung von Dateien im Bereich der Staatsanwaltschaften vom 10.09.2004, BGBl. I S. 2318.

⁶⁴ Zur DNA-Analyse-Datei beim BKA ausführlich *Hwang*, S. 145 ff.

⁶⁵ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 11 Rn 9.

⁶⁶ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. b).

chen mit überregionalem und internationalem Bezug überhaupt erst möglich. Schon der ehemalige Präsident des BKA *Dickopf* schrieb „*dass für Ermittlungen vielfältige Zusammenarbeit notwendig ist, die Nutzung von Erkenntnissen, das Nach-Denken hinter dem Rechtsbrecher her, schnelle und sichere Nachrichtenverbindungen und das zeitliche und räumliche Ineinandergreifen der Einrichtungen, die die Gesellschaft zu ihrem Schutz geschaffen hat*“⁶⁷. All dies und noch sehr viel mehr garantiert INPO-neu.

5. Antiterrordateien

Wenn man die Zusammenarbeit von GBA und BKA im Bereich des internationalen Terrorismus betrachtet, kommt man nicht umhin die Datenbanken darzustellen, die sich mit diesem Phänomenbereich befassen. Dabei ist der Begriff Antiterrordatei zurzeit unweigerlich mit der Datei nach dem Gemeinsamen-Dateien-Gesetz verknüpft. Diese wird umgangssprachlich schlicht als „Antiterrordatei“ bezeichnet. Doch ist eine Datei mit Informationen über Terroristen und terroristische Taten keine neue Erfindung. So gibt es eine Vielzahl von Dateien und Datenbanken, die im weiteren Sinne als Antiterrordatei bezeichnet werden könnten.

a) Allgemeine Antiterrordateien

Bereits seit 1976 gibt es – wie oben angeschnitten – beim BKA das sogenannte PIOS-System, das ebenfalls für die Aufzeichnung terroristische Aktivitäten konzipiert ist⁶⁸ und für den Bereich Terrorismus heutzutage unter der Bezeichnung *APIS* (Arbeits- und Recherchedatei PIOS Innere Sicherheit) geführt wird. In dieser können sogenannte unbewertete Daten befristet abgearbeitet werden. Allerdings ist der Zugriff auf diese sogenannten „weichen Dateien“ beschränkt. Bisher können auf *APIS* nur die Staatsschutzabteilungen des BKA und der Landeskriminalämter zugreifen⁶⁹.

Nachdem in den siebziger Jahren sowohl das Polizeiliche Informationssystem *INPOL*, wie auch das Nachrichtendienstliche Informationssystem *NADIS* aufgebaut wurden, konnten sowohl Polizei wie auch die Nachrichtendienste gleichermaßen auf die Datenbanken des anderen zugreifen und dies sogar im Wege des automatischen Abrufverfahrens. Erst seit 1979 sind *INPOL* und *NADIS* getrennt. Bezüglich *NADIS* ist dies seit 1990 auch in § 6 S. 3 BVerfSchG festgeschrieben.

⁶⁷ *Dickopf/Holle*, S. 5.

⁶⁸ *Wehner*, S. 299.

⁶⁹ *Ahlf*, § 11 BKAG Rn 22.

Das BKA führt eine Vielzahl weiterer Dateien, die sich im weitesten Sinne mit dem Phänomenbereich des internationalen Terrorismus beschäftigen. Einige sind hier hervorzuheben.

So wird beim BKA seit dem 23. September 2002 die Verbunddatei *DABIS* geführt. Diese wird auf § 8 BKAG gestützt und hat den Zweck der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. *DABIS* enthält Daten von 21.197 Personen und 3.749 Organisationen⁷⁰.

Eine weitere Datei ist *InTE-Z*, die ebenfalls der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und Extremismus dienen soll. Auch hier ist § 8 BKAG die Rechtsgrundlage. *InTE-Z* wurde am 21. Oktober 2005 errichtet und enthält als Datensätze 7.762 Objekte und 17.320 Beziehungen⁷¹.

Daneben gibt es noch die *FIT*. Dies ist der sogenannten „Fundstellen-nachweis islamistischer Terrorismus“, dessen Zweck Vernetzung der präventiven personenbezogenen Erkenntnisse des Bundes und der Länder im Phänomenbereich des Islamistischen Terrorismus ist. Rechtsgrundlage für die bereits am 27. Februar 2003 eingerichtete Datei ist § 7 Abs. 1 BKAG. *FIT* enthält mittlerweile 13.912 Datensätze⁷².

Namentlich bekannt ist letztlich noch die seit dem 09. Februar 2006 vom BKA geführte *Personenliste ST-32*. Diese enthält tabellarische Übersichten aktueller Gefährder, relevanter Personen und Beschuldigter samt Grundinformationen (Personalie, Wohnort und Status) zum islamistisch terroristischen Bedrohungspotential. Auch hier ist § 7 Abs. 1 BKAG die Rechtsgrundlage, wobei über die Anzahl der Datensätze keine Angaben bekannt sind⁷³.

Bekannt ist dagegen, dass beim BKA mindestens drei weitere Verbunddateien mit eindeutigem Bezug zum internationalen Terrorismus bestehen⁷⁴. Daneben gibt es eine unbekannte Zahl von Datensätzen und zahlreiche weitere Dateien mit Bezug zum Terrorismus im Allgemeinen⁷⁵.

Bisher hat das BKA von der Möglichkeit der Errichtung sogenannter *Projektdateien* nur zwei Mal Gebrauch gemacht⁷⁶. In dem ersten Fall ging es um „Terrorlager“, in dem zweiten Fall um „islamistisches Bedrohungspoten-

⁷⁰ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 15.

⁷¹ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 16.

⁷² Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 11.

⁷³ Stand September 2006, Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 17.

⁷⁴ *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81, 86, Fn. 66.

⁷⁵ *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81, 86, Fn. 66.

⁷⁶ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. d). Bis Juli 2008 hatte das BKA *Projektdateien* nicht genutzt, Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 10.

tial⁷⁷. Diese mit § 9a BKAG durch Art. 4 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes vom 22.12.2006⁷⁸ geschaffene Befugnis erlaubt die Errichtung befristeter gemeinsamer Projektdaten von BKA, den sonstigen Polizeibehörden von Bund und Ländern, dem ZKA und den Nachrichtendiensten (BfV, MAD, BND und den Landesämtern für Verfassungsschutz) gerade auch im Bereich des internationalen Terrorismus⁷⁹.

Es zeigt sich aber dennoch durch die Vielzahl der Dateien zum internationalen Terrorismus schon hier, dass das BKA im Rahmen seiner Zentralstellen-tätigkeit durch die Führung dieser Dateien einen wichtigen Beitrag beim Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus leistet.

b) Standardisierte zentrale Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder

Eine neue Qualität schafft jedoch die sogenannte „Antiterrordatei“, die auf Artikel 1 des „Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder“ (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) beruht. Die Überschrift des Artikels 1 lautet „*Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder*“ (*Antiterrordateigesetz*). Die standardisierte zentrale Antiterrordatei wurde durch Gesetz vom 22. Dezember 2006⁸⁰ geschaffen, das am 31. Dezember 2006 in Kraft getreten ist.

aa) Allgemeines zur Antiterrordatei

Vorläufer der Antiterrordatei ist eine Datei, die bereits kurz nach dem 11. September 2001 eingerichtet wurde. In dieser Gefährderliste waren Personen eingetragen, bei denen aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Gefahr besteht, dass sie zukünftig Straftaten im Bereich des internationalen Terrorismus begehen werden⁸¹. Die Datei war jedoch lediglich aufgrund eines Beschlusses des Arbeitskreises Abs. 2 (AK II)⁸², also eines Gremiums der

⁷⁷ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. d).

⁷⁸ BGBl. I. S. 3409, 3414.

⁷⁹ Ausführlich und kritisch zu den Projektdaten *Busch*, CILIP (85) 2006, 52, 58 f.; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 9a Rn 1 ff.; *Roggan/Bergemann*, NJW 2007, 876, 878 ff.; *Ruhmannseder*, StraFo 2007, 184, 188.

⁸⁰ BGBl. I S. 3409. Gesetzgebungsmaterialien: Bundestags-Drucksache 16/2950, 16.10.2006, S. 1 ff. und Bundestags-Drucksache 16/3642, 29.11.2006, S. 1 ff.

⁸¹ *Klink*, der Kriminalist 2003, 341, 344.

Landesinnenminister, geschaffen worden und trug damit nicht dem Vorbehalt des Gesetzes wegen des Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung. Insofern stellt die Schaffung der Antiterrordatei tatsächlich einen rechtsstaatlichen Fortschritt dar.

Die Antiterrordatei wurde am 30. März 2007 freigeschaltet. Sie ist gemäß §§ 1 Abs. 1, 12 ATDG beim BKA eingerichtet. Grund dafür war, dass beim BKA sowohl das „Know-How“ wie auch die benötigte Hard- und Software für den Betrieb zentraler Dateisystem vorhanden sind⁸³.

Beteiligt an der Antiterrordatei sind gemäß § 1 Abs. 1 ATDG insgesamt 38 verschiedene deutsche Sicherheitsbehörden. Zum einen die Nachrichtendienste (MAD; BND), die Verfassungsschutzbehörden von Bund (BfV) und Ländern, sowie zum anderen das Bundeskriminalamt (BKA) und die Landeskriminalämter (LKÄ), Zollkriminalamt (ZKA) sowie die Bundespolizei (BPOL)⁸⁴. Daneben können unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 ATDG weitere Polizeivollzugsbehörden teilnehmen⁸⁵.

bb) Erfasster Personenkreis der Antiterrordatei

Der Inhalt der Antiterrordatei ist in §§ 2, 3 ATDG geregelt. Die beteiligten Behörden müssen Daten über solche Personen speichern, hinsichtlich derer sie tatsächliche Anhaltspunkte haben, dass dieses Mitglied einer Vereinigung nach § 129a StGB mit internationalem Bezug oder einer Vereinigung nach § 129a StGB iVm § 129b StGB sind, oder eine entsprechende Vereinigung unterstützen, § 2 Abs. 1 Nr. 1 ATDG. So können nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 ATDG selbst Personen gespeichert werden, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belangen anwenden, unterstützen oder lediglich befürworten.

Noch weiter geht die Möglichkeit in § 2 Abs. 1 Nr. 3 ATDG, auch bloße sogenannte Kontaktpersonen zu speichern, also solche Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass sie mit den bisher

⁸² Arbeitskreis II „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer.

⁸³ *Zöller*, JZ 2007, 763, 768. Allerdings waren beim BKA trotzdem noch umfangreiche Investitionen vorzunehmen, wie etwa die Schaffung einer abstrahlungssicheren Raumstruktur und der Aufbau einer geschützten informationstechnischen Infrastruktur. Die einmaligen Kosten zur Umsetzung des ATDG wurden auf etwa 15,3 Millionen Euro prognostiziert, Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 4.

⁸⁴ *Ruhmannseder*, JA 2008, 373.

⁸⁵ In der Praxis kommen dafür vor allem die Dienststellen des polizeilichen Staatsschutzes der Länder als weitere Teilnehmer in Betracht, *Zöller*, JZ 2007, 763, 768; Bundestags-Drucksache 16/2950, 16.10.2006, S. 14.

genannten Personengruppen nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und durch die weiterführenden Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erwarten sind.

Daneben sind noch sonstige nicht konkret personenbezogenen Daten nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 ATDG speicherbar, hinsichtlich derer tatsächliche Anhaltspunkte für einen Zusammenhang mit den Personen in Nr. 1 oder Nr. 2 bestehen.

Hinsichtlich der ersten Variante kann noch von relativer Normklarheit gesprochen werden, da durch die Bezugnahme auf Tatbestände des Strafgesetzbuch bereits Hinweise zur Auslegung vorhanden sind. Der Begriff der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ erfordert nach der Gesetzesbegründung hier lediglich „*Indizien, aus denen nach der behördlichen Erfahrung auf das mögliche Vorliegen eines Sachverhalts geschlossen werden kann*“. Hier geht es also um Hinweise, die sich weit im Vorfeld eines tatsächlichen „Terrorismusbezugs“ bewegen. Schon der § 129a StGB selbst ist schließlich ein Vorfeldstraftatbestand.

Hinsichtlich der Bestimmtheit und der Frage nach der von einer solchen Person tatsächlich ausgehenden Gefährdung für Rechtsgüter ist die zweite Variante des § 2 Abs. 1 ATDG noch kritischer zu betrachten⁸⁶. Diese erlaubt konkret die Speicherung der Daten von Personen, hinsichtlich derer Indizien bestehen, dass sie die Anwendung rechtswidriger Gewalt lediglich befürworten. Dies soll nach der Gesetzesbegründung in tautologischer Umschreibung das „*Gutheißen der entsprechenden Gewalt*“ sein⁸⁷. Dabei liegt es nahe, von einer „Gesinnungsspeicherung“ zu sprechen.

Letztlich multiplizierte die Nummer 3 des § 2 ATDG die bestehenden Bedenken, indem der Gesetzeswortlaut noch einmal den Begriff der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ nutzt. Kontaktpersonen sind also Personen – hinsichtlich derer Indizien die Möglichkeit bestehen lassen, dass sie in mehr als flüchtigem Kontakt mit Personen stehen – hinsichtlich derer Indizien die Möglichkeit bestehen lassen, dass sie einer Vereinigung nach § 129a StGB angehören oder Gewalt anwenden beziehungsweise befürworten. Diese Verdoppelung des Begriffs der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ führt damit auch zu einer Verdoppelung der Unsicherheiten. Ob dies den Anforderungen an Normklarheit und Verhältnismäßigkeit noch entspricht, darf mit Recht bezweifelt werden⁸⁸.

⁸⁶ So auch *Busch*, CILIP (85) 2006, 52, 55.

⁸⁷ Bundestags-Drucksache 16/2950, 1.10.2006, S. 11.

⁸⁸ Zu den Anforderungen BVerfG, NJW 2005, 2603, 207.

cc) Inhalt der in der Antiterrordatei gespeicherten Daten

Die genauen Inhalte der zu speichernden Daten sind in § 3 ATDG aufgeführt, wobei es zwei verschiedene Datenarten gibt: Grunddaten (Personenname und weitere Merkmale § 3 Abs. 1 Nr. 1 a) und erweiterte Grunddaten (§ 3i Nr. 1 b z.B. Bankverbindungen, Schulabschlüsse oder Religionszugehörigkeit).

Hinsichtlich der Speichermodalitäten gibt es nach § 4 Abs. 1 ATDG drei verschiedene Möglichkeiten, die offene, beschränkte und die verdeckte Speicherung⁸⁹. Dies führt bei der Abfrage zu unterschiedlichen Ergebnissen. Grundsätzlich sieht eine zugriffsberechtigte Behörde nur die Grunddaten bei einem automatischen Abruf der Antiterrordatei. Erweiterte Daten muss die anfragende Behörde bei derjenigen Behörde direkt abfragen, die die erweiterten Grunddaten eingegeben hat, § 5 Abs. 1 S. 3, 4 ATDG; außer es liegt ein Eilfall nach § 5 Abs. 2 ATDG vor. Beim Zugriff auf verdeckt gespeicherte Daten bekommt die anfragende Behörde vom System eine negative Rückmeldung, die Behörde, die die Daten eingegeben hat, erhält jedoch über die erfolgte Abfrage einen entsprechenden Hinweis.

Es können gar nicht alle Probleme aufgezeigt werden, die in Zusammenhang mit den gespeicherten Inhalten in der Antiterrordatei stehen⁹⁰. Vor allem ist problematisch, dass in dieser Datei wie auch schon bei INPOL-neu Daten gespeichert werden, die auf drei völlig unterschiedlichen Grundlagen erhoben wurden. Einmal solche, die die Strafverfolgungsbehörden erhoben haben, daneben die Daten der präventiv tätigen Polizei und letztendlich auch Daten, die die Nachrichtendienste gewonnen haben und die im weitesten Sinne Anhaltspunkte für terroristische Straftaten liefern. Die Antiterrordatei ist also ganz bewusst als Mischdatei konzipiert worden.

Daneben ist noch auf weitere Probleme der Antiterrordatei hinzuweisen. So bietet dies, wie INPOL-neu die Möglichkeit, gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) rr) ATDG in den erweiterten Grunddaten sogenannte Freitextfelder zu nutzen. In diesen können nicht standardisierte Informationen gespeichert werden. Dabei wird befürchtet, dass dort sogenannte „weiche“ personenbezogene Daten (z. B. nicht überprüfte oder überprüfbare Hinweise) erfasst werden

⁸⁹ Zu den Unterschieden *Ruhmannseder*, JA 2008, 373, 374.

⁹⁰ Zu den praktischen Problemen in den ersten zwei Jahren bereits *Schaar*, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, S. 52. Auf die vielfältigen Problematiken (Speicherung von Kontaktpersonen, unbegrenzter Eilzugriff und Trennungsgesetz), die sich abseits des hier behandelten Themas mit der Antiterrordatei ergeben, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. die bereits jetzt umfangreiche Literatur *Ruhmannseder*, StraFo 2007, 184; *derselbe* JA 2008, 373; *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81 und *Roggan/Bergemann*, NJW 2007, 876.

könnten⁹¹. Vom Wortlaut her sei es sogar möglich, in das Freitextfeld ganze Aktenbestände einzustellen⁹². Dies deckt sich mit den Problemen der Freitextfelder in INPOL-neu.

Daneben ist die Möglichkeit gemäß § 5 Abs. 1 IATDG im Wege des Eilfalls direkt auf die erweiterten Grunddaten zuzugreifen, kritisch zu betrachten. Dagegen werden insoweit Bedenken laut, als der Vorschrift eine gesetzliche Vorkehrung fehle, die verhindere, „dass der Eilfall zum Regelfall“ gemacht werde⁹³. Zu bemerken ist allerdings, dass es nach Angaben der Bundesregierung in fast eineinhalb Jahren Betrieb der Antiterrordatei⁹⁴ von Seiten der Polizeibehörden des Bundes nur zu einer einzigen Nutzung der Eilfallregelung nach § 5 Abs. 2 ATDG kam⁹⁵. Diese erfolgte durch das BKA.

dd) Zugriff von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt auf die Antiterrordatei

Die Zugriffsberechtigung im automatisierten Verfahren ist in § 5 Abs. 1 ATDG geregelt. Für die hier interessierenden Behörden von BKA und GBA sind die Berechtigungen unterschiedlich ausgestaltet. Das BKA hat auf die Antiterrordatei im Rahmen seiner Strafverfolgungstätigkeit nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG gemäß § 2 Abs. 1 ATDG sowohl schreibenden, wie auch gemäß § 5 ATDG lesenden Zugriff. Dagegen ist der GBA selbst nicht direkt zum Zugriff berechtigt, doch sind diesem gemäß § 6 Abs. 4 ATDG die gewonnenen Erkenntnisse zu übermitteln, soweit das BKA (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG) oder die Landeskriminalämter in seinem Auftrag die Antiterrordatei nutzen. In diesen Fällen hat der GBA zumindest faktischen Zugriff auf die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten.

ee) Datenzweckumwandlung nach der Antiterrordatei

Grundsätzlich dürfen die Daten in der Antiterrordatei gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 HS 1 ATDG nur für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus genutzt werden. Eine Nutzung zu repressiven Zwecken ist gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ATDG nur bei „*besonders schweren Straftaten*“ und mit Zustimmung der Behörde, die die Daten eingegeben hat, möglich.

⁹¹ Zöller, JZ 2007, 763, 770.

⁹² Baumann, NJW 2007, 876, 878; ebenfalls zu den Problemen des Freitextfeldes Busch, CILIP (85) 2006, 52, 56.

⁹³ Ruhmannseder, JA 2008, 373, 375.

⁹⁴ Von März 2007 bis Juli 2008.

⁹⁵ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 8.

Eine Nutzung zu anderen präventiven Zwecken erfordert ebenfalls die Zustimmung der eingebenden Behörde und daneben die Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben Gesundheit oder Freiheit einer Person, § 6 Abs. 1 Nr. 1 HS 2 ATDG. Bei Eilfällen verweist § 6 Abs. 2 ATDG hinsichtlich der Zulässigkeit von Zweckänderungen wiederum auf § 5 Abs. 2 ATDG.

Im ersten Moment ist durchaus positiv hervorzuheben, dass das Antiterrordateigesetz überhaupt eine Norm zur Zweckänderung der Daten enthält. Hinsichtlich § 6 Abs. 1 ATDG bleibt festzustellen, dass, soweit ersichtlich, der Begriff der „*besonders schweren Straftat*“ im Gesetzgebungsverfahren zum Antiterrordateigesetz nicht weiter konkretisiert wurde⁹⁶. Derselbe Begriff findet sich jedoch in § 100c Abs. 1 Nr. 1 StPO, sodass insoweit auf die Katalogtaten des § 100c Abs. 2 StPO Bezug genommen werden könnte. Wäre dies der Fall, so ist festzuhalten, dass, auch wenn § 6 Abs. 1 S. 2 ATDG von der Regelungstechnik her als Ausnahme dargestellt wird, faktisch die Daten der Antiterrordatei zur Aufklärung jeder besonders schweren (allgemeinen) Straftat iSv § 100c StPO genutzt werden können. Auf die damit einhergehenden grundsätzlichen Probleme bei der Zweckumwandlung ist weiter unten noch einmal ausführlicher auch im Hinblick auf die Antiterrordatei einzugehen⁹⁷.

ff) Kontrolle und Protokollierung

Positiv hervorzuheben ist die gemäß § 9 ATDG statuierte Pflicht zur Protokollierung aller Zugriffe. Damit ist gewährleistet, dass bei einer eventuellen Evaluation genügend Daten vorhanden sind und es auch zumindest ansatzweise möglich ist, nachzuvollziehen, ob die Einrichtung der Antiterrordatei einen relevanten Sicherheitsvorteil mit sich gebracht hat.

Jedoch haben sich schon im ersten Jahr Probleme gezeigt. So ist das Bundesministerium des Inneren der Ansicht, dass ein Zugriff auf verdeckt gespeicherte Dateien gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 ATDG nicht zu protokollieren ist, da sonst die Speicherung sichtbar würde, obwohl eine solche Ausnahme nicht in § 9 ATDG vorgesehen ist⁹⁸.

Fragwürdig ist auch die Protokollierung des Zugriffszwecks gemäß §§ 9, 5 Abs. 4 ATDG. Obwohl § 9 ATDG auch die Protokollierung für den Fall vorsieht, dass die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten für andere

⁹⁶ Bundestags-Drucksache 16/3642, 29.11.2006, S. 16; „Im Übrigen wäre jedenfalls der Begriff der „*besonders schweren Straftat*“ von der Koalition näher zu bestimmen, wenn sie bei ihrem bedenklichen Vorschlag bleiben wollte“.

⁹⁷ s. unten E. II.

⁹⁸ *Schaar*, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, S. 51.

Zwecke „als zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus verwendet werden (§ 6 Abs. 1 S. 2 ATDG)“, kann die Bundesregierung dafür keine Statistik vorweisen⁹⁹.

gg) Fazit

Bereits bei Inbetriebnahme am 30. März 2007 befanden sich in der Antiterrordatei rund 15.000 Datensätze mit rund 13.000 Personen, von denen aber nach Angaben des Bundesinnenministeriums weniger als ein Viertel in Deutschland leben¹⁰⁰. Die zu Beginn bereits so hohe Zahl liegt nach Angaben der Bundesregierung vor allem in dem Umstand begründet, dass für die in INPOL und NADIS enthaltenen terrorismusrelevanten Daten rückwirkend eine Doppelspeicherung in der Antiterrordatei angeordnet wurde¹⁰¹, also vielfach einfach die bereits bestehenden Datensätze in die Antiterrordatei kopiert wurden. Etwas mehr als ein Jahr nach der Inbetriebnahme, am 28. Mai 2008, befanden sich bereits 17.745 Personensätze in der Antiterrordatei, wobei die Bundesregierung auf die Möglichkeit der Mehrfachspeicherung durch verschiedene Behörden hingewiesen hat¹⁰².

Die rechtliche Gefahr der Antiterrordatei liegt in der Menge der dort gespeicherten Informationen. Nicht nur reichen relativ vage Anhaltspunkte für eine Speicherung aus, auch die Anzahl der Personeninformationen übertrifft die bisherigen Datenbanksysteme. Durch die Möglichkeit, diese Daten auch für andere präventive und repressive Zwecke zu nutzen, besteht die Gefahr, dass durch die Antiterrordatei tatsächlich eine „Vorratsdatenspeicherung“ hinsichtlich aller im weitesten Sinne extremistischer Kreise erfolgt.

Dem BKA kommt dies zu Gute, da es auf alle Informationen der Antiterrordatei im Rahmen seiner Strafverfolgungsaufgaben Zugriff hat. Dies ist natürlich auch grundsätzlich sinnvoll, da die Verfolgung von Straftaten nach § 129a StGB eine wichtige Aufgabe des BKA darstellt.

Bemerkenswert ist die Realisierung der Zugriffsmöglichkeit des GBA. Dieser hat selbst keinen direkten Zugriff auf die gespeicherten Daten. Dies obwohl er grundsätzlich zur Verfolgung von Straftaten nach § 129a StGB gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG berufen ist; und im Gegensatz zum BKA

⁹⁹ Bundestag-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 8.

¹⁰⁰ Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 30.03.2007 abrufbar unter www.bmi.bund.de/cln_104/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/mitMarginalspalte/03/antiterrordatei.html.

¹⁰¹ *Baumann*, NJW 2007, 876, 877.

¹⁰² Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 7.

nicht nur in Fällen international organisierter Straftaten. Er ist, wie bereits oben festgestellt, umfassend für den Bereich der Terrorismusstrafverfolgung zuständig. Zwar werden die meisten Ermittlungsverfahren nicht vom GBA in eigener Person durchgeführt, sondern von dessen Ermittlungspersonen, also insbesondere vom BKA, so dass argumentiert werden könnte, dass der GBA im Regelfall selbst überhaupt keinen Zugriff benötigen würde. Doch erscheint es unter dem Blickwinkel der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft und dem grundsätzlichen Konzept des Systems der Strafverfolgung nach der Strafprozessordnung dennoch bedenklich, dass eine Polizeibehörde mehr Rechte als die ihr übergeordnete „Herrin des Strafverfahrens“ hat. Dies ist ein weiterer Schritt in Richtung Eigenständigkeit des BKA, die mit der Schaffung von originären Zuständigkeiten begonnen hat und sich über die Einrichtung von INPOL, auf das der GBA erst seit kurzem direkten Zugriff auf Teilbereiche hat, fortsetzt.

6. Exkurs: Trennungsgebot

Große Bedenken gegen die Antiterrordatei resultieren aus einem möglichen Verstoß gegen das sogenannte Trennungsgebot. Die genaue Ausgestaltung ebenso wie die Frage der Geltung ist höchst umstritten. Diese betreffen jedoch nur am Rande die Zusammenarbeit von BKA und GBA. Primär betrifft das Trennungsgebot die Frage einer wie auch immer gearteten Zusammenarbeit von Polizei, Nachrichtendienst und Verfassungsschutzbehörden. Da jedoch das Trennungsgebot, wie schon erwähnt, bei der Antiterrordatei und bei der weiter unten anzusprechenden informellen Zusammenarbeit von Behörden¹⁰³ eine wichtige Rolle spielt, sollen die Grundzüge der Diskussion hier dargestellt werden. Daneben könnte ein möglicher Verstoß gegen das Trennungsgebot zumindest soweit Folgen für die Zusammenarbeit von BKA und GBA haben, als dadurch Daten rechtswidrig an eine der Behörden gelangen könnten¹⁰⁴. Auch deswegen kann auf eine Darstellung des Streits nicht vollständig verzichtet werden.

Im Rahmen der Diskussion um das Trennungsgebot sind zwei Fragen auseinanderzuhalten und getrennt zu klären. Zum einen die Frage, ob das Trennungsgebot verfassungsrechtlichen Rang hat und zum anderen, welchen genauen Inhalt ein solches einfachgesetzliches oder verfassungsrechtliches Trennungsgebot hat.

¹⁰³ s. unten F. III. 3. a).

¹⁰⁴ s. unten E. II.

a) *Verfassungsrechtliche Stellung des Trennungsgebots*

Sehr umstritten ist die Frage, ob dem Trennungsgebot Verfassungsrang zukommt. Dabei nehmen die Erörterungen ihren Ausgang bei dem sogenannten „Polizeibrief“ der Alliierten Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates vom 14. April 1949¹⁰⁵, in dessen Nummer 2 es wörtlich heißt: „*Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben*“. Durch das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949, in dem sie in Nummer 3 auf den „Polizeibrief“ Bezug nehmen, wurde ein das Grundgesetz überlagerndes Verfassungsrecht geschaffen¹⁰⁶. Zu dieser Zeit hatte also das Trennungsgebot Verfassungsrang. Dieses überlagernde Verfassungsrecht ist jedoch spätestens durch Inkrafttreten des Deutschlandvertrags vom 26.05.1952¹⁰⁷, der Drei-Mächte-Erklärung vom 27.05.1968¹⁰⁸, und der Notstandsverfassung vom 24.06.1968¹⁰⁹ erloschen¹¹⁰. Somit kommt dem „Polizeibrief“ selbst bei der Klärung der Frage des Verfassungsrangs direkt keine Bedeutung mehr zu.

Auch hat der Inhalt des Polizeibriefs keinen ausdrücklichen Niederschlag im Grundgesetz gefunden. Die Befürworter eines dennoch im Grundgesetz verankerten Trennungsgebotes ziehen daher andere Normen heran, um dies zu belegen¹¹¹. Zum einen soll die Erwähnung des Plurals von „*Zentralstellen*“ in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG für eine Trennung von Polizei und Verfassungsschutz streiten¹¹². Auch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG trenne deutlich zwischen der Polizei und dem Verfassungsschutz und beschränke den Verfassungsschutz gerade durch die Wahl dieser neuen Formulierung (statt Geheimdienst) auf die bloße „Sammlung von Unterlagen“ wie dies Art. 87

¹⁰⁵ „Schreiben an den Parlamentarischen Rat über die Regelung der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei zustehenden Befugnisse“ (Polizeibrief) vom 14.04.1949.

¹⁰⁶ *Borgs*, in: *Borgs/Ebert*, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn 125.

¹⁰⁷ BGBl. II 1955, S. 305.

¹⁰⁸ BGBl. II 1986, S. 570.

¹⁰⁹ BGBl. I 1968, S. 709.

¹¹⁰ Für das Bundesland Berlin erfolgte dies erst durch das Gesetz zur Art. 10 GG und den Einigungsvertrag vom 31.08.1990, BGBl. II 1990, S. 885.

¹¹¹ Für ein verfassungsrechtlich verankertes Trennungsgebot *Lerche*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 87 GG Rn 142; *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81, 84; *Zöller*, Informationssysteme, 318; *Roggan/Bergemann*, NJW 2997, 876; *Gusy* ZRP 1987, 45, 48; *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, S. 60; *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 60.

¹¹² *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81, 84; *Gusy*, ZRP 1987, 45, 46.

Abs. 1 S. 2 GG formuliert¹¹³. Zum Teil wird auch das Rechtsstaatsprinzip als solches herangezogen, woraus sich das Gebot ergebe, die staatliche Gewalt so zu organisieren, dass die dem Einzelnen dienende Gesetzesbindung durch Befugnisbegrenzung und Aufsichtsmaßnahmen sichergestellt wird¹¹⁴. Auch das Bundesverfassungsgericht führt unter anderem das Rechtsstaatsprinzip für ein Trennungsgebot an, wobei es die Frage des Verfassungsrangs jedoch im Ergebnis offen lässt¹¹⁵. Dabei tendiert das Bundesverfassungsgericht zwischen den Zeilen eher für eine Verfassungsrechtsqualität des Trennungsgebots¹¹⁶. Letztlich wird noch für den Verfassungsrang eines Trennungsgebotes der Schutz der Grundrechte herangezogen, wonach diese durch eine Verbindung von Polizei und Nachrichtendiensten verletzt werden könnte, da dadurch Defizite bei der Überwachung und Einflussnahme entstehen könnten¹¹⁷.

Die Gegner eines Trennungsgebotes mit Verfassungsrang haben es bei der Argumentation entsprechend einfacher¹¹⁸. Im Grundgesetz findet sich nun einmal keine ausdrückliche entsprechende Formulierung, obwohl es dem Verfassungsgesetzgeber durchaus möglich gewesen wäre, eine solche aufzunehmen. Allein einfachgesetzlich ist das Trennungsgebot in den Gesetzen von Verfassungsschutz und Geheimdiensten normiert. Daneben werden die Argumente der Befürworter entkräftet. Die plurale Formulierung in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG bezüglich des Wortes „Zentralstellen“ könnte genau so gut bedeuten, dass die Verfassung nicht zwingend die Zusammenfassung aller Aufgaben in einer Zentralstelle vorgeben, sondern den zuständigen Organen insoweit den größtmöglichen Spielraum belassen wollte¹¹⁹. Auch umfasse die „Sammlung von Unterlagen“ in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG notwendigerweise auch die aktive Beschaffung von Informationen¹²⁰. Das Rechtsstaatsgebot selbst als Grundlage des Trennungsgebots wird insbeson-

¹¹³ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn 142.

¹¹⁴ *Sachs*, in: Sachs, Art. 20 GG Rn 158 ff.

¹¹⁵ BVerfGE 198, 217, zurückhaltender allerdings BVerfGE 100, 313, 369 f. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat allerdings gestützt auf Landesrecht und nicht auf das Grundgesetz die Aufgaben des Landesverfassungsschutzes in Sachsen begrenzt und damit faktisch ein Trennungsgebot im Landesverfassungsrecht statuiert, SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310.

¹¹⁶ So sieht etwa *Baumann*, DVBl, 2005, 798, 803 Fn. 58 die Entscheidung des BVerfG.

¹¹⁷ BVerfGE 97, 198, 217; *Albert*, ZRP 1995, 105, 108 insb. auch Fn. 37.

¹¹⁸ Gegen ein verfassungsrechtlich verankertes Trennungsgebot *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG, Rn 233 ff.; *Nehm*, NJW 2004, 3289, 3292; *Baumann*, DVBl, 2005, 798, 803; *Stock*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247, 259.

¹¹⁹ *Baumann*, DVBl, 2005, 798, 803; BVerfG, NVwZ 1998, 495, 497.

¹²⁰ *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Rn 234.

dere mit dem Verweis auf die Inlandsnachrichtendienste der USA, Frankreichs und der Schweiz abgelehnt, deren Rechtsstaatlichkeit (nach Ansicht der Gegner des verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes) nicht in Frage stehe, obwohl diese ebenfalls kein verfassungsrechtliches Trennungsgebot kennen¹²¹.

Beide Lager stehen sich damit im Ergebnis unversöhnlich gegenüber, ohne dass eine herrschende Meinung auszumachen wäre, wobei die vagen Andeutungen des Bundesverfassungsgerichts im Ergebnis für ein leichtes Überwiegen der ersteren Ansicht sprechen dürften.

b) Inhalt des Trennungsgebotes

In weiten Teilen sehr viel weniger umstrittener ist die Frage, welchen Inhalt ein Trennungsgebot unabhängig von dessen rechtlicher Verankerung hat. Treffend formuliert findet sich der Inhalt des Trennungsgebots bei Gusy, der es folgendermaßen zusammenfasst: „*Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen*“¹²². Im Einzelnen unterscheidet man herkömmlich beim Inhalt des Trennungsgebots drei Komponenten:

Einerseits ist eine „organisatorische Trennung“ notwendig, dergestalt, dass es keine Vereinigung von Polizei und Verfassungsschutz innerhalb einer Behörde geben darf. Ebenso wenig darf eine Verfassungsschutzbehörde an eine Polizeidienststelle angegliedert werden¹²³ oder dürfen die Aufgaben von denselben Personen wahrgenommen werden. Fraglich ist dabei nur, wann von einer Vereinigung oder Angliederung gesprochen werden kann und ob eine personelle Einheit schon bei gemeinsamen Stäben oder dem gelegentlichen Austausch von Personal gegeben ist¹²⁴.

Weiter ist auch noch unstrittig, dass es eine „befugnisrechtliche Trennung“ geben muss, also die Verfassungsschutzbehörden keine polizeilichen Kompetenzen haben dürfen. Dies ergibt sich ohne weiteres schon aus dem Wortlaut des Polizeibriefes. Teilweise wird auch gefordert, dass man über den Wortlaut des Polizeibriefes hinaus den umgekehrten Schluss ziehen müsse; nämlich dass die Polizei auch nicht die Aufgaben und Befugnisse des Verfassungsschutzes wahrnehmen darf, ihr also alles verboten ist, was mit der „*Sammlung und Verbreitung von Auskünften*“ in Zusammenhang

¹²¹ Werthebach/Droste, in: Bonner Kommentar, Art. 73 GG Rn 235.

¹²² Gusy, KritV 1994, 242, 243.

¹²³ Werthebach/Droste, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Rn 245.

¹²⁴ Baumann, DVBl, 2005, 798, 804. Zum Trennungsgebot im GTAZ siehe unten F. III. 4. a).

steht¹²⁵. Dieser restriktiveren Ansicht steht jedoch zum einen die Entwicklung des Strafprozess- und Polizeirechts seit Anfang der Neunziger Jahre entgegen. Zum anderen findet diese Auslegung der befugnisrechtlichen Trennung keine Stütze im Wortlaut des Polizeibriefs.

Die ersten zwei Komponenten des Trennungsgebotes sind auch seit jeher einfachgesetzlich normiert, sodass der Streit über die Frage des Verfassungsrangs des Trennungsgebotes (bisher) keine praktischen Auswirkungen hat. In den Gesetzen ist zum einen geregelt, dass weder BfV, noch BND oder MAD an eine polizeiliche Dienststelle angegliedert werden dürfen und diesen zum anderen auch keine polizeilichen Befugnisse zustehen (vgl. für den BfV § 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG und § 8 Abs. 3 BVerfSchG; für den BND § 1 Abs. 1 S. 2 BNDG und § 2 Abs. 3 BNDG und für den MAD § 1 Abs. 4 MADG und § 4 Abs. 2 MADG). Gleiches ist auch in den Gesetzen der Landesverfassungsschutzbehörden zu finden¹²⁶.

Am umstrittensten ist die dritte Komponente des Trennungsgebots. Dabei geht es um die Frage, ob auch eine „*informationelle Trennung*“ von Polizei und Verfassungsschutz als Ausfluss des Trennungsgebotes vorliegt.

Dabei wird jedoch nicht vertreten, dass Polizei und Verfassungsschutz auch in informationeller Hinsicht vollständig getrennt sein sollen, dass sie also untereinander keinerlei Daten austauschen dürfen¹²⁷. Eine solche Ausgestaltung des Trennungsprinzips würde die Wirklichkeit verkennen und auch die Schutzpflicht des Staates zumindest bei bevorstehenden schweren Grundrechtsverletzungen verletzen, sowie die Effizienz des Staatsschutzes erheblich beeinträchtigen. Vielmehr geht es bei der informationellen Trennung nicht um das „Ob“ eines Datenaustausches, sondern um das „Wie“.

Dabei wird zum einen die weitestgehende Ansicht vertreten, dass es eine informationelle Trennung schlicht nicht gebe¹²⁸. Der Datenaustausch zwischen Polizei und Geheimdienst sei uneingeschränkt möglich. Der Datenaustausch sei gerade notwendiges Korrektiv für die gewollte Trennung¹²⁹. Vielmehr sei sogar das Gegenteil eines informationellen Trennungsgebots der Fall: „*aus der organisatorischen Trennung folge die Pflicht zur infor-*

¹²⁵ Gusy, DV (24) 1991, 467, 471; Baumann, DVBl, 2005, 798, 800; Albert ZRP 1995, 105, 106.

¹²⁶ Übersicht bei Baumann, DVBl, 2005, 798, 804 Fn. 69.

¹²⁷ Allerdings dieser Ansicht nahe kommend Denninger, ZRP 1981, 231, 233.

¹²⁸ Nehm, NJW 2004, 3289, 3294, 3295; Wolff/Scheffczyk, JA 2008, 81, 84; Bundestags-Drucksache 16/416, 20.01.2006, S. 3 „Dem Informationsaustausch zwischen den Polizeien und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern steht nach Ansicht der Bundesregierung weder das Föderalismusprinzip noch das Trennungsgebot entgegen“.

¹²⁹ Werthebach/Droste, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Rn 247.

*mationellen Zusammenarbeit*¹³⁰. Dagegen spricht jedoch, dass mit einem grenzenlosen Datenaustausch die anderen Komponenten des Trennungsgebotes ad absurdum geführt werden würden.

Daher ist weitgehend unstrittig, dass es keinen gemeinsamen Datenpool oder eine Online-Anbindung von Verfassungsschutz und Polizei geben darf¹³¹. Ansonsten gibt es viele vermittelnde Positionen, die einen Informationsaustausch weder grundsätzlich ablehnen noch zulassen wollen¹³². Hervorzuheben ist dabei die Ansicht, die einen Informationsaustausch dann zulassen will, wenn die Daten, die ausgetauscht werden sollen, vom Empfänger selbst erhoben werden dürften und diese durch Methoden gewonnen worden sind, die auch der Empfänger hätte anwenden können (Gedanke des hypothetischen Ersatzeingriffs)¹³³.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen dabei auch die Vertreter jener Auffassung, die in dem informationellen Trennungsgebot vor allem ein Missbrauchsverbot sehen¹³⁴. Danach ist ein Datentransfer grundsätzlich möglich und kann aufgrund der föderalen Gewaltenteilung sogar geboten sein, soweit die Abwehr von schwerwiegenden Gefahren notwendig ist. Allerdings müsse dabei sichergestellt werden, dass die Ermächtigungsgrundlagen der jeweiligen Behörden nicht so ausgestaltet sind, dass sie „pseudo-zufällig“ Daten erheben, die von der Aufgabe her eigentlich durch die Empfängerbehörde erhoben werden sollten¹³⁵. Das informationelle Trennungsgebot soll also vor allem sicherstellen, dass es zu keiner Umgehung der traditionellen Eingriffsschwellen von Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden kommt¹³⁶.

Somit sind nun die wichtigsten Leitlinien zum Trennungsgebot dargestellt. Im Ergebnis befindet sich dabei gerade im Bereich der informationellen Trennung noch vieles im Fluss. Über kurz oder lang wird sich auch das Bundesverfassungsgericht deutlicher als bisher zu den angesprochenen Fragen äußern müssen. Zu der hier nicht relevanten Frage, ob die Antiterrordatei das Trennungsgebot verletzt, ist bereits jetzt umfangreiche Literatur

¹³⁰ *Stock*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247, 259.

¹³¹ *Gusy*, ZRP 1987, 45, 49; *Riegel*, RiA 1981, 49, 53; *Simitis*, NJW 1986, 2795, 2804 f.

¹³² *Ruhmannseder*, StraFo 2007, 184, 185; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 39 Rn 24.

¹³³ *Baumann*, DVBl, 2005, 798, 801; *Baumann*, in: Düwell, FS Posser, S. 299, 306; im Ergebnis ähnlich *Gusy* DV (24) 1991 467, 489 beschränkt auf rechtmäßig erhobene Daten.

¹³⁴ *Zöller*, JZ 2007, 763, 767; *Paeffgen/Gärditz*, KritV 2000, 65, 73.

¹³⁵ *Paeffgen/Gärditz*, KritV 2000, 65, 73.

¹³⁶ *Zöller*, JZ 2007, 763, 767.

vorhanden¹³⁷. Daneben ist auf das Trennungsgebot weiter unten im Zusammenhang mit der informellen Zusammenarbeit zwischen GBA und BKA erneut einzugehen.

7. Sonstige Datenbanken und Dateien mit Bezug zum internationalen Terrorismus

Neben ZStV, BZRG, INPOL und der Antiterrordatei gibt es eine Vielzahl von weiteren Datenbanken, die auch für die Zusammenarbeit von GBA und BKA bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus von Bedeutung sein können. Allerdings würde eine ausführliche Darstellung den Rahmen sprengen, weswegen diese nur in aller Kürze aufzuzählen sind.

Dazu gehört das seit 1953 bestehende, vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführte *Ausländerzentralregister*, § 1 AZRG¹³⁸. Im AZR sind insbesondere Ausländer gespeichert, die sich in Deutschland nicht nur vorübergehend aufhalten, § 2 Abs. 1 AZRG. Auf diese Daten kann nach § 15 Abs. 1 Nr. 4, 5 iVm § 22 Abs. 1 Nr. 4, 5 AZRG auch BKA und GBA im Wege des automatischen Direktabrufs sowohl vom GBA zum Zwecke der Strafverfolgung und -vollstreckung, wie auch vom BKA zur Strafvollstreckung aber auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zugegriffen werden.

Zugriff haben BKA und GBA auch auf das vom Kraftfahrt-Bundesamt geführte *Verkehrszentralregister*, § 28 Abs. 1 StVG, in welchem alle verwertbaren Entscheidungen von Verwaltungsbehörden und Gerichten über Fahrzeugführende zusammengefasst werden¹³⁹. Gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 1 StVG i. V.m. § 28 Abs. 2 StVG können auch diese Daten zum Zwecke der Strafverfolgung und -vollstreckung übermittelt werden¹⁴⁰.

Selbst *Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit* (Stasi) der DDR können teilweise verwendet werden. Zwar erlaubt § 23 Abs. 1 StUG nicht die Verwendung personenbezogener Daten für die Strafverfolgung nach § 129a StGB, aber für eine ganze Reihe anderer schwerer Straftaten und hinsichtlich des BKA ist die Verwendung personenbezogener Daten auch zur Abwehr einer drohenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere zur Verhütung von drohenden Straftaten, möglich. So

¹³⁷ Roggan/Bergemann, NJW 2007, 876; Wolff/Scheffczyk, JA 2008, 81; Ruhmannseder, StraFo 2007, 184 und Baumann, DVBl 2005, 798.

¹³⁸ Zum AZR allgemein: Streit/Srocke, ZAR 1999, 109; Schriever-Steinberg, NJW 1994, 3276; Streit, ZAR 2002, 237.

¹³⁹ Götz/Tolzmann, § 1 Rn 14.

¹⁴⁰ Hentschel/König/Dauer, § 30 StVG Rn 3 ff.

finden solche Unterlagen auch Eingang in deutsche Strafprozesse ohne Bezug zur DDR¹⁴¹.

Auch auf Ebene der europäischen Union gibt es vielfältige Dateien. Hervorzuheben seien hier nur die Datensystem des europäischen Polizeiamtes Europol¹⁴² und das Schengener Informationssystem (SIS).

Europol selbst hat keine Ermittlungszuständigkeiten oder Befugnisse zu operativen Maßnahmen, es darf damit auch selbst keine Daten erheben¹⁴³. Europol hat jedoch vielfältige Kompetenzen im Rahmen der Datenspeicherung und -auswertung sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht¹⁴⁴. Das *Datensystem von Europol*¹⁴⁵ besteht aus drei Teilen, die ihre Grundlage im Übereinkommen zu Europol (EuropolÜ) finden¹⁴⁶: Einem Informationssystem (Art. 7 bis 9 EuropolÜ), einem Analysesystem (Art. 10, 12 EuropolÜ) und einem Indexsystem¹⁴⁷ (Art. 11 EuropolÜ). Im seit Anfang 2002 bestehenden Informationssystem sind Informationen über Personen enthalten, die wegen einer zur Zuständigkeit von Europol gehörende Straftat verurteilt wurden, aber auch Daten über Personen, die solcher Straftaten nur verdächtigt werden oder bei denen schwerwiegende Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie solche Straftaten begehen werden¹⁴⁸. Nach Art. 2 Abs. 2 EuropolÜ gehören zu diesen Straftaten insbesondere solche, „die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen werden könnten“, daneben zählen unter anderem auch Drogenhandel und Geldwäsche zu den von Europol zu bearbeitenden Delikten.

Im zweiten Teilsystem von Europol, den Arbeitsdateien zu Analysezwecken, wird die Speicherung von Daten zur Unterstützung von strafrechtlichen Ermittlungen durch zentrale Analyseprojekte ermöglicht. Sinn der Arbeitsdateien ist es, Hintergründe einzelner Tatbegehungen oder Strukturen der inter-

¹⁴¹ Neuber, Telepolis, 13.11.2007 „Anti-Terror mit der Stasi“ und derselbe, Telepolis, 20.11.2007 „Die neue Geheimpolizei“.

¹⁴² Zu Europol allgemein Lindner, BayVBl 2001, 193.

¹⁴³ Lindner, BayVBl 2001, 193, 200.

¹⁴⁴ Röben, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 30 EUV, Rn 20.

¹⁴⁵ Ausführlich zu Europol und dem Datensystem vergleiche nur Lindner, BayVBl 2001, 193; Storbeck, DRiZ 2000, 481; Oberleitner, S. 131 ff.

¹⁴⁶ ABl. 1995 Nr. C 316 S. 2.

¹⁴⁷ Das Indexsystem ist eine Art Fundstellenverzeichnis um Verbindungsbeamten, die keinen Zugriff auf Analysedateien haben, die Möglichkeit geben zu ermitteln, ob bedeutsame Informationen gespeichert sind, Oberleitner, S. 140.

¹⁴⁸ Jour-Schröder, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 30 Rn 20.

national organisierten Kriminalität zu durchleuchten¹⁴⁹. Bedenken bestehen insbesondere wegen der Speicherungsmöglichkeit von Informationen zum Sexualleben, der rassischen Herkunft und politischen, religiösen oder anderen Überzeugungen¹⁵⁰. Zugriff auf die Dateien bei Europol hat von den deutschen Sicherheitsbehörden grundsätzlich nur das BKA gemäß § 1 EuropolG¹⁵¹ als nationale Europol-Verbindungstelle im Sinne von Art. 4 EuropolÜ. Allerdings können die Landeskriminalämter gemäß § 3 EuropolG wiederum über das BKA auf das Informationssystem im automatischen Abrufverfahren zugreifen. In dem ausschließlichen Zugriffsrecht von Polizeibehörden wird gerade in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vielfach ein Verstoß gegen die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gesehen¹⁵².

Das *Schengener Informationssystem* (SIS)¹⁵³ ist gegenüber den Informationssammlungssystemen von Europol vor allem ein Fahndungssystem¹⁵⁴. Das auf Art. 92 ff. SDÜ¹⁵⁵ basierende System bietet Möglichkeiten zur Personen- und Sachfahndung im Raum des Schengenabkommens und soll unter anderem die Defizite durch den Abbau der Binnengrenzen ausgleichen¹⁵⁶. Es besteht aus der in Straßburg angesiedelten zentralen Datenbank und den nationalen Datenbanken¹⁵⁷. Im Bereich des SIS ist das BKA gemäß § 3 Ia BKAG die Zentralstelle für den Nationalen Teil des Schengener Informationssystem gemäß Art. 108 Abs. 1 SDÜ (SIRENE¹⁵⁸ Deutschland). Neben dem BKA haben auch die Bundespolizei und der Zoll gemäß Art. 101

¹⁴⁹ *Jour-Schröder*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 30 Rn 20.

¹⁵⁰ *Brüning*, ZIS 2006, 29, 33.

¹⁵¹ Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2009/371/JI vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2504.

¹⁵² *Gleiß/Lüke*, Jura 1998, 70, 77; *Brüning*, ZIS 2006, 29, 33.

¹⁵³ Seit 2007 wird das SIS in einer neuen Version SIS Abs. 2 (Schengen Informationssystem der zweiten Generation) betrieben, da durch den Beitritt weiterer Mitgliedstaaten und die technische Entwicklung im EDV-Bereich das alte System an seine Grenzen gestoßen war. Zu den großen datenschutzrechtlichen Problemen durch SIS Abs. 2 *Leutheusser-Schnarrenberger*, ZRP 2004, 97.

¹⁵⁴ *Tuffner*, in: Bundeskriminalamt, FS Herold, S. 239 ff.

¹⁵⁵ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1983 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen einschließlich der Erklärungen zum Recht der Nacheile vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1010; dazu *Riegel*, NJW 1997, 3408, 3410.

¹⁵⁶ Ausführlich zum Ablauf einer Fahndung über SIS, *Wilkesmann*, NStZ 1999, 68.

¹⁵⁷ *Schübel*, NStZ 1997, 105, 108.

¹⁵⁸ Supplementary Information Request at the National Entry.

SDÜ direkten Zugriff auf SIS. Daneben können auch technisch besonders ausgestattete Polizeidienststellen auf den Zentralrechner des BKA zugreifen, um Fahndungsdaten einzugeben¹⁵⁹. Über die Datenzugriffsmöglichkeit der Staatsanwaltschaften auf die nationalen Fahndungsdatei von INPOL können diese und damit auch der GBA gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BKAG auch auf die im SIS gespeicherten Daten zugreifen.

Nach diesem keinesfalls abschließenden Überblick über die GBA und BKA zur Verfügung stehenden Dateien oder Datenbanken ist nun ein kurzer Blick auf die praktische Bedeutung der aufgezählten Datenbanken bei der Arbeit von GBA und BKA zu werfen.

8. Praktische Bedeutung der Datenbanken für die Tätigkeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus

Die vielen hier dargestellten Datenbanken und die darauf bezogenen Zugriffsrechte sind bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus für GBA und BKA von unterschiedlicher Bedeutung.

Dies hat seinen Grund vor allem in der Aufgabenteilung von GBA und BKA¹⁶⁰. Während bei strafrechtlichen Ermittlungen der GBA vor allem die rechtlichen Aspekte beleuchtet, also Vorgaben für die Führung der Ermittlungen macht, gegebenenfalls ermittlungsrichterliche Anordnungen veranlasst und die abschließenden Entscheidungen trifft, ist das BKA vor allem mit der tatsächlichen Ermittlungsarbeit betraut, also mit der aktiven Informationserhebung. Dies liegt zum einen an der Komplexität und dem Umfang der Ermittlungen, die vom BKA mit kompletten Ermittlungsteams vorgenommen werden, und zum anderen an der kriminalistischen Erfahrung der BKA-Beamten. Daher werden auch die aufgezählten Datenbanken, allen voran INPOL und die Antiterrordatei vorwiegend vom BKA für die Ermittlungsarbeit genutzt¹⁶¹. Gerade die Antiterrordatei ist der erste Ansatzpunkt für die Ermittlungen des BKA wenn personenbezogene Informationen eingeholt werden sollen¹⁶². Daneben werden vom BKA vor allem auch dessen

¹⁵⁹ *Jour-Schröder*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 30 Rn 18.

¹⁶⁰ Insgesamt dazu „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Abschnitt II.

¹⁶¹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. b) und c); „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. a).

¹⁶² „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. a).

eigene, auf Grundlage von § 34 BKAG errichtete, phänomenspezifische Dateien genutzt¹⁶³.

Für den GBA und dessen Abteilung TE stehen, wegen des Blickwinkels auf die rechtlichen Aspekte, vor allem die Nutzung juristischer Datenbanken wie Beck-Online, Juris oder anderer Rechtsprechungsdatenbanken im Vordergrund¹⁶⁴. Daneben sind das ZStV und das BZR von Bedeutung, deren Nutzung jedoch für einzelne Verfahrensschritte für die Staatsanwaltschaft größtenteils zwingend ist. Daher ist zwar für die praktische Arbeit des GBA nicht allzu bedeutend, dass die Anbindung an INPOL zumindest aus gesetzlicher Sicht lange Zeit gar nicht vorhanden war¹⁶⁵ und heutzutage auch nur in Teilen verwirklicht ist, sowie der Zugriff auf die Antiterrordatei ebenfalls nicht möglich ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kritik an dem fehlenden Zugriffsrecht und die damit einhergehende Beschränkung der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft damit obsolet geworden ist¹⁶⁶. Vielmehr nutzen Staatsanwaltschaften auf Landesebene, etwa Scherpunktdezernate in großem Umfang beispielsweise auch INPOL¹⁶⁷. Zudem ermöglicht allein die Zugriffsmöglichkeit dem GBA im Einzelfall eine Kontrolle der Arbeit der Ermittlungspersonen und gewährleistet damit ein insgesamt rechtsstaatliches Vorgehen.

Im Zweiten Abschnitt der Betrachtung der Zusammenarbeit von GBA und BKA bei der Datenverarbeitung ist nun auf die konkrete Ausgestaltung der Datenübermittlungsbefugnisse im Verhältnis von GBA zu BKA und umgekehrt einzugehen.

II. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Problematisch sind die Zugriffsrechte vor allem deshalb, weil eine Zweckumwandlung, also die Nutzung von Daten zu einem anderen Zweck als für den sie erhoben wurden, einen erneuten Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Grundsätzlich dürfen die

¹⁶³ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage I. 2. a).

¹⁶⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. a).

¹⁶⁵ Der GBA besitzt nämlich schon seit längerer Zeit ein Terminal für den Zugang zu INPOL, „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. b).

¹⁶⁶ Für INPOL so z.B. die Kritik von *Wolter*, in: SK-StPO, § 151 StPO Rn 151.

¹⁶⁷ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage I. 2. b).

erhobenen und in die Datendanken eingestellten Informationen nur für den Zweck genutzt werden, für den sie ursprünglich erhoben wurden¹⁶⁸. Dies ergibt sich außer aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, auch aus der einfachrechtlichen Regelung des § 14 Abs. 1 S. 1 BDSG. Sollen die erhobenen Daten jedoch für andere Zwecke genutzt werden, ist dafür eine Rechtsgrundlage erforderlich, die vergleichbare Anforderungen vorgibt wie die Erhebungsbefugnis¹⁶⁹.

Vergleichsweise einfach ist dies noch, wenn es um eine Übermittlung innerhalb einer bestimmten Grundaufgabe geht, etwa die Nutzung von auf strafprozessualer Grundlage erhobener Daten für andere strafprozessuale Zwecke. Hier ist es nämlich dasselbe Gesetz, das die Erhebung und Weitergabe regelt. Zum Teil ist dabei sogar umstritten, dass es sich in diesen Fällen überhaupt um eine Zweckumwandlung handelt¹⁷⁰.

Unstreitig ist jedoch mittlerweile, dass der Wechsel von einer präventiven zu einer repressiven Nutzung von Erkenntnissen ein legitimierungsbedürftiger Vorgang ist, der nur aufgrund einer dies gestattender Norm erfolgen darf¹⁷¹. Gleiches gilt natürlich auch für einen Wechsel von einer repressiven zu einer präventiven Nutzung. Dabei ist allerdings umstritten, wem die Gesetzgebungskompetenz für die Zweckumwandlung zusteht: dem Gesetzgeber, der für die ursprüngliche Erhebung zuständig war, oder dem, der die Kompetenz hinsichtlich der weiteren Verwendung inne hat¹⁷². Das ist hier jedoch nicht weiter zu vertiefen, da es hier lediglich um die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Verhältnis von GBA und BKA gehen soll.

Soweit BKA und GBA beide im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus tätig werden, stellt sich das Problem der Zweckumwandlung nicht. Jedoch handelt es sich beim BKA nicht nur um eine rein repressiv tätige Behörde. Vielmehr bestehen beim BKA zusätzlich noch seine Zentralstellenfunktion und seine Präventivfunktionen, die sich in die hier zu vernachlässigende Schutzfunktion für Verfassungsorgane und in die neu eingerichtete Gefahrenabwehrfunktion im Bereich des internationalen Terrorismus aufspalten. Daher muss hinsichtlich des BKA stets unter-

¹⁶⁸ *Wolter*, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 170; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, H Rn 355.

¹⁶⁹ *Singelstein*, ZStW 120 (2008), 854, 856; BVerfGE 100, 313, 359; BVerfGE 109, 279, 375; BVerfGE 110, 33, 68.

¹⁷⁰ *Rieß*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 171, 172.

¹⁷¹ *Rieß*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 171, 172; *Singelstein*, ZStW 120 (2008), 854, 856; BVerfGE 100, 313, 359; *Hilger*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 477 StPO Rn 6.

¹⁷² *Singelstein*, ZStW 120 (2008), 854, 863; *Weßlau*, in: SK-StPO (63. Ergänzungslieferung) § 477 StPO Rn 22; *Schenke*, in: Hilger, FS Hilger, S. 225, 226 f.

schieden werden, in welcher Funktion es Daten erhoben hat, die der GBA nutzen will, beziehungsweise umgekehrt, in welcher Funktion das BKA Daten des GBA nutzen möchte.

1. Datenübermittlung im Verhältnis des Generalbundesanwalts zu anderen von ihm geführten Verfahren beziehungsweise zu anderen Staatsanwaltschaften

Der GBA als Staatsanwaltschaft kann im Zuge eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens grundsätzlich auf Akten aus anderen Strafverfahren zugreifen, unabhängig davon, ob die Verfahren von ihm oder anderen Staatsanwaltschaften geführt wurden oder werden. Dies normieren §§ 474 Abs. 1, 479 Abs. 1 StPO, nach denen es lediglich auf die Frage der Erforderlichkeit der Akten für die Strafverfolgung ankommt.

Bezüglich personenbezogener Daten, die aufgrund tiefgreifender Grundrechtseingriffe gewonnen wurden ist eine Übermittlung jedoch nach § 477 Abs. 2 S. 2 StPO nur möglich, wenn die dadurch aufzuklärende Straftat ebenfalls die notwendigen Voraussetzungen der Eingriffsgrundlage erfüllt (hypothetischer Ersatzeingriff)¹⁷³. Gerade im Bereich des internationalen Terrorismus in Form der §§ 129a, 129b StGB werden diese Voraussetzungen jedoch im Regelfall vorliegen, da die Straftaten selbst hinsichtlich des regelmäßig tiefgreifendsten Eingriffs, der Wohnraumüberwachung, eine Katalogtat darstellen, wie es sich aus § 100c Abs. 2 Nr. 1b) StPO ergibt.

Dieselben hier dargestellten Regeln gelten selbstverständlich auch für eine Übermittlung von Daten des GBA an andere Staatsanwaltschaften.

Hinsichtlich des *zentralen staatsanwaltlichen Verfahrensregisters* bestehen solche Begrenzungen nicht. Nach § 492 Abs. 2 S. 2, Abs. 6 StPO können Strafverfolgungsbehörden für Zwecke eines Strafverfahrens ohne weitere Voraussetzungen Auskunft aus dem ZStV erlangen¹⁷⁴.

2. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Strafverfolgungsbehörde

a) Grundsatz

Relativ einfach stellt sich auch die Datenübermittlung zwischen dem GBA und dem BKA dar, soweit das BKA Strafverfolgungsaufgaben nach

¹⁷³ Zum Begriff des hypothetischen Ersatzeingriffs *Meyer-Goßner* StPO, § 477 Rn 5 m. w. N.; *Gieg*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 477 StPO Rn 3.

¹⁷⁴ *Pfeifer*, § 492 StPO Rn 3.

§ 4 Absatz 1 oder Absatz 2 BKAG wahrnimmt. Insoweit kann dies beim BKA nämlich nur Daten betreffen, die aus einem anderen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren stammen. Das BKA ist also insoweit eine weitere Strafverfolgungsbehörde. Es findet kein Wechsel der grundsätzlichen Zweckrichtung statt. Dies zeigt aber auch, wie wichtig es bezüglich des BKA ist, hinsichtlich der ihm übertragenen Aufgaben zu unterscheiden.

Soweit der *GBA von dem BKA* als Strafverfolgungsbehörde Auskünfte verlangen möchte, greifen hinsichtlich solcher Daten, die nicht aus Grundrechtseingriffen gewonnen wurden, die §§ 474 Abs. 1, 479 StPO ein, die lediglich die Voraussetzung der Erforderlichkeit beinhalten.

Nur bezüglich solcher Daten, die aus Grundrechtseingriffen gewonnen wurden, greift § 477 Abs. 2 S. 2 StPO mit der Voraussetzung des hypothetischen Ersatzeingriffs ein. Da jedoch dem BKA in seiner Funktion als Strafverfolgungsbehörde mit Ausnahme des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang (UZwG) nur die Zwangsmittel der Strafprozessordnung zustehen, also die selben wie dem GBA, stellen sich bei der Klärung dieser Frage relativ wenig Probleme¹⁷⁵. Vor allem im Bereich des internationalen Terrorismus, hinsichtlich dessen BKA und GBA nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a, Nr. 4 BKAG und §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG zuständig sind, sind es dieselben Katalogtaten, die bereits den ursprünglichen Eingriff rechtfertigten, aufgrund dessen die zu transferierenden Daten erlangt wurden.

Soweit man die Frage der Datenübermittlung *vom GBA an das BKA* als Strafverfolgungsbehörde betrachtet, ergibt sich logischerweise kein Unterscheid, da es wieder um eine Übermittlung von strafprozessualen Daten zu strafprozessualen Zwecken geht, so dass insoweit §§ 474 Abs. 1, 479 StPO beziehungsweise § 477 Abs. 2 S. 2 StPO einschlägig sind.

Das BKA hat in seiner Funktion als Strafverfolgungsbehörde nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG gemäß § 492 Abs. 3 S. 2 aufgrund eben seiner Stellung als Strafverfolgungsbehörde Zugriff auf das *zentrale staatsanwaltliche Verfahrensregister* für Zwecke der Strafverfolgung, § 492 Abs. 6 StPO.

*b) Datenübermittlung von Generalbundesanwalt
und Bundeskriminalamt bei Tätigwerden des Bundeskriminalamts
für den Generalbundesanwalt*

Anders als soeben dargestellt, stellt sich jedoch die Sachlage dar, wenn man die Datenweitergabe im Verhältnis von GBA und BKA in Fällen betrachtet, in denen das BKA für den GBA tätig wird. Diese Umschreibung

¹⁷⁵ Zu den Kompetenzen von GBA und BKA bei der Strafverfolgung siehe oben B. I. 6. und B II. 3. b) ee).

umfasst sowohl die Fälle, in denen das BKA im Auftrag des GBA ein Ermittlungsverfahren nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG führt, wie auch die Fälle, in denen GBA und BKA kraft jeweils eigener originärer Zuständigkeit dasselbe strafrechtliche Ermittlungsverfahren bearbeiten.

In diesen Fällen geht es gerade nicht um den Austausch von Daten zwischen strafrechtlichen Ermittlungsbehörden, sondern um den Austausch von Daten innerhalb einer Ermittlungsbehörde. Das BKA ist in diesen Fällen gerade dem GBA als zuständige Staatsanwaltschaft untergeordnet und dessen Leitungsbefugnis unterworfen. Dies verdeutlicht auch die Stellung der BKA Beamten als Ermittlungspersonen im Sinne von § 161 Abs. 1 StPO in Verbindung mit § 19 Abs. 1 S. 2 BKAG.

Soweit also der GBA das BKA für einen konkretisierten Ermittlungsauftrag in Anspruch nimmt und dabei die erforderlichen Akten des Ermittlungsverfahrens übermittelt ist die Datenweitergabe bereits nach § 161 StPO gerechtfertigt¹⁷⁶.

Andersherum ergibt sich die Zulässigkeit der Zuleitung von Unterlagen des BKA an den GBA in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren bereits aus § 163 Abs. 2 S. 1 StPO beziehungsweise der allgemeinen Leitungsbefugnis¹⁷⁷. Diese normiert hinsichtlich der verfahrensleitenden Staatsanwaltschaft nicht nur ein Recht zur Übermittlung, sondern sogar eine Übermittlungspflicht hinsichtlich der entsprechenden Unterlagen. Aus § 163 Abs. 2 StPO ergibt sich das Prinzip der Einheitlichkeit des Ermittlungsverfahrens aus dem wiederum eine Pflicht zur vollständigen Informationsbereitstellung der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft folgt¹⁷⁸. Eine Zweckumwandlung liegt in diesen Fällen gerade nicht vor.

3. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Gefahrenabwehrstelle im Bereich des internationalen Terrorismus

a) Verwendung von durch das Bundeskriminalamt auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage erlangten Informationen durch den Generalbundesanwalt

Schwieriger stellt sich die Sachlage dar, wenn man die Übermittlung von Daten vom BKA als Gefahrenabwehrstelle im Sinne von § 4a BKAG an

¹⁷⁶ *Groß/Fünfsinn*, NStZ 1992, 105, 108; *Meyer-Gößner*, § 161 StPO Rn 11.

¹⁷⁷ *Wolter*, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 172 und § 161 StPO Rn 21; *Papst-hart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 10 Rn 1.

¹⁷⁸ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 75.

den GBA betrachtet. Nun findet ein Wechsel von einer repressiven zu einer präventiven Nutzung oder umgekehrt statt. Es handelt sich also um eine echte Zweckumwandlung. Mittlerweile sind jedoch dafür in der Strafprozessordnung eine ganze Reihe von Vorschriften enthalten, die sich dieses Problems annehmen¹⁷⁹.

Grundsätzlich können Strafverfolgungsbehörden auch präventiv erhobene Daten in einem Strafverfahren nutzen. Dies ergibt sich bereits aus § 161 Abs. 1 StPO. Allerdings gilt dies nur für Informationen, die aufgrund leichter Grundrechtsbeeinträchtigungen erlangt wurden.

Der neu geschaffene § 161 Abs. 2 StPO¹⁸⁰ regelt daher die Verwendung personenbezogener Daten aus grundrechtsintensiven Maßnahmen präventiv tätiger Behörden¹⁸¹. Für die strafprozessuale Verwendung wird auf der Grundlage einer hypothetischen Betrachtung darauf abgestellt, ob die Daten durch eine (vergleichbare) strafprozessuale Maßnahme (in vergleichbarer Weise) rechtmäßig hätten erlangt werden können¹⁸². Für die Nutzung von Daten aus einer präventiven Telefonüberwachung greift die spezieller Regelung des §§ 100d Abs. 5 Nr. 3, 161 Abs. 2 S. 2 StPO ein, deren grundsätzlicher Regelungsgehalt jedoch mit § 161 Abs. 2 StPO übereinstimmend ist.

Erforderlich ist jedoch gleichzeitig auch, dass der übermittelnden Behörde die Datenübermittlung rechtlich möglich ist. Hinsichtlich des Bundeskriminalamts in seiner Gefahrenabwehrfunktion ergibt sich die Voraussetzung für einer Übermittlung solcher Daten aus § 20v Abs. 5 Nr. 3 S. 1 BKAG. Danach können Daten übermittelt werden, wenn die Datenübermittlung erforderlich und ein Auskunftsverlangen nach der Strafprozessordnung zulässig wäre. Also richtet sich dies wiederum nach den §§ 161 Abs. 1, Abs. 2, 100d Abs. 5 Nr. 3 StPO.

Sofern also die Erhebung von Daten durch strafprozessuale Maßnahmen nur bei Verdacht bestimmter Straftaten zulässig ist und personenbezogene Daten, die durch eine Gefahrenabwehrmaßnahme nach den §§ 20a bis 20t

¹⁷⁹ Maßgeblich sind hierfür das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999, BGBl. I 2000, S. 1253, dazu etwa *Brodersen*, NJW 2000, 2536. Für die Änderung hinsichtlich den §§ 474 ff. StPO ist das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198) verantwortlich. Dazu etwa *Ruhmannseder*, JA 2009, 57.

¹⁸⁰ Gesetz vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198).

¹⁸¹ Die § 161 Abs. 1, Abs. 2 StPO betreffen auch den Zugriff auf Daten des Bundesnachrichtendienstes (BND), der Verfassungsschutzbehörden von Bund (BfV) und Ländern und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD). Dies ist etwas problematischer, als bei diese Behörden in weiterem Umfang als im Polizeirecht Grundrechtseingriffe erlaubt sind, dazu *Zöller*, JZ 2007, 763, 771.

¹⁸² *Glaser/Gedeon*, GA 2007, 415, 435.

BKAG erlangt wurden, in Strafverfahren verwendet werden sollen, ist diese Verwendung zu Beweis Zwecken nur zulässig, wenn sie zur Aufklärung einer Straftat dient, aufgrund derer eine solche Maßnahme nach der Strafprozessordnung angeordnet werden dürfte¹⁸³. Insoweit besteht also wie vom Gesetzgeber vorgesehen ein Gleichlauf zwischen den beiden Gesetzen¹⁸⁴.

*b) Übermittlung von Informationen
aus Online-Durchsuchung, optischer Wohnraumüberwachung
und Quellen-Telekommunikationsüberwachung*

Problematischer stellt sich die Situation dar, wenn es keine den im Bundeskriminalamtgesetz enthaltenen Maßnahmen vergleichbare Zwangsmaßnahme in der Strafprozessordnung gibt. Namentlich stellt sich dieses Problem bei der Erstellung von Bildaufzeichnungen aus Wohnungen nach § 20h Abs. 1 Nr. 2 BKAG und bei dem verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme (Online-Durchsuchung¹⁸⁵) nach § 20k BKAG. Hier fehlt es nämlich (bisher) an entsprechenden strafprozessualen Eingriffsbefugnissen¹⁸⁶. Noch nicht geklärt ist die Rechtslage für die Quellen-TKÜ nach § 20l Abs. 2 StPO, wie bereits oben angesprochen, war diese bisher als Annexkompetenz zu § 100a StPO zulässig, jedoch widerspricht dieser Ansicht die nun ausdrückliche Normierung im Bundeskriminalamtgesetz¹⁸⁷.

Der Gesetzgeber des neuen Bundeskriminalamtgesetzes scheint von der grundsätzlichen Möglichkeit einer Übermittlung auszugehen. Der § 20v Abs. 5 Nr. 3 S. 2 BKAG sieht gerade für die §§ 20h, 20k und 20l BKAG die Möglichkeit der Übersendung vor, wenn es um die Strafverfolgung hinsichtlich Taten geht, die im Höchstmaß mit mindesten fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Allerdings handelt es sich bei dieser Regelung, nach dem Willen des Gesetzgebers, nicht um eine speziellere Norm für die Übermittlung der Daten, die den Satz 1 des § 20 Abs. 5 Nr. 3 BKAG ver-

¹⁸³ Griesbaum, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 35.

¹⁸⁴ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 34.

¹⁸⁵ Zu den allgemeinen Problemen der sog. Online-Durchsuchung vgl. BVerfG, NJW 2008, 822; BGH, NJW 2007, 930; Kemper ZRP 2007, 105.

¹⁸⁶ Das Problem stellt sich dagegen nicht bei der Überwachung verschlüsselter Telekommunikation nach § 20l Abs. 2 BKAG („Quellen-Telekommunikationsüberwachung“).

¹⁸⁷ Siehe ausführlich oben B. I. 6 a). Die Entschlüsselung verschlüsselter Telefongespräche war nach bis zum 01.01.2009 herrschender Meinung als Annex zu § 100a StPO zulässig, dazu *Ruhmannsender* JA 2009, 57, 59, sowie LG Hamburg MMR 2008, 423 m. Anm. *Bär*. Diese Ansicht scheint nach der Einführung des § 20l Abs. 2 BKAG durch den Bundesgesetzgeber nun nicht mehr haltbar, so nun auch AG Hamburg, StV 2009, 636.

drängt, sondern um eine „Einschränkung der Übermittlungsbefugnis“¹⁸⁸. Daher muss hier nicht die Frage der Gesetzgebungskompetenz für die Übermittlung geklärt werden, vielmehr kommt es weiterhin darauf an, ob nach § 161 Abs. 2 StPO die Übermittlung von Daten aus Maßnahmen möglich ist, denen keine vergleichbare Zwangsmaßnahme in der Strafprozessordnung gegenübersteht.

Die Frage ist hinsichtlich des Bundeskriminalamtgesetzes noch kaum behandelt worden, jedoch kristallisiert sich bereits eine herrschende Meinung heraus. Nach dem Wortlaut des § 161 Abs. 2 StPO ist eine Übermittlung ausgeschlossen, da eine strafprozessuale Erhebung aufgrund der fehlenden gesetzlichen Zwangsmaßnahmen nicht möglich wäre¹⁸⁹. Daher ist als Erst-recht-Schluss sogar ein Beweisverwendungsverbot für solche Daten anzunehmen, die aufgrund von Maßnahmen nach anderen Gesetzen erlangt worden sind, die keine Entsprechung in der Strafprozessordnung haben¹⁹⁰. Folglich können Daten aus Maßnahmen nach § 20h Abs. 1 Nr. 2, § 20k BKAG und ggf. auch § 20l Abs. 2 BKAG niemals zu Beweis Zwecken übermittelt werden.

c) Verwendung von Informationen als Spurenansatz

Der § 20v Abs. 5 Nr. 3 S. 2 BKAG würde insoweit eigentlich leerlaufen¹⁹¹. Allerdings soll die Übermittlungsbeschränkung des § 161 Abs. 2 StPO nicht uneingeschränkt gelten, da die Verwendung von Erkenntnissen aus präventiv-polizeilichen Maßnahmen zur strafprozessualen Zwecken nicht generell an der Norm gemessen werden. Vielmehr soll die Verwendung als sogenannter *Ermittlungs- oder Spurenansatz* nach herrschender Ansicht nicht unter § 161 Abs. 2 StPO fallen, da dort nur die Rede von der Verwendung „zu Beweis Zwecken“ ist, woraus gefolgert wird, dass andere Verwendungen möglich bleiben müssen¹⁹². Solche Ermittlungsansätze sollen, da sie rechtmäßig erlangt worden sind, etwa zur Begründung eines

¹⁸⁸ Bundestags-Drucksache 16/9588, 17.06.2008, S. 34.

¹⁸⁹ *Schünemann*, ZIS 2009, 484, 488, Fn. 30.

¹⁹⁰ *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 161 StPO Rn 35; *Meyer-Goßner*, § 161 StPO Rn 18d; *Plöd*, in: *KMR*, § 161 StPO Rn 25b.

¹⁹¹ So auch *Heckmann*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 C, 15.09.2008, S. 24.

¹⁹² *Wohlers*, in: *SK-StPO* § 161 StPO Rn 53; *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 161 StPO Rn 36; *Meyer-Goßner*, § 161 StPO Rn 18c; *Puschke/Singelstein*, *NJW* 2008, 113, 117; *BVerfG NJW* 05, 2766, zum Wert dieser Kammerentscheidung für die Frage jedoch kritisch *Singelstein*, *ZStW* 120 (2008) 854, 886 f. Insgesamt ablehnend zur Verwendung von Daten als Spurenansatz *Glaser/Gedeon GA* 2007, 415, 435; *Singelstein ZStW* 120 (2008) 854, 884 ff.

Anfangsverdachts im Verfahren gegen den Beschuldigten als auch in Verfahren gegen Dritte unbeschränkt verwendet werden können¹⁹³.

Dagegen wird jedoch im Hinblick auf das Bundeskriminalamtsgesetz angewendet, dass damit ein Verstoß gegen den Zweckbindungsgrundsatz bestehe, wenn das Bundeskriminalamtsgesetz keine differenzierten Verwendungsregeln vorgibt¹⁹⁴. Auch im Hinblick auf die Strafprozessordnung wird die Ausnahme der Verwendung von Informationen als Spurenansatz zum Teil kritisch gesehen¹⁹⁵. Da auch eine solche Verwendung regelmäßig einen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, fehlt es dafür an einer aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes erforderlichen Rechtsgrundlage; der Umkehrschluss der herrschenden Meinung gehe dabei ins Leere¹⁹⁶.

Geht man jedoch mit der herrschenden Meinung von dieser Ausnahme zu § 161 Abs. 2 StPO aus, verbleibt für § 20v Abs. 5 Nr. 3 S. 2 BKAG zumindest ein kleiner Anwendungsbereich¹⁹⁷. Die Übermittlung von Informationen zu Beweis Zwecken ist aber in jedem Fall ausgeschlossen. Das folgt für die optische Wohnraumüberwachung zudem aus dem Art. 13 Abs. 4 GG. Die Gestattung des Eingriffs in das Grundrecht der Wohnung durch andere als akustische Mittel ist nämlich auf präventiv-polizeiliche Maßnahmen beschränkt¹⁹⁸.

d) Verwendung von Informationen des Generalbundesanwalts durch das Bundeskriminalamt zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus

Letztlich stellt sich noch die Frage, inwieweit das BKA in seiner Funktion als Gefahrenabwehrstelle für den internationalen Terrorismus Daten aus Strafverfahren des GBA verwenden kann. Zwar normiert § 20x S. 1 BKAG sogar eine Übermittlungspflicht für Behörden hinsichtlich bestimmter Informationen. Dies gilt jedoch nach § 20x S. 3 BKAG nicht für das Strafprozessrecht. Vielmehr kann das BKA in Fällen des § 4a BKAG gemäß § 20b Abs. 1 BKAG grundsätzlich Daten von anderen Stellen und damit auch vom GBA erheben. Die Übermittlung richtet sich jedoch nach

¹⁹³ Schäfer, in: Löwe/Rosenberg (25. Auflage), § 100h StPO a.F. Rn 31.

¹⁹⁴ Poscher, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 J, 15.09.2008, S. 28 f.

¹⁹⁵ Glaser/Gedeon GA 2007, 415, 435; Singelstein, ZStW 120 (2008), 854, 884 ff.

¹⁹⁶ Zöller, in: Heidelberger-Kommentar, § 161 StPO Rn 32.

¹⁹⁷ So ausdrücklich für Daten aus einer Online-Durchsuchung des BKA, Plöd, in: KMR, § 161 StPO Rn 25b.

¹⁹⁸ Baum/Schantz, ZRP 2008, 137, 140.

der Strafprozessordnung. Auch hier ist wieder eine Zweiteilung zu finden. Grundsätzlich richtet sich die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Polizeibehörden und damit auch an das BKA nach § 481 Abs. 1 S. 1 und S. 2 StPO. Allerdings ist eine Verwendung nach § 481 Abs. 2 StPO nur zulässig, soweit nicht bundesgesetzliche Verwendungsregeln dem entgegenstehen¹⁹⁹. Eine solche Verwendungsregel stellt § 477 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 StPO dar, wonach eine Übermittlung nur zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit möglich ist. Diese Voraussetzung wird in den Fällen des § 4a Abs. 1 BKAG regelmäßig erfüllt sein. Somit ist eine Übermittlung vom GBA an das BKA in dessen Gefahrenabwehrfunktion grundsätzlich möglich.

In seiner Gefahrenabwehrfunktion hat das BKA allerdings keinen Zugriff auf das *zentrale staatsanwaltliche Verfahrensregister*, da dieser ausschließlich Strafverfolgungsbehörden für die Zwecke des Strafverfahrens gewährt wird, § 492 Abs. 3, Abs. 6 StPO.

4. Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt zum Bundeskriminalamt als Zentralstelle

Das BKA hat mit seiner Tätigkeit als Zentralstelle auch noch eine dritte Funktion inne. Diese in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG mit „*Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, [und] für die Kriminalpolizei*“ beschriebenen Funktion dient vor allem der Koordination und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den genannten Institutionen.

In seiner Zentralstellenfunktion besteht für das BKA die Befugnis personenbezogene Daten zu verarbeiten, da dies die ureigenste Aufgabe einer Zentralstelle ist, wie sich auch aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ergibt²⁰⁰. Einfachgesetzlich findet sich diese Kompetenz des BKA in den § 7 Abs. 1 bis § 12 BKAG wieder.

Allerdings besitzt das BKA als Zentralstelle – wie oben herausgearbeitet²⁰¹ – auch eine Anforderungskompetenz gegenüber den Polizeibehörden des Bundes und der Länder und sonstigen Stellen, die mit der Aufgabe der Verfolgung und Verhütung von Straftaten befasst sind²⁰². Gemäß § 7 Abs. 2

¹⁹⁹ Zu dem Verhältnis von § 481 zu § 477 Abs. 2 S. 3 siehe Bundestags-Drucksache 16/5846, 27.06.2007, S. 67.

²⁰⁰ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 1 Rn 26–29; *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 11.

²⁰¹ Zu den Kompetenzen des BKA als Zentralstelle siehe oben B. II. 3. a) ee) und zum geplanten § 7a BKAG in Form einer Initiativmittlungskompetenz siehe oben D. II. 3. b) bb).

²⁰² *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 10.

BKAG in der Neufassung durch das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09. Januar 2002²⁰³ kann das BKA nun auch bei ergänzungsbedürftigen Sachverhalten eine originäre Datenerhebung betreiben. Hinsichtlich der beim GBA gespeicherten Daten richtet sich dies nach § 7 Abs. 2 S. 2 BKAG. Bei laufenden Verfahren allerdings nach § 7 Abs. 2 S. 3 BKA nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde. Zu unterscheiden davon ist die – bereits oben dargestellte – Verwendung von Daten durch das BKA, wenn dieses selbst Strafverfolgungsbehörde ist.

Andersherum stellt sich die Frage, ob und wie der *GBA auf beim BKA als Zentralstelle gespeicherte Daten zugreifen* kann. Ausdrücklich findet sich nur in § 11 Abs. 4 S. 2 BKAG hinsichtlich des Polizeilichen Informationssystems eine Regelung im Bundeskriminalamtgesetz.

Die sonstige Frage der Zugriffsrechte richtet sich danach, ob die bei der Zentralstelle gespeicherten Daten präventiver oder repressiver Natur sind. Hinsichtlich ersterer würde sich das Zugriffsrecht des GBA nach § 161 Abs. 1 StPO und bezüglich Daten aus grundrechtsintensiver Maßnahmen nach § 161 Abs. 2 StPO (bzw. §§ 100d Abs. 5 Nr. 3, 161 Abs. 2 S. 2 StPO) richten. Bezogen auf die zweite Alternative ergäbe sich das Zugriffsrecht aus den §§ 474 Abs. 1, 479 StPO und bezogen auf grundrechtsintensive Eingriffe aus § 477 Abs. 2 StPO.

Die Beantwortung der einschlägigen Rechtsgrundlage hängt von der unstrittenen Frage ab, wer Herr der Daten hinsichtlich der bei der Zentralstelle gespeicherten Daten ist. Dies ist bisher noch nicht abschließend geklärt und soll daher weiter unten ausführlicher untersucht werden²⁰⁴.

Allerdings ist diese Streitfrage für die praktische Arbeit des GBA keinesfalls so bedeutend wie sie scheint. Tatsächlich zeigt sich nämlich nach der bisherigen Darstellung, dass die Verwendungsregeln der § 161 iVm § 161 Abs. 2 StPO und der §§ 474 Abs. 1, 479 iVm § 477 Abs. 2 S. 2 StPO fast identische Anforderungen stellen. Hinsichtlich solcher Daten, die nicht aus grundrechtsintensiven Maßnahmen gewonnen wurden ist es lediglich das Kriterium der Erforderlichkeit, das die Datenübermittlung begrenzt. Daneben stellen hinsichtlich der Daten aus grundrechtsintensiven Maßnahmen sowohl der § 161 Abs. 2 StPO wie auch der § 477 Abs. 2 S. 2 StPO das Kriterium des hypothetischen Ersatzeingriffs auf. Durch die Angleichung beider Verwendungsregeln durch den Gesetzgeber ist die Frage der Datenherrschaft bei der Zentralstelle zumindest bezüglich der Staatsanwaltschaft für die praktische Arbeit hinsichtlich der Anforderungen an die Datenübermittlung obsolet geworden.

²⁰³ BGBl. I S. 361.

²⁰⁴ s. unten E. III. 1.

Hinzuweisen ist letztlich noch auf die oben bereits in anderem Zusammenhang angesprochene Pflicht des BKA als Zentralstelle gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG, den GBA über dessen Aufgaben betreffenden Informationen auf dem Gebiet der Strafverfolgung zu unterrichten. Dies betrifft solche Informationen, die im Zusammenhang mit der Strafverfolgung von Taten gemäß §§ 142a, 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG stehen. Der Unterrichtungspflicht kann dabei sowohl durch ein passives Informationsangebot als auch durch eine Andienung aus eigener Initiative genüge getan werden²⁰⁵.

5. Sonstige Fälle der Datenübermittlung betreffend Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Um die Fragen der Datenübermittlung betreffend GBA und BKA abschließen zu können sind noch einzelne Punkte zusammengefasst anzusprechen.

a) Datenübermittlung innerhalb des Bundeskriminalamts

Das BKA besteht, wie ausgeführt, aus den drei Bereichen Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und Zentralstelle. Diese sind zwar richtigerweise in funktioneller Hinsicht voneinander getrennt, dennoch bestehen auch dort Verbindungslinien.

So kann das BKA sowohl in seiner Funktion als Gefahrenabwehrstelle nach § 4a BKAG wie auch in seiner Strafverfolgungsfunktion nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG Daten der Zentralstelle ohne weitere Voraussetzungen zur Erfüllung seiner dortigen Aufgaben gemäß § 7 Abs. 5 BKAG nutzen. Diese Möglichkeit soll sich aus dem Umstand ergeben, dass das BKA als Einheit in datenschutzrechtlicher Hinsicht zu behandeln sei²⁰⁶. Besser wären jedoch hier ausdifferenzierte Regelungen vergleichbar dieser der Strafprozessordnung, um den Schutz personenbezogener Daten sicherzustellen²⁰⁷. Allerdings ist diese Ausgestaltung insoweit im Ergebnis unschädlich, als es sich bei den in den § 4 Abs. 1, Abs. 2 und § 4a BKAG bezeichneten Aufgaben regelmäßig um solche von besonderer Schwere handelt, die auch bei der Normierung der Voraussetzungen etwa eines hypothetischen Ersatzeingriffs im Regelfall die Nutzung der Daten der Zentralstelle ermöglichen würde.

²⁰⁵ Hessel, § 2 Anm. 10.

²⁰⁶ Ahlf, § 7 BKAG Rn 22.

²⁰⁷ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 7 Rn 3 zu weiteren Problemen insbesondere im Zusammenhang mit § 3 BKAG.

Daneben sei darauf hingewiesen, dass das BKA sowohl in seiner Gefahrenabwehrfunktion wie auch in seiner Strafverfolgungsfunktion gemäß § 13 Abs. 4 iVm § 13 I–III BKAG die Pflicht hat, die zur Erfüllung der Aufgaben der Zentralstelle erforderlichen Informationen an diese zu übermitteln.

Der Kreis schließt sich gewissermaßen, da auch die Zentralstelle nach § 2 Abs. 1 BKAG wiederum das BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion zu unterstützen hat. Unterstützen meint dabei jede informelle Hilfeleistung insbesondere auch die Übermittlung von Informationen²⁰⁸. Soweit es um die Strafverfolgung nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG geht, hat der letzte Halbsatz des § 2 Abs. 1 BKAG keine eigenständige Bedeutung, da die in § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG aufgeführten Straftaten bereits aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben die erforderliche Qualität aufweisen.

b) Daten aus der Antiterrodatei

Bereits oben dargestellt wurde, dass § 6 Abs. 1 ATDG die Möglichkeit eröffnet in der zentralen Antiterrodatei gespeicherte Daten zur Verfolgung von „*besonders schweren Straftaten*“ zu nutzen, wobei zur Auslegung des Begriffs auf § 100c Abs. 1 Nr. 1 StPO zurückgegriffen werden kann²⁰⁹.

c) Nutzung von Daten aus technischen Mitteln zur Eigensicherung des Bundeskriminalamts durch den Generalbundesanwalt

Eine Besonderheit stellt letztlich noch § 16 BKAG dar. Danach kann das BKA zur Eigensicherung in Fällen der Strafverfolgung nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG das gesprochene Wort innerhalb und außerhalb von Wohnungen abhören sowie Lichtbilder und Bildaufzeichnungen herstellen²¹⁰.

Als Besonderheit gegenüber den Regelungen in der Strafprozessordnung stellt sich die Möglichkeit der optischen Überwachung nach § 16 Abs. 1 BKAG dar. Diese ist – im Gegensatz zu § 100h Abs. 1 Nr. 1 StPO – auch innerhalb von Wohnungen möglich. Allerdings nur in den Fällen der Eigensicherung, also bei Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der Bediensteten des BKA bei der Strafverfolgungstätigkeit.

Für die Verwendung solchermaßen erlangter Daten im Strafverfahren verlangt § 16 Abs. 3 S. 3 BKAG iVm § 161 Abs. 3 StPO formell einen

²⁰⁸ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 25. Daher hat § 2 Abs. 1 Nr. 2 BKAG hinsichtlich des BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion auch keine eigenständige Bedeutung mehr, *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 38.

²⁰⁹ s. oben E. I. 5. b) bb).

²¹⁰ Ausführlich zu § 16 BKAG siehe *Ahlf*, § 16 BKAG Rn 1 ff.

Richtervorbehalt und materiell die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²¹¹. Dies ist damit eine Ausführungsregel zu Art. 13 Abs. 5 GG²¹². Damit bestehen regelmäßig keine wesentlichen Hindernisse bei der Einführung solcher Daten in ein vom GBA geführtes Strafverfahren, gerade wenn es sich um schwere Straftaten aus dem Bereich des internationalen Terrorismus handelt.

d) Nutzung von Daten zur Strafverfolgungsvorsorge

Auf die bereits oben angesprochene gesetzgebungskompetenzrechtliche Problematik bei der Normierung von Kompetenzen zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung soll hier nicht weiter eingegangen werden. Unabhängig von dem Streit, ob die Strafverfolgungsvorsorge als Annex des Strafverfahrensrechts gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen ist²¹³ oder aber dem Gefahrenabwehrrecht zuzurechnen ist²¹⁴, schaffen sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber viele Normen in diesem Gebiet. Hinsichtlich von BKA und GBA ist dabei nur auf die wichtigsten Normen hinzuweisen. Den Strafverfolgungsbehörden und damit auch GBA und BKA (soweit es nach § 4 BKAG tätig wird) wird diese Möglichkeit auch noch durch § 484 StPO eingeräumt²¹⁵. Der Zugriff auf solchermaßen gespeicherte Daten für repressive Zwecke richtet sich auch hier nach §§ 474 Abs. 1, 477 StPO. Als Konsequenz aus der Regelung des § 484 Abs. 4 StPO, die für die Nutzung von Daten zur Strafverfolgungsvorsorge außerhalb eines konkreten Strafverfahrens auf die Polizeigesetze verweist, wurde § 20 BKAG geschaffen²¹⁶. Wenn das BKA nach den § 4 BKAG strafverfolgend tätig wird, kann es gemäß § 20 iVm § 8 BKAG Daten auch für die Vorsorge in künftigen Strafverfahren speichern und nutzen²¹⁷. Ausgeschlossen ist dagegen die Verwendung zu Zwecken der Gefahrenabwehr nach §§ 4a, 5, 6 BKAG und zur Erfüllung der Zentralstellenfunktion des BKA nach §§ 2, 3 BKAG²¹⁸.

²¹¹ Wohlers, in: SK-StPO § 161 StPO Rn 54, 55.

²¹² Meyer-Göfner, § 161 StPO Rn 19; Griesbaum, in: Karlsruher-Kommentar, § 161 StPO Rn 42.

²¹³ BVerfG NJW 2005, 2603, 2605; Rieß, in: Dannecker/Langer, FS Otto, S. 955, 966. Zöller, Informationssysteme, S. 92, Wolter, in: SK-StPO, Vor § 151 StPO Rn 160.

²¹⁴ § 1 Abs. 1 PolgNRW, § 36 Abs. 1 Nr. 2 PolgBW; Württemberg/Heckmann, Rn 181; BVerwG, NJW 1967, 1192; Paeffgen, JZ 1991, 437, 443.

²¹⁵ Dazu Zöller, Informationssysteme, S. 100 ff.

²¹⁶ Ahlf, § 20 BKAG Rn 2.

²¹⁷ Zöller, Informationssysteme, S. 164.

²¹⁸ Papsthart, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 20 Rn 3.

6. Zusammenfassung zur Datenübermittlung im Hinblick auf Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Die oberen Ausführungen zeigen, dass es eine ganze Reihe von gesetzlichen Regelungen zur Datenübermittlung im Verhältnis von GBA und BKA gibt. Zumindest dem Vorbehalt des Gesetzes hinsichtlich des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird also heutzutage in allen Regelungsbereichen genüge getan. Aber auch die inhaltlichen Anforderungen an die Datenübermittlung sind gerade im Bereich des Strafverfahrensrechts durch die § 477 Abs. 2 S. 2 StPO und § 161 Abs. 2 StPO und das Erfordernis des hypothetischen Ersatzeingriffs erheblich gegenüber der früheren Rechtslage verbessert worden.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit von GBA und BKA im Bereich des internationalen Terrorismus durch die Übermittlung von Daten zeigt sich jedoch das durchaus zu erwartende Bild. Gerade die §§ 129a, 129b StGB, die als Hauptanknüpfungspunkt des strafrechtlichen Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus bezeichnet werden können, werden vom Gesetzgeber als besonders schwere Straftaten eingestuft. Dadurch ist die Datenübermittlung trotz der gegebenen gesetzlichen Voraussetzungen in diesem Bereich in alle Richtungen praktisch grenzenlos möglich. Lediglich hinsichtlich der Datenübermittlung aus Gefahrenabwehrmaßnahmen im Bereich des internationalen Terrorismus nach § 4a BKAG durch die optische Wohnraumüberwachung nach § 20h Abs. 1 Nr. 2 BKAG, die Online-Durchsuchung nach § 20k BKAG und auch für die Quellen-TKÜ gemäß § 20l Abs. 2 BKAG besteht, nach überwiegender Ansicht, mangels entsprechender Regelung in der Strafprozessordnung (noch) keine Möglichkeit zur direkten Nutzung als Beweismittel in einem Strafverfahren. Doch abgesehen davon zeigt sich, dass der Datenübermittlung im Bereich des internationalen Terrorismus zwischen GBA und BKA zumindest von den gesetzlichen Gegebenheiten her keine größeren Hürden in den Weg gestellt sind. Fraglich ist allenfalls, ob diese gesetzlichen Möglichkeiten auch in diesem Maße von den Protagonisten genutzt werden. Daten müssen bekanntlich auch in die jeweiligen Datenverarbeitungssysteme eingespeist oder dort, wo entsprechende Pflichten bestehen, übermittelt beziehungsweise abgerufen werden. Vor allem dies könnte im Einzelfall Probleme bereiten. Gerade auch deswegen wurde – nach dem Willen der Initiatoren – die informelle Zusammenarbeit der Behörden verstärkt, worauf weiter unten noch ausführlicher einzugehen sein wird²¹⁹.

Im Ergebnis zeigt sich jedoch – ebenfalls keineswegs überraschend –, dass die gesetzlichen Voraussetzungen weitestgehend den Datenübermittlungsre-

²¹⁹ Zur informellen Zusammenarbeit von GBA und BKA siehe unten F.

gelungen auf Ebene der Landesstaatsanwaltschaften und Landespolizei entsprechen, da diese allgemein in der Strafprozessordnung geregelt sind. Lediglich einzelne Normen im Bundeskriminalamtsgesetz weichen von den normalen Übermittlungsregelungen ab. Daneben ist es vor allem der „Türöffner“ der §§ 129a, 129b StGB, der die Datenübermittlung von der auf Landesebene faktisch unterscheidet.

Im Anschluss ist dennoch auf einige Besonderheiten einzugehen, die entweder nur hinsichtlich der Datenübermittlung zwischen GBA und BKA im Bereich des internationalen Terrorismus vorkommen oder deren Problematik vor allem in diesem Verhältnis eine besondere Brisanz hat.

III. Besonderheiten bei der Datenübermittlung im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Die Datenübermittlung ist ein relativ weites Feld, das niemals in seiner Vollständigkeit erschöpfend behandelt werden kann. Daher sind hier auch nur die wichtigsten Problembereiche herauszustellen, die gerade die Arbeit von GBA und BKA im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus betreffen. Dabei sind es vor allem die schlagwortartig bekannten Problematiken der „Herrschaft über die Zentralstellendateien“, die Evolution von Datensätzen sowie die gerade im Bereich der Strafverfolgung und Verurteilung an besonderer Brisanz gewinnende Verwendung rechtswidrig oder zumindest vermutlich rechtswidrig erlangter Daten.

1. Herrschaft über die beim Bundeskriminalamt als Zentralstelle gespeicherten Dateien

Wie bereits oben kurz angesprochen stellt sich hinsichtlich der beim BKA in seiner Funktion als Zentralstelle gespeicherten Dateien die Frage welche Behörde die Verantwortung für diese trägt. Allerdings hat diese Frage für die praktische Ausgestaltung des Datenzugriffsrechts von BKA und GBA keine tragende Bedeutung. Vielmehr ist die Frage der Verantwortlichkeit vor allem für die Übermittlung an sonstige Stellen entscheidend. Außerdem entscheidet die Frage über die einschlägigen Befugnisnormen gerade auch im Hinblick auf die Wahrung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung hinsichtlich personenbezogener Daten.

Die Frage der Verantwortung für Dateien betrifft allerdings nur die sogenannten Verbunds- und Zentraldateien. Hinsichtlich der Amtsdateien ist unstrittig, dass diese der ausschließlichen Verantwortlichkeit des BKA unterstehen, da sie gerade zur Erfüllung der spezifischen Aufgaben angelegt werden²²⁰.

Außerdem ist die Frage, wer Herr über die beim Bundeskriminalamt als Zentralstelle geführten Dateien auch Ausdruck des noch nicht abschließend geklärten Verhältnisses der Zentralstelle zu den Staatsanwaltschaften und gerade auch zum GBA, auch wenn sich dieses Verhältnis, etwa durch die Einführung eines eingeschränkten Zugriffsrechts des BKA auf INPOL gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 BKAG, in den letzten Jahren entschärft hat.

Grundsätzlich lassen sich hinsichtlich der Streitfrage drei differierende Positionen unterscheiden²²¹. Die strafrechtliche Ansicht geht von einer generellen Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft aus²²². Dafür wird insbesondere die sich aus § 161 StPO ergebende generelle Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei angeführt.

Dagegen propagiert eine polizeirechtliche Ansicht eine Verfügungsbefugnis des BKA. Die beim BKA gespeicherten Dateien stünden nämlich in einem völlig neuen rechtlichen Verwendungszusammenhang, da sie nun dem Zweck dienen würden, Zentralstellenaufgaben zu erfüllen²²³.

Eine differenzierende Ansicht stellt dagegen darauf ab, durch welche Stelle die Daten ursprünglich erhoben und bei dem BKA als Zentralstelle eingestellt wurden²²⁴. Nur soweit das BKA Daten in eigener Befugnis, also insbesondere auf Grundlage der §§ 4–6 BKAG erhoben hat, ist es auch im Hinblick auf die Zentralstelle „Herr der Daten“. Ansonsten sei jedoch von einer abgestuften und geteilten Verantwortlichkeit auszugehen, wonach grundsätzlich die erhebende Stelle die Verantwortlichkeit für die Erhebung, Speicherung und Aufbewahrung trage²²⁵. Dagegen habe das BKA insbesondere die Verantwortung für Abruf, Einhaltung der Regelungen und technischen Sicherheiten zu tragen²²⁶.

Lediglich die letztgenannte Ansicht überzeugt. Die staatsanwaltliche Ansicht verkennt, dass es sich bei den beim BKA gespeicherten Dateien vielfach um solche der Gefahrenabwehr und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten handelt²²⁷. Auch eine reine Verantwortlichkeit des BKA vermag

²²⁰ Zu den Begrifflichkeiten „Verbunds-, Zentral- und Amtsdateien“ siehe Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 2.

²²¹ Ausführlich zu der Thematik bei *Ahlf*, Zentralstelle, S. 363 ff.; *Ahlf*, Polizeiliche Kriminalakten, insb. S. 29 ff.

²²² *Ernesti*, NSTZ 1983, 57, 62; *Rebmann/Schoreit*, NSTZ 1984, 1, 3; *Schoreit*, ZRP 1981, 73.

²²³ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 16 und mit einer weiteren möglichen Differenzierung in Rn 18.

²²⁴ *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 BKAG II. 1. f), S. 25; *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 12 Rn 1 und 2.

²²⁵ *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 12 Rn 2.

²²⁶ *Ahlf*, § 2 BKAG Rn 18.

nicht zu überzeugen, da dies gegen den im Datenschutzrecht bestehenden Zweckbindungsgrundsatz verstößt und außerdem die Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft zumindest im Bereich der Strafverfolgung beeinträchtigt. Eine differenzierende Betrachtung dagegen ermöglicht zum einen eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten, die auch praktikabel ist, und entspricht mittlerweile zum anderen dem auch in § 12 BKAG Gesetz gewordenen Verantwortlichkeitsprinzip im Bereich des polizeilichen Informationssystems INPOL.

2. Verwendung und Verwertung rechtswidrig erhobener Daten

Ein äußerst komplexer Bereich ist die Frage der Verwendung von ursprünglich rechtswidrig erhobenen Daten in Strafverfahren bezüglich des internationalen Terrorismus. Dabei sind zwei Stufen zu unterscheiden. Auf ersterer ist zu klären, ob solche Daten grundsätzlich für die Arbeit der Sicherheitsbehörden weiter verwendet werden dürfen und damit auch übermittelt werden können (Verwendungsverbote). Auf zweiter Stufe ist zu erörtern, ob diese rechtswidrig erhobenen Daten in einem strafprozessualen Urteil berücksichtigt werden dürfen (Verwertungsverbote)²²⁸. Rechtswidrige Datenerhebung meint dabei alle Fälle, in denen die gesetzlichen Voraussetzungen für Datenerhebung ganz oder teilweise nicht vorliegen.

Brisanz erlangt diese Problematik heutzutage nicht bei den weitestgehend durch die Rechtsprechung geklärten Fragen einer rechtswidrigen Beweiserhebung durch deutsche Sicherheitsbehörden, sondern vor allem bei der Verwendung ausländischer Daten²²⁹. Zu denken ist dabei zum Beispiel an die Verwendung von Daten aus – mittlerweile auch von der Regierung der USA eingestandenen – Folterungen im US-Gefangenlager Guantanamo²³⁰ oder an die Verwendung von Daten des Ministeriums für Staatssicherheit (Stasi) der DDR in deutschen Strafprozessen²³¹. Aber auch in aktuellen Verfahren – wie dem Prozess gegen die sogenannten Sauerlandattentäter vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf – stellt sich die Problematik etwa bei der Verwendung von Informationen von Personen, die sich in usbekischem Gewahrsam befinden²³².

²²⁷ Zum Verhältnis Gefahrenabwehr- gegenüber Strafverfolgungsdaten *Riegel*, Bundespolizeirecht, § 2 BKAG II. 3. c) cc), S. 32.

²²⁸ Insgesamt dazu *Amelung*, S. 1 ff.

²²⁹ *Esser*, StraFo 2003, 335, 342.

²³⁰ BGH, NJW 2005, 2326 „Fall Mottasadeq“.

²³¹ *Neuber*, Telepolis, vom 13.11.2007 „Anti-Terror mit der Stasi“ und 20.11.2007 „Die neue Geheimpolizei“.

²³² *Denso*, DIE ZEIT, Nr. 16, 18.04.2009, „Vom verbotenen Baum“. Zur Sauerlandgruppe siehe auch unten H. III.

a) *Verwertungsverbote*

Teilweise kommt es bei der Erhebung von Beweismitteln zu Rechtsverstößen. Das heißt, die Beweiserhebung durch die deutschen Sicherheitsbehörden, regelmäßig durch die Polizei unter Verantwortung der Staatsanwaltschaft, war rechtswidrig.

Im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich des internationalen Terrorismus ist etwa an die Erhebung von Daten durch einen (noch unzulässigen) Eingriff in informationstechnische System zu denken²³³ oder die Missachtung des Richtervorbehalts beim Einsatz eines Zwangsmittels durch Staatsanwaltschaft und Ermittlungspersonen.

Ohne auf die vielen unterschiedlichen Ansichten in der Literatur einzugehen, sei hier nur die grundsätzliche Linie der Rechtsprechung referiert²³⁴. Danach ist der Strafprozessordnung ein allgemeiner Grundsatz, dass aus jeder rechtswidrigen Beweiserhebung ein Beweisverwertungsverbot resultiere, fremd²³⁵. Ausnahmen davon gibt es nur bei gesetzlichen Verwertungsverböten wie in § 136a Abs. 3 StPO oder bei offensichtlich willkürlichem Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden²³⁶. Ansonsten ist in jeden Fall im Einzelfall eine Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich unter Berücksichtigung von Art und Gewicht des Verstoßes, vorzunehmen²³⁷. Die abzuwägenden Interessen sind dabei zum einen das des Staates an der Tataufklärung gegenüber zum anderen dem des Bürgers auf Bewahrung seiner Rechtsgüter. Im Ergebnis führt diese Rechtsprechung dazu, dass je schwerer die abzuurteilende Straftat sich darstellt desto wahrscheinlicher die Verwertung von rechtswidrig erhobenen Beweismitteln ist. Gerade im Bereich der §§ 129a, 129b StGB, die als schwere Straftaten eingestuft sind, führt diese Rechtsprechung regelmäßig zu einer Verwertbarkeit trotz des Verfahrensverstößes.

Besonders problematisch ist der Bereich der Einführung von möglicherweise durch Folter erlangten Beweismitteln aus ausländischen speziell außereuropäischen Staaten. Insbesondere die Einführung der Tatbestände § 129b StGB und § 89a StGB führen zu einer faktischen Notwendigkeit der

²³³ BGH, NJW 2007, 930.

²³⁴ Zu den anderen Ansichten wie der Schutzzwecklehre und dem informationellen Folgenbeseitigungsanspruch siehe *Meyer-Goßner*, StPO, Einl 55 ff. m. w. N.; *Eisenberg*, Beweisrecht der StPO, Rn 356 ff. insb. Rn 364 f.; *Pfeiffer/Hannich*, in: *Karlsruher-Kommentar, StPO Einl. Rn 120 ff.* Zu den Problemen von Beweisverwertungsverboten speziell im Hinblick auf den internationalen Terrorismus siehe, *Beulke*, Jura 2008, 653 und *Rogall*, JZ 2008, 818.

²³⁵ BVerfG, NJW 2000, 3557; BGH, NStZ 2006, 46; BGHSt 19, 325, 331.

²³⁶ *Eisenberg*, Beweisrecht der StPO, Rn 363.

²³⁷ BGH NJW 2008, 1090, 1092.

Nutzung von Informationen ausländischer Staaten. Dabei sind es oft gerade die Geheimdienste in Staaten, in denen viele internationale terroristische Gruppierungen oder terroristische Ausbildungslager residieren, die nach Ansicht von Human Right Watch oder Amnesty International (ai) im Verdacht stehen, Folter zur Erlangung von Aussagen anzuwenden²³⁸.

Grundsätzlich besteht jedoch kein Verbot der Nutzung von Informationen aus solchermaßen verdächtigen Staaten. Wie bereits oben ausgeführt²³⁹ richtet sich die Beweiserhebung außerhalb der Geltung der europäischen Rechtshilfeübereinkommen nach § 59 IRG. Dabei ist allein entscheidend ob die Beweiserhebung dem Recht des ersuchten Staates entsprach während die Beweisverwertung nach deutschem Recht richtet²⁴⁰. Allerdings enthält Art. 15 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984²⁴¹ ein innerstaatlich unmittelbar geltendes und in Strafverfahren zu beachtendes Verbot der gerichtlichen Verwertung von durch Folter herbeigeführten Aussagen, das sowohl bei Foltermaßnahmen inländischer Staatsorgane als auch bei im Ausland durch Organe anderer Staaten mittels Einsatzes von Folter herbeigeführten Aussagen eingreift²⁴². Daneben ist der BGH der Ansicht, dass das Beweiserhebungs- und -verwertungsverbot des § 136a StPO zwar grundsätzlich nur auf deutsche Strafverfolgungsbehörden Anwendung findet, jedoch ausnahmsweise, bei krassen Verstößen gegen die Menschenwürde, auch beim Handeln ausländischer Sicherheitsbehörden zur Anwendung kommen könne²⁴³.

Problematisch ist hinsichtlich der Frage der prozessualen Verwertbarkeit jedoch, dass es sich bei § 136a StPO nach Ansicht des BGH um einen Fall eines Verfahrensverstößes handelt²⁴⁴. Nach überwiegender Ansicht muss jedoch ein Verfahrensverstoß im Wege des Freibeweisverfahrens geklärt werden. Eine Anwendung des „in dubio pro reo“-Grundsatzes findet nicht statt²⁴⁵. Der Verfahrensverstoß muss also bewiesen sein²⁴⁶. Dies stellt sich gerade in den oben angesprochenen Verfahren im Bereich des internationalen Terrorismus für die Betroffenen als äußerst schwierig dar²⁴⁷.

²³⁸ *Denso*, DIE ZEIT, Nr. 16, 18.04.1009, „Vom verbotenen Baum“.

²³⁹ s. oben D. I. 4.

²⁴⁰ BGHSt 7, 15; BGH, NStZ 1983, 181, BGH, NStZ 1985, 376.

²⁴¹ BGBl. 1990 Abs. 2 S. 246.

²⁴² BGH, NJW 2005, 2326.

²⁴³ BGH, NJW 2005, 2326.

²⁴⁴ BGH, NJW 1961, 1979; BGH NJW, 2005, 2326, 2330; *Meyer-Goßner*, § 136a StPO Rn 33.

²⁴⁵ BGHSt 16, 164, 167; a.A. *Gleiß*, in: Löwe/Rosenberg § 136a StPO Rn 78.

²⁴⁶ BGH NStZ 2008, 643; BGH NJW 2005, 2326.

²⁴⁷ Kritisch dazu *Beulke*, Jura 2009, 653, 665.

b) Verwertungsverbote im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Hinsichtlich der Nutzung von Daten innerhalb eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bestehen grundsätzlich keine Unterschiede zu der Verwendung im Hauptverfahren. Allerdings fehlt es in diesem Verfahrensstadium regelmäßig an einer gerichtlichen Kontrolle der Ermittlungshandlungen, so dass ein möglicher Verfahrensverstöß und damit auch die Frage eines möglichen Verwertungsverbots hier regelmäßig noch nicht relevant werden können. Allenfalls bei dem Einsatz – unter Richtervorbehalt stehender – Zwangsmitteln kann eine Überprüfung stattfinden, da ein Zwangsmittel als Mindestvoraussetzung einen Tatverdacht voraussetzt. Greifen insoweit Beweisverwertungsverbote, dann darf das kontaminierte Beweismittel grundsätzlich nach herrschender Ansicht nicht als Grundlage für die Bejahung eines Anfangsverdachts herangezogen werden²⁴⁸. Allerdings gilt auch hier, dass nicht jede rechtswidrige Beweiserhebung ein Verwertungsverbot auch im Ermittlungsverfahren begründet, sondern vielmehr jeweils eine einzelfallbezogene Abwägung stattzufinden hat²⁴⁹. Bezüglich § 136a Abs. 3 StPO bedeutet dies außerdem, dass ein möglicher Verstoß gegen das analog auch auf die Handlungen ausländischer Staaten anzuwendende Folterverbot auch im Ermittlungsverfahren bewiesen sein muss, um ein Verwertungsverbot zu begründen²⁵⁰.

c) Verwendungsverbote im Verhältnis von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Außerhalb des Gebietes der Verwertungsverbote im Ermittlungsverfahren und hinsichtlich eines strafrechtlichen Urteils liegt das Gebiet der Verwendungsverbote. Diese klären die Frage, ob Daten, die rechtswidrig erhoben wurden, verwendet werden können, was sowohl die Speicherung, Nutzung als auch die weitere Übermittlung betrifft.

Insbesondere bei der Betrachtung der Zusammenarbeit von GBA und BKA stellt sich die Frage, ob rechtswidrig erhobene Daten einer Behörde an die andere Behörde übermittelt werden dürfen. Der Gesetzgeber hat in allen oben dargestellten Normen zur Datenweitergabe den Fall der Übermittlung ursprünglich rechtswidrig erhobener Daten zumindest nicht ausdrücklich geregelt²⁵¹.

²⁴⁸ *Jahn*, JuS 2008, 836, 837; *Beulke*, in: Löwe/Rosenberg § 152 Rn 26 f.; *Meyer-Goßner*, § 152 StPO Rn 4.

²⁴⁹ Ebenso der stellvertretende Generalbundesanwalt *Griesbaum* bei dem 67. Deutschen Juristentag im Jahr 2008 in Erfurt, Beck-Link 267067.

²⁵⁰ Im Ergebnis jedoch offen gelassen von BGH, NStZ 2008, 643.

²⁵¹ Anders jedoch in einigen Landespolizeigesetzen, z. B. in § 42 Abs. 1 ASOG Berlin, in dem die rechtmäßige Erhebung Voraussetzung für die Übermittlung ist.

Die Frage, ob eine Übermittlung rechtswidrig erhobener Daten zulässig ist, ist auch in der Literatur umstritten. Zum Teil wird vertreten, dass Rechtmäßigkeit der Datenerhebung eine selbstverständliche Voraussetzung für die zweckändernde Verwendung von Daten ist²⁵². Dies soll unabhängig davon gelten, ob in strafrechtlicher Hinsicht ein Verwertungsverbot aufgrund der Abwägungslehre aus dem Erhebungsverstoß folgen würde. Dafür wird angeführt, dass eine rechtswidrige Datenerhebung einen Grundrechtseingriff darstelle, weswegen die entsprechenden Normen diesem Umstand bei der Datenweitergabe gerecht werden müssten²⁵³. Zumindest nach der bisherigen Rechtslage ist für diesen intensiveren Grundrechtseingriff keine Rechtsgrundlage ersichtlich.

Die Gegenansicht, die insbesondere vom BGH vertreten wird, will eine Datenübermittlung hinsichtlich rechtswidrig erlangter Daten zwar nicht grundsätzlich zulassen, sondern nur ausnahmsweise für bestimmte Einzelfälle eine Übermittlung wegen der grundrechtlichen Schutzpflichten zulassen²⁵⁴. Allerdings gibt es innerhalb dieser Ansicht unterschiedliche Auffassungen – je nachdem, ob es um eine Datenübermittlung von präventiver zu repressiver Nutzung oder umgekehrt um eine Nutzung repressiver Daten für präventive Zwecke geht. In letzterem Fall könne sich bei der Nutzung der Daten aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten bei der Bedrohung besonders hochwertiger verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter eine ausnahmsweise Zulässigkeit der Verwendung rechtswidrig erhobener repressiver Daten ergeben²⁵⁵. Anders sei es jedoch regelmäßig bei der Nutzung präventiver Daten für repressive Zwecke, da dort die grundrechtlichen Schutzpflichten im Regelfall einen niedrigeren Stellenwert einnehmen²⁵⁶.

Gerade für die wichtigsten Normen hinsichtlich der Verwendung präventiver Daten im Strafverfahren, § 100d Abs. 5 Nr. 3 StPO und § 161 Abs. 2 StPO soll daher grundsätzliche Voraussetzung sein, dass die zu verwendenden Daten polizeirechtlich rechtmäßig erhoben wurden²⁵⁷. Allerdings wendet der BGH seine Rechtsprechung zu den Verwertungsverböten mittlerweile auch auf die Verwendungsregelungen an, wonach nach den Umstän-

²⁵² *Singelstein*, ZStW 120 (2008), 854, 889; *Paeffgen*, in: Wolter/Schenke, FS Hans Hilger, S. 153, 160.

²⁵³ *Singelstein*, ZStW 120 (2008), 854, 889; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts H Rn 359.

²⁵⁴ *Schenke*, in: Wolter/Schenke, FS Hans Hilger, S. 225, 239; *Württemberg/Heckmann*, Rn 655; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 216.

²⁵⁵ *Schenke*, in: Wolter/Schenke, FS Hans Hilger, S. 225, 244; *Amelung*, S. 60.

²⁵⁶ *Württemberg/Heckmann*, Rn 659; *Zöller*, Informationssysteme, S. 65.

²⁵⁷ *Nack*, in: Karlsruher Kommentar, § 100d StPO Rn 19; *Wolter*, in: SK-StPO § 100c StPO Rn 32; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, H Rn 359; BGH, NStZ 2003, 499; BGH, NJW 2009, 3488, 3452.

den des Einzelfalls unter Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte und der widerstreitenden Interessen zu entscheiden ist, ob ein Verwendungsverbot eingreift²⁵⁸. Zwar sei der Gesetzgeber grundsätzlich bei der Normierung der Verwendungsregeln von einer rechtmäßigen Datenerhebung ausgegangen, doch bedeute dies weder aus Gründen der Verfassung noch aus der Systematik der Strafprozessordnung, dass damit eine Verwendung grundsätzlich ausgeschlossen sei²⁵⁹. Danach ist bei rechtswidrigen Datenerhebungen für die Verwendung abzuwägen, ob die Rechtswidrigkeit auch die zweckändernde Verwendung und damit die Verwertung im Strafverfahren verbietet²⁶⁰.

Also ist zumindest nach der Rechtsprechung des BGH auch hier im Bezug auf GBA und BKA bei ihrem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus hinsichtlich Verwertungsverboten dasselbe Ergebnis zu konstatieren wie bei den Verwendungsverboten. Je schwerer die aufzuklärende Tat oder abzuwehrende Gefahr sich darstellt desto eher ist eine Verwendung möglich. Gerade bei den Straftaten nach §§ 129a, 129b führt diese Rechtsprechung dazu, dass Verfahrensverstöße nur in besonders schweren Fällen ein Verwendungsverbot begründen können. Auch im Hinblick auf die gefahrenabwehrrechtliche Tätigkeit des BKA nach § 4a BKAG wird dabei nur selten eine Grenze durch Verwendungsvorbehalte gezogen werden können.

d) Evolution von Daten

Zusätzlich erschwert wird die Problematik der Übermittlungs- und Verwendungsverbote durch die vielfältigen Datenbanken und Dateien im polizeilichen und justiziellen Bereich. Da Daten oft automatisch in mehrere Dateien gespeichert werden können oder zumindest an andere Datenbanken übermittelt werden können, kann es zu einer sogenannten „Evolution von Daten“ kommen. Teilweise wird es gerade in „Mischdateien“ wie INPOL oder der Antiterrordatei nur schwer festzustellen sein, durch welche Maßnahmen und auf welcher gesetzlichen Grundlage die Daten erlangt wurden. Dadurch wird die Frage der Prüfung der Verwendbarkeit der Daten zusätzlich erschwert beziehungsweise sogar komplett unmöglich. Zwar entschärft die Fassung des § 161 Abs. 2 StPO die Problematik etwas, da im Hinblick auf § 477 Abs. 2 StPO nun ein weitgehender Gleichlauf hinsichtlich der

²⁵⁸ NJW 2009, 3488, 3453; BGH, NJW 2003, 499.

²⁵⁹ NJW 2009, 3488, 3454, allerdings denkt der BGH ein generelles Verwendungsverbot an, wenn es an einer Katalogtat für die Frage des hypothetischen Ersatzeingriffs fehlt.

²⁶⁰ NJW 2009, 3488, 3454; *Nack*, in: *Karlsruher Kommentar*, § 100d StPO Rn 31 ff.

Frage der Verwendbarkeit sowohl von repressiven wie auch präventiven Daten besteht, jedoch ist dies nicht in allen Regelungsbereichen der Fall. Gerade auch im Hinblick auf möglicherweise ursprünglich rechtswidrige Datenerhebung erschwert die Evolution der Daten eine spätere Kontrolle durch Gerichte und Betroffene.

Der Gesetzgeber sieht daher, auf Druck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁶¹, mittlerweile in den neueren Gesetzen sogenannte dauerhafte Kennzeichnungspflichten vor, die auch bei einer Übermittlung beibehalten werden müssen. Bei tiefgreifenden Grundrechtseingriffen gebieten die betroffenen Grundrechte und Art. 19 Abs. 4 GG nämlich, dass erkennbar sein muss, aus welcher Maßnahme die Daten stammen²⁶². Einfachgesetzlich normiert diesen Grundsatz nun auch etwa § 3 Abs. 1 BDSG. Für den Bereich von GBA und BKA betrifft dies insbesondere die Daten aus heimlichen Zwangsmaßnahmen der Strafprozessordnung, für die nun nach § 101 Abs. 3 StPO eine Kennzeichnungspflicht besteht²⁶³. Ebenso besteht für die auf gefahrenabwehrrechtliche Grundlage erlangten Daten durch das BKA in § 20v Abs. 3 BKAG und zumindest teilweise auch für Daten in der Antiterrodatei gemäß § 6 Abs. 3 ATDG eine Kennzeichnungspflicht. Damit soll nun einer solchen Evolution von Daten vorgebeugt werden.

3. Selektiver Datentransfer

Ein hier nur kurz anzusprechendes Problem stellt sich auch durch einen selektiven Datentransfer der Strafverfolgungsbehörden dar, also wenn nicht alle gesammelten Informationen, sondern nur bestimmte Teilinformationen übermittelt werden²⁶⁴. Hinsichtlich Beweisquellen wie etwa Vertrauenspersonen oder Informanten, die oft nur teilweise zur Verfügung stehen, muss dem durch eine besonders sorgfältige Beweiswürdigung des erkennenden Gerichts entgegen getreten werden²⁶⁵.

Verstärkt wird diese Problematik, wenn noch nicht einmal bekannt ist, dass die übermittelten Daten nicht vollständig sind²⁶⁶. Diese Problematik

²⁶¹ BVerfG, NJW 2000, 55, 57; BVerfG NJW 04, 999, 1017.

²⁶² BVerfG, NJW 2000, 55, 57.

²⁶³ Dazu *Bittmann*, DRiZ 2007, 118.

²⁶⁴ Allgemein zu der Problematik des selektiven Datentransfers etwa BGHSt 32, 115; BVerfGE 57, 250; *Taschke*, S. 1 ff.; *Weßlau*, in: Wolter/Schenke, FS Hans Hilger, S. 57, 66 ff. Speziell zu Geheimhaltungsinteressen des Staates, BGH, NJW 2004, 1259; dazu *Ogorek*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 203, 120 ff.

²⁶⁵ BGHSt 17, 382, BVerfGE 57, 250.

²⁶⁶ *Weßlau*, in: Wolter/Schenke, FS Hans Hilger, S. 57, 69.

findet sich nicht zuletzt bei der fragwürdigen Überleitung von Strukturverfahren des BKA in neue Personenverfahren²⁶⁷. Dabei werden nicht alle aus dem ursprünglichen Strukturverfahren gewonnen Erkenntnisse übergeleitet, sondern nur solche, die aus objektiver Sicht für das Personenverfahren erforderlich erscheinen²⁶⁸.

Das BKA hat also in solchen Ermittlungsverfahren eine oft vernachlässigte und teilweise gar nicht erkennbare Einflussmöglichkeit durch die selektive Auswahl von Daten. Dies meint nicht zwangsläufig eine aktive Selektion durch das BKA, sondern vielmehr eine, die in der grundsätzlichen Stellung als Strafverfolgungsbehörde angelegt ist. Selbst bei strengster Objektivität des Ermittlungsbeamten wird der Beschuldigte von solchen Informationen ausgeschlossen, deren entlastende Bedeutung möglicherweise nur er selbst erkennen kann²⁶⁹. Das BKA besitzt insoweit also das Monopol der Selektion, wobei allerdings durch die Leitungsbefugnis des GBA noch gewisse Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen.

Diese Problematik verstärkt sich jedoch weiter im Hinblick auf die doppelte Tätigkeit des BKA sowohl im präventiven wie im repressiven Bereich. Mangels Weisungsrechten des GBA gegenüber dem BKA im Bereich der Gefahrenabwehr nach § 4a BKAG besteht nämlich auch keine Möglichkeit der Kontrolle der Selektion von präventiven Aktivitäten und Erkenntnissen für Zwecke der Strafverfolgung²⁷⁰.

Für diese Problemlagen kann allenfalls der Gesetzgeber Lösungen schaffen, indem er nicht nur für die generelle Datenübermittlung, sondern auch für den selektiven Datentransfer gesetzliche Regelungen schafft. Wie gesehen ist es kaum vertretbar, die Übermittlung von Teilinformationen als Minus zur vollständigen Übermittlung zuzulassen, da durch die selektive Auswahl eine Beschränkung der Rechte des Betroffenen und auch des Gerichts entstehen kann.

4. Probleme der elektronischen Datenverarbeitung in der Praxis bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Ein letztes Problem ganz praktischer Natur stellt sich beim Datenaustausch zwischen GBA und BKA. Zwar wurde aufgezeigt, dass der Aus-

²⁶⁷ s. oben D. II. 3. d) cc).

²⁶⁸ Zu den Grenzbereichen auch „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang I, Frage II. 2. b).

²⁶⁹ *Schünemann*, ZIS 2009, 488.

²⁷⁰ *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 22.

tausch von Daten zwischen beiden Behörden von rechtlicher Seite betrachtet gerade im Bereich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus vor keine größeren Hürden gestellt ist, doch gibt es dabei ein Problem ganz eigener Art.

Da der Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt unterschiedliche elektronische Systeme zur Aktenverwaltung benutzen, ist der elektronische Datenaustausch etwas kompliziert²⁷¹. Zwar werden die digitalisierten Texte elektronisch übermittelt, können allerdings nicht direkt weiter verwendet werden. Vielmehr müssen diese erst ausgedruckt und dann erneut eingescannt werden, um im elektronischen Aktenverwaltungssystem genutzt werden zu können²⁷². Dies bindet natürlich eine nicht ganz unerhebliche Anzahl von personellen Ressourcen gerade bei einem umfangreichen Austausch von Daten. Eine Lösung der Probleme bestünde zum Beispiel in der Einführung einer bundeseinheitlichen elektronischen Akte, wodurch solche Inkompatibilitäten auf ein Minimum reduziert werden könnten²⁷³.

Allerdings wird das Problem insoweit wieder etwas entschärft, als die meisten Informationen auch in konventioneller Form, etwa durch Übersendung der Akten, vom BKA an den GBA übermittelt werden²⁷⁴.

IV. Zusammenfassung zur Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt bei der Datenverarbeitung

Ein abschließendes Fazit in dem weiten Bereich der Datenverarbeitung zu ziehen fällt angesichts der Fülle der Problemlagen selbst im bloßen Hinblick auf die Zusammenarbeit von GBA und BKA schwer. Dennoch soll hier der Versuch unternommen werden, wobei zwei Ebenen unterschieden werden müssen: die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit bei der Datenverarbeitungen und deren praktische Auswirkungen.

Hinsichtlich ersterer zeigen sich auf der Ebene der Zusammenarbeit von BKA und GBA nur wenige Besonderheiten im Vergleich zur Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft auf Landesebene. Die Regelungen

²⁷¹ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. h).

²⁷² „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. h).

²⁷³ So auch die Forderung von Bruns in „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 1. h).

²⁷⁴ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 1. d).

in Strafprozessordnung und Bundeskriminalamtsgesetz ebenso wie in den anderen Normen zu dieser Thematik unterscheiden im Grunde nicht zwischen der Bundes- und Landesebene. Zwar wurde deutlich, dass das BKA eine Vielzahl von Datenbanken gerade mit Bezug zum internationalen Terrorismus betreibt oder zumindest wie bei den europäischen Datenbanken von Europol und SIS weitgehend exklusive Zugriffsrechte besitzt. Allerdings folgt diese besondere Stellung des BKA nicht aus seiner Strafverfolgungsfunktion, sondern aus seiner Stellung als Zentralstelle für die polizeiliche Zusammenarbeit. In dieser besteht jedoch nur eine sehr geringe Überschneidung mit der Tätigkeit des BKA, so dass insoweit nur peripher die Zusammenarbeitssituationen von BKA und GBA, die sich vor allem auf Ebene der Strafverfolgung abspielen, betroffen sind. Allerdings gibt es auch in diesem Bereich durchaus Unterschiede, die vor allem zu Lasten des GBA gehen. Zwar besteht nun auch für diesen ein Zugriffsrecht auf INPOL, allerdings nur eingeschränkt auf bestimmte Bereiche. Bei der Antiterrordatei besteht das Zugriffsrecht sogar nur mittelbar. Gerade jedoch diese beiden Datenbanken sind wie aufgezeigt von besonderer Bedeutung bei der Verfolgung des internationalen Terrorismus. Allerdings wurde auch aufgezeigt, dass diese Beschränkungen in der praktischen Arbeit im Bereich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus, wegen der Arbeitsteilung von GBA und BKA, keine großen Auswirkungen haben

Aber auch die zweite Ebene der Datenübermittlung bei der Zusammenarbeit ist differenziert zu betrachten. Erst einmal ist hier nur noch festzuhalten, dass gerade im Bereich der schweren Straftaten hinsichtlich (ausländischer) terroristischer Vereinigungen der Datenübermittlung im Verhältnis von BKA und GBA nur sehr geringe Grenzen gesetzt sind, nicht von der gesetzlichen Ausgangslage her, sondern von der konkreten Auslegung betrachtet. Dies gilt größtenteils selbst für die Verwendung und Verwertung von rechtswidrig erlangten Daten. Lediglich in ganz speziellen Bereichen wie der präventiven Online-Durchsuchung, der optischen Wohnraumüberwachung und höchstwahrscheinlich bei der Quellen-Telekommunikationsüberwachung bestehen noch gewisse Lücken, die jedoch einerseits durch Schlupflöcher wie die Verwendung als Spurenansätze und in Zukunft wohl auch durch weitere gesetzgeberische Maßnahmen im Strafprozessrecht geschlossen werden dürften.

Hinsichtlich der praktischen Bedeutung der Datenverarbeitung von BKA und GBA zeigt sich jedoch auch hier ein mittlerweile schon bekanntes Bild. Durch die Vielzahl von Zugriffsrechten, die dem BKA in seinen vielfältigen Funktionen eingeräumt sind, hat es oftmals einen faktischen Informationsvorsprung, der bei der kriminalistischen Arbeit von Vorteil ist. Dies führt vielfach sogar soweit, dass das Informationsgefälle die Leitungsbefugnis des GBA beeinträchtigen kann. Die eigenartige Konstruktion des Zugriffs des

GBA auf die Antiterrordatei ist schon fast ein Spiegelbild der Entwicklung in der Praxis. Nicht zuletzt spiegelt sich dieser Informationsvorsprung etwa auch bei den Strukturermittlungen des BKA wieder, die ohne diesen gar nicht möglich wären. Insgesamt muss also auch hier angemerkt werden, dass das Verhältnis von GBA und BKA in einem Ungleichgewicht ist, das sich zwar hinsichtlich der Gründe für dieses Ungleichgewicht von der Landesebene unterscheidet, im Ergebnis aber auch hier zugunsten der Polizei, also dem BKA, ausfällt.

F. Informelle Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus

Schon bis jetzt hat sich gezeigt, dass es zwischen Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt vielfältige Formen der Zusammenarbeit gibt. Bei den bisher dargestellten Formen lag jedoch eine wesentliche Gemeinsamkeit in dem Umstand begründet, dass Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt jeweils organisatorisch und auch räumlich in den vorgestellten Zusammenarbeitsituationen voneinander getrennt agieren. Eine solche Trennung wird jedoch in vielen Situationen immer mehr als Nachteil empfunden – gerade im Bereich der sogenannten „Terrorismusbekämpfung“. So wird auf Bundes- und Landesebene zunehmend die informelle Zusammenarbeit von Behörden und anderen Institutionen forciert. Während früher die meisten Formen einer engen organisatorischen Zusammenarbeit auf speziell gelagerte Ausnahmefälle beschränkt waren, werden heutzutage informelle Zusammenschlüsse immer mehr zu einer festen Größe in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland.

Wichtigstes Ziel solcher Einrichtungen ist die Gewährleistung eines reibungslosen Informationsflusses in Echtzeit, die Bündelung der vorhandenen Ressourcen und die Stärkung der Analysekompetenz¹. Doch bieten solche wie auch immer gearteten Zusammenschlüsse zusätzliche neue und andere Gefährdungslagen für Grundrechte, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, für die föderalistische Aufgabenteilung und die Trennung von polizeilichen, nachrichtendienstlichen und strafprozessualen Tätigkeitsfeldern.

Auch die Zusammenarbeit von GBA und BKA vollzieht sich immer mehr in sogenannten „Gemeinsamen Zentren“, in denen die räumliche und organisatorische Trennung beider Behörden sukzessive aufgehoben wird. Dabei ist es im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus vor allem das „Gemeinsame Terrorismus Abwehr Zentrum“ (GTAZ), auf dem das Hauptaugenmerk dieses Abschnitts liegen soll. Daneben gibt es jedoch mit dem „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration“ (GASIM) und dem „Gemeinsamen Internet Zentrum“ (GIZ) zwei weitere sehr ähnlich strukturierte Zentren, auf die daher auch genauer einzugehen sein wird.

¹ Kerner/Stiele/Tiedtke, Kriminallistik 2006, 292, 303.

Bevor jedoch auf diese drei großen Zentren einzugehen ist, bietet es sich an einen kurzen historischen Abriss über die Entwicklung der informellen Zusammenarbeit speziell von BKA und GBA zu geben. Dabei ist vor allem auch auf die öfters schon angesprochen Besonderen Aufgaben Organisationen-USA einzugehen, in der wesentliche Grundstrukturen heutiger Formen informeller Zusammenarbeit schon angelegt waren.

Letztlich bietet es sich im Rahmen dieses Kapitel noch an einen kurzen Ausblick auf die bevorstehenden Entwicklungen im Bereich der Zentralisierung von Sicherheitsaufgaben zu geben. Gerade und insbesondere soweit diese auch die Zusammenarbeit von GBA und BKA betreffen.

I. Informelle Zusammenarbeit

Bereits vor der Schaffung solcher institutionalisierter Zentren informeller Zusammenarbeitsformen wie den drei angesprochenen Gemeinsamen Zentren ab dem Jahr 2004 haben verschiedenen Sicherheitsbehörden bereits in unterschiedlicher Form in informeller Weise zusammengearbeitet. Die hier vorzustellenden Formen, bei denen ein Hauptaugenmerk auf solchen liegt, an denen GBA und BKA beteiligt waren, unterscheiden sich jedoch vor allem in einem Punkt wesentlich von den neueren Entwicklungen. Sie waren anlassbezogen konzipiert, also auf bestimmte im Grunde klar abgrenzbare Problembereiche ausgerichtet und gerade nicht als dauerhafter Teil der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur gedacht.

1. Informelle Zusammenarbeit bis zum Jahr 1990

Es gibt nur wenig stichhaltige Belege für Erscheinungsformen informeller Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden vor dem Jahr 1990. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass solche informellen Kooperationsformen regelmäßig nicht gesetzlich normiert waren, sondern vielmehr auf bloßen Absprachen der Behörden untereinander oder auf Anordnungen von Ministern beruhten.

Als gesichert darf jedoch gelten, dass es bereits vor dem Jahr 1990 anlassbezogene Sonderkommissionen (SOKOs) gab, die sich mit bestimmten Bedrohungslagen oder konkreten Verbrechen beschäftigt haben und dabei auch auf den direkten Informationsaustausch gesetzt haben. Ein Beispiel dafür ist etwa die Sonderkommission Bader/Meinhof (SOKO B/M), die als Teil der Abteilung Sicherungsgruppe (SG) des BKA Anfang Februar 1971 in Bonn eingerichtet wurde². In diesem Rahmen kam es auch zum Zusammentreffen von Vertretern von GBA und BKA. Die SOKO B/M war jedoch konkret anlass-

² Peters, Tödlicher Irrtum, S. 274.

bezogen und der Bedrohungslage im Hinblick auf die damaligen begangenen Straftaten der RAF im gesamten Bundesgebiet angemessen.

Doch gab es ab Beginn der achtziger Jahre auch schon erste Bestrebungen hin zu einer weniger konkret anlassbezogenen Form der Zusammenarbeit. So haben sich bereits ab dem Jahr 1982 Vertreter von Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Generalbundesanwalt und Bundesnachrichtendienst vierteljährlich getroffen um „*Antiterrormaßnahmen zu koordinieren*“³. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf den Straftaten der RAF und ihrer Nachfolge- beziehungsweise Splitterorganisationen.

2. Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung (KGT)

Erste koordinierte Zusammenarbeitsformen sind jedoch erst ab Beginn der neunziger Jahre bekannt. So beschloss der Arbeitskreis Abs. 2 der Innenministerkonferenz am 03. Mai 1991 die Einrichtung der „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT)⁴. Diese sollte unter anderem die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und Polizei intensivieren und Lagebilder zur terroristischen Bedrohungslage erstellen und auch bewerten. Daneben war die Einrichtung der KGT auch eine direkte Reaktion auf die neuerlichen Straftaten der RAF Anfang der neunziger Jahre⁵. Vor allem zu Beginn war die KGT hauptsächlich ein Fahndungsinstrument bezüglich gesuchter RAF-Mitglieder⁶. In der Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung waren unter Federführung des BKA Vertreter des Bundesamts für Verfassungsschutz, der Landeskriminalämter, des Generalbundesanwalts und der Landesämter für Verfassungsschutz versammelt⁷. Im Unterschied zu den Zusammenarbeitsformen vor der Schaffung des KGT fand ein sehr viel häufigerer Informationsaustausch statt, um die unterschiedlichen Maßnahmen zu koordinieren. Bereits im Jahr 1991 trafen sich die Beteiligten in einem halben Jahr ganze neunundzwanzig Mal⁸. Danach traten alle beteiligten Behörden jeweils im vierzehntägigen Rhythmus zusammen. GBA, BKA und BfV tagten im Rahmen der KGT sogar wöchentlich⁹.

³ *Dietrichs*, CILIP (42) 1992, 24, 28.

⁴ Ausführlich dazu der „Bericht des Bundesministers des Inneren über die Einrichtung einer „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT) beim Bundeskriminalamt“ der als VS-Sache (nur für den Dienstgebrauch) abgedruckt ist in CILIP (42) 1992, 30 ff.

⁵ Etwa die Ermordung des Treuhandchefs *Detlev Karsten Rohwedder* durch mutmaßliche Mitglieder der RAF am 01.04.1991.

⁶ *Dietrichs*, CILIP (42) 1992, 24, 26.

⁷ Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 2.

⁸ *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 30.

⁹ *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 30.

Bereits bei der Errichtung der Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung wurde von Seiten der federführenden Ministerien immer wieder ausdrücklich betont, dass es sich beim KGT nicht um eine Behörde handelt und die KGT auch keine Weisungsbefugnisse hat¹⁰. Vielmehr handele es sich bei der KGT lediglich um „eine Form der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden“¹¹. Aufgrund dieser Argumentation wurde von Seiten der Bundesregierung auch keine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung und Zusammenarbeit innerhalb der KGT für erforderlich gehalten¹². Die Wochenzeitung „der Spiegel“ merkte im Jahr 1992 an, dass es sich bei der KGT um einen rechtsstaatlichen Fortschritt handele, da „sich die Beteiligten zuvor regelmäßig [...] in aller Stille getroffen hätten“¹³.

Nach Angaben der Bundesregierung von Anfang des Jahres 2009 tagt die KGT weiterhin¹⁴ – allerdings nur noch anlassbezogen¹⁵. Die heutige Aufgabe der KGT ist dabei die Koordinierung von Maßnahmen beziehungsweise die Erstellung von Konzepten für die Polizeien und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder zur „Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität von links (PMK-links)“¹⁶.

3. Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte (IGR)

Im Dezember 1992 wurde zunächst als Untergruppe des KGT und später als eigenständige Einrichtung die „Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte“ (IGR) eingerichtet¹⁷. In dieser waren unter der Geschäftsführung des Bundesamts für Verfassungsschutz das Bundeskriminalamt, der Generalbundesanwalt, Vertreter des Bundesinnenministeriums sowie „die

¹⁰ Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 2.

¹¹ Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 2.

¹² Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 3.

¹³ Die Wochenzeitung „Der Spiegel“ vom 10.02.1992.

¹⁴ „Spiegel Online“ vom 08.11.2003 berichtet von der Erwägung der Behörden eine Sondersitzung des KGT wegen der Aktivitäten der sogenannten „militanten Gruppe“ (mg) einzuberufen. Dazu kam es jedoch nicht. Vielmehr haben sich lediglich BKA, BfV und GBA am 07.11.2003 auf Initiative des BKA getroffen und eine Gefährdungseinschätzung zur „militanten Gruppe“ erarbeitet, die sich die KGT am 28.11.2003 im schriftlichen Verfahren zu Eigen gemacht hat, Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 7.

¹⁵ Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 4.

¹⁶ Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 4.

¹⁷ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 52.

Landesbehörden von Justiz, Polizei und Geheimdienst“ vertreten¹⁸. Die Vertreter der beteiligten Behörden trafen sich etwa viermal im Jahr, um „*alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen*“ und die bei Polizei, Verfassungsschutz und Justiz vorhandenen Erkenntnisse zusammenzuführen, um damit gegebenenfalls „koordinierte landes- und bundesweite Exekutivmaßnahmen vorzubereiten¹⁹. Dabei wurden auch einige Maßnahmen unter Federführung der IGR durchgeführt, die jedoch vor allem den Bereich des Rechtsextremismus betrafen und daher hier nicht von besonderer Relevanz sind²⁰.

4. Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus (KGIntTE)

Als sehr viel wichtiger im Kontext der historischen Entwicklung der informellen Zusammenarbeit stellt sich die Einrichtung der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KGIntTE) am 21. September 2001 dar. Deren Entstehung geht ebenfalls maßgeblich auf eine Initiative des Arbeitskreises Abs. 2 der Innenministerkonferenz zurück²¹.

An der KGIntTE waren unter Geschäftsführung des Bundeskriminalamts der Bundesgrenzschutz (heute Bundespolizei), der Generalbundesanwalt, der Bundesnachrichtendienst, der Militärische Abschirmdienst und das Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr (mittlerweile aufgelöst) beteiligt. Von den Landesbehörden waren die Landeskriminalämter und die Landesämter für Verfassungsschutz vertreten²². Daneben konnten an den Treffen auch Vertreter der Innenministerien von Bund und Ländern teilnehmen²³.

Aufgabe der KGIntTE war die ständige Bewertung und Fortschreibung eines Lagebildes, die Entwicklung alternative Lageszenarien und die Abgabe von Empfehlungen für bundesweit abgestimmte Polizeimaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Bereich von Prävention und Repression an den Arbeitskreis Abs. 2 (Innere Sicherheit) der Innenministerkonferenz²⁴.

Die KGIntTE bestand nach Angaben der Bundesregierung zumindest noch im Oktober des Jahres 2006²⁵. Sie soll allerdings seit der Arbeitsauf-

¹⁸ Bundestags-Drucksache 13/854, 17.03.1995, S. 1.

¹⁹ *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 32.

²⁰ Ausführliche Informationen zur IGR und deren Aktivitäten gerade im Bereich Rechtsextremismus finden sich in der Bundestags-Drucksache 12/7008 vom 09.03.1994 und in der Bundestags-Drucksache 13/1117 vom 12.04.1995.

²¹ Bundestags-Plenarprotokoll 15/104, 28.04.2004, S. 23.

²² Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6; *Wörlein*, ak 2008, Nr. 532, 10.

²³ Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6.

²⁴ Bundestags-Plenarprotokoll 15/104, 28.04.2004, S. 23.

²⁵ Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6.

nahme des GTAZ im Jahr 2004 nicht mehr getagt haben²⁶, so dass davon auszugehen ist, dass die KGintTE im GTAZ aufgegangen ist, da dort sowie so alle wesentlichen Aufgaben der KGintTE wahrgenommen werden.

5. Die Informationsboards

Bereits im April 2001 wurde mit den sogenannten „Informationsboards“ eine weitere Form der informellen Kooperation eingeführt. Die „Informationsboards“ sollten „alle relevanten Informationen und Hintergrundinformationen zu bestimmten Themenbereichen für eine mit jeweils unterschiedlichen Behörden besetzte Arbeitsgruppe bereitstellen“²⁷. Der Grund dafür war, dass sich nach dem 11. September 2001 gezeigt hatte, dass „*Informationsinseln bestanden [...]*“, weswegen es das „*Ziel der Informationsboards [war] diese Inseln mit Brücken zu verbinden*“²⁸.

Die Informationsboards sind also eine Umschreibung für anlassbezogene Zusammenschlüsse von Sicherheitsbehörden um insbesondere einen verstärkten Informationsaustausch zu erreichen, aber auch um einzelne operative Maßnahmen zu koordinieren. Bisher ist die Existenz von vier Informationsboards bekannt:

- Das Informationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“
Es wurde im April 2001 als Reaktion auf den versuchten Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt Ende 2000 gegründet²⁹. Daran beteiligt waren Vertreter von BKA, BND und BfV. Es hatte die Aufgabe polizeiliche und nachrichtendienstliche Erkenntnisse mit terroristischem Bezug auszutauschen³⁰. Das Informationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“ wird mittlerweile im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum in der Arbeitsgruppe „Operativer Informationsaustausch“ fortgeführt.
- Das Informationsboard „Schleusungen über die tschechische Republik“
Dieses Board wurde im September 2001 gegründet und bestand aus Vertretern von BKA, BND, BfV, BGS (heute BPOL), ZKA und des damaligen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sowie der Landeskriminalämter von Sachsen und Bayern³¹. Es ist davon auszu-

²⁶ Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 4.

²⁷ Bundestags-Innenausschuss-Drucksache 14/532; zitiert nach *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 55.

²⁸ *Stock*, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247, 260.

²⁹ Zu dem versuchten Anschlag vgl. *Kersten*, Kriminalistik 2002, 7, 9; Urteil des OLG Frankfurt am Main vom 10.03.2003; BGH 3 StR 342/03, 08.10.2003.

³⁰ *Würz*, Kriminalistik 2005, 10, 13.

³¹ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 55.

gehen, dass das Informationsboard „Schleusungen über die tschechische Republik“ mittlerweile im Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration aufgegangen ist, ausdrückliche Informationen dazu liegen jedoch nicht vor³².

- Das Informationsboards „Finanzierung des Terrorismus“
Dieses Informationsboard wurde als Teil der Finanzermittlungseinheit (FIU) beim BKA eingerichtet³³. Auf dieses wurde bereits oben im Rahmen der Ausführungen zur FIU beim BKA ausführlicher eingegangen³⁴.
- Das Informationsboard „Narcoterrorismus“
Von diesem Informationsboard ist lediglich bekannt, dass es einmal existierte³⁵.

Bei den Informationsboards handelte es sich um direkte Vorstufen der institutionalisierten Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden. Dies ist auch daran erkennbar, dass diese größtenteils in Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Zentren überführt wurden.

6. Besondere Aufgaben Organisation USA (BAO-USA)

Eine weitere wichtige Vorstufe hin zur Schaffung des „Gemeinsamen Terrorismus Abwehr Zentrums“ stellt die Einrichtung der sogenannten „Besondere Aufgaben Organisation USA“ (BAO-USA) dar. Die Besonderen-Aufgaben-Organisationen gehören nach Angaben der Bundesregierung zum Alltag von Polizeibehörden³⁶. Die BAOs sind besser unter ihrer früheren Bezeichnung Sonderkommissionen (SOKO) bekannt. SOKOs bezeichnen grundsätzlich anlassgebunden Zusammenschlüsse *innerhalb* von Behörden³⁷.

In der „Besondere Aufgaben Organisation USA“ erfolgte eine sehr enge Form der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt. Bereits am 11. September 2001 wurde auf Weisung der Amtsleitung im Bundeskriminalamt die Besondere-Aufgaben-Organisation mit dem Namen „USA“ (BAO-USA) eingerichtet. Diese hatte die Aufgabe, die erforderlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem bevorstehenden vom GBA einzuleitenden Ermittlungsverfahren durchzuführen³⁸. Schon einen

³² s. unten F. IV.

³³ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 55.

³⁴ Zum Informationboard „Finanzierung des Terrorismus“ siehe oben C. III. 5. c).

³⁵ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 55.

³⁶ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 2.

³⁷ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 54.

³⁸ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006 S. 2.

Tag später, am 12. September 2001 leitete der GBA dann auch ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) in Tateinheit mit Mord (§ 211 StGB) und „Angriffen gegen den Luftverkehr“ (vermutlich § 315 StGB) ein. Dabei beauftragte er das BKA im Rahmen der BAO-USA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG mit der Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung³⁹.

Innerhalb der BAO-USA wurden von BKA und GBA auch Strukturverfahren durchgeführt, also Strafverfahren gegen damals unbekannte Mitglieder einer terroristischen Organisation, um weitere Personen ausfindig zu machen, die an bereits begangenen oder geplanten Anschlägen beteiligt waren oder sind⁴⁰. Daneben war das BKA innerhalb der BAO-USA aber nicht nur als Strafverfolgungsbehörde, sondern auch in mehrfacher Form als Zentralstelle tätig⁴¹. Insbesondere die in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern durchgeführte Rasterfahndung zur Suche nach „terroristischen Schläfern“ war Teil dieser Zentralstellentätigkeit des BKA innerhalb der BAO-USA⁴².

Bezogen auf die Strafverfolgungstätigkeit waren in der BAO-USA neben Beamten des BKA an allen Standorten durchgehend Staatsanwälte des GBA präsent⁴³. Daneben waren auch Verbindungsbeamte von Zollkriminalamt, Bundesgrenzschutz, BfV und BND in die Organisation integriert. Außerdem waren die Landeskriminalämter in Hamburg und in Hessen mit einer Vielzahl von Mitarbeitern involviert⁴⁴. Unterstützt wurde die BAO-USA zur „Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ durch zehn⁴⁵ beziehungsweise vierzehn⁴⁶ Beamte des „Federal Bureau of Investigation“ (FBI)⁴⁷. Letztlich war zeitweise auch ein Verbindungsbeamter von Europol an die BAO-USA angebunden⁴⁸.

³⁹ Kersten, Kriminalistik 2002, S. 7.

⁴⁰ Kersten, Kriminalistik 2002, S. 7, 8; dazu sehr ausführlich siehe oben D. II. 4. d).

⁴¹ Stock, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247.

⁴² s. oben B. II. 3. a) ee) (3).

⁴³ Klink, der Kriminalist 2003, 341, 345.

⁴⁴ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 3.

⁴⁵ So die Angaben der Bundesregierung veröffentlicht in der Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 5.

⁴⁶ So die Angaben des damaligen Präsidenten des Bundeskriminalamts Ulrich Kersten in Kersten, Kriminalistik 2002, 7, 8.

⁴⁷ Das FBI (Federal Bureau of Investigation) ist die bundespolizeiliche Ermittlungsbehörde des Justizministeriums der Vereinigten Staaten mit Hauptsitz in Washington D.C.

⁴⁸ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 5.

Die Arbeit der BAO-USA erfolgte räumlich getrennt im Zentralen Abschnitt Meckenheim, sowie in einem Einsatzabschnitt Hamburg, wie auch ab Ende September in einem Einsatzabschnitt Wiesbaden, der jedoch zum Ende des Jahres 2001 nach Meckenheim zurückgeführt wurde⁴⁹. Im Oktober 2001 erreichte die Größe der BAO-USA mit insgesamt 613 Mitarbeitern ihren maximalen Personalstand⁵⁰. Die BAO-USA wurde nach etwa sieben Monaten Arbeitszeit, am 15. April 2002 aufgelöst und „*die Aufgaben in die den Erfordernissen angepasste Regelorganisationen übergeleitet*“⁵¹.

Zwar ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Einrichtung einer Besonderen-Aufgaben-Organisation nichts Besonderes sei und vielmehr den Alltag in deutschen Polizeibehörden darstellte. Daher sei hinsichtlich der BAO-USA auch kein Erörterungs- und Abstimmungsbedarf gegeben⁵². Dem ist auch insoweit zuzustimmen, als sich die Bundesregierung auf die vor der BAO-USA bekannten Formen von Besonderen-Aufgaben-Organisationen bezieht. Diese waren nämlich immer auf anlassbezogene Zusammenkünfte *innerhalb* von Behörden beschränkt.

Bei der BAO-USA war dies jedoch gerade nicht der Fall. Neben der Beteiligung von Mitarbeitern zahlreicher Bundes- und Landesbehörden stellt vor allem die Beteiligung einer ganzen Reihe von Verbindungsbeamter ausländischer Sicherheitsbehörden eine vollständig neue Qualität der Zusammenarbeit dar. Zwar sollen die Vertreter von FBI und Europol nur „*als Ansprechpartner zur Verfügung gestanden haben [...] jedoch nicht organisatorisch integriert worden sein*“⁵³. Selbst abgesehen von der Einbindung ausländischer Ermittlungsbehörden kann jedoch keinesfalls davon die Rede sein, dass die BAO-USA eine alltägliche Erscheinung im Sicherheitsgefüge der BRD gewesen ist⁵⁴. Die BAO-USA war nur noch dem Namen nach eine „normale“ Besondere-Aufgaben-Organisation. In Wahrheit handelte es sich um eine anlassbezogene Zusammenarbeit fast aller Sicherheitsbehörden, die in einer solchen Form bis dahin einmalig war.

7. Exkurs: Informelle Zusammenarbeit auf Bundesländerebene

Nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist, dass es auch auf Länderebene vielfältige Formen informeller Zusammenarbeit gibt. Beispielhaft

⁴⁹ Kersten, Kriminallistik 2002, 7, 8,

⁵⁰ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 3.

⁵¹ Klink, der Kriminalist 2003, 341, 345. Zu den strafrechtlichen Urteilen im Anschluss an die Arbeit der BAO-USA siehe unten H. I.

⁵² Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 2.

⁵³ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 3.

⁵⁴ So auch Wörlein, CILIP (90) 2008, 50, 54.

sind die „(Landes-)Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (Landes-KGT) von Baden-Württemberg zu nennen⁵⁵ sowie in Brandenburg die Koordinierungsgruppe „Strategische und operative Steuerung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung“ (Task Force STOP TE)⁵⁶, in denen die Verfassungsschutzbehörden der Länder und die Landeskriminalämter Informationen austauschen und Maßnahmen koordinieren. Seit dem Jahr 1998 besteht auch in Thüringen beim Landeskriminalamt eine „Zentralstelle zur Bekämpfung des Extremismus“, an der auch das Landesamt für Verfassungsschutz beteiligt ist⁵⁷. Desweiteren gibt es in Nordrhein-Westfalen zurzeit Bestrebungen ein „Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum“ für die Zusammenarbeit vom Landesamt für Verfassungsschutz und Landeskriminalamt zu errichten⁵⁸. Die Bundesländer übernehmen also Stück für Stück die Entwicklungen auf Bundesebene. Es scheint so, als ob es bald mehr Einrichtungen zur informellen Zusammenarbeit als tatsächliche Sicherheitsbehörden geben wird.

II. Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit

An diesen Beispielen zeigt sich, dass die nun vorzustellenden „Gemeinsamen Zentren“ die Folge einer sukzessiven Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern sind. Die Entwicklung zu immer engeren Formen der Zusammenarbeit ist dabei nur ein logischer Schritt auf dem Weg zur immer stärkeren Zentralisierung von Sicherheitsaufgaben.

Bei den bisher vorgestellten Formen der informellen Zusammenarbeit handelte es sich grundsätzlich um anlassbezogene Einrichtungen, auch wenn einige davon den Zweck ihrer Gründung längst überdauert haben. Daneben waren diese Zusammenarbeitsformen aber dadurch gekennzeichnet, dass es zwar zu einer räumlichen und organisatorischen Verknüpfung kam, diese jedoch grundsätzlich auf einzelne Verbindungsbeamte, die in andere Behörden abgeordnet wurden, oder auf regelmäßige gemeinsame Treffen beschränkt waren. Die neueren Entwicklungen gehen jedoch dahin, ganz neue – in erster Linie räumliche – Strukturen zu schaffen. Es werden Zentren

⁵⁵ Landtags-Drucksache Baden-Württemberg 12/643 S. 2; *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 33.

⁵⁶ In der Task Force STOP TE sind zusätzlich zu den genannten noch die sicherheitsrelevanten Abteilungen des Innenministeriums sowie auch andere Ressorts und die Staatskanzlei ständig vertreten, Presseerklärung des Ministeriums des Inneren Brandenburg vom 21.06.2005, Nr. 124/2005.

⁵⁷ *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 32.

⁵⁸ Pressemitteilung des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, Landesverband NRW vom 28.08.2006.

errichtet, in die dann alle beteiligten Behörden einen Teil ihrer Mitarbeiter – dauerhaft – ohne konkreten Anlass – abordnen, um eine noch engere Form der Zusammenarbeit zu ermöglichen. Im Weiteren wird dafür der Begriff der „institutionalisierten informellen Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden“ benutzt.

Dabei sind solche Gemeinsamen Zentren nicht nur auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung beschränkt. Immer mehr Abschnitte von Behörden werden räumlich zusammengeführt, um für bestimmte Teilbereiche eine bessere Koordination der ähnlichen Tätigkeiten und einen schnelleren und umfassenderen Informationsaustausch zu erlangen. Hier soll nur ein kurzer Überblick solcher Zentren gegeben werden, in denen es bereits jetzt institutionalisierte Formen informeller Zusammenarbeit allerdings ohne Beteiligung von BKA und GBA gibt.

So besteht bereits seit 1997 ein „Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollbehörden“ in Kehl. Ähnliche Zentren existieren etwa auch in Luxemburg zur Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Behörden, in Schwandorf und Petrovice (CZ) zur Zusammenarbeit mit den tschechischen Behörden und in Swiecko (PL) zur Zusammenarbeit von deutschen und polnischen Polizei- und Zollbehörden.

Erst vor kurzem hat am 17. Januar 2007 das „Gemeinsames Lagenzentrum See“ (GLZ) in Cuxhaven als Teil des sogenannten „Maritimes Sicherheitszentrum“ (MSZ) seine Arbeit aufgenommen. In diesem arbeiten Marine, Bundespolizei, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Wasserschutzpolizei, Zoll, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und das Havariekommando⁵⁹ zusammen, um die Zusammenarbeit aller Arbeiten auf Nord- und Ostsee zu koordinieren. Spezielle Kernbereiche sind „*die Terrorabwehr und der Schutz vor und bei Umweltkatastrophen*“⁶⁰. Ein vergleichbares Zentrum besteht für die Überwachung des Luftraums mit dem „Nationalen Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum“ (NLFZ) in Kalkar bereits seit 01. Oktober 2003⁶¹. Dort arbeiten Bundeswehr, Bundespolizei und Deutsche Flugsicherung ebenfalls räumlich konzentriert zusammen, um die Abwehr von (terroristischen) Gefahren aus der Luft zu koordinieren. Daneben werden anlassbezogen auch BND, BKA und die Polizeien der Länder hinzugezogen.

⁵⁹ Vgl. die Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Errichtung des Havariekommandos (Havariekommandoabkommen) vom 19.06.2002.

⁶⁰ *Otto Schily* bei dem Abschluss der Verwaltungsvereinbarungen mit den fünf Küstenbundesländern am 06.09.2005 in Cuxhaven.

⁶¹ Das Zentrum wird auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz thematisiert, BVerfG, NJW 2006, 751.

Auch zwischen den Landesregierungen sind Entwicklungen zu ständigen zentralen Einrichtungen zu beobachten. So gibt es bereits seit 1954 die Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder (IMK). Innerhalb dieser ist für die Fragen der inneren Sicherheit der sogenannte „Arbeitskreis II“ (AK II) als zentrales Koordinierungsorgan zuständig⁶². Dem AK Abs. 2 sind dabei die „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt“ (AG Kripo) und eine Mehrzahl themenspezifischer Unterarbeitskreise nachgeordnet⁶³.

Selbst im Bundesministerium des Inneren wird die „*Terrorismusbekämpfung*“ durch eine eigens dafür eingerichtete Unterabteilung koordiniert⁶⁴.

III. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)

Trotz dieser bereits bestehenden Formen institutionalisierter informeller Zusammenarbeit stellt das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – wie nun zu zeigen sein wird – eine neue Qualitätsstufe dieser Entwicklung dar. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum hat – als erstes der hier drei vorzustellenden Zentren – am 14. Januar 2004 auf den Liegenschaften des Bundeskriminalamts in Berlin-Treptow seine Arbeit aufgenommen.

Wie das Beispiel der amerikanischen Geheim- und Nachrichtendienste im Vorfeld des 11. September leider eindrucksvoll gezeigt hat, müssen Sicherheitsbehörden eines Landes nicht nur Informationen sammeln, sondern diese auch mit anderen Behörden austauschen, um ein vollständiges Bild der aktuellen Gefahrenlage zu erhalten. Um solche Fehler in Zukunft zu vermeiden, soll in der Bundesrepublik Deutschland – nach einem der alternativen Medizin entlehnten Begriff⁶⁵ – „*ein ganzheitlicher Bekämpfungsansatz*“ gefunden werden, der insbesondere den intensiven Informationsaustausch sowie die konsequente, verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten umfasst⁶⁶. Ganzheitlich im Sinn des GTAZ meint dabei vor allem die Verknüpfung von „*repressiver und präventiver Bekämpfung*“⁶⁷.

⁶² Kerner/Stiele/Tiedtke, Kriminalistik 2006, 292, 295.

⁶³ Kerner/Stiele/Tiedtke, Kriminalistik 2006, 292, 295.

⁶⁴ Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6.

⁶⁵ Bezeichnet in der Medizin die Betrachtung des kranken Menschen in umfassenden Zusammenhängen.

⁶⁶ Landtag-Brandenburg-Drucksache 4/2097 S. 2; Würz, Kriminalistik 2005, 10.

⁶⁷ Köhler, BayVBl. 2005, 613, 614.

1. Zweck und Struktur

Das GTAZ geht diesen Weg, indem es zum einen in örtlicher Hinsicht den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern eine Plattform bietet, auf der diese, durch von ihnen entsandte Vertreter, in engem Kontakt stehen, um sich ohne Reibungsverluste austauschen zu können. Zum anderen bietet das GTAZ aber auch neue Formen der Zusammenarbeit, indem es eine Abstimmung und Koordination aller Sicherheitsbehörden und eine arbeitsteilige Vorgehensweise ermöglicht. Begrenzt ist das GTAZ lediglich in einer Hinsicht. Es soll sich ausschließlich mit dem Phänomen des islamistischen Extremismus und Terrorismus befassen⁶⁸.

Das GTAZ stellt dabei keine eigenständige Behörde dar⁶⁹. Das GTAZ ist vielmehr das „Dach“, unter dem die beteiligten Behörden zusammenarbeiten können, jedoch grundsätzlich nur im Rahmen ihrer eigenen gesetzlichen Vorgaben. Dabei besteht das GTAZ selbst wiederum aus zwei Teilen. Der „Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle“ (NIAS) und der „Polizeilichen Informations- und Analysestelle“ (PIAS)⁷⁰. NIAS und PIAS sind in räumlicher Hinsicht in zwei Zentren – auf demselben Gelände – aufgeteilt, um dem Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten, zumindest in formaler Hinsicht, gerecht zu werden⁷¹.

Innerhalb des GTAZ arbeiten zurzeit insgesamt vierzig Bundes- und Landesbehörden zusammen.

Dies sind von den Bundesbehörden:

- das Bundeskriminalamt (BKA),
- das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV),
- der Bundesnachrichtendienst (BND),
- der Militärische Abschirmdienst (MAD),
- die Bundespolizei (BPOL),
- das Zollkriminalamt (ZKA),
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF),
- der Generalbundesanwalt (GBA).

⁶⁸ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 6.

⁶⁹ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 5. a).

⁷⁰ *Kerner/Stiele/Tiedtke*, Kriminalistik 2006, 292, 304; ausführlich zur Funktionsweise von PIAS *Würz*, Kriminalistik 2005, 10 ff.; zu den Software-Problemen bei NIAS zu Beginn der Arbeit des GTAZ *Hubert Gude*, Wochenzeitung „FOCUS“ Nr. 18 vom 02.05.2005.

⁷¹ *Zöller*, JZ 2007, 763, 768: Die räumliche Trennung von NIAS und PIAS beschränkt sich darauf, dass beide zwar im selben Gebäude untergebracht sind aber zwei getrennte Eingänge existieren.

Von den Ländern sind im GTAZ folgende Behörden vertreten:

- die 16 Landeskriminalämter (LKÄ),
- die 16 Landesverfassungsschutzämter (LfVs).

Daneben kommt es anlassbezogen zu einer Zusammenarbeit mit dem „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM)⁷².

Aus dem Umstand, dass es sich nach Ansicht der Initiatoren bei dem GTAZ um keine eigene Behörde, sondern lediglich um eine Kooperationsform handelt folgt, dass es kein Gesetz gibt, das die Zusammenarbeit innerhalb des GTAZ regelt. Selbst die Errichtung des GTAZ erfolgte ohne gesetzliche Grundlage. Eingerichtet wurde das GTAZ lediglich auf Grund einer Weisung des Bundesministeriums des Inneren und des damaligen Bundesinnenminister Otto Schily vom 14. Dezember 2004 in Absprache mit den weiteren betroffenen Ressorts⁷³.

Die Vorschriften für den Datenaustausch und zur Zusammenarbeit ergeben sich, wie in Situationen außerhalb des GTAZ, aus den jeweiligen Gesetzen der beteiligten Behörden. Für die wichtigsten beteiligten Bundesbehörden ist dies etwa das BKAG, BVerfSchG oder BNDG. Nach der grundsätzlichen Konzeption des GTAZ soll also der einzige Unterschied zur „normalen“ Zusammenarbeitssituation in dem Umstand bestehen, dass es eine enge räumliche und organisatorische Verbindung in den Gebäuden des GTAZ in Berlin-Treptow gibt.

2. Arbeitsgruppen

Da Nachrichtendienste und Polizei in die zwei Teile NIAS und PIAS aufgespalten sind, vollzieht sich der Austausch zwischen den beiden Stellen in entsprechenden Koordinierungsforen. In diesen kommen je nach Themengebiet die unterschiedlichen Behördenvertreter zusammen, um ihre Erkenntnisse zusammen zu tragen. Die Aufteilung in die einzelnen Arbeitsgruppen dient dazu sicherzustellen, dass die jeweiligen Behörden nur die Informationen erhalten können, die sie auch erhalten dürfen⁷⁴.

Von diesen Koordinierungsforen, genannt Arbeitsgruppen (AG), gibt es momentan neun⁷⁵. Eine ursprünglich bestehende Arbeitsgruppe zum Thema Internetüberwachung wurde mittlerweile in ein neues Zentrum überführt. Hier sollen knapp zusammengefasst sieben dieser Arbeitsgruppen vorgestellt

⁷² Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 3.

⁷³ Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 4.

⁷⁴ *Jelpke*, Ossietzky 17/2008.

⁷⁵ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 5. a).

werden. Gleichzeitig wird dadurch auch deutlich, mit welchen Themengebieten und Problematiken sich die beteiligten Behörden im GTAZ insgesamt hauptsächlich beschäftigen. Über zwei weitere bestehende Arbeitsgruppen des GTAZ sind bisher keine Informationen bekannt.

- „AG Tägliche Lagebesprechung“

Die AG dient dem Austausch aktueller Lagekenntnisse, der Erstellung anlassbezogener Erstabwertungen und der Abstimmung einzuleitender Maßnahmen⁷⁶. Diese AG kommt wie der Name schon sagt täglich (wochentags) zusammen, um mit allen beteiligten Behörden die neusten Entwicklungen zu erörtern.

Teilnehmer: alle 40 Behörden.

- „AG Gefährdungsbewertungen“

Diese AG dient dem Austausch aktueller Lagekenntnisse zur Erstellung und Fortschreibung von zwischen den Behörden abgestimmten Gefährdungsbewertungen⁷⁷. Die Vorgehensweise bei der Gefährdungsanalyse wurde von der Abteilung Staatsschutz (ST 44) des BKA übernommen⁷⁸.

Teilnehmer: BKA (Geschäftsführung), BfV, BND und anlassbezogen weitere Behördenvertreter.

- „AG Operativer Informationsaustausch“

Die AG Operativer Informationsaustausch dient zur Identifizierung von Ermittlungsansätzen und zur Abstimmung operativer Maßnahmen⁷⁹. Die Arbeitsgruppe hat sich aus dem Informationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“ entwickelt. Das Informationsboard besteht spätestens seit Mai 2001⁸⁰. Es hatte schon damals die Aufgabe polizeiliche und nachrichtendienstliche Erkenntnisse mit terroristischem Bezug auszutauschen. Die ausführlicheren Informationen dazu sind jedoch der Öffentlichkeit nicht zugänglich⁸¹.

⁷⁶ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5; nach Recherchen des Magazins „FOCUS“ wird die „AG Tägliche Lagebesprechung“ intern von Seiten der Behörden der Bundesländer „Große Kafferrunde“ genannt, *Gude*, FOCUS, Nr. 18, 02.05.2005.

⁷⁷ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

⁷⁸ Würz, *Kriminalistik* 2005, 10, 12.

⁷⁹ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

⁸⁰ Nach anderen Angaben besteht das Informationsboard „Netzwerke Arabischer Mujahedin“ schon seit Ende 2000 bzw. Anfang 2001, *Eisvogel*, in: *Graulich, Terrorismus und Rechtstaatlichkeit*, S. 57, 63. Nach offiziellen Angaben erfolgte die Errichtung des Informationsboards als Reaktion auf den versuchten Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt Ende des Jahres 2000.

⁸¹ Am 10. April 2006 hat der damalige Parlamentarischen Staatssekretärs *Altmaier* an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages aus-

Teilnehmer: BKA (Geschäftsführung), BfV, BND und anlassbezogen weitere Behörden.

- „AG Fallauswertung“

Ziel der AG Fallauswertung ist die Erstellung von einzelfallübergreifenden Lagebewertungen und Analysen zu ausgewählten Feldern des islamistischen Terrorismus⁸².

Teilnehmer: BfV (Geschäftsführung), BKA und BND (nach Bedarf).

- „AG Strukturanalysen“

Die AG dient der Durchführung von Grundlagenprojekten zu Strukturen und Funktionsweisen islamistischer Netzwerke⁸³. Dort wird auch erforscht, welche in Deutschland lebenden Personen Ausbildungen in sogenannten „Terrorcamps“ absolviert haben sollen⁸⁴. Dazu gehört auch der Bericht über Ausbildungslager arabischer Mujaheddin⁸⁵. Dieser wurde bereits vor Gründung des GTAZ Anfang 2001 in einem sogenannten „Analyseboard“ der drei auch jetzt hauptbeteiligten Behörden begonnen⁸⁶. Daneben beschäftigt sich die AG mit der Analyse von Reisebewegungen⁸⁷.

Teilnehmer: BfV (Geschäftsführung), BKA, BND und anlassbezogen weitere Behördenvertreter.

- „AG Islamistisch terroristisches Personenpotential“

In dieser AG erfolgt die Zusammenfassung und der Abgleich von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bewertungen zum islamistisch-terroristischen Personenpotenzial⁸⁸. Dazu gehören Angaben über „Gefährder“, Werber, Spendensammler und sonstige mutmaßliche Unterstützer⁸⁹. Dadurch soll unter anderem auch die Rekrutierung von Terroristen verhindert werden⁹⁰.

Teilnehmer: BfV, BKA und BND (anlassbezogen).

fürhlich berichtet („Bericht über Information-Boards als Instrumente der Kooperation zwischen Polizei, Nachrichtendiensten und anderen in und zwischen Bund und Ländern“). Dieser Bericht ist jedoch mit VS-NfD gekennzeichnet und damit nur für den Dienstgebrauch zugänglich.

⁸² Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

⁸³ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

⁸⁴ *Jelpke, Ossietzky* 17/2008.

⁸⁵ Ausführlich zu diesem Bericht *Würz*, *Kriminalistik* 2005, 10, 12.

⁸⁶ *Eisvogel*, in: Graulich, *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit*, S. 57, 63.

⁸⁷ *Kerner/Stiele/Tiedtke*, *Kriminalistik* 2006, 292, 304.

⁸⁸ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

⁸⁹ *Jelpke, Ossietzky* 17/2008.

⁹⁰ *Kerner/Stiele/Tiedtke*, *Kriminalistik* 2006, 292, 304.

- „AG Statusrechtliche Begleitmaßnahmen“

Das Ziel ist, frühzeitig zu erkennen, ob in konkreten Einzelfällen bei Personen mit islamistisch-terroristischem Hintergrund insbesondere ausländer- oder asylrechtliche Maßnahmen angezeigt sind⁹¹. Konkret spricht die AG Statuts vor allem Empfehlungen zu Fragen des Widerrufs von Asylanerkennungen, zur Aufenthaltsbeendigung und anderen statusrechtlichen Maßnahmen aus.

Die AG Status besitzt auch eine eigene Datei (einen „Informationspool“), in der einschlägige bundesweit ergangene Entscheidungen und behördliche Verfügungen jedoch in anonymisierter Form gespeichert werden. Da keine personenbezogenen Daten gespeichert werden, ist nach Ansicht der Bundesregierung keine Rechtsgrundlage erforderlich⁹². Eng im Zusammenhang mit der Arbeit der AG Status steht auch das gemeinsam Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM), auf das später noch einzugehen ist⁹³.

Teilnehmer: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Geschäftsführung), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundeskriminalamt (BKA) und anlassbezogen weitere Behördenvertreter (insbesondere auch der Verbindungsbeamte des GBA)⁹⁴.

- „AG Ressourcenbündelung“

In der AG Ressourcenbündelung wurden internetbezogene Erkenntnisse und Auswertungsergebnisse von BKA, BfV und BND ausgetauscht. Daneben erfolgten Vereinbarungen über ein arbeitsteiliges Vorgehen bei Internetrecherchen⁹⁵. Diese Aufgaben werden mittlerweile im Gemeinsamen Internet Zentrum (GIZ) wahrgenommen, auf das ebenfalls noch später einzugehen ist⁹⁶.

Während sich ein Großteil der täglichen Arbeit im GTAZ in den Arbeitsgruppen vollzieht, gibt es mittlerweile ein weiteres wichtiges Medium, das für die Zusammenarbeit im GTAZ von besonderer Bedeutung ist. Es handelt sich dabei um die aufgrund des Gesetzes vom 22. Dezember 2006⁹⁷ ge-

⁹¹ Bundestags-Drucksache 16/3429, 16.11.2006, S. 3.

⁹² Bundestags-Drucksache 16/8119, 15.02.2008, S. 6.

⁹³ s. unten F. V.

⁹⁴ Bundestags-Drucksache 16/8119, 15.02.2008, S. 1 bzw. für die Teilnahme des GBA, S. 5.

⁹⁵ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 12; Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 2.

⁹⁶ s. unten F. IV.

⁹⁷ Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern, BGBl. I 3409.

schaffene sogenannte Antiterrordatei⁹⁸. Bezeichnend für die Bedeutung der Antiterrordatei innerhalb des GTAZ ist auch der Umstand, dass der symbolische Knopfdruck für die Eröffnung der Datei in den Gebäuden eben des GTAZ stattfand⁹⁹. Von den beteiligten Behörden im GTAZ können gemäß § 2 ATDG bis auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Generalbundesanwalt (GBA) alle Behörden auf die Informationen der Antiterrordatei im Rahmen der Ausgestaltung durch das ATDG zugreifen. Für den GBA besteht aber eine faktische Zugriffsmöglichkeit über das BKA gemäß § 6 Abs. 4 ATDG. So wurde die Antiterrordatei bereits vor ihrer Inbetriebnahme als Beitrag „zu einer Optimierung des Informationsmanagements innerhalb des GTAZ und zur zeitnahen Abstimmung und Durchführung von operativen Maßnahmen“ gefeiert¹⁰⁰. Die Antiterrordatei ermöglicht es, alle relevanten Informationen zum Phänomenbereich des internationalen Terrorismus zu speichern und den anderen Behörden innerhalb des GTAZ zugänglich zu machen.

3. Personalstruktur und räumliche Gliederung

Von den Bundesbehörden waren im Juli 2008 198 Personen im GTAZ vertreten¹⁰¹. Davon etwa 100 allein vom BKA¹⁰². 31 Personen im GTAZ arbeiteten im Juli 2008 für Landesbehörden¹⁰³. Vom GBA sind zwei Verbindungsbeamte im GTAZ vertreten, die aber auch für das GIZ zuständig sind und die die Teilnahme an den einzelnen Arbeitsgruppen untereinander aufteilen¹⁰⁴. Nach Angaben des Bundesministeriums des Inneren sind auch ausländische Sachbehörden in den Informationsaustausch eingebunden¹⁰⁵. Dies betrifft allerdings nicht den Echtzeits-Informationsaustausch und erfolgt auf Grundlage und im Rahmen der Gesetze der jeweiligen Behör-

⁹⁸ Ausführlich zur Antiterrordatei siehe oben E. I. 5. b).

⁹⁹ *Wörlein*, ak 2008, Nr. 532, 10.

¹⁰⁰ Landtag-Brandenburg-Drucksache 4/2097, 01.11.2005, S. 3.

¹⁰¹ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

¹⁰² Die Daten zum BKA sind allerdings auf Stand Anfang 2005, *Würz*, Kriminalistik 2005, 10, 12.

¹⁰³ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5. Allerdings ist die Präsenz der Landesbehörden im GTAZ unterschiedlich. Nach Recherchen des SWR sind viele Vertreter der Landesbehörden lediglich von Dienstag bis Donnerstag im GTAZ anwesend. Als Gründe wurden von den Bundesländern die hohen Kosten für die Entsendung zweier Beamter und die mangelnde Bereitschaft nach Berlin umzuziedeln angegeben, so *Holger Schmitt* für den Südwestrundfunk (SWR contra) vom 14.12.2007.

¹⁰⁴ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. d).

¹⁰⁵ Sachinformation des Bundesministeriums des Inneren vom 24.05.2006.

de¹⁰⁶. Anfänglich hatten die Behörden im GTAZ Probleme die vakanten Stellen zu besetzen, so waren Anfang 2006 drei von vier Referatsleitstellen seit längerem unbesetzt¹⁰⁷. Mittlerweile sollen diese Probleme jedoch behoben sein.

Die Gebäude, in denen das GTAZ untergebracht ist, befinden sich seit der Eröffnung im Dezember 2004 auf der Liegenschaft des Bundeskriminalamts in Berlin-Treptow im Kasernengelände „Am Treptower Park“¹⁰⁸. Dabei sind allerdings die nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle (NIAS) und die polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) in zwei Zentren (auf demselben Gelände) aufgeteilt¹⁰⁹.

Das BKA hat seine Gruppe ST3 der Abteilung „Politischer Staatsschutz“ (ST), die sich hauptsächlich mit dem Phänomenbereich internationaler Terrorismus beschäftigt, vollständig nach Berlin-Treptow verlegt¹¹⁰. Diese befindet sich jedoch räumlich getrennt vom GTAZ in den sogenannten Treptowers. Somit befanden sich 2005 etwa 250 Mitarbeiter des BKA in Berlin-Treptow, die sich ausschließlich mit dem Bereich des islamistischen Terrorismus befassen¹¹¹.

4. Beteiligung des Generalbundesanwalts

Der Generalbundesanwalt ist wie gesehen in das GTAZ ebenfalls eingebunden. Zwei Verbindungsbeamte des GBA sind vor Ort und nehmen an den Sitzungen der verschiedenen Informationsboards teil. Interessant ist insbesondere, welche Aufgaben diese dort wahrnehmen. Zum einen sind sie als Rechtsberater tätig, das heißt sie bringen die justizielle Sichtweise in das GTAZ ein¹¹². Neben dem Austausch mit Vertretern anderer Behörden informiert der GBA zum anderen auch über den Sachstand von laufenden Strafverfahren und Hauptverhandlungen in seinem Zuständigkeitsbereich¹¹³.

¹⁰⁶ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 6.

¹⁰⁷ FOCUS, 15.05.2006; siehe auch Bundestags-Drucksache 16/1835, 16.06.2006, S. 1 ff.

¹⁰⁸ Anschrift Treptower Park Nr. 5–8.

¹⁰⁹ Zöller, JZ 2007, 763, 768.

¹¹⁰ Ausführlich zur Struktur der Gruppe ST3 siehe oben B. II. 5. c) aa).

¹¹¹ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 13.

¹¹² „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. b).

¹¹³ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. b).

5. Problembereiche und Kritikpunkte

„Nie zuvor wurde eine so große Zahl von Behörden, die für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zuständig sind oder wertvolle Informationen beisteuern können, dauerhaft zur ganzheitlichen Bekämpfung dieses Kriminalitätsphänomens an einem Ort zusammengezogen“¹¹⁴.

So feiert das BKA in seiner offiziellen Broschüre das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum knapp drei Jahre nach seiner Inbetriebnahme. Die Bundesregierung erklärt knapp vier Jahre nach der Arbeitsaufnahme des GTAZ sachlich: „*das GTAZ hat sich bewährt*“¹¹⁵.

Ganz so einfach stellt sich die Sachlage jedoch nicht dar. Es gibt eine Vielzahl von Problembereichen bei der Arbeit des GTAZ. Auf die wichtigsten Punkte ist hier etwas ausführlicher einzugehen.

a) Trennungsgebot

Am lautesten sind die Stimmen, die eine Verletzung des sogenannten Trennungsgebotes bemängeln¹¹⁶. Die mit dem Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendienste verbundenen grundsätzlichen Probleme sind oben bereits erörtert worden¹¹⁷. Daher ist hier direkt auf die Frage einzugehen, in welchem Verhältnis das GTAZ zum Trennungsgebot steht.

Auf den ersten Blick ist eine Verletzung des Trennungsgebotes im GTAZ nicht zu erkennen. In organisatorischer Hinsicht bleiben die Behörden weiterhin eigenständig. Keine Polizeibehörde wird an eine nachrichtendienstliche Behörde angegliedert noch erfolgt so etwas umgekehrt. Vielmehr arbeiten die Behörden lediglich zusammen, wie sie dies auch außerhalb des GTAZ ohne weiteres können und tun. Daneben sind die Polizeibehörden und die Geheimdienste auch räumlich getrennt untergebracht. Es existiert jeweils ein eigenes Zentrum: die Polizeiliche Informations- und Analysestelle (PIAS) für die Polizeibehörden und die Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle (NIAS) für die Verfassungsschutzbehörden beziehungsweise die Nachrichtendienste. Allerdings relativiert sich dieser organisatorische Schutz des Trennungsgebotes, wenn die genaue Ausgestaltung betrachtet wird. Die räumliche Trennung von NIAS und PIAS beschränkt sich darauf, dass zwar keine direkte Verbindung zwischen beiden Zentren besteht, jedoch beide im selben Gebäude untergebracht sind und lediglich

¹¹⁴ BKA, das Bundeskriminalamt – Das Profil (01/2008), S. 16.

¹¹⁵ Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 6.

¹¹⁶ Zöller, JZ 2007, 763, 768; Baumann DVBl, 2005, 798 ff.; Jelpke, Ossietzky 17/2008; Luczak, FoR 2007, 19; Wörlein, ak 2008, Nr. 532, 10.

¹¹⁷ Zum Trennungsgebot siehe oben E. I. 6.

zwei getrennte Eingänge existieren¹¹⁸. Auch in befugnisrechtlicher Hinsicht liegt keine Verletzung des Trennungsgebotes vor. Die beteiligten Behörden erhalten nämlich gerade keine zusätzlichen Kompetenzen durch ihre Arbeit im GTAZ. Rechtsgrundlage bleibt das jeweilige Gesetz der polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Behörde. Gleiches gilt für die informationelle Trennung. Erstens existiert nach herrschender Ansicht kein Verbot zum Informationsaustausch und zweitens erfolgt auch der Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ohne Zusatzkompetenzen auf Basis der geltenden Gesetze der beteiligten Behörden.

Die Problematik des GTAZ im Hinblick auf das Trennungsgebot liegt also nicht in der grundsätzlichen Ausgestaltung des GTAZ. Diese genügt den gesetzlichen Anforderungen. Vielmehr bereitet die konkrete tägliche Zusammenarbeit rechtliche Bedenken. Wie noch zu zeigen sein wird, ist es nämlich vor allem eine Frage der Etikettierung der tatsächlichen Tätigkeit.

b) Verbotene Mischverwaltung

Teilweise wird vertreten, dass das GTAZ gegen das sich aus der Verfassung ergebende Verbot der Mischverwaltung von Bund und Ländern verstoße¹¹⁹. Danach ist die Einräumung von Mitentscheidungsrechten, die vom Grundgesetz nicht vorgesehen sind, verboten. Ansonsten würde die grundgesetzliche Kompetenzverteilung umgangen werden. Kooperationsformen unterhalb der Schwelle der Einräumung von Mitentscheidungsbefugnissen sind danach aber zulässig und die Entstehung zusätzlicher gemeinsamer Organisationsformen wird dadurch nicht gehindert¹²⁰. Betrachtet man die offizielle Sichtweise auf das GTAZ, dann kommt man zwanglos zu dem Ergebnis, dass kein Verstoß gegen das Verbot der Mischverwaltung vorliegt. Es findet gerade keine Verschiebung von Kompetenzen auf andere Hoheitsträger statt und die Sicherheitsbehörden bleiben als solche eigenständig¹²¹.

c) Behördenstatus

Ein anderer Kritikpunkt setzt an der gewählten Form des GTAZ an. Bei dem GTAZ handelt es sich, wie auch bei der anfangs erwähnten Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung (KGT) und der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KGIntTE), nicht um eine neue Behörde

¹¹⁸ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 61.

¹¹⁹ Zur Mischverwaltung, BVerfGE 63, 1 (38); *Hellermann*, in: Beck'scher Online Kommentar zum GG, Art. 30 GG Rn 24.

¹²⁰ *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 83 GG Rn 40.

¹²¹ *Baumann*, DVBl 2005, 798, 803.

oder eine eigenständige Organisationseinheit. Auch stehen dem GTAZ keine eigenständigen Befugnisse oder Weisungsrechte gegenüber anderen Stellen zu. Es handelt sich bei dem GTAZ lediglich um eine besondere Form der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden.

Diese Ausgestaltung führt jedoch zu bestimmten Konsequenzen. Mangels eigenständiger Grundrechtseingriffe durch die Schaffung des GTAZ besteht nach allgemeiner Ansicht kein Vorbehalt des Gesetzes. Das GTAZ wurde lediglich durch das Bundesinnenministerium in Abstimmung mit den anderen betroffenen Ressorts errichtet. Dass führt also dazu, dass durch die gewählte Form die Parlamente von Bund und Ländern überhaupt nicht an der Schaffung und der konkreten Ausgestaltung des GTAZ beteiligt sind. Diesen bleibt lediglich die Möglichkeit durch Fragen an die Bundes- oder Landesregierungen Informationen über den derzeitigen Stand einzuholen. Schlussendlich wird durch eine solche Konstruktion das GTAZ auch weitgehend einer Kontrolle durch die Gerichte insbesondere das Bundesverfassungsgericht entzogen. Zwar bleibt die Möglichkeit einzelne Maßnahmen der im GTAZ beteiligten Behörden gerichtlich überprüfen zu lassen. Eine Möglichkeit das gesamte Gebilde GTAZ auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung, insbesondere im Hinblick auf das Trennungsgebot zu untersuchen ist jedoch nachzeitigem Stand nicht möglich.

Wenn die Bundesregierung hinsichtlich der parlamentarischen und datenschutzrechtlichen Kontrolle auf den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) verweist, entbehrt dies nicht einer gewissen Komik¹²². Zwar kann der BfDI in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht Mängel aufzeigen und dem Bundestag die Kenntnisnahme ermöglichen. Er hat jedoch keinerlei Befugnisse. Auch zeigen Kontrollbesuche im GTAZ allenfalls eine Momentaufnahme und sind keinesfalls mit einer angemessen gerichtlichen oder parlamentarischen Kontrolle vergleichbar.

Letztlich gibt es durch die gewählte Struktur des GTAZ auch keinen Ansprechpartner, etwa einen Behördenleiter, der rechenschaftspflichtig wäre¹²³. Das betont auch die Bundesregierung, wenn sie auf eine Kleine Anfrage antwortet: *„Ein Vorteil dieser Zusammenarbeitsorganisation [GIZ und GTAZ] besteht gerade darin, keine neuen Behörden – mit neuen Außenschnittstellen – zu schaffen*¹²⁴.

Man muss hier davon sprechen, dass mit den Koordinierungsforen und vor allem mit dem GTAZ an den Parlamenten vorbei Sicherheitspolitik betrieben wird. Die Zusammenballung so vieler Sicherheitsbehörden an ei-

¹²² Bundestags-Drucksache 16/11545, 05.01.2009, S. 6.

¹²³ *Jelpke*, Ossietzky 17/2008.

¹²⁴ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 6.

nem Ort schafft unabhängig von der Frage, ob es sich um eine neue Behörde handelt, eine neue Qualität staatlichen Handelns im grundrechtsrelevanten sicherheitspolitischen Bereich. Eine solche Stufe kann nicht allein von der Exekutive geschaffen werden.

d) Weisungsbefugnis

Daneben müssen auch einzelne Aussagen hinterfragt werden. Es ist zwar grundsätzlich richtig, dass es sich bei dem GTAZ nicht um eine Behörde im klassischen Sinne handelt. Weder wurden die Zuständigkeiten der beteiligten Behörden verändert noch neue Kompetenzträger geschaffen. Der Informationsaustausch zwischen den Behörden erfolgt auf Grundlage der jeweiligen Gesetze der beteiligten Behörden¹²⁵.

Zwar entspricht es durchaus der gesetzlichen Lage oder eben der nicht vorhandenen gesetzlichen Grundlage, dass das GTAZ selbst keine Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Stellen hat. Doch sind bei einer solchen Betrachtung nicht nur verbindliche Anweisungen zu berücksichtigen, sondern auch die unverbindlichen Vorschläge durch das GTAZ, die jedoch faktisch den Status von Weisungen haben können.

Hinsichtlich des KGT ist ein internes Papier des Bundesinnenministeriums vorhanden, aus dem hervorgeht, dass man im Bundesministerium des Inneren schon damals der Ansicht war, dass *„ihren Vorschlägen [denen des KGT] ungeachtet der bestehenden gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen eine gewisse Verbindlichkeit“* zukommt¹²⁶.

Dazu passt auch ein Beispiel aus dem Informationsboard „Netzwerke arabische Mujaheddin“, das im April 2001 gegründet wurde und an dem Vertreter von BKA, BND und BfV beteiligt waren. Das Informationsboard wird heute in der AG Operativer Informationsaustausch im GTAZ weitergeführt. Dieses hat nach dem 11. September 2001 Kriterien für die später durchgeführte Rasterfahndung erarbeitet und den Ländern als Vorschlag vorgelegt¹²⁷. Der damalige parlamentarische Staatssekretär im Bundesin-

¹²⁵ Die Aussagen dazu, dass es sich um keine eigenständige Behörde, ohne Weisungsrechte und neue Kompetenzen handelt, wiederholt die Bundesregierung immer wieder gebetsmühlenartig: zum KGT: Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.2001, S. 2; zum IGR: Bundestags-Drucksache 13/1117, 12.04.1995, S. 2; zum GTAZ: Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 6.

¹²⁶ „Bericht des Bundesministers des Inneren über die Einrichtung einer „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT) beim Bundeskriminalamt“, der als VS-Sache (nur für den Dienstgebrauch) abgedruckt ist in CILIP (42) 1992, 30, 32.

¹²⁷ Zur Rasterfahndung durch die LKÄ und das BKA nach dem 11. September 2001 siehe oben B. II. 3. a) ee) (3).

nenministerium Fritz Rudolf Körper stellt dies so dar: *„Dieser Vorschlag hatte keinen verbindlichen Charakter, sondern war ein Angebot bezüglich der Frage, in welcher Form die Rasterfahndung durchgeführt werden sollte“*¹²⁸. Das ist vollkommen richtig und doch nur die halbe Wahrheit. Die Landeskriminalämter waren nämlich faktisch gezwungen diesen Vorschlag anzunehmen, da die Kriterien bundeseinheitlich gleich sein mussten, damit die anschließende Zusammenführung der Informationen bei BKA überhaupt objektiv vergleichbare Ergebnisse liefern würde. Hätte ein LKA andere Kriterien verwendet, wären die Daten aus diesem Bundesland unbrauchbar gewesen.

Diese zwei Beispiele zeigen, dass auch Koordinierungsforen ohne gesetzliches Weisungsrecht doch unter gewissen Bedingungen eine „informelle Weisungsfunktion“ inne haben können. Das GTAZ hat gegenüber dem KGT und den Informationsboards sehr viel mehr beteiligte Behörden und eine verfestigte Struktur durch die auf Dauer angelegte Einrichtung. Dadurch ist davon auszugehen, dass die Drucksituation, die auf anderen Stellen lastet, wenn aus dem GTAZ ein „Vorschlag“ kommt noch sehr viel größer ist als bei den bisherigen Koordinierungsforen. Dies ist zumindest bedenklich.

e) Operative Tätigkeit

Eng mit der Frage eines Weisungsrechts verknüpft ist die Frage der operativen Tätigkeit durch das GTAZ. Selbstverständlich kann das GTAZ mangels des Status als Behörde nicht selbst agieren. Genau so wenig wie dies die KGT oder die KGIntTE kann oder konnte. So führt die Bundesregierung schon 1991 zum KGT aus: *„operative Maßnahmen werden nicht von der KGT, sondern ausschließlich von den zuständigen Sicherheitsbehörden im Rahmen der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt“*¹²⁹.

Allerdings ist auch diese Aussage zwar einerseits vollkommen richtig, stellt aber wieder nur die eine Seite der Medaille dar. Betrachtet man nämlich die Arbeit der KGT im Zusammenhang mit der Planung des Zugriffs auf die RAF-Mitglieder Birgit Hogefeld und Wolfgang Grams wird deutlich, dass ein Großteil der Planung innerhalb der KGT stattgefunden hat¹³⁰. Die tatsächliche Ausführung erfolgte dann durch die im KGT vertretenen Behörden insbesondere BGS (GSG9) und BKA. Gleiches ist auch bestätigt für die „Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremisti-

¹²⁸ Bundestag-Plenarprotokoll 15/104, 28.04.2004, S. 24 (bzw. S. 9396).

¹²⁹ Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 3.

¹³⁰ Bundestags-Drucksache 12/5795, 28.09.1993, S. 6–7; *Stolle/Maurer*, CILIP (78) 2004, 29, 30; *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 51.

scher/terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte“ (IGR), die sogar in einer Vielzahl von Fällen die maßgebliche Planung für danach durchgeführte Strafverfolgungsmaßnahmen übernommen hat¹³¹. Auch im GTAZ werden operative Maßnahmen abgestimmt, die die beteiligten Behörden dann allerdings im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten gestalten¹³².

Im Ergebnis ist es doch lediglich ein sehr feiner sprachlicher Unterschied, ob KGT oder GTAZ selbst agieren, oder ob diese die entscheidende Planung und Koordination übernehmen und diese dann durch die beteiligten Behörden ausführen lassen.

f) Eigene Dateien

Letztlich betont die Bundesregierung immer wieder, dass weder KGT, KGIntTE noch GTAZ eigene Dateien führen¹³³. Auch diese Aussage ist korrekt und entspricht den tatsächlichen Vorgaben. Das Führen einer Datei mit personenbezogenen Daten wäre ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dafür wäre eine auf die KGT oder das GTAZ bezogene gesetzliche Grundlage erforderlich. Eine solche existiert jedoch nicht. Doch darf man hinsichtlich des GTAZ an dieser Stelle bei der Betrachtung der Sachlage nicht stehen bleiben. Mit der Antiterrordatei hat das GTAZ nämlich faktisch eine eigene maßgeschneiderte Datei erhalten. Von den vierzig im GTAZ tätigen Behörden haben gemäß § 2 ATDG achtundreißig direkten Zugriff auf die Antiterrordatei (ausgenommen sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Generalbundesanwalt (GBA), der jedoch über das BKA ein faktisches Zugriffsrecht hat, vgl. § 6 Abs. 4 ATDG). Lediglich die Datenerhebung erfolgt auf Grundlage des jeweils gültigen Rechts der einzelnen Behörde. So spricht die Bundesregierung hinsichtlich der Antiterrordatei bezogen auf das GTAZ davon, dass es sich primär um ein „*Kommunikationsanbahnungsinstrument*“ handle¹³⁴. Die Brandenburgische Landesregierung spricht davon, dass „*eine solche Datei somit zu einer Optimierung des Informationsmanagements innerhalb des GTAZ beitragen könnte und auf diesem Wege das frühzeitige Erkennen möglicher Bedrohungen als auch die zeitnahe Abstimmung und Durchführung von operativen Maßnahmen wesentlich erleichtert würde*“¹³⁵. Das

¹³¹ Bundestags-Drucksache 12/7008, 09.03.1994, S. 1 ff.; Bundestags-Drucksache 13/1117, 12.04.1995, S. 1 ff.

¹³² „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 5. a).

¹³³ Zum KGT: Bundestags-Drucksache 12/1033, 06.08.1991, S. 4.

¹³⁴ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 58.

¹³⁵ Landtags-Drucksache Brandenburg 4/2097, 01.11.2005, S. 3.

zeigt, dass die Antiterrordatei schlicht nichts weiter ist als [auch] die maßgeschneiderte Datei für die Arbeit des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums.

g) Statistik

Zu erwähnen ist noch, dass aus dem fehlenden Behördenstatuts des GTAZ resultiert, dass die Bundesregierung keine Statistik auf dieses bezogen führt¹³⁶. Somit ist zum Beispiel nicht erkennbar, wie viele Maßnahmen (etwa Einleitung von Ermittlungsverfahren, Festnahmen, Anklageerhebungen oder Verurteilungen) aufgrund der Arbeit im Rahmen des GTAZ erfolgten. Eine Bewertung der Tätigkeiten innerhalb des GTAZ, geschweige denn eine Evaluation hinsichtlich der Frage der Nützlichkeit einer solchen Einrichtung ist deshalb nicht möglich.

h) Persönlicher Kontakt der Mitarbeiter

Als letzter und vielleicht gewichtigster Kritikpunkt ist grundsätzlich zu hinterfragen, inwieweit die räumliche Nähe einer solchen Vielzahl von unterschiedlichen Behörden, die im weitesten Sinne mit dem Thema der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt sind, überhaupt zulässig ist.

Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily erläuterte bei der Arbeitsaufnahme des GTAZ, „dass es ein großer Unterschied sei, ob die Institutionen räumlich miteinander verbunden seien oder ob sich Mitarbeiter erst „mühselig“ verabreden müssten“¹³⁷. Auch ein BKA-Vertreter erklärte bei einem Besuch der Fraktion DIE LINKE im GTAZ mehrfach „wie besonders hilfreich gerade die Kommunikation von Angesicht zu Angesicht sei und diese hohen Effizienzgewinn gegenüber dem reinen Datenaustausch biete“¹³⁸ und beim GBA heißt es dazu „Wichtig ist für den GBA als Staatsanwaltschaft vor allem auch die Möglichkeit zur direkten Kommunikation mit den Vertretern anderer Behörden. Hier können Einschätzungen zur Sache auch einmal außerhalb des Protokolls in Erfahrung gebracht werden“¹³⁹.

So positiv die beteiligten Akteure den direkten Informationsaustausch beurteilen, so kritisch sind die genannten Vorteile zu betrachten. Die enge

¹³⁶ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 6.

¹³⁷ „Süddeutsche Zeitung Online“, 12.12.2004 „Terrorismus-Abwehrzentrum: Deutsche Verbesserung der Sicherheit unseres Landes“.

¹³⁸ Jelpke, Ossietzky 17/2008.

¹³⁹ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. b).

räumliche Zusammenarbeit kann es erschweren die gesetzlichen Vorgaben und Grenzen einzuhalten. So können etwa Dokumentations- oder Kennzeichnungspflichten betroffen sein, auch besteht die Gefahr, dass Verwertungsregeln nicht hinreichend kenntlich gemacht werden oder sogar nicht übermittelbare Informationen weitergeleitet werden.

Zwar ist gegen solche Bedenken einzuwenden, dass eine solche Umgehung gesetzlicher Vorschriften durch einzelne Mitarbeiter praktisch nie ausgeschlossen werden kann und auch außerhalb institutionalisierter Formen wie der Arbeitsgruppen des GTAZ stattfinden kann. Doch kann man auch nicht bestreiten, dass ein enger persönlicher Kontakt von Mitarbeitern verschiedener Behörden, die über längere Zeit im selben Gebäude am selben Thema zusammen arbeiten, die Gefahr einer rechtswidrigen Datenübermittlung zumindest erhöht.

Diese Bedenken werden auch durch Feststellungen des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) untermauert, die dieser in seinem „Tätigkeitsbericht 2005 und 2006“ dargelegt hat¹⁴⁰. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hatte im Oktober 2005 einen Beratungs- und Kontrollbesuch im GTAZ durchgeführt. Dabei stellte er fest, dass das Bundeskriminalamt (BKA) nach seiner Ansicht „eine Vielzahl personenbezogener Daten ohne Rechtsgrundlage an das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) übermittelt hatte“¹⁴¹. „Die [übermittelten] Daten waren weder zur Terrorismusbekämpfung noch zur sonstigen Aufgabenerfüllung des BfV erforderlich“, was jedoch nach der einschlägigen Rechtsgrundlage § 18 Abs. 1 BVerfSchG notwendig gewesen wäre¹⁴².

Das BKA und die Bundesregierung sind dagegen der Auffassung die Datenübermittlung könne auf § 18 Abs. 3 BVerfSchG gestützt werden, da das BfV um die Übermittlung der Daten „ersucht“ hätte¹⁴³. Dagegen spricht jedoch nach Ansicht des BfDI, dass es sich bei der Kooperation im GTAZ um einen generellen, standardisierten Datenaustausch handelt, wogegen ein „Ersuchen“ im Sinne von § 18 Abs. 3 BVerfSchG nur im konkreten Einzelfall erfolgen könne¹⁴⁴. Eine ebenfalls unterlassene Einzelprüfung in einer Vielzahl von Fällen hat der BfDI auch für die Datenübermittlung der Bundespolizei (BPOL) an das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) festge-

¹⁴⁰ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, S. 65.

¹⁴¹ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

¹⁴² *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

¹⁴³ Zur Rechtsauffassung der Bundesregierung: Stellungnahme der Bundesregierung zum 21. Tätigkeitsbericht 5.1.4; Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 11; zur Rechtsauffassung des BKA *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

¹⁴⁴ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

stellt¹⁴⁵. Daneben bestanden auch Bedenken hinsichtlich der Rechtsgrundlage von Übermittlung von Daten an Drittstaaten, was aber bis zum Redaktionschluss des Datenschutzberichtes nicht abschließend geklärt werden konnte¹⁴⁶.

Ohne auf die unterschiedlichen Auffassungen zu § 18 BVerfSchG, insbesondere mangels Relevanz für diese Arbeit, näher einzugehen, zeigt sich doch, dass die neue örtlich verschränkte Zusammenarbeit eine neues Risikopotential für das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung enthält. Es erscheint schon durchaus bedenklich, wenn der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit bei nur einem Kontrollbesuch in über zwei Jahren gleich eine Vielzahl von – zumindest – fragwürdigen Datenübermittlungen feststellt.

Vor allem ist jedoch bedenklich, dass es sich bei dem vom Bundesdatenschutzbeauftragten monierten Fall um eine Weitergabe von Daten in Papierform handelte. Eine solche ist zumindest theoretisch kontrollierbar. Dabei ist es positiv hervorzuheben das sämtliche Gespräche im GTAZ verschriftet, dass heißt protokolliert werden¹⁴⁷. Zwar unterliegen sie gegebenenfalls der Geheimhaltung, aber im Grunde wären die meisten Vorgänge im Nachhinein zu überprüfen. Allerdings kann auch dies nicht die Bedenken hinsichtlich einer mündlichen Weitergabe von Informationen – etwa in der Kaffeepause – ausräumen, die im Ergebnis nicht kontrolliert werden kann

6. Fazit zum GTAZ

Im Ergebnis hat das GTAZ also ein informelles Weisungsrecht, die Möglichkeit zur Steuerung von operativen Maßnahmen und mit der Antiterrordatei faktisch eine eigene Datei zur weitgehenden Speicherung aller Informationen. Damit hat das GTAZ abgesehen von einer internen Hierarchiestruktur doch große Ähnlichkeit mit einer Behörde, allerdings ohne die Voraussetzungen einer gesetzlichen Grundlage, parlamentarischer oder gerichtlicher Kontrolle und der Notwendigkeit zur Führung von Statistiken oder gar Evaluationen. Außerdem verwischt das GTAZ durch die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten die Grundsätze des Trennungsgebotes. Der Begriff Etikettenschwindel scheint

¹⁴⁵ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

¹⁴⁶ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 66. Leider fehlt im 22. Tätigkeitsbericht 2007 und 2008 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit jede Anmerkung dazu. Das GTAZ wird überhaupt nur ein einziges Mal als Beispiel für die veränderte Sicherheitsarchitektur im 22. Sicherheitsbericht genannt, Nr. 4.2, S. 49.

¹⁴⁷ „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. c).

da nicht vollständig aus der Luft gegriffen zu sein¹⁴⁸. Erst nach der Darstellung der zwei anderen neuen „Gemeinsamen Zentren“ soll ein Fazit dazu gezogen werden, welche Auswirkungen diese neuen Kooperationsformen auf BKA und GBA grundsätzlich, sowie deren Zusammenarbeit haben.

IV. Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ)

Neben dem GTAZ gibt es mit dem „Gemeinsamen Internet-Zentrum“ (GIZ) ein weiteres Gebilde, in dem mehrere deutsche Sicherheitsbehörden, unter anderem auch der Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt in institutionalisierter Form informell zusammenarbeiten. Im seit Anfang des Jahres 2007 bestehenden Gemeinsamen Internet-Zentrum wird das offene Internet nach Hinweisen und Informationen bezüglich des – vor allem islamistischen – Terrorismus durchsucht.

Schon seit mehreren Jahren gibt es beim BKA eine Zentralstelle, die sich mit der Durchforstung des Internets, gerade im Bereich der Schwere und Organisierten Kriminalität, sowie der Staatsschutzdelikte, beschäftigt. Diese kann zumindest in technischer und organisatorischer Hinsicht als Vorbild des GIZ bezeichnet werden. Beide Einrichtungen sollen hier dargestellt werden und hinsichtlich der Bedeutung für die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt untersucht werden. Schlussendlich ist es auch notwendig einige Informationen zu den Rechtsgrundlagen anlassunabhängiger Recherchen im Internet zu geben.

1. Vorbild: Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen (ZaRD)

Seit März 1999 gibt es beim BKA die „Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen“ (ZaRD). Die Mitarbeiter dieser Zentralstelle durchsuchen das World Wide Web (WWW), das Usenet beziehungsweise Newsgroups, sowie weitere Bereiche des Internets¹⁴⁹ anlassunabhängig (sprich ohne Vorliegen einer Gefahr oder eines Tatverdachts) nach strafrechtlich relevanten beziehungsweise verfassungsfeindlichen Inhalten (sogenannte „Streife im Netz“)¹⁵⁰. Die Ermittlungsergebnisse leitet ZARD dann an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden bei Polizei und Staatsanwaltschaft weiter¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ähnlich kritisch im Ergebnis *Wörlein*, ak 2008, Nr. 532, 10; *Jelpke*, Ossietzky 17/2008.

¹⁴⁹ Etwa der IRC, Instant Messaging, FTP und Email-Bereich.

¹⁵⁰ BKA, Das Bundeskriminalamt – Das Profil, (01/2008) S. 19.

¹⁵¹ BKA, Das Bundeskriminalamt – Das Profil, (01/2008) S. 19.

Dabei beschäftigen sich die Mitarbeiter von ZARD in der Dienststelle in Wiesbaden mit der „normalen“ Kriminalität (insbesondere Kinderpornographie und sonstige verbotene phonographische Inhalte), während sich die Mitarbeiter der Abteilung Staatsschutz (ST) mit dem Bereich der Staatsschutzdelikte befassen¹⁵².

Bei der Durchsicht des Internets benutzt das BKA auch technische Hilfsmittel, die eine automatisierte Suche erlauben¹⁵³. Größtes Problem ist dennoch die geringe Anzahl der Mitarbeiter im Vergleich zum gigantischen Ausmaß des deutschen Datennetzes. Im Jahr 2002 waren gerade einmal acht Mitarbeiter bei ZaRD ST und zwölf Beamte für die übrige Kriminalität bei ZaRD zuständig¹⁵⁴.

ZaRD ist nach dem Vorbild einer Abteilung beim bayrischen Landeskriminalamt entstanden, bei dem sich bereits seit 1995 Polizeibeamte auf die Suche nach strafrechtlich relevanten Inhalten im weltweiten Datennetz machen. Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz durchsucht schon seit längerem regelmäßig das Internet nach Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen¹⁵⁵. Insbesondere Webseiten mit „extremistischen Inhalten“ werden regelmäßig überprüft¹⁵⁶. Findet das Bundesamt für Verfassungsschutz Hinweise auf Straftaten, gibt es diese Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter¹⁵⁷.

Auch wenn sich der Nutzen bei der Strafverfolgung durch ZaRD, nicht zuletzt wegen der geringen Anzahl an Mitarbeitern, bisher in Grenzen hält, so hat man damit beim BKA jedenfalls Hinweise dazu erlangt, wie bei „Streifen im Internet“ vorzugehen ist. Diese flossen auch beim Aufbau des Gemeinsamen Internet-Zentrums (GIZ) mit ein.

2. Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ)

Am 2. Januar 2007 wurde das Gemeinsame Internet-Zentrum (GIZ) ebenfalls auf den Liegenschaften des BKA in Berlin-Treptow eingerichtet¹⁵⁸. Ursprünglich war das GIZ unter dem Namen „Internet Monitoring und Analysestelle“ (IMAS) als Teil des GTAZ geplant gewesen¹⁵⁹. Die Gründe

¹⁵² *Kant*, CILIP (71) 2002, 29.

¹⁵³ Zur technischen Seite von ZaRD siehe *Zöller*, GA 2000, 563, 567; *Kant*, CILIP (71) 2002, 29, 34.

¹⁵⁴ *Kant*, CILIP (71) 2002, 29.

¹⁵⁵ Bundestags-Drucksache 14/2879, 10.03.2000, S. 7.

¹⁵⁶ Bundestags-Drucksache 14/2879, 10.03.2000, S. 7.

¹⁵⁷ Bundestags-Drucksache 14/2879, 10.03.2000, S. 7.

¹⁵⁸ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 59.

¹⁵⁹ Bundestags-Drucksache 16/2946, 16.10.2006, S. 1 ff.

für die Nichtintegration nennt die Bundesregierung trotz einer ausdrücklichen Anfrage der Fraktion FDP nicht¹⁶⁰. Bereits im GTAZ bestand jedoch mit der „AG Ressourcenbündelung“ ein Forum, das zumindest Teilbereiche des heutigen GIZ abdeckte. Die AG befasste sich mit dem Austausch internetbezogener Erkenntnisse und Auswertungsergebnisse und traf Vereinbarungen über ein arbeitsteiliges Vorgehen bei Internetrecherchen¹⁶¹. Daran beteiligt waren BKA, BfV und BND¹⁶². Es ist davon auszugehen, dass diese Arbeitsgemeinschaft im GIZ aufgegangen ist, da sie von der Bundesregierung im Bericht zum „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum – Sachstand 2008“ bei der Aufzählung der aktiven Arbeitsgruppen nicht mehr erwähnt wird¹⁶³.

Das GIZ wurde Anfang des Jahres 2010 neu strukturiert. Es besteht nun mittlerweile aus drei Säulen. Allerdings ist über die zwei neuen Säulen lediglich bekannt, dass diese unter Federführung von BND und BfV stehen¹⁶⁴.

Die erste und wichtigste Säule „Open Sources Intelligence“ hat die Beobachtung und Auswertung einschlägiger Websites zur Aufgabe, um dadurch Informationen zum islamistischen Terrorismus zu erhalten¹⁶⁵. Daneben soll durch eine arbeitsteilige Vorgehensweise der beteiligten Behörden fachliche und technische Expertise zusammengeführt und die vorhandene Sprach- und Wissenskompetenz zur Vermeidung von Doppelarbeit gebündelt werden¹⁶⁶. Das betrifft insbesondere die Nutzung der Islamwissenschaftler und Dolmetscher, die den Sicherheitsbehörden zur Verfügung stehen, die dadurch effektiv bei der Erforschung von propagandistischen islamistischen Internetseiten eingesetzt werden können¹⁶⁷. Die erste Säule, auf die sich hier die weiteren Ausführungen beschränken, wird vom BKA geleitet¹⁶⁸.

Das GIZ ist nach Angaben der Bundesregierung vor allem deshalb wichtig, weil *„die durch das GIZ vorgenommene Beobachtung des offenen Internets [deutlich] zeige, dass die Bedeutung des World Wide Web für die Verbreitung von islamistischer Propaganda und für die Kommunikation*

¹⁶⁰ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 6.

¹⁶¹ Würz, Kriminalistik 2005, 10, 12.

¹⁶² Würz, Kriminalistik 2005, 10, 12.

¹⁶³ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 1 gegenüber S. 5.

¹⁶⁴ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 5. b).

¹⁶⁵ Bundestags-Drucksache 16/5884, 04.07.2007, S. 11.

¹⁶⁶ Bundestags-Drucksache 16/5884, 04.07.2007, S. 11.

¹⁶⁷ „Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. a).

¹⁶⁸ „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 5. b).

*islamistischer und terroristischer Netzwerke weiter an Bedeutung gewinnt. Dies betreffe speziell auch Deutschland, wie die in letzter Zeit gehäuft im Internet festgestellten Propagandabotschaften in deutscher Sprache zeigen [würden]*¹⁶⁹. Zwar wäre es auch möglich, zumindest die auf europäischen Servern liegenden (gehosteten), Webseiten durch Anfrage bei den jeweiligen Provider abzuschalten, doch versprechen sich die Ermittler von einer Beobachtung der Webseiten den Erhalt sehr wertvoller Informationen¹⁷⁰.

Im GIZ arbeiten Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundeskriminalamt (BKA), Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD) und Generalbundesanwalt (GBA) sowie Mitarbeiter des Landes Rheinland-Pfalz zusammen¹⁷¹. Die Geschäftsführung hat das Bundesamt für Verfassungsschutz¹⁷². Ursprünglich waren bei Einrichtung des GIZ 15 Mitarbeiter dort beschäftigt mittlerweile sind es 41¹⁷³. Insgesamt wird eine Zahl von 50 Mitarbeitern angestrebt¹⁷⁴.

Zum sonstigen Aufbau des GIZ kann auf die Ausführungen zum GTAZ verwiesen werden. Auch hier ist es müßig zu erwähnen, dass die Bundesregierung betont, dass das GIZ keine eigene Stelle sei, sondern lediglich eine bestimmte Form der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden in einem bestimmten Aufgabenbereich bezeichne¹⁷⁵.

Seit 2006 gibt es unter der Leitung von Europol das Projekt „Check the Web“, das auf Ressourcenbündelung und Verstärkung der Zusammenarbeit gegen die Nutzung des Internets durch Terroristen abzielt¹⁷⁶. Dabei geht es sowohl um das Aufspüren, die Übersetzung wie auch das Überwachen der Internetseiten. Das Projekt wurde unter Leitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ins Leben gerufen¹⁷⁷. Im Mai 2007 wurde innerhalb des Projekts „check the Web“ ein behördeninternes Portal eingerichtet, über das die Mitgliedstaaten Kontaktinformationen, Links islamistischer Internetseiten und Verlautbarungen islamistischer Organisationen austauschen können¹⁷⁸. Dieses Portal dient als Datenbank für aufgespürte Webseiten von Terroristen und Unterstützern und erlaubt den Partnerstaaten den direkten Zugriff auf die dort

¹⁶⁹ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 2.

¹⁷⁰ Bundestags-Drucksache 16/7769, 16.01.2008, S. 57 (englisch).

¹⁷¹ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 2.

¹⁷² BKA, Das Bundeskriminalamt – Das Profil (01/2008) S. 17.

¹⁷³ Stand: März 2009; Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 2.

¹⁷⁴ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 59.

¹⁷⁵ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 6.

¹⁷⁶ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 5.

¹⁷⁷ „Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Europa gelingt gemeinsam“, Bundestags-Drucksache 16/6042, 29.06.2007, S. 13.

¹⁷⁸ Bundestags-Drucksache 16/6042, 29.06.2007, S. 13.

von den anderen Mitgliedsstaaten eingestellten Informationen¹⁷⁹. Innerhalb von „Check the Web“ fungiert das GIZ als deutscher Ansprechpartner¹⁸⁰.

Das GIZ stellt einen weiteren Baustein in der deutschen Sicherheitsarchitektur hinsichtlich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus dar. Ohne Frage ist das Internet ein wichtiges Kommunikationsinstrument. Das heißt, dass es auch von Terroristen genutzt werden kann. Gleichzeitig stellt das GIZ auch eine konsequente Fortsetzung der institutionalisierten Form der informellen Zusammenarbeit deutscher Sicherheitsbehörden dar, die mit dem GTAZ ihren Anfang genommen hat. Anstatt sich auf den Informationsaustausch durch Behörden zu beschränken, wird ein Zentrum aufgebaut, das zu einer räumlichen und organisatorischen Verknüpfung von Behörden mit völlig unterschiedlichen Aufgabenbereichen führt. Die Bedenken dagegen wurden schon beim GTAZ hinreichend dargelegt. Zu denken geben sollte einem jedoch, dass im gesamtem Bundesgebiet (mit Ausnahme Bayerns) gerade einmal halb so viele Beamte mit der Suche nach der „normalen“ Kriminalität im Internet (einschließlich Staatsschutzdelikte) befasst sind, wie mit der Suche nach Hinweisen zum islamistischen Terrorismus.

Hinsichtlich des GIZ kann zum Teil auf die bereits oben angesprochenen Probleme bezüglich des GTAZ verwiesen werden¹⁸¹. Allerdings ist die Hauptaufgabe des GIZ die Ressourcenbündelung bei der Interüberwachung, insbesondere gibt es keine operativen Maßnahmen. Das heißt, dass GTAZ und GIZ nur sehr eingeschränkt miteinander verglichen werden können

3. Rechtliche Grundlagen der Tätigkeiten im GIZ

Hier soll nun noch abschließend zum GIZ auf die rechtlichen Grundlagen der dortigen Tätigkeit eingegangen werden. Im GIZ wird lediglich das „offene Internet“ ausgewertet und bewertet¹⁸². Also nur solche Webseiten im World Wide Web und sonstigen Internetangebote (Usenet, Newsgroups, IRC oder Mailinglisten), die für die Allgemeinheit frei zugänglich sind. Das betrifft auch Bereiche des Internets, die erst nach einer – allerdings jedermann möglichen – Registrierung (etwa in Diskussionsforen oder Chats) zugänglich sind. Dagegen nehmen die Mitarbeiter im GIZ keinen Zugriff oder Einsicht in zugangsgesicherte Webseiten oder geschlossene Chatgruppen¹⁸³.

¹⁷⁹ Bundestags-Drucksache 16/7769, 16.01.2008, S. 57, Fn. 64 (englisch).

¹⁸⁰ Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 5.

¹⁸¹ s. oben F. III. 5.

¹⁸² Bundestags-Drucksache 16/12089, 03.03.2009, S. 5. „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 5. a).

¹⁸³ Hinsichtlich der Arbeit des BKA im ZaRD wurden öfters Bedenken laut, dass die Mitarbeiter auch auf zugangsgesicherte Webseiten zugreifen würden, vgl.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Aufklärung im Internet durch Sicherheitsbehörden können nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Anfang 2008¹⁸⁴ als weitgehend geklärt angesehen werden. In dem Zugriff auf *zugangsgeschützte Bereiche* des Internet liegt regelmäßig ein Eingriff in Art. 10 GG, wenn der Zugriff gegen den Willen der Kommunikationsbeteiligten erfolgt¹⁸⁵. Dafür findet sich in der Strafprozessordnung bisher auch nach herrschender Meinung, selbst bei Vorliegen eines Tatverdachts, keine spezielle Ermächtigungsgrundlage, da die Generalklausel des §§ 161, 163 StPO nicht bereichsspezifisch ist.¹⁸⁶ Hinsichtlich der Arbeit des BKA reichen dafür die Generalklauseln der § 7 Abs. 1 ggF. iVm § 7 Abs. 2 BKAG nicht mehr aus, da bei einem Zugriff auf zugangsgeschützte Websites gezielt der entgegenstehende Wille des Kommunikationspartners gebrochen wird¹⁸⁷.

Dagegen liegt grundsätzlich kein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts vor, wenn lediglich eine Kenntnisnahme hinsichtlich *öffentlich zugänglicher* Informationen erfolgt, selbst wenn auf diese Weise im Einzelfall personenbezogene Daten erhoben werden können¹⁸⁸. Der Anbieter der allgemein zugänglichen Inhalte erklärt sich nämlich, nach dem Zweck des weltweiten Datennetzes, mit dem Zugriff durch beliebige Dritte einverstanden. Es liegt also eine Einwilligung des Grundrechtsträgers vor, die die Annahme eines Grundrechtseingriffs ausscheiden lässt¹⁸⁹. Rechtsgrundlage für die verdachtsunabhängigen Recherchen im Internet durch das BKA ist nach herrschender Meinung § 2 Abs. 2 Nr. 1 iVm. § 2 Abs. 1 BKAG¹⁹⁰. Dabei handelt

etwa *Kant*, CILIP (71) 2002, 29, 35. Solche Fälle sind jedoch bezogen auf das GIZ bisher nicht bekannt geworden.

¹⁸⁴ BVerfGE 120, 274.

¹⁸⁵ BVerfG, NJW 2008, 822, 835.

¹⁸⁶ *Meyer-Goßner*, § 100a StPO Rn 7; *Zöller*, GA 2000, 563, 575.

¹⁸⁷ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 6; anders jedoch *Zöller* GA 2000, 563, 577, der § 7 Abs. 1 BKAG als ausreichend erachtet. Seine Überlegungen kranken jedoch schon daran, dass er dabei die Zentralstellentätigkeit des BKA (die jedoch gerade auch ausweislich der amtlichen Überschriften in § 2 und §§ 7–13 BKAG geregelt ist) mit der der Tätigkeit des BKA zur Gefahrenabwehr verwechselt (die jedoch allgemein nur in §§ 5, 6 und § 26 BKAG und hinsichtlich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nun in § 4a, §§ 20a–20x BKAG geregelt ist).

¹⁸⁸ BVerfG, NJW 2008, 822, 836; Schaar, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.3. S. 64.

¹⁸⁹ *Zöller*, GA 2000, 563, 569; *Böckenförde*, S. 196f. Für den Bereich der Gefahrenabwehrtätigkeit des BKA im Gebiet des internationalen Terrorismus käme für einen Zugriff auf zugangsgeschützte Systeme § 20k BKAG in Betracht, sofern der Betreiber des Systems im Sinne von §§ 17, 18 BPolG verantwortlich ist, § 20k IV BKAG. Sofern die Zielperson jedoch bloßer Nutzer ist, scheidet ein Zugriff nach § 20k BKAG aus.

das BKA dann aber nicht als Strafverfolgungsbehörde, sondern in seiner Funktion als Zentralstelle.

Allerdings kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Suche im frei zugänglichen Internet ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegeben sein. Dies kann dann der Fall sein, wenn Informationen, die durch Sichtung allgemein zugänglicher Inhalte gewonnen wurden, gezielt zusammengetragen, gespeichert und gegebenenfalls unter Hinzuziehung weiterer Daten ausgewertet werden und sich hieraus eine besondere Gefahrenlage für das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen ergibt¹⁹¹, also wenn die Sicherheitsbehörden durch die gezielte Suche nach allen Informationen über eine bestimmte Person ein umfassendes Persönlichkeitsbild zu erstellen suchen.

Ob eine solche Verknüpfung der allgemein zugänglichen Daten im GIZ tatsächlich erfolgt, ist nicht bekannt. Allerdings würde eine Auswertung der Strukturen von Personen und Gruppierungen im Phänomenbereich des islamistischen Terrorismus eine solche Vorgehensweise doch regelmäßig erfordern, um einen Einblick in diese zu erhalten.

Somit ist für eine solche Vorgehensweise grundsätzlich eine Eingriffsgrundlage erforderlich. Die weiteren Ausführungen dazu beschränken sich auf GBA und BKA. Hinsichtlich der Geheimdienste und Verfassungsschutzbehörden sind regelmäßig andere Normen einschlägig. Es ist dabei zwischen dem präventiven und repressiven Handeln zu unterscheiden. Soweit GBA und BKA zum Zwecke der Strafverfolgung handeln, also zum Beispiel bezüglich einer Straftat nach § 129a StGB ermitteln, ist die StPO der Beurteilungsmaßstab für die Frage der Ermächtigungsgrundlage. Für die Internetaufklärung bei einer Verknüpfung personenbezogener Daten kommen zum einen § 100h Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO und zum anderen die Generalklausel des §§ 161, 163 StPO in Betracht.

Ohne auf die tiefergehenden Fragen hinsichtlich beider Zwangsmaßnahmen einzugehen, setzen beide jedoch das Vorliegen eines Tatverdachts hinsichtlich einer Straftat voraus. Dafür sind tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, die nach der kriminalistischen Erfahrung die Beteiligung der Person an einer strafbaren Handlung als Täter oder Teilnehmer als möglich erscheinen lassen. An einem solchen Tatverdacht wird es jedoch regelmäßig fehlen, wenn lediglich anlassunabhängig, wie im GIZ, das Internet hinsichtlich Informationen über den internationalen Terrorismus durchsucht wird.

Bei präventivem Handeln der Polizei im Bereich der Internetaufklärung wird sich diese regelmäßig jedenfalls auf die Generalklausel in den Polizei-

¹⁹⁰ *Ahlf*, § 7 BKAG Rn 6; *Zöller*, GA 2000, 563, 569.

¹⁹¹ BVerfG, NJW 2008, 822, 836.

gesetzen der Länder stützen können¹⁹². Das BKA konnte sich jedoch bisher nicht auf eine solche Generalklausel stützen. Somit wäre regelmäßig nur § 7 Abs. 2 BKAG verblieben (Handeln des BKA als Zentralstelle), der jedoch zumindest ergänzungsbedürftige Inhalte verlangt, also nicht die aktive Neuerhebung von Daten ermöglicht¹⁹³. Jedoch steht dem BKA mittlerweile, soweit es um die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus geht, eine Generalklausel hinsichtlich der Erhebung personenbezogener Daten in § 20b BKAG zur Verfügung. Da sich das GIZ nur mit dem Phänomenbereich des internationalen beziehungsweise islamistischen Terrorismus beschäftigt, wird § 20b BKAG bei dem Vorliegen einer Gefahr regelmäßig einschlägig sein. Dem GBA steht als reine Strafverfolgungsbehörde im präventiven Bereich selbstverständlich keine Möglichkeit zur Datenerhebung im Internet zur Verfügung.

Somit sind zumindest dem BKA in weitem Umfang die rechtlichen Möglichkeiten zur Durchführung der Arbeit im GIZ im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Der GBA darf im GIZ lediglich bei Vorliegen eines Tatverdachts hinsichtlich einer Straftat tätig werden, wenn es zur Schaffung umfassender Persönlichkeitsbilder kommen soll.

V. Exkurs: Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM)

Wie im Bereich der inneren Sicherheit üblich, werden „gute Ideen“ gerne ausgedehnt. So war es nur eine Frage der Zeit, bis die Idee zur Bekämpfung von Straftaten und der Abwehr von Gefahren in gemeinsamen Zentren der Sicherheitsbehörden auch auf andere Bereiche als den internationalen Terrorismus ausgeweitet werden würde. Ein Beispiel dafür ist das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM). Dies soll hier, jedoch nur in aller Kürze, dargestellt werden. Im Gegensatz zum GIZ und zum GTAZ ist hier nämlich zwar das BKA, nicht jedoch der GBA beteiligt. Eine besondere Form der Zusammenarbeit gibt es also bezüglich des Zentrums nicht. Allerdings arbeitet das GASIM auch anlassbezogen mit dem GTAZ und damit auch dem GBA zusammen. Außerdem ist deshalb ein Blick auf das GASIM zu werfen, da dort einige weitere Gefährdungslagen erkennbar werden und vor allem auch belegbar sind, die auch auf GTAZ und GIZ übertragbar sind.

¹⁹² *Kant*, CILIP (71) 2002, 29, 35.

¹⁹³ s. oben B. II. 3. a) ee) (1).

1. Informelle Zusammenarbeit im Bereich des Ausländer- und Asylrechts

Bereits vor der Errichtung des GASIM gab es auf Bundesebene auf dem Gebiet des Ausländer- und Asylrechts einige Formen informeller Zusammenarbeit. Diese waren zum Teil Vorläufer des GASIM und bestehen zum anderen Teil auch neben diesem weiter.

Zum einen gibt es beim BKA die „*behördenübergreifende Expertenkommission Konsultation zentraler Behörden bei der Erteilung von Visa gemäß Artikel 17 Abs. 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens*“. Diese Kommission befasst sich auf Bitten des Bundesinnenministeriums mit der Frage der fortlaufenden Verbesserung der Durchführung des Konsultationsverfahrens¹⁹⁴. Dies erfolgt im Wege eines gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausches über die Prüfstrategien der beteiligten Sicherheitsbehörden. Neben dem BKA sind das Auswärtige Amt, das BfV, der BND, der MAD, das ZKA und das Bundesverwaltungsamt beteiligt¹⁹⁵.

Daneben besteht, wie bei der Vorstellung des GTAZ bereits dargestellt, innerhalb des GTAZ die „*AG Statusrechtliche Begleitmaßnahmen*“¹⁹⁶. Deren Ziel ist, frühzeitig zu erkennen, ob in konkreten Einzelfällen bei Personen mit islamistisch-terroristischem Hintergrund insbesondere ausländer- oder asylrechtliche Maßnahmen angezeigt sind¹⁹⁷. Beteiligt an der AG Status sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF, Geschäftsführung), das BfV, das BKA und anlassbezogen weitere Behördenvertreter (insbesondere auch der GBA)¹⁹⁸. Wie die Bundesregierung bereits mehrfach ausgeführt hat, kooperiert das noch vorzustellende GASIM anlass- und aufgabenbezogen mit dem GTAZ¹⁹⁹. Gerade bezüglich der AG Status scheinen dabei einige Schnittmengen zu bestehen.

Letztlich gibt es noch das *Informationsboard „Schleusungen über die tschechische Republik“*. Dieses im September 2001 gegründete Informationsboard besteht aus Vertretern von BKA, BND, BfV, BGS (heute BPOL), ZKA und des damaligen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer

¹⁹⁴ Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6.

¹⁹⁵ Bundestags-Drucksache 16/2875, 06.10.2006, S. 6.

¹⁹⁶ s. oben F. III. 2. zur „AG Status“ insbesondere zur eigenen Datei dieser Arbeitsgruppe vgl. auch Bundestags-Drucksache 16/8119, 15.02.2008, S. 1 ff.

¹⁹⁷ Bundestags-Drucksache 16/10007, 18.07.2008, S. 5.

¹⁹⁸ Bundestags-Drucksache 16/8119, 15.02.2008, S. 1 bzw. für die Teilnahme des GBA S. 5.

¹⁹⁹ Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 3; Bundestags-Drucksache 16/8482, 11.03.2008, S. 6.

Flüchtlinge sowie der LKÄ von Sachsen und Bayern²⁰⁰. Darüber sind jedoch keine weiteren Informationen bekannt. Es ist davon auszugehen, dass das Informationsboard „Schleusungen über die tschechische Republik“ mittlerweile im Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) aufgegangen ist.

Direkter Vorläufer des GASIM war das im November 2004 gegründete „Gemeinsame Analyse und Strategiezentrum Schleusungskriminalität“ (GASS). Im Gegensatz zum GASIM waren im GASS jedoch nur das BKA und der damalige BGS (heute BPOL) vertreten. BND und BfV jedoch nur lose verknüpft²⁰¹.

2. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM)

Das Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) hat am 2. Mai 2006 auf den Liegenschaften des BKA in Berlin-Treptow seine Arbeit aufgenommen²⁰². Es ist Teil eines „ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes“ bezüglich der illegalen Migration²⁰³.

Die Schreibart der Bundesregierung sollte nach dem bisher zu GTAZ und GIZ ausgeführtem bekannt sein:

„Es handelt sich bei dem GASIM um keine eigenständige Behörde oder Organisation²⁰⁴. Es ist ein behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum mit dem Ziel der Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration und ihrer Begleit- und Folgeerscheinungen²⁰⁵. Eine Rechtsgrundlage war für die Errichtung des GASIM daher nicht erforderlich²⁰⁶. Vielmehr wurde das GASIM durch das Bundesministerium des Inneren in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen „initiiert“²⁰⁷.“

Aufgaben des Zentrums sind die Sammlung aller verfügbaren Erkenntnisse auf dem Gebiet der illegalen Migration, deren Auswertung und Analyse, die Erstellung von Lagebildern, die internationale Zusammenarbeit, die Analyse von Zusammenhängen der illegalen Migration mit allgemeiner und

²⁰⁰ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 55.

²⁰¹ *Wörlein*, CILIP (90) 2008, 50, 58.

²⁰² *Spang*, Kriminalistik 2007, 95.

²⁰³ Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 1.

²⁰⁴ Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 3.

²⁰⁵ Bundestags-Drucksache 16/2432, 18.08.2006, S. 2.

²⁰⁶ Bundestags-Drucksache 16/2432, 18.08.2006, S. 2.

²⁰⁷ Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 2.

organisierter Kriminalität, illegaler Beschäftigung und Missbrauch von Sozialleistungen, die Initiierung und Unterstützung von Ermittlungsverfahren sowie der Aufbau und die Wahrnehmung einer Frühwarnfunktion²⁰⁸. Es soll durch das GASIM eine „ganzheitliche Analyse der illegalen Migration“ gewährleistet werden²⁰⁹.

Im GASIM sind 40 Mitarbeiter von 8 Bundesbehörden vertreten²¹⁰: Das Bundesministerium des Inneren (BMI, 2 Mitarbeiter), das Bundeskriminalamt (BKA, 12 Mitarbeiter), die Bundespolizei (BPOL, 14 Mitarbeiter), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF, 6 Mitarbeiter), der Bundesnachrichtendienst (BND, 1 Mitarbeiter), die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS, Teil der Zollverwaltung, 2 Mitarbeiter), sowie anlassbezogen das Auswärtige Amt (mit 2 Mitarbeitern) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV, 1 Mitarbeiter)²¹¹.

Ursprünglich oblag die Federführung im GASIM der Bundespolizeidirektion²¹². Nach „Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kooperationsbehörden“ hat die Bundesregierung dies zum Anlass genommen Ende 2008 „konzeptionelle Änderungen“ vorzunehmen²¹³. Die Federführung obliegt danach künftig direkt der Bundespolizei unter Einbindung eines Verbindungsbeamten des BKA.

Wie im GTAZ vollzieht sich auch im GASIM die Zusammenarbeit der Behörden in sieben Foren (beziehungsweise Arbeitsgruppen)²¹⁴:

- Forum 1: „Tägliche Lagebesprechung“ (Geschäftsführung: BPOL)
- Forum 2: „Lagebild Migrationsströme“ (Geschäftsführung: BPOL und BAMF), dessen Aufgaben die Untersuchung aktueller Phänomene (mit Deutschlandbezug), die Erstellung von Handlungsempfehlungen, sowie eine Frühwarnfunktion sind.
- Forum 3: „Werkvertragsverfahren“ (Geschäftsführung: BPOL und FKS), dessen Aufgaben der Abschluss der vom ehemaligen „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität“ initiierten Ermittlungsverfahren sowie die Erstellung eines Lagebilds über die Missbrauchsanfälligkeit des Werkvertragsverfahrens sind.

²⁰⁸ Bundestags-Drucksache 16/2420, 18.08.2006, S. 2.

²⁰⁹ Spang, Kriminalistik 2007, 95.

²¹⁰ Stand Ende 2007.

²¹¹ Bundestags-Drucksache 16/8482, 11.03.2008, S. 3.

²¹² Spang, Kriminalistik 2007, 95, 97.

²¹³ Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 2.

²¹⁴ Übersicht über die Foren aus Bundestags-Drucksache 16/8482, 11.03.2008, S. 1, 2 und S. 3; ausführlicher zu den Aufgaben der Foren Spang, Kriminalistik 2007, 95, 96 f.

- Forum 4: „Nachrichtendienstlich-taktische und -strategische Lage“ (Geschäftsführung: BND)
- Forum 5: „Strategische Konzepte im Phänomenbereich illegale Migration“ (Geschäftsführung BKA)
- Forum 6: „Migration – Aufenthalt – Kooperation – Infopool“ (Geschäftsführung: BAMF), dessen Aufgabe die Verbesserung der Behördenkooperation und Aufbau eines Informationspools zur Zusammenfassung und Analyse relevanter migrations- und aufenthaltsspezifischer Informationen – mit Zugang für Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden ist.
- Forum 7: „Operative Maßnahmen im Zusammenhang mit illegaler Migration“ (Geschäftsführung: BPOL), dessen Aufgaben die Umsetzung von Informationen in Erkenntnismitteilungen und Fahndungshinweise, Initiierung gezielter überörtlicher bzw. behördenübergreifender Einsätze/operativer (Sofort-)Maßnahmen, Initiierung und Unterstützung von Ermittlungsverfahren sowie Durchführung von Prüfverfahren für das BAMF (Aufenthalt), FKS (illegale Arbeitsaufnahme) und Auswärtigem Amt (Visaerteilung) sind.

3. Kritik und Bedenken hinsichtlich des GASIM

Im Endeffekt könnten hier dieselben Bedenken geltend gemacht werden wie oben bereits bezüglich des GTAZ²¹⁵. Es handelt sich zwar nicht um eine Behörde, weswegen es keine Rechtsgrundlage für die Errichtung, keinen verantwortlichen Ansprechpartner, keine Statistiken und kein eigenes Budget bezüglich des GASIM gibt. Dafür hat das GASIM aber auch keine Weisungsbefugnis, kein Recht operative Maßnahmen auszuführen, keine eigene gemeinsame Datei. Vielmehr erfolgt der Informationsaustausch, die Durchführung operativer Maßnahmen, die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten auf der Grundlage der für die jeweilige Behörde geltenden Gesetze. Soweit die Sprachregelung der Bundesregierung.

Genauer betrachtet sieht es doch auch hier etwas differenzierter aus. Dies wurde beim GTAZ bereits größtenteils dargelegt. Doch sind hinsichtlich des GASIM noch einige weitere Punkte zu nennen, die im Gegensatz zu einigen Überlegungen hinsichtlich des GTAZ auch belegt werden können.

Interessant ist zum einen die Sprachregelung der Bundesregierung zur *operativen Tätigkeit* des GASIM – wohlgermerkt innerhalb einer Wahlperiode. Während es im August 2006 klar und abschließend hieß „*das GASIM führt keine operativen Maßnahmen durch*“²¹⁶, wurde es mit der Zeit etwas

²¹⁵ s. oben F. III. 4.

²¹⁶ Bundestags-Drucksache 16/2420, 16.08.2006, S. 4.

weniger deutlich. Im März 2008 heißt es nun *„das GASIM selbst führt keine operativen Maßnahmen durch. Die Arbeitsergebnisse des GASIM können im Rahmen von Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden“*²¹⁷. Und Anfang 2009 dann *„das GASIM führt keine eigenen operativen Maßnahmen durch. Es leistet mit seinen Auswerteerkenntnissen Unterstützung von operativen Maßnahmen zuständiger Behörden“*²¹⁸.

Die letzte Aussage kam allerdings unter dem Druck der bereits oben angesprochenen – *„Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen einzelner Kooperationsbehörden [im GASIM]“* zustande. Denn nach Informationen eines Mitarbeiters im GASIM, der in der ARD-Sendung *„Report Mainz“* zu Wort kam, werden im GTAZ *„Informationen angereichert, Ermittlungsverfahren vorbereitet, teilweise sogar begleitet und mit Polizeidienststellen weitere Ermittlungsergebnisse geplant“*²¹⁹. Gleichlautende Äußerungen tätigte auch der damalige Leiter der Bundespolizei im GASIM *Thomas Spang*: *„Erkenntnisse der Bundespolizeidirektion werden mit denen der anderem im jeweiligen Forum vertretene Behörden abgeglichen, bewertet angereichert und weitgesteuert“*²²⁰, außerdem *„werden auch operative Sachverhalte mit dem Ziel der Initiierung von Ermittlungsverfahren und präventiven Maßnahmen bearbeitet“*²²¹, wobei die *„operative Auswertung nicht zu unterschätzen ist [... vielmehr] wurde ein operativer Mehrwert für den Geschäftsbereich der Bundespolizei hergestellt“*²²². Die Bundesregierung kommentiert dies nicht inhaltlich, sondern bemerkt zu dem Bericht lediglich, dass es sich um eine *„nicht autorisierten Veröffentlichung eines einzelnen Beamten der Bundespolizei in einer Fachzeitschrift handele“*²²³.

Im Endeffekt bestätigen die beiden Aussagen der am GASIM beteiligten Personen die bereits beim GTAZ geäußerte Kritik. Natürlich handelt das GASIM nicht selbst bei operativen Maßnahmen, denn es fehlt allein schon unter den beteiligten Behörden an einer Hierarchie- und Weisungsstruktur. Allerdings werden die operativen Maßnahmen im GASIM geplant, vorbereitet, im Nachhinein analysiert und die Ergebnisse gemeinsam ausgewertet. Durchgeführt werden die Maßnahmen von einer oder mehreren Behörden auf Grundlage deren jeweiligen Gesetze. Damit hat die Bundesregierung

²¹⁷ Bundestags-Drucksache 16/8482, 11.03.2008, S. 5.

²¹⁸ Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 5.

²¹⁹ Das Erste, REPORT MAINZ vom 29.09.2008 21:45 Uhr; ein Protokoll des Wortlauts des Berichts findet sich auf www.swr.de/report/presse/-/id=233454/nid=233454/did=3886054/1c1pltk/index.html.

²²⁰ *Spang*, Kriminalistik 2007, 95, 96.

²²¹ *Spang*, Kriminalistik 2007, 95.

²²² *Spang*, Kriminalistik 2007, 95, 98.

²²³ Bundestags-Drucksache 16/8482, 11.03.2008, S. 2.

zwar in ihren Darstellungen alles ordnungsgemäß erläutert. Dennoch bleibt die Frage, ob es zwischen der momentanen Vorgehensweise im GASIM und eigenen operativen Maßnahmen einen wesentlichen Unterschied gibt.

Bedenken wurden auch bezüglich dem Thema *Datenschutz* im GASIM laut. Bereits bezüglich des GTAZ hatte der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Weitergabe einer Vielzahl personenbezogener Daten ohne Rechtsgrundlage von BPOL und BKA an das BfV bemängelt²²⁴. Auch im GASIM soll es zu einer Weitergabe von Daten ohne Rechtsgrundlage nach den Informationen des ARD-Magazins „*Report Mainz*“ gekommen sein²²⁵. Dabei bleibt es nicht bei bloßen Behauptungen eines anonymen Informanten. Das BKA hat in einem vom Bundesministerium des Inneren (BMI) angeforderten internen Schreiben vom 29. November 2007 ähnlich lautende Vorwürfe erhoben²²⁶. Die Bundesregierung hat bestätigt, dass in dem Schreiben unter anderem der Vorwurf erhoben wird „*dass auch nicht freigegebene Daten des Bundesnachrichtendienstes Behörden innerhalb und außerhalb des GASIM zur Verfügung gestellt worden sind*“²²⁷. Daneben, dass im „*Forum 1* („*tägliche Lagebesprechung*“) *personenbezogene Daten aus aktuellen Ermittlungsverfahren – zum Teil ohne Kenntnis der für das Ermittlungsverfahren zuständigen Behörde – an die Kooperationspartner des Forum 1 (und damit im Ergebnis an alle im GASIM vertretenen Behörden) verteilt wurden bzw. werden*“²²⁸. Das Bundesministerium des Inneren tut die Vorwürfe des BKA lediglich als „*Behördenneifersüchte*“ ab²²⁹.

Gleichzeitig zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass die Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) nicht zu einer schnellen Aufklärung der Vorgänge beiträgt. Zwar hat der BfDI vom 11. bis zum 13. November 2008 seinen ersten(!) Beratungs- und

²²⁴ *Schaar*, 21. Tätigkeitsbericht BfDI 2005–2006, Nr. 5.1.4, S. 65.

²²⁵ Wortlaut des Berichtes in Das Erste, REPORT MAINZ vom 29.09.2008 21:45 Uhr: „Das Thema Datenschutz wird im GASIM gar nicht ernst genommen, es werden dort sowohl Daten erhoben als auch gespeichert als auch abgeglichen und auch weitergegeben. Zum Teil werden die Informationen des Bundesnachrichtendienstes einfach auf den Schreibtischen der Polizei abgelegt. Der Polizist recherchiert dann in den eigenen Datensystemen zu diesen Personen“.

²²⁶ Die ersten Hinweise zu dem Brief finden sich wiederum im Bericht in Das Erste, REPORT MAINZ vom 29.09.2008 21:45 Uhr. Die Bundesregierung hat die Existenz des Briefes sowie große Teile des in dem Bericht vorgetragenen Inhalts in der Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 2 ff. bestätigt.

²²⁷ Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 3.

²²⁸ Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 5.

²²⁹ Der damalige Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren *August Hanning* in Das Erste, REPORT MAINZ vom 29.09.2008 21:45 Uhr.

Kontrollbesuch im GASIM durchgeführt. In dem am 21. April 2009 herausgegebenen 22. Tätigkeitsbericht des BfDI waren die Daten bezüglich des GASIM jedoch noch nicht ausgewertet²³⁰. Es werden also zwei weitere Jahre ins Land gehen, bis der BfDI dazu Stellung nehmen wird²³¹.

Schlussendlich bemängelt das BKA auch in dem Schreiben an das Bundesministerium des Inneren, dass es einige im GAIM behandelte Sachverhalte hinsichtlich des Trennungsgebotes kritisch sehe²³². Leider sind dazu keine tiefgehenden Informationen vorhanden, doch bestätigen sich auch damit aus interner Sicht der Mitarbeiter im GASIM die bereits hinsichtlich des GTAZ geäußerten Befürchtungen.

So zeigt sich auch am Beispiel des GASIM, dass eine institutionalisierte Form der informellen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden eine Vielzahl von rechtlichen Fragen aufwirft und eine neue Gefährdungslage für die Grundrechte der Bürger schafft. Welche Auswirkungen diese neue Form der Zusammenarbeit auf die Arbeit von BKA und GBA hat, ist am Ende dieses Kapitels eingehend zu erörtern.

VI. Exkurs: Aufbau eines gemeinsamen Zentrums zur Überwachung der Telekommunikation im Bundesverwaltungsamt

Der Aufbau gemeinsamer Zentren kommt wie gesehen in Mode. So gibt es bereits Pläne für weitere räumliche Zusammenlegung bisher getrennter Einrichtungen²³³. Die neuste Entwicklung betrifft den Bereich der Telekommunikationsüberwachung durch die Sicherheitsbehörden. In der Bundesrepublik Deutschland unterhalten 38 Polizei und Nachrichtendienste des Bundes und der Länder fast 80 Telekommunikationsüberwachungsanlagen (TKÜ-Anla-

²³⁰ *Schaar*, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, Nr. 4.2.3, S. 52.

²³¹ So zumindest bleibt es zu hoffen. Vgl. die nicht erneut aufgegriffenen Bedenken des BfDI zum GTAZ und der Übermittlung an ausländische Behörden im 22. Tätigkeitsbericht 2005 und 2006 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

²³² Bundestags-Drucksache 16/11636, 21.01.2009, S. 3.

²³³ Vergleiche auch die Pläne im Bundesverwaltungsamt (BVA) alle wichtigen nationalen Systeme und Datenbestände der Inneren Sicherheit (insb. das Ausländerzentralregister, das Schengener Informationssystem, das Visa Information System (VIS), den Biometrieserver des BVA sowie das automatisierte Sichtvermerkverfahren (mit den Bestandteilen Visa Datei, Visa Dezentral und Visa Online) in eine gemeinsame Plattform zu integrieren und so die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern. Dies wird seit 2006 im BVA unter dem Namen „Reengineering der Plattformen Innere Sicherheit“ (RISP) geplant. Bundestags-Drucksache 16/9887, 15.07.2008, S. 1.

gen)²³⁴. Dies ist natürlich einerseits kostenintensiv und die Systeme sind teilweise technisch veraltet beziehungsweise untereinander inkompatibel. Andererseits ist dies natürlich zum einen Ausdruck und Folge des föderalistischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, also der Aufteilung des Staates in Bund und Länder (gerade und insbesondere im Bereich der Polizei) und zum anderen Ausdruck des Trennunggebotes, also der Abgrenzung zwischen der Polizei und den Geheim- beziehungsweise Nachrichtendiensten.

Dennoch wird nach den Vorgaben des Bundesministeriums des Inneren seit September 2009 die Telekommunikationsüberwachung für Bundeskriminalamt (BKA) und Bundespolizei (BPOL) zentral im Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln durchgeführt²³⁵. Pläne zur späteren Einbindung von Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und Bundesnachrichtendienst (BND) sowie der Polizeien und Verfassungsschutzämter der Länder bestanden bereits²³⁶, wurden jedoch nach dem Regierungswechsel im Jahr 2009 erst einmal auf Eis gelegt²³⁷.

In der Sprachregelung des Bundesministeriums des Inneren heißt das, dass „*man verstärkt Anstrengungen unternehmen möchte, um die zersplitterte TKÜ-Landschaft der Sicherheitsbehörden zu harmonisieren und zu bündeln*“²³⁸. Nicht überraschend ist daher auch, dass aus Sicht des Bundesministeriums des Inneren keine gesetzliche Grundlage (bis auf eine gegebenenfalls notwendige Präzisierung der Technischen Richtlinie TKÜ²³⁹) für die Zusammenlegung erforderlich ist²⁴⁰. Es handelt sich lediglich um eine interne Organisationsmaßnahme des BMI im Rahmen seiner exekutiven Verantwortlichkeit²⁴¹.

In technischer Hinsicht ist die Zentralstelle zur Telekommunikationsüberwachung beim BVA in zwei Zentren aufgeteilt. Ein „Kompetenzzentrum-TKÜ“, das sich für die Bündelung der Konzeptions-, Planungs- und Forschungsaktivitäten zur TKÜ verantwortlich zeigt, und ein „Servicezentrum-TKÜ“, das die benötigte Infrastruktur betreiben soll, also die tatsächliche Telekommunikationsüberwachung für BKA und BPOL durchführen soll²⁴². Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass die „*Ausleitung von*

²³⁴ Holzberger, CILIP (90) 2008, 62, 63.

²³⁵ Koch, Süddeutsche, 14.09.2009.

²³⁶ Bundestags-Drucksache 16/10137, 19.08.2008, S. 7 und S. 8.

²³⁷ Bundesinnenminister Thomas de Maizière im RBB-Inforadio Programm Zwölfzweiundzwanzig am 06.02.2010.

²³⁸ Bundestags-Drucksache 16/10137, 19.08.2008, S. 3.

²³⁹ Gemeint ist wahrscheinlich die TKÜV. Ausführlich zur Telekommunikationsüberwachungsverordnung, Pernice, DuD 2002, 207.

²⁴⁰ Bundestags-Drucksache 16/7436, 07.12.2007, S. 4.

²⁴¹ Bundestags-Drucksache 16/7436, 07.12.2007, S. 2.

*Telekommunikationsinhalten und Verkehrsdaten nur an den jeweiligen Bedarfsträger erfolgt, aufgrund dessen Antrag es zur Erhebung der Daten kam*²⁴². Die rechtliche Verantwortung trägt weiterhin die auftraggebende Behörde, ebenso wie die Auswertung nur durch diese erfolgt²⁴⁴. Dabei wird das Servicezentrum-TKÜ *„die Daten für die jeweiligen Sicherheitsbehörden jeweils organisatorisch und technisch voneinander getrennt verarbeiten“*, um insbesondere das Trennungsgebot zu wahren²⁴⁵.

Mit kritischen Anmerkungen muss man sich bisher noch zurückhalten, da die genaue Ausgestaltung durch das Bundesministerium des Inneren, da es sich um eine organisatorische Angelegenheit handelt, noch nicht in allen Details bekannt ist. Außerdem hält sich die Bundesregierung bei der öffentlichen Auskunft über Themen, die auch die Nachrichtendienste betreffen, zurück, da sie dafür nur Stellung in den zuständigen parlamentarischen Gremien bezieht.

Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI), der nicht im Aufbaustab vertreten war, wurde jedoch seitens des BMI über das Vorhaben informiert²⁴⁶ und hat dazu im neusten Tätigkeitsbericht einige Anmerkungen verfasst. Danach sei die rein logische Trennung der Speichermedien über die Speichersoftware bei der Speicherung der Unterstützungsleistung des BVA für die verschiedenen Sicherheitsbehörden nicht akzeptabel²⁴⁷. Eine solche *„rein logische Trennungen von Daten lassen sich nämlich ohne größeren Aufwand wieder aufheben“*, was angesichts der Bedeutung des Trennungsgebotes nicht ausreicht²⁴⁸. Weitere Kritikpunkte sind die Frage der nur beschränkt geplanten Weisungsgebundenheit der Mitarbeiter im Servicezentrum-TKÜ und die Frage der Protokollierung der technischen Unterstützungshandlungen, sowie die Einbindung des BfDI selbst²⁴⁹.

Auch an diesem Beispiel zeigt sich, dass die räumliche Zusammenführung von zumindest Teilbereichen der Sicherheitsbehörden neue Probleme mit sich bringt. Dabei ist zu beachten, dass das BKA in großem Umfang im dem geplanten Servicezentrum-TKÜ auch Telefonüberwachung im Auftrag des GBA durchführen wird, beziehungsweise zumindest im Rahmen der Sachleitungsbefugnis des GBA nach der Strafprozessordnung bei Strafverfolgungstätigkeiten.

²⁴² Bundestags-Drucksache 16/10137, 19.08.2008, S. 2.

²⁴³ Holzberger, CILIP (90) 2008, 62, 63.

²⁴⁴ Holzberger, CILIP (90) 2008, 62, 63.

²⁴⁵ Bundestags-Drucksache 16/10137, 19.08.2008, S. 4.

²⁴⁶ Bundestags-Drucksache 16/10137, 19.08.2008, S. 6.

²⁴⁷ Schaar, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, Nr. 4.2.1, S. 50.

²⁴⁸ Schaar, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, Nr. 4.2.1, S. 50.

²⁴⁹ Schaar, 22. Tätigkeitsbericht BfDI 2007–2008, Nr. 4.2.1, S. 50.

VII. Fazit zur institutionalisierten informellen Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Nach diesem Überblick über die drei wichtigsten Zentren nämlich das Gemeinsame Terrorismus Abwehrzentrum, das Gemeinsames Internetzentrum und das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration zeigt sich, dass es gerade im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus zu einer immer stärkeren Zentralisierung bei den Sicherheitsbehörden kommt. Das nicht nur durch die Verlagerung von Kompetenzen von den Ländern zum Bund, sondern auch durch die Vernetzung der so schon zentralisierten Behörden untereinander.

Hinsichtlich GTAZ, GIZ und GASIM sollte nicht außer acht gelassen werden, dass sich alle drei Zentren in Laufnähe zueinander in Berlin-Treptow befinden. Das BKA hat dort außerdem eine Abteilung des Polizeilichen Staatsschutzes eingerichtet. Daneben ist in Berlin auch extra die Abteilung „Terrorismus“ des Bundesministeriums des Inneren angesiedelt. Allein nur räumlich betrachtet fokussiert sich also die politisch vielfach sogenannte „Terrorismusbekämpfung“ auf einen räumlich sehr kleinen Bereich.

Die wesentlichen Bedenken gegen die Form der Zusammenarbeit in den drei Zentren – zumindest ohne jede gesetzliche Grundlage – wurden bereits oben, insbesondere zum GTAZ, ausführlich dargelegt. Die Darstellungen zum GASIM bestätigen gerade im Bereich der operativen Auswertung und des Datenschutzes die bereits beim GTAZ geäußerten Bedenken. Daher ist hier auch nicht noch einmal darauf einzugehen. Vielmehr ist hier der Frage nachzugehen, wie sich diese neuen informellen Kooperationsformen auf das Verhältnis von GBA und BKA ausgewirkt haben und Prognosen darüber anzustellen, wie sie sich in Zukunft auswirken werden.

Zwar ist diese besondere Art von informellen Kooperationsformen auch für BKA und GBA nicht neu. Vielmehr haben sie etwa schon seit Anfang der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts im Bereich des nationalen Terrorismus zusammen gearbeitet, was schlussendlich in der Gründung der „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ mündete.

Im Bereich des internationalen Terrorismus beginnt jedoch die informelle Zusammenarbeit erst etwa Ende des Jahres 2000 mit der Einrichtung der sogenannten „Informationsboards“ und erlebt dann begünstigt durch den 11. September 2001 einen sprunghaften Anstieg. Insbesondere die Gründung der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ und die „Besondere Aufgaben Organisation-USA“ waren dabei Vorreiter für die Schaffung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums, getreu dem Motto des damali-

gen Bundesinnenministers Otto Schily „*Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen*“²⁵⁰.

Fragt man sich, ob diese Art der Zusammenarbeit von BKA und GBA neue Impulse bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus gebracht hat, muss man tiefer gehen. Das BKA weiß jedenfalls in seiner Selbstdarstellung vier Jahre nach dem Start des GTAZ zu berichten, dass „*die Einbindung der Anklagebehörde in ein Terrorismusabwehrzentrum international ein Novum darstellt und die Strafverfolgung intensiviert*“²⁵¹.

Das kann man mit Daten weder belegen noch widerlegen, da – wie bereits oben dargelegt – keine Statistiken bezogen auf das GTAZ geführt werden. Es lässt sich also nicht objektiv feststellen, ob die Zusammenarbeit im GTAZ einen signifikanten Beitrag zur Strafverfolgung im Bereich des internationalen und speziell des islamischen Terrorismus gebracht hat. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass das Konzept des persönlichen Kontakts dazu beitragen kann, Kompetenzkonflikte möglicherweise einfacher und schneller zu lösen. Auch bei der Bewertung von Sachverhalten kann die gleichzeitige Anwesenheit von Polizeibehörde und Staatsanwaltschaft zu einer umfassenderen, da von verschiedenen Blickwinkeln erfolgenden, Ergebnissuche beitragen. Schlussendlich könnte auch durch die engere Zusammenarbeit bei der Ausführung operativer Maßnahmen, also vor allem dem Einsatz von Zwangsmitteln aus der Strafprozessordnung, die Effizienz der Maßnahmen gesteigert werden.

Allerdings gibt es auch vielfach Stimmen, die die Effizienz einer Vernetzung gerade im öffentlichen Bereich nicht so allzu hoch einschätzen. Es wird sogar befürchtet, dass aufgrund der starren Ausgestaltung der Gesetze und der „Behördeneifersüchteleien“ solche Netzwerke nur Mittel dafür sind, die Kriminalitätsfurcht der Menschen hinsichtlich des internationalen Terrorismus zu beschränken²⁵², die teilweise von den selben Behörden durch ihre oft unsubstantiierten Äußerungen in den Medien geschürt wurde. So könnte es sein, dass die Rede von „Vernetzung“ Netzwerkstrukturen nur suggeriert, wo sie empirisch gar nicht gegeben oder nicht handlungsfähig sind²⁵³. Das sind jedoch nur Spekulationen. Eine unabhängige Evaluierung der Effizienz der Zusammenarbeit im GTAZ wird es in absehbarer Zeit wohl nicht geben. Viel eher wird in Zukunft wohl der Ruf nach weiterer Zentralisierung laut werden.

²⁵⁰ Otto Schily, in: Bundeskriminalamt, Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, S. 7.

²⁵¹ BKA, Das Bundeskriminalamt – Das Profil, (01/2008) S. 17.

²⁵² Stegmaier/Feltes, APuZ 12/2007, 18, 23.

²⁵³ Stegmaier/Feltes, APuZ 12/2007, 18, 24.

Bereits hinsichtlich der Zusammenarbeit von GBA und BKA im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren wurde davon gesprochen, dass das BKA zunehmend eine stärkere Position bei der Zusammenarbeit mit dem GBA im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus erlangt hat. Erste Anhaltspunkte, dass sich diese Entwicklung auch im Bereich des GTAZ und GIZ fortgesetzt hat, liegen schon in faktischen Gegebenheiten begründet. Die personelle starke Zentralisierung und das Übergewicht an Beamten und Mitarbeitern des BKA in Berlin gegenüber gerade einmal einem Vertreter der Bundesanwaltschaft liefern ein erstes Indiz für die Vormachtstellung des BKA.

Auch sind sowohl GIZ als auch GTAZ von ihrer Grundausrichtung präventive Zentren. Es geht vor allem darum, Anschläge in der Zukunft zu verhindern. Dies ist aber Aufgabe der Nachrichtendienste und der Polizei und dabei eben nicht zuletzt des BKA. Die Strafverfolgung ist dabei grundsätzlich ein Anhängsel der eigentlich präventiv ausgerichteten Tätigkeit. Auch wenn, das darf nicht vergessen werden, die §§ 129a ff. StGB gerade dafür eingeführt wurden, ein „modernes Strafrecht“ zu schaffen, das sich den „neuen Bedrohungslagen“ durch eine Abkehr von der nur reaktiven Grundrichtung entgegenstellt.

In der Zusammenschau der Entwicklungen ist das BKA durch seine originären Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung und durch die Gefahrenabwehrkompetenzen im Bereich des internationalen Terrorismus immer weniger auf die Zusammenarbeit mit dem GBA angewiesen. Dabei ist zu bedenken, dass gerade im Bereich des internationalen Terrorismus die Durchführung von Hauptverhandlungen zahlenmäßig absolut unbedeutend ist und auf wenige (öffentlichkeitswirksame) Prozesse beschränkt ist. Daneben bietet die Stellung des BKA selbst im Bereich der gerichtlichen Hauptverhandlung noch Einwirkungsmöglichkeiten, da durch die Steuerung der Ermittlungstätigkeit der Ausgang der Hauptverhandlung mitbestimmt werden kann²⁵⁴.

Es scheint so als trage auch die Einrichtung von GTAZ und GIZ dieser Entwicklung letztlich Rechnung und mache das BKA zu dem Hauptakteur des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus und degradiere den GBA zu einer reinen Anklagebehörde.

²⁵⁴ Dazu *Brüning*, ZIS 2006, 29, 30; *Weiler*, GA 1994, 561, 562; *Rüping*, ZStW 95 (1983) 894, 902; *Schlothauer*, in: Widmaier/Barton, Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, B. § 3 I. Rn 1.

G. Rechtsschutz in Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus

Das letzte Kapitel bei der Betrachtung der Zusammenarbeitssituationen ist dem für den Betroffenen eines terroristischen Ermittlungsverfahrens regelmäßig wichtigsten Abschnitt gewidmet: der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in Zusammenarbeitssituationen von BKA und GBA.

Rechtsschutz in einem weiten Sinne gewährt das sich an ein „erfolgreiches“ Ermittlungsverfahren anschließende gerichtliche Zwischen- und Hauptverfahren. Dort wird vom unabhängigen Gericht überprüft, ob sich der von der Staatsanwaltschaft bejahte hinreichende Tatverdacht tatsächlich bestätigt und mehr noch, ob die in der Anklage vorgebrachten Inhalte zur Überzeugung des Gerichts festgestellt werden können. Im Zwischen- und Hauptverfahren in Verfahren mit terroristischem Bezug ist das BKA, wie oben aufgezeigt, nur peripher beteiligt. Mangels spezifischer Zusammenarbeitssituationen ist dieser Bereich hier nicht besonders zu vertiefen. Allerdings ist in gebotener Kürze auf einige Aspekte der Ausgestaltung der Hauptverhandlung in „terroristischen“ Strafsachen einzugehen, da es in solchen Verfahren doch von der strafprozessualen Ausgestaltung, insbesondere der Rechte der Verteidigung, einige wesentliche Unterschiede gibt, auf die der Vollständigkeit halber hinzuweisen sein wird.

Das Schwergewicht dieses Kapitels liegt jedoch auf der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in Ermittlungsverfahren von GBA und BKA im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus. Dabei ist insbesondere der Frage nachzugehen, ob es bedeutende Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung des Rechtsschutzes in Verfahren bezüglich des internationalen Terrorismus gibt und worin die Ursachen dafür liegen. Auch dem bereits öfters zitierten Vorwurf eines „Sonderrechts für Terroristen“ soll hier nachgegangen werden.

Durch die neuen Kompetenzen des BKA im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus, dessen Aktionsbereich sich in großen Teilen mit der Strafverfolgung insbesondere hinsichtlich § 129a ggf. iVm § 129b StGB überschneiden kann, kommt die Betrachtung nicht umhin, auch auf die Ausgestaltung des dortigen Rechtsschutzsystems genauer einzugehen.

Nun könnte dieses Kapitel wie schon zu Beginn des Abschnitts über die Zusammenarbeit von BKA und GBA mit der Feststellung beginnen, dass bei einer flüchtigen Betrachtung des Rechtsschutzsystems keine Unterschiede zwischen dem auf Bundes- und dem auf Landesebene bestehen können. Schließlich sind im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren allein die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz maßgeblich. Diese unterscheiden jedoch hinsichtlich der Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Grunde nicht danach, wer ermittelnde Staatsanwaltschaft und Anklagebehörde ist.

So richtig diese Prämisse bei der Ausgestaltung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens war, das für alle Staatsanwaltschaften *de lege* gleich ausgestaltet ist, so stimmt diese nicht mehr vollständig, wenn man den Bereich des Rechtsschutzes betrachtet. Schon Normen wie § 169, § 305 Abs. 5 StPO, oder § 120, § 135 Abs. 2 GVG auf Ebene des geschriebenen Rechtes zeigen, dass im Bereich der Zuständigkeit des GBA, nicht erst bei der Auslegung oder praktischen Gesetzesanwendung, Unterschiede hinsichtlich des Rechtsschutzes bestehen.

I. Gerichtlicher Rechtsschutz außerhalb der strafrechtlichen Hauptverhandlung

Als erstes ist auf die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes außerhalb des strafrechtlichen Hauptverfahrens, also speziell auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im von GBA geführten Ermittlungsverfahren näher einzugehen.

1. Ausgestaltung des Rechtsschutzes im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Wie oben ausgeführt, ist das Ermittlungsverfahren gerade in Verfahren betreffend den internationalen Terrorismus von besonderer Bedeutung. In gesteigertem Maß ist daher auch die Ausgestaltung des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden von Bedeutung. Der Gesetzgeber hat gerade im Bereich des Staatsschutzstrafrechts, dem die wichtigsten Normen zum internationalen Terrorismus zuzurechnen sind, einige Besonderheiten getroffen, auf die hier genauer einzugehen sein wird. Außerdem ist wie auch schon bei der Betrachtung des Ermittlungsverfahrens als solchem der Frage nachzugehen, wie sich hier die praktische Auslegung und Ausgestaltung durch die beteiligten Akteure tatsächlich darstellt.

Rechtsschutz in einem weiteren Sinne bedeutet, dass der Bürger eine tatsächlich wirksame und möglichst lückenlose, insgesamt *wirkungsvolle*

gerichtliche Kontrolle verlangen kann¹. Vermittelt und gesichert wird dieses Recht durch Art. 19 Abs. 4 GG². Aus diesem folgt auch, dass Hoheitsakte, soweit sie durch das Recht vollständig determiniert sind, im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständiger richterlicher Rechtskontrolle unterzogen werden müssen³. Dass dieser Grundsatz keineswegs so eindeutig ist, wie er auf den ersten Blick scheint, wird gleich deutlich, wenn man sich dem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und den dortigen Rechtsschutzgarantien zuwendet.

a) Rechtsschutz gegen das Ermittlungsverfahren an sich

aa) Grundsatz

Nach herrschender Meinung und mittlerweile auch verfassungsgerichtlich bestätigt besteht gegen die *Einleitung* und *Fortführung eines Ermittlungsverfahrens* durch die Staatsanwaltschaft keine Rechtsschutzmöglichkeit. Bei diesen Akten handelt es sich dabei nicht um „*Justizverwaltungsakte*“⁴. Rechtsschutz über § 23 EGVGV greift nicht ein, da dadurch keine „*Regelung*“ im Sinne von Absatz 1 Satz 1 getroffen wird⁵. Das gilt ohne Ausnahme auch für Ermittlungsverfahren des GBA.

Zwar sieht Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich einen Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz vor, dies bedeutet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht „*sofortigen*“ Rechtsschutz, sondern Rechtsschutz „*in angemessener Zeit*“⁶. Dieser erfolgt dann im Rahmen eines aufgrund einer Anklage erfolgenden gerichtlichen Verfahrens. Das Ermittlungsverfahren stellt sich seiner Natur nach als ein vorbereitendes Verfahren dar, in dem es dem Einzelnen regelmäßig zugemutet werden könne, bis zum Abschluss der Ermittlungen abzuwarten, es sei denn die Einleitung oder Durchführung eines Ermittlungsverfahrens stellt sich als objektiv willkürliches Handeln dar⁷.

¹ Enders, in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 19 GG Rn 74.

² BVerfG, NJW 1959, 475; BVerfG, NJW 1973, 1491; BVerfG, NJW 1976, 513; BVerfG, NJW 1988, 1255; BVerfG, NJW 2002, 2456; BVerfG, NJW 2005, 2289; BVerfG, NJW 2007, 1117; BVerfG, NJW 2007, 2464.

³ Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Art. 19 GG Rn 183 m. w. N.

⁴ BVerfG, NStZ 2004, 447; Meyer-Göfner, § 23 EGGVG, Rn 9; Beulke, Strafprozessrecht Rn 321; Kissel/Mayer, § 23 EGGVG, Rn 40.

⁵ Meyer-Göfner, § 23 EGVGV Rn 9.

⁶ BVerfG, NStZ 1984, 228, 229.

⁷ BVerfG, NStZ 2004, 447. Zu den Ausnahmen bei Willkür, Böttcher, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 112 m. w. N.

Auch wenn sich die Führung eines Ermittlungsverfahrens über lange Zeit hinzieht, was für den Betroffenen oftmals eine erhebliche Belastung darstellen kann, gilt nichts anderes. Ein *Anspruch auf Erlass einer Abschlussverfügung durch die Staatsanwaltschaft* im Ermittlungsverfahren gibt es nicht⁸. Einer möglichen überlangen Verfahrensdauer kann allenfalls im Rahmen der Strafzumessung Rechnung getragen werden, nur in Ausnahmefällen kann eine sehr lange Verfahrensdauer dazu führen, dass die Fortführung eines Verfahrens schlechthin nicht mehr hinnehmbar ist und ein Verfahrenshindernis entsteht⁹.

Betrachtet man diese Rechtsprechung bezogen auf die Verfahren im Bereich des internationalen Terrorismus, so fallen die Probleme deutlich auf. Die Ermittlungsverfahren gerade im Bereich der §§ 129 ff. StGB haben an sich schon eine relativ lange Verfahrensdauer, was nicht zuletzt an der Komplexität der Normen und der Schwierigkeit eines Tatnachweises liegt. Dazu kommt, dass die Ermittlungsbehörden die Ermittlungsverfahren gerade bei den Organisationsdelikten häufig nicht nur für die Führung des Tatnachweises gegen den Beschuldigten, sondern zur Ermittlung vermuteter kriminogener Strukturen gebrauchen (vergleiche ausführlich oben zu den vom BKA geführten „Strukturverfahren“¹⁰), was die Verfahrensdauer zusätzlich verlängern kann. Erschwerend kommt hinzu, dass Ermittlungsverfahren in diesem Straftatenbereich gegenüber „normaler Kriminalität“ unverhältnismäßig oft eingestellt werden¹¹. Damit kann es also gar nicht mehr zu einer gerichtlichen Überprüfung im Hauptverfahren kommen. Der dennoch nicht bestehende Rechtsweg wird damit begründet, dass eine gerichtliche Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens hinaus keine weitergehende rehabilitierende Wirkung entfalte und es daher am Rechtsschutzinteresse fehle¹².

Doch auch wenn dies auf den ersten Blick unbefriedigend erscheint, so sprechen doch die besseren Argumente gegen einen generellen Rechtsschutz hinsichtlich aller Handlungsschritte von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren. Das Ermittlungsverfahren hat schon von der Struktur der Strafprozessordnung her eine vorbereitende Funktion. Es dient dazu das gerichtliche Hauptverfahren durchführen zu können. Zwar handelt es sich bei der Ermittlungstätigkeit um die Ausübung staatlicher Gewalt, so dass

⁸ OLG Frankfurt, NStZ-RR 2008, 78; *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG, Rn 53, 113 m. w. N.; a. A. *Füßer/Viertel*, NStZ 1999, 116; ähnlich *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 29 Rn 12.

⁹ Die Anrechnung erfolgt seit 2008 im Wege der sog. Vollstreckungslösung, BGH, NStZ 2008, 234; BVerfG, NJW 1992, 2472; BGHSt 24, 239, 242; BGHSt 46, 159, 171.

¹⁰ s. oben D. II.

¹¹ s. oben C. IV. 4.

¹² BVerfG, NStZ 1984, 228, 229.

grundsätzlich die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG eingreifen müsste. Doch ist die Ausgestaltung des Rechtsschutzes durchaus unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der staatlichen Strafrechtspflege dabei mit zu berücksichtigen ist¹³. Daher können nicht alle Handlungen der staatlichen Strafverfolgungsbehörden gerichtlich überprüft werden, sondern nur solche, die eine selbstständige Bedeutung haben, die über die bloße Vorbereitung hinaus geht¹⁴.

bb) Ausnahmen

Daher wird gegen bestimmte Maßnahmen, die *abschließende Regelungen* treffen, auch im *Ermittlungsverfahren* Rechtsschutz gewährt. Dies betrifft insbesondere solche Maßnahmen, die in erheblichem Maße in Grundrechte eingreifen¹⁵. Darunter fallen die meisten *Zwangmaßnahmen* im Ermittlungsverfahren, auf die hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten unten noch genauer einzugehen sein wird. Daneben sind jedoch auch einzelne andere Maßnahmen im Ermittlungsverfahren anfechtbar.

So sind etwa die *Presserklärungen der Staatsanwaltschaft* beziehungsweise der ihrer Leitungsbefugnis unterstehenden Polizei grundsätzlich gerichtlich überprüfbar. Wie oben bereits dargelegt macht es bei Presseveröffentlichungen zu strafrechtlichen Ermittlungen keinen Unterschied, ob diese von der Staatsanwaltschaft oder der Polizei herausgegeben wurden, da die Staatsanwaltschaft sich bei repressivem Handeln das der Polizei wie eigenes Handeln zurechnen lassen muss und zwar unabhängig davon, ob die Polizeibeamten auf Einzelanweisung oder mit Kenntnis der Staatsanwaltschaft oder aus eigener Initiative tätig geworden sind¹⁶. Umstritten ist dabei nicht die Frage, ob hinsichtlich der Abgabe oder Nichtabgabe von Presseverlautbarungen Rechtsschutz gewährt wird, sondern die Frage des einschlägigen Rechtswegs. Während das Bundesverwaltungsgericht den Rechtsweg nach § 40 VwGO für gegeben ansieht, da die Staatsanwaltschaft insoweit keine spezifischen Aufgabe der Strafrechtspflege, sondern bloße Öffentlichkeitsarbeit betreibt¹⁷, sieht die überwiegende Ansicht den Rechtsweg nach § 23 EGGVG als eröffnet an¹⁸. Der Zusammenhang mit der strafverfolgenden

¹³ BVerfG, NJW 1985, 1019.

¹⁴ So auch im Grunde *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 59.

¹⁵ *Meyer-Goßner*, § 23 EGGVG Rn 10.

¹⁶ OLG Karlsruhe, NJW 1995, 899; *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 9.

¹⁷ BVerwG NJW 1989, 412; BVerwG NJW 1992, 62.

¹⁸ *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 30; OLG Karlsruhe, NJW 1995, 899; OLG Stuttgart NJW 2001, 3797; OLG Hamm, NJW 1981, 356.

Tätigkeit sei so eng mit der Verfahrensdurchführung verknüpft, dass Rechtsschutz vor den Fachgerichten der Strafgerichtsbarkeit notwendig sei¹⁹. Dafür wird auch angeführt, dass bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Presseerklärungen regelmäßig spezifisch strafrechtliche Fragestellungen auftauchen²⁰. Im Ergebnis besteht jedenfalls für diesen Bereich ein ausreichender Rechtsschutz unabhängig von der Frage des einschlägigen Rechtswegs.

Dagegen wird gegen die Verwehrung der *Akteneinsicht* im Ermittlungsverfahren gestützt auf § 147 Abs. 2 StPO grundsätzlich kein Rechtsschutz gewährt, da es sich dabei um eine Prozesshandlung handelt²¹. Abgesehen von den Fällen des § 147 Abs. 5 S. 2 StPO ist kein Rechtbehelf gegeben, da die Norm abschließend ist²². Ausnahmsweise besteht eine Anfechtbarkeit nach § 23 EGGVG zur Erzwingung der Herausgabe den Ermittlungsakten nicht beigefügter Spurenakten²³ sowie zur Herausgabe der Ermittlungsakten, wenn das Verfahren endgültig eingestellt wurde²⁴.

Die gerichtliche Überprüfung von *Aussagegenehmigungen und Sperrerklärungen* insbesondere nach § 96 StPO ist gerade in Verfahren des internationalen Terrorismus von besonderer Bedeutung. Vielfach sind verdeckte Ermittler oder V-Leute von deutschen wie auch von ausländischen Geheimdiensten als Zeugen vorgesehen, denen jedoch ganz oder teilweise die erforderliche Aussagegenehmigung verweigert wird. Solche Entscheidungen sind nach überwiegender Ansicht unabhängig davon, ob die Sperrerklärung vom Justiz- oder Innenminister angeordnet wurde, grundsätzlich auch gerichtlich überprüfbar. Umstritten ist auch hier lediglich, ob dies auf dem Verwaltungsrechtsweg²⁵ oder über § 23 EGGVG möglich ist²⁶, wobei zumindest für die Anordnung durch den Innenminister erstere Ansicht höchstrichterlich bestätigt wurde.

Abgesehen von diesen und einigen weiteren kleinen Ausnahmen²⁷ bleibt es bei dem eingangs dargestellten Grundsatz, dass Einleitung, Fortführung

¹⁹ OLG Karlsruhe, NJW 1995, 899.

²⁰ OLG Stuttgart NJW 2001, 3797.

²¹ *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 114 m. w. N.

²² *Meyer-Goßner*, § 147 StPO Rn 40; OLG Frankfurt, NSTZ-RR 2005, 376.

²³ BVerfG, NJW 1983, 1043; OLG Hamm NSTZ 1984, 823.

²⁴ *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 118; *Meyer-Goßner*, § 147 StPO Rn 40.

²⁵ BGH, NJW 1998, 3577; BVerfG, BeckRS 2007 23976; BVerwG, NJW 1975, 893; BVerwG, NJW 1987, 202; *Kissel/Mayer*, § 23 EGGVG Rn 151; *Nack*, in: Karlsruher Kommentar, § 96 StPO Rn 34.

²⁶ OLG Stuttgart, NSTZ 1985, 136; OLG Hamburg, StV 1981, 537; OLG Hamm NSTZ 1991, 145; *Katholnigg*, § 23 EGGVG Rn 7.

²⁷ Übersicht bei *Böttcher*, in: Löwe/Rosenberg, § 23 EGGVG Rn 121 ff.

und Beendigung eines Ermittlungsverfahrens nicht anfechtbar sind. Ausgenommen sind aber solche Handlungen, die sich als willkürlich darstellen oder sogar in den Bereich des § 344 StGB hineinreichen. Die zahlenmäßige und auch für die Betroffenen wichtigste Ausnahme stellt jedoch die grundsätzlich mögliche Anfechtbarkeit strafprozessualer Zwangsmaßnahmen dar, auf die gleich genauer einzugehen sein wird.

cc) Exkurs: Aufsichtsbeschwerde

Keinen Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG stellt die Aufsichtsbeschwerde dar, da dabei kein Gericht beteiligt ist. Dennoch ist die Aufsichtsbeschwerde ein möglicher Rechtsbehelf beim Handeln von GBA und BKA.

Soweit das BKA nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG iVm § 163 Abs. 1 StPO Strafverfolgungsmaßnahmen vorgenommen hat, ist dagegen die Aufsichtsbeschwerde zulässig. Dabei wird zwischen der Sachaufsichtsbeschwerde und der Dienstaufsichtsbeschwerde im engeren Sinn unterschieden. Erstere bezeichnet die Beschwerde gegen die Strafverfolgungsmaßnahme selbst, während letztere die Beschwerde gegen das (begleitende) Verhalten eines Beamten bei der Untersuchungshandlung betrifft²⁸. Unstrittig ist, dass für eine Dienstaufsichtsbeschwerde im engeren Sinne der polizeiliche Dienstvorgesetzte zuständig ist²⁹.

Umstritten ist jedoch die Zuständigkeit für die Sachaufsichtsbeschwerde. Dabei ist es allerdings einhellige Meinung, dass bei Tätigwerden des BKA im Auftrag oder auf Weisung des GBA nach § 161 Abs. 1 S. 2 StPO der GBA darüber die Entscheidung zu treffen hat³⁰. Abgesehen davon wird die Zuständigkeit für die Sachaufsichtsbeschwerde bei Handeln des BKA unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird eine generelle Zuständigkeit des GBA für alle Tätigkeiten des BKA auch nach § 163 StPO bejaht³¹, während ein Großteil der Literatur dies nur für den Fall vertritt, dass der Beamte Ermittlungsperson des GBA nach § 19 Abs. 1 S. 2 BKA war³². Eini-

²⁸ *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 163 StPO Rn 33; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 94.

²⁹ *Meyer-Goßner*, § 163 StPO Rn 50; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg* § 163 Rn 95; *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 163 StPO Rn 33.

³⁰ OVG Hamburg, NJW 1970, 1700; *Pfeiffer*, § 163 StPO Rn 13; *Meyer-Goßner*, § 163 StPO Rn 50; *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 163 StPO Rn 95; *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 163 StPO Rn 33.

³¹ *Erb*, in: *Löwe/Rosenberg* § 163 StPO Rn 95; *Wohlers*, in: *SK-StPO*, § 163 StPO Rn 27; *Bindel*, DRiZ 1994, 165, 171; *Achenbach*, in: *AK*, § 163 StPO Rn 32.

³² *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 163 StPO Rn 33; *Pfeiffer*, § 163 StPO Rn 13; *Meyer-Goßner*, § 152 GVG Rn 8; *Patzak*, in: *Beck'scher Online Kommentar*, § 163 StPO Rn 16.

ge andere vertreten dagegen die Ansicht einer grundsätzlichen Zuständigkeit des polizeilichen Dienstvorsetzten³³. Im Hinblick auf die Einheitlichkeit des Ermittlungsverfahrens unabhängig davon, ob es vom BKA in eigener Regie oder mit Bezug zum GBA geführt wird, spricht viel für eine grundsätzliche Zuständigkeit des GBA für die Entscheidung über die Sachaufsichtsbeschwerde. Wäre die Zuständigkeit geteilt, könnte es zu Differenzen im Hinblick auf die grundsätzliche Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft für das Ermittlungsverfahren kommen³⁴. Zur Vermeidung solcher Konflikte ist daher die grundsätzliche Zuständigkeit des GBA für alle Sachaufsichtsbeschwerden gegen Beamte des BKA vorzuzugswürdig.

Bei einer Tätigkeit eines Beamten des GBA ist sowohl für die Sachaufsichtsbeschwerde wie auch für die Dienstaufsichtsbeschwerde im engeren Sinn der Dienstvorsetze zuständig³⁵. Im Fall des GBA ist dies gemäß § 147 Nr. 1 GVG der Bundesminister der Justiz. Der GBA selbst hat, auch ohne dass dies in § 147 GVG ausdrücklich angeordnet ist, das Aufsichts- und Leitungsrecht hinsichtlich der ihm unterstellten Behörde³⁶ und ist auch insoweit für entsprechende Aufsichtsbeschwerden zuständig.

b) Rechtsschutz gegen strafprozessuale Zwangsmaßnahmen

Der Rechtsschutz gegen strafprozessuale Zwangsmaßnahmen ist in der Strafprozessordnung bisher nur teilweise ausdrücklich geregelt, weswegen die Ausgestaltung des Rechtsschutzes vor allem der Rechtsprechung, nicht zuletzt dem Bundesverfassungsgericht, vorbehalten war. Es ist jedoch nicht Aufgabe dieser Arbeit diese Entwicklung nachzuzeichnen³⁷. Hier soll lediglich die heutzutage herrschende Ansicht zur Rechtslage zum Rechtsschutz bei strafprozessualen Zwangsmaßnahmen dargestellt und auf die besondere Situation der Ermittlungstätigkeit von GBA und BKA bezogen werden.

Zwar sieht die Strafprozessordnung mittlerweile für die meisten strafprozessualen Zwangsmaßnahmen einen *Richtervorbehalt* vor, was bedeutet, dass die Anordnung einer solchen Maßnahme dem Richter obliegt. Allerdings ist naturgemäß, insbesondere bei heimlichen Zwangsmaßnahmen, kein

³³ *Krehl*, in: HK (3. Auflage), § 163 StPO Rn 18.

³⁴ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 163 StPO Rn 95.

³⁵ *Schmidt/Schoreit*, in: Karlsruher-Kommentar, § 147 GVG Rn 5.

³⁶ Vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 5 GVGVO a.F.; *Boll*, in: Löwe/Rosenberg, § 147 StPO Rn 4.

³⁷ Zur Entwicklung des Rechtsschutzes gegen Zwangsmaßnahmen siehe nur *Schäfer*, in: Löwe/Rosenberg, § 105 StPO Rn 79 bis Rn 112; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 29 Rn 11 ff. Zu besonderen Problemlagen, *Löffelmann*, ZIS 2009, 495.

rechtliches Gehör für den Betroffenen vor Erlass der Maßnahme möglich, ohne den Zweck der Zwangsmaßnahme zu gefährden beziehungsweise sie vollends sinnlos zu machen³⁸. Zudem ist dem Ermittlungsrichter die Kontrolle nur eingeschränkt möglich³⁹, da er keinen Überblick über den gesamten Verfahrensstand hat, sondern nur punktuell auf einen konkreten Antrag hin tätig wird und zudem schnell entscheiden muss, so dass teilweise der Ermittlungsrichter in diesem Zusammenhang als eine „*Art Protokollinstanz*“ angesehen wird, „*die die ihr in vollständiger Form vorformulierten Anträge einfach unterschreibt*“⁴⁰. Bei einer Studie aus dem Jahr 2003 waren nur knapp ein Viertel der Beschlüsse der kontrollierten Ermittlungsrichter vollständig⁴¹. Dazu kommt, dass der Ermittlungsrichter nach der Vorschrift des § 162 Abs. 2 StPO sowieso nur die Rechtmäßigkeit der Maßnahme und nicht die Zweckmäßigkeit überprüfen kann⁴². Zudem sehen die meisten Zwangsmaßnahmen mit einem Richtervorbehalt zugunsten von Staatsanwaltschaft und teilweise auch deren Ermittlungspersonen bei Gefahr im Verzug ein Tätigwerden auch ohne richterliche Anordnung vor⁴³.

Daher hat sich mittlerweile die einhellige Rechtsprechung ausgebildet, dass nicht nur bevorstehende oder gerade andauernde, sondern auch bereits

³⁸ Vgl. BVerfG NStZ 1994, 551, 552.

³⁹ *Schünemann*, ZIS 2009, 484, 485; *Brüning*, ZIS 2006, 29. Ein solcher Sachverhalt liegt auch BVerfG, NJW 2009, 2516 zu Grunde. Danach ist hinsichtlich einer richterlichen Anordnung einer Wohnungsdurchsuchung zwar nicht allein die Übernahme des Antrags der Staatsanwaltschaft verfassungswidrig. Jedoch kann dies ein Anhaltspunkt dafür sein, dass eine eigenverantwortliche Prüfung zur Erfüllung der Rechtsschutzfunktion des Richtervorbehalts gemäß Art. 13 Abs. 2 GG nicht stattgefunden hat. Gerade dann wenn sich im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände die Notwendigkeit der Erörterung eines offensichtlichen Problems aufdrängen musste und gleichwohl eine solche Prüfung vollständig fehlt. Dazu auch BVerfG, LSK 2008, 500183.

⁴⁰ *Schünemann*, Kriminologie 1999, 146, 150; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 26, § 29 Rn 25; *Brüning*, ZIS 2006, 29; *Müller*, AnwBl 1992, 349, 351 meint er ähne „*einem Wachhund, der weder bellt noch beißt*“. Dazu auch *v. Kühlewein*, S. 421. Zum sog. „*Schulterschlusseffekt*“ zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, *Schünemann*, in: *Kaiser/Kury/Albrecht*, Kriminologische Forschung in den 80er Jahren, S. 265 ff.

⁴¹ *Backes/Gusy*, Wer kontrolliert die Telefonüberwachung? So zeigt die Studie etwa, dass in 92% der untersuchten Fälle der Beschlussentwurf der Staatsanwaltschaft wörtlich übernommen wurde, *Backes/Gusy*, StV 2003, 249, 250.

⁴² *Meyer-Goßner*, § 162 StPO Rn 14 m. w. N.; *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, § 9 Rn 26.

⁴³ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren die Anforderungen an ein solches Tätigwerden stetig verschärft hat, vgl. BVerfG, NJW 2001, 1121; BVerfG NJW 2007, 1444, gibt es in der Praxis immer noch eine hohe Tendenz gerade der Polizei die Ausnahmekompetenz zum Regelfall zu machen, *Zöller*, StraFo 2008, 15, 20. Aktuelle Zahlen dazu finden sich etwa bei *Brüning*, S. 196 ff.

abgeschlossene Zwangsmaßnahmen der gerichtlichen Kontrolle unterliegen⁴⁴. Voraussetzung für den nachträglichen Rechtsschutz ist aber, dass ein „*tiefgreifender Grundrechtseingriff*“ gegeben war, der insbesondere bei solchen Maßnahmen vorliegt, die bereits für die Anordnung einen Richter vorbehalt vorsehen⁴⁵.

So kann also gegen die *Anordnung einer Zwangsmaßnahmen durch den Richter*, unabhängig von der Frage, ob es um vorherigen oder nachträglichen Rechtsschutz geht, *Beschwerde nach § 304 StPO* eingelegt werden, sofern bei letzterem ein Rechtsschutzinteresse besteht⁴⁶.

Gegen die *Art und Weise der Durchführung der Maßnahme*, sowie gegen die *Anordnung einer Zwangsmaßnahme aufgrund der (Eil-)Kompetenz von Staatsanwaltschaft oder Ermittlungsbehörden ist (analog) § 98 Abs. 2 S. 2 StPO* ein Antrag auf richterliche Entscheidung möglich⁴⁷. Für den ersten Fall bedeutet dies, dass die Kontrolle der Art und Weise der Durchführung einer richterlich angeordneten Maßnahme durch die Staatsanwaltschaft oder die Ermittlungsorgane der richterlichen Kontrolle unterliegt, außer in der richterlichen Anordnung wurden „*ausdrücklich und evident*“ differenzierte Ausführungen zu Art und Weise der Ausführung gemacht⁴⁸. In diesen Fällen ist auch die Art und Weise der Durchführung mit der Beschwerde überprüfbar.

Hat dagegen die Staatsanwaltschaft oder ihre Ermittlungspersonen aufgrund eigener Kompetenz oder aufgrund einer vorgesehenen Eilkompetenz bei Gefahr im Verzug bestimmte Zwangsmaßnahmen angeordnet, dann besteht immer die Möglichkeit die Bestätigung der Entscheidung durch den Ermittlungsrichter entsprechend § 98 Abs. 2 S. 2 StPO herbeizuführen, unabhängig davon, ob die Art und Weise der Durchführung oder die Anordnung selbst beanstandet wird⁴⁹.

Für die Kontrolle bereits abgeschlossener Maßnahmen ist jedoch auch hier ein tiefgreifender Grundrechtseingriff erforderlich. § 98 Abs. 2 S. 2

⁴⁴ Leitentscheidungen zum nachträglichen Rechtsschutz sind BVerfGE 96, 27 und BVerfGE 96, 44.

⁴⁵ BGH, NStZ 2002, 215; Schäfer, in: Löwe/Rosenberg, § 105 StPO Rn 100 mit weiteren Beispielen für tiefgreifende Grundrechtseingriffe. Auch *Wiederholungsgefahr* kann ein Rechtsschutzbedürfnis begründen, BGHSt 28, 57, 58; BGHSt 36, 30, 32; BGHSt 37, 79, 82. Im Grunde jedoch nicht das Rehabilitationsinteresse des Betroffenen oder die Vorbereitung eines Amtshaftungsverfahrens, BGHSt 37, 79, 83; Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 29 Rn 23.

⁴⁶ Meyer-Goßner, Vor § 296 StPO Rn 18, 18a; BVerfGE 96, 27; BVerfG NJW 99, 273.

⁴⁷ Siehe allgemein dazu Beulke, Strafprozessrecht, Rn 322 ff.; Schäfer, in: Löwe/Rosenberg, § 105 StPO Rn 96 ff.; Kühne, Strafprozessrecht Rn 553 ff.

⁴⁸ BGHSt 45, 183; Schäfer, in: Löwe/Rosenberg § 105 StPO Rn 104.

⁴⁹ Schäfer, in: Löwe/Rosenberg, § 105 StPO Rn 101, 105.

StPO ist dabei der allgemeine Rechtsgedanke zu entnehmen, dass dort, wo dem Ermittlungsrichter die präventive Kontrolle von strafprozessualen Grundrechteingriffen übertragen ist, er auch für die nachträgliche Überprüfung zuständig sein soll⁵⁰. Gegen die Entscheidung nach § 98 Abs. 2 S. 2 StPO ist wiederum die Beschwerde nach § 304 StPO möglich⁵¹.

Durch das zum 01. Januar 2008 in Kraft getretene „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“⁵² hat der Gesetzgeber in § 101 Abs. 7 S. 2 bis 4 StPO eine weitere gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit für *erledigte heimliche Zwangsmaßnahmen* eingefügt⁵³. Die Vorschrift soll dem Betroffenen insbesondere den Nachweis eines Rechtsschutzbedürfnisses ersparen⁵⁴. Sie gilt unabhängig davon, wer die Maßnahme angeordnet hat und ob die Anordnung als solche oder die Art und Weise beanstandet werden soll.

Allerdings wird teilweise bezweifelt, ob § 101 Abs. 7 S. 2 StPO einen großen zusätzlichen Gewinn bringt, denn der Gesetzgeber hat gleichzeitig bei den meisten heimlichen Zwangsmaßnahmen die Voraussetzung der Anordnung geändert. Danach ist bei §§ 98b Abs. 1 S. 3, 110b Abs. 2 S. 4, 163 f Abs. 3 S. 3, 100b Abs. 1 S. 3 StPO und bei den §§ 100f Abs. 4, 100g Abs. 2 S. 1, 100i Abs. 3 S. 1, 163d Abs. 2 S. 3, 163e Abs. 4 S. 4 StPO, die allesamt auf § 100b Abs. 1 S. 3 StPO verweisen, eingeführt worden, dass eine aufgrund Eilkompetenz von Staatsanwaltschaft oder Ermittlungspersonen angeordnete Maßnahme nach spätestens drei Tagen der gerichtlichen Bestätigung bedarf, um nicht außer Kraft zu treten. Nun ermöglicht § 101 Abs. 7 StPO also in den Fällen, in denen eine gerichtliche Kontrolle in jedem Fall stattfand, erneut eine Kontrollmöglichkeit durch *den selben Richter*, der die ursprüngliche Maßnahme angeordnet oder bestätigt hat⁵⁵. Erst die sofortige Beschwerde gegen diese Entscheidung bringt dann den Devolutiveffekt, der nach früherer Rechtslage bereits direkt durch die Möglichkeit der Beschwerde nach § 304 StPO gegeben war.

Gerade auch deshalb ist umstritten, in welchem Verhältnis der § 101 Abs. 7 S. 2 StPO zu den bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten nach § 98

⁵⁰ Schäfer, in: Löwe/Rosenberg, § 105 StPO Rn 98; Meyer-Göfner, § 98 StPO Rn 23.

⁵¹ BVerfG, NJW 1999, 273; Nack, in: Karlsruher-Kommentar, § 98 StPO Rn 32; Meyer-Göfner, § 98 StPO, Rn 31.

⁵² BGBl. I 2007, 3198.

⁵³ Unter heimliche Zwangsmaßnahmen sind die §§ 98a, 99, 100a, 100c bis 100i, 100a, 163d bis § 163f StPO zu verstehen.

⁵⁴ Bundestags-Drucksache, 16/5846, 27.06.2007, S. 62 mit Berufung auf Löffelmann, in: AK, § 100d StPO a.F. Rn 10.

⁵⁵ Ähnlich Glaser/Gedeon, GA 2007, 434; Zöller, StraFo 2008, 15, 23.

Abs. 2 S. 2 und § 304 StPO steht. Während der BGH aufgrund der Ausschlussfrist und den speziellen Verfahrensregeln von einem Vorrang des § 101 Abs. 7 S. 2 StPO ausgeht⁵⁶, sieht ein Großteil der Literatur eine Parallelität beider Möglichkeiten gegeben, da in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass die neue Rechtsschutzmöglichkeit neben die bisherigen treten soll⁵⁷. Gegen die Entscheidung nach § 101 Abs. 7 S. 2 StPO ist nach § 101 Abs. 7 S. 3 StPO sofortige Beschwerde unter den Voraussetzungen des § 311 StPO möglich.

Eine Ausnahme von dem gerade Dargestellten gibt es etwa im Bereich der Untersuchungshaft, hier besteht mit § 117 StPO neben der Haftbeschwerde nach § 304 StPO eine ausdrückliche Spezialregelung⁵⁸.

Besonderheiten bestehen auch bei Maßnahmen der Staatsanwaltschaft nach § 161a Abs. 2 S. 1 StPO und bei der Ladung des Beschuldigten durch die Staatsanwaltschaft nach § 163a Abs. 3 S. 1 StPO. Soweit hier der GBA die Entscheidung getroffen hat, ist für die gerichtliche Entscheidung nach § 161a Abs. 3 S. 1 StPO beziehungsweise § 163a Abs. 3 S. 3 StPO nicht der Ermittlungsrichter am Amtsgericht, sondern der Beschwerdesenat des BGH nach §§ 120 Abs. 3, 135 Abs. 2 GVG zuständig⁵⁹.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass mittlerweile fast alle Zwangsmaßnahmen zu jedem Zeitpunkt der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Lediglich solche nicht heimlichen Maßnahmen, die allenfalls mit leichten Grundrechtseingriffen verbunden sind und bei denen auch keine Wiederholungsgefahr geltend gemacht wird, sind der gerichtlichen Kontrolle im Bereich des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens entzogen. Auch § 23 Abs. 1 EGGVG greift nicht ein, da das bestehende „Überprüfungs- und Kontrollsystem“ der Strafprozessordnung als vorrangig im Sinne von § 23 Abs. 3 EGGVG anzusehen ist⁶⁰.

⁵⁶ BGH, NStZ 2009, 104.

⁵⁷ Bundestags-Drucksache, 16/5846, 27.06.2007, S. 62; *Meyer-Goßner*, § 101 Rn 26, *Nack*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 101 StPO Rn 34; *Zöller*, *StraFo*, 2008, 15, 23; *Löffelmann*, *StV* 2009, 379. Zusammenfassend zum Streitstand, *Singelstein*, *NStZ* 2009, 481.

⁵⁸ Zum Verhältnis beider Rechtsschutzmöglichkeiten, *Meyer-Goßner*, § 117 StPO Rn 14.

⁵⁹ BGH, *NJW* 1993, 868; *BGHSt* 39, 96; *Pfeiffer*, § 161a StPO Rn 9; *Meyer-Goßner*, § 135 GVG Rn 2.

⁶⁰ *Böttcher*, in: *Löwe/Rosenberg*, § 23 EGGVG Rn 111.

c) Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen heimliche Maßnahmen und Maßnahmen im Vorfeld des strafprozessualen Tatverdachts

Bereits in dem oberen Abschnitt über die Tätigkeit von GBA und BKA im Vorfeld des strafprozessualen Tatverdachts wurde sichtbar, dass eine solche Vorverlagerung neue zusätzliche rechtsstaatliche Probleme in sich birgt⁶¹. Während nach dort diskutierter weitestgehend einhelliger Meinung Vorfeld- oder Initiativermittlungen grundsätzlich unzulässig sind, werden andere Formen vom BKA und GBA weiterhin praktiziert. Zu beleuchten ist daher, ob es bei Vorermittlungen von GBA und BKA oder bei insbesondere vom BKA geführten Strukturverfahren Unterschiede und Besonderheiten hinsichtlich des oben dargestellten Rechtsschutzes gibt.

aa) Ausgestaltung des Rechtsschutzes für heimliche Zwangsmaßnahmen

Schon bei den meisten heimlichen Zwangsmaßnahmen stellt sich hinsichtlich des Rechtsschutzes ein grundlegendes Problem. Der Betroffene hat – sofern die Durchführung der heimlichen Maßnahme reibungslos verläuft – grundsätzlich keine Kenntnis von den Eingriffen in seine Grundrechte. Erst mit der obligatorischen Vernehmung nach § 163a Abs. 1 S. 1 StPO wird dem Betroffenen vielfach bekannt, dass gegen ihn ein Ermittlungsverfahren geführt wird und es eröffnet diesem die Möglichkeit spätestens mit Abschluss des Ermittlungsverfahrens über das Akteneinsichtsrecht des Verteidigers nach § 147 StPO Kenntnis von den durchgeführten Zwangsmaßnahmen zu erlangen und gegebenenfalls Rechtsschutzmöglichkeiten der oben bezeichneten Art wahrzunehmen⁶². Ein solches Vorgehen stellt für den Betroffenen zwar unter Umständen eine erhebliche Belastung dar, ist jedoch im Hinblick auf die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege zur Durchführung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens vielfach unumgänglich.

Demgegenüber kann ein Betroffener, dessen Ermittlungsverfahren, während dem auch heimliche Zwangsmittel genutzt wurden, eingestellt wird, unter Umständen keine Kenntnis davon erlangen, da eine Vernehmung in diesen Fällen nur optional ist, § 163a Abs. 1 S. 1 HS 2 StPO. In diesen Fällen kann der Betroffene folgerichtig auch keinen Rechtsschutz gegen die Maßnahmen in Anspruch nehmen, wenn er nicht auf andere Weise von den durchgeführten Maßnahmen Kenntnis erlangt.

⁶¹ s. oben D. II.

⁶² So sieht das auch das Bundesverfassungsgericht, allerdings zur Kontostammdatenabfrage, BVerfG, NJW 2007, 2464, 2473.

Daher wird aus den betroffenen Grundrechten, der Pflicht zur Gewährung rechtlichen Gehörs und Art. 19 Abs. 4 GG vom Bundesverfassungsgericht gefolgert, dass diese Rechte auch eine grundsätzliche Pflicht zur Auskunftserteilung, oder wenn dies wie bei heimlichen Zwangsmaßnahmen nicht möglich ist, zur Benachrichtigung enthalten⁶³. Bei nicht erkennbaren Maßnahmen ist also grundsätzlich ein Anspruch auf spätere Kenntnis der staatlichen Maßnahmen gegeben, um effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten⁶⁴. Allerdings ist eine solche verfassungsrechtliche Benachrichtigungspflicht nicht grenzenlos, sondern findet etwa im Strafverfahren seine Grenze dort, wo die Kenntnis des Eingriffs dazu führen würde, dass dieser seinen Zweck verfehlt⁶⁵ oder durch eine Benachrichtigung eine Gefahr für wichtige Rechtsgüter entstehen könnte⁶⁶.

Dem hat der Gesetzgeber in der Strafprozessordnung durch entsprechend gestaltete Benachrichtigungspflichten Rechnung zu tragen versucht, die ihren Niederschlag nun insbesondere in den durch das „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen“ vom 21. Dezember 2007⁶⁷ neugefassten § 101 Abs. 4–Abs. 6 StPO gefunden haben⁶⁸. Zuständig für eine solche Benachrichtigung ist die Staatsanwaltschaft, im Falle von §§ 142a, 120 GVG damit der GBA⁶⁹. Neben den Benachrichtigungspflichten und jeweiligen Adressaten in § 101 Abs. 4 sehen die Absätze 5 und 6 Möglichkeiten vor, die Benachrichtigung unterbleiben oder zumindest zurückstellen zu lassen⁷⁰. So zeigt auch eine Betrachtung der Rechtswirklichkeit, dass in einer Vielzahl von Fällen eine Benachrichtigung gänzlich unterbleibt⁷¹, wobei noch nicht absehbar ist, ob die Neuregelung des § 101 StPO an diesem Zustand etwas ändern wird; insbesondere nachdem das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, dass die *„Zurückstellung der Benachrichtigung die Rechtsschutzmöglichkeiten verzögert und mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu der angeordneten*

⁶³ BVerfGE 100, 313, 361, 364; BVerfGE 109, 279, 363; BVerfGE 118, 168, 207 ff.; BVerfGE 120, 351, 363 ff.; *Enders*, in: Beck'scher Online Kommentar, Art. 19 GG Rn 76.

⁶⁴ BVerfG, NJW 2000, 55, 57; BVerfG, NJW 2004, 999, 1015.

⁶⁵ BVerfG, NJW 2000, 55, 57.

⁶⁶ BVerfG, NJW 2004, 999, 1016, nicht ausreichend ist jedoch eine Generalklausel wie *„der Schutz der öffentlichen Sicherheit“*.

⁶⁷ BGBl. I S. 3198.

⁶⁸ *Puschke/Singelnstein*, NJW 2008, 113, 116.

⁶⁹ BGHSt 36, 305, 312; Meyer-Goßner, § 101 StPO Rn 6.

⁷⁰ Kritisch zu einzelnen Zurückstellungs- oder Ausschlussgründen, *Glaser/Gedeon*, GA 2007, 433; *Puschke/Singelnstein*, NJW 2008, 113, 116; *Zöller*, StraFo 2008, 15, 24; kritisch zu § 101 StPO a.F. BVerfG, NJW 2004 999, 1115 ff.

⁷¹ *Albrecht/Dorsch/Krüpe*, S. 276 f. u. 450 f.

Maßnahme die Effektivität des Rechtsschutzes abnimmt“, weswegen eine Zurückstellung auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken sei⁷².

Insgesamt zeigt sich also bei heimlichen Ermittlungsmaßnahmen, dass zwar mittlerweile durch die Fortentwicklung der Rechtsprechung hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten nach § 98 Abs. 2 S. 2 und § 304 StPO und nun durch die Neuschaffung von § 101 Abs. 7 S. 2 StPO durch den Gesetzgeber grundsätzlich Möglichkeiten bestehen, um die Rechtmäßigkeit der Anordnung und Durchführung von heimlichen strafprozessualen Zwangsmaßnahmen zu kontrollieren. Die eigentliche Problematik liegt jedoch bei den Benachrichtigungspflichten. Die Gewährung von Rechtsschutz für den Betroffenen ist nun einmal nur bei Kenntnis von einer Maßnahme möglich. Gerade bei den lang andauernden Ermittlungsverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus, die vom GBA geführt sind, besteht jedoch die Gefahr, dass die Benachrichtigung lange zurückgestellt wird oder ganz unterbleibt. Dies ist insbesondere deshalb bedenklich, weil bei der vielfach erfolgenden Einstellung eines Ermittlungsverfahrens im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus der andere Weg der Kenntnisnahme durch den Betroffenen auf dem Wege der obligatorischen Vernehmung und Akteneinsicht nicht eröffnet wird. Daher können schon bei diesen ausdrücklich geregelten heimlichen Zwangsmaßnahmen selbst für den nachträglichen Rechtsschutz faktische Rechtsschutzlücken entstehen.

bb) Folgerung für den Rechtsschutz bei Maßnahmen im Vorfeld

Im Grunde ähnlich stellt sich daher die Problematik auch für Maßnahmen im Vorfeld des eigentlichen strafprozessualen Ermittlungsverfahrens dar. Von gegen den Betroffenen geführten Strukturermittlungen oder Vorermittlungen erhält dieser grundsätzlich auch keine Kenntnis, da diese im Regelfall ebenfalls heimlich durchgeführt werden. Auch wenn es sich bei diesen beiden Formen wie oben gesehen nicht um Maßnahmen der Straftatverhütung oder Vorbereitung zur Strafverfolgung handelt, sondern immer noch um solche, die im weitesten Sinne dem Strafverfahrensrecht zuzurechnen sind, setzen sie jedoch zu einem Zeitpunkt (Vorermittlungen) beziehungsweise auf eine Art und Weise (Strukturermittlungen) an, die die bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht berücksichtigt haben⁷³. Diese Vorverlagerung hat zur Folge, dass das Risiko einer Fehlprognose und damit eines tatsächlich nicht hinreichend fundierten staatlichen Eingriffs größer wird, die Rechtsschutzmöglichkeiten jedoch eher verringert sind⁷⁴.

⁷² BVerfG, NJW 2004, 999, 1015.

⁷³ s. dazu ausführlich oben D. II. 3.

⁷⁴ Für den Bereich der Straftatverhütung so BVerfG, NJW 2005, 2603, 2611.

Konkret betrachtet sind jedoch die tatsächlichen Rechtsschutzprobleme nicht ganz so tiefgreifend wie in anderen Vorfeld-Bereichen. Betrachtet man den Bereich der *Vorermittlungen*, also das Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden, obwohl es noch an *zureichenden* tatsächlichen Anhaltspunkten für einen Straftat fehlt, dann ergibt sich folgendes Bild: Soweit ein solches Vorermittlungsverfahren für zulässig erachtet wird, sind jedoch tiefgreifende Grundrechtseingriffe nach ganz überwiegender Ansicht ausgeschlossen⁷⁵. Daher stellt sich das Problem einer Kontrolle solcher Zwangsmaßnahmen im Stadium der Vorermittlung eigentlich gar nicht. Werden dennoch ohne das Vorliegen eines Anfangsverdachts Zwangsmaßnahmen durchgeführt, dann liegt darin ein ohne Ermächtigungsgrundlage vorgenommener Grundrechtseingriff, welcher in sinngemäßer Anwendung des § 98 Abs. 2 S. 2 beziehungsweise § 304 StPO der gerichtlichen Überprüfung unterliegt⁷⁶. Soweit geringfügige Grundrechtseingriffe GBA und BKA im Vorermittlungsstadium zugestanden werden, wären diese, soweit sie erledigt sind, auch im Ermittlungsverfahren, wie gesehen, nicht gerichtlich überprüfbar, da es insoweit an einem Rechtsschutzinteresse fehlen würde. Gleiches gilt für die bloße Einleitung oder Durchführung eines Vorermittlungsverfahrens. Insoweit verbleibt auch hier lediglich die Möglichkeit einer Dienstaufsichtsbeschwerde.

Wie bereits oben, insbesondere an den vom BKA geführten *Strukturverfahren* dargestellt, gibt es keine einheitliche Auffassung, wie Verfahren solcher Art genau geführt werden. Unstreitig ist jedenfalls, dass es bei Strukturverfahren nicht primär um die Aufklärung einer einzelnen Straftat geht, sondern um die Abklärung einer vermuteten kriminellen oder doch zumindest kriminogenen Struktur im organisationsverdächtigen Vorfeld⁷⁷. Ziel ist es also Strukturen insbesondere der organisierten Kriminalität aufzudecken⁷⁸ und damit eine Sammlung von Verdachtsgründen gegen einen unbestimmten Täterkreis vorzunehmen⁷⁹. Allerdings nimmt ein Strukturermittlungsverfahren als solches jedoch regelmäßig seinen Anfang in einem

⁷⁵ Lange, DRiZ 2002, 264, 270; Diemer, NStZ 2005, 666, 668; Jahn, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 77; derselbe, in: Albrecht/Fabricius, Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, S. 545, 560; Groß, in: Widmaier, FS Dabs, S. 249, 265.; Meyer-Goßner, § 151 StPO Rn 4a; Erb, in: Löwe/Rosenberg § 163 Rn 18. Nach anderer Ansicht sind Grundrechtseingriffe oberhalb der Bagatellgrenze generell ausgeschlossen, Zöller, Informationssysteme, S. 130; Erb, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO Rn 12c; Wolter, in: Kreuzer/Jäger, Brauneck-Ehregabe, S. 501, 524; derselbe, SK-StPO Vor § 151 StPO Rn 156b; Senge, in: Michalke, FS Hamm, S. 701, 710; Wöfl, JuS 2001, 478, 481.

⁷⁶ Lange, DRiZ 2002, 264, 267.

⁷⁷ Jahn, in: Heghmanns, Handbuch zum Strafverfahren Kap. 1, Rn 82.

⁷⁸ Ziercke, DuD 1998, 319, 321.

⁷⁹ Schoreit, in: Karlsruher Kommentar, § 152 StPO Rn 31.

Tatverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO gegen eine bestimmte Person, die zudem verdächtigt wird, Teil einer solchen kriminellen Struktur zu sein. Ausgehend davon wird versucht durch weitere – als Strukturermittlungen – bezeichnete Handlungen, diese Strukturen aufzuklären. Problematisch wird dies insbesondere, wenn dabei, wie teilweise beim BKA, die Führung dieser Verfahren praktisch ausschließlich durch die Polizei ohne die Sachleitung durch die Staatsanwaltschaft erfolgt⁸⁰.

Darüber hinaus ist die Art, wie ein solches Strukturverfahren geführt wird, unterschiedlich und kann daher nicht allgemein betrachtet werden. Grundsätzlich folgt jedoch für den Rechtsschutz aus dem Grundsatz, dass die Ermittlungen der Polizei stets eine Einheit mit den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen bilden, auch wenn sie ohne Auftrag der Staatsanwaltschaft vorgenommen wurden⁸¹ und somit auch solche polizeilich geführten Strukturverfahren nicht anders behandelt werden dürfen als sonstige Ermittlungen. Da der Strafprozessordnung ein besonderes (kriminal-)polizeiliches Ermittlungsverfahren fremd ist⁸², kann es sich auch bei Strukturverfahren nur um eine besondere Form eines „normalen“ staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens handeln. Das bedeutet, dass Zwangsmaßnahmen, sofern sie zur Kenntnis der Betroffenen kommen, demselben Rechtsschutzsystem unterliegen und daher grundsätzlich anfechtbar sind.

Problematisch ist jedoch bei Strukturverfahren, dass diese oft in getrennten Akten geführt werden und bei Erkenntnissen gegen eine konkrete Person in ein sogenanntes Personenverfahren überführt werden, das jedoch nicht alle Informationen des Strukturverfahrens enthält und damit im Ausnahmefall auch im Hinblick auf den Rechtsschutz die Position des Betroffenen verringern kann. Daneben sind Strukturverfahren grundsätzlich auf eine längere Ausforschung angelegt, um die Strukturen, insbesondere komplexere, umfassend zu durchdringen. Daher werden Benachrichtigungen einzelner Personen regelmäßig nach § 101 Abs. 5 S. 1 Var. 1 StPO zurückgestellt werden können, da andernfalls der Untersuchungszweck des Strukturverfahrens, aus dem das Personenverfahren hervorgegangen ist, gefährdet würde.

Diese kurzen Ausführungen zeigen zwar, dass grundsätzlich Rechtsschutzmöglichkeiten bei Vorermittlungs- und Strukturverfahren bestehen, jedoch in diesen Vorfeldsituationen die Probleme des strafprozessualen Rechtsschutzes weiter verdichtet werden und sich daher in diesen Verfahren die Rechtsschutzsituation der Betroffenen zusätzlich verschlechtern kann. Dazu kommt,

⁸⁰ s. oben D. II. 3. d).

⁸¹ Patzak, in: Beck'scher Online Kommentar, § 163 StPO Rn 1; Meyer-Goßner, § 163 StPO Rn 1; BVerwG, NJW 1975, 893, 894.

⁸² BVerwG, NJW 1975, 893, 894.

dass bei Verfahren von GBA und BKA hinsichtlich des Rechtsschutzes besondere Zuständigkeiten bestehen, auf die nun einzugehen sein wird.

*d) Zuständigkeiten im Bereich des Rechtsschutzes
gegen Maßnahmen von Generalbundesanwalt und
Bundeskriminalamt im Ermittlungsverfahren*

Eine Besonderheit stellt die Verteilung der Zuständigkeit für den Rechtsschutz im Bereich der Tätigkeit des GBA und damit auch in Zusammenarbeitssituationen dar. Grundsätzlich ist im Ermittlungsverfahren, wenn eine richterlichen Entscheidung notwendig ist, gemäß § 162 Abs. 1 StPO der Ermittlungsrichter am Amtsgericht im Bezirk des Sitzes der antragstellenden Staatsanwaltschaft zuständig. Zu solchen richterlichen Tätigkeiten im Ermittlungsverfahren zählen etwa die Anordnung von strafprozessualen Zwangsmaßnahmen, die Aufgaben des Haftrichters nach § 125 Abs. 1 StPO oder die Aufgaben als Notstaatsanwalt gemäß § 165 StPO, aber auch der Rechtsschutz gegen strafprozessuale Zwangsmaßnahmen (analog) § 98 Abs. 2 S. 2 StPO oder gemäß § 101 Abs. 7 StPO⁸³. Für den GBA wäre daher, soweit er am Hauptsitz Karlsruhe tätig wird, der Ermittlungsrichter am Amtsgericht Karlsruhe zuständig. Bezüglich der Zweigstelle des GBA in Leipzig wäre es der Ermittlungsrichter am Amtsgericht Leipzig.

Soweit jedoch ein Ermittlungsverfahren vom GBA geführt wird gibt es eine Besonderheit. Nach § 169 Abs. 1 S. 2 StPO können die im vorbereitenden Verfahren grundsätzlich dem Richter am Amtsgericht obliegenden Geschäfte auch durch Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof wahrgenommen werden. Diese Zuständigkeitsregelung gilt für alle Fälle, in denen der GBA nach §§ 142a Abs. 1, 120 GVG die Ermittlungen führt, sowie auch für die Fälle, in denen der GBA nach § 74a Abs. 2 GVG die Ermittlungen wegen der besonderen Bedeutung des Falles an sich gezogen hat⁸⁴. Die Zuständigkeit des Richters am Amtsgericht gemäß § 162 Abs. 1 StPO bleibt jedoch von § 169 StPO unberührt.

Der GBA hat also nach dem Wortlaut ein Wahlrecht, ob er im Ermittlungsverfahren den Ermittlungsrichter am Amtsgericht oder am Bundesgerichtshof für die Vornahme von Verfahrenshandlungen anruft. Dies wird teilweise als mit den Grundsatz des gesetzlichen Richters nicht vereinbar angesehen, so dass vereinzelt vertreten wird, dass für eine verfassungskonforme Auslegung der Ermittlungsrichter am Amtsgericht in Fällen, in denen der GBA das Verfahren führt, nur noch dann angerufen werden darf, wenn

⁸³ *Martin*, NJW 1969, 713, 714.

⁸⁴ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 3.

es des besonderen Spezialwissens des Ermittlungsrichters am BGH nicht bedarf⁸⁵. Überwiegend wird die alternative Zuständigkeit der Ermittlungsrichter am BGH und am Amtsgericht jedoch nicht problematisiert.

Sofern in vom GBA geführten Verfahren der Ermittlungsrichter am BGH Handlungen vornimmt, ändert sich in diesen Fällen auch der Rechtszug für die Beschwerde. Die grundsätzliche Beschwerdezuständigkeit für Entscheidungen des Ermittlungsrichter am Amtsgericht nach § 162 Abs. 1 StPO liegt bei der großen Strafkammer (§ 76 Abs. 2 GVG) beim Landgericht, § 73 Abs. 1 GVG. Im Falle des GBA also die Strafkammer am Landgericht Karlsruhe respektive am Landgericht Leipzig. Soweit jedoch der Ermittlungsrichter am BGH etwa eine Zwangsmaßnahme aufgrund der Zuständigkeitsbegründung in § 169 Abs. 1 StPO angeordnet hat, ist gemäß § 135 Abs. 2 ein Senat des BGH zuständiges Beschwerdegericht. Für diese Beschwerde gelten jedoch nach § 304 Abs. 5 StPO Besonderheiten, auf die weiter unten ebenfalls noch einzugehen ist. Bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am Amtsgericht oder am BGH entscheidet der BGH analog § 14 StPO⁸⁶.

aa) Gründe für die Einführung des § 169 StPO

Der § 169 StPO ermöglicht also eine alternative richterliche Zuständigkeit in Staatsschutzstrafsachen. Der GBA als zuständige Staatsanwaltschaft nach §§ 142a, 120 GVG kann grundsätzlich frei entscheiden, ob er in diesen Fällen einen Antrag beim Ermittlungsrichter am Amtsgericht oder beim Ermittlungsrichter am BGH stellt.

Die wesentliche Regelung des heutigen § 169 StPO wurde bereits durch das erste Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951⁸⁷ als § 168a StPO in die Strafprozessordnung aufgenommen, allerdings nach der Einführung des zweiten Rechtszugs in Staatsschutzstrafsachen⁸⁸ durch Gesetz vom 08. September 1969⁸⁹ entsprechend angepasst⁹⁰.

⁸⁵ *Achenbach*, in: AK, § 169 StPO Rn 7. Im Sinne einer praktischen Anwendungsregel ohne Bezug auf eine verfassungskonforme Auslegung auch *Wohlers*, in: SK-StPO, § 169 StPO Rn 8; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 7.

⁸⁶ BGH, NJW 1963, 1747; BGH, NJW 1973, 475.

⁸⁷ BGBl. I S. 739.

⁸⁸ s. oben B. I. 2 b).

⁸⁹ Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutzstrafsachen, BGBl. I S. 1582; speziell zur Stellung von Generalbundesanwalt und Ermittlungsrichter am BGH nach diesen Gesetzesänderungen *Martin*, NJW 1969, 713 als Antwort auf *Fischer*, NJW 1969, 449.

⁹⁰ Zur ausführlichen Gesetzgebungsgeschichte *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Vor Rn 1.

Grund für die Einführung der Zuständigkeitskonzentration in § 169 Abs. 1 StPO war der Umstand, dass Staatsschutzstrafsachen sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher und ermittlungsmäßiger Hinsicht vielfach schwierige, darüber hinaus oft sehr umfangreiche Sachverhalte beinhalten⁹¹. Daher war mit der Konzentration die Hoffnung verbunden, dass die Ermittlungsrichter am BGH aufgrund ihrer meist in mehrjähriger Praxis erworbenen Erfahrung, der vielfältigen Anschauungs- und Vergleichsmöglichkeiten sowie ihres einschlägigen Sach- und Hintergrundwissens dem Richter am Amtsgericht, der nur selten mit solchen Staatsschutzfällen betraut werden würde, überlegen sein würden⁹².

Zu Bedenken ist bei dieser Begründung, dass § 169 StPO bereits 1951 aufgenommen wurde. Nach heutiger Rechtslage wäre eine Aufnahme des § 169 StPO allein aus Gründen der Zuständigkeitskonzentration nicht mehr notwendig, da gemäß § 162 Abs. 1 StPO immer das Amtsgericht in Karlsruhe beziehungsweise Leipzig zuständig wäre, wenn der GBA mit einem Ermittlungsverfahren befasst wäre. Vor der Änderung des § 162 Abs. 1 StPO durch Gesetz vom 21.12.2007⁹³ lautete dessen Absatz 1 Satz 1 jedoch

„Erachtet die Staatsanwaltschaft die Vornahme einer richterlichen Untersuchungshandlung für erforderlich, so stellt sie ihre Anträge bei dem Amtsgericht, in dessen Bezirk diese Handlung vorzunehmen ist“.

Bis zum 01. Januar 2008 hätte es ohne § 169 StPO tatsächlich eine erhebliche Zersplitterung in der Zuständigkeit der Ermittlungsrichter im Vorverfahren gegeben. Dass § 169 StPO jedoch jetzt aufgehoben wird, erscheint unwahrscheinlich, da zum einen wohl weiterhin von einer besonderen Spezialisierung des Ermittlungsrichters am BGH auszugehen ist und zum anderen die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH für die Strafverfolgungsbehörden unter anderem durch § 304 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 StPO – auf die noch weiter unten einzugehen sein wird – weitere Vorteile bringt.

bb) Der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof

Der Ermittlungsrichter am BGH ist, so formuliert es der damalige Generalbundesanwalt *Martin* bereits 1969, ein „Ergänzungsorgan (Partner und Gegenspieler) der Bundesanwaltschaft, was natürlich funktionell, nicht im Sinne einer äußeren oder inneren Abhängigkeit von dieser Behörde zu verstehen ist“⁹⁴.

⁹¹ *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 169 StPO Rn 1.

⁹² *Griesbaum*, in: *Karlsruher-Kommentar*, § 169 StPO Rn 1.

⁹³ BGBl. I S. 3198.

⁹⁴ *Martin*, NJW 1969, 713, 715.

Die Anzahl der Ermittlungsrichter am BGH wird nach § 130 Abs. 1 S. 2 GVG vom Bundesminister der Justiz bestimmt. Die konkrete Auswahl der Richter und die Geschäftsverteilung obliegt jedoch auch beim BGH gemäß § 21e Abs. 1 GVG dem Präsidium⁹⁵. Zurzeit gibt es sechs Ermittlungsrichter am BGH, deren Dienstsitz Karlsruhe ist, dabei bestimmt sich die Geschäftsverteilung teils nach regionalen Kriterien, teils nach der Art der Rechtsmaterie⁹⁶.

Die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH erlischt, wenn der GBA das Verfahren nach § 142a Abs. 2 oder Abs. 4 GVG abgegeben hat⁹⁷, oder wenn das OLG die Eröffnung des Hauptverfahrens ablehnt beziehungsweise wegen anderer Anklagepunkte bei einem Gericht niederer Ordnung eröffnet⁹⁸. In jedem Fall endet die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH spätestens mit Erhebung der öffentlichen Klage⁹⁹.

cc) Aufgaben des Ermittlungsrichters am Bundesgerichtshof nach § 169 StPO

Dem Ermittlungsrichter am BGH stehen alle Befugnisse zu, die auch dem Richter im Amtsgericht im Ermittlungsverfahren zustehen, dabei können sie im gesamten Bundesgebiet tätig werden¹⁰⁰. Zu den Aufgaben des Ermittlungsrichters am BGH nach § 169 StPO gehören dabei namentlich die Anordnung von strafprozessualen Zwangsmaßnahmen, die Aufgaben des Haftrichters nach § 125 Abs. 1 StPO, die Aufgaben als Notstaatsanwalt gemäß § 165 StPO sowie Vernehmung und in Augenscheinnahme¹⁰¹. Dagegen ist der Richter nach § 169 StPO nicht für Beweiserhebungen als ersuchter Richter nach §§ 202, 223, 369 StPO zuständig, da es sich dabei nicht um eine Tätigkeit im vorbereitenden Verfahren handelt¹⁰².

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen strafprozessuale Zwangsmaßnahmen muss unterschieden werden. Gegen vom Ermittlungsrichter am BGH angeordnete Zwangsmaßnahmen steht im Rahmen des noch zu erörternden

⁹⁵ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 2.

⁹⁶ Stand 2008, *Hannich*, in: Karlsruher-Kommentar, § 130 GVG Rn 4.

⁹⁷ *Achenbach*, in: AK, § 169 StPO Rn 4; BGH, NJW 1973, 477.

⁹⁸ *Meyer-Goßner*, § 135 GVG Rn 2.

⁹⁹ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 11; BGHSt 27, 253.

¹⁰⁰ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 8.

¹⁰¹ *Martin*, NJW 1969, 713, 714.

¹⁰² *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 9; *Achenbach*, in: AK, § 169 StPO Rn 3; *Wohlens*, in: SK-StPO, § 169 StPO Rn 2; a.A. für § 223 StPO *Eberhard Schmidt*, Lehrkommentar, § 168a StPO Rn 7.

§ 304 Abs. 5 StPO die Beschwerdemöglichkeit zu einem Senat des BGH gemäß § 135 Abs. 2 GVG offen.

Für nachträglichen Rechtsschutz nach § 101 Abs. 7 S. 2 StPO kommt es gemäß § 101 Abs. 7 S. 1 StPO darauf an, welches Gericht die heimliche Zwangsmaßnahme (mit Ausnahme von § 100c StPO, vgl. § 100d Abs. 1 StPO) angeordnet hatte. War es der Ermittlungsrichter am Amtsgericht, ist dieser auch für den nachträglichen Rechtsschutz zuständig. War es dagegen der Ermittlungsrichter am BGH, der auf Antrag des GBA die Zwangsmaßnahmen angeordnet hat, dann ist dieser auch zuständiges Gericht für den nachträglichen Rechtsschutz nach § 101 Abs. 7 S. 2 StPO. Die nach § 101 Abs. 7 S. 3 zulässige sofortige Beschwerde gehört dann zur Zuständigkeit eines Senats am BGH gemäß § 135 Abs. 2 GVG.

Etwas problematisch erscheint die Sachlage bezüglich des Rechtsschutzes analog § 98 Abs. 2 S. 2 StPO. Soweit hier die Art und Weise der Durchführung durch GBA und seine Ermittlungspersonen einer vom Ermittlungsrichter am BGH angeordneten Zwangsmaßnahme angegriffen werden soll, ist grundsätzlich der Ermittlungsrichter am BGH zuständig, obwohl § 98 Abs. 2 S. 3 StPO vom Wortlaut her nur auf § 162 Abs. 1 StPO verweist¹⁰³.

Fraglich ist jedoch, wie die Zuständigkeit gegen eine vom GBA selbst entweder aufgrund eigener Kompetenz oder aufgrund der Eilfallkompetenz bei Gefahr im Verzug angeordnete Maßnahme ausgestaltet ist. § 98 Abs. 2 S. 2 StPO ist gegebenenfalls in analoger Anwendung wie oben aufgezeigt zwar einschlägig, jedoch bereitet die Zuständigkeit Probleme. Grundsätzlich wäre nur der Ermittlungsrichter am Amtsgericht zuständig, §§ 98 Abs. 2 S. 3, 162 Abs. 1 StPO. Da der Ermittlungsrichter am BGH noch nicht vom GBA eingeschaltet wurde, wäre es denkbar, dass die Zuständigkeit nach § 169 StPO grundsätzlich (noch) nicht begründet ist.

Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH beginnt ab dem Zeitpunkt, ab dem der GBA die Ermittlungen führt¹⁰⁴. Also dieser entweder Ermittlungen hinsichtlich einer Tat nach § 120 GVG aufgenommen hat oder ein Verfahren gemäß § 74a Abs. 2 GVG an sich gezogen hat. Auch der Betroffene hat damit spiegelbildlich zum GBA ein Wahlrecht, bei welchem Ermittlungsrichter er (analog) § 98 Abs. 2 S. 2 StPO gerichtlichen Rechtsschutz beantragt.

Ein Sonderfall stellt sich bei der Anordnung einer DNA-Untersuchung nach § 81g Abs. 4 StPO gegen einen bereits rechtskräftig Verurteilten, da es insoweit an einem konkreten Verfahren als Anknüpfungspunkt fehlt. Der

¹⁰³ BGH, NJW 2000, 84, 86.

¹⁰⁴ *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 5; *Achenbach*, in: AK, § 169 StPO Rn 4; *Wohlers*, in: SK-StPO, § 169 StPO Rn 6.

BGH lehnt zwar die Beschwerde in dem zitierten Verfahren ab, äußert aber keine Bedenken gegen die ursprüngliche Zuständigkeit nach § 169 StPO, da er auf die Zuständigkeit von OLG und GBA im Ursprungsverfahren abstellt¹⁰⁵.

dd) Beschränkte Beschwerdemöglichkeiten beim Bundesgerichtshof

Die mögliche Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH führt jedoch noch zu einer weiteren Besonderheit im Rahmen des Rechtsschutzes bei Staatsschutzstrafsachen und damit auch in vom GBA geführten Terrorismusverfahren. Im Grundsatz gilt nämlich, dass gegen Verfügungen und Beschlüsse des Bundesgerichtshofs gemäß § 304 Abs. 4 S. 1 StPO keine Beschwerde zulässig ist. Dabei liegt der Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit schlicht in dem Umstand begründet, dass es kein übergeordnetes Gericht hinsichtlich des BGH gibt¹⁰⁶.

Keine Beschwerde ist damit auch gegen die Entscheidungen des Senatsvorsitzenden des Revisionsgerichts gemäß § 147 Abs. 5 StPO möglich¹⁰⁷, sowie gegen vom Richter am BGH angeordnete Zwangsmaßnahmen.

Allerdings sind von dem Beschwerdeausschluss nach § 304 Abs. 5 StPO bestimmte, dort namentlich aufgeführte Entscheidungen des Ermittlungsrichters am BGH ausgenommen. Die Norm stellt bezogen auf § 304 Abs. 4 S. 1 StPO eine Ausnahme dar. Sie soll daher nur ausnahmsweise die Nachprüfung solcher Entscheidungen ermöglichen, die besonders nachhaltig in die Rechtssphäre des Betroffenen eingreifen¹⁰⁸; also insbesondere dann, wenn eine besondere Grundrechtsrelevanz der Eingriffe gegeben ist¹⁰⁹. Zweck der Beschränkung war ausweislich der Gesetzesbegründung eine Überlastung des BGH zu verhindern¹¹⁰.

Aufgrund des Ausnahmecharakters¹¹¹ ist die Vorschrift daher nach Ansicht des BGH eng auszulegen und insbesondere einer analogen Anwendung nicht zugänglich¹¹². Dies scheint gerade auch bei Ermittlungsverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus, die gemäß §§ 142a Abs. 1, § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG vom GBA geführt werden und nach § 169 StPO die Zuständigkeit

¹⁰⁵ BGH, NJW 2002, 765; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, § 169 StPO Rn 8a.

¹⁰⁶ *Meyer-Goßner*, § 304 StPO Rn 10.

¹⁰⁷ BGH, NJW 2001, 551.

¹⁰⁸ Bundestags-Drucksache, 07.04.1966, 5/4086, S. 11.

¹⁰⁹ BGH, NJW 1994, 465.

¹¹⁰ Bundestags-Drucksache 5/4086, 07.04.1966 S. 11; BGH, NJW 1973, 664.

¹¹¹ Bundestags-Drucksache 5/4086, 07.04.1966, S. 11.

¹¹² BGH, NJW 1981, 695; BGH, NJW 1984, 1975; BGH, NJW 1986, 1821; BGH, NJW 2002, 765.

des Ermittlungsrichters am BGH begründen, eine erhebliche Einschränkung des Rechtsschutzes zu bedeuten. Auch wenn die Aussagen bezüglich Ausbildung und Kenntnis dieser Ermittlungsrichter zutreffen¹¹³, bedeutet dies im Endeffekt eine Beschränkung des Rechtsschutzes im Ermittlungsverfahren gerade in solchen hochkomplexen Verfahren wie denen des Staatschutzes und speziell der (ausländischen) terroristischen Vereinigungen.

Allerdings hat sich die Rechtslage seit dem 01. Januar 2008 ganz erheblich verbessert. Durch das „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen“ vom 21. Dezember 2007¹¹⁴ wurde nämlich der Katalog des § 101 Abs. 1 StPO in § 304 Abs. 5 StPO aufgenommen. Vorher erfasste § 304 Abs. 5 StPO a.F. lediglich die „*Verhaftung, einstweilige Unterbringung, Beschlagnahme oder Durchsuchung*“.

Eine Begründung für die Aufnahme des Katalogs des § 101 Abs. 1 StPO in § 304 Abs. 5 StPO sucht man in der Gesetzesbegründung vergebens. Dort heißt es lediglich, „*die Ergänzungen in § 304 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5 regeln, dass im Falle des nachträglichen Rechtsschutzes [...] die Beschwerde auch gegen Entscheidungen und Verfügungen [...] des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs nicht ausgeschlossen ist*“¹¹⁵. Der Grund dafür liegt wohl in der fortgeschrittenen Rechtsprechung des BVerfG und des BGH insbesondere zum nachträglichen Rechtsschutz, der jetzt fast umfassend gewährt wird, und in der Tiefe der Grundrechtseingriffe der in § 101 Abs. 1 StPO genannten Zwangsmaßnahmen, die den bisher in § 304 Abs. 5 StPO aufgeführten hinsichtlich der Grundrechtsbeeinträchtigung in nichts nachstehen beziehungsweise sogar über diese hinausgehen, wie etwa die akustische Wohnraumüberwachung in § 100c StPO.

Betrachtet man konkret die nun von § 304 Abs. 5 StPO erfassten, das heißt anfechtbaren, Maßnahmen, dann fällt auf, dass nur noch wenige Zwangsmaßnahmen von der Beschwerde ausgeschlossen sind. Unter Verhaftung wird nämlich sowohl die Untersuchungshaft (§§ 112 ff. StPO), wie auch die vorläufige Festnahme (§§ 127, 127b StPO) gefasst¹¹⁶. Auch die Erzwingungshaft gegen Zeugen nach § 70 Abs. 2 StPO subsumiert der BGH unter den Begriff der Verhaftung¹¹⁷. Dazu kommt die ausdrücklich genann-

¹¹³ Zum Beispiel bei *Griesbaum*, in: Karlsruher-Kommentar, § 169 StPO Rn 1.

¹¹⁴ BGBl. I S. 3198.

¹¹⁵ Bundestags-Drucksache 16/5846, 27.06.2007, S. 66.

¹¹⁶ BGH, NJW 1976, 721; BGH, NJW 1980, 1401. Zu den Grenzen siehe BGH, NJW 1986, 1821. Es können nur Bestand und Vollzug des Haftbefehls nicht Anordnungen von Beschränkungen oder bei der Haftverschonung angeordnete Auflagen angefochten werden, BGH NJW 1976, 721; BGH, NJW 1973, 664.

¹¹⁷ BGH, NJW 1981, 2702; nicht unter § 304 V StPO fällt die Ablehnung der Anordnung von Erzwingungshaft, BGH, NJW 1981, 467.

te einstweilige Unterbringung nach § 126a StPO. Ebenso die Sicherstellung beziehungsweise Beschlagnahme nach den §§ 94 ff. StPO, zu denen nach Ansicht des BGH auch die Arrestanordnung nach § 111d StPO zu zählen ist¹¹⁸. Letztlich erfasst die Ausnahme des § 304 VStPO noch ausdrücklich Durchsuchungen nach § 102 ff. StPO.

Dazu kommen nun durch die Bezugnahme auf § 101 Abs. 1 StPO alle heimlichen Zwangsmaßnahmen, also die Rasterfahndung, §§ 98a, 98b StPO, die Überwachung der Telekommunikation, § 100a StPO, die akustische Wohnraumüberwachung, § 100c StPO, IMSI-Catcher, § 100i StPO, akustische Überwachung außerhalb der Wohnung, § 100f StPO, Erhebung von Verkehrsdaten, § 100g StPO, sowie der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers, §§ 110a ff. StPO, und die Längerfristige Observation, § 163f StPO, Identitätsfeststellung, §§ 163b, 163c StPO und die Schleppnetzfahndung, § 163d StPO. Selbst die Unterbringung zur Beobachtung nach § 81 StPO ist nicht ausgeschlossen, obwohl sie in § 304 Abs. 5 StPO nicht genannt wird, da auch im Ermittlungsverfahren für ihre Anordnung nach § 81 Abs. 2 StPO das OLG zuständig ist, dessen Entscheidung nach § 304 Abs. 4 Nr. 1 StPO anfechtbar ist¹¹⁹.

Damit verbleibt es lediglich bei den Entscheidungen des Ermittlungsrichters zu folgenden Zwangsmaßnahmen beim Ausschluss der Beschwerde: Bei der körperlichen Untersuchung und Blutprobe, § 81a StPO, bei der DNA-Analyse, § 81e-g StPO¹²⁰ und bei DNA-Massenreihengentests, § 81h StPO, sowie bei der Untersuchung von Dritten, § 81c StPO und hinsichtlich der Einrichtung von Kontrollstellen, § 111 StPO.

Bei den Zwangsmaßnahmen der Ausschreibung zur Fahndung, §§ 131 ff. StPO, der Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken, § 81b StPO¹²¹, Bildaufnahmen und sonstige technische Mittel, § 100h StPO und bei den Maßnahmen, die aufgrund der Ermittlungsgeneralklausel §§ 161, 163 StPO ergingen, fehlt es schon an einer für die Beschwerde notwendigen richterlichen Anordnung.

Allerdings beschränkt § 304 Abs. 5 StPO sowieso nur die Beschwerde gegen Entscheidungen des Ermittlungsrichters, das bedeutet, dass der nachträgliche Rechtsschutz entsprechend § 98 Abs. 2 S. 2 StPO hinsichtlich Maßnahmen, die aufgrund der (Eil-)Kompetenz von Staatsanwaltschaft und Ermittlungspersonen getroffen wurden, nicht betroffen ist. Allerdings ist in den nicht in § 304 Abs. 5 StPO aufgeführten Fällen dann die Beschwerde gegen die Bestätigung der Entscheidung des Generalbundesanwalts oder

¹¹⁸ BGH, NJW 1979, 1613.

¹¹⁹ Engelhardt, in: Karlsruher-Kommentar, § 304 StPO Rn 20.

¹²⁰ BGH, NJW 2002, 765.

¹²¹ BGH, NJW 1994, 465.

einer Ermittlungsperson durch den Ermittlungsrichter am BGH nach § 98 Abs. 2 S. 2 StPO ausgeschlossen¹²². Außerdem ist die Beschwerde gegen Entscheidungen des Ermittlungsrichters des BGH über Einwendungen gegen die Art und Weise des Vollzugs einer Zwangsmaßnahme ebenfalls der Anfechtbarkeit mit der Beschwerde entzogen¹²³.

Beschwerdegericht ist in den von § 304 Abs. 5 StPO erfassten Fällen gemäß § 135 Abs. 2 StPO der BGH in der Besetzung von drei Mitgliedern einschließlich dem Vorsitzenden, § 139 Abs. 2 S. 2 StPO. Die Zuständigkeit des BGH als Beschwerdeinstanz ist an die Zuständigkeit des GBA nach § 142a GVG gebunden und erlischt wie auch die des Ermittlungsrichters mit Abgabe nach § 142a Abs. 2, Abs. 4 GVG¹²⁴.

*e) Zusammenfassung der Besonderheiten
beim Rechtsschutz in Zusammenarbeitssituationen
von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt*

Nicht nur in rechtlicher Hinsicht stellt die Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH eine Besonderheit dar. Auch erregen die Entscheidungen des Ermittlungsrichters am BGH regelmäßig eine breite Aufmerksamkeit in der juristischen Literatur und teilweise sogar darüber hinaus. In noch höherem Maße gilt dies für Entscheidungen des Beschwerdesenats des BGH. Zu denken ist nur an die Entscheidungen des Ermittlungsrichters zur vom GBA beantragten Online-Durchsuchung¹²⁵ und die sich hieran anschließende Senatsentscheidung des BGH¹²⁶. Aber auch im Rahmen großer Verfahren des GBA gegen angeblich terroristische Vereinigungen im Sinne von § 129a Abs. 2 StGB wie im Vorfeld des G8-Weltwirtschaftgipfels im Frühjahr 2007 hat der Beschwerdesenat gewichtige Weichenstellungen getroffen¹²⁷, ebenso bei den Verfahren gegen die sogenannte „militante Gruppe“¹²⁸.

Allerdings ist grundsätzlich erst einmal festzuhalten, dass sich die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im

¹²² BGH, NJW 1994, 465.

¹²³ BGH, NJW 2000, 84.

¹²⁴ BGH, NJW 1973, 477.

¹²⁵ BGH JR 2007, 77; Anm. *Bär*, MMR, 2007, 175; *Jahn/Kudlich*, JR 2007, 57; *Hornung*, CR 2007, 144 f.

¹²⁶ BGHSt 51, 211; Anm. *Cornelius JZ* 2007, 798; *Hamm*, NJW 2007, 932; *Harrendorf*, StraFo 2007, 149; *Kemper ZRP* 2007, 105.

¹²⁷ BGH, NStZ 2008, 146; Anm. *Jahn*, JuS 2008, 274; *Leipold/Beukelmann*, NJW-Spezial 2008, 154.

¹²⁸ BGH NJW 2008, 86; Anm. NJW-Spezial 2008, 25; sowie BGH, StV 2008, 84 und Entscheidung des Ermittlungsrichters am BGH StV 2008, 225.

Zuständigkeitsbereich des GBA im Ergebnis nicht wesentlich von dem im Zuständigkeitsbereich der Landesstaatsanwaltschaften unterscheidet. Dieses erst einmal wenig überraschende Ergebnis ergibt sich auch hier aus dem Umstand, dass vor allem die Strafprozessordnung für die Frage des Rechtsschutzes konstituierend ist. Zwar sind auch hier die Einleitung und Durchführung eines Ermittlungsverfahrens außer in einer möglichen Hauptverhandlung nicht gerichtlich überprüfbar, dagegen jedoch praktisch alle strafprozessualen Zwangsmaßnahmen unabhängig davon, ob die Maßnahmen noch andauern oder bereits erledigt sind. Entsprechend der Entwicklung auf Landesebene ist es jedoch auch auf Ebene von GBA und BKA die praktische Umsetzung der Rechtsschutzmöglichkeiten, die Probleme bereitet. Vor allem die nur lückenhaft erfolgende Benachrichtigung im Bereich der heimlichen Zwangsmaßnahmen bedingt eine faktische Rechtsschutzlücke für die Betroffenen.

Das BKA spielt im Bereich der gerichtlichen Kontrolle keine wirkliche Rolle. Zum einen kann es weder Zwangsmaßnahmen beantragen, dies obliegt allein dem GBA als zuständige Staatsanwaltschaft, noch hat die Beteiligung des BKA an strafrechtlichen Ermittlungen als solches Auswirkungen auf den Rechtsschutz oder den einschlägigen Rechtsweg.

Besonderheiten beim Handeln von GBA und BKA hinsichtlich des Rechtswegs liegen allein in dem Umstand begründet, dass im Regelfall nicht der Richter am Amtsgericht für die Anordnung eingriffsintensiver Zwangsmaßnahmen und den (nachträglichen) Rechtsschutz zuständig ist, sondern der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof. Allerdings bedeutet diese Zuständigkeit als solche zwar eine Besonderheit, hat jedoch wegen der besonderen fachlichen Qualifikation dieser Richter eine sachliche Rechtfertigung und führt damit nicht zu einer Absenkung des Rechtsschutzniveaus. So ist es allein der § 304 Abs. 4 S. 1 StPO, der in Verfahren des internationalen Terrorismus hinsichtlich der Ausgestaltung des Rechtsschutzes hervorzuheben ist. Dieser beschränkt in den Fällen der Zuständigkeit des Ermittlungsrichters am BGH die Beschwerdemöglichkeiten für die Betroffenen und ermöglicht in diesen Fällen keine Kontrolle durch eine übergeordnete Instanz. Allerdings entschärft § 304 Abs. 5 StPO – besonders in der seit 01. Januar 2008 geltenden Fassung mit der Aufnahme der Maßnahmen in § 101 Abs. 1 StPO – diesen Umstand in erheblichem Maße. So bleiben tatsächlich nur wenige Zwangsmaßnahmen von dem Beschwerdeausschluss betroffen. Auch wenn insoweit eine gewisse Rechtsschutzlücke, zum Beispiel im Hinblick auf DNA-Speicherung, besteht, fällt dies jedoch in rechtsstaatlicher Hinsicht nicht gravierend ins Gewicht.

Die Besonderheiten ergeben sich erst dann, wenn man bei der Tätigkeit des BKA nicht nur die strafverfolgende im Bereich des internationalen Ter-

rorismus für den GBA, sondern auch die Gefahrenabwehrfunktion des BKA in die Betrachtung mit einbezieht, was im Folgenden zu tun sein wird.

2. Rechtsschutz im Rahmen gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen des Bundeskriminalamts gegen den internationalen Terrorismus

Wie oben bereits ausgeführt überschneiden sich die strafverfolgende Tätigkeit des GBA nach §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG im Bereich der Organisationsdelikte nach §§ 129a, 129b StGB und die gefahrenabwehrrechtliche Zuständigkeit des BKA zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nach § 4a BKAG in vielfältiger Hinsicht. Daher lässt es sich nicht vermeiden auch in diesem Bereich auf die verfahrensrechtliche Ausgestaltung und auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen näher einzugehen. Insbesondere wenn eine Maßnahmen des BKA im Bereich des internationalen Terrorismus sowohl der strafverfolgenden wie auch der gefahrenabwehrrechtlichen Tätigkeit zugerechnet werden könnte, es sich also um eine doppelfunktionale Maßnahmen handelt, dann muss sichergestellt sein, dass auch hier die Rechtsschutzmöglichkeiten gewahrt sind.

Die Vorschriften über das Verfahren bei den in § 20b bis § 20t BKAG geregelten Standardmaßnahmen orientieren sich in hohem Maße an den modernen Landespolizeigesetzen und der Strafprozessordnung und berücksichtigen dabei auch insbesondere die neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts¹²⁹, übernehmen dessen Formulierungen sogar teilweise wortgleich. So sieht das Bundeskriminalamtsgesetz für tiefgreifende und insbesondere für heimliche Grundrechtseingriffe ganz im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG einen *Richtervorbehalt* vor¹³⁰. Etwas seltsam mutet in diesem Zusammenhang die Zuständigkeitsverteilung an. Anders als etwa im baden-württembergischen Polizeigesetz¹³¹ oder in § 162 Abs. 1 StPO a.F. kommt es für die Zuständigkeit des Gerichts nicht auf den Ort der vorzunehmenden Maßnahme, sondern nach § 20v Abs. 2 S. 1 BKAG auf den Sitz des Bundeskriminalamts an. Es ist also für alle richterlichen Ent-

¹²⁹ Vgl. beispielhaft etwa BVerfGE 100, 313, 361, 364; BVerfGE 109, 279, 363; BVerfGE 118, 168, 207 ff.; BVerfGE 120, 351, 363 ff.

¹³⁰ BVerfG, NJW 2000, 55, 57 fordert für solche Grundrechtseingriffe „eine Kontrolle durch unabhängige und an keine Weisung gebundene staatliche Organe und Hilfsorgane“. Zu den im BKAG geregelten Fällen mit Richtervorbehalt vgl. unter anderem §§ 20g Abs. 3 S. 1, § 20h III, § 20j IV, 20k V, 20l Abs. 3 S. 1, 20n Abs. 3 S. 1 BKAG. Zuletzt das BVerfG in der Entscheidung zur Online-Durchsuchung, NJW 2008, 822, 832. Zu den Bedenken gegen die teilweise zu weit gehenden Eilfallanordnungs Kompetenzen bei Gefahr im Verzug siehe Roggan, NJW 2009, 257, 259; Roggan, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 B, 15.09.2008, S. 6.

¹³¹ §§ 23a Abs. 3 S. 1, 28 IV S. 1, 31 V S. 1 PolG BW.

scheidungen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus stets der Amtsrichter am Amtsgericht Wiesbaden zuständig. Diese Zuständigkeitsverteilung orientiert sich also an § 162 Abs. 1 StPO n. F., der ebenfalls nur auf den Ort der antragsstellenden Staatsanwaltschaft abstellt, wobei es im Unterschied zum BKA aber eine Vielzahl von Staatsanwaltschaften gibt, so dass es dort gerade nicht zu einer solchen Zuständigkeitskonzentration kommt.

Bedenkt man die Begründung zu § 169 StPO, die gerade wegen der Besonderheiten in Staatsschutzstrafsachen, insbesondere der Komplexität, dem GBA die Möglichkeit gibt den Antrag auch beim damit vertrauten Ermittlungsrichter am BGH zu stellen, mutet die Übertragung der Zuständigkeit auf ein Amtsgericht seltsam an. Gerade im Hinblick auf die in den §§ 20a ff. BKAG normierten komplizierten Anordnungsvoraussetzungen, vielfältigen neuen unbestimmten Rechtsbegriffe und Ausnahmeregelungen, die auch vielfältige Kritik in der Literatur auf sich gezogen haben¹³², scheint die Übertragung an ein im Grunde mit einfach gelagerten Straf- und Zivilrechtsfällen befasstes unterstes Gericht begründungsbedürftig¹³³. Möglicherweise auch deswegen soll nach dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP zukünftig für die Anordnung von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen im BKA-Gesetz ein Richter am Bundesgerichtshof durch Vermittlung des Generalbundesanwalts zuständig sein und an die Stelle der bisherigen Zuständigkeit des Amtsgerichts Wiesbaden treten¹³⁴. Dies hätte die interessante Konsequenz, dass der GBA, obwohl es sich um eine präventive Tätigkeit handelt, in der kein Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft besteht, ausnahmsweise zumindest in dieser Vermittlungsfunktion an der Arbeit des BKA im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus beteiligt wäre¹³⁵.

¹³² Beispielfhaft dafür *Roggan*, NJW 2009, 257; *ders.* CILIP (90) 2008, 13; *von Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410; *ders.* Kriminalistik 2007, 292; *Böckenförde*, JZ 2008, 925, 934 ff.; *Baum/Schantz*, ZRP 2008, 137; *Hilbrans*, DANA, 2008, 60, sowie die Ausführungen oben B. II. 3. c) bb).

¹³³ Findet auch *Hilbrans*, DANA, 2008, 60, 63 und *Bäcker*, Terrorabwehr durch das Bundeskriminalamt, S. 95, nicht jedoch der Gesetzgeber, der die Regelung in § 20v Abs. 2 BKAG mit „Absatz 2 regelt, welches Gericht für gerichtliche Entscheidungen zuständig und welches Verfahren anzuwenden ist“ kommentiert, Bundestags-Drucksache 16/10121, 13.08.2008, S. 36. *Baum/Schantz*, ZRP 2008, 137, 139 hätten zumindest ein Kollegialgericht, vergleichbar § 100d Abs. 1 StPO, mit der Kontrolle der schwerwiegenden Eingriffe betraut.

¹³⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 91.

¹³⁵ Dazu auch das „Interview mit Bundesanwalt *Michael Bruns* vom 04.02.2010“, siehe unten Anhang 1, Frage II. 3. c) sowie das „Interview mit dem BKA vom 03.05.2010“, siehe unten Anhang 2, Frage II. 2. f).

Abgesehen von der bisher noch bestehenden Zuständigkeitskonzentration beim Amtsgericht Wiesbaden ist auch die Ausgestaltung der richterlichen Entscheidung bei der Anordnung von Zwangsmaßnahmen teilweise kritisiert worden. Bei der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung und dem verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme müssen nämlich in der schriftlichen Anordnung abgesehen von den zur Identifizierung des Betroffenen notwendigen Informationen die „wesentlichen Gründe“ angegeben werden (vgl. § 20h Abs. 4 Nr. 4 und § 20k Abs. 6 Nr. 4 BKAG). Dagegen meint Möllers, „dass „wesentlich“ noch nicht einmal ein mit üblichen Mitteln konkretisierbarer Rechtsbegriff, sondern eine völlig leere Formel, wie wir aus der Praxis der „Wesentlichkeitstheorie“ schmerzhaft erfahren mussten“ ist, und damit zur „Praxis einer mangelhaften richterlichen Prüfung exekutiver Ermittlungspraxis“ beitragen würde¹³⁶. Demgegenüber sehen andere Stimmen keine Bedenken dagegen, dass der Amtsrichter in Wiesbaden (bzw. bei § 20h BKAG auch der Präsident des Bundeskriminalamts oder seine Vertreter, § 20h Abs. 3 S. 2 BKAG) auch den Begriff der wesentlichen Gründe als unbestimmten Rechtsbegriff im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹³⁷ auslegen werden wird und damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen Genüge getan werden kann¹³⁸. Allein dieses Beispiel zeigt doch, dass für solche komplexen Probleme eine Prüfung durch Personen notwendig wird, die viele Jahre Erfahrung in diesem Bereich haben und ihre richterliche Unabhängigkeit auch gegenüber dem die Anordnung beantragenden Präsidenten des Bundeskriminalamts voll zur Geltung bringen können. Man kann sich insgesamt nicht des Eindrucks erwehren, dass der Richtervorbehalt immer mehr zur leeren Hülle wird und damit nur augenscheinlich die Rechte des Betroffenen gewahrt werden sollen.

Wendet man sich der Frage des *nachträglichen Rechtsschutzes* zu, so bestehen hier insoweit keine Unterschiede zum Rechtsschutz gegen gefahrenabwehrrechtliche Akte der Landespolizei. Ohne die Besonderheiten zu dem Rechtsschutz im Polizeirecht länger auszuführen¹³⁹ ist bei den Verwal-

¹³⁶ Möllers, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 K, 15.09.2008, S. 3. Nicht ganz so streng Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 16, der ausführt, „was unter dem Begriff ‚wesentliche Gründe‘ in § 20h IV Nr. 4 zu verstehen ist, erschließt sich nicht und trägt damit nicht zur Präzisierung der Begründungsanforderungen bei“.

¹³⁷ BVerfGE 109, 279, 359.

¹³⁸ Möstl, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 Abs. 1, 15.09.2008, S. 3; Heckmann, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 C, 15.09.2008, S. 21.

¹³⁹ Dazu ausführlich Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht Rn 509 ff., Rn 572 ff.; Würtenberger/Heckmann, Rn 684 ff.; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht Rn 481 ff.; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 27 Rn 36 f.

tungsgerichten grundsätzlich Rechtsschutz gegen solche präventiven Grundrechtseingriffe möglich. Bei noch nicht erledigten Verwaltungsakten, etwa einer Vorladung nach § 20f BKAG ist die Anfechtungsklage die statthafte Klageart, bei erledigten Verwaltungsakten dagegen die Fortsetzungsfeststellungsklage soweit ein Rechtsschutzbedürfnis besteht, das ähnlich wie im Strafprozessrecht insbesondere bei erheblicher Verletzung von Grundrechten gegeben ist. Bei Realakten wie dem Einsatz verdeckter technischer Mittel nach § 20h oder § 20k BKAG ist dagegen die Feststellungsklage (gegebenenfalls auch die Unterlassungsklage) grundsätzlich einschlägig.

Diese Ausführungen gelten natürlich nur soweit das BKA auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage tätig wird. Wie bereits oben ausgeführt und daher hier nur zu rekapitulieren¹⁴⁰ ist die Frage der Abgrenzung von der strafverfolgenden Tätigkeit von GBA und BKA nach §§ 142 Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG respektive § 4 Abs. 1 Nr. 3a, 4 BKAG gegenüber der gefahrenabwehrrechtlichen Tätigkeit nach § 4a BKAG von besonderer Bedeutung. Dabei wird in Gemengelage die Abgrenzung ganz überwiegend danach gemacht, in welchem Rechtsgebiet der Schwerpunkt der vorgenommen oder vorzunehmenden Maßnahme liegt¹⁴¹, beziehungsweise anhand der verfolgten Zielsetzung¹⁴². Demgegenüber soll nach herrschender Meinung kein Wahlrecht des BKA bestehen¹⁴³, da sich beide Handlungsfelder unterscheiden: während das präventiv-polizeiliche Handeln vom Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr geprägt ist, gilt für den repressiven Bereich: keine Strafverfolgung um jeden Preis¹⁴⁴. Für den Bereich des internationalen Terrorismus ist diese Abgrenzung jedoch nur bedingt handhabbar¹⁴⁵, sodass insoweit nach vorzugswürdiger Ansicht bei allen Konstellationen, in denen ein strafprozessualer Anfangsverdacht besteht und die Gefahrenabwehr nicht unzweifelhaft im Vordergrund steht, die strafprozessualen Rechtsgrundlagen Anwendung finden sollen¹⁴⁶. Gefahrenabwehrrecht nach §§ 4a, 20a ff. BKAG kommt daher nur in Betracht, wenn im Einzelfall

¹⁴⁰ s. oben D. III.

¹⁴¹ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 122; *Wohlers*, in: SK-StPO, § 163 StPO Rn 24, 25; *Jortzig/Kunze*, Jura 1990, 294, 297; VGH BW, NVwZ-RR 1989, 412, 413; VGH München, BayVBl. 1986, 337 f. Im Ergebnis auch schon BVerwG, NJW 1975, 893.

¹⁴² *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 423.

¹⁴³ So aber *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht Rn 229 ff.

¹⁴⁴ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 122.

¹⁴⁵ Dazu siehe ebenfalls oben D. III. 1. b).

¹⁴⁶ *Roggan*, NJW 2009, 257, 258; *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 8 f.; *Merten*, NJW 1992, 354, 355; *Erb*, in: Löwe/Rosenberg, Vor § 158 StPO, Rn 10; *Benfer*, Rn 33. Im Ergebnis auch von *Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410, 413; a.A. *Ehrenberg/Frohne*, Kriminalistik 2003, 737, 742.

der durchaus gewichtige Belang einer wirksamen Strafrechtspflege gegenüber der Gefahrenabwehr zurückstehen muss¹⁴⁷.

Letztlich noch ist darauf hinzuweisen, dass § 20w BKAG vergleichbar dem § 101 StPO Benachrichtigungspflichten statuiert, ohne die vielfach nachträglicher Rechtsschutz mangels Kenntnis gar nicht möglich wäre. Der § 20w VKAG ist jedoch, ähnlich wie der § 101 StPO, wegen der vielfältigen Ausschluss- und Zurückstellungsgründe rechtlichen Bedenken ausgesetzt¹⁴⁸, weshalb zu befürchten sei, dass in der Praxis in ähnlich geringer Zahl Benachrichtigungen stattfinden werden wie im Rahmen des Strafprozessrechts¹⁴⁹.

Auch wenn diese Ausführungen relativ kurz gehalten wurden und damit allenfalls die entstehenden Probleme angerissen werden konnten, sollte doch deutlich geworden sein, dass vom Papier her die Ausgestaltung des vorherigen Rechtsschutzes durch den Richtervorbehalt und des nachträglichen Rechtsschutzes durch die Benachrichtigungspflichten und das weitgehende Recht des Betroffenen auf gerichtliche Klärung dem in der Strafprozessordnung entspricht. Gleichzeitig geht der Rechtsschutzstandard jedoch auch nicht über dieses hinaus und bleibt sogar bei der bemerkenswerten Zuständigkeitskonzentration auf ein einziges Amtsgericht dahinter zurück. Dies ist vor allem deshalb bedenklich, weil die Streubreite der Eingriffe in den §§ 20a ff. BKAG, man denke nur an die Einbeziehung von sogenannten Begleit- und Kontaktpersonen, sehr viel weiter ist als bei den Befugnissen in der Strafprozessordnung. Auch die Betrachtung des Rechtsschutzes sollte also zu dem Schluss leiten, dass es vorzugswürdig ist in Gemengelage von präventiver und repressiver Tätigkeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus das BKA grundsätzlich auf die strafprozessuale Spur zu verweisen und damit nicht nur der Leitungsbefugnis des GBA zu uneingeschränkter Geltung zu verhelfen, sondern auch den Rest Rechtsstaatlichkeit zu wahren, den das Ermittlungsverfahren dem Betroffenen noch zu bieten hat. Die Tätigkeit nach § 4a BKAG sollte dagegen auf tatsächliche konkrete terroristische Gefahren beschränkt bleiben, die nicht

¹⁴⁷ BVerfGE 29, 183, 194.

¹⁴⁸ *Schaar*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 E, 15.09.2008, S. 9 f.; *Poscher*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 J, 15.09.2008, S. 16 f.; *Geiger*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 15; *Bäcker*, Terrorabwehr durch das Bundeskriminalamt, S. 97 f.; *von Denkowski*, Kriminalistik 2007, 292, 295 im Hinblick auf die Nichtbenachrichtigung von Kontakt- und Begleitpersonen.

¹⁴⁹ *Gusy*, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 15; die von *Gusy* zitierte Studie ist *Albrecht/Dorsch/Krüpe*, S. 276 f. u. 450 f. Zu den Benachrichtigungen nach dem G10-Gesetz *Gusy*, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 273, 288.

lediglich in der bloßen Existenz einer terroristischen Vereinigung im Sinne von § 129a StGB ggf. iVm § 129b StGB liegen können.

3. Rechtsschutz im Rahmen der Datenverarbeitung bei der Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Bereich des internationalen Terrorismus

Wie bereits oben im Abschnitt der Datenverarbeitungsvorgänge bei der Zusammenarbeit von GBA und BKA beschrieben, nimmt der Bereich der Informationssammlung, -verarbeitung und -aufbereitung einen immer höheren Stellenwert im Rahmen moderner strafrechtlicher und polizeirechtlicher Arbeit ein. Dies trifft wie gesehen in besonderem Maße auf den GBA und speziell das BKA zu. Die Vielzahl der Datenbanken, insbesondere hinsichtlich der oben beschriebenen Datenbanken im Bereich oder im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus, schaffen eine andere Qualität staatlicher Eingriffe im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren oder sogar in deren Vorfeld. Angefangen vom staatsanwaltlichen Verfahrensregister über INPOL und die neue Antiterrordatei werden in allen diesen Datenbanken eine Vielzahl von Daten gespeichert, verarbeitet und untereinander übermittelt und dies größtenteils ohne Wissen der Betroffenen. Daher ist hier, ohne jedoch zu sehr in die Tiefe zu gehen, auf die grundsätzlichen Möglichkeiten des Rechtsschutzes im Bereich der Datenverarbeitung beim Handeln von BKA und GBA im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus einzugehen.

Seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Volkszählung¹⁵⁰ ist klargestellt, dass in der Speicherung von personenbezogenen Daten ein im Grunde legitimierungsbedürftiger Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung liegt, der eine dies gestattende gesetzliche Grundlage voraussetzt¹⁵¹. Diese Grundlage muss verfassungsgemäß sein und dementsprechend insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Diesem Umstand entsprechen mittlerweile fast alle Gesetze im Zuständigkeitsbereich von BKA und GBA, indem sie detaillierte Vorschriften für die Speicherung der Daten vorsehen; in der Strafprozessordnung ist dies zum Beispiel seit dem Inkrafttreten des Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 am 20. August 2000 größtenteils der Fall¹⁵².

Rechtsschutz im Rahmen der Datenverarbeitung erfordert jedoch zuerst einmal die Kenntnis von einer Verarbeitung personenbezogener Daten in

¹⁵⁰ BVerfGE 65, 1.

¹⁵¹ BVerfGE 65, 1, 44.

¹⁵² BGBl. I S. 1253; dazu etwa *Brodersen*, NJW 2000, 2536.

einem Verfahren von BKA und GBA. Daher ist eine der wichtigsten Voraussetzungen ein Anspruch auf Auskunftserteilung, um abklären zu können, ob und wenn ja welche Daten von diesen Strafverfolgungsbehörden gespeichert sind. Doch selbst soweit ein solcher Auskunftsanspruch besteht, stellt die Vielzahl an Datenbanken, selbst nur im Bereich des internationalen Terrorismus, den Rechtsschutzsuchenden schon faktisch vor erhebliche Probleme, soweit keine Benachrichtigung erfolgt ist.

Neben dem Auskunftsanspruch sind es im Endeffekt vor allem die Ansprüche auf Löschung oder zumindest Sperrung der gespeicherten Daten, die als Rechtsschutz im Rahmen der Datenverarbeitung verstanden werden können.

Betrachtet man beispielhaft die Ausgestaltung hinsichtlich der Akten in einem Ermittlungsverfahren beziehungsweise dem staatsanwaltlichen Verfahrensregister, INPOL und der Antiterrordatei, dann zeigt sich, wie gleich näher aufzuführen ist, dass im Rahmen der Datenverarbeitung und des darauf bezogenen Rechtsschutzes keine Besonderheiten bestehen, wenn GBA und BKA an dem Verfahren beteiligt sind. Selbst dann nicht, wenn es sich um ein Verfahren im Bereich des internationalen Terrorismus handelt. Insoweit gibt es hier selbst bei Vorliegen einer Tat nach § 129a StGB auch in Verbindung mit § 129b StGB von der gesetzlichen Ausgangslage her keine Besonderheiten.

Die staatsanwaltlichen Akten und Dateien aus einem Ermittlungsverfahren können vom Betroffenen grundsätzlich im Rahmen des § 147 StPO eingesehen werden, auch wenn dort die gerichtliche Durchsetzbarkeit dieses Anspruchs, gerade vor Abschluss des Ermittlungsverfahrens, nicht vollumfänglich möglich ist¹⁵³. Neuerdings ist jedoch nach § 147 Abs. 2 StPO dem Verteidiger für den in Untersuchungshaft sitzenden Häftling ein weitergehendes Akteneinsichtsrecht auch vor Ende der Ermittlungen eingeräumt¹⁵⁴. Dieser Anspruch ist jedoch grundsätzlich für alle Ermittlungsverfahren gleich ausgestaltet. Allerdings gibt es bisher keinerlei gesetzliche Regelung für die Aufbewahrung von Ermittlungsakten nach einem abgeschlossenen Strafverfahren. Die Aufbewahrungsfristen beruhen bisher lediglich auf einer bundeseinheitlichen Verwaltungsrichtlinie der Bundesländer „Bestimmungen über die Aufbewahrungsfristen für das Schriftgut der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaft und der Justizvollzugsbehörden“¹⁵⁵. Doch

¹⁵³ Zu Rechtsbehelfen im Rahmen des § 147 StPO siehe *Meyer-Goßner*, § 147 StPO Rn 39; *Wohlens*, in: SK-StPO § 147 StPO Rn 112; BVerfG, NStZ 1985, 228.

¹⁵⁴ Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 31. Juli 2009, BGBl. I 2274. in Kraft getreten am 01.01.2010. Dazu *Michalke*, NJW 2010, 17, 18; *Bitmann*, NStZ 2010, 13, 16. Zur Rechtslage davor BVerfG NStZ 1994, 55; *Schünemann*, Kriminalistik 1999, 146, 150.

¹⁵⁵ Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage, OLG Frankfurt a. M., NJW 1999, 73; *Hilger*, in: Eser, FS Meyer-Goßner, S. 755. Zu den zeitlichen Gren-

wird insoweit vertreten, dass dem Gesetzgeber noch eine Übergangsfrist eingeräumt sei, um diesen Zustand zu beseitigen¹⁵⁶.

Besser ausgestaltet ist die Rechtslage für Dateien. Sowohl die Speicherung wie auch die Auskunft sind gesetzlich normiert. Für strafrechtliche Dateien verweist § 491 StPO den Betroffenen auf die generelle Auskunftsregelung des § 19 BDSG. Gleiches gilt nach § 495 StPO für das staatsanwaltliche Verfahrensregister. Die Ansprüche auf Löschung und Sperrung sind ebenfalls weitestgehend gleich aufgebaut, §§ 489, 494 StPO¹⁵⁷. Alle Ansprüche stehen naturgemäß unter dem Vorbehalt, dass insbesondere durch die Auskunftserteilung oder Löschung keine schutzwürdigen Interessen des Strafverfahrens berührt werden¹⁵⁸.

Betrachtet man die zwei weiteren wichtigen Datenbanken im Bereich des internationalen Terrorismus, fällt auf, dass sowohl INPOL wie auch die Antiterrordatei im Bereich des datenrechtlichen Rechtsschutzes sehr ähnlich aufgebaut sind. Nach dem Besitzerprinzip bestimmt sich sowohl die Auskunftserteilung wie auch die Ansprüche auf Löschung und Sperrung im Grundsatz nach dem Recht der Stelle, die die in Frage stehenden Daten eingegeben hat, § 12 Abs. 2 S. 1 BKAG, § 8 Abs. 1 S. 1 ATDG. Sowohl Bundeskriminalamtgesetz wie auch Antiterrordateigesetz geben für die Auskunftserteilung und Löschung in den §§ 12 Abs. 5, 32, 33 BKAG und §§ 10 Abs. 2, 11 ATDG insbesondere in Verbindung mit § 19 BDSG nur den groben Rahmen vor, während sich die weitergehenden Ansprüche insbesondere danach richten, auf welcher Grundlage die gespeicherten Daten erhoben wurden¹⁵⁹.

Diese Ansprüche sind grundsätzlich auch gerichtlich kontrollierbar und durchsetzbar. So ist etwa die Löschung staatsanwaltlicher Dateien als Ausprägung des subjektiven Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinsichtlich personenbezogener Daten nach § 489 Abs. 2 StPO über § 23 EGGVG gerichtlich durchsetzbar¹⁶⁰.

zen der Aufbewahrung von Ermittlungsakten OLG Dresden, StV 2004, 68; OLG Frankfurt, NStZ-RR 2008, 183; OLG Zweibrücken, NStZ 2007, 55.

¹⁵⁶ OLG Frankfurt a. M., NJW 1999, 73.

¹⁵⁷ *Weßlau*, in: SK-StPO, § 494 StPO Rn 7 ff.; *Gemählich*, in: KMR, § 489 StPO Rn 3; § 494 StPO Rn 4; *Temming*, in: HK, § 489 StPO Rn 3, § 494 Rn 4; *Brodersen*, NJW 2000, 2536, 2541 m. w. N.

¹⁵⁸ *Wolter*, ZStW 107 (1995) 793, 802; *Hellmann*, in: AK, § 476 StPO Rn 7; *Weßlau*, in: SK-StPO, § 489 StPO Rn 5 f., § 494, Rn 15 ff.; *Hilger*, in: Löwe/Rosenberg, § 492 StPO Rn 20, § 494 StPO Rn 19 ff.

¹⁵⁹ Zur Antiterrordatei vgl. *Ruhmaseder*, JA 2008, 373, 374; *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008, 81. Zu INPOL *Papsthart*, in: Erbs/Kohlhaas, BKAG, § 8 Rn 3; *Ahlf*, § 32, 33 BKAG; BVerwG, DVBl, 1999, 332, 333.

¹⁶⁰ *Meyer-Gößner*, § 489 StPO Rn 9; OLG Hamburg, NStZ 2009, 70.

Da hier weder auf BKA und GBA bezogen noch für die Straftaten nach §§ 129 ff. StGB und §§ 89a, 89b StGB Sonderregelungen bestehen, abgesehen davon, dass die Antiterrordatei speziell für diesen Bereich konzipiert ist, gibt es hier auch keine weiteren Erkenntnisse zu Besonderheiten des Rechtsschutzes im Rahmen von Zusammenarbeitssituationen im Bereich des internationalen Terrorismus. Eine ausführlichere Darstellung des Rechtsschutzes im Bereich der Datenverarbeitung erübrigt sich damit.

II. „Rechtsschutz“ durch das Hauptverfahren

Im klassischen, das heißt von der ursprünglichen Konzeption der Strafprozessordnung vorgesehen Sinn, wurde Rechtsschutz vor allem durch die Durchführung des Hauptverfahrens im Anschluss an ein strafrechtliches Ermittlungsverfahrens gewährt. Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Ermittlungsverfahren war die Ausnahme und das erklärt auch die heute noch fehlende einheitliche Konzeption zu dieser Problematik.

Heutzutage ist jedoch die Durchführung einer Hauptverhandlung im Anschluss an ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren vom Regelfall zum Ausnahmefall geworden¹⁶¹. Noch markanter ist wie oben gesehen, das Verhältnis von eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu Anklageerhebung im Bereich des internationalen Terrorismus nach § 129a auch in Zusammenhang mit § 129b StGB¹⁶². Dennoch kam es auch in den letzten Jahren zur Durchführung einiger Hauptverhandlungen insbesondere wegen der Unterstützung ausländischer terroristischer Vereinigungen, sowie zu einigen öffentlichkeitswirksamen Fällen wie dem Prozess gegen die sogenannte „Sauerlandgruppe“¹⁶³.

1. Besonderheiten bei Hauptverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus

In Hauptverfahren mit Bezug zum internationalen Terrorismus gibt es jedoch einige Besonderheiten zu verzeichnen. Wie mit GBA und BKA im Ermittlungsverfahren regelmäßig eine „Sonder-Staatsanwaltschaft“ und eine „Sonder-Polizei“ zuständig sind, gibt es auch im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens Sonderzuständigkeiten.

Die Zuständigkeit für Verfahren mit Staatsschutzbezug, also auch solche mit Bezug zum internationalen Terrorismus, liegt erstinstanzlich bei ledig-

¹⁶¹ *Kaiser*, Kriminologie, § 37 Rn 17 ff.; *Schwind*, Kriminologie, § 2 Rn 83 ff.

¹⁶² s. oben C. IV. 5. b).

¹⁶³ Dazu siehe unten H. III.

lich vierzehn Oberlandesgerichten, da sich Bremen und Hamburg, sowie Rheinland-Pfalz und das Saarland jeweils ein Oberlandesgericht gemäß § 120 Abs. 5 GVG in Verbindung mit den jeweiligen Staatsverträgen teilen. Soweit in einem Bundesland mehrere Oberlandesgerichte bestehen, ist gemäß § 120 Abs. 1 a.A. GVG das Oberlandesgericht, dessen Bezirk am Sitz der Landesregierung liegt, für die erstinstanzliche Strafgerichtsbarkeit zuständig. Diese Oberlandesgerichte üben in den Fällen des § 120 GVG gemäß Art. 96 Abs. 5 GG im Wege der Organleihe Bundesgerichtsbarkeit aus, vgl. § 120 VI¹⁶⁴.

Selbst wenn es sich nur um Fälle des kleinen Staatsschutzes gemäß § 74a Abs. 1 GVG handelt, wie dies regelmäßig etwa bei den für den Bereich des internationalen Terrorismus bedeutsamen §§ 89a, 89b StGB der Fall ist, liegt durch die Bildung von Staatsschutzkammern an den Landgerichten, die im Bezirk des Sitzes eines Oberlandesgerichts liegen, ebenfalls eine gewisse Konzentration der Zuständigkeiten vor.

Im Bereich der Rechtsmittel verengt sich dies sogar auf einen einzigen Senat des BGH. Nach § 135 Abs. 1 GVG ist der BGH sowohl für Revision und Beschwerde gegen Urteile und Entscheidungen der erstinstanzlich tätigen Oberlandesgerichte zuständig, wie auch für Revisionen gegen Urteile der Staatsschutzkammern am Landgericht. Für alle Fälle des Staatsschutzes ist dabei der 3. Senat des Bundesgerichtshofs das letztinstanzlich zuständige Bundesgericht.

Wie bereits oben, bei der Darstellung der Zuständigkeit des GBA ausgeführt, die im Wege der Sequenzzuständigkeit an die der Oberlandesgerichte gekoppelt ist, hat diese Konzentration der Gerichtszuständigkeiten zum einen historische Gründe. Zum anderen aber soll auch die komplizierte Materie der Staatsschutzdelikte und gerade auch der Organisationsdelikte nach §§ 129a, 129b StGB Gerichten zugewiesen werden, die relativ häufig mit der, bezogen auf die gesamte aufgedeckte Kriminalität, zahlenmäßig doch sehr unbedeutenden Materie beschäftigt sind. Letztlich zeigen aber auch Fälle wie der der Sauerlandgruppe oder der Verfahren gegen Mitglieder der RAF, dass nur speziell ausgestattete Oberlandesgerichte die Sicherheitsvorkehrungen bieten können, die insoweit angebracht erscheinen und zudem ermöglichen dem großen medialen Zuschauerandrang gerecht zu werden.

Gleichzeitig gibt es jedoch in solchen Verfahren eine Vielzahl von sitzungspolizeilichen Verfügungen, die auch dem einfachen Besucher deutlich machen, dass hier eine besondere Art von Strafverfahren stattfindet. Man

¹⁶⁴ s. oben B. I. 3.; stellvertretend *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 96 GG Rn 34, 35 m. w. N.

muss nicht einmal Beispiele wie das Hochsicherheitsgefängnis „Stammheim“ anführen¹⁶⁵. Auch in sonstigen „Terrorismungsverfahren“ kommt es regelmäßig zu Einlasskontrollen, der Kopie von Ausweispapieren der Besucher, Verboten der Benutzungen eigener Aktenmappen und Schreibgeräte für Journalisten und einem großen Aufgebot an Polizei¹⁶⁶. Auch die Anwesenheit von BKA-Beamten zur Überwachung der Hauptverhandlung gehört zu diesen Beispielen¹⁶⁷. Schon diese Ausgestaltung von Hauptverhandlungen mit terroristischem Bezug macht die Sonderstellung dieser Verfahren deutlich.

2. Exkurs: Rechte der Verteidigung in vom Generalbundesanwalt geführten Strafverfahren

Noch deutlicher wird diese Sonderstellung, wenn man sich der konkreten Ausgestaltung von Hauptverhandlungen mit terroristischem Bezug zuwendet. Es gibt hinsichtlich der Rechte der Verteidigung in Terrorismusverfahren eine Vielzahl von Besonderheiten, die insbesondere für den Bereich der § 129a StGB auch in Verbindung mit § 129b StGB, teilweise sogar für § 129 StGB, ein außergewöhnliches Sonderrecht statuieren.

Es ist schon eine einmalige Begebenheit, dass in diesen Strafverfahren die Strafprozessordnung nicht im gleichen Umfang zur Geltung gelangt, wie bei allen sonstigen Strafverfahren. Auch wenn wie oben dargestellt im Hauptverfahren keine spezifische Zusammenarbeit von GBA und BKA zu verzeichnen ist, so muss hier der Vollständigkeit halber trotzdem überblicksmäßig aufgezeigt werden, welche Besonderheiten in Hauptverfahren betreffend die strafrechtlichen Haupterscheinungsformen des internationalen Terrorismus gegeben sind oder zumindest gegeben sein können¹⁶⁸.

Den Beginn dieser Entwicklungen markiert das sogenannte erste „Anti-Terror-Paket“¹⁶⁹ vom 20. Dezember 1974. Dies brachte zum einen die für alle Verfahren geltende Beschränkung des Beschuldigten beziehungsweise Angeklagten auf maximal drei Wahlverteidiger gemäß § 137 Abs. 1 S. 2 StPO und das Verbot der Mehrfachverteidigung nach § 146 StPO¹⁷⁰. Dane-

¹⁶⁵ *Wächtler*, CILIP 42 (1992), S. 52, 56.

¹⁶⁶ Weitere Beispiele bei *Gössner*, Anti-Terror-System, S. 38; *Jahn*, NJW 2008, 3197, 3918 zum sogenannten „Hosenladenerlass“.

¹⁶⁷ Zum Beispiel in dem Verfahren gegen *Youssef al-Hajdib* vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf wegen der versuchten Bombenanschläge am 31. Juli 2006, OLG Düsseldorf, 6. Strafsenat, 2 StE 7/07-3; Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 2.

¹⁶⁸ Allgemein dazu *Bakker/Pieter*, S. 1 ff.

¹⁶⁹ Gesetz zur Ergänzung des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrens vom 20. Dezember 1974.

ben wurde die Möglichkeit des Ausschlusses von Verteidigern eingeführt, §§ 138a ff. StPO¹⁷¹.

Seit Herbst 1976 ist, im Zusammenhang mit der Einführung des § 129a StGB, bei einem nicht auf freien Fuß befindlichen Beschuldigten in einem Verfahren nach § 129a auch in Verbindung mit § 129b StGB die Kontrolle des schriftlichen Verkehrs mit dem Verteidiger nach § 148 Abs. 2 S. 1, 2 StPO möglich¹⁷². Dazu kommt die Möglichkeit bei Verteidigerbesuchen gemäß § 148 Abs. 2 S. 3 StPO Trennscheiben einzusetzen, um die Übergabe von Gegenständen zu verhindern¹⁷³. Dabei war die Garantie des freien schriftlichen und mündlichen Verkehrs zwischen Verteidiger und Beschuldigtem erst 1965 mit § 148 StPO a.F. ausdrücklich normiert worden¹⁷⁴. Letztlich gehört auch der absolute Haftgrund des § 112 Abs. 3 StPO in diesen Zusammenhang besonderen Strafprozessrechts für Terrorismusfälle¹⁷⁵. All diese Vorschriften beinhalten auch einen Ausdruck des Misstrauens gegenüber Verteidigern, was nicht zuletzt dazu führt, dass diese in solchen Verfahren vorsichtig agieren müssen, um nicht in die Gefahr zu geraten selbst zum Ziel der Strafverfolgungsbehörden zu werden¹⁷⁶.

Besondere Bedeutung erlangt auch der ebenfalls 1976¹⁷⁷ eingefügte § 148a StPO durch seine Bezugnahme auf § 138 StGB. Soweit es dabei um die Verhinderung von Straftaten nach § 138 Abs. 1 StGB geht, ist die Anzeigenerstattungspflicht wegen der hohen Wertigkeit der dort geschützten Rechtsgüter rechtsstaatlich nicht zu beanstanden. Jedoch bezieht sich § 148a StPO auch auf § 138 Abs. 2 StGB. Da bei solchen geplanten Straftaten regelmäßig nicht eine Neugründung einer Vereinigung im Raum steht, sondern regelmäßig eine der anderen Tathandlungen im Sinne von § 129a Abs. 1, Abs. 5 StGB

¹⁷⁰ Krämer, NJW 1976, 1664; Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 19 Rn 36 f.; Schmidt-Leichner, NJW 1975, 417, 419 nennt § 146 StPO a.F. „ein Unglück sowohl für die Rechtspflege wie auch für die Anwaltschaft“.

¹⁷¹ Dazu Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 19 Rn 48 ff.; Meyer-Goßner, § 138 StPO Rn 1 ff.

¹⁷² §§ 148 II, 148a StPO eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO, des GVG, der BRAO und des Strafvollzugsgesetzes vom 18.08.1979, BGBl. I 2181. Zu den §§ 148 II, 148a StPO siehe Neufeld, NSTz 1984, 154.

¹⁷³ Zu der weitergehenden Möglichkeit der Einrichtung von Trennscheiben zum „Schutz des Strafverteidigers“, BGH NJW 2004, 1398; Beulke/Swoboda, NSTz 2005, 67.

¹⁷⁴ Dahs, NJW 1976, 2145, 2146.

¹⁷⁵ Zur einschränkenden verfassungskonformen Auslegung BVerfG, NJW 1966, 243; BVerfG, NJW 1966, 772.

¹⁷⁶ Lenckner/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, § 129 StGB Rn 15a.

¹⁷⁷ Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO, des GVG, der BRAO und des Strafvollzugsgesetzes vom 18.08.1979, BGBl. I 2181.

(Mitgliedschaft, Unterstützen oder Werben) in Betracht kommt, besteht die große Gefahr, dass durch die Überwachung auch Umstände bezüglich bereits begangener Straftaten, insbesondere hinsichtlich der Mitgliedschaft oder Gründung der terroristischen Vereinigung bekannt werden. Der BGH hat dabei ausdrücklich bestätigt, dass die gefundenen Erkenntnisse aus dieser Überwachung auch für bereits anhängige Strafverfahren verwendet werden dürfen¹⁷⁸. Damit wird jedoch das grundsätzlich von § 148 Abs. 1 StPO garantierte Recht auf freien Verkehr mit dem Verteidiger zusätzlich eingeschränkt und auch das Schweigerecht des Angeklagten tangiert.

Krassesstes und rechtsstaatlich fragwürdigstes Beispiel ist jedoch die durch das sogenannte „Kontaktsperrengesetz“ vom 30. September 1977¹⁷⁹ geschaffene Möglichkeit gemäß §§ 31 ff. EGGVG eine vollständige Kontaktsperre für den Beschuldigten zu verhängen, selbst hinsichtlich des Verteidigers, wenn ein Bezug zu einer terroristischen oder sogar nur zu einer besonders veranlagten kriminellen Vereinigung (vgl. § 38a EGGVG) und eine Gefahr für bedeutende Rechtsgüter besteht¹⁸⁰. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch die Klage gegen das Kontaktsperrengesetz in einem einstimmig ergangenen Beschluss zurückgewiesen und gleichzeitig den auch heute noch viel zitierten Ausspruch geprägt, dass es eine Sinnverkehrung des Grundgesetzes wäre, wolle man dem Staat verbieten, terroristische Bestrebungen mit den erforderlichen rechtsstaatlichen Mitteln entgegenzutreten¹⁸¹. Allerdings wurde das Kontaktsperrengesetz nur ein einziges Mal, im Jahr 1977, angewendet, womit sich gezeigt hat, dass das Mittel der Kontaktsperre auf krasse Ausnahmefälle beschränkt ist¹⁸².

Eine nun nicht mehr nur auf den Bereich des Terrorismus beschränkte Besonderheit stellt auch die sogenannte Kronzeugenregelung dar. Ursprünglich auf den Bereich des Betäubungsmittelstrafrechts (§ 31 BtMG¹⁸³) beschränkt, wurde eine solche Regelung am 09. Juni 1989 auch für terroristische Straftaten eingeführt¹⁸⁴ und zudem am 28. Oktober 1994 auch auf

¹⁷⁸ BGH StV 90, 146; kritisch dazu *Westendorf*, S. 201.

¹⁷⁹ BGBl. I S. 1877. Zur Gesetzgebungsgeschichte Schoreit, in: *Karlsruher-Kommentar § 31 EGGVG Rn 2 ff.*: Initiativgesetzentwurf aller Fraktionen vom 28.9.1977; Verabschiedung am 29.9.1977; Zustimmung des Bundesrats am 30.9.1977; verkündet am 1.10.1977 und am Tage nach der Verkündung in Kraft getreten.

¹⁸⁰ Dazu *Krekeler*, NJW 1986, 417 *Katholnig*, § 31 EGGVG Rn 1 ff.; *Böttcher*, in: *Löwe/Rosenberg*, Vor § 31 EGGVG, Rn 1 ff.

¹⁸¹ BVerfGE 49, 24, 56.

¹⁸² *Böttcher*, in: *Löwe/Rosenberg*, Vor § 31 EGGVG, Rn 15.

¹⁸³ BGBl. I 1981, 681.

¹⁸⁴ Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, BGBl. I 1059.

Taten einer kriminellen Vereinigung erweitert¹⁸⁵. Allerdings ist diese Regelung am 31. Dezember 1999 ausgelaufen¹⁸⁶. Somit verblieb bis Mitte 2009 nur die sogenannte „kleine Kronzeugenregelung“ in § 129 Abs. 6 StGB und § 129a Abs. 7 StGB¹⁸⁷. Mittlerweile ist jedoch am 01. September 2009 durch das „Gesetz zur Änderung der Strafgesetzbuchs – Strafzumessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe“¹⁸⁸ mit § 46b StGB wieder eine „Große Kronzeugenregelung“ in das Strafgesetzbuch eingefügt worden¹⁸⁹. So gibt es also nun wieder den „gekauften, den bestochenen Zeugen“¹⁹⁰, der auch in Terrorismusverfahren von Bedeutung sein kann und nach dem Willen des Gesetzgebers auch sorgen soll.

Auch wenn diese Besonderheiten hier nicht weiter diskutiert werden können, sollte sich doch vor Augen gehalten werden, dass das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens auch den Grundsatz der Waffengleichheit ableiten¹⁹¹. Zwar ist der Einsatz all der aufgeführten Mittel in Terrorismusverfahren nicht zwingend, sondern steht im Ermessen von GBA und Gericht, was aber nicht bedeutet, dass diese Mittel nicht eingesetzt werden¹⁹². Nicht zuletzt haben gerade diese Beschränkungen und Besonderheiten für Verfahren nach § 129a und § 129b StGB *Jakobs* dazu veranlasst, diese Paragraphen als Teil der Ausprägungen des Begriffs des Feindstrafrechts zu nennen¹⁹³.

III. Fazit zum Rechtsschutz im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus bei Zusammenarbeitssituationen von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Es war nicht Sinn dieser Arbeit hier eine ausführliche Darstellung aller Rechtsschutzmöglichkeiten im Bereich des Strafrechts und Gefahrenabwehrrechts aufzuführen. Vielmehr sollte nur deutlich werden, ob und wenn

¹⁸⁵ Art. 5 des Verbrechensbekämpfungsgesetzes vom 28.10.1994, BGBl. I 3186.

¹⁸⁶ Zum „Kronzeugengesetz“ *Hassemer*, StV 1986, 550; *Mühlhoff/Pfeiffer*, ZRP 2000, 121; *Lammer*, JZ 1992, 510.

¹⁸⁷ Sowie § 261 X StGB, der jedoch mittlerweile aufgehoben wurde.

¹⁸⁸ BGBl. I 2288.

¹⁸⁹ Ausführlich zu § 46b StGB *Frank/Titz* ZRP 2009, 137; *König* NJW 2009, 2481; *von Heintschel-Heinegg*, in: Beck'scher Online Kommentar § 46b StGB.

¹⁹⁰ *Gössner*, Anti-Terror-System, S. 41.

¹⁹¹ BVerfGE 38, 105, 111; BGHSt 36, 305, 309; *Kühne*, in: Löwe/Rosenberg, Einl. Absch. Abs. 1 Rn 117; *Rogall*, in: SK-StPO, Vor § 133 StPO Rn 106.

¹⁹² Zum Einsatz dieser Mittel bis zum Jahr 2000, Bundestags-Drucksache 14/2860, 06.03.2000, S. 1 ff.

¹⁹³ *Jakobs*, HRRS 2004, 88, 93.

ja welche Besonderheiten im Bereich des Rechtsschutzes auftreten, wenn eine Zusammenarbeitssituation von GBA und BKA gegeben ist und der Bereich des internationalen Terrorismus betroffen ist.

Deutlich sollte erst einmal geworden sein, dass sich die Besonderheiten im Bereich des Rechtsschutzes in Grenzen halten. Zum einen gibt es keine wirklichen Rechtsschutzlücken, die auf die Beteiligung von GBA und BKA zurückgehen. Das etwas eingeschränkte Beschwerderecht im Vorverfahren ist wie gesehen nur noch auf ganz wenige, von der Grundrechtsintensität geringe, Zwangsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren beschränkt. Auch im Bereich der Vorermittlungen und Strukturermittlungen, konnten außer einer erhöhten Anzahl solcher Verfahren keine spezifischen Besonderheiten ausgemacht werden, die auf die Zusammenarbeit von GBA und BKA in diesem Bereich zurückzuführen sind. Vielmehr sind es auch hier die allgemeinen Probleme, wie etwa die etwas dürftige Praxis bei Benachrichtigungen nach der Durchführung heimlicher Ermittlungsmaßnahmen. Zwar stellt sich die Frage der Anfechtbarkeit der Einleitung und Durchführung eines Ermittlungsverfahrens bei Verfahren den internationalen Terrorismus betreffend in besonderer Weise, da die Verfahrensdauer in diesem Bereich überdurchschnittlich lang ist, doch gibt es dies etwa auch im Bereich der Wirtschaftskriminalität, so dass auch dies kein allein auf die Zusammenarbeit von GBA und BKA bezogenes Problem ist.

Im Bereich der Zuständigkeit des BKA zur Gefahrenabwehr zeigt sich, dass der Gesetzgeber sich weitestgehend an den bisherigen Rechtssystemen orientiert hat, ohne dass man bisher gravierende Bedenken gegen die konkrete Ausgestaltung geltend machen könnte. Gleiches gilt für den Bereich der Datenspeicherung und Datenverarbeitung, der insgesamt an einer mangelnden Anerkennung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung krankt, welche nicht auf die Zuständigkeitsbereiche von GBA und BKA beschränkt ist.

So bleiben also nur wenige Besonderheiten bei der Zusammenarbeit von BKA und GBA zu konstatieren. Die Zuständigkeit speziell der Oberlandesgerichte und des Bundesgerichtshofs gerade im Bereich des § 129a StGB schafft schon so etwas wie eine Sondergerichtsbarkeit. Speziell, wenn die besondere Ausgestaltung solcher Terrorismusverfahren in diese Betrachtung miteinbezogen wird. Daneben sind es wie schon oben angedeutet vor allem die tatsächliche Ausgestaltung des Ermittlungsverfahrens durch BKA und GBA, die Anlass zur Sorge bereiten. So kann das BKA aufgrund seiner hohen personellen, technischen und finanziellen Kapazitäten bei den relativ betrachtet nur wenigen Ermittlungsverfahren einen hohen Aufwand betreiben, der sich in einer Rundumüberwachung des Betroffenen mittels aller zur Verfügung stehender strafprozessualer Zwangsmittel niederschla-

gen kann¹⁹⁴. Doch bleiben selbst in solchen Konstellationen keine Rechtsschutzlücken offen. Vielmehr bietet gerade die Einführung des § 101 Abs. 7 StPO im Bereich der heimlichen Zwangsmaßnahmen eine vereinfachte Handhabe, um gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen.

Keine wesentlichen neuen Erkenntnisse haben sich im Bereich des Rechtsschutzes auch hinsichtlich der Abgrenzung der gefahrenabwehrrechtlichen zur strafrechtlichen Tätigkeit des BKA hinsichtlich des internationalen Terrorismus ergeben. Wie bereits bei der Zusammenarbeit ausgeführt, bestehen hier in vielfachem Maße Überschneidungen, insbesondere wenn bereits eine terroristische Vereinigung nach § 129a StGB besteht, womit die strafprozessualen Handlungsmöglichkeiten eröffnet sind. Diese Problematik setzt sich natürlich auch auf der Ebene des Rechtsschutzes fort und führt insoweit zu einer Spaltung des Rechtsweges je nachdem auf welcher rechtlichen Grundlage das BKA tätig geworden ist. Hier scheint das größte Gefahrenpotential für die Rechte der Betroffenen zu liegen, da die bisherige Rechtslage, entgegen der oben vertretenen Ansicht¹⁹⁵, eine weitergehende Möglichkeit zum Wechsel der rechtlichen Ermächtigungsgrundlagen bietet und damit auch die Möglichkeit, Kontrollen und Schutzmechanismen zu umgehen, die für den Rechtsschutz der Betroffenen von besonderer Bedeutung sind.

Alles in allem wird jedoch bei der bisherigen Betrachtung deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung des Rechtsschutzes speziell in der Hauptverhandlung vor allem eine Folge der tiefen Verunsicherung in Folge der Aktivitäten der RAF darstellt. Diese unter diesem Blickwinkel nachvollziehbaren gesetzgeberischen Aktivitäten stellen jedoch einen Bruch im System der Strafprozessordnung dar, weswegen hier darüber nachgedacht werden sollte, diese zumindest teilweise zu revidieren oder zu entschärfen.

¹⁹⁴ Gusy, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 A, 15.09.2008, S. 2; Geiger, Bundestags-Ausschussdrucksache 16(4)460 H, 15.09.2008, S. 1; Roggan, NJW 2009, 257, 262.

¹⁹⁵ s. oben D. III.

H. Analyse ausgewählter Zusammenarbeitsfälle von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus

Betrachtet man die jüngere Vergangenheit, gibt es einige Fälle mit Bezug zum internationalen Terrorismus, die großes mediales Aufsehen erregt haben und an denen GBA und BKA maßgeblich beteiligt waren. Die Vielzahl der Verfahren vor den Oberlandesgerichten im Bereich des internationalen Terrorismus betrifft jedoch hauptsächlich die Tatalternativen des „Werbens“ und/oder „Unterstützens“ einer (ausländischen) terroristischen Vereinigung. Dabei geht es auffallend häufig um die Lieferung von Waffen oder das Sammeln von Geld für solche Zusammenschlüsse im Ausland¹.

In jüngster Vergangenheit wurde zum Beispiel *Kadir T.* vom Oberlandesgericht Frankfurt am Main wegen Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung gemäß § 129a Abs. 1, Abs. 5 S. 1 iVm § 129b Abs. 1 S. 1 StGB verurteilt (ein Jahr Freiheitsstrafe mit Bewährung)². Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme hatte der Angeklagte dem im sogenannten „Sauerland-Verfahren“ vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf angeklagten Adem Y. bei der logistischen Unterstützung der im Grenzgebiet von Pakistan und Afghanistan ansässigen terroristischen Vereinigung „Islamische Jihad Union“ (IJU) geholfen. Er hatte für Adem Y. über eBay eine Mini Digital Videokamera und ein Nachtsichtgerät beschafft und beide Gegenstände an Adem Y. übergeben, der diese an die IJU weiterleitete.

Ebenfalls Verbindung zum „Sauerland-Verfahren“ weist der Prozess gegen *Omid S.* und *Hüseyin Ö.* auf. Im Urteil des OLG Frankfurt am Main wurde festgestellt, dass beide ebenfalls die IJU unterstützt hatten, indem sie dieser unter anderem EC-Karten und einige kleinere Ausrüstungsgegenstände verschafft hatten³. Sie wurden jeweils wegen Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung und einiger tateinheitlicher Delikte verurteilt (zwei Jahre und neun Monate und ein Jahr und zwei Monate Freiheitsstrafe). Die Zuständigkeit des GBA und damit auch des OLG ergab sich in beiden Fällen aus §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG.

¹ Dazu siehe oben C. II. 3. und C. IV. 4.

² OLG Frankfurt am Main, AZ 5-2 StE 8/09 – 5-12/09, 26.01.2010.

³ OLG Frankfurt am Main, AZ 5-2 StE 2/09 – 5-3/09, 13.10.2009.

Gewichtigere Vorwürfe wurden in zwei Verfahren in jüngster Zeit im Zusammenhang mit „Al Qaida“ erhoben. In dem Verfahren gegen *Aleem M.* wurde ihm am Oberlandesgericht Koblenz Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung (§§ 129a Abs. 1, 129b Abs. 1 S. 1 StGB) und mehrerer Verstöße gegen das AWG (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG) vorgeworfen und er wurde auch insoweit verurteilt (acht Jahre Freiheitsstrafe)⁴. Er hatte für „Al Qaida“ in Deutschland militärisches Material wie Nachtsichtgeräte, Funkgeräte, Laser-Entfernungsmesser und ein Wanzenaufspürgerät organisiert und außerdem bei seinen vier Reisen nach Pakistan Gelder in Höhe von einmal 15.000 Euro und dreimal 4000 Euro an die Verantwortlichen von „Al Qaida“ übergeben. Zusätzlich hatte er auch Personen für die Ausbildung in pakistanischen „Terror-Camps“ rekrutiert.

In engem Zusammenhang mit diesem Verfahren steht auch das im Jahr 2010 am Oberlandesgericht Koblenz geführte Verfahren gegen *Ömer Ö.* und *Sermet I. (sechs und zweieinhalb Jahre Freiheitsstrafe)*⁵. Diesen wurde ebenfalls die Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung und Verstöße gegen das Außenwirtschaftsgesetz vorgeworfen. Nach den Feststellungen des Gerichts haben sie seit 2004 „Al Qaida“ mit Waffen und Ausrüstung versorgt. Dabei bedienten sie sich des verurteilten *Aleem M.* um die Gegenstände nach Pakistan zu transportieren. Bei den beiden letzteren Fällen ergab sich die Zuständigkeit des GBA neben § 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG wegen der Verstöße gegen das AWG auch aus §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 4 GVG.

Diese Prozesse haben jedoch eine vergleichsweise geringe mediale Aufmerksamkeit bekommen. Auch bestand insoweit in allen vier Verfahren nie eine Verbindung zu konkreten terroristischen Anschlägen. Anders ist dies in den drei zu beleuchtenden Verfahren, auf die hier etwas ausführlicher einzugehen sein wird. Zum einen auf die Anschläge vom 11. September 2001, die sogenannten „Kofferbomber“ von Köln und die bereits angesprochene „Sauerland-Gruppe“. All diese haben gemein, dass dort konkrete Anschläge begangen, versucht oder zumindest geplant wurden und diese von der Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit verfolgt wurden und werden.

I. Verfahren im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und die Besondere Aufgaben Organisation USA

Während gegen die mutmaßlichen Drahtzieher des 11. Septembers in den USA strafrechtlich vorgegangen wird, gab es auch in Deutschland zwei

⁴ OLG Koblenz, AZ 2 StE 6/08-8, 13.07.2009.

⁵ Vergleiche Pressemitteilung des GBA 07.07.2009 – 12/2009.

Verfahren, die in Zusammenhang mit den Anschlägen auf das World Trade Center vom 11.09.2001 standen. Beide Verfahren waren maßgebliches Ergebnis der Arbeit der bereits oben angesprochenen „Besondere Aufgaben Organisation USA“ (BAO-USA)⁶.

Innerhalb der BAO-USA wurden bereits ab dem 11. September 2001 von BKA und GBA in Zusammenarbeit mit Zollkriminalamt, Bundesgrenzschutz (heute Bundespolizei), Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst Strafverfahren gegen damals unbekannte Mitglieder einer terroristischen Organisation geführt, um weitere Personen ausfindig zu machen, die an bereits begangenen oder geplanten Anschlägen beteiligt waren oder sind⁷. Unterstützt wurde das BKA bei den strafrechtlichen Ermittlungen insbesondere von den Landeskriminalämtern Hamburg und Hessen⁸. An allen drei Standorten der BAO-USA in Meckenheim, Hamburg, sowie in Wiesbaden⁹ waren neben dem BKA durchgehend Staatsanwälte des GBA präsent, bis die BAO-USA am 15. April 2002 aufgelöst wurde¹⁰.

Das erste der zwei Verfahren betraf *Mounir al-Motassadeq*, dem vorgeworfen wurde in das Vorhaben eingebunden gewesen zu sein und durch erforderliche logistische Maßnahmen in Hamburg dazu beigetragen zu haben, dass die späteren Flugzeugentführer die Attentate vorbereiten konnten. Motassadeq wurde bereits am 28. November 2001 aufgrund eines vom Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes am 27. November 2001 auf Antrag des GBA ausgestellten Haftbefehls festgenommen.

Das OLG Hamburg hatte ihn am 19. Februar 2003 wegen Beihilfe zum Mord in 3.066 Fällen sowie versuchten Mord und gefährlicher Körperverletzung in fünf Fällen in Tateinheit mit Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu einer Freiheitsstrafe von fünfzehn Jahren verurteilt¹¹. Das Urteil wurde jedoch am 03. April 2004 durch den BGH, insbesondere wegen fehlerhafter Beweiswürdigung aufgehoben und zur erneuten Verhandlung zurückverwiesen¹².

Das OLG Hamburg verurteilte Motassadeq daher am 19. August 2004 erneut¹³. Diesmal jedoch „nur“ wegen der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu sieben Jahren Freiheitsstrafe. Der Schuldspruch wurde

⁶ Zur BAO-USA siehe oben F. I. 6.

⁷ Kersten, Kriminalistik 2002, 7, 8; dazu siehe oben sehr ausführlich D. II. 3. d).

⁸ Bundestags-Drucksache 16/892, 10.03.2006, S. 3.

⁹ Kersten, Kriminalistik 2002, 7, 8.

¹⁰ Klink, der Kriminalist 2003, 341, 345.

¹¹ OLG Hamburg, AZ 2 BJs 88/01-5 2 StE 4/02-5, 19.02.2003.

¹² BGH, NJW 2004, 1259.

¹³ OLG Hamburg, AZ IV-1/04, 19.08.2005.

am 16. November 2006, nach der unter anderem vom GBA eingelegten Revision, vom BGH dahingehend abgeändert, dass Motassadeq zusätzlich tat einheitlich zur Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung auch wegen der Beihilfe zum 246-fachen Mord an den in den Flugzeugen befindlichen Personen schuldig gesprochen wurde¹⁴. Der dagegen eingelegte Antrag auf einstweilige Anordnung am Bundesverfassungsgericht blieb am 10. Januar 2007 erfolglos¹⁵. Am 08. Januar 2007 wurde die Strafe gegen Motassadeq vom OLG Hamburg auf fünfzehn Jahre festgesetzt¹⁶. Die Revision gegen das Urteil des 7. Strafsenats des OLG Hamburg wurde am 02. Mai 2007 mit Beschluss des 3. Strafsenats am Bundesgerichtshof als unbegründet verworfen¹⁷. Damit wurde das Urteil gegen Motassadeq rechtskräftig.

Die Zuständigkeit des GBA im Verfahren gegen Motassadeq ergab sich ohne weiteres schon aus §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG wegen des Vorwurfs der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung. Zusätzlich wäre auch § 120 Abs. 2 Nr. 3 a) GVG in Betracht gekommen, der jedoch zum Zeitpunkt der Einleitung der Ermittlungen nur auf den „*Bestand oder die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik*“ abstellte und noch nicht auf die „*Sicherheit eines Staates*“ generell¹⁸

Im zweiten mit dem 11. September 2001 im Zusammenhang stehenden Verfahren wurde *Abdelghani Mzoudi* ebenfalls wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung sowie Beihilfe zum Mord an mindestens 3.066 Menschen gesucht und am 10. Dezember 2002 von mehreren Polizeibeamten auf Grund eines Haftbefehls des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofes festgenommen¹⁹. Am 10. Mai 2003 wurde er vom damaligen Generalbundesanwalt Kay Nehm vor dem Oberlandesgericht Hamburg angeklagt. Ihm konnte jedoch unter vielfältigen Verwicklungen, insbesondere mit den USA, die Beteiligung an den Anschlägen und der Vorbereitung nicht nachgewiesen werden, so dass er am 05. Februar 2004 vom OLG Hamburg freigesprochen wurde²⁰. Der Freispruch wurde vom BGH am 09. Juni 2005 bestätigt²¹.

Das BKA erlangte in dem Verfahren besondere Beachtung, als es am 11. September 2003 ein Fax aus den USA vorlegte, in dem eine nicht näher

¹⁴ BGH, NJW 2007, 384.

¹⁵ BVerfG AZ 2 BvR 2557/06, 10.01.2007.

¹⁶ OLG Hamburg, AZ 7-1/06, 08.01.2007.

¹⁷ BGH, AZ 3 StR 145/07, 02.05.2007.

¹⁸ s. oben B. I. 3. b) dd).

¹⁹ *Gebauer*, Der Spiegel, 10.10.2002 „Terror-Festnahme in Hamburg – Atlas Kommilitone trainierte in Afghanistan“.

²⁰ OLG Hamburg, AZ, 2 StE 5/03-5, 05.02.2004.

²¹ BGH, AZ 3 StR 269/04, 09.06.2005.

identifizierte „Auskunftsperson“ in den USA bestätigte, dass Mzoudi nicht in Pläne eingeweiht war. Daraufhin wurde der Haftbefehl gegen Mzoudi bereits vor Ende des Prozesses aufgehoben, was vom BGH am 19. Dezember 2003 bestätigt wurde²².

Auch hier ergab sich die Zuständigkeit des GBA bereits aus §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG, so dass die Probleme des § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG nicht mehr ausschlaggebend waren.

In beiden Verfahren war der GBA also Anklagevertreter. Auch die Ermittlungen gegen beide Personen wurden vom GBA geführt. Bereits über ein Jahr vor der Festnahme von Mzoudi wurden die Ermittlungen gegen ihn im Oktober 2001 eingeleitet²³. Neben der normalen Ermittlungsarbeit des BKA in seiner Strafverfolgungsfunktion nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a) BKAG und § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG war dieses in den Verfahren bezüglich des 11. Septembers vor allem auch in seiner Funktion als Zentralstelle tätig²⁴. Neben der in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern durchgeführten Rasterfahndung zur Suche nach „terroristischen Schläfern“²⁵, war vor allem die Koordination und der Austausch mit ausländischen Sicherheitsbehörden gemäß §§ 3, 14 ff. BKAG speziell mit Behörden aus den USA entscheidend.

II. Versuchte Anschläge auf zwei Nahverkehrszüge in Köln am 31. Juli 2006 – „Kölner Kofferbomber“

Der zweite hier vorzustellende Fall betrifft einen versuchten terroristischen Anschlag in Deutschland. Nach Ansicht der Vertreter des GBA in dem Prozess gegen einen der zwei Täter hatte *„Deutschland einem terroristischen Anschlag nie näher gestanden als [in diesem] Fall“*²⁶.

Nach dem vom OLG Düsseldorf festgestellten Tatgeschehen hatten die Libanesen Youssef Mohamad al-Hajdib und Jihad Hamad zwei Koffertrolleys mit Propangasflaschen, einem Benzin-Diesel-Gemisch, Maisstärke und einer Zündvorrichtung am 31. Juli 2006 auf dem Hauptbahnhof Köln in zwei Regionalzügen deponiert²⁷. Sie fuhren eine Haltestelle in den Zügen mit und stiegen dann ohne die Koffer aus. Die Anleitung zum Bau der

²² BGH, StB 21/03, 19.12.2003.

²³ Gebauer, Der Spiegel, 10.10.2002 „Terror-Festnahme in Hamburg – Attas Kommilitone trainierte in Afghanistan“.

²⁴ Stock, in: Wolter/Schenke, FG Hilger, S. 247.

²⁵ s. oben B. II. 3. a) ee) iii.

²⁶ OLG Düsseldorf, III-VI 5/07, 09.12.2008, Mündliche Urteilsbegründung, S. 1.

²⁷ Dienstbühl, Kriminalistik 2008, 365, 366.

USBV hatte sie aus dem Internet von einschlägigen Webseiten erlangt. Jedoch hatten die beiden Täter bei dem Bau einen Fehler gemacht, da es an einem Oxidationsmittel oder einem Explosivstoff fehlte, um ein explosives Gemisch zu schaffen. Daher explodierten die USBV nicht wie geplant.

Die Täter flohen zunächst in den Libanon. Youssef Mohamad al-Hajdib kehrte jedoch schon am 08. August 2006 zurück und wurde am 19. August 2006 am Kieler Hauptbahnhof, maßgeblich aufgrund der Videoaufzeichnungen vom Kölner Hauptbahnhof und Hinweisen aus dem Libanon, festgenommen.

Jihad Hamad wurde wenige Tage später am 25. August 2006 im Libanon festgenommen, nachdem er sich den Behörden gestellt hatte. Er wurde am 18. Dezember 2007 in Beirut zu zwölf Jahren Haft wegen versuchten Mordes verurteilt.

Youssef Mohamad al-Hajdib wurde am 11.06.2007 am Oberlandesgericht Düsseldorf angeklagt und am 09.12.2008 wegen versuchten Mordes gemäß §§ 211, 22, 23 StGB und versuchter Herbeiführung einer Sprengstoffexplosion gemäß §§ 308 Abs. 1, Abs. 3, 22, 23 StGB zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt²⁸. Die dagegen eingelegte Revision verwarf der 3. Strafsenat des BGH am 24. November 2009 als unbegründet²⁹, womit das Urteil rechtskräftig wurde. Youssef Mohamad al-Hajdib war bereits am 18. Dezember 2007 in Beirut in seiner Abwesenheit zu lebenslanger Haft im Libanon verurteilt worden.

GBA und BKA waren in diesem Fall in klassischer Weise von Strafverfolgungsorganen nur reaktiv, das heißt zur Aufklärung der versuchten Morde beteiligt. Bereits am 01. August 2006 übernahm der GBA die Ermittlungen gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG wegen des Tatverdachts gegen Unbekannt hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung.

Am 18.08.2006 veröffentlichte das BKA die Bilder der Überwachungskamera. Ob das BKA aufgrund eigener Zuständigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 3a) BKAG oder aufgrund Beauftragung durch den zuständigen GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG tätig geworden ist, ist dabei nicht zu klären. In der Urteilsbegründung lobt der Vorsitzende Richter die „*personell wie materiell aufwändige Ermittlungsarbeit des BKA*“, die zur Identifizierung der Täter und zur Aufklärung der Tat führte³⁰.

Ein Bundesanwalt und ein BKA-Beamter vernahmen nach der Festnahme des zweiten Täters diesen zu Beginn des Jahres 2007 aufgrund eines deut-

²⁸ OLG Düsseldorf, III-VI 5/07, 09.12.2008.

²⁹ BGH, BeckRS 2010, 01604.

³⁰ OLG Düsseldorf, III-VI 5/07, 09.12.2008, Mündliche Urteilsbegründung, S. 9.

schen Rechtshilfeersuchens im Libanon³¹. Eine zweite Vernehmung im Juni 2008 durch Richter des Oberlandesgerichts Düsseldorf wurde jedoch aufgrund der unbeständigen Sicherheitslage in Beirut abgesetzt.

Nach Abschluss der Ermittlungen wurde allerdings deutlich, dass die Täter nicht Mitglied einer terroristischen Vereinigung waren und es auch keine „Terrorzelle“ in Deutschland gab. Damit entfiel die Zuständigkeit nach § 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG. Daher stützt der GBA seine Zuständigkeit in dem Verfahren auf § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG, da die versuchten Mordanschläge *bestimmt und geeignet waren die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen* und der Tat eine *besondere Bedeutung* inne wohnte. Dieser, auch vom BGH bestätigten Auffassung, lag unter anderem zugrunde, dass die geplante Tat viele unschuldige Menschen treffen sollte und zwar lediglich deshalb, weil sie sich in der westlichen Welt aufhielten und damit Opfer des Jihad werden mussten und die Tat auch in keinen Zusammenhang mit den Mohammed-Karikaturen stand, deren Veröffentlichung die Täter unter anderem rächen wollten³².

Die am 15. September 2007 beginnende Hauptverhandlung wurde zudem vom BKA beobachtet³³. Beamte des BKA saßen während der Verhandlung im Zuschauerraum *„um neue im Rahmen der Ermittlungen bisher nicht bekannt gewordene Hinweise unmittelbar aufzunehmen und polizeilich zu bewerten“* sowie zu *„Aus- und Fortbildungszwecken“*³⁴. Zudem wurde das Bundesministerium des Inneren über den Fortgang durch das BKA informiert³⁵.

Der Fall der „Kölner Kofferbomber“ zeigt also einen klassischen Fall von strafrechtlicher Ermittlungsarbeit von BKA und GBA nach einem Anschlag. Entgegen der heutigen Zielrichtung ging es nicht um die Verhinderung geplanter Taten von terroristischen Vereinigungen, sondern um die Aufklärung einer Straftat von Einzeltätern, die jedoch *„der Sache nach, auch der Motivation und Zielrichtung eine zutiefst terroristische Tat“* darstellte, wie dies der Vorsitzende des OLG Düsseldorf formuliert hat³⁶.

³¹ OLG Düsseldorf, III-VI 5/07, 09.12.2008, Mündliche Urteilsbegründung, S. 7.

³² BGH, BeckRS 2010, 01604.

³³ Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 3.

³⁴ Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 2.

³⁵ Bundestags-Drucksache 16/10982, 18.11.2008, S. 3 f.

³⁶ OLG Düsseldorf, III-VI 5/07, 09.12.2008, Mündliche Urteilsbegründung, S. 2.

III. Die „Sauerlandgruppe“

Der letzte hier vorzustellende Fall betrifft die sogenannte „Sauerlandgruppe“. Die dieser Gruppe angehörenden Fritz Gelowicz, Adem Yilmaz, Daniel Schneider und Atilla Selek hatten geplant zu einem Zeitpunkt vor Oktober 2007 mit Hilfe von aus Wasserstoffperoxyd gebauten unkonventionellen Sprengvorrichtungen, die an mehreren Zielen in Deutschland vor Diskotheken, Pubs oder auf Flughäfen in Autos zur Explosion gebracht werden sollten, möglichst viele Amerikaner zu töten³⁷. Drei Gruppenmitglieder waren außerdem ab Mitte 2006 Mitglieder der ausländischen terroristischen Vereinigung der „Islamische Jihad Union“ (IJU), Selek war zumindest Unterstützer der IJU³⁸. Ab Anfang 2007 begannen sie mit den Anschlagsvorbereitungen, sie kauften unter anderem Wasserstoffperoxyd. Atilla Selek besorgte insgesamt 26 Zünder in der Türkei wovon jedoch nur wenige funktionstüchtig waren. Das BKA hatte allerdings die 35%-Wasserstoffperoxydlösungen ohne Wissen der vier Täter gegen gefahrlose 3%-Lösung ausgetauscht³⁹. Nachdem sich drei Täter Gelowicz, Yilmaz und Schneider ab dem 02. September 2007 ein Ferienhaus im Sauerland angemietet hatten, wurden sie am 04. September 2007 festgenommen. Bei einem Fluchtversuch von Daniel Schneider kam es dabei zu einem Handgemenge, in dessen Folge dieser zumindest billigend in Kauf nahm den ihn verfolgenden BKA-Beamten zu töten⁴⁰. Atilla Selek wurde am 06. November 2007 in der Türkei festgenommen und am 20. November 2008 nach Deutschland ausgeliefert. Die Generalbundesanwältin Monika Harms sah jedenfalls schon vor Abschluss des Prozesses in den geplanten Anschlägen solche von „unvorstellbarem Ausmaß“⁴¹.

Gegen die ersten drei mutmaßlichen Täter wurde am 02. August 2008 vom GBA *Anklage* vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf erhoben wegen der Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung (§ 129b Abs. 1, § 129a Abs. 1 StGB), der Mitgliedschaft in einer inländischen terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 1 StGB), Vorbereitung eines Explosionsverbrechens (§ 310 Abs. 1 Nr. 2 StGB) sowie wegen der Verabredung

³⁷ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 6.

³⁸ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 5.

³⁹ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 7.

⁴⁰ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 8.

⁴¹ *Monika Harms* zitiert nach *Denso*, Die ZEIT, Nr. 16, 12.04.2009, „Vom verbotenen Baum“.

eines Mordes und Herbeiführung einer Sprengstoffexplosion (§ 30 Abs. 2, § 211, § 308 StGB)⁴². Daniel Schneider musste sich zudem wegen versuchten Mordes (§§ 22, 23, 211 StGB) an einem BKA-Beamten bei der Festnahme verantworten⁴³. Gegen Atilla Selek wurde am 15. Dezember 2008 wegen der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 1 Nr. 1 StGB) und der Vorbereitung eines Explosionsverbrechens (§ 310 Abs. 1 Nr. 2 StGB) Anklage erhoben⁴⁴. Beginn des Prozesses war am 22. April 2009.

Am 04. März 2010 wurde nach 65 Verhandlungstagen das *Urteil* gefällt. Gelowicz und Yilmaz wurden zu Freiheitsstrafe von 12 Jahren und 11 Jahren wegen der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung im Ausland (§ 129b Abs. 1, § 129a Abs. 1 StGB) in Tateinheit mit Verabredung zu Mord, Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion und Nötigung von Verfassungsorganen (§ 30 Abs. 2, § 211, 308, 105 StGB), sowie mit Vorbereitung eines Explosionsverbrechens (§ 310 StGB) verurteilt. Schneider, der sich bei der Verhaftung der Flucht entziehen wollte, wurde wegen versuchten Mordes (§§ 22, 23, 211 StGB), tateinheitlich begangen mit Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB), in Tatmehrheit mit Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung im Ausland, diese begangen in Tateinheit mit Verabredung zu Mord, Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion und Nötigung von Verfassungsorganen, sowie mit Vorbereitung eines Explosionsverbrechens zu 12 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Selek zu einer Freiheitsstrafe von 5 Jahren wegen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung im Ausland in Tateinheit mit Vorbereitung eines Explosionsverbrechens. Insbesondere die Mitgliedschaft in einer inländischen terroristischen Vereinigung wurde nach § 154a StPO eingestellt, da diese nicht mehr wesentlich ins Gewicht gefallen wäre. Zudem war Selek nicht wegen dieser Tat von der Türkei ausgeliefert worden und ein entsprechendes Auslieferungsgesuch bis zum Ende des Prozesses nicht beschieden worden. Die Höhe der Strafen waren zudem maßgeblich durch die umfangreichen Geständnisse der drei Angeklagten, die strafmildernd berücksichtigt wurden, bestimmt. Da die Angeklagten keine Rechtsmittel eingelegt hatten, ist am 11. März 2010 damit ein Verfahren zu Ende gegangen, „*das wie kein anderes Verfahren in den letzten Jahren zuvor im Blickpunkt der Medien und der Öffentlichkeit stand*“⁴⁵.

Soweit also eine kurze Zusammenfassung der geplanten Taten und das wesentliche Ergebnis des Prozesses. Interessant ist jedoch vor allem, in

⁴² Pressemitteilung des GBA 19/2008 vom 05.09.2008.

⁴³ Pressemitteilung des GBA 19/2008 vom 05.09.2008.

⁴⁴ Pressemitteilung des GBA 31/2008 vom 17.12.2008.

⁴⁵ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 1.

welcher Form GBA und BKA an dem Vorgehen gegen die Sauerlandgruppe beteiligt waren.

Zum einen kam es zu einer umfangreichen *Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren vor der Festnahme* der vier Täter. Mindestens seit Anfang des Jahres 2007 führte der GBA gegen Fritz Gelowicz und vier weitere Komplizen ein Ermittlungsverfahren wegen eines Verdachts nach §§ 129a Abs. 1, 129b Abs. 1 StGB, das seine Zuständigkeit gemäß §§ 142a Abs. 1, 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG begründete⁴⁶. Mitentscheidend für die Einleitung des Ermittlungsverfahrens waren die Erkenntnisse von Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst⁴⁷.

Bereits im Januar 2007 wurde bei Fritz Gelowicz eine Hausdurchsuchung auf Anordnung des GBA durchgeführt⁴⁸. Während des weiteren Ermittlungsverfahrens von Februar bis September 2007 kam es zum „*Einsatz des nahezu gesamten gesetzlich vorgesehenen Repertoires an Überwachungsmaßnahmen*“⁴⁹ durch das BKA im Auftrag des GBA. Dazu zählten unter anderem die Überwachung der Telekommunikation nach § 100a StPO, die akustische Wohnraumüberwachung nach § 100c StPO und die oben bereits erwähnte heimliche Beschlagnahme, der von den vier Personen erworbenen Grundstoffe für den Bau der Explosivstoffe. Beteiligt waren an dem Vorgehen gegen die Sauerlandtruppe neben GBA und BKA, auch das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie weitere Landeskriminalämter. Trotz der Geheimhaltung der Ermittlungen berichtete das Magazin „*Der FOCUS*“, bereits im Mai 2007, also fast vier Monate vor der Festnahme, detailliert über die Verbindung der Gruppe zur IJU und zu den möglichen Anschlagzielen⁵⁰.

Auch *die Festnahme*, die unter anderem von BKA insbesondere von Beamten des Mobilien Einsatzkommandos (MEK) und der Spezialeinheit der Bundespolizei GSG9 durchgeführt wurde, lief nicht reibungslos⁵¹. Nachdem die Überwachung des Ferienhauses im Sauerland aufgrund eines Versehens aufflog, wurde der Zugriffszeitpunkt vorverlegt. Die GSG9-Beamten, die das Haus stürmten, konnten Fritz Gelowicz und Adem Yilmaz festnehmen, Daniel Schneider konnte jedoch flüchten. Die GSG9-Beamten konnten ihm

⁴⁶ *Hufelschulte*, Der FOCUS, 20/2007 „Abschied per Video“.

⁴⁷ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 9.

⁴⁸ *Hufelschulte*, Der FOCUS, 20/2007 „Abschied per Video“.

⁴⁹ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 1.

⁵⁰ *Hufelschulte*, Der FOCUS, 20/2007 „Abschied per Video“.

⁵¹ Ausführlich zur Festnahme Quoirin, Frankfurter Rundschau, 11.11.2009 „Jagdszenen im Sauerland“.

aufgrund ihrer schweren Schutzkleidung nicht folgen. Aufgrund schlechten Funkkontakts waren zwei BKA Beamte des Mobilien Einsatz Kommandos allein bei der Festnahme von Daniel Schneider. Dieser nahm bei einem Handgemenge um die Dienstwaffe des Polizisten zumindest billigend in Kauf den MEK-Beamten zu töten⁵².

Während des *nach der Festnahme durchgeführten Ermittlungsverfahrens* arbeiteten GBA und BKA weiterhin zusammen. So waren Beamte des BKA auf Anordnung des GBA im Juni 2008 unter anderem zu Verhören in Usbekistan und zu einem unbekanntem Zeitpunkt auch in Kasachstan, um weitere Informationen über die Mitglieder der Sauerlandgruppe und die IJU zu erhalten⁵³.

Selbst während des *Hauptverfahrens* waren neben dem GBA als Anklagevertreter auch Beamte des BKA involviert. In der bereits oben angesprochenen Funktion als „Verhörspersonen“⁵⁴. Nachdem die vier Angeklagten angekündigt hatten Geständnisse ablegen zu wollen, wurde eine besondere Form der Vernehmung gewählt. Der Prozess wurde nach § 228, 229 StPO unterbrochen und die Angeklagten in der Untersuchungshaft unter Beteiligung ihrer Verteidiger von vier Vernehmungsteams des BKA „auf Bitten des Senats“ vernommen⁵⁵. Die Vernehmungen dauerten fast zwei Monate und es wurden mehrere Stenographen mit insgesamt 1.700 Seiten gefüllt⁵⁶. Die BKA-Beamten hatten die Angeklagten bereits im Ermittlungsverfahren befragt. Sie gehörten der Abteilung Staatsschutz, Gruppe 3, Referat 35 an, das in Berlin angesiedelt und für politischen Terrorismus zuständig ist. Nachdem alle Vernehmungen abgeschlossen waren, wurde die Hauptverhandlung fortgesetzt. Die Angeklagten legten dann erneut, diesmal in der Hauptverhandlung selbst, ihre Geständnisse ab. Das Gericht selbst hatte diese Vorgehensweise gewählt, um sicherzustellen, dass die Angeklagten unabhängig voneinander aussagen, um den Wert der jeweiligen Aussagen für die in Aussicht gestellten Strafmilderungen nicht zu schmälern. Die Angeklagten sollten die Aussagen ihrer Mitangeklagten erst nach ihren eigenen Aussagen hören. Zudem ermöglichte diese Vorgehensweise einen strafferen Ablauf der Verhandlungen durch gezielte Steuerung des Vorsitzenden bei den Aussagen.

⁵² OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 2.

⁵³ *Denso*, DIE ZEIT, 16/2009, 08.04.2009 „Vom verbotenen Baum“.

⁵⁴ s. oben D. V. 2. b).

⁵⁵ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 11.

⁵⁶ OLG Düsseldorf, III-6 StS 11/08 u III-6 StS 15/08, 2 StE 7(08 u. 2 StE 9/08-4), 04.03.2010, Mündliche Urteilsbegründung, S. 11.

Bei der Zusammenarbeit von GBA und BKA im Hinblick auf die Sauerlandgruppe, die als Meisterleistung der Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gefeiert wird, war also die ganze Palette möglichen Vorgehens beider Behörden betroffen. Neben den ersten geheimen Ermittlungen im Vorfeld kam es zu einer langfristigen Überwachung und schlussendlich zur Festnahme, bevor es zu auch nur versuchten Anschlägen kommen konnte. Auch im sich daran anschließenden weiteren Ermittlungsverfahren arbeiteten GBA und BKA etwa bei der Vernehmung von Zeugen im Ausland Hand in Hand. Selbst im Rahmen des Hauptverfahrens war auch das BKA beteiligt. Neben der Vernehmung der Angeklagten außerhalb der Hauptverhandlung waren auch mehrere BKA-Beamte als Zeugen vor Gericht erschienen, um über die Ermittlungen, sowie insbesondere über die Situation bei der Festnahme auszusagen.

IV. Zusammenfassung

Diese drei bedeutenden Fälle von internationalem Terrorismus in Deutschland zeigen beispielhaft, auf welche Weise BKA und GBA im Bereich des internationalen Terrorismus vorgehen, um strafrechtliche Ermittlungsverfahren zu führen. Zum einen wird auch hier sichtbar, auf welche Art und Weise Ermittlungsverfahren des GBA beginnen können. Während die Verfahren hinsichtlich „Kölner Kofferbomber“ und des 11. Septembers aufgrund von (versuchten) Anschlägen eingeleitet wurden, waren es bei der Sauerlandgruppe Erkenntnisse des Verfassungsschutzes und der Nachrichtendienste, die den entscheidenden Hinweis lieferten. Im Zuge der Ermittlungen der Sauerlandgruppe wurden zudem wie an den eingangs geschilderten kleinen Beispielen deutlich wurde, eine Vielzahl weiterer Taten von Unterstützern terroristischer Organisationen aufgedeckt, deren Aufarbeitung durch den GBA beziehungsweise die Landesstaatsanwaltschaften noch lange nicht abgeschlossen ist. Erst am 22. Februar 2010 wurde etwa die Ehefrau des mutmaßlichen Kopfes der Sauerlandgruppe Fritz Gelowicz Frau Filiz Gelowicz von Beamten des BKA und der Polizei Baden-Württemberg auf Anordnung des GBA wegen des Verdachts der Unterstützung der IJU festgenommen⁵⁷.

Gerade der Fall der Sauerlandgruppe zeigt auch, wie eng Gefahrenabwehrrecht und Strafrecht im Bereich des internationalen Terrorismus zusammenliegen. Ab dem Zusammenschluss zu einer Vereinigung sind die strafrechtlichen Maßnahmen durch die § 129a, § 129b StGB eröffnet, aber spätestens mit den konkreten Anschlagsvorbereitungen, etwa dem Kauf von

⁵⁷ Pressemitteilung des GBA 1/2010 vom 22.02.2010.

mehreren Fässern Wasserstoffperoxyd, liegt auch eine Gefahr vor, die sich immer weiter verdichtet, je weiter die Vorbereitungen für den Bau der USBV fortschreiten. Solche Fallkonstellationen könnten möglicherweise in Zukunft Probleme bei der Abgrenzung der Tätigkeiten von GBA und BKA hervorrufen, wie dies oben auch bereits abstrakt erörtert wurde. In solchen Fällen wäre für das BKA nämlich auch ein Vorgehen auf Grundlage von § 4a BKAG möglich und denkbar.

Gleichzeitig können die aufgezeigten Beispiele nur einen sehr kleinen Einblick in die Zusammenarbeit von BKA und GBA geben, da nicht alle diese Verfahren so öffentlichkeitswirksam durchgeführt wurden und werden. Insbesondere die Planung des Ermittlungsverfahrens und die konkrete Durchführung werden nur selten einer breiten Öffentlichkeit bekannt werden. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Strukturermittlungen, die in solchen weit verzweigten Netzwerken immer wichtiger werden, um die gesamten Verbindungen von Mitgliedern, Unterstützern und sonstigen Helfern aufzuspüren.

I. Analyse und Bewertung der gefundenen Ergebnisse zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus

Nachdem nun mit den Darstellungen der aktuellen Fälle die Betrachtungen zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei der Tätigkeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus ihr Ende gefunden haben, ist es an der Zeit in einer abschließenden Schlussbetrachtung die Ergebnisse der vorherigen Kapitel zusammenzufassen, zu analysieren und zu bewerten.

I. Zusammenfassung der Auswirkungen und Unterschiede durch die Sondersituation „Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung durch Bundesbehörden“

Nach dem bisher Dargestellten sollte sichtbar gewordenen sein, dass es sich bei der Betrachtung der Zusammenarbeitssituation von GBA und BKA um ein sehr umfangreiches Gebiet handelt, selbst wenn die Darstellung auf das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus beschränkt wird. Andererseits wurde jedoch auch deutlich, dass auf der Ebene des Bundes keine gänzlich anderen Wirkmechanismen als auf Landesebene zu finden sind. In den Einzelheiten jedoch gibt es einige gewichtige Unterschiede die hier noch einmal rekapituliert werden sollen.

1. Grundlegendes zur Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Die Zusammenarbeit von GBA und BKA im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren blickt auf eine mittlerweile fast sechzig Jahre andauernde Geschichte zurück. Am Vorgehen gegen den nationalen Terrorismus sind sie zusammen seit Anfang der siebziger Jahre beteiligt, am Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus seit ungefähr Anfang bis Mitte der neunziger Jahre. Diese doch schon relativ lange Zusammenarbeit von GBA und BKA hat dazu geführt, dass sich zwischen beiden Behörden in Zusammenarbeits-

situationen einige Besonderheiten einspielen konnten. Gleichzeitig hat sich das Verhältnis beider Behörden fortwährend weiterentwickelt. Dies liegt nicht zuletzt an der Wandlung des BKA von einer reinen Zentralstelle, die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland lediglich kleinere Ermittlungsaufgaben für den GBA wahrgenommen hat, hin zu einer „Bundes-Strafverfolgungsbehörde“ durch den Ausbau und die Weiterentwicklung der personellen und technischen Kräfte, wodurch umfangreiche Ermittlungsmaßnahmen möglich wurden, die durch die Schaffung eigener Ermittlungskompetenzen flankiert wurden. Diese Entwicklung wurde verstärkt durch die Ergänzung der reinen Auftragszuständigkeit um eigenständige Ermittlungskompetenzen. Die weiteren Schritte lagen in der Erweiterung dieser Ermittlungskompetenzen, schlussendlich 1997 auch hinsichtlich des internationalen Terrorismus und gleichzeitig in einer Erweiterung der Befugnisse der Zentralstelle durch Schaffung von INPOL und in neuerer Zeit des § 7 Abs. 2 BKAG. Die Emanzipation des BKA hat 2009 mit der Übertragung umfassender Kompetenzen im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht, womit es sich bei dem BKA nun um eine vollumfänglich ausgestattete „Bundes-Polizei“ handelt. Diese Entwicklung konnte das Verhältnis des BKA zur regelmäßig zuständigen Staatsanwaltschaft, dem GBA, nicht unberührt lassen.

Das Verhältnis beider Behörden zueinander stellt sich somit mittlerweile partnerschaftlich dar, da beide eigenständige Kompetenzen haben, damit einander ebenbürtig sind, gleichzeitig jedoch zwingend aufeinander angewiesen sind, um die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Die rechtlichen Kenntnisse und Befugnisse des GBA ergänzen sich bei der Ermittlungsarbeit im Bereich des internationalen Terrorismus mit den kriminalistischen Fertigkeiten, den umfangreichen Datenarchiven und der personell guten Ausstattung des BKA. Nur in einer auf Zusammenarbeit ausgelegten Ermittlungsarbeit ist ein effektiver Einsatz der jeweiligen Vorteile möglich. Gleichzeitig bedeutet dies jedoch nicht, dass es keine Hierarchie im Verhältnis von GBA zu BKA gibt. Die strafprozessuale Übertragung der Sachleitungsbefugnis auf die Staatsanwaltschaft im Verhältnis zu der für sie tätig werdenden Polizei findet auf Ebene des Bundes ihre Verwirklichung, wenn der GBA verbindliche rechtliche oder inhaltliche Vorgaben über die zu führenden oder nicht zu führenden Ermittlungsaufgaben macht. Zu bedenken ist auch, dass der GBA bei strafrechtlichen Ermittlungen hinsichtlich des gesamten Ermittlungsverfahrens die vollständige Verantwortung für dieses trägt, selbst bei Tätigwerden des BKA. Dies führt zu zwei Entwicklungen. Zum einen muss der GBA, der dem Bundesjustizministerium untergeordnet ist, dass wiederum die politische Verantwortung trägt, schon aus diesem Grund dafür Sorge tragen, dass das BKA die rechtlichen Vorgaben einhält. Zum anderen kann das BKA selbst sich gleichzeitig seiner Verant-

wortung, und auch der politischen Verantwortung des übergeordneten Bundesinnenministeriums, entledigen, wenn es um die Aufnahme strafrechtlicher Ermittlungen unter Leitung des GBA ersucht. Auch diese Komponenten führen in diesen von der Medienöffentlichkeit besonderes beachteten Verfahren betreffend den internationalen Terrorismus, dazu, dass beide Behörden regelmäßig versuchen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten.

Die Zusammenarbeit von BKA und GBA setzt sich dabei, wie gesehen, auch in der Hauptverhandlung, allerdings in vermindertem Umfang, fort. Hier sind es auch vor allem die kriminalistischen Fähigkeiten sowie die personelle Ausstattung, die den Einsatz des BKA für den GBA während der Hauptverhandlung in größeren Prozessen den internationalen Terrorismus betreffend unabdingbar machen.

Die Zusammenarbeit in konkreten Ermittlungsverfahren und Hauptverfahren wird dabei ergänzt durch die umfangreichen Möglichkeiten zum Datenaustausch zwischen und zur Datensammlung bei beiden Behörden, mit der Antiterrordatei als Speerspitze dieser Entwicklung im Bereich des internationalen Terrorismus. Vervollkommenet wird dies durch die erweiterten Möglichkeiten zur informellen Zusammenarbeit insbesondere in GTAZ und GIZ, die einen einfacheren Informationsaustausch ermöglichen und gleichzeitig aber auch die Sachleitungsbefugnis des GBA gegenüber dem BKA stärken, indem dadurch vielfältige Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Aktivitäten des BKA nicht nur im Bereich der Strafverfolgung, sondern auch im Bereich der Gefahrenabwehr ermöglicht werden, die den GBA auch gegebenenfalls in die Lage versetzen diese Befugnisse durch konkrete Weisungen zu aktualisieren.

2. Auswirkungen und Gründe der Sonderstellung von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

Die unterschiedliche Ausgestaltung hinsichtlich der Zusammenarbeit und der Sachleitung gegenüber der alltäglichen Strafverfolgungstätigkeit auf Landesebenen sind jedoch nur ein geringer Teil der Punkte, die die Tätigkeit von GBA und BKA kennzeichnen. Es sind dabei sowohl tatsächliche als auch rechtliche Aspekte, die beiden Behörden bei ihrem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus eine Sonderstellung bescheren.

Bei den strafrechtlichen Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus handelt es sich zwar um ein weltumspannendes Problem, die tatsächlichen Vorkommnisse in Europa und in der westlichen Welt sind jedoch zahlenmäßig betrachtet vergleichsweise gering. Im Bereich der Anschläge mit islamistischem terroristischem Hintergrund finden fast 90 Prozent in Pakistan, in Afghanistan, im Irak und anderen arabischen und

moslemischen Staaten statt¹. So zeigen auch die in dieser Arbeit vorgestellten Statistiken, dass die Fälle des §§ 129, 129a (iVm § 129b) StGB und andere Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus, die erstinstanzlich vor den Oberlandesgerichten angeklagt werden, sich sowohl hinsichtlich der jährlich geführten Ermittlungsverfahren, wie auch hinsichtlich der durchgeführten Hauptverhandlungen im mittleren bis unteren zweistelligen Bereich, bei den Hauptverhandlungen teilweise sogar im einstelligen Bereich bewegen.

Demgegenüber befasst sich beim GBA die personalmäßig größte der insgesamt drei Abteilungen ausschließlich mit dem Phänomenbereich Terrorismus. Zurzeit umfasst die Abteilung TE dabei 44 Bundesanwälte, die von weiteren Mitarbeitern unterstützt werden. Beim BKA sind in der Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ (ST) allein in der Gruppe ST 3 „Politisch motivierte Ausländerkriminalität und Internationaler Terrorismus“ zusammen mit den Mitarbeitern im GTAZ über 250 Mitarbeiter ausschließlich mit Fällen des internationalen Terrorismus befasst. Diese können je nach Bedarfslage zusätzliche weitere Kräfte des etwa 2500 Planstellen für Kriminalbeamte umfassenden BKA nutzen. Allein diese Ausgangslage erlaubt, zusammen mit der gehobenen technischen Ausstattung der Behörden und der insgesamt guten Ausbildung der Beamten sowohl bei GBA wie auch bei BKA eine umfassende intensive und zeitliche Befassung mit den zugewiesenen Strafverfolgungsaufgaben. Auf Landesebene ist dagegen vor allem eine Verwaltung des Mangels an der Tagesordnung.

In rechtlicher Hinsicht wiederum eröffnet die Befassung mit dem internationalen Terrorismus eine Vielzahl von Möglichkeiten bei der Ermittlungsarbeit. Insbesondere § 129a StGB (ggf. iVm § 129b StGB) fungiert dabei gewissermaßen als „Türöffner“ für alle prozessualen Zwangsmaßnahmen, die die Strafprozessordnung zur Verfügung stellt. Gerade der Einsatz heimlicher Zwangsmaßnahmen ist ein wesentliches Element erfolgreicher Ermittlungsarbeit im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus. Zusätzlich zu den umfangreichen strafprozessualen Eingriffsbefugnissen sind dem BKA in gefahrenabwehrrechtlicher Hinsicht durch die neuen Befugnisse nach §§ 4a, 20a ff. BKAG weitere über die heimlichen strafprozessualen Zwangsmaßnahmen hinausgehenden Möglichkeiten eingeräumt. So sind etwa Online-Durchsuchungen, d. h. der heimliche Zugriff auf Computersysteme oder auch die optische Wohnraumüberwachung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zulässig. Diese durch die Strafprozessordnung und das Bundeskriminalamtsgesetz eingeräumten, rechtlichen Möglichkeiten von GBA und BKA kombiniert mit der großen personellen Ausstattung insbesondere des BKA ermöglichen in Terrorismusverfahren

¹ Perthes, S. 1.

eine durchgehende Rundumüberwachung der Betroffenen hinsichtlich praktisch aller Lebensbereiche und Kommunikationsmittel. Dabei sind die rechtlichen Möglichkeiten der Nachrichtendienste und Verfassungsschutzbehörden, die in solchen Fällen teilweise ebenfalls tätig werden, wie der Fall der Sauerlandgruppe gezeigt hat, noch gar nicht mit eingerechnet.

Dazu kommen die Besonderheiten der von GBA und BKA zu bearbeitenden materiell strafrechtlichen Normen. Insbesondere die „modernen“ Terrorismusstraftatbestände, wie §§ 129a, 129b StGB und auch die neuen §§ 89a, 89b StGB, weisen eine Reihe von Unterschieden im Vergleich zu herkömmlichen Delikten auf. Durch ihre Konzeption als Vorfeldtatbestände mit dem Ziel der Verhinderung von tatsächlichen individuellen Rechtsgutverletzungen sind viele an sich objektiv neutrale Handlungen geeignet den Tatbestand zu erfüllen. Die schwierige Frage der Strafbarkeit beantwortet sich dabei vor allem im subjektiven Tatbestand, was etwa besonders deutlich bei der Vorbereitungsabsicht im neuen § 89a StGB hervortritt, allerdings auch für Straftaten im Hinblick auf die Förderung oder Unterstützung einer (ausländischen) terroristischen Vereinigungen Geltung beansprucht. Dieser Nachweis ist in der Hauptverhandlung, zusätzlich zu den hohen Anforderungen der Rechtsprechung an den Vereinigungsbegriff, relativ schwer zu führen.

Ganz anders sieht dies jedoch im Hinblick auf den die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens begründenden und Zwangsmaßnahmen ermöglichen den strafprozessualen Tatverdacht aus. Im Zusammenwirken mit dem, wie oben diskutiert, nur eingeschränkt wirksamen Richtervorbehalt, den insgesamt geringen Anforderungen an den Tatverdacht selbst und angesichts des Ausreichens grundsätzlich neutraler Handlungen in den strafrechtlichen Normen ermöglichen die Terrorismustatbestände zumindest im Anfangsstadium des Ermittlungsverfahrens eine von rechtlichen Hindernissen relativ ungehinderte Ermittlungsarbeit.

Dies wird noch verstärkt bei der Kombination mit der Methode der Strukturermittlungen des GBA. Dabei werden zum Beispiel im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens gegen Osama bin Laden, gegen den ohne Zweifel ein Tatverdacht hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung besteht, alle Hinweise auf sonstige Erscheinungsformen von al Qaeda im In- und Ausland gesammelt, ohne dass die separate Führung von Personenverfahren gegen einzelne Personen notwendig wird.

Diese Diskrepanz zwischen den Anforderungen im Ermittlungsverfahren und im Hauptverfahren erklärt auch zum Teil die auffälligen Unterschiede hinsichtlich der vielen eingeleiteten Ermittlungsverfahren und der nur sehr geringen Anzahl an Anklageerhebungen und Verurteilungen speziell nach § 129a StGB (iVm § 129b StGB). Diese Delikte werden in oder bereits vor der Hauptverhandlung ausgeschieden, da die tatbestandlichen Anforderun-

gen entweder nicht erreicht werden können oder nicht erreicht werden wollen, da Tateinheitlich verwirklichte Delikte, die im Rahmen der Aufklärung des ursprünglich auf die §§ 129 ff. StGB gestützten Ermittlungsverfahrens zu Trage traten, einfacher beweisbar sind.

Letztlich erleichtert auch die neuerdings engere Anbindung an die Nachrichtendienste und den Verfassungsschutz die Ermittlungsarbeit von GBA und BKA. Die gemeinsamen Zentren zur Terrorismusabwehr und zur Internetüberwachung, GTAZ und GIZ, sind nämlich tatsächlich vor allem auch Zentren zur besseren Integration der Geheimdienste in das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus. Nicht das Trennungsgebot, sondern die grundlegende Ausrichtung der Geheimdienste auf Vertraulichkeit um ihre Quellen langfristig zu erhalten und ihren Auftrag zur Information der Regierung dauerhaft erfüllen zu können, hat dazu geführt, dass diese nur in sehr geringem Umfang mit den Strafverfolgungsbehörden und auch untereinander zusammengearbeitet haben. Auch strafrechtlich relevante Informationen wurden regelmäßig allenfalls dann weitergegeben, wenn konkrete Gefahrenlagen bestanden. Die Schaffung der gemeinsamen Zentren, in die neben den Nachrichtendiensten auch die Strafverfolgungsbehörden eingebunden sind, hat dazu geführt, dass vor allem letztere erstere besser kontrollieren und darauf drängen können, dass auch unbewertete Informationen weitergegeben werden, die dann zum Schutz der Informationsquellen nur als Vorermittlungen in ARP-Vorgängen des GBA bearbeitet werden und erst bei weiteren belastbaren tatsächlichen Anhaltspunkten in Ermittlungsverfahren überführt werden. Damit hat die Schaffung speziell des GTAZ dazu geführt, dass für GBA und BKA weitere Informationsquellen zur Verfügung stehen. Allerdings führt die Einbindung von Geheimdienstinformationen im Bereich der Strafverfolgung, wie gesehen, auch zu zusätzlichen Problemstellungen.

Insgesamt umgibt also die Stellung von GBA und BKA bei der Zusammenarbeit im Bereich des Staatsschutzes und speziell im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus kein Mythos. Vielmehr sind es vor allem die Kombination aus den materiell-strafrechtlichen Besonderheiten und der personellen und technisch guten Ausstattung beider Behörden, die diese von den Landesbehörden unterscheiden. Beide Behörden bewegen sich bei der Zusammenarbeit im Regelfall keinesfalls außerhalb der gesetzlichen Vorgaben oder rechtsstaatlicher Grundsätze, sondern nutzen lediglich ihre vom Gesetzgeber geschaffene Sonderstellung aus.

3. Spezifische Probleme der Zusammenarbeitssituation von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt und erste Lösungsansätze

Bei aller bisher dargestellten Harmonie in der Zusammenarbeit von GBA und BKA gibt es jedoch auch eine ganze Reihe von Problemkonstellationen, die im Laufe dieser Arbeit aufgezeigt und hinsichtlich der wichtigsten hier noch einmal rekapituliert werden sollen. Zum Teil resultieren die nun aufgezeigten Problemfelder aus der Sonderstellung von GBA und BKA bei der Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus, größtenteils handelt es sich jedoch um Problemstellungen, die bereits in der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei auf Landesebene angelegt sind, jedoch auf Bundesebene in veränderter Form erneut auftreten.

Im Rahmen der vom GBA geführten Ermittlungsverfahren hat sich zwar gezeigt, dass die Sachleitungsbefugnis auch grundsätzlich vom GBA wahrgenommen wird. Allerdings sind die Vorgaben der Strafprozessordnung zur Stellung der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, zu ihren Kompetenzen und Befugnissen gerade auch im Verhältnis zur Polizei nur sehr lückenhaft normiert. Schon dies führt in diesem Bereich zu einer Unsicherheit, die nur zum Teil durch die Rechtsprechung geklärt werden konnte. Vor allem weil es sich oft um interne Vorgänge im Verhältnis von Staatsanwaltschaft zu Polizei handelt, die nur selten eine direkte und damit von Dritten anfechtbare Außenwirkung entfalten. So sind die in dem Bereich der Sachleitung im Rahmen des Ermittlungsverfahrens ergangenen Entscheidungen vor allem nur auf Reflexwirkungen zu anderen Problemstellungen zurückzuführen. Es ist daher eine altbekannte Forderung die staatsanwaltlichen Befugnisse ausführlicher zu normieren, um die Unsicherheiten zu vermeiden und um andererseits aber auch die Rechtsnormen an die Rechtswirklichkeit anzupassen.

Eine Forderung nach gesetzlicher Normierung ist auch im Bereich der Vorermittlungen nicht unbekannt. Es sollte deutlich geworden sein, dass es sich bei den von GBA und BKA unter dem Begriff der Vorermittlungen praktizierten Tätigkeiten grundsätzlich nicht um rechtsstaatswidriges Verhalten, sondern um – gerade im Phänomenbereich des internationalen Terrorismus – unverzichtbare Ermittlungsvorgänge handelt, ohne die eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht möglich wäre. Die Erkenntnisse über strafrechtliche Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus sind oft nur sehr wenig belastbar, da sie etwa aus Quellen deutscher oder ausländischer Geheimdienste, aus begleitenden ARP-Vorgängen hinsichtlich präventiver Tätigkeiten der Polizei auf Bundes- oder Landesebene oder aus Strukturermittlungen mit Personenidentitäten stammen. Insoweit muss es zur Absicherung des Legalitätsprinzips, das letztendlich der Verwirklichung des

Ziels der Schaffung von Rechtsfrieden dient, möglich sein, weitergehende Abklärungen vorzunehmen um diese wenig belastbaren Hinweise zu verifizieren.

Zwar ist diese Ansicht größtenteils unbestritten, dennoch wurde auch deutlich, dass die fehlende rechtliche Normierung eines Vorermittlungsverfahrens gerade im Bereich der Tätigkeit von GBA und BKA zusätzlich Konflikte mit den grundgesetzlichen Vorgaben birgt. Da GBA und BKA beide grundgesetzliche Ausnahmen der Regelzuständigkeit der Länder im Bereich der Strafverfolgung darstellen und ihre Tätigkeit auf einen eng umgrenzten Bereich beschränkt ist, führt jede Übertretung dieses Bereiches zu Verfassungsverstößen. Diese Gefahr ist umso größer als sich die Stellung des GBA sogar nur aus ungeschriebenem Verfassungsrecht ergibt, womit die Grenzen der Tätigkeit noch weniger erkennbar sind. Daher wäre eine Normierung des Vorermittlungsverfahrens und der dort möglichen Befugnisse insbesondere zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Abklärungen und Abgleiche in Akten, Daten und Datenbanken hier besonders wichtig und würde für die Arbeit von GBA und BKA bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus rechtliche Sicherheit bedeuten.

Ein relativ neues Problem im Verhältnis von GBA und BKA hat die Einführung der Kompetenzen des BKA nach § 4a BKAG mit sich gebracht. Der Gesetzgebungsprozess hinsichtlich der Einführung dieser präventiven Kompetenzen des BKA war von einer ganzen Reihe von Fehlern geprägt, die zum einen auf politisches Kalkül („auf Kante genäh“) zurückzuführen sind, die zum andern aber auch von einem mangelhaften Verständnis der größeren Zusammenhänge gerade bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus geprägt sind.

Selbst wenn man sich hier ausschließlich auf die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von GBA und BKA durch § 4a BKAG beschränkt, gibt es eine ganze Reihe von Kritikpunkten. So ist es doch äußerst unverständlich, warum die Erkenntnisse aus einer optischen Wohnraumüberwachung und vor allem aus einer sogenannten „Online Durchsuchung“ nicht in einem Strafverfahren verwendet werden können. Mangels entsprechender Kompetenzen in der Strafprozessordnung ist eine Einführung der Informationen über § 161 Abs. 2 StPO schlicht nicht möglich. Eine solche halb fertige Ausgestaltung muss jedoch fast zwangsläufig zu Umgehungsversuchen führen, da auch nach Ansicht der Generalbundesanwältin Prof. Dr. Monika Harms die Online-Durchsuchung ein sehr wichtiges Instrument bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus darstellen soll. Insoweit könnte die Nutzung der Erkenntnisse als Spurenansatz noch die harmloseste Form der Überführung von Erkenntnissen darstellen.

Noch deutlicher werden die Folgen der Gesetzgebung zu § 4a BKAG hinsichtlich der Quellen-Telekommunikationsüberwachung. Bis zur Schaffung von § 20I Abs. 2 BKAG war es nahezu unbestritten, dass eine Überwachung der verschlüsselten Online-Telekommunikation mittels einer installierten Entschlüsselungssoftware wegen des ausschließlichen Eingriffs in das Fernmeldegeheimnis auf § 100a StPO gestützt werden konnte und die Installation einer entsprechenden Entschlüsselungssoftware als Annexkompetenz dazu gedeckt war. Durch die Normierung einer extra Kompetenz zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung nach § 20I Abs. 2 BKAG hat der Bundesgesetzgeber jedoch (möglicherweise unbeabsichtigt) deutlich gemacht, dass die normalen Normen zu Telekommunikationsüberwachung seiner Ansicht nach nicht für einen solchen Eingriff ausreichen. Dies führt nicht nur dazu, dass die strafprozessuale Quellen-Telekommunikationsüberwachung seit 01. Januar 2009 unzulässig ist, sondern weitergehend auch dazu, dass nach § 161 Abs. 2 StPO nicht mal mehr Erkenntnisse aus der präventiven Quellen-TKÜ in ein Strafverfahren überführt werden dürfen. Auch dies belegt, dass hier kaum von einem „ganzheitlichen“ Ansatz bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus die Rede sein kann.

Als wäre dies nicht genug, hält der Gesetzgeber es ebenfalls nicht für nötig das Verhältnis von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus auf Bundesebene zu regeln, geschweige denn zumindest in der Gesetzesbegründung anzusprechen. Dieses Vorgehen wiegt umso schwerer, als zumindest ein Sachverständiger bei der Anhörung im Innenausschuss des Bundestages auf diese Problematik hingewiesen hat. So steht die Praxis nun also vor der paradoxen Situation, dass nach den gesetzlichen Vorgaben in vielen Fällen des internationalen Terrorismus zum einen die strafrechtliche Zuständigkeit des GBA wegen eines Tatverdachts nach den Vorfeldtatbeständen §§ 129a, 129b StGB oder §§ 89a, 89b StGB begründet und gleichzeitig auch die gefahrenabwehrrechtliche Zuständigkeit des BKA nach § 4a BKAG gegeben sein kann. Dass dies zu einer ganzen Reihe von Folgeproblemen führen kann, wurde oben bereits aufgezeigt. Selbst eine Informationspflicht des BKA gegenüber dem GBA in Fällen des § 4a BKAG hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen, obwohl er dies im Verhältnis zu den (präventiv tätigen) Landesbehörden für nötig hielt. Auch die nach dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP geplante Einbindung des Ermittlungsrichters am BGH zusammen mit dem GBA bei der Anordnung schwerster Eingriffe würde nur für diese wenigen Zwangsmaßnahmen eine Verbesserung mit sich bringen. Dagegen wären weiterhin viele Kompetenzen ohne Beteiligung des GBA nutzbar. Zwar haben die ersten Fälle des Vorgehens des BKA nach § 4a BKAG gezeigt, dass die Praxis sich des Problems bewusst ist und das BKA insoweit den GBA bisher über sein präventives Vorgehen gerade über die Verbindungs-

beamten im GTAZ informiert hat. Allerdings: eine Pflicht dazu besteht jedoch nicht. Eine solche wäre nach der hier vertretenen Ansicht auch nicht ausreichend. Die in Ansätzen bereits aufgezeigte Diskrepanz zwischen den strafprozessualen und gefahrenabwehrrechtlichen Kompetenzen, aber vor allem die grundsätzlich vollkommen unterschiedliche Zielrichtung repressiven und präventiven Vorgehens und auch die unterschiedliche Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Vorkehrungen zwingen vielmehr dazu einen grundsätzlichen Vorrang des repressiven Vorgehens zu normieren. Nur durch eine Klarstellung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen strafprozessualen Vorgehen des GBA und gefahrenabwehrrechtlicher Tätigkeit des BKA können die rechtlichen Probleme auf ein Minimum beschränkt werden ohne jedoch dem BKA in Ausnahmefällen die Möglichkeit zu nehmen zur Abwehr konkreter drohender Gefahren auch weitergehende Maßnahmen auf Grundlage des § 4a BKAG zu ergreifen.

Fast schon archaisch mutet im Hinblick auf die modernen Zwangsmaßnahmen, die von BKA und GBA eingesetzt werden, die Datenübertragung zwischen beiden Behörden an. Es ist nur schwer verständlich, dass die beiden Behörden tatsächlich nicht die Akten und sonstigen Dokumente elektronisch austauschen können, sondern beim GBA diese erst umständlich ausgedruckt und wieder eingescannt werden müssen, um sie im eigenen Aktenverarbeitungssystem nutzbar zu machen. Dass der vielbeschworene *ganzheitliche Ansatz* schon im Bereich der Datenverarbeitung zweier Behörden nicht vollständig verwirklicht ist, verwundert angesichts der sonstigen Gesetzgebungsbemühungen allerdings nicht.

Letztlich ist hier auch noch auf das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum einzugehen. Diese Konzentration praktisch aller Sicherheitsbehörden auf so engem Raum ist sehr gut geeignet Bedenken gegenüber einem zentralisierten Sicherheitsstaat hervorzurufen. Das Trennungsgebot, Mischverwaltung, Überschneidung von Kompetenzen und unbefugter Datenaustausch sind alles Punkte, die bei einem so engen Kontakt der Sicherheitsbehörden zu prüfen sind. Es hat sich allerdings gezeigt, dass der Großteil der Bedenken tatsächlich unbegründet ist. Das GTAZ ist vor allem eine Informationsplattform, auf der auf Grundlage der bereits bestehenden Normen zum Datenaustausch der jeweiligen Behörden, das gemacht wird, wozu diese Behörden größtenteils bereits gesetzlich befugt waren. Nämlich die anderen Behörden mit den für diese notwendigen und ihr Aufgabengebiet betreffenden Informationen zu versorgen. Dies war jedoch bis zur Errichtung des GTAZ nur sehr lückenhaft erfolgt. Auch die gemeinsame Bewertung von Gefährdungshinweisen ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Allerdings kommt die Kritik am GTAZ nicht von ungefähr. Die Einrichtung des GTAZ erfolgte allein durch ministerielle Anweisungen auf Ebene

der Exekutive. Es gibt keinerlei schriftliche Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Arbeit im GTAZ. Eine Transparenz erfolgt allenfalls durch die selten vorkommenden Besuche des Bundebeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, sowie durch teilweise an die Presse gelangte Aufzeichnungen der schriftlich aufgezeichneten Gespräche in den Arbeitsgruppen. Die Kritik am GTAZ hat man sich also durch die gewählte Form der Ausgestaltung selbst zuzuschreiben. Sinnvoller wäre es die Rahmenbedingungen hinsichtlich des GTAZ tatsächlich gesetzlich zu normieren. Nicht so eng, dass damit der Handlungsspielraum der beteiligten Behörden eingeschränkt wäre. Aber doch so weit, dass die grundsätzliche Ausrichtung auf allein Phänome des internationalen Terrorismus, die Zusammensetzung und der Inhalt der Arbeitsgruppe und die Vorgaben zur Transparenz etwa durch Einbindung des nachrichtendienstlichen Untersuchungsausschusses vorgegeben sind. Das würde nicht nur zur Vertrauensbildung in der interessierten Bevölkerung führen, sondern würde vor allem eine parlamentarische Absicherung der Arbeit im GTAZ bedeuten. Dies würde letztendlich auch mehr Rechtssicherheit für die Arbeit des GBA bei der Überführung von Informationen aus Arbeitsgruppen des GTAZ in konkrete Ermittlungsverfahren mit sich bringen.

4. Probleme des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus und erste Lösungsansätze

Neben diesen Punkten, die speziell die Zusammenarbeit von GBA und BKA betreffen ist jedoch hier auch noch ein kurzer Blick auf die allgemeinen Probleme beim Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus zu werfen. Zwar sind bei diesem Vorgehen im Rahmen der Strafverfolgung meistens GBA und BKA beteiligt, doch gehen die hier zu erörternden Fragestellungen über die Situation beider Behörden hinaus.

Es ist keine besonders tiefeschürfende Erkenntnis, dass die heutige Politik vor allem auf das Erzielen kurzfristiger Erfolge ausgelegt ist. Es ist wichtiger, Handlungsfähigkeit und Handlungsschnelligkeit zu demonstrieren, anstatt Probleme sorgfältig zu analysieren und unter Einbindung von Experten und Politikern Lösungen zu finden, die Probleme lösen anstatt nur vorzugeben dies zu tun. Dies trifft auch auf den Bereich des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus zu. Es wurden allein in den letzten zehn Jahren dutzende von Gesetzen erlassen, bestehende Gesetze verschärft oder organisatorische Änderungen vorgenommen, die sich alle das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus auf die Fahnen geschrieben haben. Doch diese Vorhaben haben alle gemeinsam, dass sie wenn überhaupt nur oberflächliche, sichtbare Probleme bekämpfen – manche sind sogar nur rein symbolische Gesetzgebung. Auf die Zunahme terroristischer Aktivitäten wird mit

einer Verschärfung des Strafrahmens des § 129a StGB und einer Erweiterung der Katalogtaten desselben reagiert. Auf Geldflüsse arabischer Staaten und Organisationen in die westliche Welt mit einer nochmaligen Erweiterung des § 261 StGB, auf Terrorcampbesuche mit der Schaffung von § 89a StGB.

Dabei besteht heutzutage noch nicht einmal Einigkeit darüber, was den heutigen internationalen oder islamistischen Terrorismus eigentlich ausmacht. Es ist überhaupt nicht erforscht, welche Wirkmechanismen hinter diesen Vorgängen gerade in der westlichen Welt stecken. Genauso wenig weiß man, was den „modernen“ Terroristen eigentlich ausmacht, welche Beweggründe und Ziele sein Handeln antreiben.

Diese Überlegungen mögen zu weit gehen, doch sind sie nur die Spitze der Probleme. Bezogen auf die ganz aktuelle Strafverfolgungstätigkeit im Bereich des internationalen Terrorismus besteht keinerlei Kenntnis darüber, welche Eingriffsmaßnahmen überhaupt erfolgreich sind, wenn man gegen den internationalen Terrorismus und dessen strafrechtliche Erscheinungsformen vorgehen möchte. Es werden pausenlos neue Überwachungskompetenzen eingefügt ohne zu messen, ob diese spürbare Verbesserungen bringen. Stattdessen folgt sofort der Ruf nach weiteren neuen Kompetenzen, deren Nutzen meistens mit allgemeinen Hypothesen anstatt mit handfesten Forschungsergebnissen belegt wird.

Das gleiche gilt für die materiell-strafrechtlichen Normen. § 261 StGB wird allgemein als praktisch wirkungslos angesehen, um die Finanzströme des internationalen Terrorismus in Deutschland zu unterbinden. Möglicherweise weil die Formen des internationalen Terrorismus, die in Deutschland zu finden sind, sehr viel weniger Geldmittel benötigen als angenommen. In den bekannt gewordenen Fällen geht es keineswegs um Millionenbeträge, sondern vielfach um Geldbeträge im zweistelligen oder dreistelligen Eurobereich. Diese Geldflüsse sind praktisch nicht zu kontrollieren. Dazu kommen die unzähligen Möglichkeiten § 261 StGB zu umgehen. Dennoch wird die Norm erweitert, verschärft und als Heilbringer propagiert, ohne dass nennenswerte Erfolge zu verzeichnen sind und die Norm mittlerweile kaum noch operabel ist und zusätzlich eine Vielzahl von Verhaltensweisen des Wirtschaftslebens inkriminiert.

Als letztes Beispiel sei etwa das GTAZ zu nennen. Natürlich macht es ganz allgemein betrachtet Sinn alle Behörden, die am Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus beteiligt sind, an einen Tisch zu setzen, um einen effektiveren Austausch von Informationen zu erhalten. Aber wie stellt sich das tatsächlich in der Praxis dar? Und dies nicht gemessen an subjektiven Erfahrungen einzelner Beteiligter, sondern gemessen an handfesten Daten und Ermittlungserfolgen.

Was ist also die Folgerung aus diesen Problematiken? Es sind in diesem Bereich Evaluationen notwendig, Forschungen einzuleiten, die diese Probleme tatsächlich wissenschaftlich betrachten. Dabei sind nicht diese Art von Evaluationen gemeint, die der Gesetzgeber etwa hinsichtlich der Schleierfahndung durch die Bundespolizei vorgenommen hat, bei denen sich das Evaluationsobjekt selbst evaluiert hat. Es geht vielmehr darum die Einführung neuer Gesetze durch externe Organisationen wissenschaftlich zu begleiten. Nicht nur deswegen, um die Rechtstaatlichkeit bei dem Vorgehen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu wahren, sondern vor allem deshalb, um dieses Vorgehen zu optimieren und zu verbessern. Wenn bekannt ist, welche gemeinsamen Merkmale dem „moderne“ Terrorismus inne wohnen, wenn bekannt ist, auf welche Weise Geldflüsse tatsächlich erfolgen, wenn bekannt ist, welche Kommunikationsmittel genutzt werden, dann können an diesen Ergebnissen orientierte Strafrechtsnormen, Eingriffsbefugnisse und operative Vorgehensweisen konzipiert werden. Dass dies jedoch nicht mehr als ein frommer Wunsch bleiben wird, ist auch dem Verfasser bekannt.

II. Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen

Eigentlich können nur Spekulationen dazu angestellt werden, wie sich das Verhältnis von GBA und BKA und die ihnen zugewiesene Materie in der Zukunft verändern wird. Doch sind aus dem bisher dargestellten einige Leitlinien sichtbar geworden, die die Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten spürbar geprägt haben und möglicherweise auch in Zukunft prägen werden.

Im Bereich des materiellen Strafrechts wird es, wie auch oben schon kurz angesprochen, aller Voraussicht nach zu einer Ausweitung der Vorfeldtatbestände kommen. Je nachdem wie gerade die neuen § 89a StGB und § 89b StGB von den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden angenommen werden, wird diese Entwicklung schneller oder langsamer von statten gehen. Spannend bleibt, wie sich die Rechtsprechung und der Gesetzgeber hinsichtlich des Vereinigungsbegriffes der §§ 129 ff. StGB verhalten werden. Einerseits wird betont wie locker, wenig hierarchisch und unabhängig die neuen Typen von terroristischen Organisationen zusammenarbeiten und dass der Vereinigungsbegriff, der seine Ausprägung in der Zeit der RAF erhalten hat, diesen nicht mehr gerecht werde. Andererseits ziehen die §§ 129 ff. StGB nach überkommenen Verständnis ihre Legitimation gerade aus der Gefährlichkeit solcher festgefügt, hierarchischen und straff organisierten Vereinigungen. Diese Diskrepanz aufzulösen ohne die rechtsstaatlichen Grenzen zu übertreten wird nicht einfach.

Hinsichtlich des Strafprozessrechtes ist davon auszugehen, dass die neuen Befugnisse, die dem BKA präventiv übertragen werden, in Zukunft auch

Eingang in die Strafprozessordnung halten werden. Die Online-Durchsuchung, optische Wohnraumüberwachung und die Quellen-TKÜ werden auch in repressiver Hinsicht als nützlich erachtet, um gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen. Zudem würde eine Aufnahme dieser Kompetenzen auch die Überführung der auf präventiver Grundlage aufgrund dieser Kompetenzen erlangten Erkenntnisse nach § 161 Abs. 2 StPO in das Strafverfahren ermöglichen. Dazu werden weitere Kompetenzen gerade betreffend die elektronische Überwachung kommen. Die Neueinführung der in ihrer bisherigen Ausprägung verfassungswidrigen Vorratsdatenspeicherung wird dabei nur der Anfang einer immer enger werdenden Überwachung der digitalen Kommunikation darstellen.

Auf Ebene der Sicherheitsbehörden wird auch in Zukunft einer immer stärker Zentralisierung, sowohl innerhalb der Behörden selbst, wie auch zwischen den Behörden stattfinden. Dieses bedeutet gleichzeitig auch eine Verschiebung von Kompetenzen zum Bund, wie sie bei der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt bereits in einem bemerkenswerten Maß stattgefunden hat. Dazu kommt, dass heutzutage auch Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste einen nicht mehr wegzudenkenden Beitrag zur Strafverfolgung leisten. So betonen der Vorsitzende Richter *Breidling* in der Urteilsverkündung hinsichtlich der Mitglieder der Sauerlandgruppe sowie der dortige Bundesanwalt *Brinkmann* in seinem Plädoyer, dass „*die Dienste mittlerweile unverzichtbar seien bei der Aufdeckung islamistischer jihadistischer Strukturen*“ und sie „*Teil eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes seien*“. Dieser ganzheitliche Bekämpfungsansatz meint nichts anderes als eine konsequente Weiterentwicklung des Zusammenwachsens von Repression und Prävention, von Strafverfolgung, Straftatverhütung, Gefahrenabwehr und Vorbereitung zur Strafverfolgung. Bestes Beispiel ist der § 4a BKAG, dem diese Zielrichtung schon heute anzusehen ist.

III. Abschließendes Fazit zur Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus

Nachdem nun alles Relevante zur Zusammenarbeit von GBA und BKA bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus gesagt wurde, soll am Schluss noch eine wichtige allgemeine Lehre dieser Arbeit angesprochen werden, die jedoch auf den ersten Blick trivial erscheinen mag: Terroristen sind Straftäter!

Daraus ergeben sich drei Folgerungen:

Erstens ist auch im Bereich des Terrorismus klar zu stellen, dass Strafrecht nur die letzte Bastion zur Verhinderung sozialschädlichen Verhalten ist. Gerade bei den sogenannten „Homegrown-Terroristen“, also solchen,

die in der westlichen Welt aufgewachsen sind, muss klar sein, dass es vielfach falsche Sozialisation, fehlerhafte Wertvorstellungen, Verwirrung oder fehlende Perspektiven sind, die überhaupt erst den Grundstein dafür legen, dass in solchen Personen der Keim reift, der später dazu führt, dass sie terroristische Anschläge begehen. Wenn man von einem *ganzheitlichen Vorgehen* spricht, dann sollte man damit also nicht meinen, dass man mit gebündelter Kraft aller Sicherheitsbehörden vorgeht, sondern man sollte dies als Umschreibung dafür ansehen zumindest die offensichtlichen Gründe für solche aus dem Ruder gelaufenen Sozialisationsprozesse in Deutschland zu beseitigen.

Zweitens sollten Politik, Strafverfolgungsbehörden und Medien ihre Wortwahl dieser Erkenntnis anpassen. Begrifflichkeiten wie „*Bekämpfung des Terrorismus*“, „*Krieg gegen den Terrorismus*“ und „*Feinde der westlichen Welt*“ helfen nicht dabei, in ernsthafte Ursachenforschung einzusteigen. Vielmehr weist dies den Weg in eine Richtung, die niemand in einem Rechtsstaat gehen wollen sollte: Zu einem Jaakob'schen Feindstrafrecht. Denn es trifft zum Teil wie gesehen auch auf das deutsche Strafrechtssystem zu, wenn Ogorek über Jakobs Thesen schreibt: „*Es ist der überspitzt, aber im wesentlichen doch richtig beschriebene Zustand des Strafrechts um die Wende des 21. Jahrhunderts, das sich seit gut 20 Jahren dem Kriminalitätsverhinderungsdenken verschrieben hat. Zwar fehlt dieser Tendenz (noch) die feindstrafrechtliche Leitmelodie. Doch zeigt die immer hemmungslosere Instrumentalisierung des Strafrechts zum Zwecke innenpolitischen Punktgewinnens den Weg, den diese Reise nehmen könnte*“².

Drittens gibt es im Bereich der Kriminalität und damit auch im Bereich des Terrorismus keine absolute Sicherheit. Jedoch kann man sich teilweise nicht des Eindrucks erwehren, dass die Politiker glauben, mit jedem neuen *Terrorismusbekämpfungsgesetz* nun endgültig die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus beseitigt zu haben. Genauso glauben sie jedoch nach jeder noch so kleinen Meldung mit Bezug zu terroristischen Aktivitäten, dass nun noch neue weitere Sicherheitsvorkehrungen, Verschärfungen von Gesetzen und Beschneidung von Grundrechten notwendig sind. Eine solche Politik hilft nicht weiter, sondern schürt vor allem Angst in der Bevölkerung und spielt damit den Terroristen in die Karten. Vielmehr sollte man sich bewusst machen, dass absolute Sicherheit nicht erreichbar ist. Denninger formuliert es insoweit ebenfalls, wenn er ausführt „*der entscheidende gedankliche Kurzschluss liegt in dem Sprung von der zutreffenden Prämisse „ohne Sicherheit keine Freiheit“ zu der falschen Folgerung „je mehr Sicherheit desto mehr Freiheit“*“³, denn „*Sicherheit in sich maßlos*

² Ogorek, in: Graulich, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, S. 203, 217.

³ Denninger, S. 16.

*und grenzenlos ist ein nie erfüllbares Ideal ähnlich wie Gerechtigkeit oder Freiheit*⁴. Deutlich geworden sollte vielmehr sein, dass die deutschen Sicherheitsbehörden mit den GBA und BKA als den wichtigsten Vertretern der repressiven Strafverfolgungsbehörden schon heute ausgezeichnete Möglichkeiten haben, um terroristische Straftaten zu verhindern und sie auch gemeinsam größtmöglichen Anstrengungen unternehmen, um ihrer wichtigen Rolle bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus gerecht zu werden.

⁴ Denninger, S. 14.

Anhang 1

Interview mit Bundesanwalt Michael Bruns

Interview von Felix Graulich mit Bundesanwalt Michael Bruns am Donnerstag den 04.02.2010 ab 14:30 Uhr beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Brauerstraße 30, 76137 Karlsruhe.

Das Interviewmanuskript wurde am 09.03.2010 offiziell für die Veröffentlichung autorisiert.

Lebenslauf:

Michael Bruns wurde 1951 in Frankfurt am Main geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften war er ab 1978 als Richter und Staatsanwalt in Frankfurt tätig. 1986 erfolgte der Wechsel an das Bundesministerium der Justiz in Bonn (Arbeitsgebiete: Strafrecht, insbesondere Betäubungsmittelstrafrecht, Strafrechtliche Gewinnabschöpfung, später Recht der Forschung und Wissenschaft, Rechtsfragen neuer Technologien, Bioethik, Strafverfahrensrecht).

Im Jahr 1994 wechselte er an die Behörde des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof, wo er heute als Bundesanwalt im *Referat TE1* (Grundsatzfragen des Ermittlungsverfahrens und der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden) tätig ist.

Interview:

I. Allgemeine Fragen zur Arbeit des Generalbundesanwalts

1. Strukturelle und personelle Gliederung der Generalbundesanwaltschaft

a) Wie ist der GBA gegliedert?

Der GBA hat eine Ministerialstruktur.

Leiterin der Behörde ist Frau Generalbundesanwältin Prof. Monika Harms.

Ihr untergeordnet sind drei Abteilungsleiter.

b) Welche Abteilungen gibt es beim GBA?

Es gibt drei Abteilungen.

Die Abteilung S beschäftigt sich mit Spionage, Proliferation und neuerdings auch dem Völkerstrafrecht. Dort sind zurzeit 17 Staatsanwälte tätig.

Die Abteilungen TE beschäftigt sich mit dem Terrorismus. Sie umfasst 44 Staatsanwälte.

Die Abteilung R ist zuständig für Revisionen beim Bundesgerichtshof. Sie umfasst 39 Staatsanwälte, wovon sich ein Teil beim 5. Strafsenat in Leipzig befindet.

Einer Abteilung sind zusätzlich die Verwaltungsaufgaben zugeordnet.

- c) Wie sind die Abteilungen weiter aufgegliedert?

Die Abteilungen teilen sich auf in Referate mit meistens je einem Bundesanwalt und zwischen 5 und 7 Mitarbeitern.

Das Referat TE 1 (Grundsatzfragen des Ermittlungsverfahrens und der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden) stellt mit seiner Grundsatzzuständigkeit einen Sonderfall dar; es beschäftigt sich unter anderem mit Fragen der Zusammenarbeit des GBA mit dem BKA und den Nachrichtendiensten und ist für die Vertretung des GBA bei GTAZ und GIZ zuständig. Außerdem werden Terrorismusermittlungsverfahren betrieben, bei denen die Benutzung moderner Kommunikationsmittel, insbesondere des Internets, eine besondere Rolle spielen.

- d) Kann eine Aussage darüber getroffen werden, wie viele der Juristen beim GBA sich (ausschließlich) mit Strafsachen, die in erster Instanz bei den Oberlandesgerichten nach §§ 142a Abs. 1, 120 GVG geführt werden, beschäftigen?

Die Mitarbeiter der Abteilungen S und TE beschäftigen sich ausschließlich mit erstinstanzlichen Strafverfahren. Die Revisionen werden wiederum ausschließlich von der Abteilung R am 3. Strafsenat des BGH vertreten. Es gibt insoweit keine Personenidentität in den verschiedenen Instanzen.

Dies hat bei eigenen Verfahren den Vorteil, dass die Bewertung eines Sachverhalts im Revisionsverfahren unbeeinflusst etwa von emotionalisierenden Erfahrungen als Sitzungsvertreter in der ersten Instanz und auf die Rechtsfragen konzentriert durchgeführt werden kann. Selbstverständlich werden die erstinstanzlich tätigen Bundesanwälte in diesen Fällen regelmäßig zur Aufklärung prozessualer Sachverhalte in die Arbeit der für die Revision zuständigen Bundesanwälte mit eingebunden.

- e) Ist die personelle Ausstattung des GBA im Hinblick auf die steigende Bedeutung der Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus noch angemessen, oder wäre eine Aufstockung der Beschäftigtenzahl mittlerweile wünschenswert?

Der GBA ist sowohl in personeller als auch in technischer Hinsicht gut ausgestattet. Dies hängt damit zusammen, dass der GBA zahlenmäßig eine recht kleine Behörde ist und daher das dafür im Bundeshaushalt vorgesehene Budget ausreichend ist.

Es gibt momentan kleinere räumliche Probleme, die jedoch durch einige Umbauten, die zurzeit durchgeführt werden, behoben werden sollen.

2. Sachliche Ausstattung und technische Hilfsmittel bei der Arbeit des GBA

- a) Welche technischen Hilfsmittel sind für die Arbeit des GBA in erstinstanzlichen Strafsachen von Bedeutung?

Der GBA verfügt über eine gute Ausstattung im Bereich IT. Neben neuer Computertechnik gehört dazu auch der Zugang zu Beck-Online und Juris sowie der Rechtsprechungsdatenbank des BGH. Ebenso werden noch das zentrale staatsanwaltliche Verfahrensregister und das Bundeszentralregister genutzt.

Eine Besonderheit stellt das zurzeit entwickelte Programm STARS da. Damit werden die vielen Akten, die in einem erstinstanzlichen Verfahren vorhanden sind, digitalisiert, d.h. eingescannt und mit einer Worterkennungsoftware bearbeitet. Dies ermöglicht auch während der Verhandlung eine schnelle Suche in den Akten nach bestimmten Stichworten. STARS ist extra für den GBA entwickelt worden und damit wohl einzigartig. Wichtig ist bei der Digitalisierung die Sicherheit. Daher werden die DVDs, auf denen die digitalisierten Akten gespeichert werden, verschlüsselt.

Die Digitalisierung ermöglicht es insbesondere, Verteidigern und Angeklagten mit deren Einverständnis Akteneinsicht im Wege der Übersendung der verschlüsselten DVDs zu gewähren, wodurch Material- und Versandkosten sowie nicht zuletzt auch Zeit in erheblichem Umfang eingespart werden können.

- b) Hat die direkte Zugriffsmöglichkeit des GBA im automatischen Verfahren auf Teile von INPOL seit dem 01. März 2005 gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 BKAG Verbesserungen bei der erstinstanzlichen Arbeit des GBA gebracht?

Der GBA besitzt in seinem Gebäude in Karlsruhe schon seit längerem ein Terminal für den Zugang zu INPOL. Allerdings stellt sich die Suche in INPOL für die Arbeit des GBA als nicht so wichtig dar. Als polizeiliches Informationssystem wird es bei Ermittlungen überwiegend vom BKA genutzt, das dann die relevanten Informationen an den GBA übermittelt.

Dennoch kann die direkte Zugriffsmöglichkeit für die Verwirklichung der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft wichtig sein. Dies wird vor allem bei den Staatsanwaltschaften auf Landesebene speziell bei den Schwerpunktdezernaten gelten, die oft INPOL auch selbst nutzen.

- c) Behindert der nur indirekte Zugriff des GBA auf die Antiterrordatei gemäß § 6 Abs. 4 ATDG bei Tätigkeit des BKA im Auftrag des GBA nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG die Arbeit des GBA?

Auch hier gilt dasselbe wie für INPOL.

II. Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt

1. Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren

- a) Der GBA kann für die Führung eines Ermittlungsverfahrens sowohl die Polizei der Länder gemäß § 161 Abs. 1 StPO iVm § 152 GVG, wie auch das BKA gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 iVm § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG einsetzen. Die Auswahl steht im Ermessen des GBA. Nach welchen Kriterien entscheidet der GBA dabei grundsätzlich, wen er mit den Ermittlungen beauftragt?

Dies hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zum einen spielt natürlich die Sachnähe eine Rolle. Zudem auch die Frage, ob das jeweilige LKA oder das BKA bereits vorher mit dem Fall befasst war oder woher die relevante Information ursprünglich stammt.

Daneben können regionale Faktoren wichtig sein. Wenn ein Fall auf ein bestimmtes Bundesland begrenzt ist, dann bietet es sich an, das jeweilige LKA einzuschalten. Dies kann deshalb vorteilhaft sein, weil die LKÄ meist einen besseren Einblick in die lokalen Verhältnisse am Tatort haben.

Bei länderübergreifenden Fällen wird dagegen regelmäßig das BKA beauftragt, nur selten werden in diesen Fällen die Ermittlungen mehreren LKÄ übertragen.

- b) Kann man Aussagen darüber treffen, wie regelmäßig ein Ermittlungsverfahren im Bereich des § 129a StGB beginnt?

Dies ist ganz unterschiedlich. Zum einen können sich aus bereits laufenden Verfahren neue Erkenntnisse ergeben, wenn dort etwa neue Straftaten bekannt werden.

Daneben beginnen Ermittlungen natürlich nach dem Bekanntwerden von einschlägigen Straftaten, wie z.B. Anschlägen oder Anschlagversuchen wie im Fall der sog. Kofferbomber von Köln.

Außerdem kann ein Verfahren auch aufgrund von aktenkundig gemachten Informationen der Nachrichtendienste eingeleitet werden.

Daneben begleitet der GBA auch Verfahren der Landesstaatsanwaltschaften im Bereich Staatsschutz. Sofern eine Zuständigkeit des GBA als möglich erscheint, werden hierzu parallel ARP-Vorgänge geführt, um zu prüfen, ob gegebenenfalls eine Übernahme in Betracht kommt. Eindeutige Übernahmefälle werden regelmäßig bereits von den zuständigen Staatsanwaltschaften selbst an den GBA vorgelegt.

Ähnlich ist die Handhabung bei den neuerdings möglichen polizeirechtlichen Verfahren zur Gefahrenabwehr nach § 4a BKAG. Auch insoweit werden zur Vorbereitung einer möglichen Einleitung des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens ARP-Vorgänge parallel geführt.

- c) Wie stellt sich konkret die Zusammenarbeit von GBA und BKA bei Führung von strafrechtlichen Ermittlungen im Bereich des § 129a dar?

Dies erfolgt in möglichst engem Kontakt beider Behörden. Die Abstimmung erfolgt meist mündlich durch Besprechungen oder auch per Email. Die Zusammenarbeit ist partnerschaftlich. Während das BKA, wegen seiner kriminalistischen Expertise, vor allem den tatsächlichen Aspekt beleuchtet, ist der GBA für den rechtlichen Aspekt zuständig. Die strategische und taktische Vorgehensweise bei Ermittlungen wird regelmäßig gemeinsam festgelegt.

GBA kommt dabei eine „Managerfunktion“ zu. Er hat die Richtung der Ermittlung vorzugeben und rechtliche sowie – im Rahmen des Möglichen – zeitliche Vorgaben zu machen.

- d) Nimmt der GBA in einzelnen Fällen auch selbst Ermittlungsarbeit vor?

Nein. Grundsätzlich beschränkt sich die Arbeit, wie schon gesagt, auf die Vorgabe der Leitlinien der Ermittlungen. Die Verfahren sind oft viel zu komplex und umfangreich, als dass ein Ermittlungsbeamter diese allein

bearbeiten könnte. Das BKA ermittelt in solchen Fällen häufig mit Ermittlungsteams.

Aufgabe des GBA ist es dann, die ermittelten Tatsachen rechtlich zu bewerten und – auch auf Anregung des BKA – die verfahrensrechtlich vorgesehenen Schritte vorzunehmen, etwa notwendige ermittlungsrichterliche Anordnungen zu veranlassen sowie schließlich die die Ermittlungen abschließende Entscheidung zu treffen, also entweder das Verfahren einzustellen oder den Sachverhalt zur Anklage zu bringen.

- e) Wird grundsätzlich das BKA als Behörde beauftragt, oder kommt es auch zu gezielten Ermittlungsaufträgen an einzelnen Ermittlungspersonen?

Formell wird das BKA als Behörde mit der Durchführung der Ermittlungen beauftragt. Das BKA kann sich bei der Erfüllung dieses Auftrags auch ganz oder teilweise anderer Polizeibehörden bedienen. Dies geschieht regelmäßig im Einvernehmen mit dem GBA. Aufgrund der bekannten Geschäftsverteilung des BKA weis man natürlich, welche Ermittler dort tätig werden. Diese werden auch vorab über die bevorstehende Beauftragung des BKA unterrichtet.

- f) In der juristischen und polizeilichen Literatur wird vielfach angenommen, dass die Staatsanwaltschaft der Polizei in vielen Kriminalitätsbereichen „eine generelle Ermächtigung zur Durchführung von Ermittlungen“ erteilt hat, so dass die Polizei Ermittlungen vielfach selbständig führen kann. Gibt es so etwas auch hinsichtlich Ermittlungen des BKA in dessen Zuständigkeitsbereich?

Eher nicht. Wie schon oben ausgeführt, erfolgt bei Bekanntwerden von relevanten Sachverhalten frühzeitig eine Kontaktaufnahme und es werden die Ausgestaltung und der Umfang der Ermittlungen gemeinsam festgelegt.

- g) Kann es in im Bereich des strafrechtlichen Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus überhaupt ein selbständiges Vorgehen des BKA im Bereich der Strafverfolgung geben?

Dies ist kaum vorstellbar. Selbst wenn das BKA dies machen wollte, würde es die Staatsanwaltschaft für die Beantragung strafprozessualer Zwangsmaßnahmen benötigen. Praktisch ist ohne sog. heimliche Ermittlungsmaßnahmen, wie etwa eine TKÜ, die Führung von Ermittlungsverfahren im Bereich des internationalen Terrorismus kaum denkbar.

- h) Welche Probleme gibt es bei der Zusammenarbeit von GBA und BKA?

Der elektronische Datenaustausch ist derzeit noch etwas umständlich, da beide Behörden unterschiedliche Systeme zur elektronischen Aktenverwaltung benutzen, so dass beim BKA bereits digitalisierte Texte, wie z.B. Vernehmungsprotokolle, nicht ohne weiteres in die hiesige elektronische Aktenverwaltung übernommen werden können, sondern meist als Hardcopy übernommen und dann erneut eingescannt werden müssen. Sehr hilfreich wäre es, wenn sich der Gesetzgeber zu einer Einführung der elektronischen Akte auch im Strafverfahren verstehen könnte. Dann gäbe es

bundeseinheitlich verbindliche Normen für die Datenorganisation. Dies würde wahrscheinlich die bestehenden Kompatibilitätsprobleme auf ein Minimum reduzieren.

2. Vor- und Strukturermittlungen

- a) Wie definiert der GBA den Begriff Strukturverfahren bzw. Strukturermittlungen?

Strukturverfahren werden unter einem BJS Aktenzeichen geführt. Solche Verfahren sind notwendig bei komplexen Täterzusammenhängen, etwa wenn man aufgrund bestimmter Feststellungen davon ausgehen muss, dass zwischen verschiedenen strafbaren Handlungen ein übergreifender organisatorischer Zusammenhang besteht, z. B. wenn verschiedene Brandanschläge aufgrund des modus operandi oder von Tatbekennungen einer bestimmten Tätergruppierung zugeordnet werden müssen. Dann werden die ggf. gegen verschiedene unbekannt Personen geführten Verfahren in einem Verfahren zusammen geführt, um strukturelle Zusammenhänge ausermitteln zu können. Soweit ein Verfahren gegen eine bestimmte Person in einem Strukturverfahren „anklagereif“ ist, wird es abgetrennt und in ein Personenverfahren überführt.

Ein Beispiel für Strukturverfahren ist das vom GBA geführte Verfahren gegen al Quaida. Es beginnt als Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige (z. B. Osama bin Laden und weitere) und ermöglicht es innerhalb dieses Verfahrens alle Erkenntnisse über al Quaida zusammen zu tragen.

- b) Wie erfolgt die Überführung von Erkenntnissen aus Strukturverfahren in (normale) Personenverfahren?

Das ist ein rein aktenbezogener Vorgang. Es werden akten technisch alle belastenden und entlastenden Erkenntnisse in das Personenverfahren aus dem Strukturverfahren übertragen, soweit sie für die strafrechtliche Aufarbeitung des Personenverfahrens erforderlich sind. Diese komplette Übertragung ist schon deshalb wichtig, weil sonst für die Anklage die Grundlage fehlen würde.

Allerdings gibt es bei der Übertragung auch Grenzbereiche, hinsichtlich derer es dann insbesondere mit der Verteidigung des Angeklagten zu Streit kommen kann, ob der Pflicht zur vollständigen Aktenvorlage an das Gericht bzw. dem umfassenden Akteneinsichtsrecht des Verteidigers genüge getan worden ist. Insoweit hat dann das Gericht zu prüfen, ob die Beziehung weiterer Teile der Strukturakten nach § 147 StPO notwendig bzw. möglich ist.

- c) Was ist bei der Führung von Strukturverfahren zu beachten?

Die Aufrennung von Strukturverfahren in Personenverfahren sollte nicht zu früh erfolgen, da dann, wenn in dem abgetrennten Verfahren noch weitere Ermittlungen erfolgen, oft der „Rücktransfer“ dieser Informationen in das Strukturverfahren aus dem Blick verloren wird, so dass strukturbezogene Informationen verloren gehen können.

- d) Wann kommt die Führung von Vorermittlungen in Betracht?

Vorermittlungen müssen etwa durchgeführt werden, wenn Hinweise auf in die Zuständigkeit des GBA fallende Straftaten bestehen, die der weiteren Konkretisierung bedürfen oder, etwa weil sie aus vertraulichen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen herrühren, aktuell noch nicht strafprozessual verwertbar sind. Zwar erwähnt die StPO kein Vorermittlungsverfahren, aber es muss möglich sein, justizförmig zu prüfen, ob die für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens notwendige Verdachtsschwelle erreicht ist. Dies erfolgt selbstverständlich ohne prozessuale Grundrechtseingriffe.

3. Neue Kompetenzen des BKA nach § 4a BKAG

- a) Haben sich durch die neuen Kompetenzen des BKA im Bereich der Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus nach § 4a BKAG neue Probleme bei der Ausübung der strafprozessualen Leitungsbefugnis des GBA entwickelt?

Insoweit gibt es bisher noch wenige Erfahrungswerte. Das BKA hat im Jahr 2009 4 bis 5 Verfahren nach § 4a BKAG geführt.

Bei diesen Verfahren war der GBA, unter anderem über den Verbindungsbeamten im GTAZ, immer hinreichend informiert, um diese Verfahren des BKA gegebenenfalls in Ermittlungsverfahren überführen zu können. Zur Beobachtung der präventivpolizeilichen Verfahren werden deswegen beim GBA gleichzeitig ARP-Vorgänge angelegt.

Auch hier gilt, das GBA und BKA partnerschaftlich zusammenarbeiten.

- b) Im Gegensatz zur Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs des BKA nach § 4a BKAG zu demjenigen der Länderpolizeien ist das Verhältnis von GBA zur Tätigkeit des BKA nach § 4a BKAG nicht ausdrücklich gesetzlich normiert. Bringt dies Probleme mit sich?

Die Parallele zu dem Verhältnis des BKA zu den Länderpolizeien ist missverständlich. Denn hierbei handelt es sich jeweils um Zuständigkeiten für das präventivpolizeiliche Vorgehen. Demgegenüber geht es bei der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen BKA und GBA um die Frage der Abgrenzung präventivpolizeilicher Befugnisse von strafprozessualen Ermittlungsbefugnissen, also im Kern um die Frage, wann eine polizeirechtliche Gefahrenlage in einen strafrechtlicher Tatverdacht übergeht, so dass die Regelungen der StPO einschlägig sind.

Es ist zwar richtig, dass insoweit eine § 4 Abs. 2 BKAG entsprechende gesetzliche Regelung fehlt, aber es wäre auch sehr schwierig dies gesetzlich zu normieren, weil die Grenzen durchaus „fließend“ sind und auch „Doppellagen“, also präventivpolizeiliche Lagen im Rahmen strafprozessualer Ermittlungen möglich sind („Sauerland-Fall“: Der Täter leistet Widerstand gegen den festnehmenden Beamten und entwindet diesem dabei die Dienstwaffe. Für die Bewältigung der sich hieraus ergebenden Gefahrenlage gilt auch Polizeirecht). Insoweit muss die konkrete Ausgestaltung im konkreten Einzelfall zwischen den beteiligten Behörden geklärt werden.

- c) Welche Auswirkungen könnte die im Koalitionsvertrag geplante Änderung des BKAG dahingehend haben, dass der GBA und der Ermittlungsrichter am BGH bei der Anordnung bestimmter präventive Zwangsmaßnahmen des BKA nun eingeschaltet werden müssen?

Dabei wird es natürlich auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung ankommen. Denkbar ist, dass der GBA den Antrag des BKA mit einer Stellungnahme an den Ermittlungsrichter weiterleitet, ähnlich wie bei Revisionen der Länderstaatsanwaltschaften.

- d) Welche Probleme sehen Sie hinsichtlich des neuen BKAG?

Insbesondere die derzeit bestehende Diskrepanz zwischen polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsbefugnissen. So ist es nach § 161 Abs. 2 StPO nicht möglich Erkenntnisse etwa aus einer präventiven Online-Durchsuchung oder Quellen-TKÜ des BKA in ein Strafverfahren des GBA zu überführen, weil die StPO keine vergleichbaren Eingriffsbefugnisse vorsieht. Das führt zu dem aus meiner Sicht unhaltbaren Ergebnis, dass präventivpolizeilich schärfere Aufklärungseingriffe zulässig sind, als unter der doch umfassenderen rechtsstaatlichen Kontrolle im Ermittlungsverfahren.

4. Zusammenarbeit von GBA und BKA im Hauptverfahren

- a) Gibt es während der Vorbereitung der Hauptverhandlung oder in der Hauptverhandlung selbst noch eine Zusammenarbeit des GBA mit dem BKA?

Ja. Das BKA spielt auch im Hauptverfahren eine wichtige Rolle. Es bereitet etwa in erheblicher Weise die Beweisführung vor.

Außerdem sind BKA-Beamte im Hauptverfahren oft als Zeugen beteiligt. Gerade auch aus dem Grund will der GBA eine Schulung von BKA-Beamten vornehmen, um diese psychologisch auf die Situation als Zeuge vor Gericht vorzubereiten. Dies hat der GBA etwa schon erfolgreich im Zusammenarbeit mit BND-Beamten gemacht.

Außerdem kann es auch sein, dass das BKA während der Hauptverhandlung Nachermittlungen vornimmt, wenn sich ergibt, dass bestimmte Komplexe nicht vollständig ermittelt wurden. Insoweit liegt die Verfahrensführung jedoch beim Vorsitzenden des Gerichts und nicht beim GBA.

- b) Inwieweit hält der GBA eine Beteiligung des BKA an der Hauptverhandlung in Form einer Prozessbeobachtung (d.h. durch Anwesenheit von BKA-Beamten im Zuschauerraum) für sinnvoll?

Es ist nichts Ungewöhnliches, dass Polizeibeamte in Hauptverhandlungen sind. Oft sind bei regional begrenzten Fällen lokale Beamte bei der Hauptverhandlung vor Ort.

Soweit das BKA betroffen ist, hat das nicht zuletzt den Sinn etwa den Vorgesetzten aus erster Hand und nicht erst über die Presse über den Fortgang der Verhandlungen zu informieren.

Der Einsatz der Beamten zur Ausforschung der Zuschauer ist unüblich, außer wenn es konkrete Gefährdungshinweise gibt.

- c) Zum Beispiel im Verfahren gegen die „Sauerlandgruppe“ wurden die Angeklagten während der Hauptverhandlung, nachdem sie angekündigt hatten Geständnisse ablegen zu wollen, von BKA Beamten vernommen. Inwieweit arbeitet dabei der GBA mit?

Soweit möglich und sinnvoll führt der GBA solchen Vernehmungen selbst. Andernfalls überlässt er die Durchführung der Polizei, i. d. R. also dem BKA. Der Einsatz des BKA ist nicht zuletzt auf den hohen Personalaufwand zurückzuführen, den diese Vernehmungen notwendig machen. Insofern hat das BKA mehr Personal, gerade bei umfangreicheren Verfahren zu Verfügung. Auch haben die ermittelnden BKA-Beamten oft zusätzliche Hintergrundkenntnisse, die für die Vernehmung wichtig sind. Die Vernehmung durch das BKA erfolgt unter der Leitung des GBA.

5. Informelle Zusammenarbeit

- a) Hat die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrums (GTAZ) und des Gemeinsamen Internetzentrums (GIZ) aus der Sicht des GBA Verbesserungen im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich internationalen Terrorismus gebracht?

Zunächst ist dabei zwischen GTAZ und GIZ zu unterscheiden. Das GIZ ist eine Einrichtung zur gemeinsamen Durchführung von Ermittlungen im Internet. Zweck des GIZ unter Leitung des BfV ist vor allem die Ressourcenbündelung. Es ermöglicht die offene Internetüberwachung (d. h. es erfolgt kein Zugriff auf zugangsgeschützte Bereiche) zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden aufzuteilen. Das spart viel Arbeit. Außerdem sind die notwendigen Dolmetscher und Islamwissenschaftler sehr knappe Ressourcen. Es erfolgen im GIZ derzeit keine operativen Maßnahmen.

Das GTAZ unter Leitung des BKA ist vor allem ein „Informationsmarkt“. Er bietet die Möglichkeit Informationen unter den beteiligten Behörden von Bund und Ländern auszutauschen, gemeinsame Gefährdungsbewertungen vorzunehmen und das weitere Vorgehen miteinander abzustimmen. Vor allem die Möglichkeit der unmittelbaren Abstimmung zwischen den Bundes- und Landesbehörden stellt eine große Arbeitserleichterung dar und beschleunigt die Abwicklung.

- b) Welche Vorteile bringt die Beteiligung des GBA als Staatsanwaltschaft am grundsätzlich eher präventiv ausgerichteten GTAZ?

Die Verbindungsbeamten des GBA am GTAZ haben die justizielle Sichtweise in den Informationsverbund einzuspielen. Sie sind dabei auch als Rechtsberater tätig. Wichtig ist für uns als Staatsanwaltschaft vor allem auch die Möglichkeit zur direkten Kommunikation mit den Vertretern der anderen Behörden. Hier können Einschätzungen zur Sache auch einmal „außerhalb des Protokolls“ in Erfahrung gebracht werden, was den weiteren Entscheidungsgang u. U. erleichtern kann. Schließlich informiert der GBA innerhalb des GTAZ auch über den Sachstand bei laufenden Strafverfahren/Hauptverhandlungen.

- c) Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat in seinem vorletzten Datenschutzbericht beim Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) rechtswidrige Datenübermittlungen beanstandet. Kann es das auch beim GTAZ geben?

Nein, da eine vergleichbare „Datenübermittlung“ im GTAZ nicht erfolgt. Der BfDI hat das GTAZ im Jahr 2009 ohne Beanstandungen geprüft. Vielmehr steht im GTAZ der lagebezogene Informationsaustausch im Vordergrund.

Ergänzend möchte ich für die Situation meiner Behörde darauf hinweisen, dass der GBA den Nachrichtendiensten keinerlei Ermittlungsaufträge erteilen kann, da es insoweit an einer § 161 Abs. 1 StPO vergleichbaren Regelung fehlt. Dies böte auch gar keine Vorteile, da die strafprozessualen Befugnisse zum Teil über die Befugnisse der Nachrichtendienste hinausgehen.

Letztlich werden auch alle Gespräche im GTAZ verschriftet, d.h. diese werden protokolliert. Diese Protokolle unterliegen ggf. der Geheimhaltung.

- d) GBA ist nach bisherigen Informationen am GTAZ lediglich mit einem Beamten präsent, während das BKA mit über 100 Personen anwesend ist. Ist der GBA damit im GTAZ unterrepräsentiert?

Nein. Vor allem ist nicht nur ein Verbindungsbeamter, sondern es sind regelmäßig zwei Verbindungsbeamte des GBA im GTAZ und GIZ anwesend. Diese nehmen jeweils an verschiedenen Informationsboards teil und erledigen aber auch gleichzeitig noch Referatsarbeit.

6. Sonstige Formen der Zusammenarbeit

- a) Welche Art von Zusammenarbeit gibt es bei der Zielfahndung (nach § 4 Abs. 2 S. 2 BKAG) nach Beauftragung durch den GBA?

Hier beschränkt sich die Zusammenarbeit auf die Anordnung der Maßnahme durch den GBA.

- b) Hat die Zielfahndung im Bereich des internationalen Terrorismus eine praktische Relevanz?

Gerade bei schwierigen Fällen ist die Zielfahndung durch besonders befähigte BKA-Beamte besonders wichtig, um Straftäter festnehmen zu können.

III. Internationaler Terrorismus und dessen strafrechtliche Erscheinungsformen

1. Sind die Anforderungen des BGH an § 129a StGB, insbesondere an den Vereinigungsbegriff, aus der Sicht des GBA überhöht? Wäre eine europarechtskonforme Auslegung des Vereinigungsbegriffs wünschenswert?

Das Problem ist insoweit, dass der § 129a StGB speziell auf die streng hierarchische Struktur früherer linksterroristischer Organisationen wie der RAF zugeschnitten wurde. Bei den heutigen islamistischen Gruppierungen gibt es jedoch oft nur lose Anbindungen an eine oder mehrere bestimmte Vereinigungen. Das Problem zeigt sich auch im Bezug auf terroristische Ausbildungs-

lager. Diese sind schwierig zu lokalisieren und meist nicht ohne Weiteres einer bestimmten Organisation zuzuordnen.

2. Betrachtet der GBA die Einführung der §§ 89a, 89b StGB, für deren Strafverfolgung er bei besonderer Bedeutung des Falles zuständig ist, als wichtigen Beitrag für die Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus?

Gerade etwa um gegen Ausbildungsangebote im Internet wie etwa Videos für Schießübungen oder den Bau von Unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV) vorzugehen, können die neuen Normen helfen. Allerdings sind die Vorschriften noch zu „neu“, um sich ein abschließendes Urteil zu erlauben. Insbesondere wird man die nähere Konkretisierung wesentlicher Tatbestandsmerkmale durch die Rechtsprechung abwarten müssen, wie z.B. das notwendige Maß der Bestimmbarkeit der durch die Tat vorbereiteten Gewalttat in § 89a Abs. 1 StGB.

- IV. Welche Verbesserungen hält der GBA für notwendig oder wünschenswert, um ein effektiveres Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus zu ermöglichen?

1. Zum einen sollte eingehend und möglichst im internationalen Rahmen geklärt werden, was „modernen Terrorismus“ – im Gegensatz zur derzeitigen Anknüpfung an feste Organisationsstrukturen – eigentlich ausmacht. Wenn dies erfolgt ist, kann man möglicherweise einheitliche Merkmale isolieren, die dann Anknüpfungspunkte für dem Phänomenbereich angemessene strafrechtliche Normen bilden können.

Vor allem aber muss sich die Vorstellung weiter durchsetzen, dass Terrorismus keine allein mit polizeilich präventiven und strafrechtlichen Maßnahmen ausreichend zu bekämpfende Erscheinung ist. Vielmehr handelt es sich um ein vielschichtiges Phänomen mit politischen, sozialen, kulturellen und nicht zuletzt auch ökonomischen Hintergründen, dem auf allen diesen Ebenen wirksam begegnet werden muss.

2. Wichtig ist es außerdem die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Justiz zu verbessern. Die heutigen Rechtshilfeverfahren sind schwierig und langwierig. Zudem verfolgen die Staaten bei der Prüfung von Rechtshilfe oft primär nationale Interessen, was die Zusammenarbeit erschwert.

Selbst innerhalb Europas ist die Zusammenarbeit noch verbesserungsbedürftig. Zwar gibt es vor allem auf Sachbearbeiterebene eine große Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Gleichwohl ist die Abwicklung oft noch umständlich und dauert zu lange. Dies, obwohl der Terrorismus sich zunehmend – insbesondere über das Internet – international vernetzt, so dass ausschließlich nationale Ermittlungen kaum noch Erfolg versprechen.

Anhang 2

Interview mit dem BKA

Interview von Felix Graulich mit einer Beamtin des Bundeskriminalamts am Montag den 03.05.2010 ab 10:30 Uhr beim BKA, Am Treptower Park 5-8, 12435 Berlin. Das Interviewmanuskript wurde am 19.05.2010 durch den Interviewpartner, sowie die Stabsabteilung des BKA offiziell für die Veröffentlichung autorisiert.

Die interviewte Bundeskriminalamtsbeamtin ist stellvertretende Gruppenleiterin der Gruppe „Islamistischer Extremismus/Terrorismus“ innerhalb der Abteilung „Staatschutz/ST 3“ des BKA in Berlin.

Interview:

I. Allgemeine Fragen zur Arbeit des Generalbundesanwalts

1. Strukturelle und personelle Gliederung des Bundeskriminalamts

- a) Wie stellt sich die personelle Ausstattung des BKA am Standort Berlin dar?

In Berlin ist die Abteilung Staatschutz mit einer Gruppe vertreten, die sich ausschließlich mit religiös motiviertem Extremismus/Terrorismus beschäftigt. Aus dieser Gruppe werden auch die Funktionalitäten des GTAZ und des GIZ wahrgenommen.

- b) Wie stellt sich die räumliche Situation des BKA am Standort Berlin dar?

Das BKA ist in Berlin auf einem Gelände am Treptower Park sowie einer angrenzenden Liegenschaft angesiedelt.

2. Sachliche Ausstattung und technische Hilfsmittel bei der Arbeit des BKA

- a) Welche polizeilichen oder justiziellen Datenbanken oder Dateien sind bei der Strafverfolgungstätigkeit des BKA besonders wichtig?

Zum einen werden bei jeder Ermittlung Auszüge aus dem Bundeszentralregister angefordert, die Auskunftserteilung erfolgt dabei jedoch nicht elektronisch, sondern schriftlich. Das BZR ist keine relevante Datei für die tägliche Arbeit, wird jedoch aus Gründen der Aktenvollständigkeit bei Ermittlungsverfahren immer abgeprüft.

Wichtig sind Verbunddateien INPOL, INPOL-Fall-Innere Sicherheit und die Antiterrordatei. Gerade die Antiterrordatei hat dabei die Arbeit erleichtert und beschleunigt. In der Antiterrordatei werden von den beteiligten Stellen keine „neuen“ Daten gespeichert, sondern es werden auf gesetzlicher Grundlage rechtmäßig erhobene Daten zusätzlich in der Antiterrordatei verdeckt oder offen gespeichert. Zudem ist sie eine VS-Datei.

Wenn das BKA für die Verfolgung eines Falles des internationalen Terrorismus Informationen über eine bestimmte Person benötigt, kann es durch die Antiterrordatei schnell prüfen, ob und wenn ja welche andere Behörden Daten gespeichert haben. Bei einem Treffer kann dann eine ausführliche Anfrage bei der anderen Behörde gestellt oder die eigenen Datenbestände des BKA durchsucht werden.

- b) Wie funktioniert der alltägliche Zugriff auf die Datenbanken durch das BKA?

Nicht jeder Mitarbeiter des BKA kann auf alle Datenbanken zugreifen. Die Vergabe der Berechtigungen ist abhängig von der Funktion der Sachbearbeiter und der zugewiesenen Datenkräfte. Auch außerhalb der normalen Dienstzeiten ist es über spezielle Kräfte jederzeit möglich, auf alle Dateien zuzugreifen.

- c) Hat das BKA weitere Dateien bezogen auf den internationalen Terrorismus?

Die wichtigsten Dateien für die Sachbearbeitung in der Gruppe ST 3 sind die phänomenspezifischen Dateien des BKA, in denen Informationen gespeichert sind, die einerseits für Zentralstellenaufgaben und andererseits für die Strafverfolgung benötigt werden. Daneben gibt es IT-unterstützte technische Plattformen zur Auswertung.

Die Dateien des BKA werden gem. § 34 BKAG errichtet.

Das Bundesverwaltungsgericht wird am 09. Juni 2010 eine Entscheidung über den Umfang der Speicherung von personenbezogenen Daten in Zentralstellendateien des BKA treffen.

- d) Hat das BKA die neue Möglichkeit der Errichtung von Projektdateien genutzt?

Es gab bereits zwei Projektdateien im Bereich des internationalen Terrorismus. Eine hat sich mit „Terrorlagern“ und die andere mit „islamistischem Personenpotential“ befasst. Diese haben jedoch schon allein im Hinblick auf den Zweck, konkrete Ergebnisse zu Tage zu fördern, eine begrenzte Laufzeit.

II. Zusammenarbeit von GBA und BKA

1. Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren

- a) Wie beginnt regelmäßig ein Ermittlungsverfahren im Bereich der §§ 129a, 129b StGB?

Grundsätzlich werden Inlands- und Auslandshinweise mit Bezug zum internationalen Terrorismus an die Zentralstelle der Gruppe ST 3 des BKA in Berlin gemeldet.

Es kann aber auch Fälle geben, in denen die Nachrichtendienste nur den GBA informieren. Dieser entscheidet dann, ob er ein Landeskriminalamt oder das BKA mit den weiteren Ermittlungen beauftragt.

Im Regelfall erhält jedoch das BKA die Informationen zuerst. Diese Erkenntnisse werden dann z.B. im Rahmen der täglich stattfindenden AG

„Tägliche Lagebesprechung“ oder anderer Arbeitszusammenhänge des GTAZ mit den beteiligten Behörden, unter anderem eben auch mit dem GBA erörtert. Dieser kann dann jederzeit darüber entscheiden, ob er ein förmliches Ermittlungsverfahren (mit einem BJS-Aktenzeichen) einleitet. Sollte die Schwelle des Anfangsverdachts nicht/noch nicht überschritten sein, wird Informationsverdichtung betrieben.

- b) Was ist, wenn der GBA in diesen Fällen noch kein förmliches strafrechtliches Ermittlungsverfahren einleitet?

Das BKA wird dann im Rahmen der Zentralstelle versuchen, die bisherigen Erkenntnisse zu verdichten. Dafür können jedoch keine strafprozessualen Zwangsmittel genutzt werden. Vielmehr ist das BKA in dieser Situation auf unverbindliche Anfragen und das Sammeln und Auswerten von Informationen begrenzt. Zusätzlich wird die Informationslage durch Maßnahmen bzw. Erkenntnisse der Nachrichtendienste ergänzt bzw. erweitert. Weiterhin ist es möglich, dass der Fall als ARP-Vorgang beim GBA geführt wird

- c) Wie übt der GBA aus Sicht des BKA seine Leitungsbefugnis gegenüber dem BKA im Bereich der §§ 129a, 129b StGB aus?

Die Leitungsbefugnis ist gesetzlich festgeschrieben und für die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem GBA sehr wichtig. Durch die hohe Spezialisierung lenkt die Bundesanwaltschaft die Ermittlungen auf die Suche nach Beweismitteln für die in Rede stehenden Tatbestandsmerkmale.

Die Tätigkeit des GBA ist bei der Zusammenarbeit mit dem BKA stets ausgerichtet an einem Erfolg im Hauptverfahren. Der GBA stellt sicher, dass nur Ermittlungen vorgenommen werden, die für die Beweisführung relevant sind. Dabei wird ein hoher Maßstab an die Qualität der Ermittlungen sowie Beweisführungen und Verdachtsgrade gestellt. Insbesondere bei der genauen taktischen Ausführung der Ermittlungen wird dem BKA jedoch in der Regel freie Hand vom GBA gelassen.

Insgesamt betrachtet sind kontroverse Diskussionen über rechtliche oder tatsächliche Probleme bei der Zusammenarbeit von GBA und BKA die Ausnahme. Sollten trotz einer Diskussion weiterhin unterschiedliche Ansichten bestehen, wird dies im Zweifel BKA-seitig mit einem formellen Vermerk in den Akten deutlich gemacht.

- d) Wie erfolgt der Datenaustausch des BKA mit dem GBA?

Die Übertragung von Informationen an den GBA erfolgt sowohl in elektronischer Form wie auch in konventioneller Form. Medienbrüche entstehen teilweise aus einer Umsortierung der Akten durch den GBA bzw. durch eine Signatur von Vermerken.

- e) Ist es möglich eine Aussage zu treffen, welche der Zuständigkeitsregelungen in § 4 BKAG die größere Bedeutung hat?

Die Beauftragung durch den GBA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG ist der Hauptfall bei der Zuständigkeit des BKA im Bereich des internationalen Terrorismus. Eine Zuständigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) BKAG ist eher selten.

Bedeutung hat aber insbesondere § 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG bei Geiselnahmen oder Entführungen im Ausland, wenn ein Gerichtstand noch nicht feststeht. Dann wird das BKA aufgrund dieser Eilzuständigkeit tätig.

Insgesamt werden aktuell 356 Verfahren nach § 129a/129b im Bereich des islamistischen Terrorismus geführt. Davon entfallen jedoch rund ein Drittel auf Verfahren mit Afghanistanbezug, also einem Tatort in Afghanistan.

Das BKA bearbeitet selbst 224 Verfahren davon derzeit 109 Afghanistanverfahren.

- f) Kommt es bei Verfahren betreffend den internationalen Terrorismus zu einem selbständigen Vorgehen des BKA, d. h. ohne Absprachen mit dem GBA?

Soweit der GBA kein formelles Ermittlungsverfahren eingeleitet hat, kommt lediglich eine Tätigkeit im Rahmen der Aufgabe des BKA als Zentralstelle gem. § 2 BKAG in Betracht.

2. Neue Kompetenzen nach § 4a BKAG

- a) Was ist aus der Sicht des BKA der Anwendungsbereich des § 4a BKAG?

In Betracht kommen insoweit nur Fälle, in denen schwer zu bewertende Hinweise auf eine Gefährdungslage bestehen, jedoch zu wenig Anhaltspunkte vorhanden sind, um durch den GBA ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen.

Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Nachrichtendienstliche Hinweise auf Bestrebungen aus dem Ausland haben, dass in Deutschland ein Anschlag begangen werden soll, jedoch ansonsten keinerlei Informationen, allenfalls Namensfragmente oder vage Hinweise auf Örtlichkeiten bekannt sind.

Nur in diesen eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen ohne § 4a BKAG überhaupt kein Tätigwerden möglich wäre, wird der § 4a BKAG vom BKA angewendet, da aufgrund einer länderübergreifenden Gefahr die Zuständigkeit einer (bestimmten) Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist. Allein das Schließen dieser Regelungslücke war auch durch die Einführung des § 4a BKAG beabsichtigt.

- b) Wie entscheidet das BKA bei einem Fall des internationalen Terrorismus mit Bezug zu einer Straftat nach §§ 129a/129b StGB, ob es auf gefahrenabwehrrechtlicher Grundlage nach § 4a BKAG oder auf strafrechtlicher Grundlage nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 BKAG tätig wird?

Es gibt durchaus gewisse Überschneidungen zwischen der strafrechtlichen und der gefahrenabwehrrechtlichen Tätigkeit. Allerdings ist der GBA über seine Verbindungsbeamten im GTAZ auch an § 4a-BKAG-Vorgängen des BKA immer beteiligt. Daher kann der GBA jederzeit entscheiden, ob er den Fall übernehmen und in ein Strafverfahren überführen möchte.

Unter Umständen wäre auch eine parallele Verfahrensführung vorstellbar.

- c) Könnte es Fälle geben, in denen das BKA ein Tätigwerden nach § 4a BKAG deswegen vorzieht, da dort keine Leitungsbefugnis des GBA besteht?

§ 4a BKAG hat nicht die Funktion, dem BKA das Tätigwerden zu eröffnen, um ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren zu umgehen. Abgesehen davon sorgen strenge Vorgaben der Amtsleitung, wie auch eine durchgehende Evaluation der Tätigkeit nach § 4a BKAG für einen angemessenen Einsatz der Zuständigkeit.

Allerdings wäre es durchaus sinnvoll die zusätzlichen Kompetenzen, die ein Tätigwerden nach § 4a BKAG bietet, wie insbesondere die Quellen-TKÜ (20l, vgl. hier unterschiedliche Rechtsauffassungen zur Befugnisnorm des § 100a StPO) und auch die Online-Durchsuchung (20k) für Fälle des internationaleren Terrorismus in die StPO aufzunehmen, da diese Eingriffsmöglichkeiten besonders hilfreich für die Ermittlungsarbeit sein können. Terroristen nutzen in immer höherem Maße verschlüsselte Kommunikation, die ohne solche Kompetenzen nicht überwacht werden kann.

- d) Besteht im Rahmen des § 4a BKAG eine Konkurrenzsituation mit den Landeskriminalämtern?

Das BKA hat gerade bei Fällen von internationalem Terrorismus, durch seine internationale Ausrichtung einen Vorteil bei der Bearbeitung, der auch den Landeskriminalämtern bewusst ist. Dies zeigt sich auch daran, dass es bereits einen Fall nach § 4a BKAG gab, in dem eine Landesbehörde um die Übernahme durch das BKA ersucht hat.

Aber auch ansonsten bemühen sich sowohl GBA wie auch BKA um eine frühzeitige Beteiligung der Landeskriminalämter, da diese oft besondere regionale Erkenntnisse besitzen. Eine Konkurrenz mit der Zuständigkeit der Länder hat insofern bei den bisherigen Fällen nicht bestanden. Das BKA nimmt diese neue Aufgabe mit hoher Sensibilität wahr.

- e) Wie oft wurde bisher von § 4a BKAG Gebrauch gemacht?

Im Jahr 2009 gab es 4 Fälle nach § 4a BKAG, im Jahr 2010 bisher 2 Fälle.

Diese geringen Fallzahlen waren von vornherein prognostiziert, da § 4a BKAG nur für Fälle unter den oben beschriebenen Voraussetzungen vorgesehen war.

- f) Wie steht das BKA zu der Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP künftig bei Anordnung von bestimmten Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr nicht mehr das Amtsgericht Wiesbaden, sondern den Ermittlungsrichter am BGH unter Beteiligung des GBA mit der Entscheidung zu betrauen?

Diese vorgeschlagene Anordnungsregelung könnte die Beantragung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr umständlicher (i. S. von nicht hinnehmbaren zeitlichen Verzögerungen) machen und durchbricht aus unserer Sicht außerdem die Rechtssystematik. Es kommt für eine genauere Bewertung jedoch auf die konkrete Ausgestaltung an.

3. Struktur- und Vorermittlungen

- a) Wie definiert das BKA den Begriff Strukturverfahren gerade im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu den Anschlägen vom 11. September 2001?

Bei Strukturverfahren, etwa dem Strukturverfahren zu Al Qaida, geht es um die Aufklärung von Organisations- und Personenstrukturen dieser Vereinigung in Deutschland. Soweit genügend Informationen gegen bestimmte Personen vorliegen, können diese Ermittlungen in einem abgetrennten Personenverfahren weitergeführt werden.

Zudem ermöglichen Strukturverfahren gerade bei sehr vielen Hinweisen, wie etwa im Zusammenhang mit dem 11. September, die Speicherung auch solcher Hinweise, die für ein konkretes Personenverfahren nicht relevant sind. Diesen Hinweisen kann dann nachgegangen werden und diese gegebenenfalls durch Personenverfahren des BKA oder auch der Länder abgeschlossen werden.

Strukturverfahren werden zu den wichtigsten terroristischen Vereinigungen geführt, sofern sich ein Deutschlandbezug ergibt. Sie sind eng an die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 129, 129a und 129b StGB geknüpft.

- b) Welche Vorgaben erhält das BKA bei der Führung von Strukturermittlungen im Bereich des internationalen Terrorismus vom GBA?

Voraussetzung ist insbesondere das Bestehen einer terroristischen Vereinigung mit Deutschlandbezug. Eine solche Begründung ist sehr aufwändig und es werden insoweit, gerade wenn Ermächtigungen für einen Tätigkeit nach § 129b StGB notwendig sind, vom Bundesministerium der Justiz hohe Anforderungen gestellt. Die aktuellen im Internet zugänglichen Verlautbarungen der sog. „Deutschen Taliban Mudjahedin“ sind ein gutes Beispiel. Hier werden junge deutschsprachige Muslime für den Jihad im In- und Ausland radikalisiert und rekrutiert.

- c) Führt das BKA Vorermittlungen durch?

Nein! Soweit kein Strafverfahren oder ein § 4a Fall nach BKAG anhängig ist, kommt, wie bereits ausgeführt, lediglich eine Abklärung und Informationsverdichtung durch die Zentralstelle in Betracht. Dies betrifft auch Sachverhalte in denen ein ARP-Vorgang beim GBA angelegt werden.

4. Zusammenarbeit im Hauptverfahren

- a) Gibt es während der Vorbereitung der Hauptverhandlung oder in der Hauptverhandlung selbst noch eine Zusammenarbeit des BKA mit dem GBA?

Auch in der Hauptverhandlung besteht ein sehr enger Draht zwischen GBA und BKA. Dies betrifft nicht nur die Vorbereitung des Verfahrens, bei dem der GBA oft die Hilfe des BKA in Anspruch nimmt, sondern das BKA kann auch während der laufenden Hauptverhandlung für den GBA bzw. den Vorsitzenden Richter tätig werden. Dies können etwa notwendige Nachermittlungen oder eine weitere Sachverhaltsdarstellung sein. Da dies unter Umständen schnell erfolgen muss, ist dafür ein enger, ggf. auch telefonischer, Kontakt zwischen GBA und BKA wichtig.

- b) Inwieweit hält das BKA eine Beteiligung des BKA an der Hauptverhandlung in Form einer Prozessbeobachtung (d.h. durch Anwesenheit von BKA-Beamten im Zuschauerraum) für sinnvoll?

Für Prozessbeobachtung gelten strenge Vorgaben. Es wird immer sichergestellt, dass nur andere BKA-Beamte als die als Zeugen in dem Prozess vernommenen BKA-Beamten die Prozessbeobachtung durchführen. Vermerke über die beobachteten Prozesse gehen dabei niemals an das Ermittlungsreferat. Zudem wird der Vorsitzende Richter über geplante Beobachtungen an einem Prozesstag informiert.

Sinn und Zweck der Prozessbeobachtung ist der Erhalt eines Feedbacks zu der eigenen Ermittlungsarbeit, aber auch der Erhalt von Erkenntnissen über die Prozesstaktik etwa der Verteidigung. Gegebenenfalls können sich in einer Hauptverhandlung auch neue Ermittlungsansätze sowie Anhaltspunkte zur Vornahme von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergeben. Sie dient weiterhin dem Zweck der Unterrichtung politischer und polizeilicher Entscheidungsträger.

Die Beobachtung der Zuschauer hat bei Verfahren den internationalen Terrorismus betreffend bis jetzt keine Bedeutung und ist auch kein erklärtes Ziel der Prozessbeobachtung. Sollten sich Zuschauer von sich aus in der Verhandlung als Unterstützer oder Sympathisanten zu erkennen geben, würde dies sicherlich nicht ignoriert werden.

- c) Welche Vorteile hat aus der Sicht des BKA die Vernehmung von Angeklagten durch das BKA während einer (unterbrochenen) Hauptverhandlung?

In dem Verfahren gegen die Sauerlandgruppe wurden vor der Hauptverhandlung die Angeklagten durch spezielle Vernehmungsteams vernommen. Die Angeklagten hatten insoweit auch schon eine Vertrauensbeziehung zu diesen BKA-Beamten aufgebaut. Außerdem haben die BKA-Beamten durch ihre intensive Befassung mit dem Ermittlungsverfahren eine sehr breite Informationsbasis, wodurch sie sehr gut feststellen konnten, ob in den Geständnissen tatsächlich neue Informationen, die noch nicht ermittelt worden waren, enthalten waren.

Der GBA hätte ohne Weiteres die Vernehmungen selbst durchführen können, hat dies jedoch bewusst dem BKA überlassen. Außerdem wurden die Angeklagten in der Hauptverhandlung nach den Vernehmungen durch das BKA zur Sache vernommen. Hierbei wurden die Ergebnisse der BKA Vernehmungen zu Grunde gelegt.

5. Institutionalisierte Zusammenarbeit

- a) Hat die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrums (GTAZ) aus der Sicht des BKA Verbesserungen im Bereich der Strafverfolgung hinsichtlich internationalen Terrorismus gebracht?

Die Zusammenarbeit im GTAZ vollzieht sich mittlerweile in 9 Arbeitsgruppen. Wichtig ist dabei klarzustellen, dass es sich bei dem GTAZ um keine eigenständige Behörde handelt. Dies wäre auch gar nicht wünschenswert, da dann zusätzliche, neue Mitarbeiter notwendig wären.

Wäre das GTAZ eine eigenständige Behörde und nur noch wie bei ähnlichen Zentren im Ausland mit der Auswertung und Analyse befasst, dann würde der wichtige Bezug zur operativen Arbeit fehlen.

Das GTAZ gewährleistet den unmittelbaren Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden. Dieser Austausch erfolgt jedoch strikt auf Grundlage der jeweiligen Gesetze der beteiligten Behörden. Es werden im GTAZ eben auch operative Maßnahmen abgestimmt, die die beteiligten Behörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten gestalten.

- b) Welche Aufgaben hat das Gemeinsame Internet Zentrum (GIZ)?

Das GIZ wurde Anfang des Jahres 2010 neu strukturiert. Es besteht mittlerweile aus drei Säulen. Die 1. Säule „Open Sources Intelligence“ unter Federführung des BKA und Beteiligung von BND und BfV befasst sich mit frei zugänglichen islamistischen bzw. jihadistischen Inhalten des Internet. Zwei weitere Säulen stehen unter Federführung des BfV und BND.

- c) Welche Vorteile bringt aus der Sicht des BKA die Beteiligung des GBA als Staatsanwaltschaft am GTAZ/GIZ?

Bei den im GTAZ behandelten Sachverhalten handelt es sich regelmäßig um Gemengelage, in denen es sowohl um die Gefahrenabwehr wie auch um die Strafverfolgung geht. Zwar ist der Anteil an Informationen zu konkreten Ermittlungsverfahren im Hinblick auf das hohe Datenaufkommen gering, aber die immer zu prüfende repressive Komponente macht die Beteiligung des GBA ausgesprochen hilfreich. Letztendlich geht es um eine rasche Erstbewertung, Einschätzung und rechtliche Würdigung.

6. Sonstige Formen der Zusammenarbeit

- a) Welche Art von Zusammenarbeit gibt es bei der Zielfahndung?

Die Zielfahndung als Maßnahme kann sowohl offen (z. B. in Form einer Öffentlichkeitsfahndung als taktisches Mittel) wie normalerweise verdeckt durchgeführt werden. Beispiele für offene (Ziel-)fahndungen sind etwa die Suche nach Eric Breiniger oder Said Bahaji. Bei der Zielfahndung werden unter anderem auch Überwachungsmaßnahmen nach der StPO durchgeführt. Zuständig dafür ist beim BKA ein eigenes Zielfahndungsreferat. Zudem können die Ermittlungsreferate auch selbstständig Fahndungen durchführen.

- b) Gibt es Absprachen zwischen GBA und BKA über die Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere über die Information der Medien in Fällen des internationalen Terrorismus?

Dabei gibt es eine klare Abstimmung. Bei Ermittlungsverfahren bestimmt die Pressestelle des GBA, teilweise unter Absprache mit dem BKA, die Öffentlichkeitsarbeit. Es erfolgt dabei nur in Einzelfällen eine eigene Pressemitteilung des BKA. Mitunter sind auch Absprachen mit dem Pressereferat des BMI notwendig.

Unbenommen von konkreten Ereignissen im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren werden jedoch auf Bitten interessierter Journalisten Hintergrundgespräche u. a. durch unser Haus geführt.

III. Internationaler Terrorismus und dessen strafrechtliche Erscheinungsformen

Betrachtet das BKA die Einführung der §§ 89a, 90 StGB, für deren Strafverfolgung der GBA bei besonderer Bedeutung des Falles zuständig ist, als wichtigen Beitrag für die Strafverfolgung im Bereich des internationalen Terrorismus?

Grundsätzlich schließen die neuen Strafnormen eine vor dem 01. August 2009 bestehende Lücke im Strafrecht. Für genaue Beispielsfälle kann auf die Pressemitteilung zum Kabinettsbeschluss der Bundesregierung verwiesen werden. Allerdings müssen sich die Normen erst noch in der Praxis bewähren. Je nach dem könnten Optimierungen notwendig sein. Das BKA ermunterte die Landesbehörden die neuen Normen gerade im Hinblick auf aus djihadistischen Lagern zurückkehrende Personen zu nutzen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit einer Evokation durch den GBA.

Anhang 3

Bundeskriminalamtsgesetz von 1951, 1969, 1973 und 1997

Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Bundesanzeiger Verlages

BKAG in der Fassung von 1951

Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes).

Vom 8. März 1951.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Der Bund errichtet ein Bundeskriminalamt zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei. Seine Aufgabe ist die Bekämpfung des gemeinen Verbrechens, soweit er sich über das Gebiet eines Landes hinaus betätigt oder voraussichtlich betätigen wird.

§ 2

Das Bundeskriminalamt hat

1. alle Nachrichten und Unterlagen für die kriminalpolizeiliche Verbrechensbekämpfung und die Verfolgung strafbarer Handlungen zu sammeln und auszuwerten, soweit die Nachrichten und Unterlagen nicht eine lediglich auf den Bereich eines Landes begrenzte Bedeutung haben,
2. die Behörden der Länder über die sie betreffenden Nachrichten und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge strafbarer Handlungen zu unterrichten;
3. nachrichten- und erkennungsdienstliche sowie kriminaltechnische Einrichtungen zu unterhalten.

§ 3

(1) Zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder sind die Länder verpflichtet, für ihren Bereich zentrale Dienststellen der Kriminalpolizei (Landeskriminalämter) zu unterhalten. Diese haben dem Bundeskriminalamt die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Nachrichten und Unterlagen zu übermitteln.

(2) Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt im Sinne von Absatz 1 unterhalten.

§ 4

(1) Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung und die Verfolgung strafbarer Handlungen bleiben Sache der Länder.

(2) Das Bundeskriminalamt verfolgt jedoch eine strafbare Handlung selbst, wenn

- a) eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder
- b) der Bundesminister des Innern es aus schwerwiegenden Gründen anordnet.

(3) Die Landesregierung ist unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das Bundeskriminalamt die Verfolgung einer strafbaren Handlung selbst übernimmt.

(4) In den Fällen des Absatz 2 kann das Bundeskriminalamt den zuständigen Landeskriminalältern (§ 3 Abs. 1) Weisungen für die Zusammenarbeit geben. Die zuständige Landesregierung ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 5

(1) Vollzugsbeamte des Bundeskriminalamtes, die einen schriftlichen Ermittlungsauftrag besitzen, können in den Fällen des § 4 Abs. 2 im ganzen Bundesgebiet Amtshandlungen vornehmen; sie sind insoweit Hilfsbeamte der zuständigen Staatsanwaltschaft. Sie sollen zu ihren Ermittlungen tunlichst Beamte der örtlich zuständigen Polizeidienststellen hinzuziehen.

(2) Die örtlich zuständigen Polizeidienststellen stellen dem Beamten des Bundeskriminalamtes, der eine Ermittlung leitet, die zu seiner Unterstützung erforderlichen Dienstkräfte und die vorhandenen nachrichten- und erkennungsdienstlichen sowie kriminaltechnischen Einrichtungen nebst deren Bedienungspersonal zur Verfügung.

(3) Die Zuständigkeit für die Ausübung der Dienstaufsicht bleibt unverändert.

§ 6

(1) Die polizeilichen Dienststellen der Länder geben dem Bundeskriminalamt in Fällen seiner Zuständigkeit sowie den von ihm gemäß §§ 4 und 5 entsandten Beamten Auskunft und gewähren Akteneinsicht.

(2) Die Landeskriminalämter (§ 3) benachrichtigen das Bundeskriminalamt unverzüglich von Festnahme, Entlassung und Flucht aus polizeilichem Gewahrsam sowie von Verurteilung, Strafantritt und Strafende solcher Verbrecher, deren Tätigkeit sich über das Gebiet eines Landes ausdehnt oder voraussichtlich ausdehnen wird.

(3) Den Justizbehörden obliegt dieselbe Mitteilungspflicht gegenüber dem Landeskriminalamt, bei vorzeitiger Entlassung und bei Flucht aus gerichtlicher Haft auch unmittelbar gegenüber dem Bundeskriminalamt.

§ 7

Der zur Durchführung der Bekämpfung internationaler gemeiner Verbrecher notwendige Dienstverkehr mit ausländischen Polizei- und Justizbehörden ist dem Bundeskriminalamt vorbehalten. Für die Grenzgebiete können auf Grund von Vereinbarungen des Bundesministers des Innern mit den Landeszentralbehörden Ausnahmen zugelassen werden.

§ 8

Die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.

§ 9

Dieses Gesetz gilt auch für Berlin, sobald das Land Berlin gemäß Artikel 87 seiner Verfassung die Anwendung dieses Gesetzes beschlossen hat.

§ 10

Das Reichskriminalpolizeigesetz vom 21. Juli 1922 (Reichsgesetzbl. I S. 593) wird aufgehoben.

§ 11

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 8. März 1951.

Der Bundespräsident
Theodor Heuss

Der Bundeskanzler
Adenauer

Der Bundesminister des Innern
Dr. Lehr

Der Bundesminister der Justiz
Dehler

BKAG in der Fassung von 1969

Bundesgesetzblatt ¹⁷¹⁷

Teil I

Z1997A

| | | |
|------|--|---------|
| 1969 | Ausgegeben zu Bonn am 24. September 1969 | Nr. 100 |
|------|--|---------|

| Tag | Inhalt | Seite |
|-----------|---|-------|
| 19. 9. 69 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) Bundesgesetzbl. III 2190-1, 2032-1 | 1717 |
| 19. 9. 69 | Erstes Gesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Ausbildungsförderungsgesetz) ... | 1719 |
| 19. 9. 69 | Achtzehnte Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Zollordnung Bundesgesetzbl. III 613-1-1 | 1727 |

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes)

Vom 19. September 1969

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 8. März 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 165) wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Satz 2 werden die Worte „gemeinen Verbrecher“ durch das Wort „Straftäters“ ersetzt.

2. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 und Absatz 3 erhalten folgende Fassung:

„(2) Das Bundeskriminalamt nimmt jedoch die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selbst wahr, wenn

a) eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder

b) der Bundesminister des Innern es aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder

c) der Generalbundesanwalt oder der Untersuchungsrichter in Verfahren, in denen der Generalbundesanwalt die Ermittlungen führt, darum ersucht oder einen Auftrag erteilt (§§ 161, 189 StPO).

(3) Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das Bundeskriminalamt polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung wahrnimmt.“

b) In Absatz 4 Satz 2 werden die Worte „zuständige Landesregierung“ durch die Worte „oberste Landesbehörde“ ersetzt.

3. Folgende §§ 4 a und 4 b werden eingefügt:

„§ 4 a

(1) Zur Unterstützung von polizeilichen Strafverfolgungsmaßnahmen kann das Bundeskriminalamt 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 unberührt.

(2) Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 4 b

(1) Berührt eine strafbare Handlung den Bereich mehrerer Länder oder besteht ein Zusammenhang mit einer anderen strafbaren Handlung 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 Bundeskriminalamt 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.

1718

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1969, Teil I

(2) Zuständig für die Durchführung der einem Land nach Absatz 1 übertragenen Aufgaben ist das Landeskriminalamt; die oberste Landesbehörde kann an Stelle des Landeskriminalamtes eine andere Polizeibehörde im Lande als zuständig erklären."

4. § 5 erhält folgende Fassung:

„§ 5

Vollzugsbeamte des Bundes und der Länder, die einen schriftlichen Ermittlungsauftrag besitzen, können in den Fällen des § 4 Abs. 2 und des § 4 b im ganzen Bundesgebiet Amtshandlungen vornehmen; sie sind insoweit Hilfsbeamte der zuständigen Staatsanwaltschaft. Sie sollen zu ihren Ermittlungen tunlichst Beamte der örtlich zuständigen Polizeidienststellen hinzuziehen."

Artikel 2

Die dem Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1963 (Bun-

desgesetzbl. I S. 916), zuletzt geändert durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes vom 28. Juli 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1004), als Anlage I beigegebene Besoldungsordnung B wird wie folgt geändert:

1. In der Besoldungsgruppe B 6 wird unter „Unmittelbarer Bundesdienst“ gestrichen:
„Präsident des Bundeskriminalamtes“.
2. In die Besoldungsgruppe B 7 wird unter „Unmittelbarer Bundesdienst“ eingefügt:
„Präsident des Bundeskriminalamtes“.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1970 in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 19. September 1969

Der Bundespräsident
Heinemann

Der Bundeskanzler
Kiesinger

Der Bundesminister des Innern
Benda

Der Bundesminister der Justiz
Horst Ehmke

BKAG in der Fassung von 1973

704

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1973, Teil I

**Bekanntmachung
der Neufassung des Gesetzes
über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes
(Bundeskriminalamtes)**

Vom 29. Juni 1973

Auf Grund des Artikels 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 28. Juni 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 701) wird nachstehend der Wortlaut des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 8. März 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 165) unter Berücksichtigung

des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 19. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1717)

des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) vom 28. Juni 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 701)

bekanntgemacht.

Bonn, den 29. Juni 1973

Der Bundesminister des Innern
Genscher

**Gesetz
über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes
(Bundeskriminalamtes)**

in der Fassung vom 29. Juni 1973

§ 1

(1) Der Bund errichtet ein Bundeskriminalamt zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei. Seine Aufgabe ist die Bekämpfung des Straftäters, soweit er sich international oder über das Gebiet eines Landes hinaus betätigt oder voraussichtlich betätigen wird.

(2) Das Bundeskriminalamt ist zugleich Nationales Zentralbüro der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) für die Bundesrepublik Deutschland.

§ 2

(1) Das Bundeskriminalamt hat als Zentralstelle

1. alle Nachrichten und Unterlagen für die polizeiliche Verbrechensbekämpfung zu sammeln und auszuwerten. Es ist insoweit auch Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern;

2. die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Nachrichten und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge strafbarer Handlungen zu unterrichten;
3. erkenntnisdienliche Einrichtungen zu unterhalten;
4. die erforderlichen Einrichtungen für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für kriminaltechnische Forschung zu unterhalten sowie die Zusammenarbeit der Polizei auf diesen Gebieten zu koordinieren;
5. die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten und daraus kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken zu erstellen;
6. Forschung zur Entwicklung polizeilicher Methoden und Arbeitsweisen der Verbrechensbekämpfung zu betreiben;
7. die Polizei der Länder in der Vorbeugungsarbeit zur Verbrechensverhütung zu unterstützen;

8. Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten durchzuführen.

(2) Das Bundeskriminalamt erstattet erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Gutachten für Strafverfahren auf Anforderung von Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichten.

§ 3

(1) Zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder sind die Länder verpflichtet, für ihren Bereich zentrale Dienststellen der Kriminalpolizei (Landeskriminalämter) zu unterhalten. Diese haben dem Bundeskriminalamt die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Nachrichten und Unterlagen zu übermitteln.

(2) Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt im Sinne des Absatzes 1 unterhalten.

§ 4

(1) Die Landeskriminalämter benachrichtigen das Bundeskriminalamt unverzüglich über den Beginn, die Unterbrechung und die Beendigung von richterlich angeordneten Freiheitsentziehungen.

(2) Den Justiz- und Verwaltungsbehörden obliegt dieselbe Mitteilungspflicht gegenüber dem Landeskriminalamt.

§ 5

(1) Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung und die Verfolgung strafbarer Handlungen bleiben Sache der Länder, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(2) Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163, 189 der Strafprozeßordnung) selbst wahr

1. in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen oder Betäubungsmitteln und der international organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten; in Fällen minderer Bedeutung kann die Staatsanwaltschaft im Benehmen mit dem Bundeskriminalamt die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen;

2. in Fällen von Straftaten, die sich gegen das Leben (§§ 211, 212 des Strafgesetzbuches) oder die Freiheit (§§ 234, 234 a, 239, 239 b des Strafgesetzbuches) des Bundespräsidenten, von Mitgliedern der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesverfassungsgerichts oder der Gäste der Verfassungsorgane des Bundes aus anderen Staaten oder der Leiter und Mitglieder der bei der Bundesrepublik Deutschland beglaubigten diplomatischen Vertretungen richten, wenn anzunehmen ist, daß der Täter aus politischen Motiven gehandelt hat und die Tat bundes- oder außenpolitische Belange berührt.

Die Wahrnehmung der Aufgaben nach Satz 1 Nr. 2 bedarf der Zustimmung des Bundesministers

des Innern; bei Gefahr im Verzuge kann das Bundeskriminalamt vor Erteilung der Zustimmung tätig werden.

(3) Das Bundeskriminalamt nimmt darüber hinaus die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selbst wahr, wenn

1. eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder
2. der Bundesminister des Innern es aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder
3. der Generalbundesanwalt oder der Untersuchungsrichter in Verfahren, in denen der Generalbundesanwalt die Ermittlungen führt, darum ersucht oder einen Auftrag erteilt.

(4) Die für die Strafrechtspflege und die Polizei zuständigen obersten Landesbehörden sind unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das Bundeskriminalamt polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung wahrnimmt; außerdem sind unverzüglich zu benachrichtigen der Generalbundesanwalt in den Fällen, in denen er für die Führung der Ermittlungen zuständig ist, und in den übrigen Fällen die Generalstaatsanwälte, in deren Bezirken ein Gerichtsstand begründet ist. Die Verpflichtung anderer Polizeibehörden zum ersten Zugriff und zur Durchführung der notwendigen unaufschiebbaren Maßnahmen sowie die Befugnisse der Staatsanwaltschaft und des Untersuchungsrichters nach den §§ 161, 189 der Strafprozeßordnung bleiben unberührt.

(5) In den Fällen der Absätze 2 und 3 kann das Bundeskriminalamt den zuständigen Landeskriminalämtern (§ 3 Abs. 1) Weisungen für die Zusammenarbeit geben. Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 6

(1) Zur Unterstützung von polizeilichen Strafverfolgungsmaßnahmen kann das Bundeskriminalamt 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 unberührt.

(2) Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 7

(1) Berührt eine strafbare Handlung den Bereich mehrerer Länder oder besteht ein Zusammenhang mit einer anderen strafbaren Handlung 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 Bundeskriminalamt 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.

(2) Zuständig für die Durchführung der einem Land nach Absatz 1 übertragenen Aufgaben ist das Landeskriminalamt; die oberste Landesbehörde kann an Stelle des Landeskriminalamtes eine andere Polizeibehörde im Lande als zuständig erklären.

§ 8

(1) Vollzugsbeamte des Bundes und der Länder können in den Fällen des § 5 Abs. 2 und 3 und des § 7 Abs. 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes Amtshandlungen vornehmen; sie sind insoweit Hilfsbeamte der zuständigen Staatsanwaltschaft. Sie unterrichten die örtlichen Polizeidienststellen rechtzeitig über Ermittlungen in deren Zuständigkeitsbereich, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen. Zu den Ermittlungshandlungen sollen tunlichst Beamte der örtlich zuständigen Polizeidienststellen hinzugezogen werden.

(2) Die polizeilichen Dienststellen der Länder geben dem Bundeskriminalamt in Fällen seiner Zuständigkeit sowie den von ihm gemäß § 5 Abs. 2 und 3 entsandten Beamten Auskunft und gewähren Akteneinsicht. Das gleiche gilt für die nach § 7 Abs. 1 tätig werdenden Polizeibeamten der Länder.

(3) Die örtlich zuständigen Polizeidienststellen gewähren Beamten des Bundeskriminalamtes oder, im Falle einer Zuweisung nach § 7 Abs. 1, eines anderen Landes, die Ermittlungen durchführen, personelle und sachliche Unterstützung.

§ 9

(1) Unbeschadet der Rechte des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Zuständigkeiten des Bundesgrenzschutzes und der Polizei der Länder obliegt dem Bundeskriminalamt

1. der erforderliche unmittelbare persönliche Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sowie in besonderen Fällen der Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten;
2. der innere Schutz der Dienst- und der Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundesregierung und in besonderen Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten.

(2) Sollen Beamte des Bundeskriminalamtes und andere Polizeikräfte in den Fällen des Absatzes 1 zugleich eingesetzt werden, so entscheiden darüber der Bundesminister des Innern und die oberste Landesbehörde im gegenseitigen Einvernehmen.

(3) Dem Bundeskriminalamt stehen zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Absatz 1 die Befugnisse entsprechend den §§ 10 bis 32 des Bundesgrenzschutzgesetzes zu. Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) werden nach Maßgabe dieser Vorschriften eingeschränkt.

(4) Erleidet jemand bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes nach Absatz 1 einen Schaden, so gelten die §§ 34 bis 41 des Bundesgrenzschutzgesetzes entsprechend.

§ 10

Der zur Durchführung der Bekämpfung internationaler gemeiner Verbrecher notwendige Dienstverkehr mit ausländischen Polizei- und Justizbehörden ist dem Bundeskriminalamt vorbehalten. Für die Grenzgebiete können auf Grund von Vereinbarungen des Bundesministers des Innern mit den obersten Landesbehörden Ausnahmen zugelassen werden.

§ 11

Die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.

§ 12

Dieses Gesetz gilt auch für Berlin, sobald das Land Berlin gemäß Artikel 87 seiner Verfassung die Anwendung dieses Gesetzes beschlossen hat.

§ 13

Das Reichskriminalpolizeigesetz vom 21. Juli 1922 (Reichsgesetzbl. I S. 593) wird aufgehoben.

BKAG in der Fassung von 1997

1650

Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 10. Juli 1997

**Gesetz
über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit
des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
(Bundeskriminalamtgesetz – BKAG)**

Vom 7. Juli 1997

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

- Artikel 1 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG)
- Artikel 2 Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
- Artikel 3 Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes
- Artikel 4 Änderung des Sorgerechtsübereinkommens-Ausführungsgesetzes
- Artikel 5 Änderung des Bundesbeamtengesetzes
- Artikel 6 Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes
- Artikel 7 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Artikel 1

**Gesetz
über das Bundeskriminalamt
und die Zusammenarbeit des
Bundes und der Länder in krimi-
nalpolizeilichen Angelegenheiten
(Bundeskriminalamtgesetz – BKAG)**

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1

**Zentrale Einrichtungen zur
Zusammenarbeit in kriminal-
polizeilichen Angelegenheiten,
Aufgaben des Bundeskriminalamtes**

- § 1 Zentrale Einrichtungen zur Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
- § 2 Zentralstelle
- § 3 Internationale Zusammenarbeit
- § 4 Strafverfolgung
- § 5 Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane
- § 6 Zeugenschutz

Abschnitt 2**Befugnisse des Bundeskriminalamtes**

Unterabschnitt 1

Zentralstelle

- § 7 Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen der Zentralstelle
- § 8 Dateien der Zentralstelle
- § 9 Sonstige Dateien der Zentralstelle
- § 10 Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich
- § 11 Polizeiliches Informationssystem
- § 12 Datenschutzrechtliche Verantwortung im polizeilichen Informationssystem
- § 13 Unterrichtung der Zentralstelle

Unterabschnitt 2

Internationale Zusammenarbeit

- § 14 Befugnisse bei der Zusammenarbeit im internationalen Bereich
- § 15 Ausschreibungsbefugnisse bei der Zusammenarbeit im internationalen Bereich

Unterabschnitt 3

Strafverfolgung
und Datenspeicherung für
Zwecke künftiger Strafverfahren

- § 16 Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung
- § 17 Unterstützung der Polizeibehörden der Länder bei der Strafverfolgung
- § 18 Koordinierung bei der Strafverfolgung
- § 19 Amtshandlungen, Unterstützungspflichten der Länder
- § 20 Datenspeicherung für Zwecke künftiger Strafverfahren

Unterabschnitt 4

Schutz von Mitgliedern
der Verfassungsorgane

- § 21 Allgemeine Befugnisse
- § 22 Erhebung personenbezogener Daten

- § 23 Besondere Mittel der Datenerhebung
 § 24 Datenübermittlung an das Bundeskriminalamt
 § 25 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

Unterabschnitt 5
Zeugenschutz

- § 26 Befugnisse

Abschnitt 3
Gemeinsame Bestimmungen

- § 27 Übermittlungsverbote
 § 28 Abgleich personenbezogener Daten mit Dateien
 § 29 Verarbeitung und Nutzung für die wissenschaftliche Forschung
 § 30 Weitere Verwendung von Daten
 § 31 Benachrichtigung über die Speicherung personenbezogener Daten von Kindern
 § 32 Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten in Dateien
 § 33 Berichtigung, Sperrung und Vernichtung personenbezogener Daten in Akten
 § 34 Errichtungsanordnung
 § 35 Ergänzende Regelungen
 § 36 Erlass von Verwaltungsvorschriften
 § 37 Geltung des Bundesdatenschutzgesetzes
 § 38 Einschränkung von Grundrechten

Abschnitt 1

Zentrale Einrichtungen zur
Zusammenarbeit in kriminal-
polizeilichen Angelegenheiten,
Aufgaben des Bundeskriminalamtes

§ 1

**Zentrale Einrichtungen zur
Zusammenarbeit in kriminal-
polizeilichen Angelegenheiten**

(1) Der Bund unterhält ein Bundeskriminalamt zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten.

(2) Die Länder unterhalten für ihr Gebiet zentrale Dienststellen der Kriminalpolizei (Landeskriminalämter) zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder. Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt unterhalten.

(3) Die Verfolgung sowie die Verhütung von Straftaten und die Aufgaben der sonstigen Gefahrenabwehr bleiben Sache der Länder, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

§ 2

Zentralstelle

(1) Das Bundeskriminalamt unterstützt als Zentralstelle 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.

(2) Das Bundeskriminalamt hat zur Wahrnehmung dieser Aufgabe

1. alle hierfür erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten,
2. die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten.

(3) Das Bundeskriminalamt unterhält als Zentralstelle ein polizeiliches Informationssystem nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(4) Das Bundeskriminalamt unterhält als Zentralstelle zur Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten und der Gefahrenabwehr zentrale Einrichtungen und Sammlungen, insbesondere

1. zentrale erkennungsdienstliche Einrichtungen und Sammlungen sowie
2. zentrale Einrichtungen für die Fahndung nach Personen und Sachen.

(5) Das Bundeskriminalamt kann die Länder auf Ersuchen bei deren Datenverarbeitung unterstützen. Die Verarbeitung und Nutzung der Daten erfolgt nach den Weisungen der Länder und gemäß deren Vorschriften über die Datenverarbeitung im Auftrag.

(6) Das Bundeskriminalamt hat als Zentralstelle ferner zur Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten

1. die erforderlichen Einrichtungen für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für kriminaltechnische Forschung zu unterhalten und die Zusammenarbeit der Polizei auf diesen Gebieten zu koordinieren,
2. kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken einschließlich der Kriminalstatistik zu erstellen und hierfür die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten,
3. polizeiliche Methoden und Arbeitsweisen der Kriminalitätsbekämpfung zu erforschen und zu entwickeln,
4. Aus- und Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten durchzuführen.

(7) Das Bundeskriminalamt erstattet erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Gutachten für Strafverfahren auf Anforderungen von Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichten.

§ 3

Internationale Zusammenarbeit

(1) Das Bundeskriminalamt ist Nationales Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation.

(2) Der zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten erforderliche Dienstverkehr der Polizeien des Bundes und der Länder mit den Polizei- und Justizbehörden sowie sonstigen insoweit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten obliegt dem Bundeskriminalamt. Besondere bundesgesetzliche Vorschriften, insbesondere die Vorschriften über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen sowie abweichende Regelungen durch Vereinbarungen des Bundesministeriums des Innern mit den zuständigen

obersten Landesbehörden oder durch Vereinbarungen der zuständigen obersten Landesbehörden mit den zuständigen ausländischen Stellen im Rahmen der vom Bund abgeschlossenen Abkommen und die internationale Zusammenarbeit der Zollbehörden bleiben unberührt.

(3) Absatz 2 Satz 1 gilt nicht für den Dienstverkehr der Polizeien der Länder mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten und der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, soweit dieser sich auf Kriminalität von regionaler Bedeutung im Grenzgebiet bezieht oder soweit Gefahr im Verzug ist. Die Länder unterrichten das Bundeskriminalamt unverzüglich über den Dienstverkehr nach Satz 1. Bei abgrenzbaren Fallgestaltungen im Rahmen regionaler Schwerpunktmaßnahmen können die Polizeien der Länder im Einvernehmen mit dem Bundeskriminalamt den erforderlichen Dienstverkehr mit den zuständigen Behörden anderer Staaten führen.

§ 4

Strafverfolgung

(1) Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr

1. in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen oder Betäubungsmitteln und der international organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche,
2. in Fällen von Straftaten, die sich gegen das Leben (§§ 211, 212 des Strafgesetzbuches) oder die Freiheit (§§ 234, 234a, 239, 239b des Strafgesetzbuches) des Bundespräsidenten, von Mitgliedern der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesverfassungsgerichts oder der Gäste der Verfassungsorgane des Bundes aus anderen Staaten oder der Leiter und Mitglieder der bei der Bundesrepublik Deutschland beglaubigten diplomatischen Vertretungen richten, wenn anzunehmen ist, daß der Täter aus politischen Motiven gehandelt hat und die Tat bundes- oder außenpolitische Belange berührt,
3. in den Fällen international organisierter Straftaten
 - a) nach § 129a des Strafgesetzbuches,
 - b) nach den §§ 105 und 106 des Strafgesetzbuches zum Nachteil des Bundespräsidenten, eines Verfassungsorgans des Bundes oder des Mitgliedes eines Verfassungsorgans des Bundes und damit im Zusammenhang stehender Straftaten,
4. in den Fällen der in § 129a Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Strafgesetzbuches genannten Straftaten und damit im Zusammenhang stehender Straftaten, soweit es sich um eine Auslandstat handelt und ein Gerichtsstand noch nicht feststeht.

Die Staatsanwaltschaft kann im Benehmen mit dem Bundeskriminalamt die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen. Die Wahrnehmung der Aufgaben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 Buchstabe b bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern; bei Gefahr im Verzuge kann das Bundeskriminalamt vor Erteilung der Zustimmung tätig werden.

(2) Das Bundeskriminalamt nimmt darüber hinaus die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn

1. eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder
2. der Bundesminister des Innern es nach Unterrichtung der obersten Landesbehörde aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder
3. der Generalbundesanwalt darum ersucht oder einen Auftrag erteilt.

Satz 1 Nr. 1 und 3 gilt entsprechend für die Fahndung nach Verurteilten zum Zwecke der Vollstreckung.

(3) Die für die Strafrechtspflege und die Polizei zuständigen obersten Landesbehörden sind unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das Bundeskriminalamt polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnimmt; außerdem sind unverzüglich zu benachrichtigen die zuständigen Landeskriminalämter, der Generalbundesanwalt in den Fällen, in denen er für die Führung der Ermittlungen zuständig ist, und in den übrigen Fällen die Generalstaatsanwälte, in deren Bezirken ein Gerichtsstand begründet ist. Die Verpflichtung anderer Polizeibehörden zur Durchführung der notwendigen unaufschiebbaren Maßnahmen sowie die Befugnisse der Staatsanwaltschaft nach § 161 der Strafprozeßordnung bleiben unberührt.

(4) In den Fällen der Absätze 1 und 2 kann das Bundeskriminalamt den zuständigen Landeskriminalältern (§ 1 Abs. 2) Weisungen für die Zusammenarbeit geben. Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 5

Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane

(1) Unbeschadet der Rechte des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes und der Polizeien der Länder obliegt dem Bundeskriminalamt

1. der erforderliche Personenschutz für die Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sowie in besonders festzulegenden Fällen der Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten;
2. der innere Schutz der Dienst- und der Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundesregierung und in besonders festzulegenden Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten.

(2) Sollen Beamte des Bundeskriminalamtes und der Polizei eines Landes in den Fällen des Absatzes 1 zugleich eingesetzt werden, so entscheidet darüber das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde.

§ 6

Zeugenschutz

(1) In den Fällen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und Abs. 2 Satz 1 obliegt dem Bundeskriminalamt der Schutz von Personen, deren Aussage zur Erforschung der Wahrheit von Bedeutung ist oder war. Gleiches gilt für deren Angehörige und sonstige ihnen nahestehende Personen. Das Bundeskriminalamt unterrichtet die zuständigen Landeskriminalämter unverzüglich von der Übernahme des Zeugenschutzes.

(2) In Einzelfällen können Zeugenschutzmaßnahmen im Einvernehmen zwischen dem Bundeskriminalamt und einem Landes kriminalamt durch Polizeibeamte dieses Landes durchgeführt werden. Die Verpflichtung anderer Polizeibehörden, die zur Abwehr von Gefahren erforderlichen unaufschiebbaren Maßnahmen zu treffen, bleibt unberührt.

Abschnitt 2

Befugnisse des Bundeskriminalamtes

Unterabschnitt 1

Zentralstelle

§ 7

Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen der Zentralstelle

(1) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung seiner jeweiligen Aufgabe als Zentralstelle erforderlich ist.

(2) Das Bundeskriminalamt kann, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 erforderlich ist, Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung durch Ersuchen um Auskünfte oder Anfragen bei den Polizeien des Bundes und der Länder erheben. Bei anderen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen, den in § 14 Abs. 1 genannten Behörden und Stellen anderer Staaten sowie bei internationalen Organisationen, die mit der Aufgabe der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befaßt sind, kann das Bundeskriminalamt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Daten erheben, wenn die Polizeien des Bundes und der Länder über die erforderlichen Daten nicht verfügen. In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

(3) Das Bundeskriminalamt kann in den Fällen, in denen in einer Datei bereits Daten zu einer Person gespeichert sind, hierzu auch solche personenbezogenen Hinweise speichern, die zum Schutz dieser Person oder zur Eigensicherung von Beamten erforderlich sind.

(4) Werden Bewertungen in Dateien gespeichert, muß feststellbar sein, bei welcher Stelle die Unterlagen geführt werden, die der Bewertung zugrunde liegen.

(5) Das Bundeskriminalamt kann die bei der Zentralstelle gespeicherten Daten, soweit erforderlich, auch zur Erfüllung seiner Aufgaben nach den §§ 4 bis 6 nutzen.

(6) Das Bundesministerium des Innern bestimmt mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung das Nähere über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 gespeichert werden dürfen.

§ 8

Dateien der Zentralstelle

(1) Das Bundeskriminalamt kann zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 Abs. 1 bis 3

1. die Personendaten von Beschuldigten und, soweit erforderlich, andere zur Identifizierung geeignete Merkmale,

2. die kriminalaktenführende Polizeienstelle und die Kriminalaktennummer,

3. die Tatzeiten und Tatorte und

4. die Tatwürfe durch Angabe der gesetzlichen Vorschriften und die nähere Bezeichnung der Straftaten in Dateien speichern, verändern und nutzen.

(2) Weitere personenbezogene Daten von Beschuldigten und personenbezogene Daten von Personen, die einer Straftat verdächtig sind, kann das Bundeskriminalamt nur speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist, weil wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit des Betroffenen oder sonstiger Erkenntnisse Grund zu der Annahme besteht, daß Strafverfahren gegen den Beschuldigten oder Tatverdächtigen zu führen sind.

(3) Wird der Beschuldigte rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn unanfechtbar abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt, so ist die Speicherung, Veränderung und Nutzung unzulässig, wenn sich aus den Gründen der Entscheidung ergibt, daß der Betroffene die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat.

(4) Personenbezogene Daten solcher Personen, die bei einer künftigen Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen oder bei denen Anhaltspunkte bestehen, daß sie Opfer einer künftigen Straftat werden könnten, sowie von Kontakt- und Begleitpersonen der in Absatz 2 bezeichneten Personen, Hinweisgebern und sonstigen Auskunftspersonen können nur gespeichert, verändert und genutzt werden, soweit dies zur Verhütung oder zur Vorsorge für die künftige Verfolgung einer Straftat mit erheblicher Bedeutung erforderlich ist. Die Speicherung nach Satz 1 ist zu beschränken auf die in Absatz 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Daten sowie auf die Angabe, in welcher Eigenschaft der Person und in bezug auf welchen Sachverhalt die Speicherung der Daten erfolgt. Personenbezogene Daten über Zeugen, mögliche Opfer, Hinweisgeber und sonstige Auskunftspersonen nach Satz 1 dürfen nur mit Einwilligung des Betroffenen gespeichert werden. Die Einwilligung ist nicht erforderlich, wenn das Bekanntwerden der Speicherungsabsicht den mit der Speicherung verfolgten Zweck gefährden würde.

(5) Personenbezogene Daten sonstiger Personen kann das Bundeskriminalamt in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist, weil bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Betroffenen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden.

(6) Das Bundeskriminalamt kann zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 Abs. 4 personenbezogene Daten, die bei der Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen erhoben worden sind, in Dateien speichern, verändern und nutzen, wenn eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder dies erforderlich ist,

1. weil bei Beschuldigten und Personen, die einer Straftat verdächtig sind, wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit des Betroffenen oder sonstiger Erkenntnisse Grund zu der Annahme besteht, daß gegen ihn Strafverfahren zu führen sind, oder

2. zur Abwehr erheblicher Gefahren.

Absatz 3 gilt entsprechend.

§ 9

Sonstige Dateien der Zentralstelle

(1) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist zur Fahndung und polizeilichen Beobachtung, wenn das Bundeskriminalamt oder die die Ausschreibung veranlassende Stelle nach dem für sie geltenden Recht befugt ist, die mit der Ausschreibung für Zwecke der Strafverfolgung, des Strafvollzugs, der Strafvollstreckung oder der Abwehr erheblicher Gefahren vorgesehene Maßnahme vorzunehmen oder durch eine Polizeibehörde vornehmen zu lassen. Satz 1 gilt entsprechend für Ausschreibungen zur Durchführung aufenthaltsbeendender oder einreisverhindernder Maßnahmen. Die veranlassende Stelle trägt die Verantwortung für die Zulässigkeit der Maßnahme. Sie hat in ihrem Ersuchen die bezweckte Maßnahme sowie Umfang und Dauer der Ausschreibung zu bezeichnen. Nach Beendigung einer Ausschreibung nach Satz 1 oder 2 sind die zu diesem Zweck gespeicherten Daten unverzüglich zu löschen.

(2) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist zum Zwecke des Nachweises von Personen, die wegen des Verdachts oder des Nachweises einer rechtswidrigen Tat einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung unterliegen. Die Löschung der Daten erfolgt nach zwei Jahren.

(3) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten von Vermissten, unbekanntem hilflosen Personen und Toten zu Zwecken der Identifizierung speichern, verändern und nutzen.

§ 10

Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich

(1) Das Bundeskriminalamt kann an andere Polizeien des Bundes und an Polizeien der Länder personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben oder der des Empfängers erforderlich ist.

(2) Das Bundeskriminalamt kann an andere als die in Absatz 1 genannten Behörden und sonstige öffentliche Stellen personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies in anderen Rechtsvorschriften vorgesehen oder erforderlich ist

1. zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz,
2. für Zwecke der Strafverfolgung, der Strafvollstreckung, des Strafvollzugs und der Gnadenvverfahren,
3. für Zwecke der Gefahrenabwehr oder
4. zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einzelner

und Zwecke des Strafverfahrens nicht entgegenstehen.

(3) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 kann das Bundeskriminalamt personenbezogene Daten auch an nicht-öffentliche Stellen übermitteln. Das Bundeskriminalamt hat einen Nachweis zu führen, aus dem Anlaß, Inhalt, Empfänger und Tag der Übermittlung sowie die Aktenfundstelle ersichtlich sind; die Nachweise sind gesondert aufzubewahren, gegen unberechtigten Zugriff zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr ihrer Erstellung folgt, zu vernichten. Die Vernichtung unterbleibt, solange der Nachweis für Zwecke eines bereits eingeleiteten Datenschutzkontrollverfahrens oder zur Verhin-

derung oder Verfolgung einer schwerwiegenden Straftat gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person benötigt wird oder Grund zu der Annahme besteht, daß im Falle einer Vernichtung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden.

(4) Besteht Grund zu der Annahme, daß durch die Übermittlung von Daten nach Absatz 3 der der Erhebung dieser Daten zugrundeliegende Zweck gefährdet würde, holt das Bundeskriminalamt vor der Übermittlung die Zustimmung der Stelle ein, von der die Daten dem Bundeskriminalamt übermittelt wurden. Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 kann die übermittelnde Stelle bestimmte, von ihr übermittelte Daten so kennzeichnen oder mit einem Hinweis versehen, daß vor einer Übermittlung nach Absatz 3 ihre Zustimmung einzuholen ist.

(5) Daten, die den §§ 41 und 61 des Bundeszentralregistergesetzes unterfallen würden, können nach den Absätzen 2 und 3 nur den in den §§ 41 und 61 des Bundeszentralregistergesetzes genannten Stellen zu den dort genannten Zwecken übermittelt werden. Die Verwertungsverbote nach den §§ 51, 52 und 63 des Bundeszentralregistergesetzes sind zu beachten.

(6) Der Empfänger darf die übermittelten personenbezogenen Daten nur zu dem Zweck verwenden, für den sie ihm übermittelt worden sind. Eine Verwendung für andere Zwecke ist zulässig, soweit die Daten auch dafür hätten übermittelt werden dürfen und, im Falle des Absatzes 3, das Bundeskriminalamt zustimmt. Bei Übermittlungen an nicht-öffentliche Stellen hat das Bundeskriminalamt den Empfänger darauf hinzuweisen.

(7) Die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens für die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ist nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 und 3 des Bundesdatenschutzgesetzes nur zur Erfüllung vollzugspolizeilicher Aufgaben mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern und der Innenministerien und Senatsinnerverwaltungen der Länder 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.

(8) Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt das Bundeskriminalamt. Erfolgt die Übermittlung in den Fällen der Absätze 1 und 2 Nr. 2 auf Ersuchen des Empfängers, trägt dieser die Verantwortung. In diesen Fällen prüft das Bundeskriminalamt nur, ob das Übermittlungsersuchen im Rahmen der Aufgaben des Empfängers liegt, es sei denn, daß besonderer Anlaß zur Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung besteht. Bei Abrufen im automatisierten Verfahren findet, soweit die Anwendung für drei Monate oder weniger eingerichtet wird, § 10 Abs. 4 des Bundesdatenschutzgesetzes Anwendung. Erfolgt die Einrichtung des Verfahrens für eine Laufzeit von mehr als drei Monaten, so gilt § 11 Abs. 6 entsprechend.

(9) Sind mit personenbezogenen Daten, die nach den Absätzen 1 und 2 übermittelt werden dürfen, weitere personenbezogene Daten des Betroffenen oder eines Dritten in Akten so verbunden, daß eine Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, so ist die Übermittlung auch dieser Daten zulässig, soweit nicht berechnete Interessen des Betroffenen oder eines Dritten an der Geheimhaltung offensichtlich überwiegen; eine Verwendung dieser Daten ist unzulässig.

§ 11

Polizeiliches Informationssystem

(1) Das Bundeskriminalamt ist im Rahmen seiner Aufgabe nach § 2 Abs. 3 Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern. Das Bundesministerium des Innern bestimmt im Einvernehmen mit den Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder die in das polizeiliche Informationssystem einzubeziehenden Dateien. § 36 bleibt unberührt.

(2) Zur Teilnahme am polizeilichen Informationssystem mit dem Recht, Daten zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 13 im automatisierten Verfahren einzugeben und, soweit dies zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, abzurufen, sind außer dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern sonstige Polizeibehörden der Länder, der Bundesgrenzschutz sowie die mit der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben betrauten Behörden der Zollverwaltung und das Zollkriminalamt berechtigt. In den nach § 34 zu erlassenden Errichtungsanordnungen ist für jede automatisierte Datei des polizeilichen Informationssystems festzulegen, welche Behörden berechtigt sind, Daten einzugeben und abzurufen. Für die Eingabe gelten die §§ 7 bis 9 entsprechend.

(3) Nur die Behörde, die Daten zu einer Person eingegeben hat, ist befugt, diese zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen. Hat ein Teilnehmer des polizeilichen Informationssystems Anhaltspunkte dafür, daß Daten unrichtig sind, teilt er dies umgehend der eingebenden Behörde mit, die verpflichtet ist, diese Mitteilung unverzüglich zu prüfen und erforderlichenfalls die Daten unverzüglich zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen. Sind Daten zu einer Person gespeichert, kann jeder Teilnehmer des polizeilichen Informationssystems weitere Daten ergänzend eingeben.

(4) Das Auswärtige Amt ist zum Abruf der Fahndungsausschreibungen zur Festnahme und Aufenthaltsermittlung berechtigt, soweit dies für die Auslandsvertretungen in ihrer Eigenschaft als Paßbehörden erforderlich ist.

(5) Die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens ist für andere Behörden nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 und 3 des Bundesdatenschutzgesetzes zur Erfüllung vollzugspolizeilicher Aufgaben mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern und der Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder 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.

(6) Werden beim Bundeskriminalamt Daten abgerufen, hat es bei durchschnittlich jedem zehnten Abruf für Zwecke der Datenschutzkontrolle den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der aufgerufenen Datensätze ermöglichen, sowie die für den Abruf verantwortliche Dienststelle zu protokollieren. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage verwendet werden, es sei denn, es liegen Anhaltspunkte dafür vor, daß ohne ihre Verwendung die Verhinderung oder Verfolgung einer schwerwiegenden Straftat gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Protokolldaten sind nach

zwölf Monaten zu löschen. Das Bundeskriminalamt trifft die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes.

§ 12

Datenschutzrechtliche Verantwortung im polizeilichen Informationssystem

(1) Das Bundeskriminalamt hat als Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund die Einhaltung der Regelungen zur Zusammenarbeit und zur Führung des polizeilichen Informationssystems zu überwachen.

(2) Im Rahmen des polizeilichen Informationssystems obliegt die datenschutzrechtliche Verantwortung für die bei der Zentralstelle gespeicherten Daten, namentlich für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit oder Aktualität der Daten, den Stellen, die die Daten unmittelbar eingeben. Die verantwortliche Stelle muß feststellbar sein. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs im automatisierten Verfahren trägt der Empfänger.

(3) Die Datenschutzkontrolle obliegt nach § 24 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Die von den Ländern in das polizeiliche Informationssystem eingegebenen Datensätze können auch von den jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben in den Ländern kontrolliert werden, soweit die Länder nach Absatz 2 verantwortlich sind. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz arbeitet insoweit mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz zusammen.

(4) Für Schadensersatzansprüche des Betroffenen nach § 7 des Bundesdatenschutzgesetzes haftet das Bundeskriminalamt. Ist das Bundeskriminalamt zum Ersatz des Schadens verpflichtet und ist der Schaden der datenschutzrechtlichen Verantwortung einer anderen Stelle zuzurechnen, ist diese dem Bundeskriminalamt zum Ausgleich verpflichtet.

(5) Dem Betroffenen ist nach § 19 des Bundesdatenschutzgesetzes Auskunft zu erteilen. Diese erteilt das Bundeskriminalamt im Einvernehmen mit der Stelle, die die datenschutzrechtliche Verantwortung nach Absatz 2 trägt. erteilt ein Landeskriminalamt Auskunft aus seinem Landessystem, kann es hiermit einen Hinweis auf einen vom Land im polizeilichen Informationssystem eingegebenen Datensatz verbinden.

§ 13

Unterrichtung der Zentralstelle

(1) Die Landeskriminalämter übermitteln dem Bundeskriminalamt nach Maßgabe der Rechtsverordnung zu § 7 Abs. 6 die zur Erfüllung seiner Aufgaben als Zentralstelle erforderlichen Informationen. Die Verpflichtung der Landeskriminalämter nach Satz 1 kann im Benehmen mit dem Bundeskriminalamt auch von anderen Polizeibehörden des Landes erfüllt werden. Die Justiz- und Verwaltungsbehörden der Länder teilen dem jeweils zuständigen Landeskriminalamt unverzüglich den Beginn, die Unterbrechung und die Beendigung von Freiheitsentziehungen mit, die wegen des Verdachts oder des Nachweises einer rechtswidrigen Tat von einem Richter angeordnet worden sind.

(2) Das Bundeskriminalamt legt im Benehmen mit den Landeskriminalämtern Einzelheiten der Informationsübermittlung fest.

(3) Absatz 1 Satz 1 gilt entsprechend für die Polizeien des Bundes, soweit die Informationen Vorgänge betreffen, die sie in eigener Zuständigkeit bearbeiten. Satz 1 gilt im Bereich des Zolls nur für den Grenzollendienst, soweit dieser auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 68 des Bundesgrenzschutzgesetzes grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Die Informationsübermittlung der übrigen Zollbehörden an das Bundeskriminalamt richtet sich nach den Vorschriften der Abgabenordnung und des Finanzverwaltunggsgesetzes.

(4) Für die im Rahmen seiner Aufgaben nach den §§ 3 bis 6 gewonnenen Informationen gelten für das Bundeskriminalamt die Unterrichtungspflichten nach Absatz 1 Satz 1 entsprechend.

(5) Behörden und sonstige öffentliche Stellen können von Amts wegen an das Bundeskriminalamt personenbezogene Daten übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle erforderlich ist. Erfolgt die Übermittlung auf Ersuchen des Bundeskriminalamtes, trägt dieses die Verantwortung.

(6) Die Verantwortlichkeit für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt die übermittelnde Stelle.

Unterabschnitt 2

Internationale Zusammenarbeit

§ 14

Befugnisse bei der Zusammenarbeit im internationalen Bereich

(1) Das Bundeskriminalamt kann an Polizei- und Justizbehörden sowie an sonstige für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständige öffentliche Stellen anderer Staaten sowie zwischen- und überstaatliche Stellen, die mit Aufgaben der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befaßt sind, personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies erforderlich ist

1. zur Erfüllung einer ihm obliegenden Aufgabe,
2. zur Verfolgung von Straftaten und zur Strafverfolgung nach Maßgabe der Vorschriften über die internationale Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten oder
3. zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Gleiches gilt, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen.

(2) Mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern kann das Bundeskriminalamt gespeicherte nicht personenbezogene Daten, die der Suche nach Sachen dienen (Sachfahndung), für zentrale Polizeibehörden anderer Staaten nach Maßgabe zwischenstaatlicher Vereinbarungen zum Abruf im automatisierten Verfahren zur Sicherstellung von gestohlenen, unterschlagenen oder sonst abhanden gekommenen Sachen bereithalten.

(3) Für Daten, die zu Zwecken der Fahndung nach Personen oder der polizeilichen Beobachtung gespeichert

sind, ist die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens nach Absatz 2 mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern im Benehmen mit den Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder zulässig, soweit

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Abrufe zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung sowie zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich sind,
2. diese Form der Datenübermittlung unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen wegen der Vielzahl der Übermittlungen oder wegen ihrer besonderen Eilbedürftigkeit angemessen ist und
3. der Empfängerstaat des Übereinkommen des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 ratifiziert hat oder ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist und eine Kontrollinstanz besteht, die die Gewährleistung des Datenschutzes unabhängig überwacht.

Wird das Abrufverfahren für einen längeren Zeitraum als drei Monate eingerichtet, bedarf die Vereinbarung der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, daß er die Daten für Ausschreibungen in eigenen Fahndungsdateien nur nach Vorliegen eines Rechtshilfeersuchens nutzen darf.

(4) Die regelmäßige, im Rahmen einer systematischen Zusammenarbeit erfolgende Übermittlung personenbezogener Daten an internationale Datenbestände ist zulässig nach Maßgabe völkerrechtlicher Verträge, die der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes bedürfen.

(5) Das Bundeskriminalamt kann als Nationales Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation personenbezogene Daten an das Generalsekretariat der Organisation unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 übermitteln, soweit dies zur weiteren Übermittlung der Daten an andere Nationale Zentralbüros oder an die in Absatz 1 genannten Stellen geboten oder zu Zwecken der Informationssammlung und Auswertung durch das Generalsekretariat erforderlich ist.

(6) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten an Dienststellen der Stationierungstreitkräfte im Rahmen des Artikels 3 des Zusatzabkommens zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte vom 3. August 1959 (BGBl. 1961 II S. 1183) übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in deren Zuständigkeit liegenden Aufgaben erforderlich ist.

(7) Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt das Bundeskriminalamt. § 10 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend. Das Bundeskriminalamt hat die Übermittlung und ihren Anlaß aufzuzeichnen. Der Empfänger personenbezogener Daten ist darauf hinzuweisen, daß sie nur zu dem Zweck genutzt werden dürfen, zu dem sie übermittelt worden sind. Ferner ist ihm der beim Bundeskriminalamt vorgesehene Lösungszeitpunkt mitzuteilen. Die Übermittlung personenbezogener Daten unterbleibt, so-

weit Grund zu der Annahme besteht, daß durch sie gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes verstoßen würde. Die Übermittlung unterbleibt außerdem, wenn durch sie schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden, insbesondere, wenn im Empfängerland ein angemessener Datenschutzstandard nicht gewährleistet wäre.

§ 15

Ausschreibungsbefugnisse bei der Zusammenarbeit im internationalen Bereich

(1) Das Bundeskriminalamt kann auf ein der Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung dienendes Ersuchen einer zuständigen Behörde eines ausländischen Staates

1. eine Person, hinsichtlich derer die Anordnung von Auslieferungshaft zulässig erscheint, zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
2. andere Personen zur Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
3. eine Person sowie amtliche Kennzeichen von Kraftfahrzeugen zur polizeilichen Beobachtung ausschreiben und
4. Verfahren zur Feststellung der Identität von Personen durchführen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 Nr. 2, 3 und 4 sind nur zulässig, wenn sie bei dem zugrundeliegenden Sachverhalt auch nach deutschem Recht zulässig wären.

(3) Das Bundeskriminalamt holt in Fällen des Absatzes 1, denen besondere Bedeutung in politischer, tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung zukommt, zuvor die Bewilligung des Bundesministeriums der Justiz ein.

(4) Das Bundeskriminalamt kann auf Ersuchen der in § 14 Abs. 1 genannten Behörden

1. vermißte Minderjährige, die der Obhut des Sorgeberechtigten entzogen worden sind oder sich dieser entzogen haben, und Personen, bei denen eine Ingewahrsamnahme zum Schutz gegen eine Gefahr für ihren Leib oder ihr Leben erforderlich ist, insbesondere weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet, zur Ingewahrsamnahme ausschreiben,
2. Vermißte, soweit sie nicht in Gewahrsam genommen werden sollen, zur Aufenthaltsermittlung ausschreiben,
3. eine Person zur polizeilichen Beobachtung ausschreiben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird und dies zur Verhütung solcher Straftaten erforderlich ist.

(5) Ausschreibungen nach Absatz 1 Nr. 2 und 3 und Absatz 4 Nr. 3 bedürfen der Anordnung durch den Richter, soweit sie auf Grund des Ersuchens eines Staates erfolgen, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union ist. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat. Für das Verfahren in den Fällen von Satz 1 gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Soweit Maßnahmen nach Absatz 1 Nr. 3 und Absatz 4 keiner richterlichen Anordnung bedürfen, werden sie durch den Leiter der jeweils zuständigen Abtei-

lung des Bundeskriminalamtes angeordnet. Die Anordnung ist aktenkundig zu machen.

(6) Anordnungen nach Absatz 1 Nr. 3 und Absatz 4 sind auf höchstens ein Jahr zu befristeten. Spätestens nach Ablauf von sechs Monaten ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen. Die Verlängerung der Laufzeit über insgesamt ein Jahr hinaus bedarf der erneuten Anordnung.

(7) Besondere Regelungen auf Grund völkerrechtlicher Verträge bleiben unberührt.

(8) Das Bundeskriminalamt kann bei Warnmeldungen von Sicherheitsbehörden anderer Staaten eine Person zur Ingewahrsamnahme ausschreiben, wenn und solange die Ingewahrsamnahme unerlässlich ist, um eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder wesentliche Vermögenswerte abzuwehren, und die Zuständigkeit eines Landes nicht festgestellt werden kann. Absatz 5 Satz 3 bis 5 und Absatz 6 gelten entsprechend. Die Innenministerien und Senatsinverwaltungen der Länder sind unverzüglich zu unterrichten.

Unterabschnitt 3

Strafverfolgung und Datenspeicherung für Zwecke künftiger Strafverfahren

§ 16

Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung

(1) Werden Bedienstete im Rahmen der Befugnisse des Bundeskriminalamtes aus Gründen der Strafverfolgung tätig, dürfen, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für deren Leib, Leben oder Freiheit unerlässlich ist, ohne Wissen der Betroffenen im Beisein oder in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Einsatz des Bediensteten das innerhalb oder außerhalb einer Wohnung nicht öffentlich gesprochene Wort mit technischen Mitteln abgehört und aufgezeichnet und Lichtbilder und Bildaufzeichnungen hergestellt werden.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 werden durch den Präsidenten des Bundeskriminalamtes oder seinen Vertreter angeordnet.

(3) Personenbezogene Informationen, die durch den Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung von nicht offen ermittelnden Bediensteten erlangt werden, dürfen außer für den in Absatz 1 genannten Zweck nur zur Abwehr einer sonstigen, im Einzelfall bestehenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder erhebliche Sach- oder Vermögenswerte oder im Rahmen eines Strafverfahrens zu Beweis Zwecken nur zur Aufklärung einer in § 100a der Strafprozeßordnung bezeichneten Straftat verwendet werden. Wurden die personenbezogenen Informationen in oder aus einer Wohnung erlangt, so dürfen sie im Strafverfahren zu Beweis Zwecken nur verwendet werden, soweit sie zur Verfolgung einer Straftat nach den §§ 211, 212, 239a, 239b oder § 316c des Strafgesetzbuches oder einer der in § 100a Satz 1 Nr. 4 der Strafprozeßordnung bezeichneten Straftaten erforderlich sind und ein Vorsitzender Richter einer Strafkammer des Landgerichts, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat, zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme festgestellt hat.

1658

Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 10. Juli 1997

(4) Nach Abschluß der Maßnahmen sind die nach Absatz 1 hergestellten Aufzeichnungen unverzüglich zu löschen, es sei denn, sie werden für die in Absatz 3 genannten Zwecke noch benötigt.

(5) Von den getroffenen Maßnahmen nach Absatz 1 sind die Beteiligten zu benachrichtigen, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks, der öffentlichen Sicherheit, von Leib oder Leben einer Person sowie der Möglichkeit der weiteren Verwendung eines eingesetzten nicht offen ermittelnden Bediensteten geschehen kann.

§ 17

Unterstützung der Polizeibehörden der Länder bei der Strafverfolgung

(1) Zur Unterstützung von Strafverfolgungsmaßnahmen kann das Bundeskriminalamt 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 unberührt.

(2) Die oberste Landesbehörde ist unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 18

Koordinierung bei der Strafverfolgung

(1) 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 Bundeskriminalamt 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.

(2) Zuständig für die Durchführung der einem Land nach Absatz 1 übertragenen Aufgaben ist das Landeskriminalamt. Die oberste Landesbehörde kann an Stelle des Landeskriminalamtes eine andere Polizeibehörde im Land für zuständig erklären.

§ 19

Amtshandlungen, Unterstützungspflichten der Länder

(1) Vollzugsbeamte des Bundes und der Länder können in den Fällen des § 4 Abs. 1 und 2 und des § 18 Abs. 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes Amtshandlungen vornehmen. Sie sind insoweit Hilfsbeamte der zuständigen Staatsanwaltschaft, wenn sie mindestens vier Jahre dem Polizeivollzugsdienst angehören. Sie unterrichten die örtlichen Polizeidienststellen rechtzeitig über Ermittlungen in deren Zuständigkeitsbereich, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen. Zu den Ermittlungshandlungen sollen, soweit es zweckmäßig ist, Beamte der örtlich zuständigen Polizeidienststellen hinzugezogen werden.

(2) Die polizeilichen Dienststellen des Bundes und der Länder geben dem Bundeskriminalamt in Fällen, in denen es im Rahmen seiner Zuständigkeit ermittelt, sowie den

von ihm gemäß § 17 Abs. 1 entsandten Beamten Auskunft und gewähren Akteneinsicht. Das gleiche gilt für die nach § 18 Abs. 1 tätig werdenden Polizeibeamten der Länder.

(3) Die örtlich zuständigen Polizeidienststellen gewähren Beamten des Bundeskriminalamtes oder, im Falle einer Zuweisung nach § 18 Abs. 1, eines anderen Landes, die Ermittlungen durchführen, personelle und sachliche Unterstützung.

(4) Polizeivollzugsbeamte des Bundeskriminalamtes können im Zuständigkeitsbereich eines Landes tätig werden, wenn das jeweilige Landesrecht es vorsieht.

§ 20

Datenspeicherung für Zwecke künftiger Strafverfahren

Unter den Voraussetzungen des § 8 kann das Bundeskriminalamt personenbezogene Daten, die es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung erlangt hat, für Zwecke künftiger Strafverfahren in Dateien speichern, verändern und nutzen.

Unterabschnitt 4

Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane

§ 21

Allgemeine Befugnisse

(1) Zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 5 kann das Bundeskriminalamt die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, soweit nicht dieses Gesetz die Befugnisse des Bundeskriminalamtes besonders regelt. Die zur Erfüllung der Aufgaben nach § 5 geregelten Befugnisse gelten nur im räumlichen Umfeld einer zu schützenden Person sowie in bezug auf Personen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß von ihnen Gefährdungen für die zu schützende Person ausgehen können. Die §§ 15 bis 20 des Bundesgrenzschutzgesetzes gelten entsprechend.

(2) Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß Straftaten begangen werden sollen, durch die die zu schützenden Personen oder Räumlichkeiten unmittelbar gefährdet sind, kann das Bundeskriminalamt

1. die Identität einer Person feststellen, wenn die Person sich in den zu schützenden Räumlichkeiten oder in unmittelbarer Nähe hiervon oder in unmittelbarer Nähe der zu schützenden Person aufhält und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist; § 23 Abs. 3 Satz 1, 2, 4 und 5 des Bundesgrenzschutzgesetzes gilt entsprechend,
2. verlangen, daß Berechtigungsscheine, Bescheinigungen, Nachweise oder sonstige Urkunden zur Prüfung ausgehändigt werden, soweit es zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderlich ist und der Betroffene auf Grund einer Rechtsvorschrift verpflichtet ist, diese Urkunden mitzuführen,
3. eine Person oder eine Sache durchsuchen, wenn sie sich in den zu schützenden Räumlichkeiten oder in unmittelbarer Nähe hiervon oder in unmittelbarer Nähe

der zu schützenden Person aufhält oder befindet und die Durchsuchung auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person oder Sache bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist; § 43 Abs. 3 bis 5 und § 44 Abs. 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes gelten entsprechend.

(3) Das Bundeskriminalamt kann erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 24 Abs. 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes vornehmen, wenn eine nach Absatz 2 Nr. 1 zulässige Identitätsfeststellung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist. Ist die Identität festgestellt, sind die im Zusammenhang mit der Feststellung angefallenen Unterlagen zu vernichten. Dies gilt nicht, wenn ihre weitere Aufbewahrung zur Verhütung von Straftaten gegen die zu schützenden Personen oder Räumlichkeiten erforderlich ist, weil der Betroffene verdächtig ist, eine solche Straftat begangen zu haben und wegen der Art oder Ausführung der Tat die Gefahr einer Wiederholung besteht oder wenn die weitere Aufbewahrung nach anderen Rechtsvorschriften zulässig ist. Sind die Unterlagen an andere Stellen übermittelt worden, sind diese über die erfolgte Vernichtung zu unterrichten.

(4) Das Bundeskriminalamt kann zur Abwehr einer Gefahr für die zu schützenden Personen oder Räumlichkeiten eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten.

(5) Das Bundeskriminalamt kann zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die zu schützenden Personen oder Räumlichkeiten eine Sache sicherstellen. Die §§ 48 bis 50 des Bundesgrenzschutzgesetzes gelten entsprechend.

(6) Das Bundeskriminalamt kann eine Wohnung ohne Einwilligung des Inhabers betreten und durchsuchen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer zu schützenden Person unerlässlich ist. Die Wohnung umfaßt die Wohn- und Nebenräume, Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume sowie anderes befriedetes Besitztum. § 46 des Bundesgrenzschutzgesetzes gilt entsprechend.

(7) Das Bundeskriminalamt kann eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat gegen die zu schützenden Personen oder Räumlichkeiten zu verhindern. § 40 Abs. 1 und 2, die §§ 41 und 42 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Bundesgrenzschutzgesetzes gelten entsprechend.

§ 22

Erhebung personenbezogener Daten

Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 5 erforderlich ist. § 21 Abs. 3 und 4 des Bundesgrenzschutzgesetzes gilt entsprechend.

§ 23

Besondere Mittel der Datenerhebung

(1) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Absatz 2 erheben über

1. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß von ihnen eine Straftat gegen Leib, Leben

oder Freiheit einer zu schützenden Person oder eine gemeingefährliche Straftat gegen eine der in § 5 genannten Räumlichkeiten verübt werden soll, oder

2. sonstige Personen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie, insbesondere als Kontakt- oder Begleitpersonen, mit einer der in Nummer 1 genannten Personen in einer Weise in Verbindung stehen oder treten werden, die erwarten läßt, daß die Maßnahme zur Verhütung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 beitragen wird,

und die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) Besondere Mittel der Datenerhebung sind

1. die planmäßig angelegte Beobachtung einer Person, die durchgehend länger als vierundzwanzig Stunden dauern oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll (längerfristige Observation),
2. der Einsatz technischer Mittel außerhalb der Wohnung in einer für den Betroffenen nicht erkennbaren Weise
 - a) zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen,
 - b) zum Abhören oder Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes und
3. der Einsatz von Personen, die nicht dem Bundeskriminalamt angehören und deren Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt Dritten nicht bekannt ist.

(3) Der Einsatz von besonderen Mitteln nach Absatz 2 darf, außer bei Gefahr im Verzug, nur durch den Leiter der für den Personenschutz zuständigen Abteilung des Bundeskriminalamtes oder dessen Vertreter angeordnet werden. Die Anordnung ist unter Angabe der maßgeblichen Gründe aktenkundig zu machen und auf höchstens einen Monat zu befristen. Die Verlängerung der Maßnahme bedarf einer neuen Anordnung. Die Entscheidung über die Verlängerung der Maßnahme darf in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 und 2 Buchstabe b nur durch den Richter getroffen werden. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Bundeskriminalamt seinen Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(4) Unterlagen, die durch Maßnahmen der in Absatz 2 genannten Art erlangt worden sind, sind unverzüglich zu vernichten, soweit sie für den der Anordnung zugrundeliegenden Zweck oder nach Maßgabe der Strafprozeßordnung zur Verfolgung einer Straftat nicht oder nicht mehr erforderlich sind.

(5) Nach Abschluß der in Absatz 2 Nr. 1 und 2 Buchstabe b bezeichneten Maßnahmen ist die Person, gegen die die Maßnahme angeordnet worden ist, zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme oder der öffentlichen Sicherheit geschehen kann. Die Unterrichtung durch das Bundeskriminalamt unterbleibt, wenn wegen des auslösenden Sachverhalts ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen geführt wird und durch die Unterrichtung der Untersuchungszweck gefährdet würde; die Entscheidung trifft die Staatsanwaltschaft.

1660

Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 10. Juli 1997

§ 24

Datenübermittlung an das Bundeskriminalamt

Behörden und sonstige öffentliche Stellen können von sich aus an das Bundeskriminalamt personenbezogene Daten übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes nach § 5 erforderlich ist. Eine Übermittlungspflicht besteht, wenn die Daten zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit erforderlich sind. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt die übermittelnde Stelle. Erfolgt die Übermittlung auf Ersuchen des Bundeskriminalamtes, trägt dieses die Verantwortung.

§ 25

Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

(1) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten verarbeiten und nutzen, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben zum Schutz von Mitgliedern von Verfassungsorganen erforderlich ist. Die Übermittlung der im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach § 5 gewonnenen Daten ist unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 14 zulässig.

(2) Die zur Erfüllung der Aufgaben nach § 5 erhobenen Daten sind in Dateien zu löschen und in Akten zu sperren, wenn sie für den der Erhebung zugrundeliegenden Zweck nicht mehr erforderlich sind. Dies gilt nicht, wenn sie zur Verfolgung von Straftaten oder nach Maßgabe des § 8 zur Verhütung oder zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten mit erheblicher Bedeutung benötigt werden.

Unterabschnitt 5**Zeugenschutz**

§ 26

Befugnisse

(1) Zur Erfüllung seiner Aufgabe nach § 6 kann das Bundeskriminalamt, soweit nicht dieses Gesetz die Befugnisse besonders regelt, die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit der Willensentschließung und -betätigung oder wesentliche Vermögenswerte der in § 6 genannten Personen abzuwehren. Die Maßnahmen können auch nach rechtskräftigem Abschluß des Strafverfahrens, in dem die Aussage erfolgt ist, fortgeführt werden; für den Fall, daß noch die Strafvollstreckung betrieben wird, sind die Maßnahmen im Einvernehmen mit der Strafvollstreckungsbehörde und im Falle fortdauernder Inhaftierung auch im Einvernehmen mit der Justizvollzugsbehörde durchzuführen. § 21 Abs. 2 bis 7, die §§ 22 bis 25 dieses Gesetzes sowie die §§ 15 bis 20 des Bundesgrenzschutzgesetzes gelten entsprechend.

(2) Von Maßnahmen des Bundeskriminalamtes, die nach Absatz 1 getroffen werden, sind die zuständigen Landeskriminalämter und die für die Strafverfolgung zuständige Staatsanwaltschaft unverzüglich zu unterrichten. Nach Erhebung der öffentlichen Klage ist das Gericht unverzüglich zu unterrichten, ob das Bundeskriminalamt Maßnahmen nach Absatz 1 durchführt. Sollen die Maßnahmen eingestellt werden, ist die Staatsanwaltschaft zu unterrichten.

Abschnitt 3

Gemeinsame Bestimmungen

§ 27

Übermittlungsverbote

Die Übermittlung nach den Vorschriften dieses Gesetzes unterbleibt, wenn

1. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, daß unter Berücksichtigung der Art der Daten und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen, oder
2. besondere bundesgesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen; die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.

Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für Übermittlungen an die Staatsanwaltschaften.

§ 28

Abgleich personenbezogener Daten mit Dateien

(1) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten mit dem Inhalt von Dateien, die es zur Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben führt oder für die es zur Erfüllung dieser Aufgaben Berechtigung zum Abruf hat, abgleichen, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß dies zur Erfüllung einer ihm obliegenden Aufgabe erforderlich ist. Es kann im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.

(2) Rechtsvorschriften über den Datenabgleich in anderen Fällen bleiben unberührt.

§ 29

Verarbeitung und Nutzung für die wissenschaftliche Forschung

(1) Das Bundeskriminalamt kann im Rahmen seiner Aufgaben bei ihm vorhandene personenbezogene Daten, wenn dies für bestimmte wissenschaftliche Forschungsarbeiten erforderlich ist, verarbeiten und nutzen, soweit eine Verwendung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist und das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen erheblich überwiegt.

(2) Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten an Hochschulen, andere Einrichtungen, die wissenschaftliche Forschung betreiben, und öffentliche Stellen übermitteln, soweit

1. dies für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten erforderlich ist,
2. eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist und
3. das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluß der Übermittlung erheblich überwiegt.

(3) Die Übermittlung der Daten erfolgt durch Erteilung von Auskünften, wenn hierdurch der Zweck der Forschungsarbeit erreicht werden kann und die Erteilung keinen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. Andernfalls kann auch Akteneinsicht gewährt werden. Die Akten können zur Einsichtnahme übersandt werden.

(4) Personenbezogene Daten werden nur an solche Personen übermittelt, die Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sind oder die zur Geheimhaltung verpflichtet worden sind. § 1 Abs. 2, 3 und 4 Nr. 2 des Verpflichtungsgesetzes findet auf die Verpflichtung zur Geheimhaltung entsprechende Anwendung.

(5) Die personenbezogenen Daten dürfen nur für die Forschungsarbeit verwendet werden, für die sie übermittelt worden sind. Die Verwendung für andere Forschungsarbeiten oder die Weitergabe richtet sich nach den Absätzen 2 bis 4 und bedarf der Zustimmung der Stelle, die die Daten übermittelt hat.

(6) Die Daten sind gegen unbefugte Kenntnisnahme durch Dritte zu schützen. Die wissenschaftliche Forschung betreibende Stelle hat dafür zu sorgen, daß die Verwendung der personenbezogenen Daten räumlich und organisatorisch getrennt von der Erfüllung solcher Verwaltungsaufgaben oder Geschäftszwecke erfolgt, für die diese Daten gleichfalls von Bedeutung sein können.

(7) Sobald der Forschungszweck es erlaubt, sind die personenbezogenen Daten zu anonymisieren. Solange dies noch nicht möglich ist, sind die Merkmale gesondert aufzubewahren, mit denen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person zugeordnet werden können. Sie dürfen mit den Einzelangaben nur zusammengeführt werden, soweit der Forschungszweck dies erfordert.

(8) Wer nach den Absätzen 2 bis 4 personenbezogene Daten erhalten hat, darf diese nur veröffentlichen, wenn dies für die Darstellung von Forschungsergebnissen über Ereignisse der Zeitgeschichte unerlässlich ist und das Bundeskriminalamt zugestimmt hat.

(9) Ist der Empfänger eine nicht-öffentliche Stelle, gilt § 38 des Bundesdatenschutzgesetzes mit der Maßgabe, daß die Aufsichtsbehörde die Ausführung der Vorschriften über den Datenschutz auch dann überwacht, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Verletzung dieser Vorschriften vorliegen oder wenn der Empfänger die personenbezogenen Daten nicht in Dateien verarbeitet.

§ 30

Weitere Verwendung von Daten

(1) Das Bundeskriminalamt kann bei ihm vorhandene personenbezogene Daten zur polizeilichen Aus- und Fortbildung oder zu statistischen Zwecken nutzen, soweit eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist. Gleiches gilt für die Übermittlung an die Landes kriminalämter zu kriminalstatistischen Zwecken. Die Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren.

(2) Das Bundeskriminalamt kann, wenn dies zur Vorgangsverwaltung oder zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns erforderlich ist, personenbezogene Daten speichern und ausschließlich zu diesem Zweck nutzen.

§ 31

Benachrichtigung über die Speicherung personenbezogener Daten von Kindern

Werden personenbezogene Daten von Kindern, die ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten erhoben worden sind, gespeichert, sind die Sorgeberechtigten zu unterrichten, sobald die Aufgabenerfüllung hierdurch nicht mehr gefährdet wird. Von der Unterrichtung kann abgesehen werden, solange zu besorgen ist, daß die Unterrichtung zu erheblichen Nachteilen für das Kind führt. Im Rahmen des polizeilichen Informationssystems obliegt diese Verpflichtung der dateneingebenden Stelle.

§ 32

Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten in Dateien

(1) Das Bundeskriminalamt hat die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.

(2) Das Bundeskriminalamt hat die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist oder ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. An die Stelle einer Löschung tritt eine Sperrung, wenn

1. Grund zu der Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person beeinträchtigt würden,
2. die Daten für laufende Forschungsarbeiten benötigt werden oder
3. eine Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist.

Gesperrte Daten dürfen nur für den Zweck übermittelt und genutzt werden, für den die Löschung unterblieben ist; sie dürfen auch übermittelt und genutzt werden, soweit dies zur Behebung einer bestehenden Beweisnot unerlässlich ist oder der Betroffene einwilligt.

(3) Das Bundeskriminalamt prüft bei der Einzelfallbearbeitung und nach festgesetzten Fristen, ob gespeicherte personenbezogene Daten zu berichtigen oder zu löschen sind. Die nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 festzulegenden Aussonderungsprüffristen dürfen bei Erwachsenen zehn Jahre, bei Jugendlichen fünf Jahre und bei Kindern zwei Jahre nicht überschreiten, wobei nach Zweck der Speicherung sowie Art und Schwere des Sachverhalts zu unterscheiden ist.

(4) In den Fällen von § 8 Abs. 4 dürfen die Aussonderungsprüffristen bei Erwachsenen fünf Jahre und bei Jugendlichen drei Jahre nicht überschreiten. Personenbezogene Daten der in § 8 Abs. 4 Satz 1 bezeichneten Personen können ohne Zustimmung des Betroffenen nur für die Dauer eines Jahres gespeichert werden. Die Speicherung für jeweils ein weiteres Jahr ist zulässig, soweit die Voraussetzungen des § 8 Abs. 4 Satz 1 weiterhin vorliegen. Die maßgeblichen Gründe für die Aufrechterhaltung der Speicherung nach Satz 3 sind aktienkundig zu machen. Die Speicherung nach Satz 2 darf jedoch insgesamt drei Jahre und bei Verhütung und Verfolgung von Straftaten nach § 129a des Strafgesetzbuches fünf Jahre nicht überschreiten.

1622

Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 10. Juli 1997

(5) Die Fristen beginnen mit dem Tag, an dem das letzte Ereignis eingetreten ist, das zur Speicherung der Daten geführt hat, jedoch nicht vor Entlassung des Betroffenen aus einer Justizvollzugsanstalt oder Beendigung einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Besserung und Sicherung. Die Speicherung kann über die in Absatz 3 Satz 2 genannten Fristen hinaus auch allein für Zwecke der Vorgangsverwaltung aufrechterhalten werden; in diesem Falle können die Daten nur noch für diesen Zweck oder zur Behebung einer bestehenden Beweisnot verwendet werden.

(6) Stellt das Bundeskriminalamt fest, daß unrichtige, zu löschende oder zu sperrende Daten übermittelt worden sind, ist dem Empfänger die Berichtigung, Löschung oder Sperrung mitzuteilen, wenn dies zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen erforderlich ist.

(7) Bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten an das Bundeskriminalamt als Zentralstelle außerhalb des polizeilichen Informationssystems teilt die anliefernde Stelle die nach ihrem Recht geltenden Löschungsverpflichtungen mit. Das Bundeskriminalamt hat diese einzuhalten. Die Löschung unterbleibt, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Daten für die Aufgabenerfüllung des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle, namentlich bei Vorliegen weitergehender Erkenntnisse, erforderlich sind, es sei denn, auch das Bundeskriminalamt wäre zur Löschung verpflichtet.

(8) Im Falle der Übermittlung nach Absatz 7 Satz 1 legt das Bundeskriminalamt bei Speicherung der personenbezogenen Daten in Dateien außerhalb des polizeilichen Informationssystems im Benehmen mit der übermittelnden Stelle die Aussonderungsfrist nach Absatz 3 oder Absatz 4 fest. Die anliefernde Stelle hat das Bundeskriminalamt zu unterrichten, wenn sie feststellt, daß zu löschende oder zu sperrende Daten übermittelt worden sind. Entsprechendes gilt, wenn die anliefernde Stelle feststellt, daß unrichtige Daten übermittelt wurden und die Berichtigung zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen oder zur Erfüllung der Aufgaben der anliefernden Stelle oder des Bundeskriminalamtes erforderlich ist.

(9) Bei in Dateien des polizeilichen Informationssystems gespeicherten personenbezogenen Daten obliegen die in den Absätzen 1 bis 6 genannten Verpflichtungen der Stelle, die die datenschutzrechtliche Verantwortung nach § 12 Abs. 2 trägt. Absatz 7 Satz 3 gilt für das zur Löschung verpflichtete Land entsprechend. In diesem Falle überläßt das Land dem Bundeskriminalamt die entsprechenden schriftlichen Unterlagen.

§ 33**Berichtigung, Sperrung und Vernichtung personenbezogener Daten in Akten**

(1) Stellt das Bundeskriminalamt die Unrichtigkeit personenbezogener Daten in Akten fest, ist dies in der Akte zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten. Bestreitet der Betroffene die Richtigkeit gespeicherter Daten und läßt sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen, sind die Daten entsprechend zu kennzeichnen.

(2) Das Bundeskriminalamt hat personenbezogene Daten in Akten zu sperren, wenn

1. die Speicherung der Daten unzulässig ist oder

2. aus Anlaß einer Einzelfallbearbeitung festgestellt wird, daß die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der dem Bundeskriminalamt obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist oder eine Löschungsverpflichtung nach § 32 Abs. 3 bis 5 besteht.

Die Akte ist zu vernichten, wenn sie insgesamt zur Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes nicht mehr erforderlich ist.

(3) Die Vernichtung unterbleibt, wenn

1. Grund zu der Annahme besteht, daß andernfalls schutzwürdige Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt würden, oder
2. die Daten für laufende Forschungsarbeiten benötigt werden.

In diesen Fällen sind die Daten zu sperren und die Unterlagen mit einem entsprechenden Sperrvermerk zu versehen.

(4) Gesperrte Daten dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gesperrt worden sind oder soweit dies zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder zur Abwehr einer erheblichen Gefahr unerläßlich ist.

(5) Anstelle der Vernichtung nach Absatz 2 Satz 2 sind die Akten an das zuständige Archiv abzugeben, sofern diesen Unterlagen bleibender Wert im Sinne des § 3 des Bundesarchivgesetzes zukommt.

(6) § 32 Abs. 6 bis 8 gilt entsprechend.

§ 34**Errichtungsanordnung**

(1) Das Bundeskriminalamt hat für jede bei ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben geführte automatisierte Datei mit personenbezogenen Daten in einer Errichtungsanordnung, die der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern bedarf, festzulegen:

1. Bezeichnung der Datei,
2. Rechtsgrundlage und Zweck der Datei,
3. Personenkreis, über den Daten gespeichert werden,
4. Art der zu speichernden personenbezogenen Daten,
5. Arten der personenbezogenen Daten, die der Erschließung der Datei dienen,
6. Anlieferung oder Eingabe der zu speichernden Daten,
7. Voraussetzungen, unter denen in der Datei gespeicherte personenbezogene Daten an welche Empfänger und in welchem Verfahren übermittelt werden,
8. Prüffristen und Speicherdauer,
9. Protokollierung.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist vor Erlaß einer Errichtungsanordnung anzuhören.

(2) Bei Dateien des polizeilichen Informationssystems bedarf die Errichtungsanordnung auch der Zustimmung der zuständigen Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder.

(3) Ist im Hinblick auf die Dringlichkeit der Aufgabenerfüllung eine Mitwirkung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Stellen nicht möglich, so kann das Bundeskriminalamt, in den Fällen des Absatzes 2 im Einvernehmen

mit den betroffenen Teilnehmern des polizeilichen Informationssystems, eine Sofortanordnung treffen. Das Bundeskriminalamt unterrichtet gleichzeitig unter Vorlage der Sofortanordnung das Bundesministerium des Innern. Das Verfahren nach den Absätzen 1 und 2 ist unverzüglich nachzuziehen.

(4) In angemessenen Abständen ist die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der Dateien zu überprüfen.

§ 35

Ergänzende Regelungen

Erleidet jemand bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes nach den §§ 4 bis 6 einen Schaden, so gelten die §§ 51 bis 56 des Bundesgrenzschutzgesetzes entsprechend.

§ 36

Erlaß von Verwaltungsvorschriften

Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen.

§ 37

Geltung des Bundesdatenschutzgesetzes

Bei der Erfüllung der Aufgaben nach den §§ 2, 3, 5 und 6 durch das Bundeskriminalamt finden die §§ 10, 13, 14 Abs. 1, 2 und 4, § 15 Abs. 1, 2 Satz 2 und 3, Abs. 3 bis 6, die §§ 16, 17, 18 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 sowie § 20 des Bundesdatenschutzgesetzes keine Anwendung.

§ 38

Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

In § 74 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das durch § 7 des Gesetzes vom 10. April 1995 (BGBl. I S. 485) geändert worden ist, wird nach Absatz 2 folgender Absatz angefügt:

„(3) Die Befugnisse des Bundeskriminalamtes zur Datenübermittlung, Ausschreibung und Identitätsfeststellung auf ausländisches Ersuchen richten sich nach § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 15 Abs. 1 bis 3 des Bundeskriminalamtgesetzes.“

Artikel 3

Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Das Bundesgrenzschutzgesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979) wird wie folgt geändert:

1. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 wird wie folgt gefaßt:

„3. das Bundeskriminalamt bei der Wahrnehmung seiner Schutzaufgaben nach § 5 des Bundeskriminalamtgesetzes.“

2. In § 62 Abs. 4 Satz 2 wird die Angabe „§ 19“ durch die Angabe „§ 19b“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung des Sorgerechts- übereinkommens-Ausführungsgesetzes

In § 3 Abs. 1 des Sorgerechtsübereinkommens-Ausführungsgesetzes vom 5. April 1990 (BGBl. I S. 701) wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 kann die zentrale Behörde auch die Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung durch das Bundeskriminalamt veranlassen.“

Artikel 5

Änderung des Bundesbeamtengesetzes

§ 36 Abs. 1 Nr. 7 des Bundesbeamtengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 479), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) geändert worden ist, wird wie folgt gefaßt:

„7. den Präsidenten des Bundeskriminalamtes.“

Artikel 6

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Die Anlage I (Bundesbesoldungsordnungen A und B) des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 1997 (BGBl. I S. 1065) wird wie folgt geändert:

In der Besoldungsgruppe B 4 wird bei der Amtsbezeichnung „Erster Direktor beim Bundeskriminalamt“ der Funktionszusatz „– als Leiter der beiden Hauptabteilungen –“ durch den Funktionszusatz „– als Leiter einer Hauptabteilung –“ ersetzt.

Artikel 7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 1997 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1973 (BGBl. I S. 704), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978), außer Kraft.

1664

Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 10. Juli 1997

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Berlin, den 7. Juli 1997

Der Bundespräsident
Roman Herzog

Der Bundeskanzler
Dr. Helmut Kohl

Der Bundesminister des Innern
Kanter

Der Bundesminister der Justiz
Schmidt-Jortzig

Literaturverzeichnis

- Aden*, Hartmut: Das Bundeskriminalamt: Intelligence-Zentrale oder Schaltstelle des bundesdeutsche Polizeisystems? in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (62), 1999, S. 6–17.
- Ahlf*, Ernst-Heinrich: Bundeskriminalamtgesetz, BKAG mit Erläuterungen, Stuttgart 2000.
- Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, Speyer 1985.
 - Polizeiliche Kriminalakten (KpS), Wiesbaden 1988.
- Albert*, Helmut: Das „Trennungsgebot“ – ein für die Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1995, S. 105–109.
- Albin*, Silke: Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2004, S. 71–73.
- Albrecht*, Hans-Jörg/*Dosch*, Claudia/*Krüpe*, Christiane: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen: Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Freiburg im Breisgau 2003.
- Albrecht*, Horst: Im Dienst der Inneren Sicherheit: Die Geschichte des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden 1988.
- Albrecht*, Peter-Alexis/*Fabricius* Dirk: Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien: Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, Frankfurt am Main, 2007.
- Altwater*, Gerhard: Das 34. Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2003, S. 179–184.
- Amelung*, Knut: Informationsbeherrschungsrechte im Strafprozess: dogmatische Grundlagen individualrechtlicher Beweisverbote, Berlin 1990.
- Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltsvereins: Strafverteidigung im Rechtsstaat: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltsvereins, 1. Auflage, Baden-Baden, 2009.
- Artzt*, Matthias: Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen, Frankfurt a. M. 2000.
- Bäcker*, Matthias: Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, Berlin, 2009.
- Backes*, Ott/*Gusy*, Christoph: Wer kontrolliert die Telefonüberwachung? Eine empirische Untersuchung zum Richtervorbehalt bei der Telefonüberwachung, Frankfurt am Main 2003.

- Wer kontrolliert die Telefonüberwachung? Eine empirische Untersuchung von Richtervorbehalten bei Telefonüberwachungen. – Dokumentation“ Strafverteidiger (StV), 2003, S. 249–252.
- Bader*, Markus: Das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2009, S. 2853–2856.
- Bahners*, Patrick/*Müller*, Reinhard: Wie viele Sicherheitsgesetze überlebt der Rechtsstaat: Im Gespräch: Wolfgang Schäuble und Winfried Hassemer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 2009, Nr. 59, 11.03.2009.
- Bakker*, Schut/*Pieter*, Hermann: Politische Verteidigung in Strafsachen: eine Fallstudie des von 1972–1977 in der Bundesrepublik Deutschland geführten Strafverfahrens gegen Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Ulrike Meinhof, Holger Meins, Jan Carl Raspe, Kiel 1986.
- Bär*, Wolfgang: Anmerkung zum Urteil des LG Hamburg: Überwachung von Internettelefonaten mit VoIP (sog. Quellen-TKÜ), in: MultiMedia und Recht (MMR), 2008, S. 425–427.
- BGH-Ermittlungsrichter: Online-Durchsuchung eines Computers, in: MultiMedia und Recht (MMR) 2007, S. 175–177.
- Baum*, Gerhard Rudolf/*Schantz*, Peter: Die Novelle des BKA-Gesetzes – eine rechtspolitische und verfassungsrechtliche Kritik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2008, S. 137–140.
- Baumann*, Fritz-Achim: Verfassungsschutz und Polizei: Trennungsgebot und Pflicht zur Zusammenarbeit, in: Anwalt des Rechtsstaates: Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburtstag, hrsg. von Franz Josef Düwell, S. 299–308, Köln 1997.
- Baumann*, Karsten: Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot?: Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2005, S. 798–805.
- Beck*, Martin: Das Dickicht der Dienste: Der Einfluss des Verfassungsschutzes in § 129a-Verfahren, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (89), 2008, S. 58–63.
- Benfer*, Jost: Rechtseingriffe von Polizei und Staatsanwaltschaft: Voraussetzungen und Grenzen, 3. Auflage, München 2005.
- Benöhr*, Susanne: Wir kriegen euch alle – früher oder später!: Ein Plädoyer für die unverzügliche Etablierung eines Weltgerichtshofs, in: Forum Recht (FoR), 2002, S. 53–56.
- Beulke*, Werner: Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote im Spannungsfeld zwischen den Garantien des Rechtsstaates und der effektiven Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus, in: Juristische Ausbildung (JURA), 2008, S. 653–666.
- Strafprozessrecht, 11. Auflage, Heidelberg 2010.
- Beulke*, Werner/*Swoboda*, Sabine: Trennscheibenanordnung „zum Schutz“ des Strafverteidigers bei Verteidigerbesuchen im Strafvollzug? – Besprechung des Beschlusses des BGH vom 3.2.2004, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2005, S. 67–72.

- Beulke* Werner/*Wessels*, Johannes: Strafrecht, Allgemeiner Teil: die Straftat und ihr Aufbau, 41. Auflage, Heidelberg 2011.
- Biermann*, Kai: Die Leimruten des BKA, in: Die ZEIT Online, 2009, 30.06.2009.
- Bindel*, Frank-Michael: Verhältnis Staatsanwaltschaft (StA) – Polizei, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1994, S. 165–174.
- Bittmann*, Folker: Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSStZ), 2010, S. 13–17.
- Grundrechtsschutz durch vermehrte Eingriffe und überbordende Bürokratie – Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neureglung der Telekommunikationsüberwachung u. a., in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 2007, S. 115–120.
- Bittner*, Jochen: Der Terroristenjäger – Jörg Ziercke, neuer Chef des Bundeskriminalamts, gilt als brillanter Polizist. Er fordert mehr Rechte für die Ermittler, in: DIE ZEIT, 2004, Nr. 16, 07.04.2004.
- Blankenburg*, Erhard/*Sessar*, Klaus/*Steffen*, Wiebke: Die Staatsanwaltschaft im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle, Berlin 1978.
- Blümel*, Karl-Heinz/*Drewes*, Michael/*Malmberg*, Karl Magnus/*Walter*, Bernd: Bundespolizeigesetz: BPolG – Zwangsanwendungen nach Bundesrecht: VwVG/UZwG, 3. Auflage, Stuttgart 2006.
- Böckenförde*, Thomas: Auf dem Weg zur elektronischen Privatsphäre: Zugleich Besprechung von BVerfG, Urteil v. 27.2.2008 – „Online-Durchsuchung“, in: Juristenzeitung (JZ), 2008, S. 925–939.
- Die Ermittlung im Netz: Möglichkeiten und Grenzen neuer Erscheinungsformen strafprozessualer Ermittlungstätigkeit, Tübingen 2003.
- Bonß*, Wolfgang: Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit, in: Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, hrsg. von Ekkehard Lippert. S. 21–41, Opladen 1997.
- Bordien*, Hans Peter: „Sicherungsgruppe Bonn“: Die „Schutzpolizei“ des Bundeskriminalamtes, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (42), 1992, S. 33–35.
- Borgs-Maciejewski*, Hermann/*Ebert*, Frank: Das Recht der Geheimdienste: Kommentar zum Bundesverfassungsschutzgesetz (Gesetz über die Zusammen-Arbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes) sowie zum G 10 (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses – Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz), Stuttgart 1986.
- Böse*, Martin: Die Verwertung im Ausland gewonnener Beweismittel im deutschen Strafverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 114 (2002), S. 148–182.
- Bräutigam*, Margarete: Probleme der Sachleitungsbefugnis des Staatsanwaltes, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1992, S. 214–217.
- Brenner*, Gerhard: Zielfahnder – Verfolgung um die Welt: Die Gruppe Kriminalpolizei im Innenministerium plant die Einrichtung einer Zielfahndungsstelle, in: Öffentliche Sicherheit, 2000, S. 3–5.

- Brodersen*, Kilian: Das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2000, S. 2536–2542.
- Brüning*, Janique: Der Richtervorbehalt – ein zahloser Tiger? Über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Richtervorbehalts und seine Ineffizienz in der Praxis, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2006, S. 29–35.
- Der Richtervorbehalt im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Baden-Baden 2005.
- Bubnoff*, Eckart von: Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2002, S. 2672–2676.
- Bundeskriminalamt: Das Bundeskriminalamt – Das Profil, Wiesbaden 2008.
- Das Bundeskriminalamt – Fakten und Zahlen 2009, Wiesbaden 2009.
 - Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte: Dokumentation einer Kolloquienreihe, Wiesbaden 2008.
 - Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag: das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts, Wiesbaden 1998.
 - Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror: vom 2. bis 4. November 2004, Neuwied 2005.
- Busch*, Heiner: Es wächst zusammen ...: Zum Gemeinsame-Dateien-Gesetz, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (85), 2006, S. 52–59.
- INPOL-neu: Informatisierung des polizeilichen Alltags, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (76), 2003, S. 12–19.
- Busch*, Heiner/*Wörlein*, Jan: Terrorlisten vor den EU-Gerichten: Zum Stand der europäischen Rechtsprechung, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (87), 2007, S. 50–67.
- Cornelius*, Kai: Anmerkung zu BGH JZ 2007, 796, in: Juristenzeitung (JZ), 2007, S. 798–800.
- Dahs*, Hans: Das „Anti-Terroristen-Gesetz“ – eine Niederlage des Rechtsstaats, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1976, S. 2145–2151.
- Dalbkermeyer*, Birgit: Der Schutz des Beschuldigten vor identifizierenden und tendenziösen Pressemitteilungen der Ermittlungsbehörden, Frankfurt am Main 1994.
- Dams*, Carsten: Die Polizei in Deutschland 1945 -1989, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 2008, S. 9–14.
- Dannecker*, Gerhard: Festschrift für Harro Otto: Zum 70. Geburtstag am 1. April 2007, Köln 2007.
- Deckers*, Rüdiger/*Heusel*, Johanna: Strafbarkeit terroristischer Vorbereitungshandlungen – rechtsstaatlich nicht tragbar, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2008, S. 169–173.
- Dencker*, Friedrich: Das „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus“, in: Strafverteidiger (StV), 1987, S. 117–122.
- Kronzeuge, terroristische Vereinigung und rechtsstaatliche Strafgesetzgebung, in: Kritische Justiz (KritJ) 1987, S. 36–53.

- Denkowski*, Charles von: Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA: Kritische Anmerkungen zum zweiten Referentenentwurf, in: *Kriminalistik*, 2008, S. 410–416.
- Präventive TKÜ – Eine Staatsschutzklausel für Strukturermittlungen, in: *Kriminalistik*, 2004, S. 369–376.
 - Weitere Präventivbefugnisse für das BKA?, in: *Kriminalistik*, 2007, S. 292–298.
- Denninger*, Erhard: Die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 1981, S. 231–235.
- Prävention und Freiheit: Vortrag, gehalten am 11. Dezember 2007 im Rahmen des Gesamthemas „Der Umbau des Rechtsstaats“, 1. Auflage, Baden-Baden 2008.
- Denso*, Christian: Vom verbotenen Baum, in: *DIE ZEIT*, 2009, Nr. 16, 18.04.2009.
- Dickopf*, Paul/*Holle*, Rolf: Das Bundeskriminalamt, Bonn 1971.
- Diemer*, Herbert: Erhebungen des Generalbundesanwalts zur Klärung des Anfangsverdachts im Rahmen von ARP-Vorgängen, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTz)*, 2005, S. 666–669.
- Dienstbühl*, Dorothee: Kooperative Finanzierungssysteme des transnationalen Terrorismus: Konsequenzen für Deutschland, in: *Kriminalistik*, 2008, S. 365–371.
- Dietl*, Wilhelm: Die BKA-Story, München 2000.
- Dietl*, Wilhelm/*Hirschmann*, Kai/*Tophoven*, Rolf: Das Terrorismus-Lexikon: Täter, Opfer, Hintergründe, Frankfurt am Main 2006.
- DiETRICHs*, Otto: Die Koordinierungsgruppe „Terrorismusbekämpfung“: + Bericht des Bundesministers des Inneren über die Einrichtung einer „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT) beim Bundeskriminalamt, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (42), 1992, S. 24–32.
- Dolzer*, Rudolf/*Abraham*, Hans Jürgen: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2008.
- Dörschuck*, Michael: Polizeiliches Eingriffsrecht: Polizei- und strafverfahrensrechtliche Rechtsgrundlagen vollzugspolizeilicher Eingriffe, Villingen-Schwenningen 2000.
- Dreier*, Horst: Grundgesetz: Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2010.
- Dufner* Karl-Heinz: Verbindungsbeamte des BKA im Ausland – eine Erfolgsstory, in: *Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag: das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts*, hrsg. von Bundeskriminalamt. S. 259–268, Wiesbaden 1998.
- Düwell*, Franz Josef: Anwalt des Rechtsstaates: Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburtstag, Köln 1997.
- Düx*, Heinz: Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten – Statt „Feindstrafrecht“ globaler Ausbau demokratischer Rechte, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 2003, S. 189–195.

- Ehrenberg, Wolfgang/Frohne, Wilfried*: Doppelfunktionale Maßnahmen der Vollzugspolizei – Problematik der rechtlichen Einordnung, in: *Kriminalistik*, 2003, S. 737–750.
- Eisenberg, Ulrich*: *Beweisrecht der StPO: Spezialkommentar*, 7. Auflage, München 2011.
- *Kriminologie*, 6. Auflage, München 2005.
- Eisvogel, Alexander*: Terroristische Bedrohungspotentiale und die Schwierigkeiten, ihnen wirksam zu begegnen, in: *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*, hrsg. von Kurt Graulich. S. 57–67, Berlin 2007.
- Epping, Volker/Hilgruber, Christian*: *Beck'scher Online-Kommentar GG*, Edition 14, München 2012.
- Erbs, Georg/Kohlhaas, Max*: *Strafrechtliche Nebengesetze: AWG*, 188. EL, München 2012.
- *Strafrechtliche Nebengesetze: BKAG*, 188 EL, München 2012.
- Ernesti, Günter*: Informationsverbund Justiz – Polizei, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSZ)*, 1983, S. 57–63.
- Eser, Albin*: *Festschrift für Lutz Meyer-Goßner zum 65. Geburtstag*, München 2001.
- Esser, Robert*: Mindeststandards einer Europäischen Strafprozessordnung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in: *Strafverteidiger-Forum (StraFo)*, 2003, S. 335–344.
- Federle, Markus Alexander*: Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act der USA (RCO) – Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse?: Ein Rechtsvergleich, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 110 (1998), S. 767–795.
- Fehn, Bern Josef/Lenz, Jürgen/Minnemann, Rainer/Wamers, Paul*: *Zollfahndungsdienstgesetz: ZfdG; Handkommentar*, 1. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Felske, Karsten*: *Kriminelle und terroristische Vereinigungen – §§ 129, 129a StGB: Reformdiskussion und Gesetzgebung seit dem 19. Jahrhundert*, 1. Auflage, Baden-Baden 2002.
- Fischer, Gerhard/Hitz, Fredi/Bern, Walter*: *Bundesgrenzschutzgesetz: BGSg*, 2. Auflage, Stuttgart 1996.
- Fischer, Robert*: Die Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen. Grundsätzliche Bemerkungen zu dem vorliegenden Regierungsentwurf, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1969, S. 449–454.
- Fischer, Thomas*: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, 58. Auflage, München 2011.
- Formann, Gunnar*: *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof: Kompetenz und Organisation der Bundesanwaltschaft zwischen Bundesstaat und Gewaltenteilung*, Hamburg 2004.
- Forstnhäusler, Dieter*: Organisation der OK-Bekämpfung: Eine kritische Auseinandersetzung mit beabsichtigten Organisationsänderungen, in: *Kriminalistik*, 1999, S. 738–744.

- Frank, Christoph/Titz, Andrea*: Die Kronzeugenregelung zwischen Legalitätsprinzip und Rechtsstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2009, S. 137–140.
- Frank, Henning*: Staatsanwälte als politische Beamte, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1987, S. 449.
- Frisch, Wolfgang*: Festschrift für Hans-Jürgen Bruns zum 70. Geburtstag, Köln 1978.
- Füllkrug, Michael*: Neue Formen der Kriminalitätsbekämpfung und ihre Auswirkungen auf das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1984, S. 193–95.
- Fürst, Martin*: Grundlagen und Grenzen der §§ 129, 129a StGB: zu Umfang und Notwendigkeit der Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes bei der Bekämpfung krimineller und terroristischer Vereinigungen, Frankfurt am Main 1989.
- Fußler, Klaus/Viertel, Katrin*: Der Anspruch auf Abschlußverfügung im Ermittlungsverfahren und seine Durchsetzung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSStZ), 1999, S. 116–120.
- Gade, Gunther Dietrich/Kieler, Marita*: Polizei und Föderalismus: Aufgabenfelder der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2008.
- Gadorosi, Holger*: INPOL-neu: Überführung in den Wirkbetrieb ab Mitte August 2003, in: Kriminalistik, 2003, S. 402–409.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Strafprozeß und Prävention: Entwurf einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Funktionenordnung, Tübingen 2003.
- Gaugele, Joche/Iken, Matthias/Röttger, Maike/Strunz, Claus*: Generalbundesanwältin fordert mehr Befugnisse im Kampf gegen den Terror, in: Hamburger Abendblatt, 2009, 14.03.09.
- Gazeas, Nikolaos/Grosse-Wilde, Thomas/Kießling, Alexandra*: Die neuen Tatbestände im Staatsschutzstrafrecht – Versuch einer ersten Auslegung der §§ 89a, 89b und 91 StGB, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSStZ), 2009, S. 593–604.
- Gebauer, Matthias*: Terror-Festnahme in Hamburg: Attas Kommilitone trainierte in Afghanistan, in: Der Spiegel, 2002, 10.10.2002.
- Gehrken, Jan*: Strafen für den Frieden: Das UN-Tribunal für Ex-Jugoslawien, in: Forum Recht (FoR), 2000, S. 94–97.
- Gerling, Rainer/Roßmann, Cordula*: Rechtsgrundlagen zur Rasterfahndung: Einführung und Auszüge aus den einschlägigen Gesetzen, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2001, S. 746–749.
- Gierhake, Katrin*: Zur geplanten Einführung neuer Straftatbestände wegen der Vorbereitung terroristischer Straftaten, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2008, S. 397–405.
- Gierhing, Heinz*: Politische Meinungsäußerung und die Tatmodalitäten des Werbens und der Unterstützung in den §§ 129, 129a StGB, in: Strafverteidiger (StV), 1983, S. 296–310.

- Glanzmann*, Roderich: Ehrengabe für Bruno Heusinger gewidmet von Mitgliedern des Bundesgerichtshofes, der Bundesanwaltschaft und der Rechtsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, München 1968.
- Glaser*, Michael/*Gedeon*, Bertolt: Dissonante Harmonie: zu einem künftigen „System“ strafprozessualer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, in: *Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA)*, 2007, S. 441–436.
- Gleß*, Sabine: Das Verhältnis von Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverböten und das Prinzip „locus regit actum“, in: *Festschrift für Gerald Grünwald zum siebzigsten Geburtstag*, hrsg. von Erich Samson, 1. Auflage, S. 197–212, Baden-Baden 1999.
- Die „Verkehrsfähigkeit von Beweisen“ im Strafverfahren, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 115 (2003), S. 131–152.
- Gleß*, Sabine/*Lüke*, Monika: Strafverfolgung über Grenzen hinweg – Formen der Zusammenarbeit europäischer Länder zur Kriminalitätsbekämpfung, in: *Juristische Ausbildung (JURA)*, 1998, S. 70–79.
- Göddeke*, Dieter: Neues Polizeigesetz in Bremen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2001, S. 1232–1234.
- Göppinger*, Hans/*Bock*, Michael: *Kriminologie*, 6. Auflage, München 2008.
- Görcke*, Hans-Helmuth: Weisungsgebundenheit und Grundgesetz, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 73 (1961), S. 561–613.
- Görgen*, Friedrich: Strafverfolgungs- und Sicherheitsauftrag der Polizei: Das organisationsrechtliche Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 1976, S. 59–63.
- Gössel*, Karl-Heinz: Überlegungen über die Stellung der Staatsanwaltschaft im rechtsstaatlichen Strafverfahren und über ihr Verhältnis zur Polizei, in: *Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA)*, 1980, S. 325–354.
- Gössner*, Rolf: „Innere Sicherheit“ im permanenten Ausnahmezustand: „Sicherheitsnetze“, „Anti-Terror-Pakete“ und Ausgrenzungspolitik, in: *Kriminalität und Sicherheit: Neue Herausforderungen für Städte und Gemeinden in der Präventions- und Polizeiarbeit*, hrsg. von Gerald Munier und Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2002.
- Das Antiterrorssystem, in: *Ossietzky*, 2007, Nr. 21.
- Einmal verdächtig, immer verdächtig. Göttinger SPUDOK-Skandal: BürgerInnen unter Dauerverdacht, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (64), 1999, S. 78–82.
- Das Anti-Terror-System: Politische Justiz im präventiven Sicherheitsstaat. *Terroristen & Richter*, Hamburg 1991.
- Götz*, Albrecht/*Tolzmänn*, Gudrun: *Bundeszentralregistergesetz: Kommentar: Zentralregister, Erziehungsregister und Gewerbezentralregister*, 4. Auflage, Stuttgart 2000.
- Grabitz*, Eberhard/*Hilf*, Manfred/*Nettesheim*, Martin: *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, München 2009.

- Graf*, Peter: Beck'scher Online-Kommentar Strafprozessordnung, Edition 13, München 2012.
- Gräßle-Münscher*, Josef: Der Tatbestand der kriminellen Vereinigung (Paragraph 129 StGB) aus historischer und systematischer Sicht, München 1982.
- Graulich*, Kurt: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung – Folgt der Auflösung der rechtlichen Angriffsform die Auflösung der rechtlichen Verteidigungsform?, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven, hrsg. von Kurt Graulich. S. 389–410, Berlin 2007.
- Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven, Berlin 2007.
- Griesbaum*, Rainer: Zum Verhältnis von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen islamistischen Terrorismus, in: Strafrecht und Justizgewährung: Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag, hrsg. von Rainer Griesbaum, Berlin 2006.
- Strafrecht und Justizgewährung: Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag, Berlin 2006.
- Groeben*, Hans von der/*Schwarze*, Jürgen/*Bardenhewer-Rating*, Angela: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden, 2003.
- Groß*, Karl-Heinz: Zur Notwendigkeit des strafrechtlichen Anfangsverdachts – Keine falschen Umkehrschlüsse aus § 152 Abs. 2 StPO, in: Festschrift für Hans Dahs, hrsg. von Gunter Widmaier. S. 249–265, Köln 2005.
- Groß*, Karl-Heinz/*Fünfsinn*, Helmut: Datenweitergabe im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1992, S. 105–112.
- Groß*, Rolf: Presserecht, 3. Auflage, Heidelberg 1999.
- Grützner*, Heinrich/*Pötz*, Paul-Günter: Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen: die für die Rechtsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland in Strafsachen maßgeblichen Bestimmungen, 2. Auflage, Heidelberg 2008.
- Gude*, Hubert: Terrorabwehr: Große Kaffeerunde, in: FOCUS, 2005, Nr. 18, 02.05.2005.
- Gusy*, Christoph: Das gesetzliche Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz, in: Die Verwaltung (DV) (24) 1991, S. 467–490.
- Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1987, S. 45–52.
 - Die Zentralstellenkompetenz des Bundes, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 1993, S. 1117–1128.
 - Polizei und Nachrichtendienste im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, in: Kritische Vierteljahresschrift (KritV), 1994, S. 242–251.
 - Präventionsstaat zwischen Rechtsgüterschutz und Abbau von Freiheitsrechten in Deutschland, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven, hrsg. von Kurt Graulich. S. 273–294, Berlin 2007.
 - Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage, Tübingen 2011.

- Haas*, Günter: Vorermittlungen und Anfangsverdacht, 1. Auflage, Berlin 2003.
- Hahn*, Carl: Die gesammten Materialien zu dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Einführungsgesetz zu demselben vom 27. Januar 1877, Berlin 1879.
- Hamm*, Rainer: Unzulässigkeit einer „verdeckten Online-Durchsuchung“, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2007, S. 932–933.
- Hanack*, Ernst-Walter: Festschrift für Peter Rieß zum 70. Geburtstag am 4. Juni 2002, Berlin 2002.
- Hannich*, Rolf/*Appl*, Ekkehard: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung: Mit GVG, EGGVG und EMRK (KK), 6. Auflage, München 2008.
- Harms*, Monika: Generalbundesanwältin fordert Vertrauen in Ermittlungsmaßnahmen, in: Leipziger Volkszeitung, 2008, 30.10.2008.
- Harrendorf*, Stefan: Verdeckte Online-Durchsuchung (Anm. zu BGH StV 2007, 115), in: Strafverteidiger-Forum (StraFo), 2007, S. 149–152.
- Hassemer*, Winfried: Das Symbolische am symbolischen Strafrecht, in: Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag: am 15. Mai 2001, hrsg. von Bernd Schünemann. S. 1001–1019, Berlin 2001.
- Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten – Thesen zu Art. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus (BT-Dr. 10/6286), in: Strafverteidiger (StV), 1986, S. 550–553.
 - Sicherheit durch Strafrecht: Eröffnungsvortrag Strafverteidigertag 24.3.2006. Frankfurt/M., Paulskirche, in: Strafverteidiger (StV), 2006, S. 321–332.
- Hebrok*, Tanja: Strukturermittlungen im Spannungsfeld von Effizienz der Strafverfolgung zum Rechtsschutz des Einzelnen: Dargestellt am Beispiel der Telekommunikationsüberwachungen, Aachen 2007.
- Hecker*, Wolfgang: Rechtsfragen der Aufgabenübertragung an den Bundesgrenzschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1998, S. 707–709.
- Hefendehl*, Roland: Organisierte Kriminalität als Begründung für ein Feind- oder Täterstrafrecht?, in: Strafverteidiger (StV), 2005, S. 156–161.
- Heghmanns*, Michael: Die prozessuale Rolle der Staatsanwaltschaft, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA), 2003, S. 433–450.
- Handbuch zum Strafverfahren, Rechtsstand: 1. Oktober 2007. 1. Kapitel Einleitung und Einstellung des Ermittlungsverfahrens von Jens Dallmeyer und Mathias Jahn, München 2008.
- Heintschel-Heinegg*, Bernd: Beck'scher Online-Kommentar StGB, Edition 18, München 2012.
- Hellmann*, Uwe: Strafprozessrecht, 2. Auflage, Berlin 2006.
- Helm*, Martin: Die Bildung terroristischer Vereinigungen – Auslegungsprobleme beim neuen § 129a StGB, in: Strafverteidiger (StV), 2006, S. 719–723.
- Helmers*, Gunnar: Zum Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB): Beispiel einer rechtsprinzipiell verfehlten Strafgesetzgebung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 121 (2009), S. 509–547.

- Helmrich*, Jan: Handelsunternehmen und Geldwäsche, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2009, S. 3686–3689.
- Hentschel*, Peter/*König*, Peter/*Dauer*, Peter: Straßenverkehrsrecht: Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrs-Ordnung, Fahrerlaubnis-Verordnung, Fahrzeug-Zulassungsverordnung, Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, Bußgeldkatalog, Gesetzesmaterialien, Verwaltungsvorschriften und einschlägige Bestimmungen des StGB und der Stopp, 40. Auflage, München 2009.
- Hessel*, Hans-Jürgen: Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (BKA-Gesetz): Kommentar, Hilden 1979.
- Hetzer*, Wolfgang: Die Flucht des Gesetzgebers in die polizeirechtliche Prävention, in: *Strafverteidiger-Forum (StraFo)*, 2005, S. 318–325.
- Geldwäsche und Terrorfinanzierung: Neue Gesetzesvorschläge zwischen Verspätung und Vollzug, in: *Kriminalistik*, 2008, S. 468–475.
 - Terrorbekämpfung jenseits der Verfassung?: Gefahrenabwehr durch das Bundeskriminalamt, in: *Kriminalistik*, 2005, S. 144–151.
- Hilbrans*, Sönke: Wir sehen uns sowieso in Karlsruhe? Der Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes, in: *Datenschutznachrichten (DANA)*, 2008, S. 60–64.
- Hilger*, Hans: Gedanken zu einem Aktenaufbewahrungsgesetz (AAG), in: *Festschrift für Lutz Meyer-Goßner zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Albin Eser. S. 755–770, München 2001.
- Vor(feld)ermittlung/Datenübermittlung, in: *Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger*, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner. S. 11–24, Heidelberg 2003.
- Hoeren*, Thomas/*Sieber*, Ulrich: *Handbuch Multimedia-Recht: Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs*, München 2009.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Ansätze, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 2002, S. 497–501.
- Hofmeyer*, Rainer: Bundeskriminalamt – Neue zentrale Positionierung, in: *Kriminalistik*, 1999, S. 249–250.
- Hohmann*, Olaf: Zur eingeschränkten Anwendbarkeit von § 129 StGB auf Wirtschaftsdelikte, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (wistra)*, 1992, S. 85–89.
- Holland*, Klaus: Landespolizeibeamte – Zugleich Hilfsbeamte des Generalbundesanwalts?, in: *Monatsschrift für deutsches Recht (MdR)*, 1973, S. 367.
- Holzberger*, Mark: Überwachen statt Schnarchen: Das Bundesverwaltungsamt mauert sich zur Schnittstelle für Polizei und Geheimdienste, in: *Bürgerrechte & Polizei, (CILIP)* (90), 2008, S. 62–65.
- Hornung*, Gerrit: Anmerkung zu BGH, CR 2007, 143: Keine Rechtsgrundlage für heimliche Ausforschung von Computern, in: *Computer und Recht (CR)*, 2007, S. 144–145.

- Huber*, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band 1. bis 8, Stuttgart 1957–1991.
- Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. 3. Auflage, Band 1 bis 5. Stuttgart 1978–1997.
- Hufelschulte*, Josef: Abschied per Video, in: FOCUS, 2007, Nr. 20, S. 37.
- Huff*, Martin: Notwendige Öffentlichkeitsarbeit der Justiz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2004, S. 403–407.
- Hwang*, Mungyu: Transnationale Strafverfolgung: eine vergleichende Studie zur Rolle und zu den Aufgaben des deutschen Bundeskriminalamtes (BKA) und des Koreanischen Nationalen Polizeipräsidiums (KNP), Tübingen 2011.
- Jäger*, Christian: Folter und Flugzeugabschuss – rechtsstaatliche Tabubrüche oder rechtsguterhaltende Notwendigkeiten? Zugleich ein Beitrag zur Entscheidung des EGMR im Fall Gäfgen gegen Deutschland, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 2008, S. 678–684.
- Jahn*, Matthias: Der Verdachtsbegriff im präventiv orientierten Strafprozess: Initiativ-, Vor- und Strukturermittlungen der Staatsanwaltschaft und ihre rechtsstaatliche gerichtliche Kontrolle, in: Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien: Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, hrsg. von Peter-Alexis Albrecht und Dirk Fabricius, S. 545–569, Frankfurt am Main 2007.
- Die Terroristen und ihr Recht – Zum Umgang des BGH mit der zweiten Generation der „RAF“, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2008, S. 3197–3199.
 - Evokationsrecht: Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, in: Juristische Schulung (JuS), 2008, S. 274–276.
 - Verbotene Vernehmungsmethoden und Geltung des Zweifelssatzes, in: Juristische Schulung (JuS), 2008, S. 836–838.
- Jahn*, Matthias/*Kudlich*, Hans: Die strafprozessuale Zulässigkeit der Online-Durchsuchung, in: Juristische Rundschau (JR), 2007, S. 57–61.
- Jakobs*, Günther: Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, in: HöchstRichterliche Rechtsprechung im Strafrecht (HRRS), 2004, S. 88–95.
- Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 97 (1985), S. 751–785.
 - Terroristen als Personen im Recht?, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 117 (2005), S. 839–849.
- Jarass*, Hans D./*Pieroth*, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 11. Auflage, München 2011.
- Jaschke*, Hans-Gerd: Geschichte der deutschen Polizei vor und nach 1945: Kontinuitäten und Brüche, in: Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte: Dokumentation einer Kolloquienreihe, hrsg. von Bundeskriminalamt, S. 37–57, Wiesbaden 2008.
- Jaufmann*, Harmut/*Ulrich*, Wolfgang: Die Sicherungsgruppe – „Schutzpolizei des BKA“, in: Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag: das Bundeskriminal-

amt am Ausgang des 20. Jahrhunderts, hrsg. von Bundeskriminalamt, S. 555–569, Wiesbaden 1998.

Jelpke, Ulla: Präventivkrieg gegen Grundrechte, in: *Ossietzky*, 2008, Nr. 17.

Jescheck, Hans-Heinrich/*Dreher*, Eduard: Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag: Am 29. April 1977, Berlin 1977.

Jescheck, Hans-Heinrich/*Weigend*, Thomas: Lehrbuch des Strafrechts: allgemeiner Teil, 5. Auflage. Berlin 1996.

Joecks, Wolfgang/*Miebach*, Klaus: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, München 2012.

Jortzig, Manuela/*Kunze*, Wolfgang: Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Ermittlungsbehörden, in: *Juristische Ausbildung (JURA)*, 1990, S. 294–300.

Kaimakow, Boris: Und was kommt noch? Die Terroristen sind zu allem bereit – gilt das auch für die Macht in Russland?, in: *der Freitag*, 2004, Nr. 38, 10.09.2004.

Kaiser, Günther: Kriminologie: ein Lehrbuch, 3. Auflage, Heidelberg 1996.

– Kriminologische Forschung in den achtziger Jahren, Freiburg i.Br. 1988.

Kant, Martina: „Evaluation“ der Schleierfahndung: Eine Auswertung polizeilicher (Selbst-)Erfahrungsberichte, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (77), 2004, S. 46–55.

– Außer Spesen nichts gewesen? Eine Bilanz der Rasterfahndung nach dem 11.9.2001, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (80), 2005, S. 13–20.

– Internet-Streifen: Recherchen ohne Verdacht im weltweiten Datennetz, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (71), 2002, S. 29–36.

Käbß, Robert: Die Einführung der präventiven Telekommunikationsüberwachung im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG), in: *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl)*, 2008, S. 225–234.

Katholnigg, Oskar: Strafgerichtsverfassungsrecht – Kommentar, 3. Auflage, Köln 1999.

Kaufmann, Philipp Konstantin: Terrorismus im Wandel – Auslegung des Begriff Terrorismus im Lichte des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG), in: *Juristische Ausbildung (JURA)*, 2011, S. 257–263.

Kauß, Udo: Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt 1989.

Kebir, Sabine: Schlechter Terror? Guter Terror? Zu lange wurde im Westen hinter den Attentätern eine unterstützenswerte Befreiungsfront vermutet, in: *der Freitag*, 2004, Nr. 38, 10.09.2004.

Keller, Rolf/*Griesbaum*, Rainer: Das Phänomen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)*, 1990, S. 416–420.

Kemper, Martin: Anforderungen und Inhalt der Online-Durchsuchung bei der Verfolgung von Straftaten, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 2007, S. 105–109.

- Kerl*, Hermann-Jürgen: Staatsanwaltschaft und Polizei (Über einen Versuch, die schriftliche Polizeivernehmung einzuführen, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1985, S. 3–8.
- Kern*, Eduard: Gerichtsverfassungsrecht: ein Studienbuch, 4. Auflage, München 1965.
- Kerner*, Hans-Jürgen/*Stierle*, Claudia/*Tiedtke*, Ingo: Kriminalitätsbekämpfung durch Behörden des Bundes: Ein Überblick über nationale, europäische und internationale Elemente, in: Kriminalistik, 2006, S. 292–304.
- Kersten*, Ulrich: Internationaler Terrorismus: Die polizeiliche Bekämpfung eines weltweiten Phänomens, in: Kriminalistik, 2002, S. 7–15.
- Kindhäuser*, Urs/*Neumann*, Ulfried/*Paeffgen* Hans-Ullrich: Strafgesetzbuch – Nomos Kommentar (NK), 3. Auflage, Baden-Baden 2004.
- Kintzi*, Heinrich: Staatsanwaltschaft – objektive Behörde und Anwalt des Staates, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1987, S. 457–464.
- Kisker*, Silke: Die Nichtanzeige geplanter Straftaten – §§ 138, 139 StGB: Reformdiskussion und Gesetzgebung seit 1870, Berlin 2002.
- Kissel*, Otto Rudolf/*Mayer*, Herbert: Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar [mit allen Novellierungen des GVG und EGGVG], 6. Auflage, München 2010.
- Klink*, Manfred: Konzepte zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, in: der Kriminalist, 2003, S. 341–346.
- Kluth*, Winfried: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007.
- Knemeyer*, Franz-Ludwig: Staatsanwaltschaft und Polizei – Einige kritische Anmerkungen zur herrschenden Meinung, in: Recht und Kriminalität: Festschrift für Friedrich-Wilhelm Krause zum 70. Geburtstag. hrsg. von Ellen Schlüchter, S. 471–483, Köln 1990.
- Polizei- und Ordnungsrecht: Lehr- und Arbeitsbuch mit Anleitungen für die Klausur, 11. Auflage, München 2007.
- Knemeyer*, Franz-Ludwig/*Deubert*, Michael: Kritische Überlegungen zum Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei/Polizei – Staatsanwaltschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1992, S. 3131–3135.
- Koch*, Hans-Joachim: Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit: Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden 2002.
- Koch*, Klaus C.: Telekommunikationsüberwachung: Feind hört mit, in: Süddeutsche Zeitung, 2009, 14.09.2009.
- Köhler*, Gerd Michael: Polizei und Staatsanwaltschaft – Eine Zwischenbilanz, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl), 2005, S. 613–615.
- Kohlhaas*, Max: Das Gesetz über die Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutzstrafsachen, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1970, S. 20–22.

- König*, Stefan: Wieder da: Die „große“ Kronzeugenregelung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2009, S. 2481–2484.
- Krämer*, Achim: Die „gemeinschaftliche Verteidigung“ i.S. des § 146 StPO – Eine kritische Zwischenbilanz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1976, S. 1664–1669.
- Krebs*, Michael: Die Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts unter besonderer Berücksichtigung des rechtstatsächlichen Aspekts, Frankfurt am Main 2002.
- Krekeler*, Wilhelm: Änderung des sogenannten Kontaktsperrengesetzes, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1986, S. 417–418.
- Kress*, Klaus: Das Strafrecht in der Europäischen Union vor der Herausforderung durch organisierte Kriminalität und Terrorismus, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 2005, S. 220–228.
- Kreuzer*, Arthur/*Harro*, Otto/*Jäger*, Herbert: Fühlende und denkende Kriminalwissenschaften: Ehrengabe für Anne-Eva Brauneck, Mönchengladbach 1999.
- Krey*, Volker/*Pföhler*, Jürgen: Zur Weisungsgebundenheit des Staatsanwaltes – Schranken des internen und externen Weisungsrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ, 1985, S. 145–153.
- Kühl*, Kristian: Neue Gesetze gegen terroristische Straftaten, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1987, S. 737–747.
- Kühl*, Kristian/*Lackner*, Karl: Strafgesetzbuch: Kommentar, 27. Auflage, München 2011.
- Kühne*, Hans-Heiner: Strafprozessrecht: eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts, 7. Auflage, Heidelberg 2007.
- Lammer*, Dirk: Kronzeugenregelung und Strafzumessung. Zugleich Besprechung von BGH JZ 1992, 536, OLG Stuttgart JZ 1992, 537 und BayObLG JZ 1992, 539, in: Juristenzeitung (JZ), 1992, S. 510–517.
- Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen: Der. XVI. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen für die Jahre 2001 und 2002, Niedersachsen, 2003.
- Lange*, Hans-Jürgen: Kriminalpolitik, Wiesbaden 2008.
- Lange*, Nicole: Staatsanwaltliche Vorermittlung – ohne rechtliche Grundlage? Bewegt sich die Staatsanwaltschaft im rechtsfreien Raum, wenn sie verdachtsunabhängige Ermittlungen im Vorstadium des Anfangsverdachts führt?, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 2002, S. 264–273.
- Vorermittlungen: Die Behandlung des staatsanwaltschaftlichen Vorermittlungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung von Abgeordneten, Politikern und Prominenten, Frankfurt am Main 1999.
- Laufhütte*, Heinrich Wilhelm: Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar: Großkommentar, 11. Auflage, Berlin 1992–2010.
- Lederer*, Anja: Subjektiv terroristisch: § 129a StGB aktuell, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (88), 2007, S. 55–62.

- Lehr*, Gernot: Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit der Ermittlungsbehörden, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2009, S. 409–414.
- Leipold Klaus/Beukelmann*, Stephan: Begriff der terroristischen Vereinigung, in: Neue Juristische Wochenschrift Spezial (NJW Spezial), 2008, S. 154.
- Lemke*, Michael/*Julius*, Karl-Peter/*Gercke*, Björn/*Kurth*, Hans-Joachim: Heidelberger Kommentar zur Strafprozessordnung (HK), 4. Auflage, Heidelberg 2009.
- Lersch*, Roland: Der Entwurf für ein „neues“ BKA-Gesetz: Wie das „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ werden soll, in: Kriminalistik, 1995, S. 179–185.
- Leutheusser-Schnarrenberger*, Sabine: Ein System gerät außer Kontrolle: Das Schengen-Informationssystem, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2004, S. 97–101.
- Lilie*, Hans: Das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 106 (1994), S. 625–643.
- Linder*, Josef Franz: EUROPOL: Baustein europäischen Polizeirechts – Ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl), 2001, S. 193–203.
- Lippert*, Ekkehard/*Prüfert*, Andreas/*Wachtler*, Günther: Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen 1997.
- Lisken*, Hans/*Denninger*, Erhardt: Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr Strafverfolgung Rechtsschutz, 4. Auflage, München 2007.
- Lobkowicz*, Wenceslas de: L'Europe et la sécurité intérieure: Une élaboration par étapes. Notes et études documentaires, Paris: Documentation Française, 2001.
- Löffelmann*, Markus: Der Rechtsschutz gegen Ermittlungsmaßnahmen. Zugleich Besprechung von BGH, Beschl. v. 08.10.2008 – StB 12 – 15/08 –, StV 2009, 3, in: Strafverteidiger (StV), 2009, S. 379–384.
- Zum Übergang der Zuständigkeit zur Entscheidung über Rechtsbehelfe gegen Ermittlungsmaßnahmen auf das erkennende Gericht und anderen Besonderheiten des Rechtsschutzsystems im Ermittlungsverfahren, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2009, S. 495–502.
- Löffler*, Martin/*Wenzel*, Karl Egbert/*Sedelmeier*, Klaus/*Achenbach*, Hans: Presse-recht: Kommentar zu den deutschen Landespressegesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen Landesrecht, Anzeigenrecht, Werbe- und Wettbewerbsrecht, Urheber- und Verlagsrecht, Arbeitsrecht, Titel-schutz, Jugendmedienschutz und Steuerrecht, 5. Auflage, München 2006.
- Löwe*, Ewald/*Rosenberg*, Werner: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfas-sungsgesetz: Großkommentar, 26. Auflage, Berlin 2010.
- Löwenberg*, Karl Friedrich Benjamin: Die Lehre von den Rechtsmitteln im Preußi-schen Civil- und Kriminal-Prozesse: Nach den gesetzlichen Vorschriften nebst deren Erläuterungen durch Ministerial-Reskripte und Aussprüche des höchsten Gerichtshofes, Berlin 1846.

- Luczak*, Anna: Ungute Verbindung: Die gemeinsame „Antiterrordatei“ von Polizeien und Geheimdiensten, in: *Forum Recht (FoR)*, 2007, S. 19–21.
- Lutz*, Dieter S.: Was ist Terrorismus? Definitionen, Wandel, Perspektiven, in: *Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit: Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002*, hrsg. von Hans-Joachim Koch, S. 9–27, Baden-Baden 2002.
- Maier*, Winfried: Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 2003, S. 387–391.
- Mangoldt*, Hermann von/*Klein*, Friedrich/*Starck*, Christian: *Kommentar zum Grundgesetz*, 6. Auflage. München 2010.
- Martin*, Ludwig: Die Bundesanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, in: *Ehrengabe für Bruno Heusinger gewidmet von Mitgliedern des Bundesgerichtshofes, der Bundesanwaltschaft und der Rechtsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof*, hrsg. von Roderich Glanzmann, München 1968.
- Zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszugs in Staatsschutz-Strafsachen: Ein Diskussionsbeitrag zu dem Regierungsentwurf, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1969, S. 713–718.
- Maunz*, Theodor/*Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman: *Grundgesetz: Kommentar*, München 2011.
- Maurach*, Reinhart/*Schroeder*, Friedrich-Christian/*Maiwald*, Manfred: *Strafrecht, Besonderer Teil. Teilbd. 2. Straftaten gegen Gemeinschaftswerte*, 9. Auflage, Heidelberg 2005.
- Maurer*, Albrecht: Entgrenzung der Bundespolizei: Nicht nur eine Organisationsreform, in: *Bürgerrechte & Polizei*, (CILIP) (90), 2008, S. 21–31.
- Maurer*, Albrecht/*Kant*, Martina: „Vergrenzung“ des Inlands: Von der Schleierfahndung zur neuen Bundespolizei, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (89), 2008, S. 52–57.
- Maurer*, Hartmut: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Auflage, München 2011.
- Meier*, Bernd-Dieter: Die Reform des Ermittlungsverfahrens: Zur notwendigen Stärkung der Rechtsstellung der Beteiligten, in: *Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA)*, 2004, S. 441–457.
- *Kriminologie*, 4. Auflage, München 2010.
- Mergen*, Armund: *Die BKA-Story*, München 1987.
- Merten*, Karlheinz: Zulässigkeit der langfristigen Videoüberwachung, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1992, S. 354–355.
- Meyerdierks*, Per: Sind IP-Adressen personenbezogene Daten?, in: *MultiMedia und Recht (MMR)*, 2009, S. 8–13.
- Meyer-Goßner*, Lutz: Die Behandlung kriminalpolizeilicher Spurenakten im Strafverfahren, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ)*, 1982, S. 353–362.
- *Strafprozessordnung: Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen*, 54. Auflage, München 2011.

- Michalke*, Regina: Festschrift für Rainer Hamm zum 65. Geburtstag, Berlin 2008.
- Michalke*, Reinhart: Reform der Untersuchungshaft – Chance vertan?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2010, S. 17–20.
- Middel*, Stefan: Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, 1. Auflage, Baden-Baden 2007.
- Mitsch*, Wolfgang: Strafprozessuale Beweisverbote im Spannungsfeld zwischen Jurisprudenz und realer Gefahr, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2008, S. 2295–2301.
- Möllers*, Christoph: Polizeikontrollen ohne Gefahrenverdacht – Ratio und rechtliche Grenzen der neuen Vorsorgebefugnisse, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2000, S. 382–387.
- Möllers*, Martin H./*van Ooyen*, Robert Chr.: Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) (48), 2008, S. 26–32.
- Politischer Extremismus 2 – Terrorismus und wehrhafte Demokratie, Frankfurt am Main 2007.
- Monar*, Jörg: Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus: Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Herausforderung Terrorismus: Die Zukunft der Sicherheit, hrsg. von Werner Weidenfeld, S. 136–172, Wiesbaden 2004.
- Möstl*, Markus: Die neue dogmatische Gestalt des Polizeirechts – Thesen zur Integration eines modernen informationellen Vorfeldrechts in das klassische rechtsstaatliche Gefahrenabwehrrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2007, S. 581–589.
- Mühlhoff*, Uwe/*Pfeiffer*, Christian: Der Kronzeuge – Sündenfall des Rechtsstaats oder unverzichtbares Mittel der Strafverfolgung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2000, S. 121–127.
- Müller*, Cathérine: Sorgen um den globalen Terrorismus in Deutschland, in: Wochenschrift des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, 2008, Nr. 37, S. 544–548.
- Müller*, Egon: Die Durchsuchungspraxis – Unterwanderung eines Grundrechts, in: Anwaltsblatt (AnwBl), 1992, S. 349–354.
- Müller*, Hermann/*Kleinknecht*, Theodor/*Reitberger*, L./*Sax*, Walter: KMR – Kommentar zur Strafprozessordnung (KMR), Neuwied 2009.
- Münch*, Ingo von/*Kunig*, Philip: Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, München 2001–2012.
- Munier*, Gerald/Heinrich-Böll-Stiftung: Kriminalität und Sicherheit: Neue Herausforderungen für Städte und Gemeinden in der Präventions- und Polizeiarbeit, Berlin 2002.
- Münkler*, Herfried: Die neuen Kriege, 6. Auflage, Reinbek bei Hamburg 2003.
- Nehm*, Kay: Auf dem Weg nach Guantanamo?, in: Strafverteidigung im Rechtsstaat: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen, hrsg. von Arbeitsgemein-

- schaft Strafrecht des Deutschen Anwaltsvereins, 1. Auflage, S. 690–698, Baden-Baden 2009.
- Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2004, S. 3289–3295.
 - Ein Jahr danach – Gedanken zum 11. September 2001, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2002, S. 2665–2671.
 - Föderalismus als Hemmnis für eine effektive Strafverfolgung der Organisierten Kriminalität, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1996, S. 513–519.
- Nehring*, Michael: Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland: Auslegung und Analyse des im Zuge der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 geschaffenen § 129b Strafgesetzbuch, Frankfurt am Main 2007.
- Neuber*, Harald: Anti-Terror mit der Stasi, in: Telepolis, 2007, 13.11.2007.
- Die neue Geheimpolizei, in: Telepolis, 2007, 20.11.2007.
- Neufeld*, W.: Die besonderen Überwachungsmaßnahmen nach § 148 Absatz 2 StPO – Voraussetzungen und Anordnungscompetenz, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1984, S. 154–158.
- Neuling*, Christian-Alexander: Inquisition durch Information: medienöffentliche Strafrechtspflege im nichtöffentlichen Ermittlungsverfahren, Berlin 2005.
- Nogala*, Detlef: DNA-Analyse und DNA-Datenbanken: Der „genetische Fingerabdruck“ – eine erstaunliche Karriere, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (61), 1998, S. 28–35.
- Nolte*, Martin: Doppelfunktionale Maßnahmen in der polizeilichen Praxis, in: Kriminalistik, 2007, S. 343–348.
- Oberleitner*, Rainer: Schengen und Europol: Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Wien 1998.
- Oeter*, Stefan: Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit: Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, hrsg. von Hans-Joachim Koch, S. 29–50, Baden-Baden 2002.
- Ogorek*, Regina: Wie wehrhaft ist der Staat? Zum Problem präventiver Terrorismusbekämpfung, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven, hrsg. von Kurt Graulich, S. 203–218, Berlin 2007.
- Ooyen*, Robert Chr. van: Freund-Feind-Recht und „Doppelstaat“? Anmerkungen zur Kontroverse um die Thesen des Strafrechtlers Günther Jakobs, in: Politischer Extremismus 2 – Terrorismus und wehrhafte Demokratie, hrsg. von Möllers, Martin H. W und Robert Chr. van Ooyen, S. 206–212, Frankfurt am Main 2007.
- Otto*, Gustav: Die preußische Staatsanwaltschaft: aus Anlaß ihres 50jährigen Bestehens als historisch-kritische Studie nach amtlichen Quellen bearbeitet, Berlin 1899.
- Paeffgen*, Hans-Ullrich: „Vernachrichtendienstlichung“ von Strapazeß- (und Polizei-)recht im Jahr 2001: Weitere grundsätzliche Anmerkungen zur deutschen

- „Sicherheitsrechts“-Entwicklung bis zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Strafverteidiger (StV), 2002, S. 336–341.
- „Verpolizeilichung“ des Strafprozesses – Chimäre oder Gefahr?, in: Zur Theorie und Systematik des Strafprozessrechts: Symposium zu Ehren von Hans-Joachim Rudolphi, hrsg. von Jürgen Wolter, S. 13–47, Neuwied 1995.
 - Art. 30, 70, 101 Abs. 1 GG – vernachlässigbare Normen?: Revisibilität von Landesrecht durch BVerwG und „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“, in: Juristenzeitung (JZ), 1991, S. 437–446.
 - Kompetenzen zur (präventiven und repressiven) Datenübermittlung, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöller, S. 153–170, Heidelberg 2003.
- Paeffgen*, Hans-Ullrich/*Gärditz*, Klaus: Die föderale Seite des „Trennungsgebotes oder: Art. 87 III, 73 GG und das G-10-Urteil“, in: Kritische Vierteljahresschrift (KritV), 2000, S. 65–75.
- Pahlen-Brandt*, Ingrid: Datenschutz braucht scharfe Instrumente – Beitrag zur Diskussion um „personenbezogene Daten“, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2008, S. 34–40.
- Pau*, Petra/*Schubert*, Katina: Bundesgrenzschutz: Eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei?, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (62), 1999, S. 18–26.
- Pernice*, Ina Maria: Die Telekommunikations-Überwachungsverordnung (TKÜV), in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2002, S. 207–211.
- Perthes*, Volker: „Globaler Jihad: Europa im Fokus“ Schriftliche Fassung des Vortrags auf dem Symposium 2008 des BND „Europa im Fokus?! Deutsches Institut für Politik und Sicherheit. Stiftung Wissenschaft und Politik, 23.10.2008.
- Peters*, Butz: Tödlicher Irrtum: Die Geschichte der RAF, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2007.
- Peters*, Karl: Strafprozess: Ein Lehrbuch, 4. Auflage, Heidelberg 1985.
- Pfeiffer*, Gerd: Strafprozessordnung: Kommentar, 5. Auflage. München 2005.
- Pieroth*, Bodo/*Schlink*, Bernhard/*Kniesel*, Michael: Polizei- und Ordnungsrecht: mit Versammlungsrecht, 6. Auflage, München 2010.
- Plottnitz*, Rupert von: § 129a StGB: Ein Symbol als ewiger Hoffnungsträger, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2002, S. 351–354.
- Puschke*, Jens: Die kumulative Anordnung von Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung: Eine Untersuchung unter rechtlichen, rechtstatsächlichen und kriminologischen Aspekten, Berlin 2006.
- Puschke*, Jens/*Singelstein*, Tobias: Telekommunikationsüberwachung, Vorratsdatenspeicherung und (sonstige) heimliche Ermittlungsmaßnahmen der StPO nach der Neuregelung zum 1.1.2008, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2008, S. 113–119.
- Pütter*, Norbert: Die „Financial Action Task Force“: Die weltweite Bekämpfung der Geldwäsche, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (74), 2003, S. 56–61.

- Organisierte Kriminalität, in: Kriminal-Politik, hrsg. von Hans-Jürgen Lange, S. 155–171, Wiesbaden 2008.
- Terrorismusbekämpfungsgesetz in Kraft – Der Ausbau der Sicherheitsapparate geht voran, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (71), 2002, S. 66–68.
- Quedenfeld, Dietrich/Füllsack, Markus*: Verteidigung in Steuerstrafsachen, 3. Auflage, Heidelberg 2005.
- Quoirin, Marianne*: Jagdszenen im Sauerland., in: Frankfurter Rundschau (FR), 2009, 11.11.2009.
- Rabe von Kühlewein, Malte*: Der Richtervorbehalt im Polizei- und Strafprozeßrecht, Frankfurt am Main 2001.
- Radtke, Henning/Steinsiek, Mark*: Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen? Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer Gewalttaten (Referentenentwurf des BMJ vom 21.4.2008), in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2008, S. 383–396.
- Rautenberg, Erado Cristoforo*: Der Generalstaatsanwalt ein „politischer Beamter“?, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 2000, S. 141–147.
- Rebmann, Kurt*: Die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts zur Verfolgung terroristischer Straftaten – Vorschläge zu notwendiger Ergänzung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1986, S. 289–294.
- Einhundert Jahre Strafregisterwesen in Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1983, S. 1513–1519.
- Bundeszentralregistergesetz: Gewerbezentralregister, Verkehrszentralregister und ergänzende Bestimmungen, München 1985.
- Rebmann, Kurt/Schoreit, Armin*: Elektronische Datenverarbeitung (EDV) in Strafverfolgungsangelegenheiten und Datenschutz, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1984, S. 1–7.
- Riegel, Reinhard*: Aufgaben und Befugnisse des Bundeskriminalamts im Gewand des neuen BKAG: Überblick, Neuerungen und Probleme, in: Recht im Amt (RiA), 1997, S. 230–234.
- Noch einmal: Zur Verbesserung des bereichsspezifischen Datenschutzes bei den Sicherheitsbehörden, in: Recht im Amt (RiA), 1981, S. 49–54.
- Nochmals: Das Bundeskriminalamtgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1997, S. 3408–3411.
- Bundespolizeirecht: Bundeskriminalamtgesetz Bundesgrenzschutzgesetz Gesetz über den unmittelbaren Zwang, München 1985.
- Rieß, Peter*: Datenübermittlung im neuen Strafprozessrecht, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner, S. 171–181, Heidelberg 2003.

- Über Verbrechensprävention im Strafrecht und im Strafverfahren, in: Festschrift für Harro Otto: Zum 70. Geburtstag am 1. April 2007, hrsg. von Gerhard Dannecker, S. 955–971, Köln 2007.
- Rogall*, Klaus: Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote im Spannungsfeld zwischen den Garantien des Rechtsstaates und der effektiven Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus, in: Juristenzeitung (JZ), 2008, S. 818–830.
- Roggan*, Fredrik: Das neue BKA-Gesetz – Zur weiteren Zentralisierung der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2009, S. 257–262.
- Das neue BKA-Gesetz: Geschäftsgrundlage einer Bundesgeheimpolizei, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (90), 2008, S. 13–20.
- Roggan*, Fredrik/*Bergemann*, Nils: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland – Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2007, S. 876–881.
- Ronellenfitsch*, Michael: Datenschutzrechtliche Schranken bei der Terrorismusbekämpfung, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2007, S. 561–570.
- Der Bundesgrenzschutz als Bahn- und Flughafenpolizei, in: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (Verwaltungsarchiv), 1999, S. 139–161.
- Roxin*, Claus: Strafrecht: Allgemeiner Teil Abs. 1, 4. Auflage. München 2006.
- Strafrecht: Allgemeiner Teil Abs. 2, München 2003.
- Roxin*, Claus/*Schünemann*, Bernd: Strafverfahrensrecht: ein Studienbuch, 27. Auflage, München 2012.
- Rublack*, Susanne: Terrorismusbekämpfungsgesetz: Neue Befugnisse für die Sicherheitsbehörden, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2002, S. 202–206.
- Rudolph*, Kurt: Die politische Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1998, S. 1205–1206.
- Rudolphi*, Hans-Joachim: Verteidigerhandeln als Unterstützen einer kriminellen Vereinigung i. S. der §§ 129 und 129a StGB, in: Festschrift für Hans-Jürgen Bruns zum 70. Geburtstag, hrsg. von Wolfgang Frisch, S. 315–338, Köln 1978.
- Systematischer Kommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz (SK), 4. Auflage, Köln 2010.
- Ruhmannseder*, Felix: Informationelle Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten auf Grund des „Gemeinsam-Dateien-Gesetzes“, in: Strafverteidiger-Forum (StraFo), 2007, S. 184–190.
- Vernetzte Terrorismusbekämpfung mit Hilfe der sog. „Antiterrordatei“, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 2008, S. 373–375.
- Rüping*, Hinrich: Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei: Zum Problem der Einheit der Strafverfolgung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 95 (1983), S. 894–911.

- Sachs, Michael/Battis, Ulrich*: Grundgesetz: Kommentar, 6. Auflage, München 2011.
- Safferling, Christoph*: Die Gefährdung der „auswärtigen Beziehungen“ der Bundesrepublik Deutschland als strafwürdiges Verhalten im Außenwirtschaftsverkehr – Zum Beschluss des BGH vom 13.1.2009 – AK 20/08 = BGHSt 53, 128 = NStZ 2009, 335, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2009, S. 604–611.
- Sauer, Heiko*: Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrecht? – Die Terrorlisten vor dem EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2008, S. 3685–3688.
- Saurer, Johannes*: Die Ausweitung sicherheitsrechtlicher Regelungsansprüche im Kontext der Terrorismusbekämpfung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2005, S. 275–282.
- Schaar, Peter*: 21. Tätigkeitsbericht 2005 und 2006 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 24.04.2007, Berlin 2007.
- 22. Tätigkeitsbericht 2007 und 2008 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 21.04.2009, Berlin 2009.
- Datenschutz im Internet: die Grundlagen, München 2002.
- Schaefer, Kurt*: Internationale Verbrechensbekämpfung, Wiesbaden 1976/1977.
- Schäfer, Gerhard*: Die Praxis des Strafverfahrens, 7. Auflage, Stuttgart 2007.
- Schäfer, Hans Christoph*: Der Rücktritt: Zum Status der Generalstaatsanwälte in Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1997, S. 1753–1754.
- Leuna und die Staatsanwaltschaften, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2001, S. 2861–2862.
- Schäfer, Herbert*: Die Prädominanz der Prävention – Ein Beitrag zu den Grundlagen der theoretischen Kriminalstrategie, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA), 1986, S. 49–66.
- Schäfer, Jürgen/Feilcke, Burkhard*: Aus der Rechtsprechung des BGH zum Staatschutzstrafrecht – Teil 1 – Materielles Strafrecht, in: NStZ-Rechtsprechungs-Report Strafrecht (NStZ-RR), 2008, S. 297–303.
- Schaffland, Hans-Jürgen/Wiltfang, Noeme*: Bundesdatenschutzgesetz (BDSG): Ergänzbare Kommentar nebst einschlägigen Rechtsvorschriften, Berlin 1977–2009.
- Schenk, Dieter*: Der Chef: Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998.
- Die braunen Wurzeln des BKA, Frankfurt am Main 2003.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Probleme der Übermittlung und Verwendung strafprozessual erhobener Daten für präventivpolizeiliche Zwecke, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner, S. 225–245, Heidelberg 2003.
- Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage, Heidelberg 2011.
- Scheuring, Michael*: 1951 bis 2005 – vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2005, S. 903–904.

- Schily*, Otto: Eröffnung und Festvortrag – Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, in: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror: vom 2. bis 4. November 2004, hrsg. vom Bundeskriminalamt, S. 5–14, Neuwied 2005.
- Schlegel*, Stephan: „Online-Durchsuchung light“ – Die Änderungen des § 110 StPO durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung, in: HöchstRichterliche Rechtsprechung im Strafrecht (HRRS), 2008, S. 23–30.
- Schlüchter*, Ellen: Recht und Kriminalität: Festschrift für Friedrich-Wilhelm Krause zum 70. Geburtstag, Köln 1990.
- Schmidt*, Caroline/*Sontheimer*, Michael: Lautloses Ende – Mit größtem Einsatz ermittelte die Bundesanwaltschaft gegen 18 Linksradikale. Doch nun stellte die Staatsanwaltschaft die Verfahren ein, in: Der Spiegel, 2008, Nr. 42, S. 86–88.
- Schmidt*, Eberhard: Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz, Göttingen 1957.
- Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz Band 1. Die rechtstheoretischen und die rechtspolitischen Grundlagen des Strafverfahrensrechts, 2. Auflage, Göttingen 1964.
- Schmidt*, Wilhelm/*Wolff*, Philipp: Geheimdienstliche Agententätigkeit bei illegalem Technologietransfer, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2006, S. 161–165.
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard/*Schoch*, Friedrich/*Breuer*, Rüdiger: Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin 2008.
- Schmidt-Bleibtreu*, Bruno: Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Neuwied 2011.
- Schmidt-Jortzig*, Immo Joachim: Ermittlungskompetenzen des BKA, Frankfurt am Main 2009.
- Schmidt-Lechner*, Erich: Strafverfahrensrecht 1975 – Fortschritt oder Rückschritt, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1975, S. 417–422.
- Schmitz*, Heribert/*Jastrow*, Serge-Daniel: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2005, S. 984–995.
- Schnarr*, Karl Heinz: Gehören Vorbereitungshandlungen nach § 30 StGB zum Deliktbereich von Katalogtaten?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1990, S. 257–261.
- Innere Sicherheit – die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts nach § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG, in: Monatsschrift für deutsches Recht (MdR), 1993, S. 589–597.
 - Irritationen um § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GVG, in: Monatsschrift für deutsches Recht (MdR), 1988, S. 89–95.
- Schneider*, Heinz Jürgen: Der Terror-Paragraph, in: Junge Welt, 2006, 18.08.2006.
- Schoch*, Friedrich: Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2009, S. 2987–2994.
- Schoenbaum*, David: Ein Abgrund von Landesverrat: die Affäre um den „Spiegel“, Wien 1968.

- Schönball*, Ralf/*Meisner*, Matthias: Der falsche Klick, in: Tagesspiegel, 2007, 01.10.2007.
- Schönke*, Adolf/*Schröder*, Horst/*Eser*, Albin: Strafgesetzbuch: Kommentar, 28. Auflage, München 2010.
- Schöps*, Joachim: Die Spiegel-Affäre des Franz Josef Strauß, Hamburg 1983.
- Schoreit*, Armin: Datenschutz und Informationsrecht im Bereich der Strafverfolgung unter Berücksichtigung der Dateien des Bundeskriminalamts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1981, S. 73–77.
- Problematische Informationssammlung und -verarbeitung durch die Polizei, in: Datenverarbeitung im Recht (DVR), 1981, S. 39–49.
 - Staatsanwaltschaft und Polizei im Lichte fragwürdiger Beiträge zur Reform des Rechts der Staatsanwaltschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1982, S. 288–290.
- Schreiber*, Wolfgang: Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes auf neuer gesetzlicher Grundlage, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1995, S. 521–529.
- Das Bundeskriminalamtgesetz vom 7.7.1997 – ein „überfälliges“ Gesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1997, S. 2137–2145.
- Schriever-Steinberg*, Angelika: Das Ausländerzentralregistergesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1994, S. 3276–3277.
- Schübel*, Eva: Wie funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas? – Eine Bestandsaufnahme am Beispiel terroristischer Gewalttaten, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1997, S. 105–110.
- Schultz*, Eberhard: Zur Vorgeschichte des § 129a, in: Ossietzky, 2007, Nr. 21.
- Schünemann*, Bernd: Daten und Hypothesen zum Rollenspiel zwischen Richter und Staatsanwalt bei der Strafzumessung, in: Kriminologische Forschung in den achtziger Jahren, hrsg. von Günther Kaiser, S. 265–280, Freiburg i. Br. 1988.
- Polizei und Staatsanwaltschaft – Teil 1: Die deutsche Polizei als Gehilfe der Staatsanwaltschaft: Struktur, Organisation und Tätigkeiten, in: Kriminalistik, 1999, S. 74–79.
 - Polizei und Staatsanwaltschaft – Teil 2: Die deutsche Polizei als Gehilfe der Staatsanwaltschaft: Struktur, Organisation und Tätigkeiten, in: Kriminalistik, 1999, S. 146–52.
 - Risse im Fundament, Flammen im Gebälk: Die Strafprozessordnung nach 130 Jahren, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2009, S. 484–494.
 - Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag: am 15. Mai 2001, Berlin 2001.
- Schütte*, Mathias: Befugnis des Bundesgrenzschutzes zu lageabhängigen Personenkontrollen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2002, S. 393–399.
- Schwind*, Hans-Dieter: Kriminologie, 19. Auflage, Heidelberg 2009.

- Sehr*, Peter: INPOL-neu – System der Zukunft für die deutsche Polizei, in: Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag: das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts, hrsg. von Bundeskriminalamt, S. 135–147, Wiesbaden 1998.
- INPOL-neu: System mit Merkmalen eines extremen Wandels: Zum Entwicklungsstand des Informationssystems der Polizei, in: Kriminalistik, 1999, S. 532–536.
- Seifert*, Karl-Heinz/*Hömig*, Dieter/*Antoni*, Michael: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, Baden-Baden 2007.
- Senge*, Lothar: Zur Zulässigkeit staatsanwaltlicher Vorermittlungen, in: Festschrift für Rainer Hamm zum 65. Geburtstag, hrsg. von Regina Michalke, S. 701–718, Berlin 2008.
- Sieber*, Ulrich: Legitimation und Grenzen im Vorfeld von terroristischer Gewalt – Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2009, S. 353–364.
- Siebrasse*, Pamela: Strafregistrierung und Grundgesetz: Zur Verfassungsmäßigkeit der Straf(verfahrens)registrierung in BZRG, StPO, BKAG und BGSg, Frankfurt am Main 2002.
- Sielaff*, Wolfgang: Am selben Strang ziehen – Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, in: Kriminalistik, 1989, S. 141–148.
- Simitis*, Spiros: Von der Amtshilfe zur Informationshilfe – Informationsaustausch und Datenschutzanforderungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1986, S. 2795–2805.
- Singelstein*, Tobias: Rechtsschutz gegen heimliche Ermittlungsmaßnahmen nach Einführung des § 101 VII 2–4 StPO, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 2009, S. 481–486.
- Strafprozessuale Verwendungsregeln zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Verwertungsverboten: Voraussetzungen der Verwertung von Zufallsfunden und sonstiger zweckentfremdeter Nutzung personenbezogener Daten im Strafverfahren seit dem 1. Januar 2008, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 120 (2008), S. 854–893.
- Sinn*, Arndt: Moderne Verbrechensverfolgung – auf dem Weg zu einem Feindstrafrecht?, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 2006, S. 107–117.
- Sommer*, Ulrich: Die Verwertung von im Ausland gewonnenen Beweismitteln, in: Strafverteidiger-Forum (StraFo), 2003, S. 351–356.
- Spang*, Thomas: Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM), in: Kriminalistik, 2007, S. 95–98.
- Starck*, Christian/*Classen*, Claus Dieter: Föderalismusreform: [Einführung], München 2007.

- Stegmaier, Peter/Feltes, Thomas*: „Vernetzung“ als neuer Effektivitätsmythos für die „innere Sicherheit“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (12), 2007, S. 18–25.
- Stein, Torsten*: *Völkerrecht*, 11. Auflage. Köln 2005.
- Steinmetz, Jan*: Zur Kumulierung strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTz)*, 2001, S. 344–349.
- Stock, Jürgen*: Datenerhebung und -verarbeitung der Zentralstelle Bundeskriminalamt nach dem 11. September, in: *Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger*, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner, S. 247–261, Heidelberg 2003.
- Stolle, Stephan/Maurer, Albrecht*: Neue Formen der Kooperation von Polizei und Geheimdiensten, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (78), 2004, S. 29–34.
- Storbeck, Jürgen*: Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Europa, in: *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)*, 2000, S. 481–489.
- Störmer, Rainer*: Beurteilungsspielräume im Strafverfahren, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 108 (1996), S. 494–526.
- Störzer, Udo*: Die falsche Frage: Ein Zwischenruf, in: *Kriminalistik*, 2002, S. 10–11.
- Stowasser, J. M./Petschenig, M./Skutsch, F.*: *Stowasser lateinisch-deutsches Schulwörterbuch*. München 2009.
- Strate, Gerhard*: Zur Kompetenzordnung im Hauptverfahren – Zugleich eine Anmerkung zur V-Mann-Entscheidung des 5. Strafsenats, in: *Strafverteidiger (StV)*, 1985, S. 337–343.
- Strauß, Michael*: Das Ende der Ermittlungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTz)*, 2006, S. 556–560.
- Streinz, Rudolf*: *Europarecht: [mit Lissabonner Reformvertrag]*, 9. Auflage, Heidelberg 2012.
- Streit, Christian*: Die Auswirkungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf die Regelungen zum Ausländerzentralregister, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 2002, S. 237–241.
- Streit, Christian/Socke, Frank-Rüdiger*: Der Datenbestand des Ausländerzentralregisters, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 1999, S. 109–118.
- Stümper, Alfred*: Die Polizei auf dem Weg in das Jahr 2000 – Sicherheitslage, Prognose und Konsequenzen, in: *Kriminalistik*, 1979, S. 254–258.
- Sturm, Richard*: Zur Bekämpfung terroristischer Vereinigungen: Ein Beitrag zum Gesetz vom 18. August 1976, in: *Monatsschrift für deutsches Recht (Mdr)*, 1977, S. 6–10.
- Tams, Christian J.*: Die Zuständigkeit des Bundes für die Abwehr terroristische Gefahren – Anmerkungen zum neuen Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2007, S. 367–375.

- Taschke*, Jürgen: Die behördliche Zurückhaltung von Beweismitteln im Strafprozeß, Frankfurt am Main 1989.
- Thiele*, Frank: Neue polizeiliche Aufgaben für den Zollfahndungsdienst – Überlegungen, in: *Kriminalistik*, 2004, S. 178–186.
- Thiele*, Willi: Der Regierungsentwurf eines Niedersächsischen Pressegesetzes, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 1963, S. 905–909.
- Thieme*, Matthias: BKA gibt Massen-Prüfung von Mitarbeitern zu: Telekom-Datenaffäre, in: *Frankfurter Rundschau (FR)*, 2009, 04.04.2009.
- Rasterfahndung mit Telekom-Kundendaten: Bundeskriminalamt, in: *Frankfurter Rundschau (FR)*, 2009, 02.04.2009.
- Timm*, Klaus J.: Initiativvermittlungs- und Gefahrenabwehrkompetenz für das BKA, in: *Kriminalistik*, 2003, S. 715.
- Tuffner*, Martin: Das Schengener Informationssystem (SIS) – ein „Quantensprung“ der polizeilichen Fahndung in Europa, in: *Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag: das Bundeskriminalamt am Ausgang des 20. Jahrhunderts*, hrsg. von Bundeskriminalamt, S. 239–257, Wiesbaden 1998.
- Ulrich*, Hans-Joachim: „Nicht nur sachwidrig, sondern rechtsmissbräuchlich“: Aus der Ansprache von GStA Ulrich (Koblenz) bei der Verabschiedung von GStA Teschke durch den Richterverein Schleswig, in: *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)*, 1988, S. 424.
- Nochmals: Staatsanwaltschaft – objektive Behörde und Anwalt des Staates, in: *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)*, 1988, S. 368–373.
- Vogel*, Joachim: Chancen und Risiken einer Reform des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, *Juristenzeitung (JZ)*, 2004, S. 827–836.
- Voß*, Monika: Symbolische Gesetzgebung: Fragen zur Rationalität von Strafgesetzgebungsakten, Ebelsbach 1989.
- Wächtler*, Hartmut: Polizeilicher Staatsschutz und Strafverfahren – Erfahrungen aus 20 Jahren Strafverteidigung, in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (42), 1992, S. 52–57.
- Wacke*, Gerhard: Die Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand: Über ihre Voraussetzungen, ihre Anfechtbarkeit und die Möglichkeit verwaltungsgerichtlicher Beweiserhebung, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)* (91), 1966, S. 441–502.
- Wagner*, Marc: Die Bundespolizei – wer ist das, was darf und was macht die?, in: *Juristische Arbeitsblätter (JA)*, 2009, S. 96–100.
- Wagner*, Walter: Die gerichtliche Zuständigkeit in Staatsschutz-Strafsachen, in: *Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag: Am 29. April 1977*, hrsg. von Hans-Heinrich Jescheck und Eduard Dreher, S. 625–646, Berlin 1977.
- Walder*, Hans: Grenzen der Ermittlungstätigkeit, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 183 (1995), S. 862–893.
- Waldmann*, Peter: „Neuer Terrorismus“, in: *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit: Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*, hrsg. von Kurt Graulich, S. 47–57, Berlin 2007.

- Walter*, Tonio: Erwiderung auf Michael Pawlik, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 2008, 22.04.2008.
- Wassermann*, Rudolf: Reihe Alternativkommentare: Kommentar zur Strafprozeßordnung (AK), Herrmann 1992.
- Waterkamp*, Stefan/*Eidam*, Mark: Terrorismusprävention: Ausufernde Befugnisse und ihre Resultate, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (86), 2007, S. 25–33.
- Wehner*, Bernd: Dem Täter auf der Spur: Die Geschichte der deutschen Kriminalpolizei, Bergisch Gladbach 1983.
- Weidenfeld*, Werner: Herausforderung Terrorismus: Die Zukunft der Sicherheit, 1. Auflage, Wiesbaden 2004.
- Weiler*, Edgar: Irreparable Verletzung des Rechts des Beschuldigten auf ein faires rechtsstaatliches Strafverfahren als Verfahrenshindernis, in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht (GA), 1994, S. 561–587.
- Weißer*, Bettina: Der „Kampf gegen den Terrorismus“ – Prävention durch Strafrecht?, in: Juristenzeitung (JZ), 2008, S. 388–395.
- Welp*, Jürgen: Die Strafgerichtsbarkeit des Bundes, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTz), 2002, S. 1–8.
- Die Strafgerichtsbarkeit des Bundes, Münster 2002.
- Werkentin*, Falco: „Staatschutz“ statistisch gesehen: Erläuterungen zur Auswertung, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (42), 1992, S. 47–51.
- Die Restauration der deutschen Polizei: Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung, Frankfurt 1984.
- Werle*, Gerhard/*Jeßberger*, Florian: Das Völkerstrafgesetzbuch, in: Juristenzeitung (JZ), 2002, S. 725–734.
- Wernicke*, Kurt G./*Schick*, Rupert/*Stelz*, Hans Joachim: Der Parlamentarische Rat: 1948–1949; Akten u. Protokolle, Boppard am Rhein 1975.
- Weßlau*, Edda: Datenschutz und Beweisrecht – Zwei Dimensionen des Datentransfers, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöller, S. 57–72, Heidelberg 2003.
- Vorfeldermittlungen: Probleme der Legalisierung „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“ aus strafprozeßrechtlicher Sicht, Berlin 1989.
- Westenberger*, Michael: Der Einsatz des finalen Rettungsschusses in Hamburg, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2003, S. 627–632.
- Westendorf*, Ritva: Die Pflicht zur Verhinderung geplanter Straftaten durch Anzeige: Eine kritische Betrachtung der §§ 138, 139 StGB im Kontext der Unterlassungsdelikte, Frankfurt am Main 1999.
- Widmaier*, Gunter: Festschrift für Hans Dahs, Köln 2005.
- Widmaier*, Gunter/*Barton*, Stephan: Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, München 2006.

- Wilkesmann*, Peter: Plädoyer für das Schengener Informationssystem, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), 1999, S. 68–71.
- Winkler*, Walter: Auslegung des Vereinigungsbegriffs: Anmerkungen zur BGH Entscheidung des 3. Strafsenats vom 20.12.2007, in: JurisPR-StrafR, 2008, Nr. 7, Anm. 2.
- Wirth*, Antonia: INPOL-neu: Folgen für den Datenschutz, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (62), 1999 S. 31–35.
- Wolf*, Simon: Falsches Schwein: Muss Ex-Generalbundesanwalt Alexander von Stahl rehabilitiert werden?, in: Der Spiegel, 1993, Nr. 39, S. 40–41.
- Wolff*, Heinrich Amadeus/*Scheffczyk*, Fabian: Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 2008, S. 81–88.
- Wölfl*, Bernd: Vorermittlungen der Staatsanwaltschaft, in: Juristische Schulung (JuS), 2001, S. 478–482.
- Wolter*, Jürgen: Datenschutz und Strafprozeß: Zum Verhältnis von Polizeirecht und Strafprozeßrecht, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW) 107 (1995), S. 793–842.
- Formen des Vorermittlungsverfahrens und Reform des Ermittlungsverfahrens: Zugleich: Grundlagen der Alternativentwürfe AE-ZVR und AE-EV, in: Fühlende und denkende Kriminalwissenschaften: Ehrengabe für Anne-Eva Brauneck, hrsg. von Arthur Kreuzer, Otto Harro und Herbert Jäger, S. 501–532, Mönchengladbach 1999.
 - Polizeiliche und justizielle Datenübermittlung in Deutschland und der Europäischen Union – Polizei und Europol, Staatsanwaltschaft und Eurojust, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner, S. 275–290, Heidelberg 2003.
 - Zeugnisverweigerungsrechte bei (verdeckten) Maßnahmen im Strafprozessrecht und Polizeirecht, in: Festschrift für Peter Rieß zum 70. Geburtstag am 4. Juni 2002, hrsg. von Ernst-Walter Hanack, S. 633–648, Berlin 2002.
 - Zur Theorie und Systematik des Strafprozeßrechts – Nachschau und Ausblick, in: Zur Theorie und Systematik des Strafprozessrechts: Symposium zu Ehren von Hans-Joachim Rudolph, hrsg. von Jürgen Wolter, S. 267–281, Neuwied 1995.
 - Zur Theorie und Systematik des Strafprozessrechts: Symposium zu Ehren von Hans-Joachim Rudolph, Neuwied 1995.
- Wolter*, Jürgen/*Schenke*, Wolf-Rüdiger/*Rieß*, Peter/*Zöllner*, Mark Alexander: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, Heidelberg 2003.
- Wörlein*, Jan: Das Trennungsgebot zur Zusammenarbeit: Institutionalisierte Kooperation von Polizei und Diensten, in: Analyse & Kritik (ak), 2008, Nr. 532, 17.10.2008, S. 10–11.
- Unkontrollierte Anziehungskraft: Institutionalisierte Kooperation von Polizei und Diensten, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) (90), 2008, S. 50–61.

- Würtenberger*, Thomas: Übermittlung und Verwendung strafprozessual erhobener Daten für präventivpolizeiliche Zwecke, in: Datenübermittlungen und Vorermittlungen: Festgabe für Hans Hilger, hrsg. von Jürgen Wolter, Wolf-Rüdiger Schenke, Peter Rieß und Mark Alexander Zöllner, S. 263–274, Heidelberg 2003.
- Würtenberger*, Thomas/*Heckmann*, Dirk: Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Auflage, Heidelberg 2005.
- Würz*, Wolfgang: Die Zusammenarbeit der (Bundes-)Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum Berlin-Treptow, in: Kriminalistik, 2005, S. 10–13.
- Zachert*, Hans-Ludwig: Das Bundeskriminalamt – Gestern, Heute, Morgen: Eine Betrachtung zum 49jährigen Bestehen, in: Kriminalistik, 1991, S. 682–687.
- Ziercke*, Jörg: Welche Eingriffsbefugnisse benötigt die Polizei?, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 1998, S. 319–323.
- Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus, in: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror: vom 2. bis 4. November 2004, hrsg. vom Bundeskriminalamt, S. 15–29, Neuwied 2005.
- Zimmermann*, Andreas: Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen durch deutsche Gerichte nach In-Kraft-Treten des Völkerstrafgesetzbuchs, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2002, S. 3068–3070.
- Zöllner*, Mark Alexander: Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, in: Juristenzeitung (JZ), 2007, S. 763–771.
- Heimlichkeit als System, in: Strafverteidiger-Forum (StraFo), 2008, S. 15–25.
 - Verdachtslose Recherchen und Ermittlungen im Internet, in: Goltdammer’s Archiv für Strafrecht (GA), 2000, S. 562–577.
 - Alexander: Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten: Zur Vernetzung von Strafverfolgung und Kriminalitätsverhütung im Zeitalter von multimedialer Kommunikation und Persönlichkeitsschutz. Heidelberg 2002.
- Zuberbier*, Gerhard: Staatsanwalt – objektive Behörden und Anwalt des Staates, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 1998, S. 254–255.

Stichwortverzeichnis

- 3. Senat des Bundesgerichtshofs 45, 523
- 11. September 2001 120, 163, 206, 338, 372, 531, 575
- Abteilung „Sicherungsgruppe“ 126, 142, 157, 160, 284
- Abteilung „Staatschutz“ 126, 161, 286
- Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 91 StGB 214, 215
 - Statistik 236
 - Zuständigkeit 215
- Antiterrordatei 81, 88, 92, 110, 394
 - allgemeine Antiterrordateien 392
- ARP-Vorgänge 275, 326, 335, 562, 575
- Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89b StGB 212, 215, 290, 569
 - Statistik 236
 - Zuständigkeit 213
- Ausländerzentralregister 121, 407, 481
- BAO-USA** *siehe* Besondere Aufgaben Organisation USA
- Besondere Aufgaben Organisation USA 120, 339, 445, 531
- Beweisverwendungsverbot *siehe* Verwendungsverbot
- Beweisverwertungsverbot *siehe* Verwertungsverbot
- BfJ *siehe* Bundesamt für Justiz
- Bildung krimineller Vereinigungen, § 129 StGB 193
 - Statistik 239
 - Zuständigkeit 195
- Bildung terroristischer Vereinigungen, § 129a StGB 197
 - Statistik 240
 - Zuständigkeit 202
- BKA *siehe* Bundeskriminalamt
- BPOL *siehe* Bundespolizei
- Bundesamt für Justiz 71, 79, 382, 383
- Bundesgrenzschutz *siehe* Bundespolizei
- Bundeskriminalamt 83
 - Aufbau 156
 - Gefahrenabwehr 142
 - Geschichte des ~ 92
 - Präsidenten des ~ 159
 - Rechtsschutz 514
 - Standorte 159
 - Strafverfolgung 123
 - Zentralstelle 106
- Bundespolizei 84, 141, 390, 409, 451
- Bundesverwaltungsamt 475, 481, 482
- Bundeszentralregister 71, 383
- Datenevolution** 433
- Ermittlungsrichter 76
 - am BGH 505, 506
 - Rechtsschutz 495, 504
- Europol 102, 106, 408, 446
- Evokationsrecht 47, 52, 205, 578
- FIU *siehe* Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen

- GASIM** *siehe* Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
- GBA** *siehe* Generalbundesanwalt
- Geldwäsche** 91, 129, 219, 220, 224, 236
- Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration** 71, 104, 474
- Gemeinsames Internet-Zentrum** 71, 104, 468, 567, 577
- Gemeinsames Lagenzentrum See** 449
- Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum** 71, 104, 163, 450, 567, 576
- Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollbehörden** 449
- Generalbundesanwalt** 42
- bisherige Generalbundesanwälte 73
 - Kompetenzen 73
 - Sitz 70
 - Zuständigkeit 43
- GIZ** *siehe* Gemeinsames Internet-Zentrum
- Gruppe ST 3** 162, 570
- GSG9** 89, 141, 462
- GTAZ** *siehe* Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
- Hauptverfahren** 361, 566, 575
- Rechtsschutz 522
 - Vorbereitung des ~ 362
- Hauptverhandlung** 522, 566, 575
- Honeypot** 332
- Informationsboard** 121, 224, 444, 453, 461, 475, 568
- Initiativermittlung** 117, 304, 314, 335
- INPOL** 72, 79, 109, 262, 385
- -alt 385
 - -neu 388
- Internationalität** 179
- Interpol** 97, 106
- IP-Adressen** 332
- Kofferbomber** 184, 534, 562
- Kompetenzkonflikt** 288, 347
- negativ 149, 296
- Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus** 443
- Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung** 441
- Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland, § 129b StGB** 203
- Statistik 241
 - Zuständigkeit 205
- Maritimes Sicherheitszentrum** 449
- Ministerium für Staatssicherheit** 407, 428
- Nationales Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum** 449
- Nichtanzeige von Straftaten, § 138 StGB** 227, 236
- Oberlandesgerichte**
- anhängige Verfahren 234
 - Erstinstanzliche Verfahren 523
 - Zuständigkeit 46
- Öffentlichkeitsarbeit** 372, 491, 577
- Online-Durchsuchung** 76, 154, 417, 566, 574
- Periodischer Sicherheitsbericht** 233
- PKS** *siehe* Polizeiliche Kriminalstatistik
- PKS-S** *siehe* Polizeiliche Kriminalstatistik-Staatsschutz
- Politischer Beamter** 66, 157
- Polizeiliche Kriminalstatistik** 232
- Polizeiliche Kriminalstatistik-Staatsschutz** 233
- Prozessbeobachter** 368, 566, 576
- Quellen-Telekommunikationsüberwachung** 76, 154, 417, 551, 566, 574

- Rasterfahndung** 119, 357, 446, 461
Revision 45, 70, 285, 523, 559
- Sauerlandgruppe** 209, 274, 299, 537, 576
Schengener Informationssystem 106, 110, 409
Schwere staatsgefährdende Gewalttat 207, 209
Selektiver Datentransfer 342, 434
Spiegel-Affäre 285
Staatsschutzkammer 46, 53, 54, 196, 523
Stasi *siehe* Ministerium für Staatssicherheit
Straftatverhütung 151, 306, 354
Strafverfolgungsstatistik 233
Strafvollstreckung 43, 370
Strukturermittlungen *siehe* Strukturverfahren
Strukturverfahren 291, 316, 337, 359, 446, 502, 564
- Terrorismus**
 – Definition der EU 172
 – Definition der UN 170
 – Definition in der BRD 174
 – Geschichte 168
Terrorismusfinanzierung 217, 220, 224
Trennungsgebot 401
 – im GTAZ 458
 – Inhalt 404
- Verbindungsbeamte** 160, 299, 446
Verhütung von Straftaten *siehe* Straftatverhütung
Verkehrszentralregister 407
Versuchsstrafbarkeit 184
Verteidiger 342, 524, 564
Verwendungsverbot 418, 431
Verwertungsverbot 300, 429, 431
Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 89a StGB 209, 215, 222, 290, 569, 578
 – Statistik 236
 – Zuständigkeit 212
Vorbereitungshandlungen 54, 186, 192, 228, 357
Vorermittlungen 309, 320, 331, 565, 575
 – Rechtsschutz 501
Vorfeldermittlungen 314
- ZaRD** *siehe* Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Daten-netzen
Zentrales Staatsanwaltliches Verfahrensregister 79, 381, 413
Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen 112, 467
Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen 112, 224, 445
Zielfahndung 370, 568, 577
ZKA *siehe* Zollkriminalamt
Zollkriminalamt 89, 224, 390, 395, 451
ZStV *siehe* Zentrales Staatsanwaltliches Verfahrensregister
Zusammenhangstaten 61, 134, 215, 266