

Stefan Süss

**Die Zusammenarbeit
zwischen der Bundespolizei
und den Länderpolizeien und
ihre verfassungsrechtlichen
Grenzen**

Band 23

**Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik
und Kriminalpolitik**



Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik

Herausgegeben von

Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

Band 23

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen

Stefan Süß



2012

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Süss, Stefan: Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen / von Stefan Süss – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2012 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XXIII), Zugl.: Frankfurt/Oder, Univ., Diss., 2012

ISBN 978-3-86293-523-9

© 2012 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Verlags und Quellenangabe.

Druck: Buchfabrik Halle

Printed in Germany

ISBN 978-3-86293-523-9

Vorwort

Die Arbeit ist im Sommersemester 2012 von der juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina als Dissertation angenommen worden.

Mein herzlicher Dank gilt vor allem meinem Doktorvater Herrn Professor *Dr. Heinrich A. Wolff* (Europa-Universität Viadrina) für die Annahme als Doktoranden und Frau Diplom-Psychologin *Malgorzata Zöhner* (Universität Bonn) für ihre konstruktiven Ratschläge.

Weiterhin möchte ich auch dem Zweitgutachter, Herrn Professor *Dr. Dieter Kugelmann* (Deutsche Hochschule der Polizei) für die Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Ebenso bedanke ich mich bei Herrn Professor *Dr. Matthias Pechstein* (Europa-Universität Viadrina) für die Organisation der Disputation und bei Professor *Dr. Thomas Feltes* (Ruhr-Universität Bochum) für die Aufnahme der Dissertation in die Reihe „Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik“ des Felix-Verlages.

Mein Dank gilt ferner allen, die zur Veröffentlichung des Buches beigetragen haben. Namentlich nennen möchte ich an dieser Stelle Herrn Professor *Dr. Holm Putzke* (Universität Passau).

Berlin, Juni 2012

Stefan Süß

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
§ 1 – Einleitung	1
Erster Teil: Einführung in die Thematik	3
§ 2 – Der Polizeibegriff	3
A. Moderner Polizeibegriff	3
B. Historischer Polizeibegriff	3
I. Antike	3
1. Antikes Griechenland	3
2. Römisches Imperium	4
II. Spätmittelalter/frühe Neuzeit (Vorabsolutismus)	4
III. Absolutismus	5
IV. Aufklärung	6
V. Restauration	6
VI. Liberalismus	7
VII. Nationalsozialismus	8
VIII. Deutschland nach 1945	10
1. Besetztes Deutschland	10
a. Amerikanische und britische Besatzungszone	10
b. Französische Besatzungszone	11
c. Sowjetische Besatzungszone	11
d. Berlin	11
2. Geteiltes Deutschland	11
a. Bundesrepublik Deutschland	11
b. Deutsche Demokratische Republik	13
3. Wiedervereinigtes Deutschland	15
C. Negativer Polizeibegriff	16
I. Ordnungs- bzw. allgemeine Sicherheitsbehörden	16
II. Nachrichtendienste	17
III. Militäreinrichtungen mit Sicherheitsaufgaben, insb. Militärpolizei (sogenannte Feldjäger)	18
IV. Private Sicherheitsdienste	19
§ 3 – Die Polizeiorganisation	21
A. Aufbau einer Polizeiorganisation in Deutschland	21
B. Polizeiorganisation in der Weimarer Republik (1919–1933)	22
C. Polizeiorganisation im Dritten Reich (1933–1945)	24
D. Polizeiorganisation im Deutschland nach 1945	26
I. Reorganisation der Polizei im besetzten Deutschland (1945–1949)	26
1. Amerikanische und britische Besatzungszone	27

2. Französische Besatzungszone.....	28
3. Sowjetische Besatzungszone.....	28
II. Geteiltes Deutschland: BR Deutschland und DDR (bis 1990).....	28
1. Bundesrepublik Deutschland (1949–1990).....	28
a. Der Neubeginn einer demokratischen Polizei in Deutschland.....	28
b. Die Einflussnahme des Terrorismus der Roten Armee Fraktion auf die Polizeiorganisation in der Bundesrepublik Deutschland.....	35
2. Deutsche Demokratische Republik (1949–1990).....	37
III. Wiedervereinigtes Deutschland: Polizeiorganisation heute.....	38
1. Die Polizeiorganisation der 1990er-Jahre auf Bundesebene.....	38
2. Die Polizeiorganisation der 1990er-Jahre auf Ebene der Länder.....	40
IV. Aktuelle Polizeiorganisationsreformen und zukünftige Polizeiorganisationsentwicklungen.....	43
1. Das Bundespolizeipräsidium in Potsdam – eine Behörde sui generis?.....	44
2. Bund: Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“.....	46
3. Bayern: Projekt „Verwaltung 21“.....	47
E. Exkurs: Polizeiliche Organisationen auf europäischer Ebene.....	47
F. Exkurs: Internationale Polizeiorganisationen.....	48
§ 4 – Übersicht der Zusammenarbeitsbereiche zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien.....	49
§ 5 – Der Prüfungsmaßstab.....	50
A. Grundrechte.....	50
I. Schutzbereich.....	50
1. Persönlicher Schutzbereich.....	50
2. Sachlicher Schutzbereich.....	51
II. Eingriff.....	51
III. Rechtfertigung.....	51
1. Schranke.....	51
2. Schranken-Schranken.....	52
a. Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	52
b. Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	52
B. Staatsorganisationsrecht.....	53
I. Parlamentsvorbehalt bzw. die Wesentlichkeitstheorie.....	53
II. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (insbesondere in seinen Ausformungen als Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes).....	54
III. Grundsatz der Amtshilfe und seine Reichweite.....	54
IV. Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei.....	55
1. Herleitung des Trennungsgebots.....	55
a. Grammatische Auslegung.....	55
b. Historische Herleitung.....	55
c. Wirkung des Vertrages über die abschließende Regelung in Be- zug auf Deutschland vom 12. September 1990 („2+4“-Vertrag).....	55

d. Systematische Herleitung	56
aa. Kumulation aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 10 und 87 Abs. 1 S. 2 GG	56
bb. Grundrechte als Abwehrrechte verbunden mit dem Bundesstaats- und dem Rechtsstaatsprinzip	57
2. Umfang	57
a. Organisatorisches Trennungsgebot	57
b. Befugnisorientiertes Trennungsgebot	57
c. Informelles Trennungsgebot?	58
V. Verwaltungskompetenzen bzw. Mischverwaltungsverbot	58
VI. Verbot von Mischfinanzierungen	59
§ 6 – Themeneingrenzung	60
Zweiter Teil: Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien in der Praxis und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen	61
Erstes Kapitel: Die Sicherheitspolitische Zusammenarbeit	61
§ 7 – Die Sicherheitspolitische Zusammenarbeit	61
A. Praktische Zusammenarbeitsform: Der Arbeitskreis	61
I. Begriffserklärung/Definition	61
II. Beispiel: Der Arbeitskreis II (AK II)	61
B. Rechtsgrundlagen	62
C. Verfassungsmäßigkeit: Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	63
Zweites Kapitel: Die Zusammenarbeit in den Bereichen Aus- und Fortbildungs- sowie Beschaffungswesen	64
§ 8 – Zusammenarbeitsbereiche Aus- und Fortbildungswesen	64
A. Praktische Zusammenarbeitsformen in Ausbildungsangelegenheiten	64
B. Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol)	64
C. Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab	65
D. Verfassungsmäßigkeit der §§ 2, 3 Abs. 1 DHPolG	66
I. Vereinbarkeit von § 2 DHPolG mit dem Konnexitätsgrundsatz gem. Art 104 lit. a Abs. 1 GG?	66
II. Tangiert § 3 Abs. 1 DHPolG das Mischverwaltungsverbot?	68
E. Praktische Zusammenarbeitsformen in Fortbildungsangelegenheiten	69
§ 9 – Zusammenarbeitsbereich Beschaffungswesen	70
A. Praktische Zusammenarbeitsformen	70
B. Gewährung eines Bundeszuschusses für die Länderbereitschaftspolizeien	70
C. Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab	71
D. Verfassungsmäßigkeit	71
I. Verstoß gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorbehalt des Gesetzes)	71
II. Tangierung des Verbots der Mischfinanzierung	71

Drittes Kapitel: Die informationelle Zusammenarbeit	75
§ 10 – Die Informationelle Zusammenarbeit im Allgemeinen	75
A. Informationelle Zusammenarbeit nach innen	75
I. Praktische Zusammenarbeitsformen	75
II. Begriffe: Polizeiliches Lagewesen und Polizeifunk.....	76
1. Vorstellung des polizeilichen Lagewesens.....	76
a. Begriff der Lage.....	76
b. Arten von Lagen	76
c. Die Lageinformation.....	77
2. Einführung in das Funkwesen der Polizei	77
III. Rechtmäßigkeit von problematischen Fallkonstellationen der polizei- internen informationellen Zusammenarbeit	77
1. Vereinbarkeit der Weitergabe von personenbezogenen Daten durch Lageinformationen mit Datenschutz- und/oder Polizeirecht.....	77
a. Rechtsgrundlage.....	78
aa. § 10 lit. c MEPolG 1986	78
bb. § 32 Abs. 1 BPOLG bzw. Art. 40 Abs. 1 S. 1, 2 Alt. 2 BayPAG	78
b. Rechtmäßigkeit	79
2. Verstößt das Umschalten auf den Funkkreisverkehr anderer Polizeien gegen datenschutz- und/oder polizeirechtliche Bestimmungen?	79
a. Ermächtigungsgrundlage	80
b. Rechtmäßigkeit.....	80
IV. Verfassungsmäßigkeit: Ist § 32 Abs. 1 BPOLG mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar?.....	81
1. Schutzbereich.....	81
a. Persönlicher Schutzbereich.....	81
b. Sachlicher Schutzbereich.....	81
2. Eingriff.....	82
3. Rechtfertigung?	82
a. Schranke.....	82
b. Schranken-Schranken	83
aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit des BPOLG.....	83
bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit des BPOLG	83
aaa. Bestimmtheitsgebot	84
bbb. Verhältnismäßigkeit	84
B. Informationelle Zusammenarbeit nach außen (Öffentlichkeitsarbeit).....	85
I. Praktische Zusammenarbeitsformen	85
II. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage?.....	86

§ 11 – Die informationelle Zusammenarbeit im besonderen Lagefeld Sport.....	87
A. Praktische Zusammenarbeitsformen	87
B. Das System der Informationsstellen Sporteinsätze.....	87
I. Anlass und Ursache der Idee von Informationsstellen Sporteinsätze	87
II. Die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS)	88
1. Aufgaben	88
2. Exkurs: Die Datei „Gewalttäter Sport“	89
3. Organisation	90
C. Ermächtigungsgrundlagen für das System der Informationsstellen Sporteinsätze.....	90
D. Gesetzmäßigkeit der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze	91
E. Verfassungsmäßigkeit von § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW	91
I. Staatsorganisationsrecht.....	91
1. Verbot der Mischfinanzierung	91
2. Verbot der Mischverwaltung.....	92
II. Grundrechte: Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	93
1. Entwicklung und Verhältnis zu anderen Grundrechten	93
2. Sachlicher Schutzbereich	93
F. Gesetzmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Einzelakte	93
§ 12 – Die informationelle Zusammenarbeit im besonderen Lagefeld Terrorismus	94
A. Praktische Zusammenarbeitsformen	94
B. Die Anti-Terror-Datei (ATD).....	94
I. Anlass und Ziel der ATD	94
II. Gesetzliche Grundlage	96
III. Zentrale Regelungsinhalte.....	96
C. Verfassungsmäßigkeit des ATDG	97
I. Untersuchungsgegenstände und Prüfungsmaßstab	97
II. Verletzt § 1 Abs. 1 ATDG das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei?.....	98
1. Herleitung des Trennungsgebots	98
2. Umfang	98
3. Vereinbarkeit mit den Regelungen des ATG?.....	98
a. Organisatorisches Trennungsgebot.....	99
b. Befugnisorientiertes Trennungsgebot.....	99
III. Vereinbarkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung	99
1. Schutzbereich	100
a. Persönlicher Schutzbereich.....	100
b. Sachlicher Schutzbereich.....	100
2. Eingriff durch das ATG in den Schutzbereich	100
3. Rechtfertigung?	101
a. Schranke	101
b. Schranken-Schranken	101

aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG	101
bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG	101
aaa. Bestimmtheitsgebot	102
bbb. Verhältnismäßigkeit	102
IV. Fazit	103
Viertes Kapitel: Die Zusammenarbeit der polizeilichen Dienstzweige	104
§ 13 – Die Zusammenarbeit der Bereitschaftspolizeien und Spezialeinheiten	104
A. Praktische Zusammenarbeitsformen	104
B. Der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder (IBPdL)	105
C. Rechtsgrundlagen	106
D. Verfassungsmäßigkeit	107
I. Gesetzesvorbehalt	107
II. Verbot der Mischverwaltung	107
§ 14 – Exkurs: Die Zusammenarbeit der Kriminalpolizeien	109
A. Praktische Zusammenarbeitsformen	109
B. Die Zentralstelle für die Kriminalpolizeien des Bundes und der Ländern: das Bundeskriminalpolizeiamt (BKA)	110
C. Rechtsgrundlagen	110
§ 15 – Die Zusammenarbeit der Schutzpolizeien	111
A. Schutzpolizeibegriff	111
B. Besondere Schutzpolizeien	111
I. Zusammenarbeit der Grenzpolizeien	111
1. Praktische Zusammenarbeitsformen	112
2. Verwaltungsabkommen	113
a. Begriffserklärung/Definition	113
b. Beispiel: das Verwaltungsabkommen (VerwAbk) Südgrenze	113
3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für die Sachmaterie Grenzschutz	113
II. Zusammenarbeit im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich	114
1. Praktische Zusammenarbeitsformen	115
2. Sicherheitskooperationsabkommen (SiKo)	116
a. Begriffserklärung/Definition	116
b. Beispiel: Siko Berlin vom 30. Juni 1999 (SiKo Bln)	116
3. Rechtsgrundlagen	116
4. Verfassungsmäßigkeit	117
a. Verletzt Art. 3 SiKo Bln den Gesetzesvorbehalt?	118
b. Installieren Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 SiKo Bln Erscheinungsformen der Mischverwaltung?	118
c. Umgeht Art. 8 Abs. 2 das Mischverwaltungsverbot?	118

III.	Zusammenarbeit der Flughafenpolizeien	119
1.	Praktische Zusammenarbeitsformen	120
2.	Kooperationsverträge im Diensthundewesen	120
a.	Begriffserklärung Kooperationsvertrag	120
b.	Einweisung in das polizeiliche Diensthundewesen	120
c.	Beispiel: Kooperationsvereinbarung über das Diensthundewesen am Flughafen München vom 28. März 2000	121
3.	Rechtsgrundlagen	122
4.	Verfassungsmäßigkeit	123
a.	Verbot der Mischverwaltung	123
b.	Grundsatz und Grenzen der Amtshilfe	123
c.	Vorbehalt des Gesetzes	125
IV.	Zusammenarbeit im Aufgabenbereich Objektschutzpolizei	125
1.	Praktische Zusammenarbeitsform: Die Gemeinsame Leitstelle Bund und Berlin (GLSt Bu-Be).....	129
2.	Rechtsgrundlagen	130
3.	Verfassungsmäßigkeit	132
a.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	132
b.	Mischverwaltungsverbot	133
c.	Gesetzesvorbehalt	133
d.	Mischfinanzierungsverbot	134
e.	Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei	134
V.	Zusammenarbeit zwischen der Seepolizei (Küstenwache) und den Wasserschutzpolizeien der Länder	134
	Fünftes Kapitel: Der Zusammenarbeitsbereich Auslandseinsätze	136
	Exkurs: § 16 – Der Zusammenarbeitsbereich Auslandseinsätze	136
	Dritter Teil: Zusammenfassende Thesen.....	139
	§ 17 – Zusammenfassende Thesen	139
	Literaturverzeichnis	143

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AK II	Arbeitskreis II – Innere Sicherheit
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
Anlg.	Anlage
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin – Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
ATD	Anti-Terror-Datei
ATDG	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern – Antiterrordateigesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
B	Bundespolizei
BayLT-Drs.	Bayerische Landtagsdrucksache
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayPOG	Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
Bd.	Band
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BDBOSG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben – BDBOS-Gesetz (BDBOSG)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BePo	Bereitschaftspolizei
BFE	Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit
BFH	Bundesfinanzhof
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSAmt	Bundesgrenzschutzamt
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BGSIS	Informationsstelle Sparteinsätze des Bundesgrenzschutzes
BGSIKB	Bundesgrenzschutzinspektion Kriminalitätsbekämpfung
BGSIVB	Bundesgrenzschutzinspektion zur Verbrechensbekämpfung
BHO	Bundshaushaltsordnung
KA	Bundeskriminalpolizeiamt

XVI

BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BLKA	Bayerisches Landeskriminalpolizeiamt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BPOLD	Bundespolizeidirektion
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPOLI	Bundespolizeiinspektion
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BPolPIS	Informationsstelle Sporteinsätze beim Bundespolizeipräsidium
BPolZV	Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden
BRAS	Bestimmungen, Richtlinien, Anweisungen und Sammlungen von Katalogen und Nachschlagewerken
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BW	Baden-Württemberg
CILIP	Civil Liberties and Police (= englisch. Deutsche Übersetzung: Zeitschrift Bürgerrechte und Polizei)
CR	Computer und Recht
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDR-PAG	Polizeiaufgabengesetz der Deutschen Demokratischen Republik
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DHPolG	Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei
Dir	Direktor bzw. Direktion
Diss. iur.	rechtswissenschaftliche Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Die Polizei
DPolBl.	Deutsche Polizeiblätter
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EDS	Europol-Drogenstelle
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-VO	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
EPHK	Erste(r) Polizeihauptkommissar(in)
ERI	Eisenbahn-Revue International
Europol	Europäischen Polizeiamt
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EV	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag
f	folgende(r)
ff	folgende

Fn.	Fußnote
FRONTEX	Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GBI.	Gesetzesblatt
GEG	Gemeinsame Ermittlungsgruppe
GEGiB	Gemeinsame Ermittlungsgruppe Graffiti in Berlin
GeStaPa	Geheimes Staatspolizeiamt
GeStaPo	Geheime Staatspolizei
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GIZ	Gemeinsames Internetzentrum
GLSt Bu-Be	Gemeinsame Leitstelle Bund – Berlin
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GSG	Grenzschutzgruppe
GSG-9	Grenzschutzgruppe-9
GSK	Grenzschutzkommando
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GV NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GZ	Gemeinsame Zentrum der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit
H.	Heft
HDV	Heeresdienstvorschrift
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
IBPdL	Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder
ICE	Intercity-Express
IJU	Islamische Jihad Union
IK	Abteilung internationale Koordinierung im Geschäftsbereich des Bundeskriminalpolizeiamtes
IKPK	Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission
IKPO (sog. „INTERPOL“)	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder – Innenministerkonferenz
INPOL	Informationssystem der Polizei
INPOL (neu)	Neues Informationssystem der Polizei
„INTERPOL“	siehe IKPO
IS	Informationsstelle Sporeinsätze
JA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KANN	Kriminalaktennachweis
Kap.	Kapitel
KoGra	Koordinierungsgruppe Graffiti
KRI	Kriminalistik
LG	Landgericht
LIS	Landesinformationsstelle Sporeinsätze
lit.	littera (= lateinisch. Deutsche Übersetzung: Buchstabe)
LKA	Landeskriminalpolizeiamt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA Bln	Landesschutzpolizeiamt Berlin

XVIII

LStVG	Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst
MBIBGS	Ministerialblatt für den Bundesgrenzschutz
MBI. NRW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Mio.	Million
MSZ	Maritimes Sicherheitszentrum
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsMinBl.	Niedersächsische Ministerialblätter
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVA	Nationale Volksarmee
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
ODP	Organisations- und Dienstpostenplan
OLAF	European Anti-Fraud Office (= englisch. Deutsche Übersetzung: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PD	Polizeidirektion bzw. Polizeidirektor
PDV	Polizeidienstvorschrift
PFA	Polizeiführungsakademie
PIAZ	Abteilung Polizeiliches Informations- und Analysezentrum im Geschäftsbereich des Bundeskriminalpolizeiamtes
PIF	Polizeiinspektion Fahndung
PIS	Programm innere Sicherheit
Pkt.	Punkt
POG NRW	Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PP	Polizeipräsidium
PrGBI.	Preußisches Gesetzblatt
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
ProPK	Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrPVG 1931	Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931
PVT	Polizei, Verkehr und Technik
RAF (auch RAFF)	Rote Armee Fraktion
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RKA	Reichskriminalpolizeiamt
RMBliV	Reichsministerialblatt der inneren Verwaltung

Rn.	Randnummer
RP	Regierungspräsidium
USBV	unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtung
S.	Satz bzw. Seite
SA	Sturmabteilung
SD	Sicherheitsdienst der Schutzstaffel
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEK	Spezialeinsatzkommando
SG	Abteilung Sicherungsgruppe im Geschäftsbereich des Bundeskriminalpolizeiamtes
SiKo	Sicherheitskooperation
SIS	Schengener Informationssystem
SKB	senekundiger Beamte
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982
SS	Schutzstaffel
SSD bzw. StaSi	Staatssicherheitsdienst
ST	Abteilung Polizeilicher Staatsschutz im Geschäftsbereich des Bundeskriminalpolizeiamtes
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
SVR	Blätter Straßenverkehrsrecht
TOP	Tagesordnungspunkt
UN (VN)	United Nations (Vereinte Nationen)
UNTAG	United Nation Transition Assistance Group
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
VAbK. BePo	Verwaltungsabkommen vom 27. Oktober 1950
Var.	Variante
VerwAbk	Verwaltungsabkommen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vgl.	Vergleiche
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VO	Verordnung
VoPo bzw. VP	Deutsche Volkspolizei
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZFdG	Zollfahndungsdienstgesetz
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze
ZR	Zivilrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

§ 1 – Einleitung

„Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen“ ist das Thema der vorliegenden Dissertation.

Worin besteht jetzt aber die Motivation, sich umfassend mit diesem Komplex auseinanderzusetzen?

Wird die Themenstellung nun einer genaueren Betrachtung unterzogen, dann fällt auf, dass in ihr der Begriff Polizei zweimal vorkommt – jedoch jeweils in einem unterschiedlichen Kontext. Neben der Frage, was überhaupt unter Polizei zu verstehen ist, wird also zu untersuchen sein, warum die deutsche Sicherheitsarchitektur ein Nebeneinander von Polizeien verschiedener Rechtsträger vorsieht.

Darauf aufbauend taucht die Fragestellung auf, ob und inwiefern eine derartige Aufspaltung der polizeilichen Zuständigkeiten auf Bund und Länder in der Praxis Probleme bereitet? Hier sind es nun Schlagwörter wie das „Olympiaattentat in München 1972“, das „Gladbecker Geiseldrama“ vom Sommer 1988 oder auch die misslungene Festnahme des RAF-Terroristen Wolfgang Grams in Bad Kleinen am 27. Juni 1993, die einen realisieren lassen, dass diese Zuständigkeitsverteilung bereits Todesopfer gefordert hat: Den Überfall auf das Olympische Dorf mussten neun israelische Olympiateilnehmer und ein Bayerischer Polizeivollzugsbeamter mit dem Leben bezahlen. Außerdem starben fünf der Attentäter.¹ Bei dem Versuch, die erst 18-jährige Silke Bischoff aus der Gewalt ihrer Geiselnahmer Degowski und Rösner zu befreien, starb das Mädchen. Den Vortag hatten bereits ein 15 Jahre alter Junge und ein Polizist nicht überlebt.² Die blutige Bilanz des Zugriffs von Bad Kleinen: Zwei Tote – ein Angehöriger der Grenzschutzgruppe 9 (GSG-9) und ein RAF-Terrorist.³ Weshalb gerade jene Beispiele? Bei den Olympischen Spielen in München unterstützte mit dem Bundesgrenzschutz eine Polizei des Bundes die Bayerische Polizei bei der Durchführung der Schutzaufgaben rund um die Veranstaltung.⁴ Gladbeck steht als Synonym für die erste rollende länder- und sogar staatenübergreifende Geisellage – was ständig wechselnde Zuständigkeiten der Einsatzkräfte zur Folge hatte. In Bad Kleinen kamen Beamte einer Spezialeinheit des Bundes zum Einsatz – ist jedoch Polizei nicht Ländersache? Alle drei Fälle verdeutlichen, dass in einem Bundesstaat die Kooperation der unterschiedlichen Polizeibehörden unabdingbar ist – sollen weitere Katastrophen verhindert werden.

¹ C. Dams, in: APuZ, 2008, S. 9 (13).

² A. Spilcker, in: Focus, 2008, S. 84 f.

³ R. Wassermann, in: NJW, 1993, S. 2028 ff.

⁴ H.-J. Schmidt, Jahre, 2001, S. 103 ff.

Inwiefern setzt dabei aber das Grundgesetz Grenzen? Dies herauszuarbeiten ist Gegenstand der Arbeit.

Hierzu wird so verfahren, dass im Einführungsteil zunächst zwei Fachkapitel klären, was unter Polizei zu verstehen ist (§ 2 – Polizeibegriff) und welche Organisation sie aufweist (§ 3 – Polizeiorganisation). Es schließt sich an eine Vorstellung der Zusammenarbeitsbereiche von Bundes- und Länderpolizeien (§ 4). Nach einer Festlegung des aus dem Grundgesetz resultierenden Prüfungsmaßstabes (§ 5) erfolgt eine notwendige Themeneingrenzung (§ 6). Im Hauptteil werden sodann die in der Polizeipraxis gegenwärtigen Kooperationsformen jeweils erklärt und auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin begutachtet (§§ 7–16). Der abschließende dritte Teil dient einer Zusammenfassung der wesentlichen Arbeitsergebnisse in Thesenform (§ 17).

Erster Teil: Einführung in die Thematik

§ 2 – Der Polizeibegriff

A. Moderner Polizeibegriff

Nach dem heute herrschenden, sogenannten modernen Polizeibegriff wird hinsichtlich der Frage, was unter Polizei zu verstehen ist, in dreifacher Hinsicht differenziert:

Zunächst wird ein materieller Polizeibegriff vertreten, welcher alle Aufgaben umfasst, die auf die Abwehr von Gefahren für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung abzielen.⁵ Dieser Ansatz ist jedoch kritisch zu bewerten, denn seine Merkmale treffen auf eine Vielzahl von Behörden zu. Exemplarisch seien Bauaufsichtsämter, die Bundeswehr, Feuerwehren, Gesundheitsämter, Gewerbeaufsichtsämter, Nachrichtendienste, Rettungsdienste und das Technische Hilfswerk genannt.

Enger und damit mehr praktikabel stellt sich demgegenüber der als formelle Polizeibegriff bezeichnete dar, unter dem alle von einer als Polizei bezeichneten Behörden ausgeübten Tätigkeiten subsumiert werden.⁶

Schließlich existiert noch ein institutioneller Polizeibegriff, dem zu folge Polizeibehörden ausschließlich jene sind, die auch nach außen unter der Bezeichnung Polizei auftreten dürfen.⁷ Dieser Terminus ist wegen seiner Bestimmtheit vorzugswürdig.

B. Historischer Polizeibegriff

Die drei vorgenannten modernen Polizeibegriffe sind das Ergebnis einer mehrere tausend Jahre andauernden geschichtlichen Entwicklung, die bis in die Antike zurückreicht. Charakteristisch zwischen den einzelnen Epochen ist dabei ein stetiger Wechsel zwischen einem weiten und engen Verständnis des Polizeibegriffes.

I. Antike

1. Antikes Griechenland

Bei der Frage nach dem Ursprung des Polizeibegriffs herrscht insoweit Einigkeit, dass dieser im antiken Griechenland begründet ist.⁸ Im Einzelnen werden jedoch zwei Auffassungen vertreten.

⁵ A. Saipa, in: NdsVBl., 2005, S. 292 (292).

⁶ K. Waechter, in: NZV, 1997, S. 329 (336).

⁷ F. Ebert, in: ThürVBl., 1993, S. 29 (30).

⁸ U.V. Wentz, in: AnwBl., 1988, S. 264.

Danach sieht eine Ansicht das griechische Wort „politeia“ als Ausgangspunkt des Wortes Polizei, der wegen seiner Abstammung vom Wort „polis“ (= Stadt)⁹ mit Stadt- oder Staatsverfassung bzw. Status der in einer Stadt lebenden Bürger oder Kunst des Regierens übersetzt wird.¹⁰

Anders hingegen insbesondere von Unruh, der als Begriffsursprung den griechisch-genossenschaftlichen Bereich – also eine gemeinschaftliche Tätigkeit – erkennen will. Polizei führt er auf den Begriff „polizeia“ zurück, der in Homers Ilias¹¹ Erwähnung findet und so viel wie "miteinander eine Mauer um eine Siedlung bauen" bedeutet.¹² Ergänzt durch die Betrachtungsweisen von Herodot und Aristoteles¹³ hat der von Homer verwendete Begriff letztlich insoweit eine Erweiterung erfahren, als dass er nun für Staatsverfassung, Staatsform, Teilnahme an der Staatstätigkeit oder Bürgerrechte stand.¹⁴

2. Römisches Imperium

Welchem der beiden Erklärungsansätze letztlich der Vorzug einzuräumen ist, kann hier aber dahingestellt bleiben, weil es jedenfalls als gesichert anzusehen ist, dass der Begriff „politeia“ als „politia“ in die lateinische Sprache Eingang gefunden hat¹⁵ und hierdurch das dort bisher verwendete Wort „civitas“ ersetzt wurde.¹⁶ Letzteres stand für den Ist- bzw. Realzustand des städtische Gemeinwesens bzw. der Bürgerschaft im Gegensatz zum Sollzustand einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung, bezeichnet als „res publica“.¹⁷

II. Spätmittelalter/frühe Neuzeit (Vorabsolutismus)

Als „la police“ in das Französisch des 14. Jahrhunderts gelangt, taucht der Polizeibegriff in der deutschen Rechtssetzung erstmals in Form des Wortes „Policzey“ Ende des 15. Jahrhunderts auf.¹⁸ Nachweis hierfür ist eine im Jahre 1476 durch den Bischof Rudolf von Scherenberg in seiner Funktion als Landesherr für Würzburg erlassene Stadtvorschrift.¹⁹ Mittels des „ewigen Landfriedens“ im Reichsabschied von Worms 1495 wurde schließlich die Grundlage für die erste reichsrechtliche Polizeigesetzgebung gelegt.²⁰ In Konsequenz dessen war es dann der Reichstag zu Augsburg im Jahre 1530, bei dessen Gelegenheit die erste

⁹ W. Lehmann, *Polizeibegriff*, 1937, S. 15.

¹⁰ D.P. Mertz, in: *VersMed*, 2004, S. 87 ff.

¹¹ Homer, *Ilias*, VII. Gesang, Vers 453.

¹² G.-C. von Unruh, in: *DVBbl.*, 1972, S. 469 (469).

¹³ N. Petersen, in: *ZaöRV*, 2004, S. 433.

¹⁴ S. Just, *Polizeibegriff*, 1990, S. 4 f.

¹⁵ W. Lehmann, *Polizeibegriff*, 1937, S. 15.

¹⁶ S. Just, *Polizeibegriff*, 1990, S. 5.

¹⁷ G.-C. von Unruh, in: *DVBbl.*, 1972, S. 469 (469).

¹⁸ U.V. Wentz, in: *AnwBl.*, 1988, S. 264.

¹⁹ F.-L. Knemeyer, in: *AöR*, 1992, S. 156.

²⁰ U.V. Wentz, in: *AnwBl.*, 1988, S. 264.

Reichspolizeiordnung erlassen wurde.²¹ Konzeption dieses Rechtssatzes war neben der Ordnung bzw. Regelung verschiedener Lebensbereiche, ohne Differenzierung zwischen Privatem und Öffentlichem Recht, auch die Festlegung von Strafbestimmungen.²²

Somit stellt sich die Frage, was in diesem Zeitalter unter „Policzey“ verstanden wurde. In diesem Zusammenhang ist es Knemeyer, der diesbezüglich eine Differenzierung zwischen Rechtssätzen und Schrifttum des 15. Jahrhunderts vornimmt.²³ Hiernach fallen dem in Rechtssätzen verwendeten Polizeibegriff die nachfolgenden zwei Bedeutungen zu.

Zum einen stand „Policzey“ für den Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens.²⁴ Im Rahmen der Entwicklung der sogenannte Lehre vom „ius politiae“ (= Polizeigewalt) resultierte daraus für den jeweiligen Landesfürsten das Recht, aber auch die Pflicht, für die gute Ordnung in seinem Lande zu sorgen (= materieller Polizeibegriff).²⁵ Zum anderen bezeichnete „Policzey“ aber auch Gesetze, die auf die Herstellung und bzw. oder Erhaltung eines solchen Zustandes gerichtet waren.²⁶

Demgegenüber umfasste der besagte Polizeibegriff nach Auffassung des zeitgenössischen Schrifttums das Gemeinwesen insgesamt, also Stadt und Staat, einschließlich deren Verfassungen, wobei der Staatsbegriff in dieser Epoche noch Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz beinhaltete.²⁷

III. Absolutismus

Seine erste maßgebliche Modifizierung erfuhr der Polizeibegriff während des Zeitalters des Absolutismus. Polizei war nun die gesamte staatliche Verwaltung, ausgenommen die selbständigen Bereiche äußere Angelegenheiten, Finanz-, Heeres- und Justizwesen.²⁸ In dieser Zeit fand in materieller Hinsicht also eine Ausweitung vom Zustand der guten Ordnung des Gemeinwesens zum Hoheitsrecht des absoluten Herrschers statt.²⁹ Eine Aufteilung in Staatsgewalten war weiterhin nicht gegeben. Gleichermäßen fehlte es an der Bindung an eine Verfassung, Bürgerrechten und gerichtlichem Rechtsschutz.³⁰ Folgerichtig erscheint daher auch die Bezeichnung Polizeistaat für diese Epoche.³¹

²¹ U.V. Wentz, in: AnwBl., 1988, S. 264.

²² U.V. Wentz, in: AnwBl., 1988, S. 264.

²³ F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 2007, Rn. 2.

²⁴ F. Schoch, in: JuS, 1994, S. 391 (392).

²⁵ U.-V. Wentz, in: AnwBl., 1988, S. 264.

²⁶ G.-C. von Unruh, in: DVBl., 1972, S. 469 (470).

²⁷ F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 2007, Rn. 2.

²⁸ F. Schoch, in: JuS, 1994, S. 391 (392).

²⁹ P. Preu, Polizeibegriff, 1983, S. 34.

³⁰ V. Götz, Polizei- und Ordnungsrecht, 2008, Rn. 4.

³¹ P. Badura, in: Recht und Staat, 1966, H. 328, S. 9.

Darüber hinaus wurde seitens Obrigkeit auch die Reglementierung des gesamten sozialen Lebens der Untertanen vorgenommen, motiviert durch die Vorstellung, nur der jeweilige Landesfürst könne die zur Glückseligkeit seiner Untertanen erforderlichen Zustände herbeiführen. Dies war die Geburtsstunde des sogenannten Wohlfahrtsstaats.³² Um den Wohlfahrtsbereich erweitert, wandelte sich der Polizeistaat, und somit wiederum der materielle Polizeibegriff, nun sogar zum Polizei- und Wohlfahrtsstaat.

Parallel hierzu hatte sich mit Beginn des 18. Jahrhundert auch der sogenannte institutionelle Polizeibegriff entwickelt.³³

IV. Aufklärung

Im Anschluss an die Erarbeitung des sogenannte Gewaltenteilungsprinzips durch den französischen Staatsphilosophen Montesquieu war es in Deutschland zunächst der Göttinger Staatsrechtslehrer Johann Stephan Pütter, der in seinem 1770 erschienen Werk „Institutiones iuris publici Germanici“ den polizeilichen Aufgabenbereich auf die Gefahrenabwehr einengte.³⁴ Der Gedanke, der Landesfürst müsse seine Untertanen zu deren Glück zwingen, wurde damit als überholt qualifiziert.³⁵ Resultat dessen war letztlich die Einleitung des Paradigmenwechsels, die Förderung der Wohlfahrt aus dem Polizeibegriff auszuklammern.³⁶ Durch den Einsatz von Carl Gottlieb Svarez hielt dieser materielle Polizeibegriff schließlich Einzug in § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten vom 1. Juni 1794 und erwuchs damit in Gesetzeskraft.³⁷

Somit begann erst mit der Verbreitung der Ideen der Aufklärungsphilosophie zur Mitte des 18. Jahrhunderts eine inhaltliche Reduzierung des absolutistischen materiellen Polizeibegriffs.

V. Restauration

Bereits kurze Zeit später, etwa zur Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, erfuhr die Wohlfahrtspolizei eine Wiederbelebung. Ausgangspunkt hierfür war eine Gegenbewegung zur Aufklärung, initiiert durch die Erschütterungen der napoleonischen Kriege und ihrer Folgen.³⁸ So übertrug § 3 der königlichen-preußischen Verordnung über die verbesserte Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Fi-

³² §§ 9 ff und 32 ff Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794. Abgedruckt bei: *H. Hattenhauer* (Hrsg.), Allgemeines Landrecht, 1970.

³³ *U. V. Wentz*, in: AnwBl., 1988, S. 264 (264).

³⁴ *K. Fritsch*, in: LKV, 1992, S. 45.

³⁵ *K. Wolzendorff*, in: AöR, Bd. 24, Marburg, 1905, S. 325 ff.

³⁶ *G.-C. von Unruh*, in: DVBl., 1972, S. 469 (471).

³⁷ *P. Preu*, Polizeibegriff, 1983, S. 167.

³⁸ *G.-C. von Unruh*, in: DVBl., 1972, S. 469 (471).

nanzbehörden vom 26. Dezember 1808³⁹ den Regierungen des Königreichs Preußen in ihrer Eigenschaft als Landespolizeibehörden die Gemeinschaftsfürsorge. Noch deutlicher ist in diesem Zusammenhang die Formulierung von § 50 der zugleich verabschiedeten Geschäftsinstruktion für die Regierungen, welche den polizeilichen Aufgabenbereich sowohl in der Gefahrenabwehr als auch in der Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt verortet.⁴⁰ Selbst das preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850⁴¹ trägt einem wohlfahrtspolizeilichen Standpunkt Rechnung, versteht es das Gebiet der Polizei doch als fast unbegrenzt.

Diese seitens der Geschichtswissenschaft als Restauration bezeichnete Epoche⁴² führte also bezogen auf den materiellen Polizeibegriff wieder zu einem Rückschritt in Richtung absolutistische Wertvorstellungen.

VI. Liberalismus

Der sich während der Epoche des Liberalismus herauskristallisierte liberalrechtsstaatliche Polizeibegriff ist das Ergebnis zweier getrennter Entwicklungen in Deutschland. Diesbezüglich ist zwischen Süddeutschland und Preußen zu differenzieren.

In den süddeutschen Ländern war es der Gesetzgeber, der durch die Kodifikation von sogenannten Polizeistrafgesetzbüchern⁴³ den weiten materiellen Polizeibegriff des Absolutismus bzw. der Restauration beschränkte. Diese Gesetze normierten einerseits in Form von sogenannten Übertretungen Verbotstatbestände mit entsprechenden Strafsanktionen. Andererseits stellten sie aber auch Ermächtigungen zum Erlass von Polizeiverordnungen zur Verfügung.⁴⁴

Anders verhielten sich die Vorgänge im Königreich Preußen. Dort war es nach der Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und der hiermit einhergehenden Möglichkeit, polizeiliche Verfügungen einer gerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen⁴⁵, vor allem das Preußische Oberverwaltungsgericht, welches mit seiner Rechtsprechung für eine Reduzierung des materiellen Polizeibegriffs auf die Aufgabe Gefahrenabwehr Sorge trug. Grundlegend hierfür insbesondere die sogenannte Kreuzbergentscheidung vom 14. Juni 1882⁴⁶. In besagtem Urteil erklärte das Preußische Oberverwaltungsgericht eine auf § 10 II 17 ALR von

³⁹ Sammlung der für die preußischen Staaten erschienenen Gesetze und Verordnungen 1806-1815, 1822, S. 464.

⁴⁰ G.-C. von Unruh, in: DVBl., 1972, S. 469 (471).

⁴¹ GS 1850, S. 265.

⁴² H.-J. Rabe, in: NJW, 1998, S. 1681 (1681).

⁴³ Beispiele für Polizeistrafgesetzbücher: Württemberg (1837), Hessen (1847), Bayern (1861) und Baden (1863).

⁴⁴ S. Wandschneider, Allgemeinverfügung, 2009, S. 60.

⁴⁵ G.-C. von Unruh, in: DVBl., 1972, S. 469 (472).

⁴⁶ PrOVG 9, 353.

1794 gestützte Polizeiverordnung des Polizeipräsidenten von Berlin für ungültig. Diese hatte die Polizeibehörden dazu ermächtigt, zum Schutz der Aussicht auf ein Kriegerdenkmal Bauverbote zu erlassen. Eine derartige Maßnahme wurde von Seiten des Spruchkörpers der Wohlfahrtsförderung zugeordnet, welche zur Zeit der Entscheidung nicht mehr vom materiellen Polizeibegriff der Ermächtigungsgrundlage gedeckt war. Um in die Rechte eines Bürgers eingreifen zu können, bedarf es allerdings nach dem Vorbehalt des Gesetzes einer Rechtsgrundlage, welche in der Kreuzbergentscheidung folglich fehlte. Fazit beider Entwicklungen ist daher die Erkenntnis, dass unter Polizei diejenige Funktion der öffentlichen Verwaltung zu verstehen ist, welche sich mit der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung befasst.

Dieser sogenannte liberal-rechtsstaatliche materielle Polizeibegriff wurde in der Weimarer Republik übernommen. So wurde in Art. 9 Nr. 2 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) der Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung den Kompetenzen des Reiches zugeordnet, welches hiervon jedoch nie in Gestalt des Erlasses eines reichseinheitlichen Polizeigesetzes Gebrauch gemacht hat.⁴⁷ Selbiger Polizeibegriff liegt gleichfalls der in § 14 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931 enthaltener Generalklausel zu Grunde.⁴⁸

VII. Nationalsozialismus

Die mit der Ernennung von Adolf Hitler zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 eingeleitete Machtergreifung durch die Nationalsozialisten führte zum vorübergehenden Abbruch der Weiterentwicklung des rechtsstaatlichen Polizeibegriffes. Die Auswirkungen des Nationalsozialismus auf den Polizeibegriff zeigen sich im wesentlichen an Hand von vier Phänomenen: Der Zentralisierung der Polizeiführung, der Institutionalisierung einer Geheimen Staatspolizei (GeStaPo), der Verfilzung von Polizei und Parteiapparat und der Denaturierung des materiellen Polizeibegriffs.⁴⁹

Ihren Anfang nahm die Verreichlichung der Deutschen Polizei mit der auf § 2 der Reichstagsbrandverordnung vom 28. Februar 1933 gestützten Entsendung von sogenannte Reichskommissaren in bestimmte Länder, welche dann die Ausübung der jeweiligen Polizeigewalt an Führungskräfte der NSDAP aus den paramilitärischen Organisationen Sturmabteilung (SA) und Schutzstaffel (SS) übertrugen.⁵⁰ Damit wurden weder der Ministerial- noch der Polizeiverwaltung angehörige Personen, konkret Parteifunktionäre, in Schlüsselpositionen der polizeiinternen allgemeinen Aufbauorganisation integriert. In der Folge wechselte in den

⁴⁷ U. V. Wentz, in: AnwBl., 1988, S. S. 264 (269).

⁴⁸ A. Ramm, in: NVwZ, 2010, S. 1461 (1462).

⁴⁹ V. Götz, Polizei- und Ordnungsrecht, 2008, Rn. 11; ders., in: Jeserich u.a. (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte, Bd. 4., 1985, S. 1017 f.

⁵⁰ S. Just, Polizeibegriff, 1990, S. 70 f.

betroffenen Ländern faktisch die Entscheidungskompetenz in Polizeisachen von staatlicher Stelle zur NSDAP, was den institutionellen Polizeibegriff aufweichte.

Auch die Verselbständigung der politischen Polizei durch Herauslösung aus der allgemeinen Polizeiverwaltung und Errichtung eines Geheimen Staatspolizeiamtes mittels Gesetzgebungsaktes vom 26. April 1933 beeinflusste den Polizeibegriff.⁵¹ Dies geschah in materieller Hinsicht, indem der Gestapo durch § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Geheime Staatspolizei vom 10. Februar 1936 die Bekämpfung aller staatsgefährlicher Bestrebungen als Aufgabe zugewiesen wurde, was im Ergebnis eine Zusammenlegung von polizei- und nachrichtendienstlichen Zuständigkeiten bewirkte.⁵² Gravierender in diesem Zusammenhang ist aber noch die Aussage von Satz 2 der besagten Norm, wonach der Chef der Gestapo eigenständig – von dem wohl in der Staatspraxis eher deklaratorischen Einvernehmen des Reichsministers des Inneren abgesehen – den Aufgabenzuschnitt seiner Behörde selbst festlegen konnte.⁵³ In institutioneller Hinsicht wurde mit der Gestapo eine neue „Polizeibehörde“ geschaffen.

Die für eine Diktatur klassischen Merkmale, Zentralisierung von Behörden und Vermischung von Partei und Staat, zeigen sich im Polizeiwesen des III. Reichs am deutlichsten in der Vereinigung von der Parteifunktion des Reichsführers der Schutzstaffel mit dem durch Führererlass vom 17. Juni 1936⁵⁴ neu erschaffen Staatsamtes eines Chefs der Deutschen Polizei in der Person Heinrich Himmlers. Obwohl diese Verwaltungsvorschrift von ihrer Konzeption her in Punkt II Abs. 2 Himmler förmlich dem Reichsminister des Inneren unterstellte, war auf die explizite Regelung des Weisungsrechts in Polizeiangelegenheiten verzichtet worden.

Unter Denaturierung des materiellen Polizeibegriffs ist schließlich der Vorgang zu begreifen, dass der materielle Polizeibegriff durch die nationalsozialistische Ideologie entfremdet wurde.⁵⁵ Im Einzelnen vollzog sich dies auf unterschiedlichen Wegen. Während einige die Tatbestandsmerkmale der noch existierenden polizeilichen Generalklausel so auslegten, dass jede die völkischen Werte schützende Polizeimaßnahme hiervon erfasst wurde, ersetzten andere die Generalklausel durch die Maxime, jedes von der nationalsozialistischen Werteordnung für wichtig gehaltene Gut sei durch die Polizei zu bewahren.⁵⁶

⁵¹ S. Just, *Polizeibegriff*, 1990, S. 83.

⁵² V. Götz, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 11.

⁵³ V. Götz, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 11.

⁵⁴ RGBl. 1936 I, S. 487.

⁵⁵ V. Götz, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 12 f.

⁵⁶ T. Maunz, *Gestalt*, 1943, S. 43 ff.

VIII. Deutschland nach 1945

1. Besetztes Deutschland

Mit der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945⁵⁷ ist zwar, wie das BVerfG in seinem Urteil⁵⁸ über die Verfassungsmäßigkeit des sogenannte Grundlagenvertrag⁵⁹ feststellte, das Deutsche Reich nicht untergegangen. Jedoch übernahmen die Alliierten, verkündet mittels der sogenannten Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945⁶⁰, die Regierungsgewalt in Deutschland, und daraus resultierend auch die Polizeigewalt. Dem vorausgegangen war im Februar 1945 die sogenannte Jalta-Konferenz, in welcher die alliierten Siegermächte die Grundsätze für eine Neuordnung Deutschlands fixiert hatten: Demilitarisierung, Demokratisierung, Denazifizierung, Depolitisierung und Dezentralisierung.⁶¹ Unter diesen Maximen standen die folgenden Kontrollratsbeschlüsse, durch welche die Organisationen GeStaPo, SA, Sicherheitsdienst der SS (SD) und SS verboten und aufgelöst, polizeiliche Befugnisse und somit der materielle Polizeibegriff reduziert und die Polizeiorganisationsstrukturen neu geschaffen wurden. Im Konkreten verliefen die Reformen in den einzelnen Besatzungszonen allerdings unterschiedlich.

a. Amerikanische und britische Besatzungszone

In der amerikanischen und britischen Besatzungszone instruierte⁶² die jeweilige Militärregierung die in ihrem Zuständigkeitsbereich vorhandenen deutschen Behörden zur Errichtung von Gemeindepolizeien, um die bislang straff geführte Deutsche Polizei nachhaltig zu dezentralisieren bzw. zu entstaatlichen. Überdies erging an die deutschen Verwaltungsstellen der Auftrag, im Zuge der sogenannte Entpolizeilichung die bisherige Verwaltungspolizei aufzulösen. Die bis zu diesem Zeitpunkt dort angesiedelten Aufgaben wurden dementsprechend aus dem Tätigkeitsfeld der Polizei ausgegliedert, und auf neu geschaffene Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörden delegiert.⁶³ Materiell gesehen begrenzte damit die Militärführung in der US-Besatzungszone die Aufgaben der Polizei auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie die Durchführung der Strafgesetze bzw.

⁵⁷ W. Fiedler, in: NJW, 1985, S. 1049 (1049).

⁵⁸ BVerfGE 36, 1 (1) = NJW, 1973, 1539 (1539).

⁵⁹ BGBl. II 1973, 421.

⁶⁰ T. Schweisfurth, in: BB, 1991, S. 281 (281).

⁶¹ F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 2007, Rn. 10.

⁶² Titel 9 der Vorschriften der Militärregierung vom 22.05.1947. Instruktion der britischen Militärregierung über die Reorganisation des deutschen Polizeisystems in der britischen Zone vom 25. September 1945. Abgedruckt bei: H.-H. Pioch, Polizeirecht, 1950, Anlage 5, S. 193 ff. Verordnung Nr. 135 der britischen Militärregierung vom 01.03.1948.

⁶³ Titel 9, Untertitel 235, der Vorschriften der US-Militärregierung: Öffentliches Sicherheitswesen vom 1. Februar 1946, geändert am 22. Mai 1947. Abgedruckt bei H.-H. Pioch, Polizeirecht, 1950, Anlage 7 lit. a, S. 203 ff.

Gesetzeserlasse und Befehle der Alliierten Kontrollbehörde und Militärregierung. In diesem Kontext wurde der Polizei auch das Verordnungsrecht entzogen.

b. Französische Besatzungszone

Demgegenüber reduzierte sich die Politik der französischen Zonenleitung weitestgehend auf die Beseitigung der durch die nationalsozialistische Weltanschauung pervertierten Rechtsordnung, verbunden mit der Umsetzung der von den Besatzungsmächten gemeinsam festgelegten Ziele.⁶⁴

In Bezug auf die Regelung des Polizeiwesens wurde das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931⁶⁵ und damit der liberal-rechtsstaatliche materielle Polizeibegriff wieder in Kraft gesetzt.

c. Sowjetische Besatzungszone

Selbst in der seitens der Roten Armee besetzten Zone zielten die Planungen anfänglich auf eine Kommunalisierung und damit verbunden eine Dezentralisierung der Polizeikräfte. Im Widerspruch hierzu entschied sich die sowjetische Militärregierung dann aber doch auf Bildung der zentral organisierten Deutschen Volkspolizei.⁶⁶ Im Übrigen entfaltete das PrPVG 1931 Wirkung.⁶⁷

d. Berlin

Für das aufgrund des Londoner Protokolls über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von "Groß-Berlin" vom 12. 9. 1944⁶⁸ in vier separate Besatzungszonen aufgeteilte Berlin galt im Vergleich zum restlichen Deutschland die Besonderheit, dass dort sowohl in den drei westlichen als auch der sowjetischen Zone das PrPVG 1931 zur Anwendung gelangte.⁶⁹

2. Geteiltes Deutschland

a. Bundesrepublik Deutschland

Von westdeutscher Seite her fiel erstmals wieder mit der Ausarbeitung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat⁷⁰ eine Entscheidung über die Organisation der deutschen Polizei. Danach wurde in Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung und zu Gunsten der neuen Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland auf eine generelle Gesetzgebungshoheit des Bundes im Bereich Po-

⁶⁴ V. Götz, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 15.

⁶⁵ H. Schneider, *Rechtsvorschriften*, 1957, S. 2.

⁶⁶ V. Götz, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 15.

⁶⁷ A. Schink, in: *VIZ*, 1992, S. 6 (11).

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1994 (Az. 2 BvR 611/91) = *LKV*, 1995, S. 188 (188).

⁶⁹ H. Schneider, *Rechtsvorschriften*, 1957, S. 11 f.

⁷⁰ Vgl. Nr. 5, 6 und 9 des Aide-Memoire der Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder vom 22. Juli 1948. Wiedergegeben bei: J.V. Wagner, in: *Bundesarchiv / Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rat*. Bd. 1, München, 1975, S. 270 ff.

lizei verzichtet. Vielmehr wurden dem Bund nur einzelne polizeiliche Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt, neben der Wahrnehmung der Aufgaben Grenzschutz und Bahnpolizei, der Einrichtung einer Hausinspektion bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages sowie der Übernahme der Betriebssicherung bei der Deutschen Bundespost und der Bestellung eines Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder, vor allem die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Angelegenheiten der Kriminalpolizei und des Verfassungsschutzes, der Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und letztlich die Koordination der internationalen Verbrechensbekämpfung, Art. 73 Nr. 10 GG. In Konsequenz dessen eröffnete Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG dem Bund die Möglichkeit, entsprechende Behörden, nämlich solche des Bundesgrenzschutzes⁷¹, des Verfassungsschutzes und der Kriminalpolizei, durch Bundesgesetz zu errichten. Durch die Nummern 1 und 2 des von den alliierten Militärgouverneuren am 14. April 1949 verfassten sogenannten Polizeibriefs⁷² wurde diese Konzeption grundsätzlich gebilligt und durch Schreiben vom 12. Mai 1949 auch genehmigt.⁷³

Nach der Neukonzeption des Polizeiverfassungsrechts war demnach der Schwerpunkt der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung bei den Ländern angesiedelt.

Einzig problematisch war dabei die Entwurfsfassung des Art. 91 Abs. 2 GG, welcher in die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährdende Situationen ein Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den Länderpolizeien vorsah. Um jedoch erneute Zentralisierungstendenzen bei der Deutschen Polizei grundsätzlich zu unterbinden, wurde diese Vorschrift von alliierter Seite suspendiert.

In Abkehr hiervon ist – unter dem Eindruck des Koreakrieges und der zunehmenden Verschärfung des Kalten Krieges in Europa – ab 1950 beim Aufbau der westdeutschen Polizei ein Kurswechsel in Richtung einer verstärkten Orientierung an militärischen Strukturen zu registrieren. Indizien hierfür sind neben dem Inkrafttreten des bislang suspendierten Art. 91 Abs. 2 GG die schrittweise Rückgängigmachung der Kommunalisierung der Polizeibehörden.

In der Folgezeit haben alle der Bundesrepublik Deutschland zugehörigen Länder Polizeigesetze erlassen.⁷⁴

Der Bund errichtete ein Bundesamt für Verfassungsschutz sowie ein Bundeskriminalamt, übernahm die Aufgaben Bahnpolizei, Ordnungsdienst im Deutschen Bundestag und Luftpolizei, und stellte den Bundesgrenzschutz auf.

Durch die sogenannte Notstandsgesetzgebung von 24. Juni 1968⁷⁵ erfolgte eine Neufassung der Art. 35 Abs. 2, 3 GG bzw. Art. 91 GG. Nunmehr räumten die

⁷¹ Der Bundesgrenzschutz wurde durch Gesetz vom 21. Juni 2005 in Bundespolizei umbenannt, BGBl. 2005 I, S. 1818 ff.

⁷² Abgedruckt bei *B. Droste*, Handbuch, 2007, Anhang 1.

⁷³ Abgedruckt bei *H.-H. Pioch*, Polizeirecht, 1950, Anlage 43, S. 284.

⁷⁴ *C. Dams*, in: APuZ, 2008, S. 9 (12).

⁷⁵ 17. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 24. Juni 1968 (BGBl. I, S. 709).

Art. 35 Abs. 2, 3 GG den Gliedstaaten die Möglichkeit ein, im Falle einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles Bundesgrenzschutz und Bundeswehr zur Unterstützung der Landespolizeikräfte anzufordern. Gleichzeitig wurde Art. 91 GG dahingehend verändert, dass fortan in der Situation einer drohenden Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes außer den Polizeien der Länder explizit auch der Bundesgrenzschutz zu deren Abwehr eingesetzt werden durfte.

Nachdem sich die deutsche Sicherheitslage auf Grund der zunehmenden Bedrohung durch linksterroristische Organisationen in den 1970er Jahren weiter zuspitzte hatte, wurde auch der Bundesgrenzschutz, in § 42 BGS⁷⁶ jetzt offiziell als Polizei des Bundes titulierte, in zunehmender Häufigkeit von den Ländern zur Unterstützung der Länderpolizeien bei der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit angefordert.⁷⁷ Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen dazu waren im Vorhinein durch Änderung des Art. 35 Abs. 2 GG am 28. Juli 1972⁷⁸ geschaffen worden.

Trotz des parallel hierzu erfolgten Ausbaus von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz blieb die Länderhoheit in Angelegenheiten der Polizei unberührt. Allerdings machte die Zunahme von länderübergreifenden Polizeieinsätzen eine länderseitige Koordination in rechtlicher Hinsicht unabdingbar. Dies führte zur Ausarbeitung des Musterentwurfes eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPOLG) zum 25. November 1977⁷⁹, als den ersten Versuch einer Harmonisierung der Länderpolizeigesetze.⁸⁰

b. Deutsche Demokratische Republik

Ganz anders verlief demgegenüber die Entwicklung der Polizeistrukturen in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Die unter zumindest offizieller Fortgeltung des PrPVG 1931⁸¹, und somit eines liberal-rechtsstaatlichen materiellen Polizeibegriffes, im Juni 1945 in der sowjetischen Besatzungszone gegründete Deutsche Volkspolizei (VP) war zunächst als dezentrale Länderpolizei konzipiert.⁸² Mit der Entstehung der DDR im Jahre 1949 wurde jene dann zentralisiert als einheitliche, dem Innenressort nachgeordnete staatliche Polizei weitergeführt.⁸³

⁷⁶ § 42 BGS in der Fassung vom 28. August 1972 (BGBl. I, S. 1834).

⁷⁷ H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, S. 34.

⁷⁸ 31. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 28. Juli 1972. BGBl. I, S. 1305.

⁷⁹ Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfes zur Änderung des MEPolG vom 12. März 1986; abgedruckt bei W.-R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, S. 395 ff.

⁸⁰ F.-L. Knemeyer, in: LKV, 1991, S. 321 (321).

⁸¹ Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. GS, S. 77 ff. Abgedruckt bei: H.-H. Pioch, Polizeirecht. 1950, Anlage 1.

⁸² T. Lindenberger, in: Lange, H.-J.: Staat, 2000, S. 89 ff.

⁸³ T. Lindenberger, in: Lange, H.-J.: Staat, 2000, S. 89 ff.

Bereits 1950 kam es schon in Beeinflussung des instanziellen Polizeibegriffes zur Ausgliederung der politischen Polizei, dem sogenannte Staatssicherheitsdienst (SSD), welcher fortan einem eigenständigen Ministerium für Staatssicherheit (MfS) unterstellt wurde.⁸⁴ Der SSD, eine Kombination aus Nachrichtendienst und Polizeiorgan, gewährleistete fortwährend bis zur Wiedervereinigung eine nahezu lückenlose Gesinnungskontrolle der DDR-Bevölkerung, wozu er sich eines Netzwerkes aus informellen Mitarbeitern bediente. Parallel hierzu unterhielt die Kriminalpolizei ein sogenannte Arbeitsgebiet I – politische Polizei, unter Aufsicht des MfS.⁸⁵

Zudem erfolgte 1950, wenn auch nur für kurze Zeit, eine Unterstellung der kasernierten Polizeieinheiten, vergleichbar einer Bereitschaftspolizei, unter das Kommando des MfS.⁸⁶

Beides, also der SSD bzw. das MfS an sich, als auch deren Einflussnahme auf die Kriminalpolizei, offenbart eine Verzahnung von Polizei- und Nachrichtendienst, wie sie vor allem im Dritten Reich in Gestalt der Gestapo anzutreffen war – und deshalb von den westlichen Alliierten im sog. Polizeibrief vom 14. April 1949⁸⁷ untersagt worden war.

1956 wurden Teile der VP zur Aufstellung der Nationalen Volksarmee (NVA) aus dem Polizeidienst herausgelöst.⁸⁸

Die ab 1963 dem Minister des Inneren zugleich verliehene Amtsbezeichnung Chef der Deutschen Volkspolizei⁸⁹, indizierte, wiederum für eine Diktatur typisch, eine Vermischung zwischen Staatsführung und Parteileitung.

Erst mit dem Volkspolizeigesetz vom 11. Juni 1968⁹⁰ wurde die DDR-Polizei auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Darin wurde die Gewährleistung der Öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Aufgabe der Polizei deklariert⁹¹ – an sich eine den westlichen Polizeigesetzen ebenbürtige Wortwahl. Im Gegensatz zum westdeutschen Demokratieverständnis wurde sie allerdings im Lichte der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung interpretiert.⁹² Damit oblag der Volkspolizei außer der Gefahrenabwehr auch die Förderung der (sozialistischen) gesellschaftlichen Entwicklung. Dies, und auch die Tatsache, dass in Ermangelung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nur der außergerichtliche Rechtsbehelf der Be-

⁸⁴ C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 (11).

⁸⁵ OVG Bautzen, Beschluss vom 21. Dezember 1995 (Az. 2 S 94/95) = LKV, 1997, S. 29.

⁸⁶ Siehe Fn. 69.

⁸⁷ Abgedruckt bei B. Droste, Handbuch, 2007, Anhang 1.

⁸⁸ H. Boldt / M. Stolleis, In: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Rn. 68.

⁸⁹ BAG, Urteil vom 20. Februar 1997 (Az. 6 AZR 713/95) = NZA, 1997, S. 1121 (1122).

⁹⁰ GBl. I, S. 232.

⁹¹ E. Reh binder, in: DVBl., 1991, S. 421 (423).

⁹² H. Lüers, Polizeirecht, 1974, S. 30 ff.

schwerde gegen Polizeimaßnahmen statthaft war,⁹³ legt eine Einordnung der DDR als Polizei und Wohlfahrtsstaat nahe.

In formeller Hinsicht war der Aufgabenbereich der VP für eine Polizei auch vergleichsweise weit zugeschnitten, da selbst das Pass- und Meldewesen bei ihr angesiedelt war.⁹⁴

Unvorstellbar in diesem Zusammenhang auch der sogenannte Betriebsschutz A der VP, der sich mit der Ausbildung sogenannte Betriebskampftruppen befasste.⁹⁵

Erst am 13. September 1990 erhielten die Bürgerinnen und Bürger der ehemaligen DDR ihr erstes den liberal-rechtsstaatlichen materiellen Polizeibegriff beinhaltendes Polizeigesetz, orientiert am nordrhein-westfälischen Polizeigesetz (DDR-PAG)⁹⁶. Das Volkspolizeigesetz⁹⁷ wurde zeitgleich aufgehoben, Art. 87 Abs. 2 Nr. 1 DDR-PAG.

3. Wiedervereinigtes Deutschland

Die durch den Beitritt der fünf neuen Länder einschließlich Ost-Berlin zum 3. Oktober 1990 herbeigeführte Deutsche Einheit machte den Weg für die ersten Gesamtdeutschen Wahlen am 14. Oktober 1990 frei.

Weil die Konstituierung der Verfassungsorgane, insbesondere der Landesparlamente, noch Zeit in Anspruch nahm, war schon in Art. 9 Abs. 3 Einigungsvertrag⁹⁸ i.V.m. § 87 Abs. 3 DDR-PAG die Fortdauer des DDR-PAG bis zum 31. Dezember 1991 vereinbart worden. Lediglich in Ost-Berlin galt ausweislich § 87 Abs. 4 DDR-PAG bereits mit der Wiedervereinigung das ASOG Bln.⁹⁹

Was die weitere Entwicklung in den neuen Ländern betrifft, kann übereinstimmend festgestellt werden, dass alle Landesparlamente in der Folgezeit Polizeigesetze erlassen haben, welche sich am MEPolG bzw. dessen Ergänzung orientieren.¹⁰⁰

Unterschiedlich wurde hingegen von den Ländern die Wahl zwischen Einheit- bzw. Mischsystem und Trennsystem getroffen.

Während sich also Ost-Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt für das Trennsystem entscheiden, führte Sachsen das Mischsystem ein. Dementsprechend verstehen auch alle „neuen“ Länder, ausge-

⁹³ W. Bernet, in: LKV, 1992, S. 345 (346).

⁹⁴ P. Rimmelme / A. Wunsch, in: LKV, 1995, S. 105.

⁹⁵ K. Bästlein, in: NJW, 2003, S. 3376 (3382).

⁹⁶ GBl. DDR I, S. 1485.

⁹⁷ Volkspolizeigesetz i.d.F. vom 11. Juni 1986, GBl. DDR I, S. 232.

⁹⁸ BGBl. II 1990, S. 907

⁹⁹ R. Riegel, in: LKV, 1993, S. 2.

¹⁰⁰ R. Riegel, in: LKV, 1993, S. 2.

nommen Sachsen, unter Polizei lediglich die sogenannte Vollzugspolizei. Sachsen hingegen subsumiert unter diesen Begriff auch Ordnungsbehörden.¹⁰¹

Eine neuere Entwicklung des Polizeirechts ist insbesondere der ungehemmt fortschreitende technologische Innovationsprozess. Darauf reagierend empfiehlt der Ergänzungsentwurf zum MEPolG – in Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil¹⁰² – die Aufnahme von datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

C. Negativer Polizeibegriff

Ausgehend vom materiellen Polizeibegriff, welchem grundsätzlich alle Institutionen mit dem Aufgabenspektrum Abwehr von Gefahren für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung unterfallen, stellt sich nun die Abgrenzungsfrage zwischen der Polizei im eigentlichen Sprachgebrauch und anderen Gefahrenabwehrbehörden.

I. Ordnungs- bzw. allgemeine Sicherheitsbehörden

Diesbezüglich ist zunächst auf die Ordnungsbehörden¹⁰³ einzugehen, weil diesen regelmäßig die Abwehr von Gefahren zugewiesen ist (so beispielsweise im Freistaat Bayern nach Art. 6 LStVG den sogenannten Sicherheitsbehörden). Materiell betrachtet wären somit die Ordnungs- bzw. (allgemeinen) Sicherheitsbehörden gleichfalls Polizeibehörden. Aus diesem Grund macht es im sogenannte Trennsystem, bei welchem die jeweilige Landesverwaltung parallel zu den Polizei- auch Ordnungsbehörden errichtet hat, Sinn, den institutionellen Polizeibegriff zur Abgrenzung heranzuziehen. Nach diesem würden die allgemeinen Behörden aus dem Polizeibegriff ausscheiden. Sieht hingegen die Sicherheitsarchitektur des Landes ein Einheits- oder Mischsystem vor, wie dies in Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen der Fall ist, tritt die Problematik auf, dass regelmäßig alle Gefahrenabwehrbehörden dem Oberbegriff „Polizeibehörden“ unterfallen. Zu differenzieren ist dann zwischen den Polizeibehörden (als Äquivalent zum Ordnungsbehörden im Trennsystem) einerseits und dem Polizeivollzugsdienst andererseits¹⁰⁴. Während die Abwehr von der Öffentliche Sicherheit und Ordnung drohenden Gefahren grundsätzlich den Ordnungsbehörden – im Einheitssystem als Polizeibehörden bezeichnet – obliegt, ergibt sich eine Zuständigkeit der Polizei¹⁰⁵ (des Polizeivollzugsdienstes) nur in Eilsituationen, wenn also eine Gefahrabwehr sonst nicht rechtzeitig möglich wäre. Daneben wurden den Polizeien noch Kompetenzen in besonderen Fällen des Ord-

¹⁰¹ R. Riegel, in: LKV, 1993, S. 2 ff.

¹⁰² BVerfGE 65, 1 ff.

¹⁰³ In Bayern tragen die Ordnungsbehörden die Bezeichnung Sicherheitsbehörden, Art. 6 LStVG.

¹⁰⁴ § 59 PolG BW.

¹⁰⁵ Am Beispiel Bayern: Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 PAG.

nungsrechts übertragen.¹⁰⁶ Unterschiedlich zwischen Einheits- und Trennsystem ist damit am Ende nur, dass im Mischsystem lediglich ein Gesetz konzipiert wurde, welches von beiden Institutionen – Polizeivollzugsdienst und Polizeibehörden angewendet wird.

II. Nachrichtendienste

Weiterhin sind die sogenannte Geheim- oder Nachrichtendienste zu betrachten, also Behörden, die – unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr – Informationen zur Gewinnung von Erkenntnissen über Vorgänge von innen-, außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sammeln und auswerten.¹⁰⁷

Als solche bestehen auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren ein Bundesamt für Verfassungsschutz¹⁰⁸, während dem Bundeskanzleramt der Bundesnachrichtendienst nachgeordnet ist¹⁰⁹ und das Bundesministerium der Verteidigung einen Militärischen Abschirmdienst unterhält¹¹⁰. Zudem haben die Länder regelmäßig¹¹¹ jeweils ein Landesamt für Verfassungsschutz in ihrer Landesverwaltung errichtet¹¹².

Unterscheidungskriterium zu den Polizeibehörden ist also der Gefahrenbegriff. Benötigt der Polizeivollzugsdienst zum Einschreiten regelmäßig die Annahme einer konkreten Gefahr, dürfen Nachrichtendienste schon im Vorfeld einer derartigen agieren.

Neuerdings ist die vorgenannte Abgrenzung jedoch komplizierter, da im Zuge der Novellierung des BKA-Gesetzes in Gestalt des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt¹¹³ dem Bundeskriminalpolizeiamt als oberer Polizeibehörde im Bereich internationaler Terrorismusabwehr auch Befugnisse im Gefahrenvorfeld eingeräumt wurden¹¹⁴ –

¹⁰⁶ Für die Bundespolizei: Ausstellung von Ausnahmevisa gem. § 14 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 1 Abs. 2 2. Var. BPOLG etc. Für die Bayerische Staatliche Polizei: Überwachung des fließenden Verkehrs gem. § 44 Abs. 2 StVO i.V.m. Art. 2 Abs. 4 PAG usw.

¹⁰⁷ Zum Beispiel § 1 Abs. 2 BNDG (BGBl. I, S. 1818 ff).

¹⁰⁸ § 2 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG (BGBl. I, S. 1818 ff).

¹⁰⁹ § 1 Abs. 1 BNDG.

¹¹⁰ § 1 Abs. 1 S. 1 MADG (BGBl. I, S. 1106 ff).

¹¹¹ In den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nimmt diese Aufgabe eine Abteilung in der obersten Innenbehörde war. *M. Soiné*, in: NStZ, 2007, S. 247 ff, Fn. 1.

¹¹² Zum Beispiel Bayern: Landesamt für Verfassungsschutz als gem. Art. 1 Abs. 4 S. 1 BayVSG (GVBl., S. 70 ff) dem Bayerischen Staatsministerium des Inneren nachgeordnete Behörde. BGBl. I, S. 3083 ff.

¹¹⁴ § 4 lit. a Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten – Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vom 7. Juli 1997, BGBl. I, S. 1650, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2009, BGBl. I, S. 1226.

ein Privileg, welches bisher den Nachrichtendiensten vorbehalten war. Dem BKA obliegen hiermit wenigstens nachrichtendienstähnliche Aufgaben.¹¹⁵

Eine andere Frage ist es, ob noch von Polizei gesprochen werden kann, wenn Polizeibehörden Aufgaben für Nachrichtendienste wahrnehmen. Als einschlägige Fälle seien angeführt: Die Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz durch die Bundespolizei auf dem Gebiet der Funktechnik gem. § 10 Abs. 1 BPOLOG i.V.m. § 3 Abs. 1 BVerfSchG sowie die Ausschreibung von Personen zur Grenzfahndung durch das Bundespolizeipräsidium Potsdam gem. § 31 Abs. 7 BPOLOG i.V.m. § 17 Abs. 2 BVerfSchG. Eine Auflösung dieser Frage wird aus methodischen Gründen bis zum 13. Fachkapitel zurückgestellt.

III. Militäreinrichtungen mit Sicherheitsaufgaben, insb. Militärpolizei (sogenannte Feldjäger)

Im militärischen Sektor sind es Feldjäger, das Wachbataillon beim Bundesministerium der Verteidigung und das Objektschutzregiment der Luftwaffe Friesland, die Aufgaben mit polizeilichem Bezug wahrnehmen.

Der Aufgabenbereich der Feldjäger, auch als Militärpolizei bezeichnet, umfasst im Inland neben militärischen Ordnungs- und Verkehrsdienst auch die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben und Ermittlungstätigkeiten, sowie die Gewähr von Amtshilfe und Hilfeleistungen bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen.¹¹⁶

Der Mehrzahl der vorgenannten Tätigkeiten ist gemeinsam, dass sie im Bereich Gefahrenabwehr einzuordnen sind, die Feldjäger folglich unter den materiellen Polizeibegriff subsumiert werden können.

Auch die Bezeichnung Militärpolizei könnte eine Einordnung unter den institutionellen Polizeibegriff nahe legen. So wird vertreten, dass die Feldjäger Polizei i.S.d. § 2 Abs. 12 StVG seien, und folglich Erkenntnisse über die mangelnde Eignung einer Person zum Führen von Kraftfahrzeugen den Fahrerlaubnisbehörden übermitteln dürften.¹¹⁷ Diesbezüglich muss allerdings Beachtung finden, dass die Feldjäger die Bezeichnung Militärpolizei nur bei Auslandseinsätzen führen¹¹⁸, weswegen lediglich die Voraussetzungen des materiellen Polizeibegriffs gegeben sind. Dieser ist aber wegen fehlender Trennschärfe im Ergebnis nicht vorzugswürdig, weshalb die Feldjäger – zumindest bei Inlandseinsätzen – aus dem Polizeibegriff auszuschließend sind.¹¹⁹

¹¹⁵ H.A. Wolff, in: DÖV, 2009, S. 597 (598).

¹¹⁶ J. Heinen, Rechtsgrundlagen, 2010, S. 135 ff. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Heeresdienstvorschriften (HDV) 75/100 – Die Feldjäger der Bundeswehr und HDV 360/200 – Der Feldjägedienst.

¹¹⁷ D. Müller, in: SVR, 2007, S. 241 (243).

¹¹⁸ J. Heinen, Rechtsgrundlagen, 2010, S. 284 ff.

¹¹⁹ So auch J. Heinen, Rechtsgrundlagen, 2010, S. 136.

Das Wachbataillon beim Bundesministerium der Verteidigung, welches zu Friedenszeiten mittels protokollarischen Ehrendienst die BR Deutschland repräsentiert und im Verteidigungsfall die Bundesregierung schützt,¹²⁰ unterfällt ebenfalls nicht dem instanziellen Polizeibegriff.

Gleiches gilt für das Objektschutzregiment der Luftwaffe „Friesland“, dessen Aufgabenspektrum die Sicherung stationärer Anlagen – worunter insbesondere Militärflugplätze und Flugabwehrraketenstellungen fallen – und mobiler Kräfte der Luftstreitkräfte gegen Bedrohungen umfasst.

IV. Private Sicherheitsdienste

Abschließend ist noch zu untersuchen, inwiefern private Sicherheitsdienste dem Polizeibegriff untergeordnet werden können. Bei privaten Sicherheitsdiensten schützen Privatpersonen im Rahmen zivilrechtlicher Vereinbarungen Leben, Gesundheit, Körper, Freiheit, Eigentum und andere Rechtsgüter Privater.¹²¹ Praktische Beispiele für solche Dienste sind im bahnpolizeilichen Umfeld die Deutsche Bahn Sicherheit AG bzw. die U-Bahn-Wache München sowie im luftsicherheitsrechtlichen Bereich die Sicherheitsabteilung der Flughafen München GmbH.

Diese können schon deshalb nicht unter den materiellen Polizeibegriff subsumiert werden, weil ihnen die Eigenschaft als Verwaltungsbehörden fehlt. Aus der gleichen Erwägung heraus ist vorliegend auch weder formeller noch institutioneller Polizeibegriff einschlägig.

Fraglich ist dagegen, ob etwas anderes gilt, wenn zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten Zusammenarbeitsformen bestehen. Diesbezüglich ist zu differenzieren. Nicht vom Polizeibegriff erfasst wird es, wenn private Sicherheitsdienste im rein zivilen Sicherheitsbereich tätig werden, also zum Beispiel technische Kriminalprävention betreiben¹²².

Weiterhin können Private Sicherheitsdienste aber auch im öffentlichen Verkehrsraum, vorrangig im Bereich öffentlicher Eisenbahnen, eingesetzt werden, wie dies bei der DB Sicherheit AG und der U-Bahn-Bewachungsgesellschaft mbH München der Fall ist. Diese werden dabei aber ausschließlich privatrechtlich tätig, indem sie insbesondere das Hausrecht ausüben. Folglich handelt es sich hierbei nicht um Fallgestaltungen einer öffentlich-rechtlichen Beleihung. Mangels Hoheitsgewalt kommt ihnen also keine Behördenstellung zu, weshalb der Polizeibegriff hier auch nicht einschlägig ist.

¹²⁰ Vgl. Zentrale Dienstvorschriften (ZDV) 10/8 und 10/9. T. Loch, in: Wachbataillon, 2007, S. 9 ff.

¹²¹ M. Burg, Privatisierung, 1999, S. 121.

¹²² Beispielsweise durch Vertrieb und Einbau von Gebäudesicherungseinrichtungen (einschließlich der Schlüsseldienste) gem. § 38 Abs. 1 Nr. 5 GewO.

Anders könnte es sich lediglich dann verhalten, wenn besagte Sicherheitsdienste auch hoheitlich tätig werden, zum Beispiel als bestellte Hilfspolizeibeamte im Rahmen des Streifendienstes oder als Verwaltungshelfer beim Abschleppen von straßenverkehrsordnungswidrig abgestellten Fahrzeugen. In solchen Konstellationen greift jeweils der materielle Polizeibegriff ein, weil – wie beispielsweise aus § 99 Abs. 3 HSOG für das Land Hessen folgt – das Handeln des Hilfspolizisten¹²³ der jeweiligen Polizeibehörde zugeordnet wird. Die Selbe Rechtsfolge gilt auch für die Rechtsfigur des Verwaltungshelfers.¹²⁴

¹²³ O. Rumpf, in: NVwZ, 1990, S. 315 (315).

¹²⁴ A. Legler, Verkehrsüberwachung. Würzburg, 2008, S. 137.

§ 3 – Die Polizeiorganisation

A. Aufbau einer Polizeiorganisation in Deutschland

Im vorangegangenen § 2 konnte durch die – historisch orientierte – Nachzeichnung der Entwicklung des Polizeibegriffes eine Antwort auf die zu Anfang aufgeworfene Frage gefunden werden, was denn unter Polizei zu verstehen ist.

Darauf aufbauend ist nun eine Untersuchung dahingehend anzustrengen, wie sich der Aufbau der Polizeiorganisation in Deutschland vollzogen bzw. – letztlich unter Einbettung in ein europäisches Sicherheitssystem – weiterentwickelt hat und – im Hinblick auf aktuelle Reformen – noch wird.

Ausgangspunkt ist dabei das Jahr 1742, als in Berlin – die Pariser Polizeistrukturen kopierend – die erste staatliche Polizeiverwaltung in Gestalt des sogenannten Präsidialsystems installiert wurde.¹²⁵ Letzterer Begriff bedeutet, dass ein Polizeidirektor ernannt wurde, dem vier Polizeiinspektoren (später als Polizeikommissare betitelt¹²⁶) – jeweils zur Aufsichtsführung in einem Polizeibezirk – unterstellt wurden.¹²⁷ Diese wiederum bedienten sich zur Durchsetzung ihrer Befugnisse sogenannte Quartiermeister – also ehrenamtlich tätiger Einwohner.¹²⁸

Die weitere Entwicklung dieser frühen Polizeibehördenstrukturen im 19. Jahrhundert war nachhaltig geprägt von der explosionsartigen Bevölkerungsvermehrung und dem Aufkommen neuer Technologien im Zuge der industriellen Revolution verbunden mit einem spürbaren Anstieg der Kriminalitätsrate.¹²⁹ In Konsequenz kam es zur Herausbildung von Fachpolizeien, wie zum Beispiel einer Armenpolizei für das Armenwesen.¹³⁰ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang als erstes die Aufstellung militärisch organisierter Polizeikorps, zunächst 1812 in Preußen unter den Namen Gendarmerie, 1848 dann als Schutzmannschaft in Berlin¹³¹ – handelt es sich hierbei doch um Vorläufer der heutigen Bereitschaftspolizei. Ab 1815 wurden für den politischen Bereich geheime und höhere Staatspolizeien ins Leben gerufen.¹³²

¹²⁵ G.-C. von Unruh, in: K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte, Bd. 1., 1983, S. 402.

¹²⁶ H. Boldt / M. Stolleis, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 4. Aufl., 2007, Kap. A I, Rn. 12.

¹²⁷ G.-C. von Unruh, in: K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte, Bd. 1., 1983, S. 402.

¹²⁸ G.-C. von Unruh, in: K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte, Bd. 1., 1983, S. 402.

¹²⁹ H. Boldt / M. Stolleis, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 4. Aufl., 2007, Kap. A II, Rn. 26.

¹³⁰ H. Boldt / M. Stolleis, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 4. Aufl., 2007, Kap. A II, Rn. 27.

¹³¹ G.-C. von Unruh, in: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, 1983, S. 460.

¹³² H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. A II, Rn. 31.

Die Kriminalpolizei ist als eigenständige Polizeisparte erst seit den 1870er-Jahren existent. Die Abgrenzung zwischen politischer Polizei und Kriminalpolizei erfolgte danach, ob es im Einzelfall ein politisches oder gemeinsames Verbrechen aufzuklären galt.¹³³ Ursächlich für die Herausbildung einer eigenständigen KriPo war der kontinuierliche Kriminalitätsanstieg, gepaart mit einer wachsenden Täterprofessionalisierung auf der einen Seite und einer demgegenüber vergleichsweise niedrigen Aufklärungsquote auf der anderen Seite. Dies beeinträchtigte das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig und erhöhte damit den Druck auf die Politik.¹³⁴ Als Reaktion hierauf kam es bereits 1811 zur Abordnung von sechs Polizisten zum Berliner Criminalgericht, um im Auftrag des Gerichts strafrechtliche Ermittlungen wahrzunehmen. Diesen Gedanken nahmen ebenso andere Metropolen¹³⁵ auf, und entwickelten ihn weiter. So präsentierte Sachsen im Jahre 1912 die erste flächendeckende Kriminalpolizei.¹³⁶

Der im Verlauf der Restauration wieder nahezu unbegrenzte Aufgabenbereich der Polizei erforderte – zur dessen Erfüllung – zudem eine quantitative Erhöhung der Polizeikräfte. So stieg – in Zahlen ausgedrückt – die Anzahl der in Berlin eingesetzten Polizeibeamten von 100 (im Jahr 1820) auf 2.000 (1870).¹³⁷

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass während dieser Epoche eine Parallelität zwischen staatlicher Polizeiverwaltung, in Form der Polizeipräsidien und –direktionen in den Städten, und der kommunal organisierten Ortspolizei auf dem Lande bestand.

B. Polizeiorganisation in der Weimarer Republik (1919–1933)

Mit dem Untergang des Deutschen Kaiserreiches von 1871 ging eine vorübergehende Übernahme der bislang den monarchischen Polizeibeamten obliegenden Sicherheitsaufgaben durch von Arbeiter- und Soldatenräten gebildete Sicherheitswehren einher.¹³⁸

Dieser Zustand fand allerdings bereits im Dezember 1919 mit der Aufstellung der sogenannte „grünen Sicherheitspolizei“ – einer kasernierten und mit Kriegswaffen ausgerüsteten Truppe wiederum ein Ende.¹³⁹ Aber auch diese Polizeigattung musste schon im Oktober 1920 auf Verlangen der Alliierten wieder aufgelöst werden, stellte sie doch – eben wegen ihrer militärischen Strukturierung und Ausstattung – eine Hintergehung der im Versailler Vertrag festgeschriebenen Hee-

¹³³ H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. A II, Rn. 31.

¹³⁴ R. Weihmann, in: Der Kriminalist, 1990, S. 1 (1).

¹³⁵ So beispielsweise Bremen (1853) und Hamburg (1875), E. Kube, Beweisverfahren und Kriminalistik in Deutschland. = Kriminologische Schriftenreihe, Bd. 13, 1964, S. 107.

¹³⁶ R. Weihmann, in: Der Kriminalist, 1990, S. 3.

¹³⁷ H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, A II, Rn. 28.

¹³⁸ P. Lessmann, Schutzpolizei, 1989, S. 11 ff und 17 ff.

¹³⁹ P. Lessmann, Schutzpolizei, 1989, S. 11.

reshöchstgrenze von 100.000 Mann dar.¹⁴⁰ An ihre Stelle trat die sogenannte „blaue Sicherheitspolizei“, im weiteren Verlauf als Ordnungs- oder Schutzpolizei firmiert. Gegliedert war sie zum einen in geschlossene Einheiten – vergleichbar der heutigen Bereitschaftspolizei – und zum anderen – insbesondere in den Großstädten – in den Revierdienst¹⁴¹ – ähnlich dem schutzpolizeilichen Einzeldienst wie wir ihn heute kennen.

Im kriminalpolizeilichen Dienstzweig wurde parallel zum Ausbau der dezentralen Kriminalpolizei(dienst)stellen die Notwendigkeit erkannt, entsprechende Zentralstellen einzurichten. Obwohl wiederum Sachsen 1921 schon über ein Landeskriminalpolizeiamt verfügte, scheiterte auf Reichsebene 1922 der erste Vorstoß in Richtung eines Reichskriminalpolizeiamtes.¹⁴² Ein derartiges Vorhaben konnte erst zum 1. Januar 1935 umgesetzt werden.¹⁴³

Die sich anschließende Fortentwicklung der Polizei in der Weimar Republik stand unter dem Einfluss von Verstaatlichungs- und Verreichlichungstendenzen. Für ersteres resultierte die Notwendigkeit daraus, dass den Gemeinden die Unterhaltung von eigenen Polizeikräften bereits aus finanziellen Aspekten nicht möglich war.

Hinsichtlich der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf Reichsebene ist vorerst auf die 1.200 Mann umfassende Reichswasserschutzpolizei zu verweisen, die aus Schutzflottillen der ehemaligen Kriegsmarine gebildet worden war.¹⁴⁴ Mittels Reichsgesetz vom 21. Juli 1922 – welches am Widerstand Bayerns scheiterte – folgte der erste Versuch zur Errichtung eines Reichskriminalpolizeiamtes¹⁴⁵ – dem Vorgänger des Bundeskriminalpolizeiamtes (BKA). Darüber hinaus sicherte sich das Reich durch Gewährung von Zuschüssen ein Mitspracherecht bei den Schutzpolizeien der Länder.¹⁴⁶

Die Länderpolizeien ihrerseits kannten zu diese Zeit fünf Zweige: Die Gendarmerie (später Landjägerie) als Sicherheitsorgan auf dem Lande, sowie Kommunal-, Kriminal-, Schutz und Verwaltungspolizei – letztere war zuständig für das Meldewesen und den Verwaltungsvollzugsdienst.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Boulogner Note der Interalliierten Militärkontrollkommission vom 22. Juni 1920. In: *L. Dierske*, Sicherheitskräfte in Preußen zu Beginn der Weimarer Republik, in: *Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 47. 1969, S. 45.

¹⁴¹ *H. Boldt / M. Stolleis*, in: Denninger u.a. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, Kap. A III, Rn. 53.

¹⁴² *B. Becker*, in: *DÖV*, 1978, S. 551 (553).

¹⁴³ *R. Weihmann*, *Kriminalistik*, 11. Aufl., Hilden, 2010, S. 38.

¹⁴⁴ *G. Stolz*, *Geschichte*, 1978, S. 174 ff.

¹⁴⁵ *V. Götz*, in: *K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, 1983, S. 409.

¹⁴⁶ *V. Götz*, in: *K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, 1983, S. 399.

¹⁴⁷ *V. Götz*, in: *K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, 1983, S. 399.

Landeskriminalpolizeiämter – als zentrale Oberbehörden der Kriminalitätsbekämpfung – existieren seit dem 27. Juni 1921, als im Geschäftsbereich der Polizei Sachsen das erste geschaffen wurde.¹⁴⁸

Zahlenmäßig hatte die Polizei im Reich 1929 einen Gesamtumfang von 143.842 Polizeibeamten, davon alleine 91.177 (= 63,4 %) in Preußen.¹⁴⁹

C. Polizeiorganisation im Dritten Reich (1933–1945)

Ausgangspunkt für die nationalsozialistische Einflussnahme auf die Polizeiorganisation war – wenn auch damals in dieser Dimension wohl nicht vorhersehbar – der sogenannte Preußenschlag vom 20. Juli 1932, bei welchem die Reichsregierung „von Papen“ die Entlassung der sozialdemokratischen Landesregierung in Preußen veranlasste um so die Kommandogewalt über die einsatzstarke preußische Polizei zu erlangen.¹⁵⁰ Schließlich war es diese Vorgehensweise, die den Nationalsozialisten bei ihrer Übernahme der Regierungsgeschäfte am 30. Januar 1933 den sofortigen Zugriff auf den wesentlichsten Teil der Deutschen Polizeikräfte eröffnete.

Die nun folgende zwölfjährige Diktatur bewirkte für die Polizeiorganisation im Wesentlichen die fünf Konsequenzen, auf welche nachfolgend näherer einzugehen ist:

- eine Verreichlichung der Deutschen Polizei,
- eine Zentralisierung der Polizeiführung,
- eine Verfilzung von Polizei und Parteiapparat der NSDAP,
- eine Herauslösung der Polizei aus der allgemeinen Staatsverwaltung
- und die Institutionalisierung einer Geheimen Staatspolizei.

Mit der Verleihung der Rechte von Hilfspolizisten an die Mitglieder der Sturmabteilung (SA) – also der parteiinternen Straßenarmee der NSDAP – durch Reichsminister Göring¹⁵¹ nahm schon am 30. Januar 1933 die später unteilbare Verflechtung zwischen staatlicher Polizei einerseits und ursprünglich zivilrechtlich organisierter Partei andererseits ihren Lauf.

Wenig später räumte die am 28. Februar 1933 erlassene sogenannte „ReichstagsbrandVO“¹⁵² in ihrem § 2 der Reichsregierung das Recht ein, in den Ländern vorübergehend die Befugnisse der obersten Landesbehörden – also auch der Innenministerien – wahrzunehmen, was faktisch zu einem reichsweiten und somit vollständigen Übergang der Länderpolizeigewalt auf nationalsozialistische Machtinhaber führte. Verstärkung erhielt jener Prozess zudem wegen der Ent-

¹⁴⁸ GBl. 1921, S. 199 ff.

¹⁴⁹ V. Götz, in: K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.) – Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, 1983, S. 399.

¹⁵⁰ C. Bickenbach, in: JuS, 2008, S. 199 (201).

¹⁵¹ H. Wagner, Polizei, 1984, S. 161.

¹⁵² Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat. RGBl. 1933 I, S. 83.

sendung von sogenannte Reichspolizeibeauftragten oder -kommissaren in die Länder sowie der Einbindung von SA und SS in die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung.¹⁵³ Eine zentralisierte Polizeiführung war installiert worden.

Die im Reich von den Nationalsozialisten vorgefundene Bereitschaftspolizei (Sicherheitspolizei) erfuhr – als Maßnahme der Verreichlichung der Deutschen Polizei – eine Zusammenführung als Landespolizei und wurde 1935 dem Geschäftsbereich der Wehrmacht zugewiesen.¹⁵⁴

Der 26. April 1933, der Tag an dem der preußische Gesetzgeber ein Geheimes Staatspolizeiamt (GeStaPa) institutionalisierte¹⁵⁵, gilt als Geburtsstunde der Geheimen Staatspolizei (GeStaPo) insgesamt. In fachlicher Hinsicht lag der Zuständigkeitszuschnitt der neuen Behörde bei der Befassung mit den politisch-polizeilichen Fällen, die Erfüllung dieses Aufgabenbereiches oblag bislang dem Preußischen Landeskriminalpolizeiamt. Organisationsrechtlich erhielt das GeStaPa die Wertigkeit einer Landespolizeibehörde im Geschäftsbereich des Preußischen Innenministeriums.¹⁵⁶ Auf Ebene der Regierungsbezirke waren dem GeStaPa Staatspolizeistellen nachgeordnet.¹⁵⁷

Die Ausgliederung der GeStaPo aus der allgemeinen Polizeiverwaltung – verbunden mit einer sofortigen direkten Unterstellung unter den preußischen Ministerpräsidenten zum 30. November 1933¹⁵⁸ – war der Auftakt zur Verselbständigung der Polizei im NS-Staat.

Durch das am 30. Januar 1934 verabschiedete Gesetz über den Neuaufbau des Reiches¹⁵⁹ sicherte sich der Reichminister des Inneren endgültig die Kommandogewalt über die Polizei im Deutschen Reich – ein weiterer Schritt hin zu einer zentralen Polizeiführung.

Das gleiche gilt für die zum 1. November 1934 vorgenommene Fusion von Reichsinnenministerium und preußischen Innenressort¹⁶⁰, welche die mittels dem Preußenschlag gewonnene Befehlsgewalt des Reiches über die preußische Polizei verfestigte.

¹⁵³ H. Wagner, *Polizei*, 1984, S. 161.

¹⁵⁴ S. Just, *Polizeibegriff*, 1990, S. 75.

¹⁵⁵ Gesetz über die Errichtung eines Geheimen Staatspolizeiamtes – I. GeStaPoGesetz. PrGS 1933, S. 122 ff.

¹⁵⁶ A. Schwegel, *Polizeibegriff*, 2005, S. 45.

¹⁵⁷ H. Buchheim, *SS*, 1964, S. 34.

¹⁵⁸ Gesetz vom 30. November 1933. PrGBl., S. 413.

¹⁵⁹ RGBl. 1934 I, S. 75.

¹⁶⁰ D. Majer, in: U. Reifner und B.-R. Sonnen, *Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich*, 1984, S. 128.

Gleichzeitig trieb das Innenministerium die Verreichlichung der Polizei voran – so am 1. Mai 1935, indem die Polizei des dem Reich beitretenden Saarland den Status einer Reichspolizei erhält.¹⁶¹

Der schließlich letzte – zugleich aber auch entscheidende – Akt für eine zentrale Polizeiführung war die Einrichtung eines Chefs der Deutschen Polizei¹⁶² beim Reichsminister des Inneren, besetzt am 17. Juni 1936 mit Heinrich Himmler¹⁶³. Resultat dieser Personalie war außerdem eine weitere Verschmelzung von Partei und Staat – hier in Form des parteiinternen Spitzenamtes Reichsführer SS mit dem staatlicherseits kreierten Amt des Deutschen Polizeichefs.

Schon am 26. Juni 1936 stellte Himmler eine weitgehende Neuorganisation der ihm nachgeordneten Polizei vor. Ihr Kern sah vor, Gemeindepolizei, Gendarmarie, Schutz- und Verkehrspolizei in einem Hauptamt Ordnungspolizei (Leitung: General der Landespolizei und SS-Obergruppenführer Kurt Daluge) zusammenzufassen, während Kriminal- und politische Polizei dem Hauptamt Sicherheitspolizei – unter Führung von SS-Gruppenführer Reinhard Heydrich) zugeschlagen wurden.¹⁶⁴

Den Forderungen nach einer für das gesamte Reich zuständigen Kriminalpolizeibehörde konnte erst zum 16. Juli 1936 mit der Umwandlung des preußischen LKA in das Reichskriminalpolizeiamt (RKA) gerecht werden.¹⁶⁵

Ihren Abschluss fanden die aus nationalsozialistischen Beweggründen vorgenommenen Polizeireformen am 27. September 1939 mit der Vereinigung von Hauptamt Sicherheit mit dem Sicherheitshauptamt der SS zum Reichssicherheitshauptamt – Leiter wiederum Heydrich. Dieser besaß fortan die Macht über sechs Ämter, nennenswert hiervon insbesondere die Ämter vier (GeStaPa), fünf (RKA) und sechs (Sicherheitsdienst der SS).¹⁶⁶

D. Polizeiorganisation im Deutschland nach 1945

I. Reorganisation der Polizei im besetzten Deutschland (1945–1949)

Im Rahmen Ihrer Konferenzen von Jalta und Potsdam hatten die Alliierten ihre Vorgehensweise für die Neuorganisation der Deutschen Polizei festgelegt. Dabei war Konsens, zunächst sämtliche der in Deutschland noch existenten Polizeiinstitutionen aufzulösen, um anschließend freie Hand bei einer völligen Neugestaltung zu haben.

¹⁶¹ S. Just, *Polizeibegriff*, 1990, S. 76.

¹⁶² Bemerkenswert an dieser Stelle die spätere Parallele in der DDR, die einen Chef der Volkspolizei (vgl. G. Brunner, in: NJW, 1982, S. 2479 (2479)) berief.

¹⁶³ Erlass vom 17. Juni 1936, RGBI. I, S. 487.

¹⁶⁴ Erlasse des Reichsministeriums des Inneren vom 26. Juni 1936, RMBliV, Sp. 940 ff.

¹⁶⁵ H. Wagner, *Polizei*, 1984, S. 161.

¹⁶⁶ Erlass des Reichsministeriums des Inneren vom 20. September 1939, RMBliV, S. 1343.

tion der Polizei zu haben.¹⁶⁷ In materieller Hinsicht herrschte in diesem Zusammenhang Einigkeit, das Aufgabenspektrum des Polizeivollzugsdienstes durch Herauslösung von Tätigkeiten auf dem Gebiet der allgemeinen Gefahrenabwehr und Zuweisung selbiger an eine neu einzurichtende Ordnungsverwaltung zu reduzieren (Vorgang der Entpolizeilichung).¹⁶⁸ Darüber hinaus orientierte sich der Prozess der Reorganisation an den Leitlinien Demokratisierung, Denazifizierung, Dezentralisierung und Entmilitarisierung.¹⁶⁹

Als die alliierten Besatzungsmächte dann nach dem Zusammenbruch des deutschen Regierungs- und Verwaltungsapparates die Staatsgewalt in Deutschland okkupierten – und ihnen im Zuge dessen auch die Polizeihöhe zufiel – versuchten sie zunächst mittels ihrer Militärpolizeien – unter Heranziehung von deutschen Hilfspolizisten – die Ordnung und Sicherheit wiederherzustellen.¹⁷⁰

1. Amerikanische und britische Besatzungszone

Die Machhaber in der amerikanischen und britischen Besatzungszone vollzogen die Neustrukturierung der Polizei uneinheitlich: Während in einem Teil der wieder neugegründeten Länder¹⁷¹ die allgemeine Gefahrenabwehr aus dem vollzugspolizeilichen Aufgabenspektrum herausgelöst und einer Ordnungs- bzw. Sicherheitsverwaltung¹⁷² zugeteilt wurde (bezeichnet als Trennungs- oder Ordnungsbehördensystem), blieb in anderen Ländern¹⁷³ die Polizei für beide Bereiche verantwortlich (Einheits- oder Mischsystem).¹⁷⁴ Weil jedoch auch das letztere Modell eine Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Vollzugspolizei vornimmt, stellen sich die Unterschiede in der Praxis eher gering dar.

In vertikaler Hinsicht waren es vor allem die Amerikaner, die in kommunalen Gebietskörperschaften mit mehr als 5.000 Einwohnern die Polizei einer Kommunalisierung unterzog.¹⁷⁵ Die Briten bildeten in ihrer Zone Polizeibezirke, mit Polizeiausschüssen an der Spitze.¹⁷⁶

Zudem stellten beide Zonenverwaltungen Landespolizeieinheiten auf, Bayern und Hessen erhielten sogar eigens eine Grenzpolizei.¹⁷⁷

¹⁶⁷ F.-L. Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2007, Rn. 10.

¹⁶⁸ M. Kniesel u.a., *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2008, Rn. 24.

¹⁶⁹ F.-L. Knemeyer, in: LKV, 1991, S. 321 (321).

¹⁷⁰ H.-H. Pioch, *Polizeirecht*, 1950, S. 78 f.

¹⁷¹ Im Einzelnen: Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

¹⁷² Bayerische Bezeichnung der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden, Art. 6 LStVG.

¹⁷³ Konkret: Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

¹⁷⁴ G. Gonnig, in: LKV, 1992, S. 254 (254).

¹⁷⁵ C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 ff (10).

¹⁷⁶ BGH, Urteil vom 26. Juni 1951 – Az. III ZR 6/50.

¹⁷⁷ H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), *Handbuch*, 2007, S. 28, Rn. 68.

Auf westdeutscher Seite kam es außerdem bereits ab dem 10. Mai 1946 – in Umsetzung eines entsprechenden Kontrollratsbeschlusses – zur bundesweiten Einrichtung einer Bahnpolizei nebst kriminalpolizeilichen Fahndungsdienst.¹⁷⁸ Organisatorisch war diese vorerst bei dem für Eisenbahnverwaltung zuständigen Ressort¹⁷⁹ angesiedelt.¹⁸⁰

Für die Ausbildung der neuen Polizisten gründete die britische Militärverwaltung schon im Mai 1945 in Hiltrup bei Münster eine Polizeischule,¹⁸¹ die ab 1973 – nun Polizeiführungsakademie¹⁸² genannt – dem Studium des höheren Polizeivollzugsdienstes von Bund und Ländern vorbehalten ist.

2. Französische Besatzungszone

Im Unterschied zu den vorgenannten starken Dezentralisierungstendenzen, die bis hin zu einer Kommunalisierung der Polizei reichten, favorisierten die Franzosen eine staatliche Polizei.¹⁸³

3. Sowjetische Besatzungszone

Die sowjetische Zonenleitung richtete die in ihrem Bereich zum 1. Juli 1945 geschaffene Deutsche Volkspolizei (VoPo) zu Beginn ebenfalls nach den Ländergrenzen aus. Nur drei Jahre später, im Juli 1948, kam es dann aber zu einer Teilkasernierung und Militarisierung von Volkspolizeieinheiten verbunden mit der Herstellung einer zentralen Leitung der VoPo bis zum Jahresende 1948.¹⁸⁴

II. Geteiltes Deutschland: BR Deutschland und DDR (bis 1990)

1. Bundesrepublik Deutschland (1949–1990)

a. Der Neubeginn einer demokratischen Polizei in Deutschland

Grundlegend für den Neuanfang einer auf demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien beruhenden Polizei in Deutschland waren die mit Inkrafttreten des Grundgesetzes vorgenommenen Weichenstellungen. Anders als zu Zeiten der Weimarer Republik¹⁸⁵ entschieden sich die Gründerväter der neuen bundesdeutschen Verfassung bei der Konzeption des Grundgesetzes für ein Förderales Polizeisystem, ohne generelle Polizeigesetzgebungskompetenz des Bundes. Dem

¹⁷⁸ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 3 Rn. 6.

¹⁷⁹ Mit Gründung der BR Deutschland das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

¹⁸⁰ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 3 Rn. 6.

¹⁸¹ V. Götz, in: K.G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.): Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, 1987, S. 427.

¹⁸² Hochschulbezeichnung ab 2005: Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol).

¹⁸³ C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 (10).

¹⁸⁴ C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 (10).

¹⁸⁵ Art. 9 Nr. 2 WRV räumte dem Reich eine generelle Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Polizeirechts ein.

Bund wurden – neben der Zuweisung einiger zwingend bundeseinheitlich zu regelnder Sondermaterien wie zum Beispiel dem Grenzschutz oder dem Passwesen – nur solche Kompetenzen zuteil, die zum Ausgleich der Schwachstellen einer föderalen Sicherheitsarchitektur vor dem Hintergrund einer Gewährleistung der Öffentlichen Sicherheit notwendigerweise bei ihm angesiedelt sein müssen. Ein Beispiel hierfür ist die Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Kriminalpolizei, siehe Art. 73 Nr. 10 GG. Spiegelbildlich hierzu – und für das Organisationsrecht von Relevanz – steht Art. 87 Abs. 1 GG dem Bund das Recht zu, die zur Wahrnehmung der auf ihn entfallenden Polizeiaufgaben erforderlichen Behördenstrukturen einrichten zu können.

Das Grundgesetz gewährte dem Bund jedoch nicht (ausdrücklich) die Möglichkeit, auf Bundesebene eine Bundesbereitschaftspolizei aufzustellen. Hintergrund dessen war, dass die alliierten Besatzungsmächte wegen den Erfahrungen aus dem Zeitalter des Nationalsozialismus die Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung auf die Deutsche Polizei weitestgehend gering ausgestalten wollten. Dennoch war auf Grund der an Intensität gewinnenden Konfrontation mit der Sowjetunion dringender Bedarf an militärisch strukturierten Polizeieinheiten – eben von Bereitschaftspolizei – gegeben. Dieses Defizit behob der Bund durch Verwaltungsabkommen mit den Ländern vom 27. Oktober 1950, in welchem sich die Länder unter Nr. 1 des Abkommens bereit erklärten, Bereitschaftspolizeien in einer Gesamtstärke von bis 30.000 Mann aufzustellen.¹⁸⁶ Ihr Aufgabenbündel umfasst neben der Aus- und Fortbildung des mittleren Polizeivollzugsdienstes vor allem die Unterstützung des polizeilichen Einzeldienstes aus Anlass von Großveranstaltungen und sogenannte großen Schadensereignissen.¹⁸⁷

Die erste Bundespolizei ist in Nr. 2 Abs. 4 des Verwaltungsabkommens vom 27. Oktober 1950 vorgesehen, wonach der Bundesminister des Inneren einen Bundesbeamten zum Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder bestellen kann. Sinn und Zweck dieser Regelung ist, der Bundesregierung ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, mit dem sie das ihr in Art. 91 Abs. 2 GG zugestandene Recht sicherstellen kann, sich zur Abwehr einer drohenden Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eines Landes die Polizeien eben dieses Landes zu unterstellen.

Während die Bahnpolizei weiterhin als Sonderpolizei des Bundes beim Bundesministerium für Verkehr-, Bau und Wohnungswesen organisiert war, errichtete der Bund – auf o.g. Kompetenzen Bezug nehmend – mittels Gesetzgebungsakt¹⁸⁸ vom 8. März 1951 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren das Bundeskriminalpolizeiamt (BKA) als obere Bundesbehörde mit zu Beginn 482

¹⁸⁶ GVOBl. Schleswig-Holstein, 1951, S. 105.

¹⁸⁷ L. Seel, in: LKV, 1999, S. 430 (432).

¹⁸⁸ Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, BGBl. I, S. 165 f.

Mitarbeitern.¹⁸⁹ Ausweislich § 1 S. 2 BKAG 1951¹⁹⁰ lag seine Zuständigkeit bei der Bekämpfung des den Bereich mehrerer Länder tangierenden gemeinen Verbrechens, durch Sammlung und Auswertung von Nachrichten und Unterlagen, Unterrichtung der Länderbehörden und Unterhaltung kriminaltechnischer Institute.

Als Reaktion auf die fortschreitende Kasernierung und Militarisierung der Deutschen Volkspolizei in der DDR¹⁹¹ und dem sich auf Grund des Koreakrieges verschärfenden Ost-West-Konfliktes¹⁹² wurde am 16. März 1951 der Weg gewählt, den Bundesgrenzschutz (BGS) zu gründen. Das BGS¹⁹³ definierte in seinem § 2 als Auftrag des Bundesgrenzschutzes die Sicherung des Bundesgebietes gegen verbotene Grenzübertritte sowie sonstige, die Grenzsicherheit gefährdende Störungen der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30km.

Diese als Bestandteil der bundeseigenen Verwaltung organisierte Truppe war – trotz ihrer Angliederung bei der Polizeiabteilung im Bundesinnenministerium¹⁹⁴ – militärisch aufgebaut und ausgestattet.¹⁹⁵ Dem Ministerium in Bonn unterstanden – als grenzschutzinterne Organisationseinheiten der höchsten Gliederungsstufe – Grenzschutz-einzeldienst, -truppe und -verwaltung.¹⁹⁶ Der sogenannte Grenzschutz-einzeldienst ging aus dem am 19. September 1951 in den unter britischen Einfluss stehenden Ländern eingerichteten Passkontrolldienstes hervor. Zum 3. Oktober 1952 erfolgte die Integration in den BGS in der Gestalt einer Passkontrolldirektion mit zehn Passkontrollämtern¹⁹⁷. Die Grenzschutztruppe als solche umfasste vier sogenannte Grenzschutzkommandos (GSK), wozu das Bundesgebiet in die Bereiche Nord, Mitte und Süd aufgeteilt wurde¹⁹⁸. Für das Hoheitsgebiet auf See existierte ein Kommando Küste.¹⁹⁹ Diesen Behörden nachgeordnet waren jeweils zwei Grenzschutzgruppen (GSG), bestehend aus drei Einsatzabteilungen – gegliedert in vier Hundertschaften, Züge und Gruppen – sowie Unterstützungseinheiten in Gestalt von Bauabteilungen²⁰⁰, Fernmelde(ausbildungs)hundertschaften sowie Fliegerstaffeln²⁰¹. Darüber hinaus erhielt das südli-

¹⁸⁹ R. Mokros, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.): Handbuch, 4. Aufl., 2007, Kap. B., Rn. 17.

¹⁹⁰ BGBl. I, S. 165 f.

¹⁹¹ M. Scheuring, in: NVwZ, 2005, S. 903.

¹⁹² C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 (12).

¹⁹³ Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. März 1951. BGBl. I, S. 201.

¹⁹⁴ R. Rupprecht, Polizeilexikon, 1986, S. 75.

¹⁹⁵ M. Scheuring, in: NVwZ, 2005, S. 903 (903).

¹⁹⁶ BFH, Urteil vom 28. November 1969, Az. VI R 137 / 67. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1994, Az. 2 C 39 / 91.

¹⁹⁷ Ab 1961: Grenzschutzdirektion und Grenzschutzämter.

¹⁹⁸ Schmidt, H.-J., Jahre, 2001, S. 119.

¹⁹⁹ R. Rupprecht, Polizeilexikon, 1986, S. 75.

²⁰⁰ Spätere Bezeichnung: Technische Grenzschutzabteilung.

²⁰¹ Die fachliche Aufsicht über die Fliegerstaffeln oblag der beim GSK West installierten Fliegergruppe.

che Kommando eine Bergausbildungsstätte und eine Sportschule.²⁰² Für das Ausbildungswesen war ein Kommando der Grenzschutzschulen verantwortlich.²⁰³ Die Grenzschutzverwaltung unterhielt Verwaltungsstellen bei den Kommandos und Abteilungen.

Um die Funktionsweise des Parlaments zu gewährleisten²⁰⁴ wurde auf Grundlage der in Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Hausordnungsgewalt des Bundestagspräsidenten für den Geschäftsbereich Bundestag eine eigenständige Polizei (sog. Ordnungsdienst des Bundestages²⁰⁵) bestellt.²⁰⁶ Es sollte aus den Erfahrungen der Weimarer Republik lernend für die Zukunft unterbunden werden, dass Abgeordnete durch unberechtigte Festnahmen in der Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte behindert werden, wie dies die Nationalsozialisten im Vorfeld zur Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz praktiziert hatten.²⁰⁷

In der Folgezeit schufen alle westdeutschen Länder für ihre Polizeiorganisation eine gesetzliche Grundlage. Dabei glichen sich besonders die Gesetzgebungsakte der Länder, die kürzlich noch einer amerikanischen oder britischen Besatzungszone zuordnet waren, in der Zielrichtung, die vorhandenen kommunalen Polizeien – durch Reintegration in die Staatsverwaltung – wieder zu verstaatlichen. Jener Prozess fand 1975 mit der Auflösung der Stadtpolizei München²⁰⁸ seinen Abschluss.²⁰⁹ Einen Sonderfall stellt insoweit bundesweit einzig die Gemeinde Bremerhaven dar, die nach wie vor Polizeiträger ist und als solche eine Ortspolizeibehörde unterhält.²¹⁰

Die nunmehr in der gesamten Bundesrepublik etablierten Landespolizeien hatten aus Gründen der Spezialisierung jeweils die drei Dienstzweige Bereitschafts-, Kriminal- und Schutzpolizei herausgebildet. Unter Bereitschaftspolizei werden staatliche Polizeiverbände verstanden, die für Situationen gesondert bereitgehalten werden, deren Bewältigung nur im geschlossenen Einsatz möglich ist.²¹¹ Bei derartigen Szenarien kann es sich sowohl um sogenannte Großlagen handeln, wie beispielsweise Castor-Transporte, (Gegen)Demonstrationen aus Anlass des 1. Mai oder des Aufzuges einer verfassungsfeindlichen Partei, Fußballländerspiele oder Staatsbesuche, als auch um sogenannte Große Schadenslagen, worun-

²⁰² R. Rupprecht, *Polizeilexikon*, 1986, S. 76 f.

²⁰³ Siehe Fn. 162.

²⁰⁴ Zu den weiteren Aufgaben der Polizei im Deutschen Bundestag: Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. der Dienstanweisung für die Hausinspektion, abgedruckt bei R. Riegel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 1991, Kap. C II 35.

²⁰⁵ Später Hausinspektion Deutscher Bundestag, ab 1994: Polizei im Deutschen Bundestag.

²⁰⁶ T. Wilrich, in: DÖV, 2002, S. 152 (155).

²⁰⁷ C. Bickenbach, in: JuS, 2008, S. 199 (202).

²⁰⁸ Ehemals Referat 11 der Stadtverwaltung München, seit 1975: Polizeipräsidium München.

²⁰⁹ C. Dams, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 (12).

²¹⁰ §§ 63 Abs. 2 i.V.m. 65 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. 67 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BremPolG. LG Frankfurt (Oder), Urteil vom 25. September 2008, Az. 22 Ks 3 / 06.

²¹¹ J. Wollny, in: LKV, 1995, S. 358 (359).

ter Unglücksfälle und Katastrophen zu subsumieren sind. Um hierfür ein Beispiel anzuführen, sei an das Zugunglück vom 3. Juni 1998 erinnert, als der ICE 884 „Wilhelm Conrad Röntgen“ an einer Straßenbrücke vor dem Bahnhof Eschede zerschellte.²¹² Kriminalpolizei bezeichnet demgegenüber die Sparte des (nicht uniformierten) Polizeivollzugsdienstes, deren Schwerpunkt in der Kriminalprävention – also der Verbrechensvorbeugung – und – in Abgrenzung zur Schutzpolizei – der Aufklärung von schwereren Taten bis hin zu Kapitalverbrechen liegt. Darüber hinaus ist sie auch für die Bearbeitung derjenigen Vergehen und Verbrechen zuständig, deren Begehung auf organisierte Täterstrukturen schließen lassen.²¹³ Aus dem Schutzpolizeibegriff fallen – bei einer negativen Abgrenzung – zunächst die Polizeieinheiten heraus, die den Bereitschafts- oder Kriminalpolizeien zugehören. Damit verbleibt der Teil des uniformierten Polizeivollzugsdienstes, der – einzeldienstlich organisiert²¹⁴ – Gefahren abwehrt, Straftaten verfolgt, Ordnungswidrigkeiten erforscht – sowie gegebenenfalls ahndet – und die Rechte Privater schützt.²¹⁵ Innerhalb der Schutzpolizei kam es bedarfsabhängig zur Aufstellung von Schutzpolizeien für gesonderte Zuständigkeitsbereiche. Als solche sind anzuführen: Grenz²¹⁶-, Bahn²¹⁷-, Flughafen-, Autobahn-, Verkehrs- und Wasserschutzpolizeien. Zur Einrichtung solcher Spezialpolizeien kam es, wenn der jeweilige Aufgabenbereich entweder besondere Führungs- und Einsatzmittel (z.B. ein Polizeiboot) und bzw. oder den Einsatz von gesondert fortgebildetem Personal (z.B. Inhaber eines Bootsführerscheins) erforderte.

Taktisch betrachtet gestaltete sich der Behördenaufbau der neuen Länderpolizeien so, dass als oberste Führungsbehörde im jeweiligen Innenressort eine Polizeiabteilung fungierte. Die ihr direkt unterstellte Behördenebene setzte sich aus den Landesoberbehörden – im Regelfall ein Landeskriminalpolizeiamt (LKA) und ein Polizeiverwaltungsamt – und den Landesmittelbehörden in Form der Polizeipräsidien zusammen. Bezüglich letzterem war regelmäßig zwischen einem Bereitschaftspolizeipräsidium auf der einen Seite und den Polizeipräsidien als der Führungsbehörde von unteren Kriminal- und Schutzpolizeibehörden auf der anderen Seite zu differenzieren. In Bayern bestand zusätzlich bis in die 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts ein Grenzpolizeipräsidium. Den Bereitschaftspolizeipräsidien obliegt die dienstliche Beaufsichtigung der Ausbildungs- und Einsatzabteilungen, die sich selbst in Hundertschaften, Züge und Gruppen unter-

²¹² J.-E. Hegemann, in: Feuerwehr-Magazin, 1998, S. 32 ff.

²¹³ K. Rebmann, in: NJW, 1983, S. 1513 (1519).

²¹⁴ K. Habermehl, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 1993, Rn. 421.

²¹⁵ §§ 1 Abs. 2 Var. 1, Abs. 4, 2–7, 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 13 Abs. 1 BPolG (Bundespolizei) bzw. z.B. Art. 2 PAG (Bayerische Staatliche Polizei).

²¹⁶ Nur in Bayern (Verwaltungsabkommen vom 11. Juli 1975), Bremen (§§ 2 Abs. 1, 3 BPolG i.V.m. § 71 Abs. 2 Nr. 2 BremPolG i.V.m. VerwAbkommen vom 30. Juni 1973) und Hamburg (VerwAbkommen vom 26. Januar 1974).

²¹⁷ Polizei des Bundes, bis 1990 bzw. 1992 dem Bahnressort zugeordnet.

gliederten. Die unteren – den Polizeipräsidien nachgeordneten – Behörden erhielten die Bezeichnung Direktionen, unterteilt in Kriminalpolizei- und Polizeidirektionen. Im Bedarfsfall – vorrangig in den sogenannten Stadtpolizeipräsidien²¹⁸ – kam es zur Bildung von selbständigen Verkehrspolizeidirektionen. Die örtlichen Polizeiaufgaben nehmen die Polizeidirektionen mit ihren Geschäftsbereichsdienststellen, im einzelnen Polizei- und Verkehrspolizeiinspektionen²¹⁹, war. Außerdem verfügt nahezu jede Polizeidirektion über eine Kriminalpolizeiinspektion. Um einen 24-stündigen Dienstbetrieb zu gewährleisten, haben die Polizeiinspektionen sogenannte Dienstgruppen²²⁰ eingerichtet – ergänzt durch einen (kriminalpolizeilichen) Ermittlungsdienst – ggf. unterteilt in Ermittlungsgruppen. Mussten von den Inspektionen größere örtliche Zuständigkeitsbereiche abgedeckt werden, geschah dies durch Bau zusätzlicher – den Inspektionen dann zugewiesener – Polizeireviere²²¹.

Um das Entstehen von politischen Straftaten bereits im Vorhinein unterbinden zu können, installierten die Länder je ein Landesamt²²² für Verfassungsschutz als Nachrichtendienstbehörde, deren Zusammenarbeit durch ein entsprechendes Bundesamt sichergestellt wird.²²³ Erklärtes Ziel dafür war aber, die erneute Entstehung einer der Geheimen Staatspolizei vergleichbaren Institution zu unterbinden. Dies veranlasste die Alliierten Militärgouverneure in ihrem sogenannten Polizeibrief vom 14. April 1949²²⁴ die strikte Trennung von Polizei- und Nachrichtendienstbehörden (sogenannte Trennungsgebot) festzuschreiben. Dem Verfassungsschutz war hierdurch der Zugriff auf polizeiliche Befugnisse grundsätzlich verwehrt. Er sollte lediglich als Datensammlungs- und -auswertungsstelle fungieren. Zur Bewältigung derjenigen Fallgestaltungen im Deliktsfeld politisch motivierte Kriminalität, die den operativen Einsatz von Polizeikräften erforderlich machten, wurden bei den Landeskriminalpolizeiämtern und dem BKA Staatsschutzabteilungen gegründet.

²¹⁸ Als Stadtpolizeipräsidien werden mittlere Polizeibehörden tituliert, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Gebiet einer Stadt beschränkt, zum Beispiel PP Berlin – Gegenteil: Sogenannte Flächenpolizeipräsidien, zum Beispiel PP Mittelfranken.

²¹⁹ In Bayern zudem Grenzpolizeiinspektionen.

²²⁰ Bei großen Dienstgruppen kann eine Unterteilung in Kontrollgruppen vorgenommen werden.

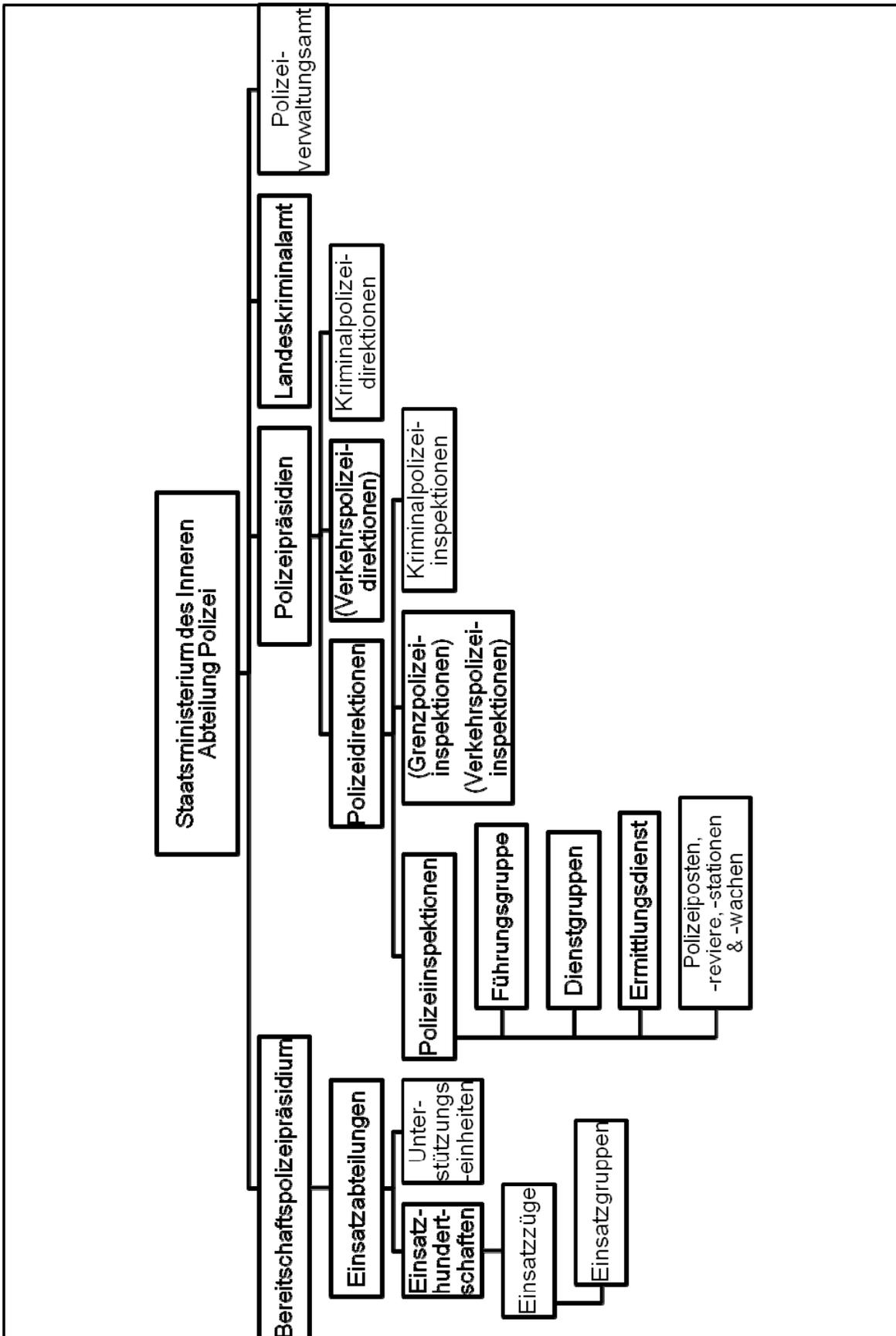
²²¹ Die Bezeichnung für die Dienststellenebene unterhalb von Polizeiinspektionen ist in Bund und Ländern uneinheitlich. Gebräuchlich sind: Einsatzabschnitt (Bund, bis 2008), Polizeiposten (Baden-Württemberg), -revier (z.B. Bund, ab 2008, und Hessen), -station (Bayern) oder -wache (Bund, bis 2008).

²²² Fn. 103.

²²³ *J. Kretschmer*, in: Jura, 2006, S. 336 (339).

²²⁴ Abgedruckt bei *B. Droste*, Handbuch, 2007, Anhang 1.

Abb. 1 – Gliederung einer klassischen Landespolizei nach 1945.



b. Die Einflussnahme des Terrorismus der Roten Armee Fraktion auf die Polizeiorganisation in der Bundesrepublik Deutschland

Die Studentenunruhen der 1968er-Jahre, als deren Höhepunkt letztlich die Gründung der (links)terroristischen Vereinigung „Rote Armee Fraktion – (RAF)“ mit der gewaltsamen Befreiung von Andreas Baader am 14. Mai 1968 anzustehen ist²²⁵, stellte den bisherigen deutschen Sicherheitsapparat vor neue strukturelle Herausforderungen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen hierfür legten zwei Grundgesetzänderungen aus den Jahren 1968²²⁶ und 1972²²⁷, wodurch das staatliche Reaktionspotential zur Begegnung von Versammlungen mit unfriedlichen Verlauf erweitert werden sollte.

Im Einzelnen erfuhr als Erster Art. 12 lit. a Abs. 1 GG insofern eine Erweiterung, dass künftig – um Personaldefizite beim Bundesgrenzschutz abzustellen – Wehrpflichtige ihrer Dienstleistungsverpflichtung jetzt auch bei dieser Institution nachkommen konnten.²²⁸ Der Staatspraxis der Länder nachkommend, den Bundesgrenzschutz ab den 1960er-Jahren in steigender Tendenz zur Unterstützung ihrer Polizei anforderten, trug die Ergänzung des Art. 35 GG um zwei weitere Absätze Rechnung. Der unter diesen Rahmenbedingungen erschaffene Art. 35 Abs. 2 GG eröffnete den Ländern die Möglichkeit, im Falle von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, die Polizeikräfte anderer Ländern oder eben auch den Bundesgrenzschutz anzufordern.²²⁹ Für die Konstellation, dass ein derartiges Szenario mehr als ein Land tangiert, verlieh Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG der Bundesregierung die Befugnis, die jeweils involvierten Landesregierungen zur Bereitstellung von Polizeikräften an betroffene Länder bzw. zum Einsatz von BGS-Einheiten in ihrem Staatsgebiet anzuweisen.²³⁰ Nahezu identische Rechtsfolgen – ausgenommen den Einsatz der Streitkräfte im Inneren – sah jetzt auch Art. 91 GG vor – wenn zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes erforderlich.²³¹

Im Zuge der Verfassungsreform vom 28. Juli 1972 wurde der vier Jahre zuvor neu eingeführte Art. 35 Abs. 2 GG zum Satz 2 derselben Norm verschoben. Die Neufassung des ersten Satzes erlaubte den Ländern die Anforderung von Einheiten des BGS zukünftig auch in sogenannten Fällen von besonderer Bedeutung, sofern es diese Maßnahme zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Öffentlichen Sicherheit bedurfte.²³² Im Abschnitt der Gesetzgebungskompeten-

²²⁵ S. Aust, Baader Meinhof Komplex, 1998, S. 26.

²²⁶ Gesetz zur Änderung des GG vom 27. Juni 1968, BGBl. I, S. 709 ff.

²²⁷ 31. Gesetz zur Änderung des GG vom 28. Juli 1972, BGB. I, S. 1305.

²²⁸ BGBl. I., S. 710.

²²⁹ BGBl. I., S. 710.

²³⁰ BGBl. I, S. 710.

²³¹ BGBl. I, S. 711.

²³² BGBl. I, S. 1305.

zen entschied sich der verfassungsändernde Gesetzgeber zu einer Anpassung des Art. 73 Nr. 10 GG, der die ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in Fragen der Kriminalpolizei und des Verfassungsschutzes nun auch auf die Bekämpfung terroristischer Bestrebungen ausdehnte.²³³ Den Aufbau dazu erforderlicher Verwaltungsstellen ermöglichte eine Modifizierung des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.²³⁴

Mit der Novellierung des BGS zum 18. August 1972²³⁵ bekam der Bundesgrenzschutz erstmals die Zusatzbezeichnung „Polizei des Bundes“ verliehen²³⁶ – ein Symbol für die Einleitung der noch die nächsten vierzig Jahre in Anspruch nehmenden Umstrukturierung des BGS von einer „paramilitärischen Einheit“²³⁷ hin zu einer modernen Bundespolizei. Besonders deutlich offenbart sich dieser Reformierungsprozess, sobald das erste²³⁸ und dritte²³⁹ Bundesgrenzschutzgesetz einem Vergleich unterzogen werden²⁴⁰. In diesem Fall ist zu entdecken, dass der Regelungsgehalt von vier auf nunmehr 73 Vorschriften angewachsen ist. Neben der Übertragung neuer Aufgaben – wie beispielsweise dem Schutz von Bundesorganen in § 4 BGS 1972 – ist als weitreichendste Neuerung zweifelsohne die Ausarbeitung eines zweiten Abschnitts zu bemerken, der sich den Befugnissen der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz widmet. Fragen der Behördenorganisation regelte der vierte Abschnitt, der mit den Grenzschutzämtern in § 43 Abs. 1 Nr. 2 BGS eine neue einzeldienstliche Gliederungsebene einführte. Ebenfalls 1972 wurde – als Folge von dem tragischen Ausgang des Geiseldramas im Rahmen der olympischen Spiele von München – die Anti-Terror-Einheit Grenzschutzgruppe 9 (GSG-9) gegründet, und ab 1975 beim neugeschaffenen Grenzschutzkommando West²⁴¹ organisatorisch angesiedelt.²⁴² Die Führungsebene Grenzschutztruppen entfiel 1976, die der Grenzschutzgruppen – abgesehen von der GSG-9 – 1981. Die mit Beginn 1. April 1976 beim BGS durchgeführte Angleichung der Ausbildungskonzeption für die Beamten des mittleren Polizeivollzugsdienstes an die Ausbildungspläne der Länderpolizeien ermöglichte nun auch einen prüfungsfreien Austausch von Beamten dieser Laufbahngruppe.²⁴³

Für die Bedarfsberechnung an Polizeibeamten wurde mit dem sogenannten Programm innere Sicherheit (PIS) 1972²⁴⁴ erstmals die Polizeidichte – also die Fra-

²³³ BGBl. I, S. 1305.

²³⁴ BGBl. I, S. 1305.

²³⁵ BGBl. I, S. 1834 ff.

²³⁶ § 42 Abs. 1 S. 2 BGS vom 18. August 1972. BGBl. I, S. 1841.

²³⁷ Heesen, D. / Hönle, J. / Peilert, A., Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 1 Rn. 3.

²³⁸ BGBl. I, S. 201.

²³⁹ BGBl. I, S. 1834 ff.

²⁴⁰ Das zweite Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 30. Mai 1956 (BGBl. I, S. 436) regelte nur die Heranziehung des BGS zum Aufbau der Bundeswehr.

²⁴¹ H.-J. Schmidt, Jahre, 2001, S. 119.

²⁴² R. Harnischmacher / R. Heumann, Staatsschutzdelikte, Berlin u.a., 1984, S. 202 f.

²⁴³ H.-J. Schmidt, Jahre, 2001, S. 119 f.

²⁴⁴ Beilage zu GMBI. Nr. 31 / 1972 und Nr. 9 / 1974.

ge, wie viele Bürger rein rechnerisch von einem Polizisten betreut werden – auf die Obergrenze 1:400 festgelegt. Doch war es letzten Endes die fortwährende Bedrohung durch terroristische Aktionen der RAF, die den Staat zu einer rasanten Aufstockung seines Polizeipersonals bewegte. Statistisch gesehen erhöhte sich die Summe der bei Bund und Ländern beschäftigten Polizeivollzugsbeamten von 148.500 im Jahre 1960 auf 175.489 im Jahre 1970 und erreichte 1980 einen Wert von 223.847²⁴⁵. Bemerkenswert diesbezüglich vorrangig das BKA, welches seine Bedienstetenzahl binnen zehn Jahren von 1.211 (1970) auf 3.389 (1980) fast verdreifachte.²⁴⁶

2. Deutsche Demokratische Republik (1949–1990)

Die in der sowjetischen Besatzungszone vom ehemaligen östlichen Alliierten zu anfangs ländermäßig konzipierte Deutsche Volkspolizei unterstand mit der Proklamation der DDR zum 7. September 1949²⁴⁷ – zwischenzeitlich einer Verstaatlichung und Zentralisierung unterworfen – dem dortigen Innenministerium^{248 249}. Ab diesem Zeitpunkt bis zum 18. Januar 1956 – dem Datum der Ausfertigung des Gesetzes über die Schaffung einer Nationalen Volksarmee (NVA) – unterfielen alle waffenführenden Truppen auf DDR-Gebiet dem Oberbegriff VoPo.²⁵⁰ Hierzu zählte auch die Deutsche Grenzpolizei, die im September 1961 eine Eingliederung in die NVA erfuhr.²⁵¹ Bezogen auf ihren Wirkungsbereich unterteilte sich die VoPo in die herkömmlichen Dienstzweige Kriminal- und Schutzpolizei²⁵². Bei Bedarf an Bereitschaftspolizei konnte auf die 21 VoPo-Bereitschaften²⁵³ im Umfang von 18.000 Mann zurückgegriffen werden. Daneben existierten – als besondere Schutzpolizeien – Transport-²⁵⁴ und Verkehrspolizei. Im Gegensatz zu den westlichen Besatzungszonen war aber auch hier die Bahnpolizei streitkräftetypisch strukturiert. Hingewiesen sei an dieser Stelle auch noch auf den sogenannten Betriebsschutz A, welcher der Ausbildung von sogenannten Betriebskampffgruppen diene.²⁵⁵ Selbst das Pass- und Meldewesen sowie das sogenannte Erlaubniswesen war – in Ermangelung einer Entpolizeilichung – der VoPo zugeordnet. Demgegenüber war der Staatsschutz – sogenannte Staatssicherheitsdienst (StaSi) – schon 1950 aus der VoPo ausgegliedert und – mit zu

²⁴⁵ R. Rupprecht, *Polizeilexikon*, 1986, Tabelle IV.

²⁴⁶ C. Dams, in: *APuZ*, 2008, H. 48, S. 9 (14).

²⁴⁷ K. Pée, in: *NVwZ*, 2001, Beilage zu H. 2, S. 32 (36).

²⁴⁸ Ab dem Jahre 1961 führte der Innenminister der DDR die zusätzliche Amtsbezeichnung „Chef der Deutschen Volkspolizei“ – eine erstaunliche Parallele zum Amt des „Chefs der Deutschen Polizei“ in der Zeit des Nationalsozialismus.

²⁴⁹ T. Lindenberger, in: H.-J. Lange, *Staat*, 2000, S. 89 ff.

²⁵⁰ T. Diedrich / R. Wenzke, *Armee*. Berlin, 2003, S. 3.

²⁵¹ G. Brunner, in: *NJW*, 1982, S. 2479 (2481).

²⁵² Einschließlich Hafen- und Wasserschutzpolizei.

²⁵³ Auch die VoPo-Bereitschaften verfügten über Kriegsgerät, u.a. Schützenpanzer.

²⁵⁴ Später in Schutzpolizei der Reichsbahn umbenannt.

²⁵⁵ K. Bästlein, in: *NJW*, 2003, S. 3376 (3382).

dieser Zeit bereits 13.000 Mitarbeitern – zum eigenen Ressort aufgewertet worden. Bis zur Einheit wuchs der Mitarbeiterpool der StaSi, die für ihren primären Aufgabenzuschnitt – der Gesinnungskontrolle der Bevölkerung – ein riesiges Netzwerk aus Spitzeln aufgebaut hatte, auf mehr als 100.000 Personen an.²⁵⁶ Genau wie die GeStaPo im NS-Regime nahm auch die StaSi – trotz ihrer Ausgestaltung als Nachrichtendienstbehörde – exekutive Aufgaben wahr.²⁵⁷

Von der taktischen Gliederung her entstanden für die VoPo 14 Bezirksbehörden auf mittlerer Behördenebene²⁵⁸, welche die Aufsicht über 218 Kreisämtern führten. Die eigentliche Polizeiarbeit oblag den VoPo-Revieren, Gruppenposten und Abschnittsbevollmächtigten. Eine selbstständige Struktur unterhielt die Transportpolizei, deren Kompanien den acht Reichsbahndirektionen unterstanden.²⁵⁹ Seit 1964 erlaubte eine Verordnung freiwilligen Helfern den Dienst bei der VoPo,²⁶⁰ womit diese einen weiteren Weg zur personellen Verstärkung einschlug.

III. Wiedervereinigtes Deutschland: Polizeiorganisation heute

Als die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Luxemburg des Jahres 1986 durch die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte²⁶¹ das Ziel festschrieben, bis zum 1. Januar 1993 unter Aufhebung der gegenseitigen Grenzkontrollen einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt einzuführen, setzen sie – in Kumulation mit dem Fall der Berliner Mauer in der Nacht des 9. November 1989 – für die deutsche Sicherheitsarchitektur neue Parameter. Konkret machten der Abbau der innerdeutschen Demarkationslinie gepaart mit der Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens²⁶² (SDÜ) und der daraus resultierenden Einstellung der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an den deutschen Außengrenzen zu EG-Nachbarstaaten eine Reformierung des Deutschen Polizeiwesens unaufschiebbar.

1. Die Polizeiorganisation der 1990er-Jahre auf Bundesebene

Auf Bundesebene verlangte die nachhaltige Reduzierung der Einbindung des Bundesgrenzschutzes in das grenzpolizeiliche Aufgabenspektrum eine Kompensation in der Gestalt der Zuweisung neuer Tätigkeitsfelder. Diesen Gesichtspunkten Tribut zollend, wies der Bundesgesetzgeber dem BGS durch das sogenannte Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992²⁶³ die Komplexe Bahnpolizei

²⁵⁶ H. Boldt / M. Stolleis, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. A IV, Rn. 69.

²⁵⁷ J. Gieseke, in: T. Diedrich u.a. (Hrsg.), Dienste, 1998, S. 371.

²⁵⁸ Für den Zuständigkeitsbereich Ost-Berlin wurde ein Polizeipräsidium gebildet.

²⁵⁹ R. Rupprecht, Polizeilexikon, 1986, S. 426 ff.

²⁶⁰ GBl. II, S. 241.

²⁶¹ ABl. 1987, Nr. L 169 / 1 ff.

²⁶² BGBI. II 1993, S. 1013 ff.

²⁶³ BGBI. I 1992, S. 178 ff.

und Luftsicherheit zum 1. April 1992 zu, letzteren unter dem Vorbehalt, dass die Länder von der ihnen eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, dem Bund diese von ihnen bisher nach den Regeln einer Bundesauftragsverwaltung erfüllten Aufgabe, zurück zu übertragen.²⁶⁴ Die nächste Novelle des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 19. Oktober 1994²⁶⁵ regelte die Verwendung von Polizeivollzugsbeamten des BGS im Ausland²⁶⁶ und die Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnologie²⁶⁷. Darüber hinaus fiel für die BGS-Angehörigen der Kombattantenstatus weg.²⁶⁸ Seit der Einfügung des § 4 a in das BGS-G durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002²⁶⁹ zeichnet der Bundesgrenzschutz jetzt auch für den Einsatz von sogenannte Flugsicherheitsbegleitern (in den Medien oft als „Skymarshalls“ bezeichnet) an Bord von deutschen Luftfahrzeugen Verantwortung. Seine vorläufige Vollendung gewann der Reformierungsvorgang mit der Umbenennung des BGS in Bundespolizei zum 1. Juli 2005.²⁷⁰

Begleitung erfuhren diese Änderungen des Aufgabenzuschnittes durch weitreichende Anpassungen der bestehenden Aufbauorganisation. Als solche nahm zuerst das in Berlin installierte und für das Beitrittsgebiet zuständige Grenzschutzkommando Ost seine Arbeit mit der Wiedervereinigung auf.²⁷¹ Auf Grund entsprechender Regelungen im Einigungsvertrag²⁷² übernahm es – in Abweichung zu den Flächenkommandos auf westdeutschem Bundesgebiet – schon zum 3. Oktober 1990 bahnpolizeiliche und luftsicherheitsrechtliche Tätigkeiten. Als sich anschließender Entwicklungsschritt ist der 1. April 1992 zu verzeichnen, an dem die sechs Grenzschutzkommandos und die Grenzschutzverwaltungen mit den der Grenzschutzdirektion zugeordneten Grenzschutz- und Bahnpolizeiämter zu fünf Grenzschutzpräsidien fusioniert wurden.²⁷³ Durch Erlass vom 12. Dezember 1997 entschied der damalige Bundesminister der Inneren, Manfred Kanther, den Bundesgrenzschutz neu zu organisieren. Abgesehen von der äußerlichen Formalie, die Grenzschutz- und Bahnpolizeiämter in Bundesgrenzschutzämter umzubenennen – und ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich einem Neuzuschnitt zu unterziehen²⁷⁴ – stellte die maßgebliche Neuheit die Einführung einer einheitlichen Arbeitsebene unterhalb der BGS-Ämter dar: Die Geburtsstunde der Inspek-

²⁶⁴ Allein Schleswig-Holstein kam dem bislang nicht nach.

²⁶⁵ BGBl. I, S. 2978 ff.

²⁶⁶ § 8 BGS-G i.d.F.v. 19. Oktober 1994. BGBl. I, S. 2980.

²⁶⁷ § 10 BGS-G i.d.F.v. 19. Oktober 1994. BGBl. I, S. 2981.

²⁶⁸ Durch Streichung des § 64 Abs. 1 S. 1 BGS-G i.d.F.v. 26. September 1972. BGBl. I, S. 1845.

²⁶⁹ BGBl. I, S. 361 ff.

²⁷⁰ BGBl. I, S. 1818 ff.

²⁷¹ *H.-J. Schmidt*, Jahre, 2001, S. 163.

²⁷² Kap. XI, Sachgebiet A, Abschnitt III, Nr. 6 lit. b, c EV. BGBl. II, S. 889 (1099).

²⁷³ § 57 BGS-G i.d.F.v. 19. Oktober 1994, BGBl. I, S. 2978 (2995).

²⁷⁴ Mit dem zusätzlichen BGS Amt Chemnitz bestanden nun 19 BGS Ämter, davon eines für seepolizeiliche Aufgaben als Nachfolgebehörde des ehem. GSK Küste.

tionen. Differenziert wurde hierbei zwischen 99 schutzpolizeilichen BGS-Inspektionen (BGSI'en) auf regionaler Stufe und 18 besonderen Inspektionen zur Verbrechensbekämpfung²⁷⁵ (BGSIVB).²⁷⁶

Auch die Organisation des BKA legt der Bundesminister des Inneren im Erlassverfahren fest.²⁷⁷ Die Behördenspitze bildet die (noch)²⁷⁸ in Wiesbaden angesiedelte sogenannte Amtsleitung – zusammengesetzt aus dem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten. Ihr unterstehen neun Fachabteilungen²⁷⁹, ausgerichtet an den Aufgaben des BKA. Diese besteht nach dem Bundeskriminalamtgesetz²⁸⁰ in der Zusammenarbeit mit den Ländern in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten. Im Einzelnen sind hierunter zu fassen: Die Unterstützung der Polizeien von Bund und Ländern bei der Verhütung und Verfolgung von bedeutenden Straftaten als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunftswesen, die Unterhaltung kriminaltechnischer Institute, die Verwendung als Zentralbüro für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – sog. „INTERPOL“), der Wahrnehmung eigener Ermittlungen bei Fällen mit terroristischen Hintergrund, dem Personenschutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes und dem Zeugenschutz.²⁸¹ Mit Wirkung vom 14. Dezember 2004 ist das BKA im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum in Berlin-Treptow vertreten.²⁸²

Als sonstige Bundespolizeien bestehen die Polizei im Deutschen Bundestag²⁸³ und der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder fort.

2. Die Polizeiorganisation der 1990er-Jahre auf Ebene der Länder

Innerhalb der Gliederungsebene der Länderpolizeien brachte die Wende für die fünf sogenannte „neuen Länder“ die Herausforderung, ihre Polizeien nach westlichem Vorbild umzustrukturieren. Jene Verfahrensweise fand bis zur Mitte der 90er-Jahre ihren weitgehenden Erledigung, weshalb im Anschluss eine Darstellung der einzelnen Länderpolizeiorganisationen in Deutschland dieses Jahrzehnts erfolgen soll – beschränkt auf die jeweiligen landestypischen Eigenheiten.

In Baden-Württemberg heißt die im Innenministerium ansässige Polizeiabteilung Landespolizeipräsidium. Sie führt die Aufsicht über das LKA, das Bereitschafts-

²⁷⁵ Seit 7. Februar 2001 Bundesgrenzschutzinspektionen Kriminalitätsbekämpfung.

²⁷⁶ P. Pau / K. Schubert, in: CILIP, 1999, S. 18 ff.

²⁷⁷ R. Mokros, in: Denninger, u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B, II, Rn. 18.

²⁷⁸ Zukünftiger Sitz der Amtsleitung wird Berlin sein.

²⁷⁹ Disloziert auf die Standorte Berlin (Abteilung internationale Koordinierung – IK, Polizeiliches Informations- und Analysezentrum – PIAZ und Abteilung Sicherungsgruppe – SG), Meckenheim (Abteilung Polizeilicher Staatsschutz – ST) und Wiesbaden (alle übrigen Abteilungen).

²⁸⁰ Neufassung vom 7. Juli 1997, BGBl. I, S. 1650 (1651 ff).

²⁸¹ §§ 1–6 BKAG i.F.d.v. 7. Juli 1997, BGBl. I, S. 1651 ff.

²⁸² M.H.W. Möllers / R. C. van Ooyen, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 26 (32).

²⁸³ Bis 1994: Hausinspektion im Deutschen Bundestag.

polizeipräsidium, die Regierungspräsidien – welchen teilweise²⁸⁴ Polizeipräsidien unterstellt sind – die Polizeidirektionen und Polizeireviere. Eine Besonderheit ist das Polizeipräsidium Stuttgart, in welchem ausschließlich Spezialdienste zusammengefasst sind.²⁸⁵

Dem Bayerischen Staatsministerium des Inneren nachgeordnet sind – außer dem Bayerischen Landeskriminalamt (BLKA), einem Polizeiverwaltungsamt und einem Bereitschaftspolizeipräsidium²⁸⁶ – die Dienststellen der Landpolizei, gegliedert in die sogenannten Flächenpolizeipräsidien und das Polizeipräsidium München. Das Grenzpolizeipräsidium existiert nicht mehr. Seine Aufgaben nimmt – als Nachfolgeinstitution – das Polizeipräsidium Niederbayern und Oberpfalz unter der Bezeichnung „Führungsstelle Grenze“ wahr, wozu ihm sechs Grenzpolizeiinspektionen²⁸⁷ unterstehen.²⁸⁸ Darüber hinaus führen alle bayerischen Polizeipräsidien die Aufsicht über die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich befindlichen Kriminal- und Polizeiinspektionen, da mit Umsetzung des Reformprojektes „Verwaltung 21“ die Kriminal- und Polizeidirektionen als untere Polizeibehörden zum Jahresende 2007 weggefallen sind.²⁸⁹

Die Polizeistruktur im Land Berlin ist selbst heute noch geschichtlich bedingt. So resultiert die Benennung der örtlichen Dienststellen als Polizeiabschnitte aus einer entsprechenden Vorgabe der damaligen sowjetischen Besatzungsmacht. Im Bezug auf die Bereitschaftspolizei hat Berlin die übergeordneten Führungsstäbe abgeschafft und die einzelnen Hundertschaften als sogenannte Direktionshundertschaften in die vorhandenen Polizeidirektionen integriert.²⁹⁰

Brandenburg hat seine Polizeibehörden unterhalb der Ministerialebene in das LKA und zwei Polizeipräsidien aufgeteilt, wobei die zuletzt genannten 15 sogenannte Schutzbereiche bedienen. In diesen sind gleichfalls die Autobahn- und die Wasserschutzpolizei in Gestalt von Wachen eingebunden. Die BePo ist eine Teileinheit der sogenannten Landeseinsatzeinheit. Die Kriminalpolizei kennt den Zentralen Kriminalpolizeilichen Dienst und dezentrale Ermittlungskommissariate. Speziell an der Polizei Brandenburg ist zudem, dass SEK und Mobiles Einsatzkommando (MEK) dem Organisationsbereich des LKA zugerechnet werden.²⁹¹

²⁸⁴ So gehören zum RP Karlsruhe die Polizeipräsidien Karlsruhe und Mannheim.

²⁸⁵ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 35–42.

²⁸⁶ Wegen der Größe des Freistaates Bayern kann das BePo-Präsidium auf zwei Spezialeinsatzkommandos (SEK) – München und Nürnberg – zurückgreifen.

²⁸⁷ Anlässlich des Schengenbeitritts der Tschechischen Republik traten an ihre Stelle sogenannte Polizeiinspektionen Fahndung (PIF).

²⁸⁸ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 43–48.

²⁸⁹ Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Hr. Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform *Erwin Huber*. München, 4. März 2005, S. 15, Pkt. 10.

²⁹⁰ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 127–129.

²⁹¹ N. P. Benedens, in: LKV, 1997, S. 436 (439).

Die Hamburger Polizei setzt weiterhin auf eine klassische Aufbauorganisation: Der Polizeipräsidenten verfügt über ein LKA, die Landesbereitschaftspolizei – wie in Berlin ohne Abteilungsstäbe –, die Verkehrsdirektion, die Wasserschutzpolizei, die Zentralkommando und vier regionale Polizeidirektionen.²⁹²

Auch Hessen unterhält auf Ministerialebene ein Landespolizeipräsidium, dem die weiteren Polizeibehörden – im einzelnen ein LKA, ein BePo-Präsidium, sechs Flächenpolizeipräsidien, das PP Frankfurt a.M. und ein Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung unterstellt sind. Die Kriminalpolizei in Hessen verfügt neben der Kriminaldirektion über Zentrale und Regionale Kriminalinspektionen. Eine gesonderte Autobahnpolizei ist seit der Streichung des Hessischen Polizeiverkehrsamtes nicht mehr vorhanden, die Autobahnpolizeistationen sind seither Bestandteil der Polizeipräsidien. Allerdings besteht für jedes Präsidium der Zugriff auf eine Direktion Verkehrssicherheit/Sonderdienste. Bemerkenswert an der Variante Hessen ist, dass die Wasserschutzpolizei dort eine Abteilung der BePo ist. Die örtliche Polizeiarbeit wird durch Polizeireviere wahrgenommen.²⁹³

Das Land Mecklenburg-Vorpommern besitzt keine Präsidialebene. Unterhalb des Innenministeriums – welches den Rechtsstatus einer Polizeibehörde innehat – stehen ein LKA, die Bereitschaftspolizei in Form von Hundertschaften²⁹⁴, Polizei- und Wasserschutzpolizeidirektionen sowie ein Landesamt für zentrale Aufgaben der Polizei nebeneinander.²⁹⁵

Niedersächsische Polizeibehörden sind – nach dem Landespolizeipräsidium – ein LKA, die Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen – mit drei BePo-Abteilungen –, die Polizeidirektionen und eine Zentrale Polizeidirektion. Polizeiliche Anlässe auf den Bundesautobahnen werden von Autobahnkommissariaten bewältigt.²⁹⁶

Die Polizei in NRW setzt sich aus dem LKA, den Bezirksregierungen und den Polizeipräsidien als Kreispolizeibehörden zusammen, ihnen zugehörig Polizeiinspektionen. Bereitschaftspolizei ist bis zur Hundertschaftsebene eingerichtet, das Präsidium der Wasserschutzpolizei fiel einer Reform zum Opfer. Anzumerken ist außerdem, dass bei dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste in Duisburg die Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS) besteht, welcher die Verwaltung der Dateien Gewalttäter Sport²⁹⁷ obliegt.²⁹⁸

Das Polizeiorganisationsrecht in Rheinland-Pfalz differenziert in Polizeibehörden – im Einzelnen das LKA, die Polizeipräsidien und das Wasserschutzpolizei-

²⁹² R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 131–132.

²⁹³ H. Groß, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 20 (23).

²⁹⁴ Darunter auch eine sogenannte Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit (BFE) für überdurchschnittlich gewaltbereites polizeiliches Gegenüber.

²⁹⁵ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 64–71.

²⁹⁶ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 72–81.

²⁹⁷ Synonyme: sogenannte C-Fans oder Hooligans.

²⁹⁸ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 82–87.

amt – und Polizeieinrichtungen, wie die die Landespolizeischule, die BePo – geführt durch eine Direktion Bereitschaftspolizei –, und die Zentralstelle für Technik. Örtlich werden Polizeiinspektionen tätig.²⁹⁹

Im Saarland bestehen ein LKA – mit der Verfügungsgewalt über SEK und MEK – und eine Landespolizeidirektion. Der zuletzt genannten sind eine Abteilung BePo mit der Einsatzhundertschaft sowie Polizeibezirksinspektionen untergeordnet.³⁰⁰

Bezüglich Sachsen kann – bis auf die Tatsache, dass keine Flächenpolizeipräsidien errichtet wurden – auf die Organisation der Polizei von Hessen verweisen werden. Für die Polizeiverwaltung zeichnet eine Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Verantwortung.³⁰¹

Der Polizeiaufbau Sachsen-Anhalt beinhaltet außer LKA und Landesbereitschaftspolizei – Leiter ist hier ein Direktor der Landesbereitschaftspolizei –, Polizeidirektionen und ein Technisches Polizeiamt.³⁰²

Die in Schleswig-Holstein gegründete Landespolizei organisiert sich in ein LKA, die PD für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei, Polizeidirektionen sowie ein Landespolizeiamt.³⁰³

Die Landespolizei Thüringen kann auf ein LKA, die BePo als Polizeieinrichtung, Polizeidirektionen und ein Polizeiverwaltungsamt zurückgreifen.³⁰⁴

Zur Ausbildung des gehobenen Dienstes – der sogenannten Kommissarslaufbahn – unterhalten alle Länder eine Polizeihochschule in Gestalt einer Fachhochschule³⁰⁵.

IV. Aktuelle Polizeiorganisationsreformen und zukünftige Polizeiorganisationsentwicklungen

In den vergangenen Jahren haben sowohl der Bund als auch die Mehrzahl der Länder ihre Polizeien grundlegenden Organisationsreformen ausgesetzt. Die wesentlichen Eckpunkte derartiger Reformprozesse sollen nachfolgend exemplarisch an der Bundespolizei und der Bayerischen Staatlichen Polizei aufgezeigt werden.

Beide Reformbestrebungen dienen der Zielvorgabe, die Einsatzkomponenten der Polizei – und daraus resultierend ihre Präsenz – personell zu stärken, um der fortwährenden Bedrohung von Deutschland als Teil eines internationalen Ge-

²⁹⁹ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 88–94.

³⁰⁰ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 95–100.

³⁰¹ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 101–105.

³⁰² R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 106–112.

³⁰³ R. Mokros, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 113–117.

³⁰⁴ R. Mokros, in: Denninger, u.a. (Hrsg.), Handbuch, 2007, Kap. B III, Rn. 118–126.

³⁰⁵ Bei der Bundespolizei: Fachbereich Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung.

fährungsraumes islamistischer Terrorakte zu begegnen. Bedingt durch die angespannte Haushaltslage erging hierzu die Rahmenbedingung der weitgehenden Kostenneutralität, was realistisch bewertet nur umsetzbar ist, soweit an anderer Stelle Personal eingespart wird. Soll jedoch die polizeiliche Arbeitsebene – vornehmlich der Streifendienst – eine Stärkung erfahren, können höchstens das Führungs- und Stabsstellen reduziert werden. Bund und Länder gelangen daher zu dem Ergebnis, eine Entscheidungsebene zu streichen, was den positiven Nebeneffekte mit sich bringt, dass die Verwaltungsstrukturen verschlankt und dadurch die Entscheidungswege verkürzt werden.³⁰⁶

Die unterschiedlichen Inhalte der Papiere resultieren aus der bislang abweichenden Zusammensetzung von Bundes- und Länderpolizeien.

1. Das Bundespolizeipräsidium in Potsdam – eine Behörde sui generis?

Was die Reformanstrengungen der Bundespolizei angeht, so ist hervorzuheben, dass die bisher im Bundesministerium des Inneren in Berlin eingerichtete Unterabteilung Bundespolizei II (B II) aus der Ministerialverwaltung herausgelöst und gemeinsam mit der zentralen Bundespolizeidirektion (mit Sitz in Koblenz) und Teilen der fünf dezentralen Bundespolizeipräsidien zu einem neugeschaffenen Bundespolizeipräsidium in Potsdam verschmolzen wurde.

Fraglich ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Konstruktion – besonders mit Blick auf die grundgesetzlichen Vorschriften über die Verwaltungskompetenzen. Der Einstieg der diesbezüglichen Überlegungen erfolgt über Art. 83 GG. Jener bestimmt, dass von der Grundregel der ländereigenen Verwaltung (HS 1) lediglich in den Fällen eine Ausnahme zu Gunsten des Bundes gilt, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich bestimmt (HS 2). Aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG – überschrieben mit Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung – resultiert, dass der Bund durch Gesetz Bundesgrenzschutzbehörden (seit 1. Juli 2005 Bundespolizeibehörden) einrichten kann – folglich auch ein Bundespolizeipräsidium.

Anlass für verfassungsrechtliche Bedenken gibt diesbezüglich jedoch die Wortwahl in § 57 Abs. 2 S. 1 BPolG bzw. § 1 Abs. 1 BPolZV,³⁰⁷ in denen das neu eingerichtete Bundespolizeipräsidium stets als Bundesoberbehörde bezeichnet wird. Um diese Aussage auf ihre Richtigkeit zu untersuchen, gilt es zunächst den Begriff der oberen Bundesbehörde zu definieren. Bei einer Gegenüberstellung von Art. 87 Abs. 3 S. 1 und 2 GG fällt auf, dass Satz 2 für das Verfahren der Errichtung von Mittel- und Unterbehörden der eigenen Bundesverwaltung einen parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt beider Kammern vorsieht – für Bun-

³⁰⁶ Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Umsetzung der Polizeiorganisationsreform, LT-Drs. 15 / 8600 vom 10. Juli 2007, S. 1 f.

³⁰⁷ Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden vom 22. Februar 2008 (BGBl. I, S. 250 ff), zuletzt geändert durch Art. 1 der VO zum 25. August 2008 (BGBl. I, S. 1750 ff).

desoberbehörden verzichtet Satz 1 hierauf. Eine Erklärung für diese unterschiedlichen Anforderungen besteht darin, dass Oberbehörden keine Untergliederungen führen – folglich weniger Berührungspunkte zu den Länderverwaltungen bestehen – und somit ein vereinfachtes Prozedere ausreicht. Das ist der Standpunkt der bisherigen Literatur³⁰⁸ und ständigen Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG³⁰⁹, die Oberbehörden als Institutionen³¹⁰ charakterisieren, die – einer obersten Behörde (regelmäßig einem Ministerium bzw. einer Senatsverwaltung) direkt unterstellt – bestimmte Aufgaben bundesweit wahrnehmen, ohne hierfür einen Behördenunterbau zu unterhalten. Zwar ist das Bundespolizeipräsidium (neu) mit dem Bundesministerium des Inneren einer obersten (Bundes)Behörde unmittelbar nachgeordnet. Auch erörtert das Bundespolizeipräsidium mit seinen acht Fachabteilungen und 34 Fachreferaten ausschließlich Thematiken, die einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen (z.B. die Unterhaltung einer Zentralen Bußgeldstelle). Demgegenüber steht die Konstruktion des BPOLP insoweit nicht im Einklang mit der herrschenden Definition, als nach § 57 Abs. 2 S. 1 BPolG n.F. dem BPOLP sowohl die zehn Bundespolizeidirektionen als auch die Bundespolizeiakademie als Unterbehörden unterstehen. Hierbei handelt es sich um Behördenunterbau. Folglich ist das Bundespolizeipräsidium tatsächlich keine obere Bundesbehörde i.S.d. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG – entgegen dem Wortlaut von § 57 Abs. 2 S. 1 BPolG und § 1 Abs. 1 BPolZV.

Vielmehr ist das BPOLP als Bundesmittelbehörde zu qualifizieren. Dagegen spricht jedoch wiederum seine Stellung als Zentralbehörde.

Ist das neue Bundespolizeipräsidium also verfassungswidrig?

Es könnte argumentiert werden, dass es sich bei der Begriffswahl „Oberbehörde“ im § 57 Abs. 2 BPolG bloß um ein sogenannte redaktionelles Versehen handelt – vielmehr Mittelbehörde gemeint war. Diesem Ansatz muss jedoch der tatsächliche Aufgabenkreis des BPOLP entgegengehalten werden, welchem auf der einen Seite in vielen Bereichen Tätigkeiten einer klassischen Zentralstelle obliegen – gleichzeitig jedoch der direkte Zugriff auf die Bundespolizeidirektionen und die Bundespolizeiakademie vorhanden ist.

Das neue „Superpolizeipräsidium“ ist demnach eine Kreuzung aus Ober- und Mittelbehörde, eine Behörde sui generis. Fraglich ist, ob eine derartige Konstruktion mit Art. 87 GG vereinbar ist. Dies nur unter der Voraussetzung, dass die Darstellung der Behördentypen in Art. 87 Abs. 3 GG – gleich einem „Numerus clausus“ nicht abschließend ist und somit die Schaffung neuer Behördenformen nicht ausgeschlossen wäre.

³⁰⁸ M. Wagner, in: DÖV, 2009, S. 66 (66).

³⁰⁹ BVerfGE 14, 197 (211), 110, 33 (49). BVerwGE 35, 141 (145); 124, 47 (68).

³¹⁰ Im Sicherheitsbereich: Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundeskriminalpolizeiamt, Bundesnachrichtendienst und Bundesverwaltungsamt (letzteres in seiner Funktion als zentrale Ausländerbehörde).

Dagegen ist anzuführen, dass Art. 87 Abs. 3 GG strikt zwischen Bundesoberbehörden und Bundesmittelbehörden bzw. untere Bundesbehörden unterscheidet. Abgesehen von der Tatsache, dass der Zusatz „selbständige“ lediglich in Bezug auf die oberen Bundesbehörden in den Verfassungstext aufgenommen wurde, widmet Art. 87 Abs. 3 GG den genannten Behördenformen jeweils einen gesonderten Satz.

Demgegenüber spricht dafür, dass dem Bund die Organisationsgewalt in Materien der bundeseigenen Verwaltung zusteht. Das muss auch das Recht einschließen, neue Behördenarten zu kreieren.

Das letzte Argument ist vorzugswürdig, denn nur so erhält sich die Regierung die Möglichkeit, die Staatsorganisation neuen – unvorhersehbaren – Gegebenheiten anzupassen.

Das Bundespolizeipräsidium ist also verfassungsgemäß.³¹¹

Die sonstigen Bestandteile der Bundespolizeiorganisationsreform 2008 sind: Die nicht im Bundespolizeipräsidium (neu) aufgegangenen Teile der fünf dezentralen Bundespolizeipräsidien fusionierten mit den 19 regionalen Bundespolizeiämtern zu neun an den Ländergrenzen orientierten Bundespolizeidirektionen. Darüber hinaus gehören die Bundespolizeiabteilungen – um eine auf nunmehr zehn reduziert – jetzt einer Direktion Bundesbereitschaftspolizei an. Außerdem erfuhr die Inspektionsebene einen Neuzuschnitt, was zu einer Verringerung der bisher 128 auf jetzt 77 Dienststellen führte. Schließlich heißen die Einsatzabschnitte fortan Bundespolizeireviere.³¹²

2. Bund: Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“

Obwohl diese zum 1. März 2008 in Kraft getretene Organisationsreform der Bundespolizei im Frühjahr 2010 noch nicht vollständig umgesetzt war, setzte der damalige Bundesminister des Inneren Dr. de Maiziére gleichwohl am 19. April 2010 die nächsten Strukturkommission ein. Die Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ unter dem Vorsitz von Herrn Senator a.D. Dr. Werthebach (daher sogenannte „Werthebach-Kommission“) erhielt auf Grund einer entsprechenden Vereinbarung im aktuellen Koalitionsvertrag den Auftrag, die beiden größten Polizeien des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei – sowie die Bundeszollverwaltung auf Schnittstellen bei der Aufgabenwahrnehmung zu untersuchen, um einen Überblick über etwaige Einsparpotentiale zu gewinnen.³¹³ In ihrem am 9. Dezember 2010 der Öffentlichkeit vorgestellten Abschlussbericht schlägt die Kommission im Wesentlichen vor: Bundeskriminalamt und Bundespolizei sollen zu einer Sicherheitsbehörde fusionieren.³¹⁴ Außerdem wird ange-

³¹¹ A. A.: *M. Wagner*, in: DÖV, 2009, S. 69.

³¹² Pressemitteilung des BMI vom 25. Januar 2008.

³¹³ Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ (Hrsg.), Sicherheit Berlin, 2010, S. 6.

³¹⁴ Diesbezüglich kritisch: *R. Weihmann*, in: KRI, 2011, S. 32 (32).

regt, die im Augenblick noch bei den Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung angesiedelten Fälle von Kriminalität besonderer Bedeutung künftig durch das Bundeskriminalamt aufklären zu lassen. Im Gegenzug soll die Personenschutzkomponente des BKA – die Abteilung Sicherungsgruppe, langfristig in die Bundespolizei integriert werden.³¹⁵

3. Bayern: Projekt „Verwaltung 21“

Bayern wählte mit seiner Polizeiorganisationsreform im Rahmen des Projektes Verwaltung 21 den Weg, die bisherigen sechs Flächenpolizeipräsidien mit den 51 Polizeidirektionen zu zehn Polizeipräsidien neuer Art zu verschmelzen.³¹⁶

E. Exkurs: Polizeiliche Organisationen auf europäischer Ebene

Mit Blick auf die Europäische Union kommt den größten Bekanntheitsgrad wohl dem Europäischen Polizeiamt (kurz Europol) zu, dessen Gründung auf eine Anregung Deutschlands bei Gelegenheit des Luxemburg-Gipfels 1991 zurückzuführen ist.³¹⁷ Im Vertrag von Maastricht in Art. K1 Ziffer 9 bereits erwähnt, beschränkte sich seine Wirkungsbereich vorerst als sogenannte Europol-Drogenstelle (EDS) auf den Austausch von Lageerkennnissen über den illegalen Drogenhandel.³¹⁸ Nach mehrfacher Ausweitung seines Aufgabenzuschnitts bekam Europol mit dem Europol-Übereinkommen vom 26. Juli 1995 den Status einer Rechtsperson zum 1. Oktober 1998 verliehen.³¹⁹ Die Arbeitsaufnahme geschah zum 1. Juli 1999.³²⁰ Verkürzt dargestellt, befasst sich das in Den Haag (Niederlande) ansässige Amt mit der Förderung des Informationsflusses zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedsstaaten in ausgewählten Deliktsfeldern.³²¹ Zu diesem Zweck speist Europol auch Datensysteme, wovon das wichtigste das Schengener Informationssystem (SIS)³²² ist – welches eine schengenweite Fahnung ermöglicht. Über Eingriffsbefugnisse verfügt Europol derzeit noch nicht.³²³

Außer Europol existiert seit 1999 ein Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, kurz OLAF.³²⁴

³¹⁵ Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ (Hrsg.), Zusammenfassung S. 9 ff.

³¹⁶ Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Hr. Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber. München, 4. März 2005, S. 15, Pkt. 10.

³¹⁷ J. F. Lindner, in: BayVBl., 2001, S. 193 (194).

³¹⁸ Ministerielle Vereinbarung vom 2. Juni 1995, BGBl. II 1995, S. 154.

³¹⁹ BGBl. II 1998, S. 2930.

³²⁰ ABl. 1999, Nr. L 185 / 1.

³²¹ J. Storbeck, in: DRiZ, 2000, S. 481 ff.

³²² Art. 92 ff Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), GMBI. 1986, S. 79.

³²³ H.-J. Cremer, in: ZaÖRV, 2000, S. 103 (145).

³²⁴ F. C. Haus, in: EuZW, 2000, S. 745 ff.

Mit der EG-Verordnung vom 26. Oktober 2004³²⁵ fiel die Entscheidung des Rates, eine Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – kurz FRONTEX – in Warschau (Polen) aufzubauen.

F. Exkurs: Internationale Polizeiorganisationen

Zur Ermöglichung einer polizeilichen Zusammenarbeit auf internationalem Gebiet wurde anlässlich des zweiten Kongresses der Gerichtspolizei 1923 in Wien (1938 nach Berlin verlegt) die Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission (IKPK) institutionalisiert. 1946 in Brüssel wiederbelebt, zog das Hauptquartier zunächst nach Paris um. Im Jahr 1956 kamen die Trägerstaaten überein, den Behördennamen in Internationale Kriminalpolizei Organisation (IKPO – bekannt als „INTERPOL“) zu ändern. 1989 erfolgte der Umzug des Generalsekretariats nach Lyon³²⁶. Derzeit gehören der IKPO die Polizeien von 177 Staaten an, Deutschland ist ab 1952 Mitglied.³²⁷ Der heutige Arbeitsschwerpunkt der IKPO besteht in der Unterstützung der Kriminalpolizeien der Mitgliedstaaten bei der internationalen Personalfahndung durch Bereitstellung von Hilfsmitteln auf dem technologischen Sektor.³²⁸

³²⁵ EG-VO Nr. 2007/2004 (Grenzschutzagenturverordnung), ABl. 2004, L 349 / 1.

³²⁶ J. M. Soria, in: VerwArch, Bd. 98, 1998, S. 400 (402).

³²⁷ A. Gallas, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. 2, 1995, S. 1414.

³²⁸ J. M. Soria, in: VerwArch, Bd. 98, 1998, S. 400 (403). Art. 2 IKPO-Statut; abgedruckt bei R. Riegel: Polizei- und Ordnungsrecht, 1991, Kap. C II 2.5.

§ 4 – Übersicht der Zusammenarbeitsbereiche zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien

Unter Bezugnahme auf die im Einleitungskapitel aufgeworfene Frage nach einer Polizeidefinition ist als wesentliches Ergebnis der einführenden Darstellungen unter § 2 (Polizeibegriff) festzuhalten, dass nach dem heute herrschenden institutionellen Polizeibegriff unter Polizei nur solche Behörden zu subsumieren sind, die im Außenverhältnis mit der reinen Behördenbezeichnung „Polizei“ agieren. Darauf aufbauend folgte aus § 3 (Polizeiorganisation) die Erkenntnis, dass die deutsche Sicherheitsarchitektur auf vertikaler Ebene ein Parallelitätsverhältnis zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder kennt. Der Schwerpunkt liegt hierbei allerdings bei den Länderpolizeien. Jedoch gerade dieses Nebeneinander von Bundes- und Länderzuständigkeiten erfordert an den bestehenden Schnittstellen eine konstruktive Zusammenarbeit der Polizeien von Bund und Ländern, gilt es doch Lücken bei der Gewährleistung der Öffentlichen Sicherheit zu unterbinden bzw. zu verhindern.

In welchen Bereichen erfolgen nun in der Praxis derartige Kooperationen?

An oberster Stelle stehen hier sicherheitspolitische Zusammenarbeiten, erklärt im § 7 an Hand des Arbeitskreises II. Chronologisch fortfahrend sind Zusammenarbeiten in den Bereichen Aus- und Fortbildung sowie Beschaffungswesen zu anzuführen, thematisiert in Gestalt der Beispiele Deutschen Hochschule der Polizei (§ 8) bzw. Gewährung von Bundeszuschüssen für die Länderbereitschaftspolizeien (§ 9). Wohl der größte Komplex sicherheitsrechtlicher Bund-Länder Zusammenarbeiten liegt im informationellen Zusammenwirken (§ 10), primär bei Einwohnermeldeauskünften sowie mit der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS) und der Anti-Terror-Datei (ATD) in den Lagefeldern Sport (§ 11) und Terrorismus (§ 12).

Schließlich arbeiten auch die einzelnen Dienstzweigen der Bundes- und Länderpolizeien zusammen: So besteht auf Bundesebene zur Aufrechterhaltung der dauerhaften Einsatzbereitschaft der Bereitschaftspolizeien der Länder ein Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder (§ 13). Innerhalb der Sparte Kriminalpolizei stellt ein Bundeskriminalpolizeiamt den Informationsaustausch in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten mit den Ländern sicher (§ 14). Was die Schutzpolizei angeht, so reichen die Kooperationsgebiete von der Grenzpolizei, beispielsweise in Form vom Verwaltungsabkommen Südgrenze (§ 15 B I), über die im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich anzutreffenden Sicherheitskooperationsabkommen (§ 15 B II) bis hin zu Kooperationsverträgen der Flughafenpolizeien über den arbeitsteiligen Einsatz von Sprengstoffspürhunden (§ 15 B III) und den Betrieb einer Gemeinsamer Leitstelle Bund-Berlin im Aufgabenbereich Objektschutz (§ 15 B IV).

§ 5 – Der Prüfungsmaßstab

Auf welche Weise begrenzt nun aber das Verfassungsrecht Kooperationen von Bundes- und Länderpolizeien in den unter § 4 angesprochenen Bereichen? – oder anders ausgedrückt: An welchem Prüfungsmaßstab ist die Verfassungsmäßigkeit der in den folgenden Fachkapiteln zu erörternden Zusammenarbeitsformen zu messen? Diesbezüglich ist zwischen dem Grundrechtskatalog einerseits und dem Staatsorganisationsrecht andererseits zu differenzieren.

A. Grundrechte

Der Begriff Grundrecht bzw. grundrechtsgleiches Recht umfasst in materieller Hinsicht grundsätzlich die Gesamtheit der objektiven Verfassungsnormen, welche subjektive Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat festschreiben.³²⁹ So garantiert beispielsweise das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG jedem Deutschen das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Die einzelnen Grundrechte wiederum werden unterschiedlichen Funktionen zugeordnet, die das Ergebnis geschichtlicher Entwicklung sind. Diesbezüglich ist primär die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte (status negativus)³³⁰ zu nennen, welcher die sog. Freiheitsrechte dienen.

Aus den Grundrechten wird die Prüfung der Frage der Vereinbarkeit der Bund-Länder-Zusammenarbeiten an Hand des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung erfolgen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist eine vom BVerfG durch Richterrecht mit Entscheidung vom 15. Dezember 1983 an Hand des sogenannten Volkszählungsurteils³³¹ entwickelte gesonderte Ausformung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Das Gericht reagierte hierdurch auf die neuartigen Gefahren für den Datenschutz im beginnenden Informationszeitalter. Das aus einer Zusammenschau von Art. 2 Abs. 1 und 1 Abs. 1 GG geschaffene allgemeine Persönlichkeitsrecht ist ein Freiheitsgrundrecht und verdrängt die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG.³³²

I. Schutzbereich

1. Persönlicher Schutzbereich

Weil für seine dogmatische Begründung neben der allgemeinen Handlungsfreiheit auch die Menschenwürde Verwendung findet, umfasst der persönliche Schutzbereich unstrittig alle natürlichen Personen.³³³

³²⁹ C. Danwerth, in: JuS, 2011, S. 406 (409).

³³⁰ A.-B. Kaiser / A. Voßkuhle, in: JuS, 2011, S. 411 (411).

³³¹ BVerfGE 65, 1 ff.

³³² BVerfGE 79, 256 (268); 99, 185 (193); 101, 361 (380).

³³³ W. Kahl / L. Ohlendorf, in: JuS, 2008, S. 682 (687).

2. Sachlicher Schutzbereich

In sachlicher Hinsicht gewährt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seinem Grundrechtsträger die alleinige Berechtigung, selbst über die Kundgabe und Weiterverwendung der ihn betreffenden persönlichen Daten zu bestimmen. Unter den Datenbegriff fallen dabei sämtliche Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person.³³⁴

II. Eingriff

Vom Grundsatz her setzt dafür der sogenannte klassische Eingriffsbegriff³³⁵ einen finalen und unmittelbaren Rechtsakt mit imperativer Wirkung voraus. Der insoweit weiter gefasste sogenannte modernere Eingriffsbegriff³³⁶ lässt hingegen jedes Staatshandeln genügen, welches dem Schutzbereich eines Grundrechts unterfallende Verhalten eines Individuums ganz oder teilweise verhindert. Für das allgemeine Persönlichkeitsrecht erfahren diese Eingriffsbegriffe eine Modifizierung dergestalt, als dass jede Form der Erhebung, schlichten Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Informationen ausreicht.³³⁷

III. Rechtfertigung

Allerdings können Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsgrundrecht gerechtfertigt sein.

1. Schranke

Grundvoraussetzung hierfür wäre natürlich erst einmal, dass sein Schutzbereich einer Schranke unterliegt. Zwar ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein im Verfassungstext des Grundgesetzes nicht explizit aufgeführtes Grundrecht. Hergeleitet wird es aber im Wesentlichen unter Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG. Dies deswegen, weil der Bürger im Datenzeitalter seine Handlungsfreiheit nur dann ungehemmt ausüben kann, wenn er weiß, von welchen seiner personenbezogenen Daten sein Umfeld Kenntnis hat.³³⁸ Hieraus resultiert, dass die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG gleichfalls für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teilaspekt des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gilt.³³⁹ Daher findet auch die Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung Anwendung,

³³⁴ *H.D. Jarass*, in: NJW, 1989, S. 857 (858).

³³⁵ *A.-B. Kaiser / A. Voßkuhle*, in: JuS, 2009, S. 313 (313).

³³⁶ *A. Bleckmann / R. Eckhoff*, in: DVBl., 1988, S. 373.

³³⁷ BVerfGE 65, 1 ff (42 f) = NJW, 1984, S. 419.

³³⁸ BVerfGE 65, 1 (43 f).

³³⁹ BVerfGE 65, 1 (43 f).

worunter das Bundesverfassungsgericht seit seinen Entscheidungen in der Sache „Elfes“ bzw. „Reiten im Walde“ jedes Gesetz im materiellen Sinne begreift.³⁴⁰

2. Schranken-Schranken

Allerdings ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht bereits dann gerechtfertigt, sobald die einschränkende Rechtsgrundlage dem materiellen Gesetzesbegriff entspricht. Vielmehr müssen außerdem sowohl die Ermächtigungsgrundlage selbst als auch ihre Anwendung in formeller wie in materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz in Einklang stehen (sogenannte „Schranken-Schranken“).³⁴¹ In Bezug auf das materielle Gesetz bedeutet dies zunächst, dass es auf verfassungsmäßige Weise zu Stand gekommen sein muss.

a. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das ist der Fall, wenn die das Parlamentsgesetz beschließende bzw. die Rechtsverordnung oder Satzung erlassende Gebietskörperschaft für die jeweilige Vorlage über eine einschlägige Gesetzgebungskompetenz verfügt. Wegen Art. 70 Abs. 1 HS 1 GG gilt dabei eine Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder.³⁴² Außerdem sind die wesentlichen Förmlichkeiten des Gesetzgebungsverfahrens einzuhalten.

b. Materielle Verfassungsmäßigkeit

In materieller Hinsicht darf das zu prüfende formelle Gesetz zuerst kein Einzelfallgesetz i.S.d. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG darstellen. Folglich sind Einzelfallregelungen, die keine Allgemeingültigkeit entfalten, grundsätzlich verfassungswidrig.³⁴³ Weiterhin ist das Zitiergebot einzuhalten, sofern Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG in der maßgeblichen Konstellation Anwendung³⁴⁴ findet. Außerdem schreibt die in Art. 19 Abs. 2 GG normierte Wesensgehaltsgarantie vor, dass das tangierte Grundrecht durch die Eingriffsgrundlage nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. Ist ausnahmsweise ein Eingreifen in den Wesensgehalt dennoch unabwendbar, so ist im Rahmen einer dann vorzunehmenden Güterabwägung das im Einzelfall schutzwürdigere Interesse zu ermitteln.³⁴⁵ Zudem muss die Rechtsnorm so deutlich abgefasst sein, dass der betroffene Bürger erkennen kann, was von ihm gefordert wird. Verlangt wird also, dass staatliches Handeln berechenbar ist und der Normadressat sich hierauf einstellen und dementsprechend disponieren kann (sog. Bestimmtheitsgebot als Ausfluss aus dem Rechtsstaatsprinzip).³⁴⁶ Schließlich hat die Ermächtigungsgrundlage dem Verhältnismäßigkeits-

³⁴⁰ BVerfGE 6, 32 (38 ff); 80, 137 (153).

³⁴¹ M. Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl., 2009, Vor Art. 1, Rn. 134. BVerfGE 7, 198, 208 f.

³⁴² T. Hebler, in: JA, 2010, S. 688 (688).

³⁴³ D. Krausnick, in: JuS, 2007, S. 991 (991).

³⁴⁴ Zum Anwendungsbereich: D. Krausnick, in: JuS, 2007, S. 1088 (1089).

³⁴⁵ M. Middendorf, in: Jura, 2003, S. 232 (236).

³⁴⁶ J. Möller / H.-J. Papier, in: AöR, Bd. 122 (1997), S. 177 (178).

grundsatz genügen. Dazu ist es notwendig, dass die Norm auf einem legitimen Zweck basiert und die Vorschrift selbst geeignet, erforderlich und angemessen ist.³⁴⁷ Für das Kriterium der Geeignetheit reicht es hierbei aus, wenn die zu untersuchende Norm objektiv zwecktauglich ist.³⁴⁸ Erforderlichkeit liegt vor, sobald keine gleich effektive, aber weniger tief in Grundrechte eingreifende Maßnahme erkennbar ist.³⁴⁹ Die Angemessenheit ist in einer Zweck-Mittel-Relation zu erforschen. Um sie positiv feststellen zu können, darf die mit der Vorschrift einhergehende Beeinträchtigung nicht außer Verhältnis zum anvisierten Zweck stehen.³⁵⁰ Letztlich darf auch sonstiges Verfassungsrecht, wie etwa das Bundesstaatsprinzip, nicht verletzt werden.

B. Staatsorganisationsrecht

Was das Staatsorganisationsrecht anbelangt, so werden die nachfolgenden Grundsätze als Prüfungsmaßstab herangezogen:

- der Parlamentsvorbehalt bzw. die Wesentlichkeitstheorie,
- der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (insbesondere in seinen Ausformungen als Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes),
- der Grundsatz der Amtshilfe und seine Reichweite,
- das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei,
- die Verwaltungskompetenzen bzw. das Verbot der Mischverwaltung und
- das Verbot von Mischfinanzierungen.

I. Parlamentsvorbehalt bzw. die Wesentlichkeitstheorie

Dieser dem Staatsstrukturprinzip der Demokratie aus Art. 20 Abs. 1 GG zugehörige Grundsatz beinhaltet, dass alle wichtigen gesellschaftspolitischen Entscheidungen eines parlamentarischen Beschlusses bedürfen. Dem Parlamentsvorbehalt kommt somit hauptsächlich die Funktion zu, eine klare Kompetenzabgrenzung zur exekutiven Verordnungsermächtigung von Regierung (sog. Governative) und Verwaltung zu ermöglichen.³⁵¹ Mit der vom BVerfG³⁵² entwickelten sogenannte Wesentlichkeitstheorie findet eine Erweiterung des für die Fälle der Eingriffsverwaltung geltenden Parlamentsvorbehalts auf alle wesentlichen Entscheidungen statt.³⁵³ Hierunter fallen sämtliche Regelungen, die für die Grundrechtsverwirklichung bedeutsam sind.³⁵⁴

³⁴⁷ A.-K. Kaufhold / A. Voßkuhle, in: JuS, 2010, S. 116 (118).

³⁴⁸ BVerfGE 30, S. 292 (316).

³⁴⁹ BVerfGE 100, S. 313 (375) = NJW, 2000, S. 55.

³⁵⁰ BVerfGE 13, S. 230 (236).

³⁵¹ S. Graf von Kielmansegg, in: JuS, 2009, S. 118 (121).

³⁵² BVerfGE 33, 125 (158).

³⁵³ BVerfGE 33, 125 (158).

³⁵⁴ BVerfGE 95, 267 (308); BVerwGE 120, 87 (96).

II. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (insbesondere in seinen Ausformungen als Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes)

Der „Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes“ besagt, dass die Verwaltung nur dann hoheitlich agieren darf, wenn sie eine besondere gesetzliche Grundlage anwenden kann.³⁵⁵ Anerkannt sind hier zwei Fallgruppen: Zum einen die sogenannten grundrechtsrelevanten Tätigkeiten, worunter klassischer Weise insbesondere Eingriffe in die Rechtsgüter Eigentum und Freiheit fallen. Zum anderen – ohne Grundrechtsbezug – sogenannte organisatorische Gesetzesvorbehalte,³⁵⁶ wie zum Beispiel die Übertragung von Hoheitsrechten auf Grundlage von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG.³⁵⁷

Zwar findet jenes Rechtsinstitut im Grundgesetz keine ausdrückliche Erwähnung. Allerdings resultiert sein Vorhandensein aus einer Kumulation von der expliziten Anordnung des Gesetzesvorbehalts für Grundrechtseingriffe im I. Abschnitt des Grundgesetzes mit dem nahezu allen modernen Demokratien eigenen Prinzip, die grundlegenden Entscheidungen des Gemeinwesens durch ein Parlament vorzunehmen (sogenannte parlamentarischer Gesetzesvorbehalt bzw. Parlamentsvorbehalt als Teilaspekt des Demokratieprinzips) und dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als Element des Rechtsstaatsstrukturprinzips.³⁵⁸

Strittig ist dagegen sein Anwendungsbereich. Während die noch herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung ihn auf Grundrechtseingriffe der Verwaltung beschränkt (sogenannte Eingriffsverwaltung), sehen Stimmen in der Literatur ebenso Konstellationen der Leistungsverwaltung erfasst.³⁵⁹

III. Grundsatz der Amtshilfe und seine Reichweite

Unter Amtshilfe im Verwaltungsbereich ist die Vornahme von Handlungen rechtlicher oder tatsächlicher Art nach vorausgegangen Ersuchen einer Behörde durch eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung zur Unterstützung bei einer Amtshandlung der ersuchenden Verwaltungsstelle zu verstehen. Amtshilfe ist dabei stets auf ergänzende Hilfe begrenzt.³⁶⁰ Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist der Amtshilfegrundsatz in Art. 35 GG normiert. Verwandte Rechtsinstitute stellen die Organleihe und die Vollzugshilfe dar. Während in der ersten Alternative ein Organ eines Rechtsträgers im Aufgaben- und Kompetenzbereich einer fremden Körperschaft, jedoch im eigenen Namen für eine gewisse Dauer

³⁵⁵ BVerfGE 98, 218 (251).

³⁵⁶ M. Burgi, Verhandlung, Bd. I, Gutachten / Teil D, Privatisierung, 2008. G.-C. Burmeister, Herkunft, 1991, S. 323 ff.

³⁵⁷ NWVerfGH, Urteil vom 9. Februar 1999, in: NJW, 1999, S. 1243 (1245).

³⁵⁸ A. Voßkuhle, in: JuS, 2007, S. 119 (119).

³⁵⁹ M. Wehr, in: JuS, 1997, S. 419 (421 ff).

³⁶⁰ H. P. Bull, in: DÖV, 1979, S. 689 (692).

agiert³⁶¹, beschreibt die Vollzugshilfe den Akt der Vollziehung eines Verwaltungsaktes i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG – einem im Vorfeld ergangenen Hilfeersuchen nachkommend – durch eine Stelle, die nicht identisch mit der erlassenden Behörde ist.³⁶²

IV. Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei

1. Herleitung des Trennungsgebots

a. Grammatische Auslegung

Ein derartiges Gebot lässt sich dem Grundgesetz nicht wörtlich entnehmen. Zu klären sind also die Wurzeln des Trennungsgebotes.

b. Historische Herleitung

Ausgangspunkt ist hierbei der sogenannte Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949³⁶³, der in seiner Nr. 2³⁶⁴ für die Sicherheitsarchitektur der in der Gründung befindlichen Bundesrepublik Deutschland eine klare Trennung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten fest schrieb. Ursache hierfür waren die noch frischen Erinnerungen an das Geheime Staatspolizeiamt³⁶⁵, welches zwölf Jahre lang die Weltbevölkerung terrorisiert hatte. Erneute Tendenzen in eine entsprechende Richtung sollten schon im Vorfeld Unterbindung erfahren.

c. Wirkung des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 („2+4“-Vertrag)

Allerdings erging eben dieser Polizeibrief zu einer Zeit des besetzten Deutschlands – stellt folglich Besatzungsrecht dar. Selbige Besatzungszeit endete jedoch mit dem Deutschlandvertrag vom 5. Mai 1955³⁶⁶, jedenfalls aber mit dem am 12. September 1990 unterzeichneten Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (sogenannter „2+4“-Vertrag³⁶⁷) – wodurch Deutschland seine vollständige Souveränität wiedererlangte. In Konsequenz dessen kann ein aus der Epoche des Besatzungsstatuts herrührender Polizeibrief gegenüber der Deutschen Staatsgewalt keine verbindliche Rechtswirkung mehr entfalten. In dieser Hinsicht herrscht soweit Konsens.³⁶⁸

³⁶¹ F.-L. Knemeyer, in: DÖV, 1988, S. 397 (401).
BVerfGE 63, 1 (31); BVerwG = DÖV, 1976, S. 319.

³⁶² F. Kopp / F. J. Kopp, in: BayVBl., 1994, S. 229 ff.

³⁶³ Abgedruckt bei B. Droste, Handbuch, 2007, Anhang 1.

³⁶⁴ K. Nehm, in: NJW, 2004, S. 3290.

³⁶⁵ K. Nehm, S. 3290.

³⁶⁶ BGBl. II, 1955, S. 305 ff.

³⁶⁷ BGBl. II, 1990, S. 1318 ff.

³⁶⁸ K. Nehm, S. 3290. H. C. Schaefer, in: NJW, 1999, S. 2572 (2572).

d. Systematische Herleitung

Demnach muss eine andere Konstruktion bemüht werden, um die Fortgeltung des Trennungsgebots zu bewerkstelligen.

aa. Kumulation aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 10 und 87 Abs. 1 S. 2 GG

Als solche kommt vorliegend eine Zusammenschau der Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 10 und 87 Abs. 1 S. 2 GG in Betracht³⁶⁹, folglich ein systematischer Ansatz. Art. 73 GG ist eine Norm aus dem VII. Abschnitt des Grundgesetzes, der mit Gesetzgebung des Bundes überschrieben ist. In Art. 73 Abs. 1 GG sind dem Bund – als Ausnahme von dem in den Art. 30 HS 1 i.V.m. Art. 70 Abs. 1 HS 1 GG niedergelegten Grundprinzip der ausschließlichen Länderzuständigkeit – die Gesetzgebungsbereiche ausschließlich zuzuweisen worden, bei denen eine sinnvolle Regelung der Materie nur bundesseitig erfolgen kann: So verfügt der Bund in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG über die Kompetenz auswärtige Angelegenheiten, was gesetzliche Vorschriften über einen Auslandsgeheimdienst – umgesetzt durch das BNDG³⁷⁰ für den Bundesnachrichtendienst – umfasst.³⁷¹ Auch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG hat das Nachrichtendienstwesen zum Gegenstand, in seinem Fall den Inlandsgeheimdienst auf Bundesebene, das Bundesamt für Verfassungsschutz mit Hauptsitz in Köln³⁷².

Demgegenüber stellen Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a und Nr. 10 a.E. GG mit der kriminalpolizeilichen Bund-Länder-Zusammenarbeit und der Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes³⁷³ polizeiliche Kompetenztitel dar. Daraus lässt sich ein vom alliierten Besatzungsrecht losgelöster Wille des Verfassungsgebers entnehmen, Nachrichtendienste und Polizeibehörden organisatorisch voneinander zu differenzieren.

Jener Schluss findet Bestätigung durch Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, einer Verwaltungskompetenznorm, die dem Bundesgesetzgeber die Befugnis einräumt, mittels Gesetz Bundespolizeibehörden sowie Zentralstellen für die Kriminalpolizei und für Zwecke des Verfassungsschutzes einzurichten. So folgt auch hier aus der gesonderten Nennung von Polizei- und Nachrichtendienstbehörden, dass diese als jeweils selbstständige Verwaltungszweige konstruiert sind.³⁷⁴

³⁶⁹ C. Gusy, in: ZRP, 1987, S. 45 (46). H. Roewer, in: DVBl., 1986, S. 205 (206 f).

³⁷⁰ BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2499).

³⁷¹ M. Brenner, Bundesnachrichtendienst, 1990, S. 15. BVerfGE 100, 313 (370).

³⁷² Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I, S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2499).

³⁷³ Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I, S. 1650), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I, S. 1226).

³⁷⁴ W. Schmidt, in: ZRP, 1979, S. 185 (190).

bb. Grundrechte als Abwehrrechte verbunden mit dem Bundesstaats- und dem Rechtsstaatsprinzip

Den gleichen Standpunkt vertritt zudem das BVerfG, führt als Begründung allerdings ein Zusammenspiel der Grundrechte als Abwehrrechte (sogenannter status negativus) mit dem Bundes- und dem Rechtsstaatsprinzip an.³⁷⁵

Damit steht als erstes Zwischenergebnis fest, dass das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei auch im vereinigten Deutschland nach wie vor Geltung entfaltet.

2. Umfang

Im nächsten Schritt gilt es dessen im Schrifttum umstrittene Reichweite zu ermitteln. Das Meinungsspektrum umfasst bis zu drei Ebenen: Nach einer Ansicht betrifft das Gebot der Trennung lediglich den Organisationsaufbau (erste Stufe). Eine zweite Ansicht will außerdem jegliche gegenseitigen Ausübung von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen unterbinden (zweite Stufe). Schließlich wird in einer dritten Ansicht vertreten, das Trennungsgebot umfasse sogar lediglich informelle Geschehen (dritte Stufe).³⁷⁶

a. Organisatorisches Trennungsgebot

Ein sogenanntes organisatorisches Trennungsgebot, verstanden als Verbot, Geheimdienst- und Polizeibehörden in ein und derselben Organisationseinheit zusammenzufassen,³⁷⁷ war soeben im Wortlaut der Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 10 lit. a, 87 Abs. 1 S. 2 GG nachgewiesen worden. Einfachgesetzlich erfährt diese Maxime in § 1 Abs. 1 BNDG deklaratorische Wiederholung.

b. Befugnisorientiertes Trennungsgebot

Es schließt sich die Frage an, ob aus den oben benannten Grundgesetznormen zudem das darüber hinausgehende Verbot Ausfluss findet, Geheimdiensten Einflussmöglichkeiten gegenüber Polizeibehörden zu gewähren bzw. diese sogar mit Befugnissen auszustatten, die sonst grundsätzlich nur den Polizeien eingeräumt werden.³⁷⁸ Ein derartiges Verbot beinhaltet – exemplarisch für den Bereich der Länder – ausdrücklich Art. 11 Abs. 3 Verfassung des Landes Brandenburg³⁷⁹ für die Grenzen des Zusammenwirkens der Verwaltungszweige Polizei und Verfassungsschutz. Der Text des Grundgesetzes enthält zwar keine vergleichbare Regelung. Dennoch ist es vorzugswürdig, das aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 10 lit. a i.V.m. 87 Abs. 1 S. 2 GG herausgelesene Trennungsgebot organisatorischer Art darauf

³⁷⁵ BVerfGE 97, 198 (217).

³⁷⁶ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 83.

³⁷⁷ A. Roßnagel (Hrsg.), Handbuch, 2003, S. 1501, Rn. 99.

³⁷⁸ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 83.

³⁷⁹ Gesetz- und Verordnungsblatt Brandenburg, 1992, Teil I., S. 298 ff.

aufbauend außerdem befugnisbezogen zu verstehen, da es andernfalls faktisch nahezu wirkungslos wäre.

c. Informelles Trennungsgebot?

Heißt das dann in letzter Konsequenz, dass besagte Verfassungsnormen auch ein sogenanntes informelles Trennungsgebot beinhalten, bezeichnend für die Untersagung jeglichen Informationsaustausches zwischen Geheimdiensten und Polizei³⁸⁰? Eine derartig weitgehende These würde den Wortlaut des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG jedoch überdehnen, zeigt doch die Aufnahme von Kriminalpolizei- und Verfassungsschutzbehörden unterhalb der gemeinsamen Einleitung „Die Zusammenarbeit des Bundes und Länder“, dass der Verfassungsgeber auf diesem Gebiet von entsprechenden Kooperationen ausgeht.³⁸¹ Die praktischen Erfahrungen lehren zudem, dass einzig der wechselseitige Datenaustausch zwischen den für die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit zuständigen Behörden ein effektives Instrumentarium zur vorbeugenden Terrorismusbekämpfung darstellt.

Somit ist als Ergebnis festzustellen, dass das Grundgesetz zwar eine organisatorische und befugnisorientierte Trennung gebietet, nicht hingegen jegliches Zusammenwirken von Polizei und Nachrichtendiensten auf informeller Basis untersagt.

V. Verwaltungskompetenzen bzw. Mischverwaltungsverbot

Aus der Kompetenzverteilung des Art. 30 GG resultiert, dass die Staatsgewalt entweder den Ländern (Regelfall) oder dem Bund (Ausnahme) zustehen soll – nicht beiden gleichzeitig. Auf diese Grundentscheidung aufbauend bestimmt Art. 83 HS 1 GG: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt.“ Das bedeutet: die landeseigene Verwaltung ist der Grundsatz der Verwaltungskompetenzen, die bundeseigene Verwaltung der Sonderfall (Art. 83 HS 2 GG). Folglich sind die Verwaltungszuständigkeiten grundsätzlich zwischen Bund und Ländern getrennt.

Der Begriff Mischverwaltung meint nun zum einen die Verknüpfung von Bundes- und Landesverwaltung und zum anderen die Gewährung von Mitwirkungsbefugnissen an Behörden einer anderen juristischen Person des Öffentlichen Rechts für die Wahrnehmung von eigenen Verwaltungsaufgaben.³⁸² Derartige Konstruktionen sieht die grundgesetzliche Konzeption der Verwaltungskompetenzen aber nicht vor.³⁸³ Hieraus folgt aber nicht generell die Untersagung jegli-

³⁸⁰ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 83.

³⁸¹ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 84.

³⁸² M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl., 2001, S. 161 (164).

³⁸³ M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl., 2001, S. 161 (164).

cher Form von Mischverwaltung.³⁸⁴ Jedenfalls verfassungswidrig ist es aber, wenn eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist oder ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden durch Zustimmungserfordernisse erfolgt³⁸⁵. Solchen Mischformen stehen zwingende Kompetenz- und Organisationsnormen entgegen.³⁸⁶

VI. Verbot von Mischfinanzierungen

Das Mischfinanzierungsverbot – als Ausprägung des Konnexitätsgrundsatzes aus Art. 104 lit. a Abs. 1 GG – untersagt dem Bund die Finanzierung von in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Aufgaben – und erfasst natürlich gleichfalls das Gegenteil.³⁸⁷

³⁸⁴ *M. Ronellenfitsch*, Mischverwaltung, 1974, S. 58. BVerfGE 63, 1 (38).

³⁸⁵ BVerfGE 11, 105 (124).

³⁸⁶ BVerfGE 63, 1 (38).

³⁸⁷ *H. Siekmann*, in: DÖV, 2002, S. 629 (629).

§ 6 – Themeneingrenzung

Nur erwähnt sei die Polizei im Deutschen Bundestag³⁸⁸, da ihre örtliche Zuständigkeit wegen Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG auf die Liegenschaften des Deutschen Bundestages begrenzt ist. Somit bestehen kaum Berührungspunkte zur Berliner Polizei. Der Datei „Gewalttäter Sport“ (§ 11 B II 2) ist lediglich ein Exkurs gewidmet, denn zu dieser Thematik existiert bereits eine eigenständige wissenschaftliche Abhandlung in Form einer Dissertation. Ebenso war und ist das Bundeskriminalpolizeiamt schon Gegenstand mehrerer Werke gewesen, weshalb in § 15 lediglich ein kurzer Überblick vermittelt wird. Zudem reduzieren sich die Ausführungen zur seepolizeilichen Zusammenarbeit auf eine Vorstellung des Gemeinsamen Lagezentrum See. Letztlich soll auch der Zusammenarbeitsbereich Auslandseinsätze (internationale Polizeimissionen) nicht Thema dieser Arbeit sein.

³⁸⁸ Zur Vertiefung: A. Ramm, in: NVwZ, 2010, S. 1461 ff.

Zweiter Teil: Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien in der Praxis und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen

Erstes Kapitel: Die Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

§ 7 – Die Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

A. Praktische Zusammenarbeitsform: Der Arbeitskreis

Unter Bezugnahme auf die in § 4 vorgenommene Festlegung der weiteren Verfahrensweise, erfolgt nun – und in den sich anschließenden Fachkapiteln – eine Darstellung und zugleich rechtliche Einordnung der in der Praxis anzutreffenden polizeilichen Kooperationsformen, verbunden mit einer Begutachtung der Verfassungsmäßigkeit.

Dabei soll mit der höchsten Ebene begonnen werden: Der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Deutschland.

I. Begriffserklärung/Definition

Um den sicherheitspolitischen Ideenaustausch zu ermöglichen, hat die Politik sogenannte Arbeitskreise als Plattformen installiert. Diese Arbeitskreise, die in ihrem Zuschnitt den Geschäftsbereich der Innenressorts abbilden, bereiten die meisten Themen, welche die Minister und Staatssekretäre in ihren Sitzungen erörtern, vor.³⁸⁹

II. Beispiel: Der Arbeitskreis II (AK II)

Für Fragen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung – insbesondere für die Bereiche Gefahrenabwehr, Polizeiangelegenheiten und Terrorismusbekämpfung – besteht als derartiges Organ der Arbeitskreis II (Innere Sicherheit). Organisatorisch gesehen handelt es sich hierbei um eine fachliche Untergliederung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, kurz Innenministerkonferenz – IMK genannt, als dem höchsten föderalen Koordinierungsgremium in innenpolitischen Angelegenheiten.³⁹⁰

Zwar kommt der 1954 ins Leben gerufenen IMK weder die Qualität eines selbständigen Organes noch der eines Organteiles des Bundesrates zu. Jedoch bedient sie sich dessen Organisationsstrukturen in der Weise, dass sie beim Ausschuss für innere Angelegenheiten des Bundesrates eine ständige Geschäftsstelle

³⁸⁹ M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch, 2. Aufl., 2010, S. 125 (126).

³⁹⁰ H.-J. Lange, Sicherheit, 1999, S. 121.

unterhält. Zur Vorbereitung ihrer einstimmig zufassenden Beschlüsse, welche auf den grundsätzlich zweimal jährlich angesetzten Tagungen gefasst werden, greift sie auf insgesamt sechs Facharbeitskreise zurück.³⁹¹ Dem Bundesminister des Inneren wird als Gastteilnehmer ein Antrags- und Rederecht, auf Grund der Ausgestaltung der IMK als Landeskonzferenz aber kein Abstimmungsrecht zugestanden.³⁹²

In personeller Hinsicht setzt sich der AK II aus dem Leitern der bei den Landesinnenministerien³⁹³ bestehenden Polizeiabteilungen sowie dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes, dem Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit beim Bundesminister des Inneren (für die Bundespolizei) und dem Präsidenten der Deutschen Hochschule der Polizei zusammen. Entschieden wird auch in diesem Gremium durch Beschluss.³⁹⁴ Zur Ausarbeitung der Beschlussvorlagen stehen dem AK II mehrere Untergremien zur Verfügung, die ihrerseits mittels Mehrheitsbeschluss abstimmen. Im Einzelnen³⁹⁵ sind dies:

- Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalpolizeiamter und des Bundeskriminalpolizeiamtes (letzterem obliegt der Vorsitz),
- der Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung (sogenannte Gremium der Inspektoren³⁹⁶),
- der Unterausschuss Polizeiliche Informations- und Kommunikationsstrategie und -technik,
- der Unterausschuss Recht und Verwaltung,
- das Projekt Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes
- sowie die Vorschriftenkommission.

Ihnen nachgeordnet sind wiederum Arbeitsgemeinschaften, Fachforen und Kommissionen.

B. Rechtsgrundlagen

Die Existenz des AK II ist lediglich auf einen dahingehenden Beschluss der IMK zurückzuführen. Mit anderen Worten: Eine explizite Rechtsgrundlage ist nicht vorhanden.

³⁹¹ C. Doms u.a., Handbuch, 2008, S. 33 f.

³⁹² H.-J. Lange, Sicherheit, 1999, S. 123.

³⁹³ In Berlin: Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, in Bremen: Der Senator für Inneres und Sport und in Hamburg: Die Behörde für Inneres.

³⁹⁴ H.-J. Lange, Sicherheit, 1999, S. 124.

³⁹⁵ Beschluss der AK-II-Tagung vom 14. und 15. Oktober 2004.

³⁹⁶ Mitglieder sind die ranghöchsten Polizeivollzugsbeamten von Bund und Ländern. Für die Bundespolizei ist dies der Präsident des Bundespolizeipräsidiums (bis zum 28. Februar 2008 der Inspekteur der Bundespolizei); bei den Ländern die Inspektoren (z.B. NRW) oder Landespolizeiprääsidenten (z.B. BW).

C. Verfassungsmäßigkeit: Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes

Daher stellt sich die Frage, ob es für die Einrichtung des AK II und seiner Untergliederungen einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Hier besagt der „Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes“, dass die Verwaltung nur dann hoheitlich agieren darf, wenn sie eine besondere gesetzliche Grundlage anwenden kann. Zu fragen ist somit, ob das Gremium AK II direkt in Grundrechte der Bürger eingreift. Sowohl der AK II als auch sein nachgeordneter Bereich, fassen nur Beschlüsse, welche als Verwaltungsinternum zu qualifizieren sind. Im Außenverhältnis zum Bürger resultieren hieraus keine Rechtsgüterbeeinträchtigungen, weil stets noch eine Umsetzung durch die jeweiligen Innenressorts erfolgen muss.

Dem folgend ist eine Rechtsgrundlage entbehrlich, weshalb die Schaffung des AK II einschließlich seiner Handlungen verfassungskonform ist.

Zweites Kapitel: Die Zusammenarbeit in den Bereichen Aus- und Fortbildungs- sowie Beschaffungswesen

§ 8 – Zusammenarbeitsbereiche Aus- und Fortbildungswesen

Der in § 4 vereinbarten Untersuchungsreihenfolge nachkommend, widmet sich dieses Fachkapitel den Bund-Länder-Kooperationen im Aus- und Fortbildungsbereich.

A. Praktische Zusammenarbeitsformen in Ausbildungsangelegenheiten

Was dabei die praktischen Erscheinungsformen anbelangt, bedarf es hinsichtlich der Ausbildung von Polizeivollzugsbeamten der Unterscheidung nach den einzelnen Laufbahngruppen – also mittlerer,³⁹⁷ gehobener und höherer Dienst. Für die Auszubildenden des mittleren Polizeivollzugsdienstes – der sogenannte Polizeimeisterlaufbahn – bewirkte der gerade vorgestellte Arbeitskreis II eine Vereinheitlichung der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und ebnete hiermit den Weg für den dienstherrnübergreifenden Austausch von Kontroll- und Streifenbeamten.

Die Anwärter der gehobenen Laufbahn, die zukünftigen Kriminal- und Polizeikommissare, müssen seit einer Ausbildungsreform aus dem Jahre 1978 ein dreijähriges Fachhochschulstudium an einer internen Bundes- oder Landespolizeihochschule absolvieren, dessen Studieninhalte – ebenfalls auf einer Initiative des AK II beruhend – eine Abstimmung in Bund und Ländern erfuhren.

Allein für die Aus- und Fortbildung des höheren Dienstes besteht mit der Deutsche Hochschule der Polizei eine zentrale Ausbildungsinstitution, an welcher der Masterstudiengang „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“³⁹⁸ angeboten wird. Diese Institution soll – wegen der damit einhergehenden Probleme verfassungsrechtlicher Natur – Gegenstand der nachfolgenden Erörterung sein.

B. Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol)

Der Ursprung der Deutschen Hochschule der Polizei liegt in der sogenannte „Zentral-Polizeischule“, die bereits im Mai 1945 von der damaligen britischen Besatzungsmacht zum Zwecke der – demokratisch orientierten – Ausbildung von Polizeifachlehrern in Hilstrup (Nordrhein-Westfalen) errichtet worden ist.³⁹⁹ Ab 1949 als Polizei-Institut Hilstrup bekannt, erhielt die besagte Einrichtung zum 29. Mai 1973 auf Grundlage eines zwischen Bund und Ländern zustanden gekom-

³⁹⁷ Die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen bilden derzeit keine Beamten im mittleren Polizeivollzugsdienst aus.

³⁹⁸ Zur Prüfungsordnung: *H. Müller*, in: DP, 2006, S. 22 f.

³⁹⁹ *K. Neidhardt*, in: Homeland Security, 2008, S. 38.

menen Staatsvertrages die Bezeichnung Polizeiführungsakademie (PFA) verliehen.⁴⁰⁰ Die vorgenannte Umfirmierung war motiviert von dem Gedanken, schon mit der Namensgebung der herrschenden Staatspraxis Rechnung zu tragen. So praktizierten die Polizeien von Bund und Länder seit Jahren die Verfahrensweise, ihre Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst zu Ausbildungszwecken an die PFA zu übersenden.⁴⁰¹ Auf die kontinuierlich steigende Komplexität der für polizeiliche Führungskräfte relevanten Studieninhalte reagierend, legte die IMK 25 Jahre später – am 20. November 1998 – durch einen entsprechenden Beschluss die Ausgangsbasis für die Fortentwicklung der PFA zu einer polizeiinternen wissenschaftlichen Hochschule hin.⁴⁰² Den rechtlichen Rahmen hierfür lieferte das am 15. Februar 2005 vom nordrhein-westfälischen Landtag⁴⁰³ beschlossene Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPolG)⁴⁰⁴, welches mittels der Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 S. 1 Änderungsstaatsvertrag vom 27. Oktober 2005⁴⁰⁵ Einzug in das am 29. Mai 1973 ratifizierte Bund-Länder-Abkommen zur Thematik Polizeiführungsakademie hielt. Der 1. März 2006 gilt seither als Gründungstermin für die Deutsche Hochschule der Polizei.⁴⁰⁶

C. Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab

§ 3 DHPolG – überschrieben mit Rechtsstellung – enthält die Regelung, dass die DHPol eine gemeinsame Hochschule des Bundes und Länder ist, zugleich jedoch eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dies ergänzend schreibt § 2 DHPolG (Trägerschaft) weiter fest, dass die Hochschule vom Bund und von den Ländern getragen wird.

Fraglich ist somit, inwiefern § 3 DHPolG gegen das Mischverwaltungsverbot verstößt bzw. ob § 2 DHPolG mit dem Grundsatz der Konnexität aus Art. 104 a Abs. 1 GG in Einklang zu bringen ist.

⁴⁰⁰ K. Neidhardt, in: Homeland Security, 2008, S. 38.

⁴⁰¹ K. Neidhardt, in: Homeland Security, 2008, S. 38.

⁴⁰² W. Birkenstock / M. Hauff / K. Neidhardt, in: DP, 2006, S. 181.

⁴⁰³ Maßgeblich für die Beauftragung von NRW zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen war die Tatsache, dass die DHPol ihren Sitz auf nordrhein-westfälischem Staatsgebiet hat.
⁴⁰⁴ GVBl. NRW, 2005, S. 88.

⁴⁰⁵ Ratifiziert zum Beispiel in Bayern am 18. Februar 2006. Siehe: GVBl. S. 106.

⁴⁰⁶ K. Neidhardt, in: Homeland Security, 2008, S. 41, Fn. 5.

D. Verfassungsmäßigkeit der §§ 2, 3 Abs. 1 DHPolG

I. Vereinbarkeit von § 2 DHPolG mit dem Konnexitätsgrundsatz gem.

Art 104 lit. a Abs. 1 GG?

Der im Zuge der Grundgesetznovelle von 1969⁴⁰⁷ geschaffene und im Rahmen der mit Wirkung vom 1. September 2006 umgesetzten Föderalismusreform I⁴⁰⁸ modifizierte Art. 104 lit. a Abs. 1 GG beinhaltet den sogenannte Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hierunter ist zu verstehen, dass diejenige Gebietskörperschaft, der eine Verwaltungskompetenz⁴⁰⁹ zukommt, die daraus resultierenden Ausgaben zu bewältigen hat.⁴¹⁰ Wesentlich ist in diesem Kontext, dass der Begriff der Ausgabenverantwortung dem Bund oder dem betroffenen Land nicht nur eine Finanzierungsbefugnis einräumt, sondern – viel weitergehend – eine Finanzierungspflicht festschreibt.⁴¹¹ Hieraus folgt ein Mischfinanzierungsverbot der Art und Weise, dass der Bund Länderaufgaben finanziert und umgekehrt.⁴¹² Nicht verboten ist dagegen die Mitfinanzierung der Verwaltung eines Landes durch andere Länder, weil Art. 104 lit. a Abs. 1 GG im Verhältnis der Länder untereinander nicht gilt.⁴¹³ In der vorliegenden Konstellation postuliert § 2 DHPol in Sachen DHPol eine gemeinsame Trägerschaft von Bund und Ländern. Darin könnte ein Anwendungsfall der oben für unzulässig erklärten Mischfinanzierung zu erkennen sein. Voraussetzung dafür wäre, dass die Verwaltungskompetenz für den Betrieb einer auf die Laufbahnausbildung des höheren Polizeivollzugsdienstes ausgerichteten Hochschule aus Sicht der Verfassung entweder dem Bund oder den Ländern zufällt. Ausgangspunkt der dazu erforderlichen Untersuchung ist die Grundregel des Art. 30 HS 1 GG, welche eine Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder trifft. Als Ergebnis bliebe dann eigentlich die Feststellung, dass § 2 DHPolG auf Grund der darin enthaltenen grundsätzlich unzulässigen Mischfinanzierung als verfassungswidrig einzustufen ist. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass eine Ausnahme i.S.d. Art. 30 HS 2 i.V.m. 86 ff GG – und damit ein Fall der Bundesverwaltung – eingreift. Eine solche setzt aber wiederum eine geschriebene (Art. 83 HS 2 GG) oder ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus. Im Bereich Hochschulwesen verfügte der Bund bis zum 31. August 2006 mit Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 lit. a GG über eine Rahmengesetzgebungskompetenz betreffend die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens. Mit der Föderalismusreform I kam es an dieser Stel-

⁴⁰⁷ 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I, S. 359 ff).

⁴⁰⁸ Gesetz zur Änderung des GG vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2034 ff).

⁴⁰⁹ So *F. Sturm*, in: DÖV, 1996, S. 261.

⁴¹⁰ *P. Selmer*, in: NVwZ, 2007, S. 872 (874).

⁴¹¹ *H.H. von Arnim*, in: J. Isensee (Hrsg.): Handbuch, Bd. IV, 3. Aufl., 2006, S. 1004 f.

⁴¹² *H. Siekmann*, in: DÖV, 2002, S. 629. BVerfGE 26, 338 (390 f); BVerwGE 44, 351 (364); 102, 119 (124); BGH NJW 1987, 1627.

⁴¹³ *K. Haghgu / B. Pieroth*, in: DVBl., 2007, S. 1.

le zu einer Neuregelung der Gestalt, dass nun das gesamte Hochschulrecht der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet wurde, ausgenommen die Gebiete Hochschulzulassung und -abschlüsse welche – jetzt im Form der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG – beim Bund verblieben. Angewendet auf die hier zu prüfenden Gegebenheiten – Hochschulgründung und sich anschließender -betrieb – ist festzustellen, dass es sich hierbei weder um ein Zulassungs- noch um Abschlussproblem und dementsprechend nicht um eine Situation des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG handelt. Folglich lägen sowohl Gesetzgebungs- als auch Verwaltungskompetenz bei den Ländern.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die DHPol eine besondere Hochschule, nämlich eine Polizeihochschule, darstellt. Darauf abstellend ist der Idee nachzugehen, als Kompetenz für die PFA – und ihr folgend die DHPol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Polizeiwesen heranzuziehen. Ein derartiges Modell existiert im Schrifttum in Bezug auf die drei Bundeswehrhochschulen, dort in Gestalt der Verteidigungskompetenz.⁴¹⁴ Davon unterscheiden sich die Kompetenzen in Polizeiangelegenheiten aber insofern, als dass diesbezüglich der Schwerpunkt der Verwaltungskompetenzen bei den Ländern angesiedelt ist, während der Bund nur Sonderpolizeien unterhält.⁴¹⁵ Daraus resultierend kann der Bund vorliegend keine eigene Verwaltungskompetenz für sich in Anspruch nehmen. Als Zwischenergebnis des vorgenannten ist somit festzuhalten, dass Bund und Länder jeweils eine Verwaltungskompetenz für die Errichtung und dem Betrieb von Hochschulen zur Laufbahnausbildung des höheren Dienstes vorweisen können. Aus Wirtschaftlichkeitserwägungen erscheint es demnach sinnvoll, eine diesen Zwecken dienende Institution zusammen zu finanzieren. Dem steht jedoch Art. 104 lit. a Abs. 1 GG entgegen, weswegen eine Sondervorschrift aufgefunden werden muss, die diese Fallgestaltung vorrangig regelt. Diesen Anforderungen könnte Art. 91 lit. b Abs. 1 Nr. 2 GG genügen. Jene im Abschnitt VIIIa. des Grundgesetzes – übertitelt mit Gemeinschaftsaufgaben – positionierte Norm erlaubt das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung wissenschaftlicher Vorhaben. Weil jenes Rechtsinstitut die Legalisierung einer Mischfinanzierung – wenn auch auf enumerativ genannte Wissenschaftsprojekte begrenzt – vornimmt, lässt sich hieraus der spezialgesetzliche Charakter jener Verfassungsnorm gegenüber Art. 104 lit. a Abs. 1 GG entnehmen.⁴¹⁶

Damit nun eine Bund-Länder-Zusammenarbeit zu diesem Zweck verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, verlangt Art. 91 lit. b Abs. 1 Nr. 2 GG eine entsprechende Vereinbarung, die sich auf die Förderung eines überregional bedeutsamen Vorhabens der Wissenschaft an einer Hochschule bezieht. Eine derartige

⁴¹⁴ C. Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 73, Rn. 7.

⁴¹⁵ BVerfGE 97, 198.

⁴¹⁶ P. Kunig / I. von Münch (Hrsg.), Grundgesetz, S. 8.

Vereinbarung – die das Erfordernis der Schriftform erfüllen muss – ist wahlweise als Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen möglich.⁴¹⁷ Vorliegend haben die Bundesrepublik Deutschland und die Länder zur Gründung der Polizeiführungsakademie am 29. Mai 1973 ein Abkommen – in der Natur eines Staatsvertrages – geschlossen, welches mittels eines am 27. Oktober 2005 ratifizierten Änderungsabkommen – gleichfalls als Staatsvertrag zu qualifizieren – dem Weiterentwicklungsziel interne Hochschule der Polizei angepasst wurde. Die geforderte Vereinbarung ist folglich gegeben.

Außerdem sieht Art. 91 lit. b Abs. 1 GG vor, dass sich bei den in dieser Vorschrift abschließend aufgeführten förderungswürdigen Vorhaben um jene von überregionaler Bedeutung handelt. Darunter fallen die, denen eine Ausstrahlungswirkung über ein einzelnes Land hinaus zukommt.⁴¹⁸ Im vorliegenden Fall geht es um die Deutsche Hochschule der Polizei, einer Ausbildungsstätte, welche die Monopolstellung für die Ausbildung des höheren Dienstes der Polizei im gesamten Deutschland innehat. In Konsequenz dessen genießt sie Bedeutung über die Gebiete einzelner Regionen hinweg.

Die Deutschen Hochschule der Polizei ist zudem – wie bereits ihr Name offenbart – eine Hochschule i.S.d. Art. 91 lit. b Abs. 1 Nr. 2 GG. Sie nimmt Aufgaben der Forschung und Lehre wahr, was § 5 DHPolG noch einmal explizit festhält.

Das Fazit der vorausgegangenen Prüfung ist demnach, dass mit der Deutschen Hochschule der Polizei eine Konstellation einer Gemeinschaftsaufgabe i.S.d. Abschnitts VIIIa. des Grundgesetzes vorliegt, bei welcher – ausnahmsweise – eine gemeinsame Finanzierung von Verfassungswegen gestattet wird. Art. 104 lit. a Abs. 1 GG tritt demgegenüber zurück.

II. Tangiert § 3 Abs. 1 DHPolG das Mischverwaltungsverbot?

Es schließt sich die Begutachtung an, ob § 3 Abs. 1 DHPolG, der die Deutsche Hochschule der Polizei einerseits als gemeinsame Hochschule des Bundes und der Länder, gleichzeitig hingegen als Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen konstruiert, mit dem Mischverwaltungsverbot kollidiert. Mischverwaltung meint in diesem Zusammenhang eine Verknüpfung von Bundes- und Landesverwaltung oder die Gewährung von Mitwirkungsbefugnissen der entsprechend anderen Seite bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben.⁴¹⁹ Ausweislich des Wortlautes von § 3 Abs. 1 DHPolG ist eine Situation der Mischverwaltung anzunehmen. Somit stellt sich nur noch die Frage nach der hieraus resultierenden Rechtsfolge. Diesbezüglich hilft ein Blick auf die Art. 83 – 91 GG, in welchen der Parlamentarische Rat sich für eine klare Ausdifferenzierung zwischen Bundes- und Landesverwaltung entschieden hat. Dieser Konzep-

⁴¹⁷ E. Schulz / M. Tollich, in: NVwZ, 2010, S. 1338 (1339).

⁴¹⁸ BT-Drs. 16 / 813 (817).

⁴¹⁹ M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl., 2001, S. 161 (164).

tion lag zum einen der Wille zu Grund, im Hinblick auf das Demokratieprinzip eindeutige Verantwortlichkeiten festzulegen, und zum anderen dem Bürger – im Sinne des Rechtsstaatsprinzips – einen Rechtsweg zu eröffnen. Demnach ist eine Norm wie § 3 Abs. 1 DHPolG, die ein und dieselbe Behörde den Gebietskörperschaften Bund und Länder zuordnet, regelmäßig verfassungswidrig – also nichtig. Etwas anderes gilt nur in den Fällen, in denen das Grundgesetz ein Zusammenwirken ausdrücklich ermöglicht – wie beispielsweise in Art. 91 lit. b Abs. 1 Nr. 2 GG, der hier – so die vorausgegangene Darstellung – einschlägig ist.

Im Ergebnis ist damit § 3 Abs. 1 DHPolG verfassungskonform.

E. Praktische Zusammenarbeitsformen in Fortbildungsangelegenheiten

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass Bund und Länder gemeinsame Fortbildung zum Beispiel derart betreiben, dass Raumschießanlagen – letztlich aus Kostengründen – zusammen benutzt werden, oder zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Einsatzbereitschaft gemeinsame Übungen⁴²⁰ erfolgen.

⁴²⁰ Punkt 4.5 der Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der Berliner Polizei mit der Bundespolizei vom 26. April 2006. *K.-B. Wüstenfeld*, in: Zeitschrift der Bundespolizei, 2008, S. 18 f.

§ 9 – Zusammenarbeitsbereich Beschaffungswesen

A. Praktische Zusammenarbeitsformen

Im Anschluss an die Erörterung der polizeilichen Zusammenarbeit in Aus- und Fortbildungsangelegenheiten liegt der Focus dieses Fachkapitels im Beschaffungswesen. Beschaffung – darunter ist die Entwicklung und Erprobung sowie die sich anschließende Anschaffung von Führungs- und Einsatzmitteln zu verstehen, um hiermit die Polizeikräfte auszurüsten. Was den zuerst genannten Sektor anbelangt, so sind Beispiele für gemeinsame Entwicklungsvorhaben von Bund und Ländern das polizeiliche Vorgangsbearbeitungssystem Artus⁴²¹, das bundeseinheitliche Digitalfunknetz⁴²² und der Wasserwerfer 10. Im Hinblick auf die Ausstattung selbst sind – unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – vor allem solche Kooperationen interessant, bei welchen der Bund die Länderpolizeien ausrüstet – bzw. die Kosten hierfür übernimmt. Eine derartige Verfahrensweise wird im Bereich der Bereitschaftspolizeien praktiziert.

B. Gewährung eines Bundeszuschusses für die Länderbereitschaftspolizeien

Der Begriff der Bereitschaftspolizeien umfasst vom Einzeldienst der Polizeien losgelöste und in Anlehnung an militärische Strukturen gegliederte Polizeiverbände, die zur Unterstützung bei Großlagen und zur Ausbildung des Nachwuchses eingesetzt werden.⁴²³ Wie bereits unter § 3 D II 1 a ausgeführt, konnte sich die Bitte der ersten Bundesregierung, eine Bundesbereitschaftspolizei aufbauen zu dürfen, auf alliierter Seite nicht durchsetzen. Das gleichwohl bestehende Bedürfnis an der Aufstellung solcher Einheiten wurde vom Bund in der Art und Weise befriedigt, dass sich die Länder⁴²⁴ in dem vom BMI initiierten Verwaltungsabkommen vom 27. Oktober 1950⁴²⁵ die Selbstverpflichtung zur Errichtung von Bereitschaftspolizeien in Höhe von bis zu 30.000 Mann⁴²⁶ auferlegten. Diese Lösung folgt der vom Grundgesetzgeber in den Art. 30 i.V.m. 83 ff GG konzipierten Verteilung der Verwaltungskompetenzen, wonach das Bereitschaftspolizeiwesen in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt.

In dieser Vereinbarung ist mit Punkt 10 eine Finanzierungsnorm enthalten, welche die Kostenverteilung auf Bund und Länder regelt.

⁴²¹ Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Schleswig-Holstein vom 18. November 2004; vgl. 27. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz. LT-Drs. 16/50, S. 32 f.

⁴²² Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Aufbau und Betrieb des Digitalfunks BOS vom 1. Juni 2007. Zum Inhalt: *P. Falk*, in: CR, 2006, S. 715 (719 f).

⁴²³ *H. Groß*, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 20 (22).

⁴²⁴ Das Land Niedersachsen trat diesem Abkommen zum 1. April 1955 bei.

⁴²⁵ GVOBl. Schleswig-Holstein, 1951, S. 105.

⁴²⁶ Punkt 1 des Verwaltungsabkommens vom 27. Oktober 1950.

C. Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab

Danach hat der Bund die Finanzlast⁴²⁷ für Bewaffnung und Gerät zu tragen (Pkt. 10 Abs. 1 S. 1 VAbk. BePo), während die Länder Unterkünfte, Gebrauchsmittel und Bekleidung bereit zu stellen haben (Pkt. 10 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2, 3 VAbk. BePo). Diese Finanzierungskonzeption gilt es nun an der Verfassung zu messen, insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gesetzesvorbehalt, der Wesentlichkeitstheorie, dem Mischfinanzierungs- bzw. Mischverwaltungsverbot.

D. Verfassungsmäßigkeit

I. Verstoß gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorbehalt des Gesetzes)

Der Gesetzesvorbehalt verlangt für Eingriffe in die Rechte eines Bürgers eine Rechtsgrundlage in Gestalt eines Parlamentsgesetzes.⁴²⁸ Allein durch ein Abkommen verschiedener Verwaltungsträger zum Thema, wer mit welchem Anteil die Polizeisparte Bereitschaftspolizei trägt, entstehen für den Bürger aber noch keine rechtlichen Konsequenzen. Er ist nicht Adressat dieser Regelung, weshalb schon das Finalitätskriterium nicht gegeben ist. Folglich bedurfte es hier keines förmlichen Rechtssetzungsaktes.

Etwas anderes könnte jedoch bei Anwendung der sogenannte Wesentlichkeitstheorie gelten, die vom BVerfG⁴²⁹ entwickelt wurde. Mit jener findet eine Erweiterung des für die Fälle der Eingriffsverwaltung geltenden Parlamentsvorbehalts auf alle wesentlichen Entscheidungen statt.⁴³⁰ Hierunter fallen sämtliche Regelungen, die für die Grundrechtsverwirklichung bedeutsam sind.⁴³¹ In Ermangelung eines Grundrechtsberechtigten im vorliegenden Fall führt auch diese Ausdehnung zu keinem anderen Ergebnis.

Damit ist festzuhalten, dass die am Verwaltungsabkommen vom 27. Oktober 1950 beteiligten Parteien zur Festschreibung der Kostenaufteilung bei der Bereitschaftspolizei kein förmliches Gesetz auf den Weg bringen mussten.

II. Tangierung des Verbots der Mischfinanzierung

Es schließt sich die Untersuchung an, ob die unter dem zehnten Punkt des Abkommens vorgenommene Lastenverteilung nicht gegen das Mischfinanzierungs-

⁴²⁷ Während sich das Volumen hierfür im Jahre 2001 auf 5,2 Mio. € belief, stieg es 2002 auf 19,5 Mio. €. Vgl. Internet-Abfrage unter <http://www.bmi.bund.de> vom 27. August 2008.

⁴²⁸ *M. Kastner*, in: M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch, 2. Aufl., 2010, S. 1809. BVerfGE 98, 218 (251).

⁴²⁹ BVerfGE 33, 125 (158).

⁴³⁰ BVerfGE 33, 125 (158).

⁴³¹ BVerfGE 95, 267 (308); BVerwGE 120, 87 (96).

verbot als Ausprägung des in Art. 104 lit. a Abs. 1 GG verankerten Konnexitätsgrundsatz verstößt. Dieser untersagt dem Bund die Finanzierung von in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Aufgaben – und erfasst natürlich gleichfalls das Gegenteil.⁴³² Zu klären ist also wieder, wer die Verwaltungskompetenz für die Einrichtung und Unterhaltung der Bereitschaftspolizeien besitzt. Die Regel des Art. 30 HS 1 GG geht diesbezüglich von einer Zuständigkeitsvermutung zum Vorteil der Länder aus, sofern sich nicht aus einer Sonderregelung etwas anderes ergibt. Als dementsprechende Verfassungsnormen kommen vorliegend die Art. 35 Abs. 3, 91 Abs. 2 GG in Betracht.

Art. 91 Abs. 2 GG – überschrieben mit innerer Notstand – existiert, um Straßenkämpfe, wie sie in der Weimarer Republik stattfanden, zu verhindern,⁴³³ und betrifft demnach die Situation, dass ein von einer Gefahr für seinen Bestand oder seine freiheitliche demokratische Grundordnung bedrohtes Land die Krise nicht selbst bekämpfen kann oder will. Die Bundesregierung ist dann befugt, sich die Polizei dieses oder anderer Länder zu unterstellen.

Art. 35 Abs. 3 GG weitet die in Art. 91 Abs. 2 GG geregelte Konstellation dahingehend aus, dass er die Bundesregierung ermächtigt, zur wirksamen Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder eines Unglücksfalles, den Landesregierungen Weisungen hinsichtlich der Bereitstellung bzw. des Einsatzes von Polizeieinheiten zu erteilen.

Somit gewähren beide Verfassungsvorschriften dem Bund Rechte gegenüber den Länderregierungen. In dem ersten Fall, sich Kräfte der Länder zu unterstellen, in der zweiten Konstellation jene zur Bereitstellung von Polizeieinheiten anzuweisen.

Bereits aus dem Verwendungszweck dieser Polizeien – einen inneren Notstand zu beseitigen bzw. die Öffentliche Sicherheit in Fällen von besonderer Bedeutung aufrecht zu erhalten oder wieder herzustellen – resultiert, dass es sich hierbei – wegen der entsprechenden Ausbildung und der besonderen Schutzausrüstung – um Bereitschaftspolizei handeln muss. Die Punkte 2 Abs. 3 und 4 des VAbk. BePo stützen diesen Schluss.

Daher stellt sich jetzt die Frage, ob aus der Tatsache, dass das Grundgesetz dem Bund bei Eintritt bestimmter Ausnahmestände gesteigerte Befugnisse im Verhältnis zu den Länderbereitschaftspolizeien zugesteht, eine Berechtigung des Bundes zu entnehmen ist, sich an dem finanziellen Aufwand der Bereitschaftspolizeien der Länder zu beteiligen – so wie Punkt 10 VAbk. BePo es vorsieht. Dies ist umstritten.

Einerseits könnte man argumentieren, dass auch, wenn die Bundesregierung in einem inneren Notstandsfall von den ihr in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG zugestande-

⁴³² H. Siekmann, in: DÖV, 2002, S. 629 (629).

⁴³³ W. Knelangen, in: W. Krause / J. C. Irlenkaeuser (Hrsg.): Bundeswehr. Opladen, 2006, S. 252 (256).

nen Unterstellungsrechten Gebrauch macht, sie damit immer noch eine Länderaufgabe erfüllt. Zum Beweis für diese These dient bereits HS 1 der eben zitierten Norm, in welchem es heißt: „(...) das Land, dem die Gefahr droht (...)“. Grund dafür ist die Konzeption des Grundgesetzes, nach welcher die Abwehr von Gefahren in der Regel Länderaufgabe ist. Dem folgend würde mit dem Grundsatz der Konnexität die Kostenlast das jeweilige Land treffen, Art. 104 lit. a Abs. 1 GG. So die herrschende Literaturansicht.⁴³⁴ In Konsequenz dessen wäre die Finanzkonzeption des Verwaltungsabkommens vom 27. Oktober 1950 verfassungswidrig.

Dagegen spricht allerdings, dass auf diese Weise keine Berücksichtigung findet, warum das Land untätig blieb. Anders ausgedrückt: Die in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG unternommene Differenzierung – fehlte die grundsätzliche Bereitschaft zur Gefahrenabwehr, oder war das betreffende Land hierzu schlicht nicht in der Lage – bliebe außer Acht. In der ersten Fallgruppe – dem mangelnden Willen – lag die Ursache für das Eingreifen des Bundes in der Untätigkeit des Einsatzlandes. Umso sachgerechter erscheint es dann, die entstandenen Kosten durch Heranziehung des Verursacherprinzips dem Einsatzland aufzuerlegen.⁴³⁵ In der zweiten Situation – einer Unmöglichkeit –, verpflichtet letztlich das Bundesstaatsprinzip den Bund finanziell.⁴³⁶

Der letztgenannten Sichtweise wird hier der Vorzug eingeräumt. Demnach ist als Zwischenergebnis darzustellen, dass der Bund lediglich bei einem Einsatz nach Art. 91 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG die Kosten für die Verwendung der Länderbereitschaftspolizeien schultern darf.

Nach Punkt 10 Abs. 1 VAbk 1950 trägt der Bund aber die Kosten der Bewaffnung und des Gerätes der Bereitschaftspolizeien der Länder. Sind dies Kosten im obigen Sinne? Gegen diese Meinung ließe sich als erstes vorbringen, dass die Länder der Bundesrepublik Deutschland über unterschiedliche Wirtschaftskraft verfügen. Diesem Umstand zollt die im Verwaltungsabkommen ausgearbeitete Kostenverteilungsregelung aber nicht Tribut. Dort hält vielmehr der entgegengesetzte Weg Einzug: Punkt 1 S. 2 VAbk 1950 sieht als Verteilungsschlüssel für die Truppen auf die Länder deren Einwohnerzahl vor. Ein bevölkerungsstarkes Land verfügt also über mehr Bereitschaftspolizei, als ein einwohnerschwaches Land. Das bedeutet nun aber auch, dass von den stark besiedelten Ländern ein insofern höherer Ausstattungsbedarf an Gerätschaften ausgeht, für welchen der Bund aufkommen muss. Nun bewirkt jedoch gerade die Konstruktion des Steuerstaates, dass eben diesen Gliedstaaten ein höheres Steuereinkommen zu kommt

⁴³⁴ H. U. Evers, in: Dolzer u.a. (Hrsg.), Bonner, Bd. 12, Art. 91, Rn. 82. F. Hase, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.): Kommentar, 3. Aufl., 2001.

⁴³⁵ F. Sturm, in: DÖV, 1996, S. 261 (261).

⁴³⁶ U. Volkmann, in: F. Klein u.a.: Bonner, Bd. 3, Art. 91, Rn. 40.

und sie somit insgesamt finanzkräftiger sind. Das heißt: Die Konstellation des Art. 91 Abs. 2 S. 1 HS 1 Alt. 2 GG wird bei Ihnen nicht eintreten.

Die zuletzt aufgeworfene Fragestellung ist folglich dahingehend zu beantworten, dass die im VAbk 1950 erfolgte Finanzierungsregelung durch Art. 91 Abs. 2 GG nicht zu rechtfertigen ist.

Die Verletzung des Verbots unzulässiger Mischfinanzierung könnte damit nur noch Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG abwenden.

Dafür lässt sich anführen, dass mit dem Recht der Bundesregierung, die Landesregierungen bei Naturkatastrophen oder Unglücksfällen anzuweisen, Polizeikräfte –also vorwiegend Bereitschaftspolizeieinheiten – den betroffenen Ländern zur Verfügung zu stellen, eine Pflicht einhergeht, Teile der Kosten zu übernehmen.

Letzten Endes erfüllen diese jedoch auch hier wiederum – und insofern sei auf die Ausführungen zu Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG verweisen – Landesaufgaben.

Anders als im Rahmen des Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG gibt es hier auch nicht die Möglichkeit, mit der Unfähigkeit des Einsatzlandes zu argumentieren.

Als Ergebnis dieses Fachkapitels ist damit herauszustellen, dass das Verwaltungsabkommen über die Errichtung von Bereitschaftspolizeien der Länder vom 27. Oktober 1950 Art. 104 lit. a Abs. 1 GG verletzt.

Drittes Kapitel: Die informationelle Zusammenarbeit

§ 10 – Die Informationelle Zusammenarbeit im Allgemeinen

Während das neunte Fachkapitel den allgemeinen Teil dieses Sektors zum Thema hat, befassen sich die ihm anschließenden Fachkapitel zehn bis zwölf mit den besonderen Lagefeldern Internet, Migration, Sport und Terrorismus.

A. Informationelle Zusammenarbeit nach innen

Sinnvoll ist hierbei in Hinblick auf den Informationsempfänger zu differenzieren, also ob ein Polizeiiinternum vorliegt (A) oder Externe Kenntnis erhalten sollen (B).

I. Praktische Zusammenarbeitsformen

Auf welche Weise erfolgt nun ein tatsächlicher Informationsaustausch zwischen Polizeidienststellen und -behörden des Bundes und der Länder? Um diese Frage strukturiert zu beantworten, wird eine an den jeweiligen Übermittlungsmedien orientierte Darstellung vorgenommen.

Den Anfang bildet dabei die elektronische Post (der sogenannte E-Mail-Verkehr), im täglichen Dienst für die wechselseitige Übersendung von Lageberichten und -informationen sowie Personenfahndungen (insbesondere Mitfahndungssuchen aus Anlass von Vermisstenmeldungen) genutzt.

Was den Funkverkehr anbelangt verhält es sich so, dass die (Lage- und) Einsatzzentralen als auch die Leitstellen bis hin zu den Besatzungen der Einsatzfahrzeuge der Bundespolizei neben dem Funkkanal der eigenen Dienststelle zusätzlich den Funkkreis der jeweils zuständigen Landespolizeistelle schalten – und umgekehrt. Das ermöglicht es ihnen, den anderen über Vorkommnisse in dessen Zuständigkeitsbereich zu unterrichten bzw. gegebenenfalls Amts- oder Vollzugshilfe anzubieten zu können.

Außerdem unterhalten die Bundes- und Länderpolizeien – unter Einbindung des Zollfahndungsdienstes – mit dem Extrapol ein eigenständiges Netzwerk als interne Informations- und Kommunikationsplattform.⁴³⁷

Dennoch findet selbst im Jahre 2010 ein Großteil des dienstherrnübergreifenden Informationsflusses über das Telefon statt. Beispiele dafür sind: Anforderungssuchen von speziellen Führungs- und Einsatzmitteln (zum Beispiel Polizeihubschrauber), Personen- und Sachfahndungen, Weiterleitung von Lagemeldungen und Wohnsitzüberprüfungen.

⁴³⁷ H. Freimuth / B. Geide, in: G. Widmaier (Hrsg.), 1. Aufl., 2006, § 63 Rn. 37.

Systematisch hierher gehört zudem die Errichtung und der Wirkbetrieb von sogenannte Verbunddateien, wie beispielsweise das 1972 pünktlich zu den Olympischen Spielen in München ans Netz gegangene Informationssystem der Polizei (INPOL)⁴³⁸ – 2003 ersetzt durch das neue Informationssystem der Polizei (INPOL neu)⁴³⁹ – ebenso der sogenannte Kriminalaktennachweis (KAN).⁴⁴⁰

Hinsichtlich der mündlich-persönlichen Ebene seien noch die sogenannte Verbindungsbeamten⁴⁴¹ angesprochen, die bei Großveranstaltungen – zum Beispiel Fußballweltmeisterschaft 2006 oder Besuch des Heiligen Vaters Benedikt XVI. in Bayern im selben Jahr – als Ansprechpartner in den Führungsstäben fungieren. Abschließend sei hier überdies die persönliche Übergabe eines Beschuldigten oder eines Ereignis- bzw. Tatortes an die zuständige Polizei erwähnt.

Von den aufgezählten Übermittlungsformen erscheint besonders der gegenseitige Lageinformationsaustausch – jedenfalls soweit in diesen Zusammenhang personenbezogene Daten weitergeleitet werden – sowie das Mithören des Funkverkehrs – sofern es dort zur Durchgabe personenbezogener Daten kommt – und der wechselseitige – gegebenenfalls automatisierte – Zugriff auf Dateien vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit mit Datenschutzrecht untersuchenswert. Letzterer wird Gegenstand des Fachkapitels zwölf sein.

II. Begriffe: Polizeiliches Lagewesen und Polizeifunk

1. Vorstellung des polizeilichen Lagewesens

a. Begriff der Lage

Die am Ende von I. thematisierten Prüfungsgegenstände aufgreifend, bedarf es zunächst der Klärung, wofür „Lage“ eigentlich steht. Der Legaldefinition in Polizeidienstvorschrift 100 (Führung und Einsatz der Polizei) zu Folge, ist die Lage die Gesamtheit aller Umstände, Gegebenheiten und Entwicklungen, die das polizeiliche Handeln bestimmen und beeinflussen⁴⁴² – folglich eine Situation, welche nach polizeilich relevanten Aspekten analysiert wird.⁴⁴³

b. Arten von Lagen

In diesem Zusammenhang gilt es weiter, sogenannte Sofortlagen – Bezeichnung für Vorgänge, die ein schnelles Eingreifen von Polizeikräften erfordern (Bei-

⁴³⁸ K. Merten, in: NStZ, 1987, S. 10 (10).

⁴³⁹ VGH Kassel, Urteil vom 16. Dezember 2004 (Az. 11 UE 2982/02) = NJW, 2005, S. 2727 (2732).

⁴⁴⁰ G. Ernesti, in: NStZ, 1983, S. 57 (57).

⁴⁴¹ M. Nolte, in: NVwZ, 2001, S. 147 (150).

⁴⁴² Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Polizeidienstvorschrift (PDV) 100, Berlin, 1999, Anlg. 20.

⁴⁴³ C. Brauner / W. Stadler (Hrsg.), in: Schriftenreihe der Hochschule für Polizei, 1998, Bd. 17, S. 1 ff.

spiel: ein Bahnbetriebsunfall) – von Zeitlagen – also planbaren Ereignissen (beispielsweise ein angemeldeter Aufzug) – zu unterscheiden.⁴⁴⁴

c. Die Lageinformation

Aufgabe der sogenannten Lageinformation ist es, mittels einer Zusammenfassung der bedeutsamen Ereignisse der vergangenen 24 Stunden aus dem Zuständigkeitsbereich der mitteilenden Polizeibehörde die Entscheidungsträger der nächsthöheren Behörde zu informieren.

2. Einführung in das Funkwesen der Polizei

Auch der Polizeifunk war oben – zumindest unter dem Aspekt Kenntnisnahme von personenbezogenen Daten – als problematisch deklariert worden. Darunter fallen bewegliche und stationäre Fernmeldegerätschaften, die – auf dem Prinzip der elektromagnetischen Wellen beruhend – zur Herstellung von Sprechfunkverbindungen zwischen Einsatzkräften, Außendienstmitarbeitern und deren Dienststelle und Polizeibehörden untereinander dienen.⁴⁴⁵ Derzeit erfolgt in Deutschland ein Paradigmenwechsel von der bisherigen analogen Funktechnik zu einem einheitlichen Digitalfunknetz. Für die Koordinierung wurde mit Wirkung vom 2. April 2007 die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) als Anstalt des Öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesinnenressorts mit Dienstsitz in Berlin geschaffen⁴⁴⁶.

III. Rechtmäßigkeit von problematischen Fallkonstellationen der polizeiinternen informationellen Zusammenarbeit

Fraglich ist jetzt, inwiefern 1.) die tägliche Übersendung von mit personenbezogenen Daten aufbereiteten Lageinformationen durch Polizeibehörden an solche eines fremden Dienstherren sowie 2.) das gegenseitige Einschalten von Funkverkehrskreisen Datenschutz- und Polizeigesetze tangiert – mithin rechtswidrig ist.

1. Vereinbarkeit der Weitergabe von personenbezogenen Daten durch Lageinformationen mit Datenschutz- und/oder Polizeirecht

In welchen Fallgestaltungen kommt es jetzt zu einem solchen Austausch von personenbezogenen Daten mittels Lageinformationen? Ein Beispiel dafür wäre der versuchte Diebstahl einer Brieftasche (geringwertige Sache) an einem Bahnhof, bei dem der hinreichend Tatverdächtige durch Beamte eines nahegelegenen Bundespolizeireviers vorläufig festgenommen wird. Nach Abschluss der straf-

⁴⁴⁴ V. Holtmann, in: M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch, 2. Aufl., 2010, S. 948.

⁴⁴⁵ M.H.W. Möllers, in: ders. (Hrsg.), Wörterbuch, 2. Aufl., 2010, S. 1214.

⁴⁴⁶ Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz – BDBOSG) vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2039), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2251).

prozessualen Standardmaßnahmen (wie z.B. einer erkennungsdienstlichen Behandlung) darf der Beschuldigte das Revier wieder verlassen. Mit der täglichen Lageinformation meldet dann das Bundespolizeirevier den Lebenssachverhalt – zusammen mit den Personalien des Beschuldigten – an die ihm vorgesetzte Bundespolizeiinspektion, welche den Vorgang in ihre Lageinformation an die zuständige Bundespolizeidirektion aufnimmt. Jene sendet eben diese Inspektionslage dem benachbarten Polizeipräsidium (Landesbehörde) per E-Mail zur Kenntnisnahme. Ratio dieser Maßnahme ist, es der Landespolizeibehörde aus kriminalpräventiven Gründen zu ermöglichen, die Personendaten der aktuell in Erscheinung getretenen Täter in ihren Falldateien abzufragen.

a. Rechtsgrundlage

Dem Vorbehalt des Gesetzes zufolge – den Teile der Literatur und die Rechtsprechung ebenfalls aus Art. 20 Abs. 3 GG herauslesen – setzt ein Eingriff der Verwaltung in die Rechte des Bürgers eine Ermächtigungsgrundlage voraus.⁴⁴⁷ Im vorliegenden Fall könnte die Versendung der persönlichen Datensätze des Beschuldigten an die Landespolizeibehörde den Vorschriften über die Datenübermittlung unterfallen.

aa. § 10 lit. c MEPolG 1986

In § 10 lit. c Abs. 1 S. 1 MEPolG 1986⁴⁴⁸ heißt es hierzu, dass zwischen Polizeibehörden (...) personenbezogenen Daten übermittelt werden können, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Dabei stellt der Verweis des Satzes 2 auf § 10 lit. a Abs. 2 MEPolG klar, dass die Nutzung derartiger Daten (...) nur zu dem Zweck zulässig ist, zu dem die Polizei die Daten erlangt hat – zu einem anderen polizeilichen Zwecke nur, soweit die Polizei die Daten zu diesem Zweck erheben durfte.

bb. § 32 Abs. 1 BPOLG bzw. Art. 40 Abs. 1 S. 1, 2 Alt. 2 BayPAG

An den zuvor genannten Vorschrift orientierend haben in der Folgezeit Bund und Länder in ihre Polizeigesetze vergleichbare Regelungen aufgenommen, beispielsweise in § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG für die Bundespolizei sowie Art. 40 Abs. 1 S. 1, 2 Alt. 2 BayPAG (Bayerische Staatliche Polizei).

In Sachverhalten wie dem zu eingangs genannten agieren mit der Bundespolizeidirektion und dem Polizeipräsidium zwei Polizeibehörden unterschiedlicher Gebietskörperschaften.

⁴⁴⁷ A. Voßkuhle, in: JuS, 2007, S. 119.

⁴⁴⁸ Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfes zur Änderung des MEPolG vom 12. März 1986, abgedruckt bei W.-R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, S. 395 (402).

b. Rechtsmäßigkeit

Es folgt im Anschluss die Untersuchung, ob Name und Geburtsdatum des Beschuldigten – gem. § 3 Abs. 1 BDSG⁴⁴⁹ Einzelangaben über persönliche Verhältnisse einer bestimmten natürlichen Person – mithin personenbezogenen Daten, überhaupt weitergegeben werden durften.

Dem Prüfungsauftrag folgend tauchen dabei hauptsächlich zwei Fragen auf: Bestand hierfür eine Erforderlichkeit im Rahmen der Erfüllung von Polizeiaufgaben (Grundsatz der Erforderlichkeit) und wurden die Daten zweckmäßig verwendet (Grundsatz der Zweckbindung)? Entscheidend ist demnach, wozu die Empfängerbehörde die Daten von dem Beschuldigten verwendet. Auf Seiten des Polizeipräsidiums des Landes ist dies Kriminalprävention – somit Gefahrenabwehr. Ein Abgleich der persönlichen Daten des Beschuldigten in den landeseigenen Informations- und Falldateien soll belegen, inwiefern dieser der Gruppe der Mehrfach- oder Intensivtäter zugehörig ist – um dann einzelfallabhängig über die Einleitung entsprechender Maßnahmen (zum Beispiel Gefährderansprache) zu entscheiden. Letztlich dienen solche Recherchen auch der kriminologischen Forschung, waren folglich erforderlich, sofern es zur Weitergabe der persönlichen Daten des Beschuldigten im Anhang zu einer polizeilichen Lageinformation kein alternatives, gleich wirksames Mittel gibt, dass weniger die Rechte des Beschuldigten beeinträchtigt.⁴⁵⁰ Eine solche mildere Alternative ist in derartigen Situationen regelmäßig nicht ersichtlich, wenigstens bei Festhaltung am deklarierten Zweck.

Als Rechtfolge erlaubt § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLOG die Datenübermittlung, gemäß der Legaldefinition in § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BDSG das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener personenbezogener Daten an einen Dritten in der Weise, dass die Daten an den Dritten weitergegeben werden.

Das Polizeipräsidium der Landespolizei ist bezüglich der Datenverwendung allerdings an den im Vorfeld vereinbarten Zweck gebunden, § 33 Abs. 6 S. 1 BPOLOG (sogenannte Grundsatz der Zweckbindung).⁴⁵¹

2. Verstößt das Aufschalten auf den Funkkreisverkehr anderer Polizeien gegen datenschutz- und/oder polizeirechtliche Bestimmungen?

In Fortführung der Darstellungen unter 1. ist zu überlegen, wie es wäre, wenn die Kräfte der Bundespolizei bei Festnahme des Beschuldigten dessen Namen und Geburtsdatum mittels Funksprengeräten an die Revierleitstelle übermitteln. Dort soll ein Datenabgleich mit dem INPOL-Bestand Auskunft darüber bringen, ob der hinreichend Tatverdächtige Betäubungsmittel konsumiert, bereits gewalt-

⁴⁴⁹ Bundesdatenschutzgesetz vom 14. Januar 2003 (BGBl. I, S. 66), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I, S. 2814).

⁴⁵⁰ A. Voßkuhle, in: JuS, 2007, S. 429 (430).

⁴⁵¹ BVerfGE 65, 1 (47).

tätig aufgetreten ist oder eine ansteckende Krankheit (AIDS oder Hepatitis-C) besitzt. Den Funkspruch hören Kontroll- und Streifenbeamte einer benachbarten (Landes)Polizeiinspektion mit.

a. Ermächtigungsgrundlage

Bereits im ersten Leitsatz seiner Entscheidung⁴⁵² zum Volkszählungsgesetz vom 15. Dezember 1983 stellt das BVerfG klar, dass schon die Weitergabe persönlicher Daten dem Eingriffsbegriff unterfällt. Jedoch: Liegt tatsächlich eine Datenübermittlung vor, wenn eine Landespolizeistelle Bundespolizeifunk zuhört? Die gemäß § 37 BPOLG anwendbare Regelung des § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 BSDG fordert dafür eine Bekanntgabe, bestehend aus den objektiven Elementen Abgabe und Zugang nebst – auf subjektiver Ebene – einem Bekanntgabewillen. Weil die Mitarbeiter der Bundespolizei aber wussten, dass Angehörige der Polizei eines Landes den Funkspruch mithörten und dies zudem wollten, ist eine Bekanntgabe anzunehmen. Angewendet auf den hier zu prüfenden Sachverhalt benötigen die Bundespolizeimitarbeiter für ihr Tätigwerden eine Befugnisnorm (Vorbehalt des Gesetzes). Dies könnte wiederum § 32 Abs. 1 BPOLG sein.

b. Rechtmäßigkeit

Schwieriger dagegen die Fragestellung, inwieweit das praktizierte Verfahren – Landespolizei hört mit – in Einklang mit § 32 Abs. 1 BPOLG steht (Vorrang des Gesetzes).

Was das anbelangt sei auf die obigen Ausführungen (S. 78 f) zu jener Norm hingewiesen. Davon abweichend ist in der vorliegenden Konstellation vor allem die Erforderlichkeit fraglich. Aufzufinden ist demnach ein Alternativweg, auf der einen Seite notwendige Hinweise aus dem polizeiinternen Datenbestand des D dem eingesetzten Personal zukommen zu lassen, gleichzeitig jedoch die Rechtspositionen des D bestmöglichst zu wahren. Nachzudenken wäre in diesem Zusammenhang über die Benutzung eines Mobiltelefons. Eine derartige Idee dürfte allerdings an der praktischen Realisierbarkeit scheitern. Allein der Aufwand und die Kosten, jedes Streifenfahrzeug mit einem (mobilen) Telefon auszurüsten, stellen sich vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage wohl eher illusorisch dar. Nicht zu vergessen, dass daneben in den Leitstellen zusätzliche Technik (Telefonanlagen) verbunden mit einem erhöhten Personalansatz notwendig wäre.

Die Gesetzmäßigkeit ist gegeben.

⁴⁵² BVerfGE 65, 1.

IV. Verfassungsmäßigkeit: Ist § 32 Abs. 1 BPOLG mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar?

Logische Konsequenz des oben gefundenen Ergebnisses, dass zum einen der Datentransfer von personenbezogenen Daten im Rahmen von polizeilichen Lageinformationen und zum anderen die für andere Polizeien hörbare Abfrage von Personendaten gesetzeskonform erfolgt, ist die Überprüfung besagter Vorschriften auf Einklang mit dem Grundgesetz. Einschlägiger Prüfungsmaßstab für die maßgebliche Rechtsgrundlage des § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG ist hierbei das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

1. Schutzbereich

a. Persönlicher Schutzbereich

Weil für seine dogmatische Begründung neben der allgemeinen Handlungsfreiheit i.S.d. Art. 2 Abs. 1 GG auch die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG Verwendung findet, umfasst der persönliche Schutzbereich unstrittig alle natürlichen Personen.⁴⁵³ Vorliegend räumt die zu untersuchende Rechtsgrundlage des § 32 Abs. 1 BPOLG der Bundespolizei die Möglichkeit ein, personenbezogene Daten durch Weitergabe einem Dritten bekanntzugeben – mithin zu übermitteln im Sinne des § 3 Abs. 4 Nr. 3 BDSG. Diese persönlichen Daten stammen – das erhellt § 3 Abs. 1 BDSG – immer von natürlichen Personen. Der persönliche Schutzbereich ist eröffnet.

b. Sachlicher Schutzbereich

Bezogen auf den Prüfungsgegenstand gilt es schließlich festzustellen, inwieweit die Übermittlung von personifizierten Informationen – einer Lageinformation der Bundespolizei beigefügt – an eine Stelle einer Länderpolizei auch sachlich dem informationellen Selbstbestimmungsrecht zufällt. In sachlicher Hinsicht gewährt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seinem Grundrechtsträger die alleinige Berechtigung, selbst über die Kundgabe und Weiterverwendung der ihn betreffenden persönlichen Daten zu bestimmen. Unter den Datenbegriff fallen dabei sämtliche Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person.⁴⁵⁴ Indem die Polizei des Bundes Namen und Geburtsdatum von polizeibekanntem Personen den Polizeien fremder Dienstherrn übergibt, kommt es zur Kundgabe. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist einschlägig.

⁴⁵³ W. Kahl / L. Ohlendorf, in: JuS, 2008, S. 682 (687).

⁴⁵⁴ H.D. Jarass, in: NJW, 1989, S. 857 (858).

2. Eingriff

Im Anschluss an die eben getroffene Feststellung ist nun der Fragestellung nachzugehen, inwiefern die problematisierten Verfahrensweisen in den Schutzbereich des Rechts auf Selbstbestimmung eingreifen. Vom Grundsatz her setzt dafür der sogenannte klassische Eingriffsbegriff⁴⁵⁵ einen finalen und unmittelbaren Rechtsakt mit imperativer Wirkung voraus, der insoweit weiter gefasste sogenannte modernere Eingriffsbegriff⁴⁵⁶ lässt hingegen jedes Staatshandeln genügen, dass das dem Schutzbereich eines Grundrechts unterfallende Verhalten eines Individuums ganz oder teilweise verhindert. Für das im vorliegenden Fall zentrale Grundrecht erfahren diese Eingriffsbegriffe eine Modifizierung dergestalt, als dass jede Form der Erhebung, schlichten Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Informationen ausreicht.⁴⁵⁷ Die prüfungsgegenständlichen Formen von Datenübermittlungen entsprechen jenen Anforderungen.

3. Rechtfertigung?

Allerdings könnten die Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsgrundrecht der von polizeilichen Datenverarbeitungen Betroffenen gerechtfertigt sein.

a. Schranke

Grundvoraussetzung hierfür wäre natürlich erst einmal, dass der Schutzbereich des gegenständlichen Grundrechts einer Schranke unterliegt. Zwar ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein im Verfassungstext des Grundgesetzes nicht explizit aufgeführtes Grundrecht. Hergeleitet wird es aber im Wesentlichen unter Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG. Dies deswegen, weil der Bürger im Datenzeitalter seine Handlungsfreiheit nur dann ungehemmt ausüben kann, wenn er weiß, von welchen seiner personenbezogenen Daten sein Umfeld Kenntnis hat.⁴⁵⁸ Hieraus resultiert, dass die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG gleichfalls für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teilaspekt des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gilt.⁴⁵⁹ Damit findet insbesondere die Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung aus Art. 2 Abs. 1 2. Var. GG Anwendung. Das BVerfG interpretiert diesen Rechtsbegriff seit seinen Entscheidungen in der Sache „Elfes“ bzw. „Reiten im Walde“ als Gesamtheit der formell und materiell verfassungsmäßigen Rechtsgrundlagen (sog. materieller Gesetzesbegriff).⁴⁶⁰ Das BPOLG ist ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz, folglich ein Parlamentsgesetz. Es genügt damit dem Schrankenkriterium aus Art. 2 Abs. 1 2. Var. GG.

⁴⁵⁵ A.-B. Kaiser / A. Voßkuhle, in: JuS, 2009, S. 313 (313).

⁴⁵⁶ A. Bleckmann / R. Eckhoff, in: DVBl., 1988, S. 373 (373).

⁴⁵⁷ BVerfGE 65, 1 ff (42 f) = NJW, 1984, S. 419.

⁴⁵⁸ BVerfGE 65, 1 (43 f).

⁴⁵⁹ BVerfGE 65, 1 (43 f).

⁴⁶⁰ BVerfGE 6, 32 (38 ff); 80, 137 (153).

b. Schranken-Schranken

Damit jetzt aber das BPOLG eine taugliche Grundlage zur Beschränkung von Menschenrechten darstellt, muss jenes seinerseits den Kriterien der formellen wie materiellen Verfassungskonformität genügen.

aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit des BPOLG

Ein Parlamentsgesetz ist formell verfassungsmäßig, wenn die beschließende Volksvertretung sich hierbei auf eine Gesetzgebungskompetenz berufen kann und bis zur Verkündung des Gesetzes das von der Verfassung vorgeschriebene Verfahren eingehalten wurde.

Nach der generellen Konzeption des Art. 30 HS 1 GG – und seiner Konkretisierung in Art. 70 Abs. 1 HS 1 GG – obliegt der Beschluss von Gesetz grundsätzlich den Länderparlamenten (sog. ausschließliche Ländergesetzgebungskompetenz). Dagegen stehen dem Bund – abgesehen von den seltenen Fällen ungeschriebener Gesetzeskompetenzen – nur die ihm in den Katalogen der Art. 72 und 74 GG explizit zugewiesenen Materien zu. Das prüfungsgegenständliche Bundespolizeigesetz normiert die Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei, sowie etwaige Schadenersatzansprüche (sog. tertiäres Polizeirecht). Die Bundespolizei hat – präventiv wie repressiv – die Aufgaben Grenz- und Bahnpolizei, Luftsicherheit, Objektschutz von Bundesorganen sowie Seepolizei. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Aspekte der ausschließlichen Bundesgesetzgebung, insbesondere der Art. 71 i.V.m. 73 Abs. 1 Nr. 5, 6 und 6 lit. a GG. Folglich durfte der Bundestag das BPOLG beschließen.⁴⁶¹

Das Gesetzgebungsverfahren wurde – soweit ersichtlich – ordnungsgemäß durchlaufen. Das Bundespolizeigesetz ist also formell verfassungsmäßig.

bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit des BPOLG

Es schließt sich die Begutachtung an, ob das besagte Gesetz auch in materieller Hinsicht den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht.

Nachdem Art. 2 Abs. 1 GG keinen Gesetzesvorbehalt i.S.d. Wortlautes von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG („durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“) enthält, findet das Verbot des Einzelfallgesetzes⁴⁶² für Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG keine Anwendung. Das gleiche gilt aus systematischen Erwägungen – ebenso für das in Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG geregelte Zitiergebot⁴⁶³. Folglich stehen hier

⁴⁶¹ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 83 (85).

⁴⁶² Rechtsprechung: BVerfGE 25, 371 (399). Anders h.L.: D. Krausnick, in: JuS, 2007, S. 991 (993).

⁴⁶³ Literatur: R. Hamacher, in: DStR, 2006, S. 633 (638). Rechtsprechung: BVerfGE 6, 32 (37) = NJW, 1957, S. 297.

alleine die Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot und die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf den Prüfstand.

aaa. Bestimmtheitsgebot

Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass Rechtsnormen so deutlich abgefasst sind, dass der betroffene Bürger erkennen kann, was von ihm gefordert wird. Staatliches Handeln muss also berechenbar sein, so dass der Normadressat sich hierauf einstellen und dementsprechend disponieren kann.⁴⁶⁴ Vor diesem Hintergrund fällt bei § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG auf, das für Betroffene auf den ersten Blick nicht abzuschließend zu beantworten ist, wer Behörde i.S.d. Polizeivollzugsdienstes ist. Demgegenüber folgt aus dem weiteren Wortlaut besagter Norm, dass sich die Befugnis nur auf solche Polizeivollzugsbehörden erstreckt, die Aufgaben des Grenzschutzes oder der Strafverfolgung wahrnehmen und die personenbezogenen Daten zur eigenen Aufgabenerfüllung benötigen. Das reduziert den Kreis der möglichen Empfängerbehörden auf eine vertretbare Anzahl.

§ 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG ist daher noch ausreichend bestimmt.

bbb. Verhältnismäßigkeit

Das Bundespolizeigesetz verfolgt legitime Zwecke, da es der Abwehr von Gefahren (§ 1 Abs. 2 i.V.m. §§ 2–7 i.V.m. § 1 Abs. 7 BPOLG), der Verfolgung von Straftaten (§ 1 Abs. 2 i.V.m. § 12 BPOLG) und der Erforschung bzw. Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (§ 1 Abs. 2 i.V.m. § 13 BPOLG) dient.

Weiterhin ist § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG geeignet, denn die Weitersteuerung von Datensätzen über polizeirelevante Personen an Gefahrenabwehr- bzw. Strafverfolgungsbehörden ist zur Erreichung der vorgenannten Zwecke objektiv tauglich.

Außerdem stellt sich die besagte Norm als erforderlich dar, weil vorliegend kein ebenso wirksames, zugleich aber weniger intensives, Mittel erkennbar ist.

Folglich verbleibt die Prüfung des § 32 Abs. 1 BPOLG auf seine Angemessenheit. Damit jene gegeben ist, darf die für den Betroffenen mit dem Eingriff einhergehende Beeinträchtigung nicht außer Verhältnis zur vom Gesetzgeber verfolgten Ratio stehen. Diesbezüglich müssen vorliegend die Interessen polizeipflichtiger Personen an der bestmöglichen Wahrung ihrer Datenrechte gegen den staatlichen Auftrag zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren abgewogen werden. In Anbetracht der Tatsache, dass sich der Rechtseingriff für die konkret in Anspruch genommenen als vergleichsweise gering darstellt überwiegt das dem Allgemeinwohl dienende Interesse an der Gefahrenabwehr.

⁴⁶⁴ J. Möller / H.-J. Papier, in: AöR, Bd. 122 (1997), S. 177 (178).

Die mit § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG im Zusammenhang stehende Vorschrift des § 33 Abs. 6 S. 1 BPOLG gewährleistet⁴⁶⁵ darüber hinaus, dass die Empfängerbehörde die übermittelten Daten ausschließlich zweckgebunden verwendet.⁴⁶⁶

§ 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG ist angemessen und damit verhältnismäßig – insgesamt somit verfassungskonform.

B. Informationelle Zusammenarbeit nach außen (Öffentlichkeitsarbeit)

Arbeiten die Polizeien von Bund und Ländern bei der Außendarstellung gegenüber Bürgern und Medien zusammen, so ist dies Öffentlichkeitsarbeit. Dabei gilt es die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit – dazu gedacht, Polizeieinsätze für die Öffentlichkeit transparenter und verständlicher zu gestalten⁴⁶⁷ – von einsatzunabhängigen Vorgängen und Dauerprojekten abzugrenzen.

I. Praktische Zusammenarbeitsformen

Hinsichtlich der zuerst genannten Fallgruppe sind es primär sogenannte Große Schadenslagen, welche die Einrichtung eines Gemeinsamen Stabsbereiches „Einsatzbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“⁴⁶⁸ notwendig machen. Zur Verdeutlichung sei das Zugunglück am Brühler Hauptbahnhof vom 6. Februar 2000 angeführt, bei welchem der D-Zug 203 auf der Strecke von Amsterdam nach Basel auf Grund von zu hoher Geschwindigkeit entlang einer Weiche mit 122 Stundenkilometern entgleiste (sachliche Zuständigkeit der Bundespolizei als Bahnpolizei), eine Böschung herabstürzte und in einem Wohnhaus zum halten kam (Zuständigkeitsbereich der Landespolizei Nordrhein-Westfalen)⁴⁶⁹.

Etwas abstrakter gestaltet sich dann die Kooperation bei der Bekämpfung von Dauerphänomen, wie beispielsweise der Taschendiebstahlskriminalität. Ein solches (Modell)Projekt besteht zwischen der Bundespolizei (Bahnpolizei Köln) und der Landespolizei Köln und beinhaltet die Aufklärung der Bevölkerung – insbesondere der Touristen – über die Vorgehensweise von Taschendieben mittels Verteilung von gemeinsam entworfenen Informationsbroschüren.⁴⁷⁰

Daneben existiert außerdem das Programm „Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder (ProPK)“ – ein Koordinierungsgremium der unterschiedlichen Präventionsprojekte von Bundeskriminalpolizeiamt, Bundespolizei und

⁴⁶⁵ Wobei ein Kontrollinstrumentarium nicht gegeben ist.

⁴⁶⁶ F. Hufen, in: JZ, 1984, S. 1075.

⁴⁶⁷ H.-W. Kuhleber / N. Kuse / P. von Prondzinski, Einsatzlehre, Bd. 2, 2. Aufl., 2004, S. 173.

⁴⁶⁸ H.-W. Kuhleber / N. Kuse / P. von Prondzinski, Einsatzlehre, Bd. 2, 2. Aufl., 2004, S. 373.

⁴⁶⁹ W. von Andrian, in: ERI, 2000, S. 126 ff.

⁴⁷⁰ Polizeipräsidium Köln (Hrsg.), Taschendiebstahl – Augen auf und Tasche zu, Köln, 2009.

den 16 Landeskriminalpolizeiämtern.⁴⁷¹ Jene Institution betreibt unter anderem auch die Internetseite www.polizei-beratung.de.

Schließlich gehört zu der angesprochenen Thematik letztlich auch die jährliche Veröffentlichung einer Polizeilichen Kriminalstatistik⁴⁷² durch das Bundesministerium des Inneren, denn das hierin enthaltene Zahlenmaterial wurde im Vorhinein vom BKA nach Zusammenführung der von den Landeskriminalpolizeiämtern angelieferten Zahlen erstellt.

II. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage?

Allen behandelten Beispielen des Abschnitts B ist gemein, dass jeweils kein Grundrechtseingriff stattfindet.

Dem Gesetzesvorbehalt zur Folge bedürfen Bund und Länder für Zusammenarbeiten in diesem Sektor keiner Befugnisnormen, denn auch insoweit mangelt es an einem Grundrechtseingriff. Vielmehr reichen die allgemeinen Aufgabenzuweisungen – beispielhaft seien § 1 Abs. 5 BPOLG bzw. Art. 2 Abs. 1 BayPAG angeführt – aus. Verfassungsrechtliche Probleme bestehen an dieser Stelle nicht.

⁴⁷¹ A. Cramer / J. Miersch, in: Bundesgrenzschutz (ab 2005: Bundespolizei). 2004, S. 20.

⁴⁷² Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Kriminalstatistik 2010, Berlin, 2011.

§ 11 – Die informationelle Zusammenarbeit im besonderen Lagefeld Sport

Einzugehen ist demgegenüber auf das gemeinsame Informationsmanagement von Bundes- und Länderpolizeien anlässlich von Sportereignissen.

A. Praktische Zusammenarbeitsformen

Hier sind es primär zwei Elemente, die eine eingehendere Untersuchung rechtfertigen: Auf institutioneller Ebene die Einrichtung von sogenannte Informationsstellen Sporteinsätze (IS) sowie – befugnisorientiert – der Betrieb der Datei „Gewalttäter Sport“.

B. Das System der Informationsstellen Sporteinsätze

I. Anlass und Ursache der Idee von Informationsstellen Sporteinsätze

Beginnend in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts – aber bis heute nicht abreißend – wurde die Gesellschaft mit dem neuen Phänomen konfrontiert, dass eine gewalttätige Minderheit sportliche Großveranstaltungen – vornehmlich Fußballspiele – zur gezielten Ausübung körperlicher Gewalt gegen andere Personen, meist unbeteiligte Zuschauer, instrumentalisiert. Als Höhepunkte dieser Entwicklung werden stets das Drama des in der belgischen Hauptstadt Brüssel liegenden „Heysel“-Stadion⁴⁷³ vom 29. Mai 1985 und die Katastrophe, die sich am 15. April 1989 im „Hillsborough“-Stadion⁴⁷⁴ der englischen Metropole Sheffield abspielte, genannt.⁴⁷⁵ Im ersten Fall drangen alkoholisierte britische Hooligans⁴⁷⁶ inmitten des Europapokalfinales zwischen Juventus Turin und dem FC Liverpool in den überwiegend mit italienischen Anhängern belegten Block Z ein, was zu einer Massenpanik führte. Ergebnis: 39 Tote und 454 Verletzte.⁴⁷⁷ Fast fünf Jahre später waren es wiederum Liverpool-Fans, die in ihrem überfüllten Fanblock des „Hillsborough“-Stadion mehrere hundert Zuschauer in Richtung Spielfeldrandzaun drückten. 96 Stadionbesucher verloren dabei ihr Leben, 766 erlitten Verletzungen.⁴⁷⁸ Doch auch in der jüngeren Vergangenheit reist diese Serie nicht ab. So bewirkte der 21. Juni 1998 für Deutschland einen hohen Ansehensverlust, weil an ihm eine Gruppe angetrunkenen deutscher Hooligans – ange-

⁴⁷³ Am 23. August 1995 umbenannt in „König-Baudouin“-Stadion.

⁴⁷⁴ Bis 1914 trug es den Namen „Owlerton“-Stadium.

⁴⁷⁵ C. Hoffmann, in: KRI, 1990, S. 555.

⁴⁷⁶ Bezeichnung für Personen, die sich in Gruppen im Umfeld von Fußballspielen oder anderen Großereignisse Schlägereien mit rivalisierenden Gruppen oder auch örtlichen Ordnungskräften liefern. T. Bliesener, in: A. Beelmann / K. J. Jonas (Hrsg.): Diskriminierung, 2009, S. 319.

⁴⁷⁷ G. Manssen, in: SpuRt, 1994, S. 169 (169).

⁴⁷⁸ M. Nolte, in: NVwZ, 2001, S. 147 (147).

führt durch den Haupttäter Markus Warnecke – am Rande des WM-Vorrundenspiels Deutschland gegen Jugoslawien den französischen Gendarmen Daniel Nivel angriffen, lebensgefährlich verletzten und dauerhaft an der Gesundheit schädigten.⁴⁷⁹ Schlagzeilen machte in dieser Reihe die Gewalttat vom 5. Mai 2007, als über 20 Hooligans des inoffiziellen FC-Bayern-Fanclubs „Schickaria München“ an einer Autobahnraststätte zwei Reisebusse des „Supporters Club Nürnberg“ überfielen, und hierbei unter anderem einer unbeteiligten Frau ein Auge ausschlugen.⁴⁸⁰ Die Aufzählung ließe sich beliebig fortsetzen. Damit bleibt festzuhalten, dass eine zunehmende Gewaltbereitschaft der Fußballfans zu verzeichnen ist.

II. Die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS)

Auf dieses fortwährende Bedrohungsszenario reagierend beschloss die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) – letztlich ihrem gegenüber der Bevölkerung bestehenden staatlichen Schutzauftrag nachkommend – in ihrer Sitzung am 3. Mai 1991, eine zentrale Sammelstelle für polizeilich relevante Informationen rund um den Sport, insbesondere Fußball, einzurichten. Deren Zweck sei es, den Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden bei größeren Sportveranstaltungen zu standardisieren und zu intensivieren, mit dem Ziel, Gewalttätigkeiten zu verhindern.⁴⁸¹

1. Aufgaben

Das Aufgabenspektrum dieser Stelle wurde in dem am 23. Juli 1991 vorgestellten Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Sport und Sicherheit definiert.⁴⁸² Demnach beschreibt der Begriff Informationsdienstleister für Polizeidienststellen mit Fußballbezug wohl am zutreffendsten den Tätigkeitsbereich der ZIS. Zu diesem gehören Aufgaben im In- und Ausland. Im Inland obliegt der ZIS hauptsächlich die Sammlung, Bewertung, Aufbereitung und Weitersteuerung von sachdienlichen Erkenntnissen über Fußballspiele an die Einsatzstellen. Außerdem koordiniert die ZIS die sogenannten szenekundigen Beamten (SKB).⁴⁸³ Besondere Erwähnung verdient allerdings, dass die ZIS Zugriffsrechte auf die Datei „Gewalttäter Sport“ genießt. Wegen der mit vorgenannter Verbunddatei existierenden verfassungsrechtlichen Probleme soll sie in einem Exkurs kurz vorgestellt werden.

⁴⁷⁹ L. Gärtner, in: DPolBl., 2001, S. 20.

⁴⁸⁰ Süddeutsche Zeitung (Hrsg.): „Schlagen und treten, was ihnen in den Weg kam“, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. Januar 2008.

⁴⁸¹ Innenministerkonferenz (Hrsg.), Beschlussniederschrift zu TOP 11 der Sitzung in Bonn vom 3. Mai 1991.

⁴⁸² Arbeitsgruppe Sport und Sicherheit (Hrsg.), Abschlussbericht vom 23. Juli 1991, Pkt. 3.3.4.

⁴⁸³ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. Unter: <http://www.polizei-nrw.de/lzpd>. Abfrage vom 4. November 2009.

2. Exkurs: Die Datei „Gewalttäter Sport“

Besagte Datei richtete das Bundeskriminalpolizeiamt (BKA)⁴⁸⁴ 1994 – unter Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 – 4 i.V.m. § 8 BKAG – als sogenannte Verbunddatei ein.⁴⁸⁵ Verbunddateien sind vom BKA als Zentralstelle geführte Dateien, in welche die Länder selbst auf Stromwegen unmittelbar einspeichern und aus denen sie Daten unmittelbar abrufen können.⁴⁸⁶ Dazu zählen: Die Anti-Terror-Datei (ATD), die DNA-Analyse-Datei, das Informationssystem der Polizei (INPOL) und der Kriminalaktennachweis (KAN) – um einmal die in der Öffentlichkeit bekannten Fälle⁴⁸⁷ anzuführen.

Was den Inhalt der „Gewalttäter Sport“-Datei anbelangt, so liegt das mit ihr anvisierte Ziel – ausweislich ihrer Errichtungsanordnung – in der Gewährleistung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Sportveranstaltungen mittels Verhinderung von Gewalttaten. Hierzu kommt es zunächst zur Speicherung von Menschen, die auf Grund der Begehung einer Katalogtat⁴⁸⁸ im Zusammenhang mit eines Sportereignisses rechtskräftig verurteilt worden sind. Hinzu kommen Beschuldigte derartiger Ermittlungsverfahren sowie Polizeipflichtigen einschlägiger Maßnahmen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese ebenso in Erscheinung treten.⁴⁸⁹ Der Umfang der erfassten und gespeicherten Datensätze beinhaltet Angaben zur Person und Ereignis, Stadionverbote sowie Vereinszugehörigkeit von derzeit ca. 11.245 Betroffenen⁴⁹⁰ (Stichtag: 30. Juni 2009).

Die Eingabe der vorgenannten personenbezogenen Daten erfolgt seitens BKA, den für die Bearbeitung von Sportkriminalität zuständigen Organisationseinheiten der Polizeien von Bund und Ländern und den Tatortbehörden. Abfragen können die Daten alle Bundes- und Landespolizeidienststellen.⁴⁹¹

In der Literatur mehrten sich jedoch die Ansichten, die in Hinblick auf die „Gewalttäter Sport“-Datei verfassungsrechtliche Bedenken äußerten. Hinsichtlich der formellen Gesichtspunkte wird gerügt, dass die gemäß § 7 Abs. 6 BKAG erforderliche zustimmungspflichtige Bundesrechtsverordnung zur näheren Ausgestaltung der Art der erfassten Daten bislang noch aussteht.⁴⁹² Zudem weisen Bei-

⁴⁸⁴ Bereits 1991 hatte das PP München eine Arbeitsdatei „Straftäter bei Sportveranstaltungen und gewalttätigen Jugendgruppen“ in Betrieb genommen. 14. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz, BayLT-Drs. 12 / 9430, S. 29 f.

⁴⁸⁵ M. Kant, in: Bürgerrechte und Polizei / CILIP, Berlin, 2006, S. 31.

⁴⁸⁶ C. Arzt, in: NJW, 2011, S. 352 (352).

⁴⁸⁷ Eine vollständige Übersicht findet sich in der Anlage 1 zur BT-Drs. 16/2875.

⁴⁸⁸ Insbesondere Landfriedensbruch (§ 125 Abs. 1 StGB).

⁴⁸⁹ O. May, in: NdsVBl., 2002, S. 42.

⁴⁹⁰ Zum Vergleich: Am 5. Juli 2005 bestanden lediglich ca. 6.200 Einträge, nach der WM 2006 zum 6. Oktober 2006 ca. 9.284; BT-Drs. 16 / 13563, S. 6.

⁴⁹¹ Siehe Fn. 466.

⁴⁹² H. L.: O. May, S. 42. A. A.: E.-H. Ahlf, in: E.-H. Ahlf u.a.: Bundeskriminalamtgesetz, 2000, § 7 Rn. 24.

träge in der Literatur daraufhin, dass in diesem Zusammenhang der Terminus des Verhaltenspflichtigen (bzw. -störers) eine zu weite Auslegung erfährt, was dazu führen kann, dass möglicherweise unbescholtene Bürger in das „Fadenkreuz“ der hoheitlichen Datenerfassungsmaschinerie geraten.⁴⁹³

Die Rechtsprechung folgt im wesentlichen den Argumenten der Literatur, und bewertet die streitgegenständliche Verbunddatei – letztlich wegen fehlender Rechtsverordnung i.S.d. § 7 Abs. 6 BKAG – als rechtswidrig.⁴⁹⁴

3. Organisation

Auf Grund der Tatsache, dass der größte Teil⁴⁹⁵ der Fußballbundesligavereine seinen Sitz in Nordrhein-Westfalen hat, erschien es der IMK zwecktauglich, die bundesweit zuständige ZIS bei der Polizei von NRW anzusiedeln.⁴⁹⁶ Innerhalb der nordrhein-westfälischen Polizeiverwaltung wurde diesbezüglich vorerst das in Düsseldorf gelegene Landeskriminalpolizeiamt – Dezernat 43 der Abteilung Einsatzunterstützung – für zuständig erklärt. Seit der Polizeiorganisationsreform vom 1. Juli 2007 zeichnet das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (Dezernat 42.2) in Duisburg hierfür Verantwortung.⁴⁹⁷ Dem föderativen Polizeiaufbau Deutschlands folgend, schuf jedes Land⁴⁹⁸ eine sogenannte Landesinformationsstelle Sporteinsätze (LIS). In NRW erledigt diese Aufgabe gleichfalls die ZIS. Die Bundespolizei – damals noch Bundesgrenzschutz – gründete regionale Informationsstellen Sporteinsätze (BGS IS) bei den jeweiligen Bundesgrenzschutzpräsidien.⁴⁹⁹ Im Zuge der aktuellen Reformierung der Bundespolizeiorganisation vom 1. März 2008 erhielt diesen Aufgabenzuschnitt das Referat 11 (Führungs- und Lagedienst) des neuen Bundespolizeipräsidiums in Potsdam (BPOLP-IS).⁵⁰⁰

C. Ermächtigungsgrundlagen für das System der Informationsstellen

Sporteinsätze

Taugliche Rechtsgrundlage für die Errichtung der ZIS ist mit Wirkung vom 1. Juli 2007 der neuartige § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW⁵⁰¹ – welcher die bis zum 30. Juni

⁴⁹³ K. Fehn, in: Polizei und Wissenschaft, 2000, S. 24.

⁴⁹⁴ BVerwGE vom 9. Juni 2010, Az. 6 C 5.09 = DÖV, 2010, S. 944 ff. .

⁴⁹⁵ Im Augenblick 13 von 36 Fußballvereinen der ersten und zweiten Bundesliga.

⁴⁹⁶ F. Piastowski, in: DPolBl., 2001, S. 18.

⁴⁹⁷ Siehe Fn. 466.

⁴⁹⁸ Baden-Württemberg: Innenministerium, Bayern: Polizeipräsidium München, Berlin: Der Polizeipräsident in Berlin, Brandenburg: LKA, Hessen: Polizeipräsidium Frankfurt a.M., Niedersachsen: Landespolizeipräsidium, NRW: Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, Schleswig-Holstein und Thüringen: Innenministerium usw.

⁴⁹⁹ L. Gärtner, in: DPolBl., 2001, S. 20.

⁵⁰⁰ Organigramm Bundespolizeipräsidium. Unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfrage vom 19. Februar 2010.

⁵⁰¹ §§ 13a, b eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. März 2007 (GV. NRW, S. 140), in Kraft getreten am 1. Juli 2007.

2007 geltenden § 13 Abs. 5 POG NRW⁵⁰² i.V.m. § 5 Nr. 2 der Verordnung über die polizeilichen Aufgaben des LKA bei der Gefahrenabwehr sowie der Erforschung und Verfolgung von Straftaten von 7. Mai 2003⁵⁰³ abgelöst hat.

D. Gesetzmäßigkeit der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze

Im Gegensatz zu der bis zum 30. Juni 2007 geltenden Rechtslage⁵⁰⁴ erwähnt hingegen die neue Vorschrift die Begriffe ZIS und LIS nicht explizit. Allerdings war bereits oben (Fachabschnitt B II 1) dargestellt worden, dass der Tätigkeitsschwerpunkt vorgenannter Stellen im Informationsmanagement liegt. Indem sie beispielsweise Vorausinformationen erstellen⁵⁰⁵, liefern sie den örtlich involvierten Polizeistellen eine fundierte Ausgangslage für die weitere Einsatzplanung – vor allem der Festlegung des Kräfteansatzes. In einer solchen Situation nehmen sie beratende Funktionen i.S.d. § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW wahr.

E. Verfassungsmäßigkeit von § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW

Fraglich ist aber, ob § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW – und in Konsequenz dessen Konzeption und Betrieb der ZIS – mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Geprüft werden soll dies – was den staatsorganisationsrechtlichen Bereich betrifft – an Hand der Grundsätze vom Verbot der Mischfinanzierung bzw. -verwaltung – sowie im Grundrechtsteil – dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

I. Staatsorganisationsrecht

1. Verbot der Mischfinanzierung

Besagter Grundsatz verbietet es dem Bund, Länderaufgaben (anteilig) zu finanzieren.⁵⁰⁶ Da allerdings das Bundesministerium des Inneren dem nordrhein-westfälischen Innenressort bis jetzt für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der ZIS keinerlei finanzielle Gegenleistung gewährt hat⁵⁰⁷, bedarf die Frage nach der sachlich zuständigen Gebietskörperschaft vorliegend noch keiner Beantwortung. Eine Verletzung des Mischfinanzierungsverbotes scheidet also aus.

⁵⁰² GV. NRW, S. 242.

⁵⁰³ GV. NRW, S. 308, ber. S. 629.

⁵⁰⁴ Das Landeskriminalamt ist auf der Grundlage des § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 POG NRW zuständig für (...) 2. den Informationsaustausch über polizeilich relevante Sachverhalte und Störer bei Sportveranstaltungen; insoweit ist das Landeskriminalamt Zentralstelle des Landes (Landesinformationsstelle Sporteinsätze) sowie der Polizeien des Bundes und der Länder (Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze).

⁵⁰⁵ S. Halke, in: Info 110 – Zeitung der Polizei Brandenburg, 2009, S. 19.

⁵⁰⁶ 8. Fachkapitel, Abschnitt B II 2. Lit.: H. Siekmann, in: DÖV, 2002, S. 629.

⁵⁰⁷ A. Pastowski, Antwortschreiben des Leiters der ZIS vom 17. Februar 2010 auf ein entsprechendes Auskunftsersuchen des Verfassers vom selben Tag per E-Mail.

2. Verbot der Mischverwaltung

Eine nähere Betrachtung erfordert dagegen die Fragestellung, inwiefern die ZIS eine unerlaubte Mischverwaltung darstellt. Auf die unter § 6 B V getätigten Ausführungen Bezug nehmend würde dies in zwei Konstellationen vorliegen: 1. Wenn Bundes- und Landesverwaltung fusionieren oder 2. der jeweils andere Rechtsträger Einwirkungsmöglichkeiten bei der Erfüllung von fremden Verwaltungsaufgaben eingeräumt bekommt.⁵⁰⁸

Es ist schon fragwürdig, inwiefern die ZIS dadurch, dass sie der Bundespolizei Informationen übermittelt, welche letztere für die Wahrnehmung ihrer bahnpolizeilichen Aufgaben nutzt,⁵⁰⁹ Bundesaufgaben erfüllt. Jedenfalls kommt dem Bundesinnenministerium – konkret der IS Sport der Bundespolizei – grundsätzlich keine Weisungskompetenz in Richtung ZIS zu – gleiches stimmt umgekehrt⁵¹⁰. Somit ist Ziffer 2 schon abzulehnen.

Umso mehr rückt in den Fokus des Interesses die Problematik, inwieweit hier eine von der Verfassung abgelehnte Verbindung von Bundes- und Landesbehörden stattgefunden hat. Hiergegen spricht, dass die ZIS – in der Form eines Teildezernats – in das in Duisburg ansässige Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste integriert wurde, einer Landesoberbehörde von Nordrhein-Westfalen⁵¹¹ – keiner Bundesbehörde.

Allein problematisch erscheint vor jenem Hintergrund, dass die ZIS bundesweite Zuständigkeit⁵¹² innehat – trotz ihrer Qualifizierung als Landesbehörde. Ausgangspunkt für die Erklärung jener auf dem ersten Blick etwas befremdenden Regelung ist Art. 30 HS 1 GG, welche eine grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Länder trifft. Daraus resultierend obliegt es den Gliedstaaten, die für die Abwehr von Gefahren im Rahmen von Fußballspielen erforderlichen Polizeieinrichtungen – wie zum Beispiel Landesinformationsstellen Sporteinsätze – zu schaffen und zu unterhalten. Die hiermit einher gehenden (Teil)Aufgaben dürfen sie – als originäre Hoheitsträger – auch gemeinsam wahrnehmen⁵¹³ – bzw. ein Land beauftragen. Eine Bundeszuständigkeit könnte vorliegend lediglich unter dem Aspekt bahnpolizeilicher Aufgabenwahrnehmung herzuleiten sein. Allerdings erhielt die Bundespolizei⁵¹⁴ dahingehende Kompe-

⁵⁰⁸ M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl. 2001, S. 161 ff.

⁵⁰⁹ Gruber: In Polizeispiegel, 1998, S. 173 (175).

⁵¹⁰ Antwortschreiben des Leiters der ZIS vom 17. Februar 2010 auf ein entsprechendes Auskunftersuchen des Verfassers vom selben Tag per E-Mail.

⁵¹¹ Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen – Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturenreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, S. 29. Unter: <http://www.moderne-verwaltung.nrw.de>. Abfrage vom 21. Februar 2010.

⁵¹² M. Winter, Politikum, 1998, S. 255. Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. Unter: <http://www.polizei-nrw.de/lzpd>. Abfrage vom 4. November 2009.

⁵¹³ H. Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 10 Rn. 62 und 64.

⁵¹⁴ Bis zur Umbenennung durch Gesetz vom 30. Juni 2005 (BGBl. I, S. 1818 ff): Bundesgrenzschutz.

tenzen erst durch das sogenannte Aufgabenübertragungsgesetz⁵¹⁵ vom 23. Januar 1992, folglich ein Jahr nach Inbetriebnahme der ZIS. An der Aufgabenzuweisung zu Gunsten der ZIS wurde seitdem nichts geändert.

Somit ist der Ausdruck „bundesweite Zuständigkeit“ verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

II. Grundrechte: Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Es verbleibt die Prüfung der Vereinbarkeit von § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht.

1. Entwicklung und Verhältnis zu anderen Grundrechten

Bezüglich der Entstehung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und Konkurrenzfragen sei auf die obigen Darstellungen (Seiten 50 ff) hingewiesen.

2. Sachlicher Schutzbereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung räumt sachlich dem beschwerten Träger die Berechtigung ein, selbst über die Kundgabe und Weiterverwendung der ihn betreffenden persönlichen Daten zu bestimmen. Daten sind hierbei sämtliche Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person.⁵¹⁶ Zwar beinhalten weder die von der ZIS erstellen sogenannten Vorauslagen, noch der sogenannte Jahresbericht Fußball personenbezogene Daten. Jedoch verfügen die dort eingesetzten Mitarbeiter über Zugriffsberechtigungen auf die unter § 12 B II 2 vorgestellte Datei Gewalttäter Sport zum Zwecke der Datenverarbeitung und -nutzung.⁵¹⁷ Dabei handelt es sich aber um die Inanspruchnahme polizeilicher Befugnisse. Dagegen weist § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW die Qualität einer Organisationsnorm auf – scheidet also insoweit als Prüfungsgegenstand aus.

Daher steht fest: § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW hält einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

F. Gesetzmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Einzelakte

Die Rechtmäßigkeit der individuell von der ZIS durchgeführten Datenerhebungen, -verarbeitungen und -nutzungen ist dann für jeden Einzelfall gesondert an Hand der §§ 22–33 PolG NRW⁵¹⁸ zu prüfen.

⁵¹⁵ BGBl. I, S. 178 ff.

⁵¹⁶ U. Di Fabio / G. Düring / T. Maunz, Grundgesetz, 39. Lieferung, 2001, Art. 2 Abs. 1, Rn. 176.

⁵¹⁷ M. Kant, in: CILIP, 2006, S. 31 (31).

⁵¹⁸ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) in der Neufassung vom 25. Juli 2003 (GV NRW, S. 410 ff), zuletzt geändert durch Art. 1 PolÄndG vom 10. Juni 2008 (GV NRW, S. 473 ff).

§ 12 – Die informationelle Zusammenarbeit im besonderen Lagefeld Terrorismus

Nachdem sich § 11 mit dem Informationsaustausch von Bundes- und Länderpolizeien im besonderen Lagefeld Sport befasste, dient dieses Fachkapitel der Auseinandersetzung mit einem weiteren eigenständig zu untersuchendem Themenbereich polizeilicher Lageinformationen: Dem Terrorismus.

A. Praktische Zusammenarbeitsformen

Hinsichtlich der diesbezüglich vorzufindenden Kooperationsformen ist eine Differenzierung zwischen institutionellen und befugnisorientierten Zusammenwirken vorzunehmen. Was den ersten Fall betrifft, so ist in Berlin seit dem 14. Dezember 2004 das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum – kurz GTAZ – existent, dem die Aufgabe einer zentrale Analysestelle von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz betreffend der aktuellen Gefährdungslage durch terroristische Anschläge zukommt.⁵¹⁹ Für den tatsächlichen Austausch der bei den Polizeien von Bund und Ländern bestehenden Erkenntnisse über Terrorismusaktivitäten bildet die sogenannte Anti-Terror-Datei die Grundlage. Sie gilt es daher näher zu untersuchen.

B. Die Anti-Terror-Datei (ATD)

Bei der ATD handelt es sich um eine beim Bundeskriminalamt vorgehaltene Verbunddatei, in welcher die Nachrichtendienste und bestimmte Polizeibehörden Erkenntnisse bzw. das Vorhandensein von Datensätzen eingeben, die sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung gewonnen haben, sofern diese der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen – § 1 Abs. 1 ATDG.

I. Anlass und Ziel der ATD

Der Entscheidung, in Deutschland eine ATD einzurichten, war eine Reihe von Ereignissen vorausgegangen. Eingeleitet wurde sie durch die von der islamistischen Terrororganisation al-Qaida geplante und am 11. September 2001 gegen Einrichtungen in den Vereinigten Staaten von Amerika ausgeführte Serie von terroristischen Akten.⁵²⁰ Auf europäischer Ebene reagierten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hierauf bereits am 27. Dezember 2001, indem sie sich auf Maßnahmen⁵²¹ zur Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus verständigten. Allerdings schaffte die nächste Anschlagsserie vom 11. März 2004, Ziele waren diesmal Züge in Madrid (Spanien), grausige Gewissheit über zwei Dinge: Zum einen, dass die Netzwerke islamistischer Terrororganisa-

⁵¹⁹ N.-F. Weisser, in: NVwZ, 2011, S. 142 (142 ff).

⁵²⁰ U. Volkmann, in: NVwZ, 2009, S. 216 (216).

⁵²¹ VO (EG) Nr. 2580 / 2001 vom 27. Dezember 2001.

tionen – trotz US-amerikanischen Militäringagement in Afghanistan und dem Irak – weiterhin über entsprechende Handlungsfähigkeit verfügten. Zum anderen, dass sich der von islamistischen Zellen verübte Terror räumlich nicht auf das Gebiet der USA beschränkte, sondern vielmehr Europa als Bestandteil eines weltweiten Gefährdungsraumes zu begreifen ist. Um diesen somit auch für die Bundesbevölkerung existenten Sicherheitsrisiken begegnen zu können, erarbeitete eine Gruppe von Ländern – den Forderungen mehrerer Innenminister nachkommend – einen ersten Gesetzesentwurf⁵²² für die Einrichtung einer gemeinsamen Datei (sogenannte Verbunddatei) der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern. Sicherheitsbehörden in diesem Sinne sollten dabei – ausweislich § 1 des ATDG (E) – neben allen Nachrichtendiensten (also Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD) und die 16 Landesämter für Verfassungsschutz) die zentralen Kriminalpolizeibehörden (BKA und LKA) sowie die Bundespolizei und das Zollkriminalamt sein.⁵²³ Dahinter stand die Idee, mittels einer Optimierung der Vernetzung von Sicherheitsorganen, die bei den einzelnen Stellen über Vorbereitungshandlungen und Taten mit terroristischem Hintergrund vorhandenen Informationen fortan effektiver zur internationalen Terrorabwehr nutzen zu können. Traurige Bekräftigung erfuhr die Dringlichkeit dieses Vorhabens – welches zunächst im Bundestag scheiterte⁵²⁴ – am 7. Juli 2005, als die Londoner Innenstadt unter der Detonation von vier Bomben – drei trafen U-Bahn-Züge, eine erfolgte in einem Doppelstockbus – erbebte. Als Deutschland ein Jahr darauf am 31. Juli 2006 nur knapp zwei Bombenanschläge auf den Eisenbahnverkehr – im einzelnen handelte es sich um zwei Regionalexpressen auf den Strecke von Aachen nach Hamm sowie von Köln nach Koblenz – entging, fand dieses Verfahren wieder Mitstreiter. Im Zuge dessen hörte der Innenausschuss im Deutschen Bundestag am 6. November 2006 öffentlich Experten zur Gesetzesinitiative ATDG an.⁵²⁵ Dass für dieses Werk immer noch eine Notwendigkeit bestand, zeigte sich schon im September 2007, als es zur Festnahme der vier Mitglieder einer in Deutschland operierenden islamistischen Terrorzelle der Islamischen Jihad Union (IJU) („sogenannte Sauerlandgruppe“) kam. Inzwischen wurden die Männer vom Oberlandesgericht Düsseldorf zu langjährigen Freiheitsstrafen verurteilt.⁵²⁶ Ihnen war zur Last gelegt worden, mit der Planung von Anschlägen auf in Deutschland gelegene US-Einrichtungen beschäftigt gewesen zu sein.

⁵²² Gesetzesentwurf Anti-Terror-Datei-Gesetz vom 1. September 2004, BT-Drs. 15 / 4413.

⁵²³ Bis zum 30. Juni 2005 führte die Bundespolizei die Bezeichnung Bundesgrenzschutz.

⁵²⁴ BT-Plenarprotokoll 15 / 184, S. 17361.

⁵²⁵ <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung03/Stellungnahmen/in-dex.html>.

⁵²⁶ Urteil des OLG Düsseldorf vom 4. März 2010 (Az. III – 6 StS 11/08 u. III – 6 StS 15/08).

II. Gesetzliche Grundlage

Das parlamentarische Hauptverfahren endete am 1. Dezember 2006, als der Bundestag das Anti-Terror-Datei-Gesetz als Art. 1 des Gemeinsamen-Dateien-Gesetzes⁵²⁷, einem sogenannte Artikel- oder Mantelgesetz, beschloss. Zum 30. März 2007 nahm die ATD ihren Wirkbetrieb auf.⁵²⁸

III. Zentrale Regelungsinhalte

Aus der Aufzählung der beteiligten Behörden in § 1 Abs. 1 ATDG folgt als erstes, dass mit Nachrichtendiensten hier alle deutschen Geheimdienste gemeint sind. Im Einzelnen gehören hierzu außer dem beim Bundesministerium des Inneren angegliederten Bundesamt für Verfassungsschutz – dem Inlandsgeheimdienst –, der für Angelegenheiten mit Auslandsbezug zuständige Bundesnachrichtendienst (Geschäftsbereich Bundeskanzleramt), der dem Bundesministerium der Verteidigung zugehörige Militärischer Abschirmdienst und letztlich die 16 Landesämter für Verfassungsschutz als auf das jeweilige Landesgebiet eingeschränkte Dienste der Landesinnenministerien. In Bezug auf Polizeibehörden finden in § 1 Abs. 1 ATDG als Behörden der Kriminalpolizei das Bundes- und die Landeskriminalpolizeiämter Erwähnung. Die Bundespolizei wird – das resultiert aus § 1 Abs. 3 Nr. 1 lit. d der Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden (BPolZV⁵²⁹) – von dem in Potsdam gelegenen Bundespolizeipräsidium vertreten. Allein das Zollkriminalamt sticht aus den anderen in § 1 Abs. 1 ATDG aufgeführten Behörden heraus – ist letzteres doch als eine Finanz- und nicht als eine Polizeibehörde einzuordnen. Jedoch offenbart § 4 Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG), dass das ZKA Strafverfolgungsaufgaben und damit Tätigkeiten einer Polizeibehörde wahrnimmt – insofern dem materiellen Polizeibegriff unterfällt.

Nach der Darstellung, welchen Stellen der Zugriff auf die ATD möglich ist, bedarf es anschließend der Klärung, wer von diesen Datenerhebungen tangiert ist. Einschlägig dafür ist § 2 ATDG. Dessen Nr. 1 erklärt zu Betroffenen zuerst Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte den Schluss nahelegen, dass sie einer international tätigen terroristischen Vereinigung angehören oder wenigstens eine solche – ggf. mittelbar – unterstützen. Nr. 2 erweitert jene Personengruppe um Klientel, welches rechtswidrig Gewalt zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwendet oder eine solche Gewaltanwendung unterstützt, vorbereitet, befürwortet oder durch seine Tätigkeiten

⁵²⁷ BGBl I, S. 3409.

⁵²⁸ Pressemitteilung vom Bundesminister des Inneren Dr. Schäuble vom 30. März 2007: Die Antiterrordatei ist ein wirkungsvolles Instrument mit Augenmaß.

⁵²⁹ Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden vom 22. Februar 2008 (BGBl. I, S. 250 ff), zuletzt geändert durch Art. 1 der VO zum 25. August 2008 (BGBl. I, S. 1750 ff).

vorsätzlich hervorruft, somit insbesondere sogenannte Hassprediger.⁵³⁰ Darüber hinaus besteht sogar die Möglichkeit, dass Kontaktpersonen der vorgenannten betroffen sind – Nr. 3. Letztlich fallen überdies Vereinigungen, die im Zusammenhang mit einer in Nr. 1 oder 2 aufgezählten Person stehen, und weitere derartige Gruppierungen, Stiftungen und Unternehmen in den Kreis der Tangierten.

Über den Umfang der gespeicherten Daten gibt § 3 ATDG Aufschluss, der zwischen Grunddaten (wie beispielsweise dem Familiennamen) und erweiterten Grunddaten (zum Beispiel Telekommunikationsanschlusssdaten) differenziert. Während die Grunddaten Identifizierungen ermöglichen sollen und jeder zugriffsberechtigten Verbundbehörde angezeigt werden, ist für die Einsichtnahme in die erweiterten Grunddaten erst ein Freigabeverfahren – § 6 Abs. 1 S. 1 ATDG – bei der verwaltenden Stelle zu durchlaufen. Verantwortlich für die Rechtmäßigkeit der Datenspeicherung liegt gem. § 8 ATDG bei der ursprünglich eingebenden Stelle.

Die Nutzung des in der ATD vorgehaltenen Datenbestands von Seiten der Verbundbehörden ist regelmäßig auf die Erfüllung der jeweiligen gesetzlichen Aufgaben im Zuge der Terrorismusbekämpfung eingeschränkt, § 5 Abs. 1 ATDG.

Eine ausnahmsweise Verwendung zu anderen Zwecken ist nur zur Abwehr einer Gefahr für hochrangige Individualrechtsgüter bzw. zum Zwecke der Verfolgung einer besonders schweren Straftat möglich und erfordert außerdem noch der Zustimmung der eingebenden Behörde, § 6 Abs. 1 S. 2 ATDG.

§ 13 ATDG schließlich genügt dem Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.

C. Verfassungsmäßigkeit des ATDG

I. Untersuchungsgegenstände und Prüfungsmaßstab

Der letzte Abschnitt folgte dem Gedanken, einen groben Überblick über die Struktur des ATDG zu vermitteln. Im Anschluss hieran stellt sich die Frage, für welche der darin enthaltenen Normen der Einklang mit verfassungsrechtlichen Instituten fragwürdig anmutet.

In diesem Zusammenhang fällt bereits zu Beginn – zusätzlich zu der Gesetzüberschrift – § 1 Abs. 1 ATDG auf, der auf Grund seiner gleichberechtigten Definierung von Nachrichtendiensten und Polizeien als beteiligte Behörden deren Zusammenarbeit legalisiert. Dies könnte eine Umgehung des Gebots darstellen, Geheimdienste von Polizeibehörden zu trennen.

⁵³⁰ BMI (Hrsg.): Erläuterung zu den gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Antiterrordatei und Projektdaten). Berlin, 2007, S. 3.

Der nächste Absatz – § 1 Abs. 2 ATDG – ermächtigt das Bundesministerium des Inneren, weitere Polizeivollzugsbehörden unter den dort genannten Voraussetzungen zur Teilnahme an der ATD zu berechtigen. Welche Dienststellen – Bund oder Land, Präsidium oder Direktion, Kriminal- oder Schutzpolizei – nun aber so ein Privileg genießen, dass sie im Bedarfsfall die Zugriffsmöglichkeit auf sensible personenbezogene Daten erhalten, dass verschweigt das Gesetz.

Hier ist zu begutachten, inwiefern eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt.

In diesem Kontext steht ebenso die Vorschrift des § 2 Nr. 3 ATDG, die Kontaktpersonen zu einer in §§ 2 Nr. 1, 2 ATDG aufgelisteten Person – konkret einem mutmaßlichen Terroristen oder Sympathisanten mit der islamistischen Terrorszene – zu Betroffene qualifiziert, ohne jenen Terminus näher zu klassifizieren.

Der eigentliche Hauptteil ist einer Überprüfung der gerade problematisierten Bestimmungen des ATDG auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gewidmet.

II. Verletzt § 1 Abs. 1 ATDG das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei?

Diese soll begonnen werden mit der Diskussion, ob die in § 1 Abs. 1 ATDG und sonstigen Normen dieses Bundesgesetzes zum Ausdruck kommende Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten gegen das Trennungsgebot von Polizeibehörden und Geheimdiensten verstößt.

1. Herleitung des Trennungsgebots

Für den zur Lösung dieser Problematik notwendigen ersten Schritt, der Herleitung des Grundsatzes, wird nach oben auf die entsprechenden Ausführungen der Seiten 55 ff verwiesen. Ergebnis dieser war, dass das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei auch im vereinigten Deutschland nach wie vor Geltung entfaltet.

2. Umfang

Auch hinsichtlich der Fragestellung nach der Reichweite des Trennungsgebotes ist nach oben (Seiten 57 f.) zu verwiesen. Danach folgt aus dem Grundgesetz neben einer organisatorischen auch eine befugnisorientierte Trennung. Dagegen verletzen informelle Zusammenarbeiten nicht das Trennungsgebot.

3. Vereinbarkeit mit den Regelungen des ATG?

Den dritten und abschließenden Schritt bildet jetzt die konkrete Subsumtion, inwiefern § 1 Abs. 1 ATDG das Trennungsgebot verletzt.

a. Organisatorisches Trennungsgebot

Sinn und Zweck der vorliegend zur Prüfung anstehenden Norm des § 1 Abs. 1 ATDG ist es, künftig sicherzustellen, dass den mit der Terrorabwehr betrauten deutschen Stellen durch das Zusammenführen aller in Hinblick auf den internationalen Terrorismus bestehenden Erkenntnisse in einer zentralen Datei ein Gesamtüberblick ermöglicht wird – um so ein fundiertes Lagebild als Entscheidungsgrundlage für Anti-Terror-Einsätze erstellen zu können. Damit geht aber keine Reformierung der bisherigen Organisationsstrukturen einher – mit anderen Worten: Mit der ATD kommt es nicht zur Zusammenlegung der deutschen Geheimdienste und Polizeien unter dem Mantel des Bundeskriminalamtes – jeder Dienst behält seine Eigenständigkeit.

Folglich bleibt das organisatorische Trennungsgebot unverletzt.

b. Befugnisorientiertes Trennungsgebot

Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass die befugnisbezogene Ausprägung des prüfungsgegenständlichen Verbots betroffen ist. Dann müsste entweder das ATDG den Geheimdiensten polizeiliche Befugnisse verleihen, oder ihnen ein Weisungsrecht bzw. eine gleichwertige Einwirkungsmöglichkeit auf die Polizei zugestehen.⁵³¹ Bei der ATD geht es letztlich jedoch nicht darum, dem Bundesnachrichtendienst u.a. die Befugnis zur Durchführung von Identitätsfeststellungen, zum Beispiel nach § 23 Abs. 1 BPOLG, oder dergleichen einzuräumen, oder gar das Recht, den Polizeivollzugsdienst zu solchen Standartmaßnahmen anzuweisen. Das Ziel ist stattdessen, in einer zentral geführten Datei zu vermerken, bei welchen deutschen Terrorabwehrbehörden Erkenntnisse zu einer mit dem internationalen Terrorismus in Verbindung gebrachten Person vorliegen.

Ein Verstoß gegen die befugnisorientierte Verpflichtung der Trennung ist darin nicht erkennbar.

§ 1 Abs. 1 ATDG ist also verfassungskonform.

III. Vereinbarkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Somit bedarf von den oben unter C thematisierten Problematiken die Frage noch einer Untersuchung, inwieweit die §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG mit dem Verfassungsrecht korrespondieren – insbesondere mit der Rechtsprechung des BVerfG zum sogenannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

⁵³¹ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 83.

1. Schutzbereich

a. Persönlicher Schutzbereich

Persönlich schützt dieses Menschengrundrecht neben natürlichen Personen wegen Art. 19 Abs. 3 GG auch die inländischen juristischen Personen des Privatrechts⁵³². So ist z.B. eine Aktiengesellschaft bei Durchsicht ihres Jahresabschlusses in ihrem sozialen Geltungsbereich als Wirtschaftsunternehmen betroffen.⁵³³ Im vorliegenden Fall betrifft die ATD einerseits natürliche Personen, siehe § 2 Nr. 1–3 ATDG, andererseits Vereinigungen, vgl. § 2 Nr. 4 lit. a Var. 1 ATDG. Der persönliche Schutzbereich ist also eröffnet.

b. Sachlicher Schutzbereich

Sachlich umfasst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Grundrechtsberechtigten, selbst über die Kundgabe und Weiterverwendung der ihn betreffenden persönlichen Daten zu entscheiden. Zu Daten zählen hierbei alle Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person.⁵³⁴ Für welche Informationen die Speicherpflicht gilt, offenbart § 3 ATDG. Bezogen auf Personen, erfolgt in Abs. 1 Nr. 1 eine Unterteilung in sogenannte Grunddaten – worunter beispielsweise Lichtbilder zu verstehen sind – und erweiterten Grunddatensätzen – wie zum Beispiel Bankverbindungen⁵³⁵. Beide Beispiele betreffen Informationen, die jeweils zu einem konkreten Menschen gehören.

Mithin ist vorliegend ebenfalls der sachliche Schutzbereich einschlägig.

2. Eingriff durch das ATG in den Schutzbereich

Zum Eingriffsbegriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zählt jede Form der Erhebung, schlichten Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Informationen.⁵³⁶ Dies im Blick, ermöglicht das ATDG eine Vielzahl von Eingriffen. Konkret werden Daten von Terrorverdächtigen festgehalten, durch Verbundbehörden abgeglichen, erweiterte Grunddaten an anfragende Dienststellen weiterübermittelt und dort letzten Endes im Rahmen der Terrorbekämpfung verwendet.

Demnach ist der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Personen nach § 2 ATDG Eingriffen ausgesetzt.

⁵³² BGH, Urteil vom 8. Februar 1994 (Az. VI ZR 286/93) = NJW, 1994, H. 19, S. 1281 (1282).

⁵³³ BGH, Urteil vom 8. Februar 1994 (Az. VI ZR 286/93) = NJW, 1994, H. 19, S. 1281 (1282).

⁵³⁴ E. Gurlit, in: NJW, 2010, S. 1035 (1036).

⁵³⁵ BMI (Hrsg.): Erläuterung zu den gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Antiterrordatei und Projektdateien). Berlin, 2007, S. 5.

⁵³⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007, 1 BwR 2368 / 06 = NVwZ, 2007, S. 688 (690).

3. Rechtfertigung?

Dennoch könnten die Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsgrundrecht der in § 2 ATDG Aufgeführten gerechtfertigt sein.

a. Schranke

Den Ausführungen auf den Seiten 51 f zufolge, gelangt die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht ebenso zur Anwendung.⁵³⁷ Daher findet auch die Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung Anwendung, worunter das Bundesverfassungsgericht seit seinen Entscheidungen in der Sache „Elfes“ bzw. „Reiten im Walde“ jedes Gesetz im materiellen Sinne begreift.⁵³⁸ Das ATDG ist ein Bundesparlamentsgesetz, in Konsequenz dessen ebenso ein materielles Gesetz.

Folglich unterfällt es der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung.

b. Schranken-Schranken

Damit nun das ATDG eine ausreichende Beschränkungsgrundlage darstellt, muss es einer Prüfung auf seine formelle und materielle Verfassungskonformität standhalten.

aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG

Dies erfordert zu Beginn eine Untersuchung von Gesetzgebungskompetenz und –verfahren.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 HS 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung. Der Bund ist nur insofern gesetzgebungskompetent, als dass ihm von Grundgesetz eine entsprechende Befugnis verliehen wird. Das Bundesparlament zog als Kompetenzgrundlage für den Beschluss des ATDG die Art. 70 Abs. 1 HS 2 i.V.m. 73 Abs. 1 Nr. 1 (Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst), 5 (Bundespolizei und Zollkriminalamt) und 10 GG heran.⁵³⁹ Folglich durfte der Bund das ATDG beschließen. Von einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren wird ausgegangen.

bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit der §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG

Materielle Prüfungspunkte sind im vorliegenden Fall neben dem Bestimmtheitsgebot der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn es liegt erkennbar kein Einzelfallgesetz i.S.d. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG vor. Zudem entfaltet das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG für Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG keine Wirkung⁵⁴⁰.

⁵³⁷ BVerfGE 65, 1 (43 f).

⁵³⁸ BVerfGE 6, 32 (38 ff); 80, 137 (153).

⁵³⁹ H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 85.

⁵⁴⁰ BVerfGE 6, 32 (37) = NJW, 1957, S. 297

aaa. Bestimmtheitsgebot

Der Bestimmtheitsgrundsatz gibt vor, dass Rechtsvorschriften so formuliert sein müssen, dass der Inländer verstehen kann, wie er sein Verhalten ausrichten soll. Staatshandeln muss abschätzbar sein, damit sich der Bürger entsprechend vorbereiten kann.⁵⁴¹ Unter diesen Blickwinkeln ist bei § 1 Abs. 2 ATDG anzumerken, dass für Betroffene i.S.d. § 2 ATDG nicht abzuschließend zu beantworten ist, wer weitere Polizeivollzugsbehörde i.S.d. dieser Vorschrift ist.

Darüber hinaus hatte das BVerfG schon in seiner Entscheidung zur Telefonüberwachung im NdsSOG den Begriff der Kontaktperson als zu unbestimmt abgelehnt.⁵⁴²

Beiden Normen begegnen also staatsorganisationsrechtliche Bedenken, die jedoch noch nicht für die Annahme der Verfassungswidrigkeit ausreichen.

bbb. Verhältnismäßigkeit

Die §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG sind verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck dienen, sowie geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Das ATDG wurde zur Aufklärung bzw. Bekämpfung des internationalen Terrorismus geschaffen. Hierbei handelt es sich um einen legitimen Zweck.

Darüber hinaus ist die Zusammenführung von Datensätzen über Personen aus dem Terrorismusumfeld objektiv zwecktauglich, um mutmaßliche Terroristen zu entlarven bzw. zukünftige Anschläge zu vereiteln. Die Normen sind mithin geeignet.

Ein alternatives, jedoch gleichwirksames aber milderes Mittel fehlt. Damit steht die Erforderlichkeit fest.

Es verbleibt die Angemessenheit des ATDG zu untersuchen. Angemessen ist die Regelung, sofern die für den Grundrechtsträger mit dem Eingriff verbundene Beeinträchtigung nicht außer Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber anvisierten Zweck steht. Diesbezüglich sticht hervor, dass es nach § 2 ATDG für die Anordnung der Speicherpflicht von erfassten Daten i.S.d. § 3 ATDG in die ATD ausreicht, sobald tatsächliche Anhaltspunkte auf einen Bezug zum internationalen Terrorismus schließen lassen. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass der wesentliche Eingriff – Erhebung und Speicherung der einschlägigen Informationen – bereits vorgenommen wurde. Die Intensität des zusätzlichen Eingriffs, vorgenannte Daten jetzt in einer Zentraldatei vorzuhalten, tritt daher im Verhältnis zu den hiermit verbundenen Vorteilen für die Öffentlichen Sicherheit, Terroranschläge im Vorhinein zu verhindern, zurück.

⁵⁴¹ A.-K. Kaufhold / A. Voßkuhle, in: JuS, 2010, S. 116 (118).

⁵⁴² H.-A. Wolff / F. Scheffczyk, in: JA, 2008, S. 86.

Folglich sind die §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG auch angemessen und in Konsequenz dessen insgesamt verhältnismäßig.

IV. Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass das ATDG den Anforderungen des Grundgesetzes Rechnung trägt. Bezogen auf die Fassung von § 1 Abs. 2 und § 2 Nr. 3 ATDG herrscht hingegen für den Bundesgesetzgeber Nachbesserungsbedarf unter Bestimmtheitsgesichtspunkten.

Viertes Kapitel: Die Zusammenarbeit der polizeilichen Dienstzweige

Während die vorausgegangenen drei Kapitel die Zusammenarbeitsformen zur Thematik hatten, die für sämtliche Polizeisparten gleichermaßen gelten, behandeln die im vierten Kapitel verklammerten Fachkapitel 14 bis 16 die Bereiche der Bund-Länder-Zusammenarbeit, die einen speziellen Polizeidienstzweig voraussetzen.

§ 13 – Die Zusammenarbeit der Bereitschaftspolizeien und Spezialeinheiten⁵⁴³

Einleitung erfährt dieser Komplex durch die Abhandlung der Kooperationen der Bereitschaftspolizeien von Bund und Ländern – wozu auch die Spezialeinheiten gezählt werden. An die bereits in diesem Zusammenhang oben unter § 3 D II 1 a (vgl. Seite 37) getätigten Ausführungen anknüpfend, sei hier noch einmal erwähnt, dass die Bereitschaftspolizei staatliche Polizeiverbände umfasst, die für Situationen vorgesehen sind, in denen ein geschlossener Einsatz erforderlich ist.⁵⁴⁴ Mit ihrem Aufbau wurde in der BR Deutschland – das Bund-Länder-Verwaltungsabkommen vom 27. Oktober 1950⁵⁴⁵ umsetzend – ab 1951 begonnen. Derzeit stehen etwa 16.400 Frauen und Männer⁵⁴⁶ auf Seite der Länderbereitschaftspolizeien zur Verfügung,⁵⁴⁷ hinzukommen ungefähr 5.400 Bundesbereitschaftspolizist(en/innen). Was ihr Aufgabenspektrum anbelangt, so nannte bereits das Bayerische Gesetz über die Bereitschaftspolizei vom 31. Mai 1951⁵⁴⁸ als Schwerpunkte: Ausbildung des Nachwuchses, Unterstützung des Polizeieinzeldienstes bei der Abwehr von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie bei sonstigen polizeilichen Einsätzen und Mitwirkung bei der Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes nach Maßgabe des Art. 91 GG.

A. Praktische Zusammenarbeitsformen

Am 5. Mai 2004 traten der damalige Bundesminister des Inneren und der Innenminister von Berlin gemeinsam vor die Presse und stellten der Öffentlichkeit ein bis dahin einmaliges Gemeinschaftsprojekt vor: Es handelt sich um den Polizei-

⁵⁴³ Zur Thematik Spezialeinheiten: *J. Wollny*, in: LKV, 1995, S. 358 (359 f). Für die Zusammenarbeit der Spezialeinsatzkommandos (SEK): *E. Denninger / H. Liskén*, in: E. Denninger u.a. (Hrsg.): Handbuch, 2007, Kap. C., Rn. 166.

⁵⁴⁴ *J. Wollny*, in: LKV, 1995, S. 358 (359).

⁵⁴⁵ GVOBl. Schleswig-Holstein, 1951, S. 105.

⁵⁴⁶ Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Operative Bereitschaftspolizei, Ascheberg, 2010, S. 10.

⁵⁴⁷ *V. Götz*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2008, § 16 Rn. 5.

⁵⁴⁸ GVBl, S. 85.

hubschrauber „Pirol Berlin“, den Bundespolizei⁵⁴⁹ und die Polizei des Landes Berlin kostenteilig angeschafft haben und seit dem 1. Januar 2004 mit gemischten Besatzungen gemeinsam betreiben. Beide Gebietskörperschaften wurden jeweils Miteigentümer zu gleichen Teilen des Luftfahrzeuges, der Bund erhielt die Haltereigenschaft. Die Flugaufträge erteilen sowohl die Bundespolizeifliegerstaffel Ost als auch die Hubschrauberstaffel Berlin, sofern entsprechende Anforderungersuchen der Bundespolizeidirektion Berlin⁵⁵⁰ bzw. des Polizeipräsidenten in Berlin vorliegen. Das vielseitige Einsatzspektrum reicht von der grenzpolizeilichen Überwachung der deutsch-polnischen-Grenze – im Fall einer entdeckten Schleusung verbunden mit kriminalpolizeilichen Aufgaben – über die Aufklärung von Bahnanlagen bis hin zur Koordinierung der Einsatzkräfte aus Anlass von Großveranstaltungen, wie beispielsweise Demonstrationen zum 1. Mai, oder Staatsbesuchen bzw. der Unterstützung der Wasserschutzpolizei entlang der Spree.⁵⁵¹

In diesen Kontext gleichfalls erwähnenswert die 1957 gegründete Luftfahrerschule der Bundespolizei, die 2007 die Fortentwicklung zur gemeinsamen Luftfahrerschule der Polizeien des Bundes und der 13 Länder mit fliegendem Personal vollzog.⁵⁵²

Ein weiteres Feld liegt in der Verstärkung der Länder durch geschlossene Einheiten des Bundes bei sogenannten Großlagen, zum Beispiel Castor-Transporten.

B. Der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder (IBPdL)

Aus verfassungsrechtlichen Aspekten untersuchenswert ist in diesem Kontext die Institution des Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder.

Dieser Polizeivollzugsbeamte des Bundes⁵⁵³ bedarf der Ernennung seitens des Bundesinnenministers.⁵⁵⁴ In organisatorischer Hinsicht ist die Funktion aktuell bei der Abteilung Bundespolizei (B) angegliedert und der Besoldungsgruppe B5 zugeordnet.⁵⁵⁵ Die ihm übertragenen Zuständigkeiten spiegeln Sinn und Zweck seiner Institutionalisierung wieder, als Bindeglied zwischen der Bundesregierung und den Bereitschaftspolizeien der Länder zu fungieren. So zählen zu seinen

⁵⁴⁹ Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutz in Bundespolizei vom 21. Juni 2005, BGBl. I, S. 39 ff.

⁵⁵⁰ Bis zum Inkrafttreten der Bundespolizeireform vom 1. März 2008 die Bundespolizeiamter Berlin und Frankfurt (Oder).

⁵⁵¹ R. Werth, in: Bundesgrenzschutz – Polizei des Bundes, 2004, S. 3 f.

⁵⁵² T. Schönherr, in: S und T, 2010, S. 68 ff.

⁵⁵³ § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes vom 9. Juli 2003 (BGBl. I, S. 1338 (1585)), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Oktober 2008 (BGBl. I, S. 1994).

⁵⁵⁴ W. Schreiber, in: NVwZ, 1995, S. 521 ff (525).

⁵⁵⁵ Besoldungsordnung B / -gruppe 5 (= Bruttogehalt von ca. 7.282,30 € zgl. Zulagen) Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz (BGBl. I, 2009, S. 1460–1479).

Hauptaufgaben die Harmonisierung der Ausbildungs- und Einsatzvorschriften, die Beschaffung und Weiterentwicklung von Führungs- und Einsatzmitteln, die Verwendung als Polizeiführer in Falle eines überregionalen Katastrophenfalles oder des inneren Notstandes,⁵⁵⁶ die Inspektion der Ländereinheiten auf ihre Einsatzfähigkeit,⁵⁵⁷ die Koordinierung der Bereitstellung von Einsatzkräften im Rahmen von internationalen Großeinsätzen, die Beratung der politischen Entscheidungsträger in Angelegenheiten der Bereitschaftspolizei und die Mitwirkung im „Unterausschuss Leitende Exekutivbeamte“ bzw. der Vorschriftenkommission Arbeitskreis II.⁵⁵⁸

C. Rechtsgrundlagen

Allerdings erscheint es auf dem ersten Blick doch etwas seltsam, dass der Bundesminister des Inneren in seinem Geschäftsbereich einen Inspekteur beschäftigt, der sich mit den Bereitschaftspolizeien der Länder auseinandersetzt. Daher ist im nächsten Schritt zu untersuchen, welche Ermächtigungsgrundlage der Bund hierfür heranzieht. Das Grundgesetz erlaubt der Bundesregierung in drei Konstellationen, Verbände der Länderpolizeien – aus Effektivitätsgründen wohl regelmäßig solche der Bereitschaftspolizeien – ihrer Kommandogewalt zu unterstellen. Als da wären der sogenannte überregionale Katastrophenfall gem. Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, der sogenannte in Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG geregelte innere Notstand und der Verteidigungsfall nach Art. 115 lit. f Abs. 1 Nr. 2 GG. Dies konkretisierend gestattet Nr. 2 Abs. 4 des Verwaltungsabkommens vom 27. Oktober 1950⁵⁵⁹ auf Bundesebene einen Bundespolizeivollzugsbeamten zum Inspekteur der Bereitschaftspolizeien (der Länder) zu ernennen – damit die Bundesregierung bei Eintritt von einem der vorgenannten Fällen über einen Einsatzleiter verfügt. Auf einfachgesetzlicher Ebene legt die Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz⁵⁶⁰ seine Besoldung fest, § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung⁵⁶¹ zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes erklärt ihn zum Polizeivollzugsbeamten des Bundes. In diversen bilateralen Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und Ländern erfolgt eine nähere Beschreibung seiner Befugnisse gegenüber den Ländern, wie beispielsweise in § 5 Abs. 2 des Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Saarland vom 1. bzw. 3. Dezember 1997, wo er ein Inspektionsrecht erhält.⁵⁶²

⁵⁵⁶ K. Habermehl, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 1993, Rn. 53.

⁵⁵⁷ Zum Beispiel: § 5 Abs. 2 des Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juni 2004, MBl. NRW, 2004, Nr. 25, S. 609 ff.

⁵⁵⁸ C.-H. Blessmann, in: PVT, 1986, S. 1 ff.
M. Winter, *Politikum*, 1998, S. 96.

⁵⁵⁹ GVOBl. Schleswig-Holstein, 1951, S. 105.

⁵⁶⁰ BGBl. I, 2009, S. 1460–1479.

⁵⁶¹ BGBl. I, 2008, S. 1994.

⁵⁶² GMBI. 1998, S. 24.

D. Verfassungsmäßigkeit

Diese Konstruktion gilt es jetzt einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zuzuführen. Dabei sollen der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes und das Verbot der Mischverwaltung maßgeblich sein.

I. Gesetzesvorbehalt

Ersterer besagt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen mittels förmlichen Rechtsaktes legitimiert wird,⁵⁶³ also eine gesetzliche Grundlage erfordert.⁵⁶⁴ Wann jedoch ist ein Bereich grundlegend? Anerkannt sind hier zwei Fallgruppen: Einerseits die sogenannten grundrechtsrelevanten Tätigkeiten, also Eingriffe in geschützte Rechtspositionen wie Eigentum und Freiheit. Andererseits – ohne Grundrechtsbezug – sogenannte organisatorische Gesetzesvorbehalte,⁵⁶⁵ zum Beispiel: Die Übertragung von Hoheitsrechten, Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG.⁵⁶⁶ Bezogen auf die vorliegend zu prüfende Einrichtung des IBPdL kommt es hingegen zu nachfolgender Feststellung: Zwar besteht die potentielle Möglichkeit, dass der IBPdL bei Eintritt eines der von Verfassung wegen vorgesehenen Szenarien – im Auftrag der Bundesregierung – die Befehlsgewalt über Landespolizeieinheiten übernimmt. Wenn jene schließlich in Richtung Bürger Maßnahmen treffen – folglich in deren Rechte eingreifen –, dann auf Grundlage eines Polizeigesetzes des Bundes oder eines Landes.

Daraus resultierend ist dem Vorbehalt des Gesetzes genüge getan, ein gesonderetes „Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse des IBPdL“ ist entbehrlich.

II. Verbot der Mischverwaltung

Vielmehr könnte die Institutionalisierung eines IBPdL eine verfassungswidrige Form der Mischverwaltung darstellen. Dazu müsste entweder eine Verflechtung von Bundes- und Landesverwaltung vorliegen oder die Länder müssten dem Bund Einwirkungsbefugnisse eingeräumt haben.⁵⁶⁷ Die zuerst genannte Alternative scheidet an der Tatsache, dass der IBPdL – ausweislich § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung zu § 1 Abs. 1 des Bundespolizeibeamtengesetzes Bundesbeamter ist. Die zweite Konstellation unterfällt dem Mischverwaltungs begriff, ist jedoch durch ausdrückliche Erwähnung im Grundgesetz gerechtfertigt.⁵⁶⁸

⁵⁶³ BVerfGE 98, 218 (251).

⁵⁶⁴ H.D. Jarass in H.D. Jarass / B. Pieroth, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 44. BVerfGE 98, 218 (251).

⁵⁶⁵ M. Burgi, Verhandlung, Bd. I, Gutachten / Teil D, Privatisierung, Erfurt, 2008. G. C. Burmeister, Herkunft, 1991, S. 323 ff.

⁵⁶⁶ NWVerfGH, Urteil vom 9. Februar 1999 in NJW 1999, S. 1243 (1245).

⁵⁶⁷ H. Maurer, Staatsrecht I, 2010, § 18 Rn. 27.

⁵⁶⁸ BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (120); 41, 291 (311); 63, 1 (38 ff).

Gegen das Amt des Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder bestehen von Seiten der Verfassung keine Bedenken.

§ 14 – Exkurs: Die Zusammenarbeit der Kriminalpolizeien

Kriminalpolizei, das ist die Sparte des (nicht uniformierten) Polizeivollzugsdienstes, deren Schwerpunkt in der Kriminalprävention – also der Verbrechensverbeugung – und – in Abgrenzung zur Schutzpolizei – der Aufklärung von schwereren Taten bis hin zu Kapitalverbrechen liegt. Darüber hinaus ist sie auch für die Bearbeitung derjenigen Vergehen und Verbrechen zuständig, deren Begehung auf organisierte Täterstrukturen schließen lassen.⁵⁶⁹

A. Praktische Zusammenarbeitsformen

Als Obergruppen bestehen in diesem Zusammenhang neben den gemeinsamen Einrichtungen auch informationelle Zusammenarbeiten. In Bezug auf die erste Fallgruppe gilt es insbesondere die Gemeinsamen Ermittlungs- bzw. Koordinierungsgruppen zu nennen. Derartige Institutionen haben Bundes- und Länderpolizeien vorrangig in den Deliktsfeldern Graffiti⁵⁷⁰ und (banden- bzw. gewerbsmäßiges) Einschleusen von Ausländern in Bundesgebiet⁵⁷¹ eingerichtet. Exemplarisch⁵⁷² für die Bekämpfung der Graffitikriminalität steht die in Berlin am 8. August 1994 zur berlinweiten Abarbeitung dieses Phänomens eingerichtete Gemeinsame Ermittlungsgruppe Graffiti in Berlin (GE GiB), mittlerweile als ständiges Kommissariat 713 beim Berliner Landeskriminalpolizeiamt installiert.⁵⁷³

Um effizienter gegen Schleuserbanden vorgehen zu können, stehen der Bundespolizei (damals das Bundesgrenzschutzamt Rostock) und der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern⁵⁷⁴ (vertreten durch das dortige LKA) seit 1999 die Gemeinsame Ermittlungsgruppe (GEG) Schleuser zur Verfügung – zwischenzeitlich verstärkt durch die Bundeszollverwaltung.⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ K. Rebmann, in: NJW, 1983, S. 1513 (1519).

⁵⁷⁰ Erfüllt regelmäßig den Straftatbestand der Sachbeschädigung gem. §§ 303 Abs. 2, 303 lit. c StGB – Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I, S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2009 (BGBl. I, S. 3214).

⁵⁷¹ §§ 96, 97 AufenthG – Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I, S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2437).

⁵⁷² Weiteres Beispiel: Die Koordinierungsgruppe Graffiti (KoGra) von der Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung München und der Kriminalpolizeiinspektion München-Süd, Kommissariat 433, unter: <http://www.graffitiseite-muenchen.de>, Abfrage vom 1. März 2010.

⁵⁷³ <http://www.berlin.de/polizei>. Abfrage vom 24. Oktober 2008.

⁵⁷⁴ Vergleichbare Einrichtungen existieren zum Beispiel auch in Baden-Württemberg und Berlin.

⁵⁷⁵ GEG Schleuser: Schleuserbanden das Handwerk legen, in: Bundespolizei, 2007, H. 1, S. 10.

B. Die Zentralstelle für die Kriminalpolizeien des Bundes und der Ländern: das Bundeskriminalpolizeiamt (BKA)

Letztendlich begründet aber bereits der Wortlaut der Gesetzesbezeichnung – wiederholt in § 1 Abs. 1 BKAG⁵⁷⁶ – mit seinem Passus: „(...) die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ –, dass das BKA hier nicht unberücksichtigt bleiben darf. Beim BKA handelt es sich um eine mittels Gesetz vom 8. März 1951 gegründete Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren, augenblicklich noch disloziert auf die Standorte Berlin, Meckenheim (Nordrhein-Westfalen) und Wiesbaden (Hessen). Seine Aufgaben umfassen: Die Unterstützung der Kriminalpolizeien als Zentralstelle für das Auskunfts- und Nachrichtenwesen (einschließlich Unterhaltung eines polizeiliches Informationssystems – INPOL), die Bereithaltung als Nationales Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation, die Wahrnehmung der Strafverfolgung in besonderen Fällen, der Personenschutz für Mitglieder der Verfassungsorganen des Bundes und Zeugen – außerdem – die Abwehr des internationalen Terrorismus. Dazu unterhält es derzeit neun Abteilungen.

C. Rechtsgrundlagen

Während Zuständigkeiten und Befugnisse in dem auf Art. 73 Nr. 10 GG basierenden BKAG festgeschrieben sind, zog die Bundesregierung zu seiner Errichtung als Behörde Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG heran.⁵⁷⁷ In bestimmten Situationen – so zum Beispiel § 21 Abs. 1 S. 3 BKAG – findet ergänzend das Bundespolizeigesetz Anwendung. Verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Konstruktion sind nicht erkennbar.

⁵⁷⁶ Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) vom 7. Juli 1997 (BGBl. I, S. 1650), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I, S. 1226).

⁵⁷⁷ W. Schreiber, in: NJW, 1997, S. 2137 (2140).

§ 15 – Die Zusammenarbeit der Schutzpolizeien

A. Schutzpolizeibegriff

Aus dem Schutzpolizeibegriff fallen – bei einer negativen Abgrenzung – zunächst die Polizeieinheiten heraus, die den Bereitschafts- oder Kriminalpolizeien zugehören. Damit verbleibt der Teil des uniformierten Polizeivollzugsdienstes, der – einzeldienstlich organisiert⁵⁷⁸ – Gefahren abwehrt, Straftaten verfolgt, Ordnungswidrigkeiten erforscht – sowie gegebenenfalls ahndet – und die Rechte Privater schützt.⁵⁷⁹ Hinsichtlich ihrer Organisation – welche im Verlauf der Zeit vielfach reformiert wurde – ist an dieser Stelle auf das dritte Fachkapitel (Seiten 21 ff) hinzuweisen.

B. Besondere Schutzpolizeien

Innerhalb der Schutzpolizeien haben der Bundesminister des Inneren und verschiedene Länderressortchefs von ihrer Organisationsgewalt dahingehend Gebrauch gemacht, für gesonderte Aufgabenbereiche besondere Schutzpolizeien aufzustellen. Demnach existieren je nach Land⁵⁸⁰: Autobahn-, Bahn-⁵⁸¹, Flughafen-, Grenz-, Verkehrs- und Wasserschutzpolizeien⁵⁸².

I. Zusammenarbeit der Grenzpolizeien

Mit Grenzpolizei werden alle Polizeien bezeichnet, die Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes, also insbesondere die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs und die polizeiliche Grenzüberwachung, wahrnehmen.⁵⁸³ Seit dem 16. März 1951 ist dafür der Bundesgrenzschutz⁵⁸⁴ zuständig.⁵⁸⁵ Allerdings hatte die US-Besatzungsmacht bereits zum 1. März 1946 für Bayern die Bildung einer sogenannten Landesgrenzpolizei mittels Verordnung⁵⁸⁶ festgelegt. Näheres regelte das am 28. Oktober 1952 beschlossene Bayerische Polizeiorganisations-

⁵⁷⁸ H. Groß, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 20 (22).

⁵⁷⁹ §§ 1 Abs. 2 Var. 1, Abs. 4, 2–7, 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 13 Abs. 1 BPolG (Bundespolizei) bzw. Art. 2 PAG (Bayerische Staatliche Polizei).

⁵⁸⁰ K. Habermehl, Polizei- und Ordnungsrecht, 1993, Rn. 422 ff.

⁵⁸¹ Bei den Bahnpolizeien handelt es sich gem. Art. 87 lit. e Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG i.V.m. § 3 Abs. 1 BPolG um Untergliederungen der Bundespolizei.

⁵⁸² Einige Autoren sehen die Wasserschutzpolizei als selbständigen Polizeizweig neben Bereitschafts-, Kriminal- und Schutzpolizei, z.B.: O. Rumpf, in: NVwZ, 1990, H. 4, S. 315 (315). Dagegen spricht schon der Wortlaut: Wasserschutzpolizei. So auch: H. Groß, in: APuZ, 2008, H. 48, S. 20 (22).

⁵⁸³ R. Rupprecht, Polizeilexikon, Heidelberg, 1986, S. 190.

⁵⁸⁴ Durch Bundesgesetz vom 30. Juni 2005 in Bundespolizei umbenannt. BGBl. I, 2005, S. 1818 ff.

⁵⁸⁵ § 2 BGS i.d.F.v. 16. März 1951, BGBl. I, 1951, S. 201.

⁵⁸⁶ Verordnung vom 15. November 1945, GVBl. 1946, S. 217 ff.

gesetz in den Art. 34 ff POG.⁵⁸⁷ Diese Institution blieb auch mit Dienstaufnahme des Bundesgrenzschutzes bestehen. Gegliedert war die Bayerische Grenzpolizei in ein Grenzpolizeipräsidium, dem 18 Grenzpolizeiinspektionen mit insgesamt 95 Grenzpolizeistationen nachgeordnet waren. 1985 versahen neben etwa 2.800 Polizeivollzugsbeamten 400 zivile Beschäftigte dort ihren Dienst.⁵⁸⁸ Wegen des Beitritts von Österreich zum Schengener Vertragswerk⁵⁸⁹ am 28. April 1995, verbunden mit der Einstellung der Grenzkontrollen an der Deutsch-Österreichischen Grenze, besiegelte das bayerische Gesetz zur Eingliederung der Bayerischen Grenzpolizei in die Bayerische Landespolizei vom 26. Juli 1997⁵⁹⁰ das Ende jener bis dahin einmaligen Einrichtung. Gleichwohl nimmt die Bayerische Staatliche Polizei immer noch grenzpolizeiliche Tätigkeiten wahr, jedoch auf den Verkehrsflughafen Nürnberg beschränkt.⁵⁹¹ Außer Bayern führen sonst lediglich Bremen⁵⁹² und Hamburg⁵⁹³ grenzpolizeiliche Aufgaben durch – letztere aber nicht mit einer eigenen Grenzpolizei sondern mit ihren Wasserschutzpolizeien.⁵⁹⁴

1. Praktische Zusammenarbeitsformen

Darauf aufbauend schließt sich die Frage an, wie eine Kooperation zwischen Bundespolizei und Schutzpolizeien der Länder im grenzpolizeilichen Aufgabenbereich funktioniert. Die Öffentlichkeit hat hier vor allem von der Existenz gemeinsamer Diensteinheiten aber auch gemeinschaftlichen Einsätzen Kenntnis. Bekannte Beispiele für derartige Einrichtungen stellen seit Mitte 2004 die Bürogemeinschaft Padborg – bestehend aus der Polizei und dem Zoll des Königreichs Dänemark, der Bundespolizei, der Landespolizei Schleswig-Holstein (vertreten durch die Polizeidirektion Flensburg) und der Bundeszollverwaltung⁵⁹⁵ – sowie ab dem 17. Dezember 2007 das Gemeinsame Zentrum der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit (GZ) – involviert: Polizei der Tschechischen Republik, Bundespolizei, Bayerische Polizei und Zoll – mit Sitz in Schwandorf⁵⁹⁶ dar. Beide Dienststellen bieten einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch für Polizei- und Zollbehörden, beispielsweise bei Dokumenten-

⁵⁸⁷ GVBl. 1952, S. 285 ff.

⁵⁸⁸ G. M. Köhler, in: BayVBl., 1985, S. 677.

⁵⁸⁹ Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). BGBl. II, 1993, S. 1010 ff.

⁵⁹⁰ GVBl, S. 342 ff.

⁵⁹¹ § 1 Abs. 1 S. 1 des Verwaltungsabkommens zwischen dem Bundesminister des Inneren und der Bayerischen Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 17. April 2008. Bekanntmachung im Bundesanzeiger, 2008, Nr. 61, S. 1448.

⁵⁹² MBIBGS Nr. 22/73, S. 313 f.

⁵⁹³ MBIBGS, Nr. 5/74, S. 75 f.

⁵⁹⁴ G. M. Köhler, S. 673, Fn. 7 a.E..

⁵⁹⁵ Polizeidirektion Flensburg: Kriminalitätsjahresbericht 2007, 2007, S. 33.

⁵⁹⁶ Gemeinsames Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Schwandorf und im tschechischen Petrovice hat Betrieb aufgenommen, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren, 17. Dezember 2007. J. Dyllick / E. Lörincz / R. Neubauer, in: LKV, 2010, S. 481 (484).

überprüfungen, Halterfeststellungen, Personen- und Sachfahndungen sowie Wohnsitzüberprüfungen, an.⁵⁹⁷

Bezüglich realer Einsatztaktik betreiben Bundespolizei und Bayerische Landespolizei im Grenzraum u.a. gemeinsame Kontrollstellen, so zum Beispiel am 27. Februar 2007, als bei einer solchen Kontrollaktion mit der Verkehrspolizei Hof ein Einbrechertrio festgenommen wurde.⁵⁹⁸

2. Verwaltungsabkommen

a. Begriffserklärung/Definition

Für viele Bereiche dieser Kooperationen bestehen Verwaltungsabkommen als Grundlage. Wofür steht nun die Begrifflichkeit Verwaltungsabkommen? Zusammen mit den sogenannte Staatsverträgen handelt es sich innerhalb des kooperativen Föderalismus um eine Form des als solchen bezeichneten föderativen Vertragsrechts, welches Bund und Ländern – aber auch den Landesregierungen untereinander – die Möglichkeit einräumt, verbindliche Regelungen zu schaffen.⁵⁹⁹ Zur Differenzierung im Einzelfall ist entscheidend, ob die vertragsgegenständliche Materie dem Zustimmungsvorbehalt eines der beteiligten Parlamente unterliegt (dann Staatsvertrag) oder nicht (in diesem Fall Verwaltungsabkommen).⁶⁰⁰

b. Beispiel: das Verwaltungsabkommen (VerwAbk) Südgrenze

Vorliegend soll das zwischen dem Bundesministerium des Inneren und der Bayerischen Staatsregierung geschlossene Verwaltungsabkommen über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 17. April 2008⁶⁰¹ Prüfungsgegenstand sein.

3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für die Sachmaterie Grenzschutz

Schon die Fassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949⁶⁰² wies dem Bundesgesetzgeber in den Art. 71 i.V.m. 73 Nr. 5 a.E. GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über den Grenzschutz zu.

Art. 87 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG liefert hierzu die spiegelbildliche Verwaltungskompetenz, entsprechend notwendige Bundesgrenzschutzbehörden als Bestandteil der bundeseigenen Verwaltung einzurichten.

⁵⁹⁷ Polizeidirektion Flensburg: Kriminalitätsjahresbericht 2007, 2007, S. 33.

⁵⁹⁸ Pressemitteilung der PD Hof a.d.S., 27. Februar 2007. Unter: <http://www.polizei.bayern.de/oberfranken/hof>. Abfrage vom 7. Mai 2008.

⁵⁹⁹ E. Schulz / S. Tollich, in: NVwZ, 2010, S. 1338 (1339).

⁶⁰⁰ M. Schladebach, in: VerwArch, Bd. 98, 2007, S. 238 (243).

⁶⁰¹ Bekanntgemacht im Bundesanzeiger, 2008, Nr. 61, S. 1448 f.

⁶⁰² BGBl. I, 1949, S. 1 ff.

Allerdings unterhielt der Freistaat Bayern – beruhend auf einer Verordnung der US-Besatzungsmacht – schon ab dem 1. März 1946 eine eigene Grenzpolizei. 1952 schrieb Bayern jene Staatspraxis sogar in Art. 34 ff POG⁶⁰³ fest.

Auf Grund der fehlenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder für diese Materie jedoch in verfassungswidriger Weise.

Trotzdem kam es in der Folgezeit zu drei zwischen der Bundes- und der Bayerischen Staatsregierung abgeschlossenen Verwaltungsabkommen in vorgenannter Problematik.⁶⁰⁴ Bedeutung entfaltet dabei primär die Vereinbarung in § 1 Abs. 1 S. 1 VerwAbk 1975 – wonach der Freistaat Bayern (abweichend von § 2 Nr. 2 BGS) die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an den in Bayern zugelassenen Grenzübergangsstellen wahrnimmt. Hinzu kommt § 1 Abs. 2 VerwAbk, welcher der Bayerischen Grenzpolizei an der deutsch-österreichischen und deutsch-schweizerischen Grenze die Zuständigkeit für die polizeiliche Grenzüberwachung gewährt. Beide Punkte verletzen den Grundsatz, dass Kompetenzen nicht abgegeben werden dürfen.

Während die erste Regelung wegen des Schengenbeitritts⁶⁰⁵ von Österreich, der Schweiz und der Tschechischen Republik außer Kraft trat, wurde die zweite Vereinbarung mittels Verwaltungsabkommen 2008 aufgehoben. Hierdurch existiert jetzt zwar hinsichtlich der Aufgabe Grenzpolizei in weiten Teilen – zum ersten Mal seit 1949 – eine grundgesetzkonforme Verwaltungspraxis. Nicht so hingegen an den in Bayern gelegenen Verkehrsflughäfen Augsburg und Nürnberg, an denen auch gemäß dem neugefassten § 1 Abs. 1 S. 1 VerwAbk 2008 weiterhin die Bayerische (Grenz)Polizei die Kontrolle des grenzüberschreitenden Flugverkehrs durchführt (Augsburg: Polizeiinspektion Augsburg 3 / Flughafenwache bzw. Nürnberg: Polizeiinspektion Nürnberg-Flughafen).

II. Zusammenarbeit im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich

Der Bahnpolizei fallen gemäß § 3 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 7 BPolG im präventiven⁶⁰⁶ Aufgabengebiet hauptsächlich zwei Aufträge zu: Zum einen die Abwehr der Gefahrensituationen, die – räumlich beschränkt auf das Gebiet der Bahnanlagen – den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen. Zum an-

⁶⁰³ POG i.d.F.v. 28. Oktober 1952. GVBl. 1952, S. 285 ff.

⁶⁰⁴ Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesregierung und der Bayerischen Staatsregierung über die Ausübung der Passnachsicht im Lande Bayern vom 11. bzw. 20. Februar 1953, über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 3. Juli 1975 (MBIBGS Nr. 16/75, S. 282 f) – geändert durch Verwaltungsabkommen vom 9. bzw. 18. Dezember 1991 (MBIBGS 1992, Nr. 1, S. 1 f) – und letztmalig vom 17. April 2008 (vgl. Fn 571).

⁶⁰⁵ Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), BGBl. 1993, II, S. 1010 ff.

⁶⁰⁶ Weitere Zuständigkeiten: Schutz privater Rechte gemäß § 1 Abs. 4 BPolG, Strafverfolgung nach §§ 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, Abs. 2 S. 1 BPolG i.V.m. § 163 Abs. 1 S. 1 StPO und Erforschung bzw. Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, §§ 13 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 2 S. 1 BPolG i.V.m. §§ 53 Abs. 1 S. 1, 2 OWiG.

deren, Gefährdungen – welche beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen – abzuwehren. Geschichtlich gesehen liegt ihr Anfang in der Inbetriebnahme der allerersten deutschen Eisenbahnlinie auf der Strecke von Nürnberg nach Fürth – betreiben von der königlich-privilegierten-Ludwigs-Eisenbahngesellschaft – am 7. Dezember 1835.⁶⁰⁷ Gesetzeskraft erhielt das Bahnpolizeiwesen erstmals in Gestalt des Preußischen Gesetzes über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. November 1838.⁶⁰⁸ Es folgte – vorerst für den Geltungsbereich des Norddeutschen Bundes – das „Bahnpolizei-Reglement für die Eisenbahnen Deutschlands“ vom 3. Juli 1870,⁶⁰⁹ auf Grund von Art. 43 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871⁶¹⁰ mit Wirkung vom 1. Januar 1872 auf das Reichsgebiet ausgedehnt.⁶¹¹ Als Paradigmenwechsel von der zur Zeit des Deutschen Kaiserreichs bestehenden Verfassungslage deklarierte die Weimarer Reichsverfassung von 1919 in ihrem Art. 89 das bislang zur Verwaltung der Länder gehörende Eisenbahnwesen zur Reichsangelegenheit.⁶¹² Was das Personal anbelangt, kreierte die junge Republik den 1.600 Bedienstete umfassenden sogenannte Streifdienst als Schutzorgan – ab 1938 unter dem Namen Bahnschutzpolizei, ergänzt durch einen sogenannte Fahndungsdienst in Stärke von ca. 120 Mann und unterstützt von nebenamtlich tätigen Freiwilligen, zusammengefasst im Bahnschutzdienst.⁶¹³ Bezüglich der weiteren Organisationsentwicklung sei auf die Darstellungen unter § 3 verwiesen.

1. Praktische Zusammenarbeitsformen

Als Obergruppen lassen sich hierbei außer den von beiden Parteien betriebenen Dienststellen gemeinsame Einsatzunternehmungen anführen. Beispielhaft für den ersten Bereich sei vorliegend die am Hamburger Hauptbahnhof 2001 in Betrieb genommene und 2006 neu gebaute Gemeinsame Sicherheitswache⁶¹⁴ von Bundespolizei, Polizei Hamburg und DB Sicherheit genannt. Im Einsatzbereich sind unter anderen gemeinsame Fahndungsaktionen zu nennen, so zum Beispiel die Fahndungswochen von Bundespolizei und Polizei Baden-Württemberg entlang der Rheinschiene im Jahre 2007.⁶¹⁵

⁶⁰⁷ Y. Schäling, in: DÖV, 2006, S. 295.

⁶⁰⁸ Preuß. GS, S. 505 ff.

⁶⁰⁹ BGBl. 1870, S. 461 ff.

⁶¹⁰ BGBl. 1871, S. 63 ff.

⁶¹¹ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 4. Aufl., Hilden, 2002, § 3 Rn. 3.

⁶¹² Y. Schäling, in: DÖV, 2006, S. 295 ff.

⁶¹³ W. Hecker, in: NVwZ, 1998, S. 707 (707).

⁶¹⁴ Neue Sicherheitswache am Hamburger Hauptbahnhof fertig gestellt unter: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-2006>, Abfrage vom 15. März 2010.

⁶¹⁵ Pressemitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 18. Juli 2007.

2. Sicherheitskooperationsabkommen (SiKo)

Am bekanntesten dürften jedoch die sogenannten Sicherheitskooperationen sein, mit denen sich vorliegender Unterabschnitt befasst.

a. Begriffserklärung/Definition

Terminologisch umfassen derartige Zusammenarbeitsformen Vereinbarungen zwischen mehreren Innenressorts von Bund und Ländern, das Zusammenwirken ihrer Polizeikräfte an markanten Brennpunkten eines räumlich beschränkten Gebietes – regelmäßig Problemviertel einer Großstadt (meist Hauptbahnhöfe und deren Umgehung) – zu optimieren. Ziel des Ganzen ist die objektive Sicherheitslage nachhaltig zu verbessern. In subjektiver Hinsicht bezweckt insbesondere die dadurch visuell wahrnehmbare Erhöhung des Streifendienstes⁶¹⁶ das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung aufzuwerten. Der gedanklicher Ursprung hierfür war die vom Chef der New Yorker Polizei William Bratton vor dem Hintergrund der sogenannte „broken-window“-Theorie entwickelte „zero-tolerance“-Strategie. Besagtes Konzept aufgreifend, präsentierte der damalige Bundesinnenminister Manfred Kanther – nach einem vorherigen Rundschreiben⁶¹⁷ an seine Länderkollegen – erstmals anlässlich einer Klausurtagung der Innenminister der unionsgeführten Ländern in Bad Godesberg am 27. Oktober 1997 seine Idee der sogenannte „Aktion Sicherheitsnetz“. Die Innenministerkonferenz billigte⁶¹⁸ jenes in ihrer Sitzung vom 2. Januar 1998 grundsätzlich. In der Folgezeit wurden verschiedene solche Abkommen⁶¹⁹ abgeschlossen.⁶²⁰

b. Beispiel: Siko Berlin vom 30. Juni 1999 (SiKo Bln)

Exemplarisch sei die Vereinbarung⁶²¹ zwischen dem BMI und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin vom 30. Juni 1999 vorgestellt. Die darin aufgenommenen Instrumentarien beinhalten eine besseren Informationsvernetzung, abgestimmte Einsatzschwerpunkte (Art. 7) und die Installation von gemeinsamen Koordinierungs- (Art. 5) und Leitstellen (Art. 9) neben Ermittlungsgruppen (Art. 6) vor. Sie soll hier näher untersucht werden.

3. Rechtsgrundlagen

Aus Art. 8 Abs. 2 i.V.m. 9 Abs. 1 SiKo Bln folgt, dass das Sicherheitskooperationsabkommen vorrangig die Aufgabengebiete Bahn- und Objektschutzpolizei

⁶¹⁶ [Http://www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de), Abfrage vom 27. August 2008.

⁶¹⁷ M. Kant / N. Pütter, in: CILIP, 1998, S. 1.

⁶¹⁸ IMK-Beschluss vom 2. Februar 1998, S. 3.

⁶¹⁹ U.a. mit Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 1 Rn. 216.

⁶²⁰ A. Peilert, in: M.H.W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch, 2010, S. 1459 f.

⁶²¹ Konkretisiert durch die Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der Berliner Polizei mit der Bundespolizei vom 26. April 2006.

regelt. Nachdem letzteres der Unterabschnitt § 15 B IV bearbeitet, liegt der Schwerpunkt hier bei der Bahnpolizei. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte sind dabei die Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 lit. a bzw. 87 lit. e Abs. 1 S. 1 GG, wodurch dem Bund sowohl die (Annex)Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz für das Bahnpolizeiwesen zusteht.⁶²² Erklärte das Eisenbahnrecht noch bis zum 31. März 1992 die Hauptverwaltung der Bundesbahn für zuständig⁶²³, übertrug⁶²⁴ der Bundestag vorgenannte Tätigkeit zum 1. April 1992⁶²⁵ an den damaligen Bundesgrenzschutz zur Kompensation obsoleter Tätigkeitsgebiete an der innerdeutschen Grenze gepaart mit Wirtschaftlichkeitserwägungen. Das BVerfG – wegen einer abstrakten Normenkontrollklage des Landes Nordrhein-Westfalen – damit befasst, bewertete⁶²⁶ diesen Gesetzgebungsakt als verfassungskonform. Daher stehen Aufgaben und Befugnisse der Bahnpolizei in den §§ 3, 1 Abs. 7 bzw. §§ 14 ff BPolG. Der Vertragspartner – der Polizeipräsident in Berlin mit seinen Behörden und Dienststellen – obliegt die Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Erforschung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und der Schutz privater Rechte im Land Berlin, siehe Art. 30 HS 1, 70 Abs. 1 HS 1 GG i.V.m. §§ 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 2–4 i.V.m. 6 ASOG Bln⁶²⁷. Auf dem Gebiet der Bahnanlagen⁶²⁸ bleibt zwar gem. § 1 Abs. 7 BPolG die Aufgabenzuweisung der Berliner Polizei unberührt. Betrifft die abzuwehrende Gefahr bzw. die zu verfolgende Straftat hingegen einen Bahnbenutzer, die Anlagen oder den Betrieb der Bahn, dann überlagert die sonderpolizeiliche Zuständigkeit der Bundespolizei die ihrer Kollegen aus Berlin.⁶²⁹ Fraglich ist jetzt, inwiefern die Vertragsparteien eine Vereinbarung wie die prüfungsgegenständliche im bahnpolizeilichen Zuständigkeitsbereich treffen durften.

4. Verfassungsmäßigkeit

Art. 1 Abs. 3 S. 1 SiKo Bln erklärt zur Grundlage für die Kooperation die existenten Polizeigesetze der Partner, also BPolG, BKAG und ASOG Bln. Davon erfasst werden aber jedoch lediglich die Aktionen selber – etwa ein gemeinsamer

⁶²² BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998 – 2 BvF 3/92 in NVwZ, 1998, S. 495.

⁶²³ Erlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 24. August 1951 in Nds. MinBl. 1952, S. 85 f. § 55 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vom 8. Mai 1967, zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. März 2008 (BGBl. I, S. 467 ff).

⁶²⁴ Sogenannte Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992, BGBl. I, S. 178 ff.

⁶²⁵ Im Beitrittsgebiet oblag besagte Aufgabe dem BGS bereits zum 3. Oktober 1990. Art. 13 Abs. 2 Anlg. I Kap. XI Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 6 Einigungsvertrag vom 31. August 1990 i.V.m. Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990.

⁶²⁶ Fn. 602. So auch *F. Schreiber* in: DVBl., 1992, S. 589 ff. A. A.: *W. Hecker*, in: NVwZ, 1998, H. 7, S. 707 ff und *H.-J. Papier*, in: DVBl., 1992, S. 1 ff.

⁶²⁷ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) vom 14. April 1992, zuletzt geändert durch Artikel V des Gesetzes über das öffentliche Glücksspiel vom 15. Dezember 2007 (GVBl., S. 604).

⁶²⁸ Zum Begriff der Bahnanlagen: § 4 Abs. 1 EBO.

⁶²⁹ Siehe amtliche Begründung zu § 1 Abs. 7 BGS in BR-Drs 481 / 94.

Streifeneinsatz im Bahnhofsbereich (Art. 8 Abs. 2 SiKo Bln). Dagegen resultiert das Recht, ein Werk entsprechend dem Gegebenen abschließen zu dürfen, aus der Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten als Ausfluss⁶³⁰ aus dem Bundesstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 a.E. GG.⁶³¹

a. Verletzt Art. 3 SiKo Bln den Gesetzesvorbehalt?

Hierbei fällt zuerst Art. 3 SiKo Bln auf, welcher für die weitere Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Beteiligten auf den Erlasswege verweist. Ist dies mit dem Vorbehalt des Gesetzes in Einklang zu bringen, nachdem hoheitliches Agieren in den von der Rechtsprechung des BVerfG herausgearbeiteten grundlegenden Fällen ein Parlamentsgesetz benötigt?⁶³² Die Konkretisierung eines rein polizeiinternen Zusammenwirkens stellt demgegenüber weder eine grundrechtsrelevante Tätigkeit noch einen vergleichbaren organisatorischer Gesetzesvorbehalt dar.⁶³³ Der Gesetzesvorbehalt ist also nicht verletzt.

b. Installieren Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 SiKo Bln Erscheinungsformen der Mischverwaltung?

Mischverwaltung untersagt 1.) die Verknüpfung von Bundes- und Landesverwaltung und 2.) die Gewährung von Mitwirkungsbefugnissen an Behörden einer anderen juristischen Person des Öffentlichen Rechts für die Wahrnehmung von eigenen Verwaltungsaufgaben.⁶³⁴ Die auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 SiKo Bln gegründete Gemeinsame Koordinierungsstelle (KOST) ist organisationstechnisch beim Berliner LKA 121 angegliedert. Damit kann – ebenso wie in der Einberufung von Gemeinsamen Ermittlungsgruppen – schon deshalb keine Mischverwaltung erkannt werden, weil hierdurch keine Veränderung der Unterstellungsverhältnisse erfolgte. Eine Mischverwaltung ist konsequenterweise abzulehnen.

c. Umgeht Art. 8 Abs. 2 das Mischverwaltungsverbot?

Bestreifen Beamte von Bundespolizei und Berliner Polizei zusammen das Gelände eines Bahnhofes, gehen hiermit keine Veränderungen der ursprünglichen Zuständigkeiten einher. Dies deswegen, weil jeder Beamte seine Polizeibefugnisse ausschließlich in seinem Zuständigkeitsbereich anwendet. Mischverwaltung ist folglich zu verneinen.

⁶³⁰ W. K. Göhner / R. Mast in: LKV, 2009, S. 65 (66).

⁶³¹ BVerfGE 92, 203 (230).

⁶³² BVerfGE 98, 215 (251).

⁶³³ H. Jarass in: H. Jarras / B. Pieroth, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 46 und 51.

⁶³⁴ M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl., 2001, S. 161 (164).

III. Zusammenarbeit der Flughafenpolizeien

Diesem Oberbegriff unterfallen – ähnlich wie bei der Grenzpolizei – diejenigen Polizeibehörden und -dienststellen der Polizeien der Länder⁶³⁵ bzw. der Bundespolizei⁶³⁶, zu deren Tätigkeitsschwerpunkten außer der Erledigung der allgemeinpolizeilichen Aufgaben auf dem jeweiligen Flugplatzgelände einschließlich der nahen Umgebung (Länderpolizeien) der Schutz des zivilen⁶³⁷ Luftverkehrs vor Angriffen (Bundespolizei) gehören. Im Unterschied zu den bisher behandelten Schutzpolizeizweigen ist in diesem Fall keine separate Organisation vorzufinden. Der Grund hierfür ist historisch bedingt. Zwar weist das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr zu, woraus eine Annexkompetenz für das Luftsicherheitsrecht hergeleitet wird.⁶³⁸ Spiegelbildlich dazu erklärt Art. 87 lit. d Abs. 1 S. 1 GG diesen Sachbereich zur Bundeseigenverwaltung. Daraus resultierend verbliebe für die Länderflughafenpolizeien unter Bezugnahme auf die Grundregel der Art. 30, 70 Abs. 1, 83 GG nur die allgemeine Polizeizuständigkeit. Nun bestimmte aber die Vorschrift des § 31 Abs. 2 Nr. 19 S. 1 LuftVG⁶³⁹ a.F. die Luftsicherheit zum Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung, und erweiterte vor dem Hintergrund von Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG dadurch den Aufgabenzuschnitt der Flughafenpolizeien der Ländern. Deswegen unterhielt das Bundesinnenministerium an den Verkehrsflughäfen keine Polizeieinrichtungen. Erst im Zuge des Aufgabenübertragungsgesetzes⁶⁴⁰ machten die Landesre-

⁶³⁵ Beispielsweise die Polizeidirektion Flughafen München (Bayerische Polizei).

⁶³⁶ Polizeibehörden: Zum Beispiel die Bundespolizeidirektion Flughafen Frankfurt a.M.

Polizeidienststellen: Zum Beispiel die Bundespolizeiinspektion Flughafen München.

⁶³⁷ Die Absicherung militärischer Flugplätze ist Aufgabe des am 26. Juli 2006 gegründeten Objektschutzregiments der Luftwaffe „Friesland“. – Für die Frage der Zulässigkeit der Übertragung weiterer Sicherheitsaufgaben im Inneren auf die Bundeswehr: *H. Jochum* in: *JuS*, 2006, S. 511 ff. Unter: <http://www.luftwaffe.de> Abfrage vom 24. März 2010.

⁶³⁸ BVerfGE 8, 143 (150) = NJW, 1959, 29.

⁶³⁹ Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 1. August 1922, in der Fassung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I, S. 698 ff), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. August 2009 (BGBl. I, S. 2942 ff). § 31 Abs. 2 Nr. 19 S. 1 LuftVG a.F. lautete: *Die Länder führen nachstehende Aufgaben dieses Gesetzes im Auftrage des Bundes aus: (...) 19. den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d)*. Mit Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes vom 11. Januar 2005 (BGBl. I, S. 78 ff), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2424), am 15. Januar 2005 ersetzt § 16 Abs. 3 LuftSiG die bisherige Rechtsgrundlage. – § 16 Abs. 3 LuftSiG: *Im Übrigen können die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nach diesem Gesetz in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, wenn dies zur Gewährleistung der bundeseinheitlichen Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlich ist. In den Fällen des Satzes 2 werden die Aufgaben von der vom Bundesministerium des Innern bestimmten Bundesbehörde wahrgenommen.* – Neu daran ist, dass der Bund fortan selbst bei fehlendem Antrag eines Landes die Aufgabe Luftsicherheit als Bundeseigenverwaltung wahrnehmen kann.

⁶⁴⁰ Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992, BGBl. I, S. 178 ff.

gierungen von dem in § 31 Abs. 2 Nr. 19 S. 2 LuftVG a.F.⁶⁴¹ ihnen eingeräumten Rückübertragungsrecht Gebrauch. Diese Rechtslage umsetzend wurden im Geschäftsbereich des Bundesgrenzschutzes zum 1. April 1992 Flughafenpolizeien eingerichtet. Die entsprechenden Länderflughafenpolizeien bleiben erhalten, allerdings dezimiert auf die Erledigung allgemeiner Polizeiaufgaben.

1. Praktische Zusammenarbeitsformen

Auch im Bereich der Flughafenpolizei arbeiten die Polizei von Bund und Ländern zusammen. Angefangen auf konzeptioneller Ebene hat das Bundesministerium des Inneren den sogenannte Rahmenplan Luftsicherheit (BRAS⁶⁴² 190) als Verwaltungsvorschrift gemäß Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG unter Beteiligung der jeweiligen Landesminister und -senatoren über den Bundesrat erlassen. Auf der nächsten Stufe, der gemeinschaftlichen Institutionen, seien vorliegend primär die bereits 1992 in Dienst gestellte Gemeinsame Einsatzzentrale von der Bundespolizeiinspektion Flughafen München und der Polizeidirektion Flughafen München sowie die 2008 eröffnete Gemeinsame Flughafenpolizeiwache⁶⁴³ von Bundespolizei und Hamburger Polizei angesprochen.

2. Kooperationsverträge im Diensthundewesen

Beispielhaft erörtert sei in diesem Zusammenhang die seitens der Polizeibehörden am Flughafen München abgeschlossene Kooperationsvereinbarung über das Sprengstoffdiensthundewesen.

a. Begriffserklärung Kooperationsvertrag

Hinsichtlich des Begriffs des Kooperationsvertrages sei auf die oben unter § 15 B II 2 a gemachten Erklärungen hingewiesen.

b. Einweisung in das polizeiliche Diensthundewesen

Diensthunde, das sind von den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben auf der Grundlage eines einheitlichen Tauglichkeitsüberprüfungsverfahrens ausgewählte⁶⁴⁴, beschaffte⁶⁴⁵ und für dienstliche Belange zentral ausgebilde-

⁶⁴¹ Wortlaut von § 31 Abs. 2 Nr. 19 S. 2 LuftVG a.F.: *Auf Antrag eines Landes kann der Bund diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung ausführen. In diesem Falle werden die Aufgaben von der vom Bundesministerium des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen; § 29c Abs. 1 Satz 3 bleibt unberührt.*

⁶⁴² BRAS = Abkürzung für Bestimmungen, Richtlinien, Anweisungen und Sammlungen von Katalogen und Nachschlagewerken.

⁶⁴³ Hamburg: Bundesweit erste gemeinsame Flughafen-Polizeiwache eröffnet. Pressemitteilung der Behörde für Inneres vom 8. Dezember 2008. Unter: <http://www.hamburg.de/innenbehoerde>. Abfrage vom 15. März 2010.

⁶⁴⁴ Anlagen 3 und 10 zu Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): BRAS 171 – Das Diensthundewesen der Bundespolizei. Berlin, Ausgabe 1998.

⁶⁴⁵ Punkt 6 BRAS 171 i.V.m. Anlagen 2 und 3 zur BRAS 171.

te⁶⁴⁶ bzw. im polizeilichen Einsatz von einem Polizeivollzugsbeamten als Diensthundeführer geführte⁶⁴⁷ Hunde. Neben dem klassischen Schutzhund gibt es Leichen-, Rauschgift-, und Sprengstoffsuchhunde.⁶⁴⁸ Kommt es zum Vorgehen gegen Personen mit einem Polizeihund, dann ist er als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt i.S.d. § 2 Abs. 3 UZwG⁶⁴⁹ (bzw. der äquivalenten Ländervorschrift⁶⁵⁰) zu qualifizieren.

c. Beispiel: Kooperationsvereinbarung über das Diensthundewesen am Flughafen München vom 28. März 2000

Warum stellten nun aber sowohl die Polizei des Bundes als auch die Bayerische Landespolizei am Flughafen München jeweils eine eigene Diensthundegruppe⁶⁵¹ auf – bzw. schlossen ein Abkommen über die Kooperation dieser Einheiten ab? An nicht militärischen Flughäfen beauftragt § 4 BPolG die Bundespolizei mit dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs gemäß § 5 des LuftSiG – unter der Voraussetzung, dass bis zum 14. Januar 2005 ein Antrag der zuständigen Landesregierung i.S.d. § 31 Abs. 2 Nr. 19 S. 1 LuftVG a.F. vorlag oder zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Standards dies angezeigt ist, §§ 16 Abs. 3 S. 2, 3 LuftSiG. Wegen des sonderpolizeilichen Charakters⁶⁵² der Bundespolizei unterliegen dessen sachliche Zuständigkeiten immer einer räumlichen Beschränkung, § 1 Abs. 7 BPolG. Die Vorgängernorm des § 4 S. 2 BGSg sah hierfür das Flugplatzgelände vor. Dem novellierten § 4 BPolG fehlt eine derartige Passage, er verweist stattdessen auf § 5 LuftSiG. Dogmatisch betrachtet stellt dieser eine Befugnisnorm dar – was bereits aus seiner systematischen Stellung im zweiten Abschnitt, überschrieben mit Sicherheitsmaßnahmen folgt. Eine der abgelösten Fassung des § 4 S. 2 BGSg nahezu inhaltsgleiche Zuständigkeitsbegrenzung beinhaltet hingegen in § 16 Abs. 1 S. 1 LuftSiG. Dessen Wortlaut erwähnt jedoch lediglich die Aufgaben nach § 2 LuftSiG, welche § 4 BPolG der Bundespolizei nicht ausdrücklich zuweist. Wäre dem zu folgen, käme es zu einer unnatürlichen Aufspaltung der luftsicherheitsrechtlichen Zuständigkeiten an zivilen Flughäfen. Während dann nämlich im sogenannten nicht allgemein zugängli-

⁶⁴⁶ Punkt 12 BRAS 171 i.V.m. Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): BRAS 172 – Prüfungsordnung für Diensthunde der Bundespolizei, Berlin, Ausgabe 1998.

⁶⁴⁷ Punkt 2 BRAS 171.

⁶⁴⁸ V. Holtmann, in: M.H.W. Möllers, Wörterbuch, 2010, S. 388.

⁶⁴⁹ Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vom 10. März 1961 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 28 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407).

⁶⁵⁰ Beispielsweise Art. 61 Abs. 3 PAG.

⁶⁵¹ Während die Diensthundegruppe der Bundespolizei aufbauorganisatorisch beim Inspektionsbereich II der Bundespolizeiinspektion Flughafen München angesiedelt ist, untersteht die Bayerische Diensthundestaffel der Polizeiinspektion Zentrale Dienste im Geschäftsbereich der Polizeidirektion Flughafen München.

⁶⁵² BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998 – 2 BvF 3/92 = NVwZ, 1998, S. 495.

chen Bereich sowie im sogenannte sicherheitsempfindlichen Bereich (Critical Part) die originäre Zuständigkeit der Bundespolizei aus §§ 1 Abs. 2 Var. 1, 4, 1 Abs. 7 BPolG i.V.m. § 5 LuftSiG eingreift, würde die Aufrechterhaltung der Luftsicherheit im sogenannte allgemein zugänglichen Bereich in das Aufgabenspektrum der Länderpolizeien hineinfallen. Eine solche Konzeption wäre nicht sinnvoll, weshalb § 4 BPolG grammatisch so auszulegen ist, dass wegen eines redaktionellen Versehens § 2 LuftSiG dort vergessen wurde. Somit entspricht § 16 Abs. 1 S. 1 LuftSiG der räumlichen Begrenzung der sachlichen Zuständigkeit im Sinne des § 1 Abs. 7 BPolG. Außerhalb des Flugplatzgeländes umfasst die allgemeine Aufgabenzuweisung der Landespolizei – in der vorliegenden Konstellation der Polizeidirektion Flughafen München – außerdem die Abwehr von Angriffen auf den Luftverkehr.⁶⁵³ Dieses Nebeneinander von Sicherheitsaufgaben unterschiedlicher Polizeibehörden bzw. -dienststellen verschiedener Rechtsträger bedingt die Erforderlichkeit, zwei Sprengstoffdiensthundegruppen vorzuhalten. In dieser Situation ist es – letztlich vor dem Hintergrund angespannter Haushalte und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁶⁵⁴ – vorteilhaft, mittels eines Kooperationsabkommens beidseitig Kosten einzusparen.

3. Rechtsgrundlagen

Hauptbestandteil des konkret prüfungsgegenständlichen Vertragswerks ist eine Festlegung der Dienstzeiten (Punkt 3 der Kooperationsvereinbarung über das Diensthundewesen vom 28. März 2000). Danach haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, im zweitägigen Wechsel tagsüber mindestens eine(n) Sprengstoffdiensthundeführer(in) – einschließlich Sprengstoffsuchhund – bereitzuhalten, die bzw. der dann sämtliche am Flughafen München anfallenden Einsätze – unabhängig vom originären Zuständigkeitsbereich – abarbeitet.

Hierbei kann es zu Einsatzlagen kommen, bei denen Kontroll- und Streifenbeamte der Bundespolizei während einer Bestreifung des sogenannte allgemein zugänglichen Bereiches in einem Fluggastabfertigungsgebäude (sogenannte Terminal) des Flughafen München ein nicht zuordenbares Gepäckstück entdecken. Eine Lautsprecherdurchsage des Inhalts, der Zustandsverantwortliche möge sofort seinen Koffer erreichen, verläuft in solchen Fällen regelmäßig erfolglos. Der inzwischen hinzugekommene Gruppenleiter beschließt dann, über die Gemeinsame Einsatzzentrale einen Sprengstoffsuchhund zur Absuche des Gepäckstücks nach Sprengstoffspuren anzufordern. Wenn an diesem Tag in Ausführung des Kooperationsabkommens ein Diensthundeführer der Bayerischen Polizei Dienst hat, wird er – am Einsatzort angekommen – die vom Einsatzleiter der Bundespolizei angeordnete Gepäckabsuche durchführen.

⁶⁵³ A. Borsdorff / C. Deyda, Luftsicherheitsgesetz, 2005, S. 25 ff.

⁶⁵⁴ § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I, S. 1284 ff), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2580 ff).

Problematisch ist diesbezüglich, ob eine derartige Absprache verfassungsrechtlich zulässig ist.

4. Verfassungsmäßigkeit

Prüfungsmaßstab sollen hierbei das Mischverwaltungsverbot, der Amtshilfegrundsatz und der Gesetzesvorbehalt sein.

a. Verbot der Mischverwaltung

Fraglich ist, ob Punkt 3 der Kooperationsvereinbarung über das Diensthundewesen vom 28. März 2000 das Mischverwaltungsverbot tangiert. Der Terminus Mischverwaltung ist zu definieren als die Verknüpfung von Bundes- und Landesverwaltung einerseits bzw. die Gewährung von Mitwirkungsbefugnissen an Behörden einer anderen juristischen Person des Öffentlichen Rechts für die Wahrnehmung von eigenen Verwaltungsaufgaben andererseits.⁶⁵⁵ Selbst in der Konstellation, dass ein Hundeführer der PI Zentrale Dienste mit seinem Hund für die Bundespolizei ein nicht zuordenbares Gepäckstück Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Sprengstoffartikel absucht, ändert dies nichts an den bisherigen Organisationsstrukturen. Der Dienstposten des betreffenden Diensthundeführers ist auch weiterhin bei der PD Flughafen München angesiedelt. Gleiches gilt selbstverständlich im umgekehrten Einsatzfall. Die erste Erscheinungsform einer Mischverwaltung, die Vermengung von Bundes- und Landesbehörden, ist demnach nicht einschlägig.

Eine andere Problematik ist es dagegen, inwiefern die Unterstellung des Diensthundeführers der Polizeiinspektion Zentrale Dienste unter die Weisungsbefugnis des Bundespolizei-Einsatzleiters die zweite Variante des Mischverwaltungsverbotes – die Gestattung von Einflussnahme durch den jeweilige anderen Rechtsträger auf die Ausführung von deren Verwaltungstätigkeiten – darstellt. Obwohl im Beispielsfall der Bundespolizist den landeseigenen Hundeführer anweist, das fragliche Gepäckstück unter Zuhilfenahme seines Diensthundes abzusuchen, bleibt es doch auf Grund der Gegebenheit, dass der Bundespolizei die luftsicherheitsspezifische Gefahrenabwehr im allgemein zugänglichen Bereich von Verkehrsflughäfen obliegt, eine Bundesaufgabe. Der Polizeiführer des Bundes erhält also keine Mitwirkungsbefugnisse bei der Erledigung einer Landesverwaltungsaufgabe.

Folglich ist eine Mischverwaltung nicht zu erkennen.

b. Grundsatz und Grenzen der Amtshilfe

Vielmehr könnte die im Kooperationsabkommen festgelegte Zusammenarbeitsweise die Prinzipien des Amtshilfegrundsatzes im Sinne des Art. 35 Abs. 1 GG

⁶⁵⁵ M. Büdenbender / H.-U. Erichsen, in: NWVBl., 2001, S. 161 (164).

überdehnen. Dazu müsste die dauerhafte gegenseitige Bereitstellung von Sprengstoffsuchhundeführern – inklusive Diensthunden – zunächst dem Amtshilfebegriff unterfallen. Unter Amtshilfe im Verwaltungsbereich ist die Vornahme von Handlungen rechtlicher oder tatsächlicher Art nach Ersuchen einer Behörde durch eine anderen Stelle der öffentlichen Verwaltung zur Unterstützung einer Amtshandlung der ersuchenden Verwaltungsstelle zu verstehen. Amtshilfe ist dabei stets auf ergänzende Hilfe begrenzt.⁶⁵⁶

Verwandte Rechtsinstitute stellen die Organleihe und die Vollzugshilfe dar. In der ersten Alternative agiert ein Organ eines Rechtsträgers im Aufgaben- und Kompetenzbereich einer fremden juristischen Person des öffentlichen Rechts, jedoch im eigenen Namen für eine gewisse Dauer⁶⁵⁷. Die Vollzugshilfe beschreibt den Akt der Vollziehung eines Verwaltungsaktes i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG – einem vorausgegangenem Hilfeersuchen nachkommend – durch eine Stelle, die nicht identisch mit der erlassenden Behörde ist.⁶⁵⁸ Bezogen auf den konkreten Sachverhalt scheidet zunächst die letztgenannte Vollzugshilfe aus. Schließlich erfüllt das Anforderungersuchen des Gruppenleiters in Richtung Bayerische Staatliche Polizei auf Grund fehlender Außenwirkung nicht den Verwaltungsaktbegriff. Gleichfalls nicht gegeben ist eine Amtshilfe, da das vorliegende Arrangement dauerhafter Natur ist und somit keinen Einzelfall darstellt.

Übrig bleibt die Organleihe, weil jene nicht auf Aushilfen im Einzelfall eingeschränkt ist.⁶⁵⁹ Diese erfordert zuerst eine Rechtsgrundlage, wodurch ein Tätigwerden des Landespolizei-Hundeführers im bundespolizeilichen Kompetenzbereich erlaubt wird. Diese stellt § 64 Abs. 1 Nr. 1 BPolG dar. Dessen Voraussetzungen liegen vor, sobald durch einen Landespolizeivollzugsbeamten nach einem vorausgegangenem Ersuchen Amtshandlung vorgenommen werden, die der Wahrnehmung von Bundespolizeiaufgaben dienen. In der oben (Seite 155) dargestellten Konstellation sucht ein Diensthundeführer der Bayerischen Landespolizei entsprechend der Entscheidung des Gruppenleiters ein nicht zuordenbares Gepäckstück nach Sprengstoffpartikeln ab, was gem. §§ 1 Abs. 2 Var. 1, 4 BPolG i.V.m. § 5 LuftSiG i.V.m. § 1 Abs. 7 BPolG eine Aufgabe der Bundespolizei ist.

Daraus resultierend wurde der Sprengstoffsuchhundeführer des Freistaates Bayern innerhalb der Rahmenbedingungen der Organleihe eingesetzt, weshalb der Grundsatz der Amtshilfe nicht einschlägig ist.

⁶⁵⁶ H. P. Bull, in: DÖV, 1979, S. S. 689 (692).

⁶⁵⁷ F.-L. Knemeyer, in: DÖV, 1988, S. 397 (401). BVerfGE 63, 1 (31); BVerwG = DÖV, 1976, S. 319.

⁶⁵⁸ F. Kopp / F. J. Kopp, in: BayVBl., 1994, S. 229 ff.

⁶⁵⁹ BVerfGE in DVBl., 1983, S. 539 (540).

c. Vorbehalt des Gesetzes

Noch offen ist die Frage, ob Punkt 3 der Kooperationsvereinbarung über das Diensthundewesen vom 28. März 2000 mit dem Gesetzesvorbehalt in Einklang steht. Dieser Grundsatz fordert, dass staatliches Agieren im grundrechtssensiblen Gebieten bzw. vergleichbare staatsorganisationsrechtliche Handlungen wie der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine Rechtsgrundlage zurückzuführen ist. Das prüfungsgegenständliche Kooperationsabkommen lässt aber die Grundrechte unangetastet. Zudem erfolgt keine Verschiebung von gesetzlichen Zuständigkeiten zu einem anderen Rechtsträger.

Somit wird der Vorbehalt des Gesetzes hier in keiner der beiden Alternativen tangiert.

IV. Zusammenarbeit im Aufgabenbereich Objektschutzpolizei

Zuletzt erfolgt noch eine Prüfung des Zusammenwirkens der Polizeien bei dem Schutz gefährdeter Objekte. Der Objektschutz umfasst alle Maßnahmen, die zur Verhinderung oder Abwehr von Angriffen gegen gefährdete Objekte getroffen werden.⁶⁶⁰ Der Regel aus den Art. 30, 70 Abs. 1 und 83 GG folgend vom Grunde her den Gliedstaaten. Als Bundeszuständigkeit verbleibt der Schutz bestimmter Bundesorgane, wofür der Bundesgrenzschutz (nunmehr die Bundespolizei) bereits seit seiner Aufstellung im Jahre 1951 verwendet wird. Hierbei führt der BGS vor allem Maßnahmen des Objektschutzes durch. Anfänglich bestand jedoch das Problem, dass es für diese Aufgabenwahrnehmung keine gesetzliche Rechtsgrundlage gab. So konnten die damaligen BGS-Beamten ihre Maßnahmen nur auf die sogenannten Jedermann-Rechte⁶⁶¹ stützen.⁶⁶² Mit der Neuregelung des Bundesgrenzschutzgesetzes⁶⁶³ im Jahre 1972 wurde dieser unbefriedigende Zustand durch eine gesetzliche Aufgabenzuweisung beendet. Gegenwärtig ist § 5 BPolG die einschlägige Rechtsgrundlage. Dieser sieht materiellen und formellen Kriterien vor. In materieller Hinsicht muss es sich bei dem zu schützenden Objekt zunächst um ein oberstes Bundesorgan (Verfassungsorgan des Bundes) oder um ein Ministerium des Bundes handeln. Verfassungsorgane sind hierbei solche Organe, denen die Verfassung Pflichten und Rechte zuschreibt.⁶⁶⁴ Wegen der Vielzahl derartiger Institutionen hat eine teleologische Reduktion von § 5 BPolG zu erfolgen – mit dem Ergebnis, dass nicht alle obersten Bundesorgane von dieser Norm erfasst werden. Vielmehr ist hier nur auf solche abzustellen, deren Er-

⁶⁶⁰ Bundesministerium des Inneren, BGS II 1 (Hrsg.), Polizeidienstvorschrift 100 – Führung und Einsatz der Polizei, Berlin, 1999, zuletzt geändert am 6. März 2003, Anlage 20, S. 9.

⁶⁶¹ Beispielsweise die vorläufige Festnahme gem. § 127 Abs. 1 StPO.

⁶⁶² M. Drewes / M. Malmberg / B. Walter, Bundespolizeigesetz, 2010, § 5 Rn. 1.

⁶⁶³ § 4 BGS-G vom 18. August 1972 (BGBl. I, S. 1835), seit der Neufassung des BGS-G vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I, S. 2978 ff) § 5 BGS-G.

⁶⁶⁴ D. Heesen / J. Höhle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 5 Rn. 3.

halt für den Bestand des Staates elementar ist.⁶⁶⁵ Das sind neben dem Bundespräsidenten und dem Parlament auch die Landtage sowie das Bundesverfassungsgericht und die Bundesregierung.⁶⁶⁶ Der Schutz von Verfassungsorganen des Bundes im weiteren Sinne, wie zum Beispiel Bundesbank und Bundesrechnungshof, wird nicht mehr erfasst.⁶⁶⁷ Der bundespolizeiliche Auftrag beinhaltet den Schutz Objektes vor Gefahren, wobei – wegen der Qualifizierung von § 5 BPolG als Aufgabenzuweisungsnorm dafür schon der abstrakte Gefahrenbegriff ausreicht. Am Beispiel der Bundespolizeiinspektion Bundespräsidialamt soll nun einmal exemplarisch dargestellt werden, welche konkreten Gefahren diesbezüglich in der Praxis auftreten. Zum einen kommt es nicht selten zum sogenannte USBV⁶⁶⁸-Alarm. Das bedeutet, dass bei der Post des Bundespräsidenten Gegenstände festgestellt werden, welche den Verdacht eines Sprengsatzes aufwerfen. Zum anderen kam es gerade während der „Love-Parade“⁶⁶⁹ oft dazu, dass Personen unter dem Einfluss von Drogen den Zaun des Bundespräsidialamtes überstiegen, und sich auf dessen Gelände bewegten.⁶⁷⁰ So gab es in der Vergangenheit mehrere schwerwiegende Verletzungen der Sicherheitsvorkehrungen am Schloss Bellevue. Dabei gelang es sogar einem Mann eine Fensterscheibe einzuschlagen,⁶⁷¹ bevor er festgenommen wurde.⁶⁷²

Formell setzt § 5 Abs. 1 S. 1 BPolG zuerst ein Ersuchen des Sicherheitsverantwortlichen des betreffenden Objekts beim Bundesministerium des Inneren voraus. Im Rahmen der folgenden Erörterungen muss weiter ein Einvernehmen zwischen dem Bund und dem beteiligten Land, hier Berlin, insofern bestehen, dass ein angemessener Schutz des Bundesorgans anderweitig nicht gewährleistet werden kann. Wenn ein solches Einvernehmen hergestellt ist, fällt das BMI gem. § 5 Abs. 1 S. 2 BPolG eine Entscheidung bezüglich der Übernahme der Schutzmaßnahmen. Hierbei kommt der obersten Bundesbehörde jedoch kein wirklicher Ermessenspielraum zu. Vielmehr ist das BMI gebunden, wenn im dem Einvernehmen mit dem entsprechenden Bundesland die Notwendigkeit des Schutzes festgestellt wurde.⁶⁷³ Zum Abschluss muss diese Entscheidung nach Satz 3 der oben zitierten Norm veröffentlicht werden. Hierzu bedient sich das

⁶⁶⁵ G. Erbe, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes, 1976, H. 5, S. 22 f.

⁶⁶⁶ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 5 Rn. 3.

⁶⁶⁷ A. Einwag / G.-D. Schoen, § 4 Rn. 5. A. A.: W. Ohrband, Grenzschutz, Speyer, 1982, S. 158.

⁶⁶⁸ USBV = unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtung.

⁶⁶⁹ Mit „Love-Parade“ wird die weltgrößte Technoparade bezeichnet, die von ihrem Gründungsjahr 1989 an bis 2006 jährlich in Berlin stattfand. Seit 2007 ist Veranstaltungsort das Ruhrgebiet (2007 – Essen, 2008 – Dortmund und 2010 – Duisburg). J. Deger, in: NJW, 1997, S. 923 (923).

⁶⁷⁰ Experteninterview mit PHK Buske, stellvertretender Inspektionsleiter der früheren Bundesgrenzschutzinspektion Bundespräsidialamt, Berlin, 16. Juli 2001, 9 Uhr

⁶⁷¹ Auf Grund nicht vorhandener bundespolizeilicher Strafverfolgungskompetenz (siehe § 12 Abs. 1 S. 1 BPolG) obliegt die Strafverfolgung vorliegend der Berliner Polizei.

⁶⁷² L. Schnedelbach, in: Berliner Zeitung vom 25. Juli 2001.

⁶⁷³ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 5 Rn 10.

BMI des Bundesanzeigers. Die Entscheidung zur Übernahme von Schutzaufgaben hat in der Normenpyramide den Wert einer Rechtsverordnung.⁶⁷⁴

Die sachliche Zuständigkeit für den Schutz von obersten Bundesorganen ergibt sich damit aus §§ 1 Abs. 2 Var. 1, 5 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 7, 5 Abs. 2 BPolG.

Die beiden letzten Normen der Zuständigkeitskette stehen dabei für die sogenannte räumliche Beschränkung der sachlichen Zuständigkeit. Hierbei handelt es sich nicht um ein Problem der örtlichen sondern der sachlichen Zuständigkeit. Es dient der Zuständigkeitsabgrenzung und soll – gemäß den vom BVerfG im sogenannten Aufgabenübertragungsbeschluss⁶⁷⁵ getroffenen Vorgaben – einen Ausbau der Bundespolizei zu einer mit den Länderpolizeien in Konkurrenz stehenden allgemein zuständigen Polizei unterbinden⁶⁷⁶. Danach beschränkt sich der Objektschutz nur auf das Bundesgrundstück, auf dem sich das oberste Bundesorgan befindet. Aus Sinn und Zweck der Regelung des § 5 BPolG ergibt sich jedoch, dass die Schutzmaßnahmen der Bundespolizei auch außerhalb des in § 5 Abs. 2 BPolG bezeichneten Bereiches durchgeführt werden können. Dafür spricht zunächst die Grammatik in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG: „(...) oder in unmittelbarer Nähe hiervon⁶⁷⁷ (...)“. Darüber hinaus wäre es sonst oftmals schwierig, auf eine herannahende Gefahr, zum Beispiel in Form eines Attentäters, rechtzeitig zu reagieren. Daher finden Maßnahmen wie zum Beispiel Identitätsfeststellungen bereits in Zufahrtsstraßen, und damit außerhalb des Grundstückes, statt.⁶⁷⁸ Problematisch ist hier jedoch, wie weit dafür die Zuständigkeit reicht. Da es nach dem Grundgesetz keine Mischverwaltung geben darf, muss die Zuständigkeit der Bundespolizei eindeutig von der anderer Behörden, wie zum Beispiel der Landespolizei Berlin, abgegrenzt werden. Grundsätzlich liegt die Polizeihohheit bei den Ländern, während den Polizeien des Bundes lediglich die Wahrnehmung einzelner Aufgaben übertragen wurde. Daher muss hier die Vorschrift des § 5 Abs. 2 BPolG auch möglichst eng ausgelegt werden. Als Ergebnis kann wohl festgehalten werden, dass die Landespolizei Berlin immer dann zuständig ist, wenn eine Gefahr außerhalb des Bundesgrundstückes vorliegt, welche von der Landespolizei rechtzeitig abgewehrt werden kann. Sonst liegt die Zuständigkeit bei der Bundespolizei.

Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 58 Abs. 1 BPolG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 8 BPolZV⁶⁷⁹. Sie bezieht sich auf die örtliche Zuständigkeit der jeweiligen

⁶⁷⁴ G. Erbel, S. 22 f.

⁶⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998 – 2 BvF 3/92 = NVwZ, 1998, S. 495.

⁶⁷⁶ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 5 Rn. 19.

⁶⁷⁷ Das Wort „hiervon“ bezieht sich eben u.a. auf den Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums.

⁶⁷⁸ D. Heesen / J. Hönle / A. Peilert, Bundesgrenzschutzgesetz, 2002, § 5 Rn. 19 und Fn. 47.

⁶⁷⁹ Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden vom 22. Februar 2008 (BGBl. I, S. 252), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. August 2008 (BGBl. I, S. 1750 ff).

Bundespolizeibehörde, hier der BPOLD Berlin⁶⁸⁰ als unterer Bundesbehörde, und nicht auf die räumliche Beschränktheit. Die BPOLD Berlin ist in den Bundesländern Berlin und Brandenburg zuständig. Ihr Aufgabenspektrum umfasst neben der polizeilichen Überwachung von 258 km Schengenbinnengrenze zur Republik Polen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Luftverkehrs an den Berliner Flughäfen Schönefeld und Tegel, die Abwehr von Gefahren auf dem Gebiet der Eisenbahnanlagen des Bundes in Berlin und Brandenburg, der Schutz des Luftverkehrs an den besagten beiden Verkehrsflughäfen vor Angriffen sowie der Schutz von Bundespräsidialamt, Bundeskanzleramt, Auswärtigen Amt und der Bundesministerien für Inneres und Justiz gegen Gefahren.⁶⁸¹

Die Entstehung der heutigen BPOLD Berlin begann mit der Einrichtung des Grenzschutzamtes Berlin im Oktober 1990. Dieses nahm die Aufgabe der Kontrolle des grenzüberschreitenden Luftverkehrs an den Berliner Flughäfen⁶⁸² wahr. Ein Jahr später, im Juni 1991, folgte das Bahnpolizeiamt Berlin. Dieses übernahm die Aufgaben der ehemaligen Transportpolizei der DDR. Weiter folgte die Übertragung der Luftsicherheitsaufgaben im Januar 1994.⁶⁸³ Dadurch wurde der Pass-, Kontroll- und Sicherheitsdienst abgelöst, der nach dem Recht der Alliierten bislang die Aufgabe Luftsicherheit wahrnahm. Alle diese Bereiche wurden im Januar 1998 zu einem BGS Amt Berlin – einer unteren Bundesbehörde im Aufsichtsbereich des Bundesgrenzschutzpräsidiums Ost als zuständiger Mittelbehörde – zusammengeführt.⁶⁸⁴ Durch den Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin entstand ein großer Bedarf im Bereich Objektschutzaufgaben.⁶⁸⁵ Damalige Überlegungen zur Errichtung eines selbständigen BGS Amtes Berlin-City, welches alleine derartige Schutzaufgaben wahrnehmen sollte, konnten sich jedoch nicht durchsetzen.⁶⁸⁶ Im Rahmen der Fortschreibung der Einsatzkonzeption zum Schutz von obersten Bundesorganen im Regierungsviertel wurde deshalb durch das BMI der Organisations- und Dienstpostenplan (ODP) im November 1999 entsprechend geändert. Das Ergebnis hiervon war die Errichtung der Inspektionsgruppe Schutzaufgaben – mit fünf nachgeordneten Inspektio-

⁶⁸⁰ Bundesseitig nehmen nur die Bundespolizeidirektionen Berlin und Stuttgart (örtlich vertreten durch die BPOLI Karlsruhe) Objektschutzaufgaben gem. § 5 BPolG wahr.

⁶⁸¹ Bundespolizeidirektion Berlin. Unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfrage vom 26. März 2010.

⁶⁸² Damals war der Verkehrsflughafen Berlin-Tempelhof noch in Betrieb. Die Einstellung des Flugbetriebs erfolgte zum 30. Oktober 2008. *M. Müller*, in: LKV, 2008, S. 451 (451).

⁶⁸³ Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992, BGBl. I, S. 178 ff.

⁶⁸⁴ Aufgaben des Bundesgrenzschutzamtes Berlin, Folie des Bundespolizeiamtes Berlin, Sachgebiet Öffentlichkeits- und Pressearbeit, Berlin, 1999.

⁶⁸⁵ Inspektionsgruppe Schutzaufgaben (Hrsg.), Fortentwicklung und Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schutzes von Bundesorganen, Berlin, 2001, S. 11.

⁶⁸⁶ Sachstandsbericht des Bundesgrenzschutzamtes Berlin hinsichtlich der Errichtung einer Gemeinsamen Leitstelle Bund-Berlin vom 18. September 2000, S. 2.

nen⁶⁸⁷ – als selbständige Organisationseinheit im Verantwortungsbereich des BGS Amt Berlin, um den erhöhten Bedarf an Schutzmaßnahmen zu decken. Das Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei⁶⁸⁸ brachte für das bisherige Bundesgrenzschutzamt Berlin zum 1. Juli 2005 die neue Behördenbezeichnung Bundespolizeiamt Berlin. Im Zuge der Bundespolizeireform zum 1. März 2008 erfuhr der Stab der Inspektionsgruppe Schutzaufgaben die Auflösung, aus den fünf Objektschutzinspektionen⁶⁸⁹ wurden drei.⁶⁹⁰

1. Praktische Zusammenarbeitsform: Die Gemeinsame Leitstelle Bund und Berlin (GLSt Bu-Be)

Die Aussagen weiterführend, dass beim Objektschutz die Bundespolizeipolizeidirektion Berlin ausgewählte Bundesobjekte im umfassenden Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidenten in Berlin schützt, taucht die Frage auf, mit welchem Instrument die beide Behörden ihre Maßnahmen an den Zuständigkeitsgrenzen koordinieren. Dies ist die Gemeinsame Leitstelle Bund/Berlin. Für die Einrichtung einer solchen Institution, die zu ihrer Gründungszeit in der ganzen Republik einmalig war, sprachen mehrere Aspekte. Einer davon war die Verlegung des Sitzes der Bundesregierung von Bonn nach Berlin.⁶⁹¹ Dieser führte dazu, dass nun die Sicherheit im Regierungs- und Parlamentsviertel der Verantwortung vieler unterschiedlicher Behörden obliegt. Wenn aber mehrere Behörden auf engen Raum zusammenarbeiten sollen, ist ein Informationsaustausch untereinander unerlässlich. Einen solchen gilt es zu koordinieren, wozu eine Gemeinsame Leitstelle geeignet ist. Ein weiterer Gedanke war auch, einen zentralen Anlaufpunkt für die Sicherheitsbehörden in Berlin-Mitte zu schaffen. Dadurch sollte insbesondere Zeit eingespart werden⁶⁹², die sonst für die Suche nach der zuständigen Stelle verloren ging. Außerdem würde den verantwortlichen Behörden die Möglichkeit eröffnet, jederzeit auf für sie relevante Daten und Informationen zurück-

⁶⁸⁷ Bundesgrenzschutzinspektionen Bundespräsidialamt, Bundeskanzleramt, Auswärtigen Amt, Bundesministerium des Inneren und Bundesministerium der Justiz.

⁶⁸⁸ BGBl. I, 2005, S. 1818 ff.

⁶⁸⁹ Die ehemalige Bundespolizeiinspektion BMI hat jetzt die Wertigkeit eines Reviers der BPOLI Bundespräsidialamt, die für das Bundesjustizministerium verantwortliche Dienststelle ist fortan Bestandteil der BPOLI Auswärtiges Amt.

⁶⁹⁰ Bundespolizeipräsidium – Organigramm vom 11. November 2009. Unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfrage vom 26. März 2010.

⁶⁹¹ Vgl. § 3 Abs. 1 Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz) vom 26. April 1994 (BGBl. I, S. 918), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. September 1997 (BGBl. I, S. 2390).

⁶⁹² Gemäß dem ersten Sachstands- und Erfahrungsbericht der Direktion 3 zur Fortentwicklung der Gemeinsamen Leitstelle vom 29. Oktober 1999 bewirkte die Vorabsteuerung von Informationen durch die neue GLSt Bu-Be einen Zeitgewinn von bis zu vier Stunden im Vergleich zur bisherigen Aufbauorganisation.

zugreifen.⁶⁹³ Schließlich stand aber auch ein politischer Gedanke dahinter, nämlich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu intensivieren.⁶⁹⁴

Die genaue Bezeichnung für diese Institution lautet: Direktion 3, Lagedienst, Gemeinsame Leitstelle Bund-Berlin – kurz Gemeinsame Leitstelle Bund-Berlin (Dir 3 LD GLSt Bu-Be).⁶⁹⁵ Diese Bezeichnung lässt Rückschlüsse auf die Position der Gemeinsamen Leitstelle innerhalb der allgemeinen Aufbauorganisation zu: Sie ist ein Organ, das genau in der Mitte zwischen Landespolizei Berlin und Bundespolizei steht. Dabei gehört sie zum einem dem Lagedienst der Direktion 3⁶⁹⁶ an. Auf der anderen Seite war die Gemeinsame Leitstelle bis zum 28. Februar 2008 Teil der Inspektionsgruppe Schutzaufgaben,⁶⁹⁷ nunmehr des Stabsbereiches 1 (Einsatz) im Stab der Bundespolizeidirektion Berlin.⁶⁹⁸

Die Leitung der GLSt Bu-Bln liegt beim Land Berlin, die Bundespolizeidirektion Berlin besetzt den Stellvertreterposten. Die Arbeitsebene besteht aus 28 Sachbearbeitern und Bearbeitern des gehobenen und mittleren Bundes- und Landespolizeivollzugsdienstes.⁶⁹⁹

2. Rechtsgrundlagen

Bezüglich der rechtlichen Grundlagen für die GLSt Bu-Bln ist unter § 15 B II 2 b bereits die insoweit einschlägige Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Inneren und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin über die Fortentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin vom 30. Juni 1999 thematisiert worden. Ausgespart blieb hierbei alleine Art. 9 dieses Werkes, der Einrichtung und Betreiben einer Gemeinsamen Leitstelle für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel⁷⁰⁰

⁶⁹³ Inspektionsgruppe Schutzaufgaben (Hrsg.), Fortentwicklung und Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schutzes von Bundesorganen, Berlin, 2001, S. 7.

⁶⁹⁴ Art. 9 der Vereinbarung zwischen dem BMI und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin über die Fortentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin vom 30. Juni 1999.

⁶⁹⁵ Vermerk des Landesschutzpolizeiamtes (LSA) Berlin vom 16. August 1999.

⁶⁹⁶ Die Direktion 3 ist eine der von sieben auf sechs reduzierten Berliner Polizeidirektionen, die ab 1994 dem Landesschutzpolizeiamt Berlin zugehörig waren, seit der von Polizeipräsident Dieter Glietsch zum 1. Juli 2003 angestoßenen "Neuordnung der Führungsstruktur" der Berliner Polizei direkt dem Polizeipräsidenten in Berlin unterstehen. Unter: <http://www.polizei.berlin.de>. Abfrage vom 30. März 2010.

⁶⁹⁷ D. Franke, in: Behörden Spiegel. 2001, Nr. 12.

⁶⁹⁸ Organigramm der Bundespolizeidirektion Berlin vom 9. September 2008. Unter: <http://www.bundespolizei.de>, Abfrage vom 26. März 2010.

⁶⁹⁹ Das Personal der Gemeinsame Leitstelle Bund / Berlin. Unter: <http://intranet.polizei.bund.de>, Abfrage vom 6. Mai 2008.

⁷⁰⁰ Für den Begriff des Regierungsviertels existiert keine gesetzliche Legaldefinition. Deshalb erarbeitete das zwischenzeitlich aufgelöste Bundesgrenzschutzpräsidium Ost die nachfolgenden Definitionen: Zum Regierungsviertel im engeren Sinne wird der Zuständigkeitsbereich der Direktion 3 gerechnet. Hierbei handelt es sich vor allem um den Raum, in welchem die Masse der obersten Bundesorgane ihren Sitz haben. Hinzu kommen außerdem fremde diplomatische Missionen, die Vertretungen der einzelnen Länder sowie der Sitz

vorsieht. Unter Punkt 2 der den vorgenannten Vertrag ergänzenden Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der Berliner Polizei mit der Bundespolizei vom 26. April 2006 erfolgt diesbezüglich erneut die deklaratorische Feststellung, dass die Befugnisse der Abkommenspartner aus ihren jeweils eigenen Polizeigesetzen stammen müssen, demnach dem BPolG bzw. dem ASOG Berlin. Was leistet nun die GLSt Bu-Bln im Einzelnen? Dies beschreibt Art. 9 Abs. 1 S. 2 SiKo Bln in acht Spiegelstrichen: Das Sicherstellen eines kontinuierlichen Informationsaustausches, die Erstellung abgestimmter Lagebilder, die Sicherstellung der gegenseitigen Unterrichtung über Einsatzkonzeptionen, das Abstimmen von Maßnahmen, das Sicherstellen der Kooperation bei Einsätzen, die Festlegung abgestimmter Einsatzschwerpunkte, das Hinwirken auf eine angemessene und sichtbare Präsenz und die Sicherstellung gegenseitiger Unterstützung.

Der Hauptauftrag der Gemeinsamen Leistelle liegt demnach in der Beschaffung, Verdichtung und Steuerung von Informationen. Sie ist damit keine Leitstelle im ursprünglichen Sinne dieses polizeilichen Wortgebrauches, da ihr keine leitende Funktion zukommt.⁷⁰¹ Durch Ihre Tätigkeit grenzt sie sich eindeutig vom Sachbereich 11 (Lage- und Einsatzzentrale) der Bundespolizeidirektion Berlin ab.

Jetzt sollen noch die Informationsbeziehungen der GLSt Bu-Be näher untersucht werden. Derzeit findet bundesseitig ein regelmäßiger Informationsaustausch mit dem Polizei- und Sicherungsdienst beim Deutschen Bundestag, den Sicherheitsbeauftragten der fünf genannten Schutzobjekte – zuzüglich dem Büro des Bundestagspräsidiums – und den Leistellen des BKA statt. Anlassbezogen erfolgt ein Informationsfluss mit der LEZ der BPOLD Berlin, anderen Bundespolizeiinspektionen der BPOLD Berlin, der Zentralen Konzernsicherheit der DB AG sowie der S-Bahn Berlin GmbH.⁷⁰² Überdies besteht natürlich auch noch eine Verbindung zum Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Außerdem findet ein Informationsaustausch mit dem Feldjägerbataillon 900 der Bundeswehr statt. Der Lagedienst des BMI wird über das Bundespolizeipräsidium, das BKA und das

von politischen Parteien, Verbänden und Organisationen einschließlich ihrer Stiftungen. Der Begriff des Regierungsviertels im weiteren Sinne umfasst zusätzlich auch die Stadtteile von Berlin, in denen weitere schutzwürdige Einrichtungen angesiedelt sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Amtswohnsitze des Bundespräsidenten, des Bundestagspräsidenten, des Bundeskanzlers, einzelner Bundesminister sowie um Residenzen von Botschaftern, Konsulaten und anderen politischen Interessenverbänden. Diese befinden sich jedoch in dem originären Zuständigkeitsbereichen anderer Berliner Polizeidirektionen, nämlich der PD 1 (Berlin-Pankow) der PD 2 (Berlin-Wilmersdorf / Grunewald) und der PD 4 (Berlin-Dahlem). – GSP O, SB 11 – 18 19 00 vom 18. April 2001.

⁷⁰¹ D. Franke, in: Behörden Spiegel. 2001, Nr. 12.

⁷⁰² Experteninterview mit EPHK Stoyke, stellvertretender Leiter der GLSt Bu-Be, Bundespolizeiamt Berlin, Berlin, 16. Juli 2001, 12 Uhr.

BfV informiert. Landesseitig beziehen die Senatsverwaltung des Inneren, der Polizeipräsident in Berlin und das Berliner LKA 5 Informationen.⁷⁰³

3. Verfassungsmäßigkeit

Bei der Begutachtung der GLSt Bu-Bln auf ihre Verfassungsmäßigkeit sind das Verbot von Mischfinanzierung und -verwaltung, das Trennungsgebot, der Vorbehalt des Gesetzes und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu prüfen.

a. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Fraglich ist, ob durch die dauerhafte und wechselseitige Übermittlung von personenbezogenen Daten zwischen der GLSt Bu-Bln und ihren Bedarfsträgern ungerechtfertigt in den Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eingegriffen wird.

Der persönliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst neben natürlichen auf Grund von Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen des Privatrechts (vgl. oben Seite 99). Im Dauerdienst der GLSt Bu-Bln werden sowohl Informationen über Privatpersonen – als auch beispielsweise von (eingetragenen) Vereinen – empfangen, angereichert und weitergeleitet. Der persönliche Schutzbereich ist daher eröffnet.

Sachlich gewährleistet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dem jeweiligen Grundrechtsinhaber die alleinige Berechtigung, selbst über die Kundgabe und Weiterverwendung der ihn betreffenden persönlichen Daten zu bestimmen. Daten in diesem Sinne sind sämtliche Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person.⁷⁰⁴ Die in der GLSt Bu-Bln auflaufenden internen Funk- und Telefonanfragen sowie Erkenntnismitteilungen, Lageeinzelmeldungen und Lageinformationen enthalten regelmäßig zumindest Namen und Geburtsdatum von realen Personen. Dabei handelt es sich um personenbezogene Daten. Folglich ist der Schutzbereich auch in sachlicher Hinsicht einschlägig.

In eben diesen Schutzbereich muss durch die Datenübermittlungen eingegriffen werden. Hierfür genügt bei Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG jede Form der Erhebung, schlichten Kenntnisaufnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Informationen.⁷⁰⁵ In der GLSt Bu-Bln werden personenbezogene Daten erhoben, zur Kenntnis genommen, gespeichert, für den polizeilichen Gebrauch verwendet und (weiter)übermittelt. Mithin sind zudem die Kriterien des modifizierten Eingriffsbegriffes erfüllt.

⁷⁰³ Gemeinsame Leitstelle Bund-Berlin (Hrsg.), Erster Sachstands- und Erfahrungsbericht zur Fortentwicklung der Gemeinsamen Leitstelle, 1999, S. 3 f.

⁷⁰⁴ H.D. Jarass, in: NJW, 1989, S. 857 ff (858).

⁷⁰⁵ BVerfGE 65, 1 (42 f) = NJW, 1984, S. 419.

Somit ist die Frage nach einer etwaigen Rechtfertigung aufzuwerfen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist einschränkbar, es gilt die sogenannte Schrankentrias aus Art. 2 Abs. 1 GG. Notwendig ist demnach ein formelles Gesetz. Die § 32 Abs. 1 BPolG (für den Datenaustausch mit dem Polizeivollzugsdienst) bzw. § 32 Abs. 4 Nr. 1 BPolG (falls es zur Datenweitergabe an die Konzernsicherheit der Deutschen Bahn bzw. der S-Bahn-GmbH Berlin) stellen Parlamentsgesetze dar.

Der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 2 Abs. 1 Var. 1 GG) wird entsprochen.

Die Verfassungskonformität von § 32 BPOLG ist schon unter § 10 A IV 3 b (Seiten 83 ff) positiv herausgearbeitet worden.

Für den Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung besteht ein Rechtfertigungsgrund.

b. Mischverwaltungsverbot

Demgegenüber besteht die Möglichkeit, dass die GLSt Bu-Bln in ihrer aktuellen Konstruktion dem Mischverwaltungs begriff unterfällt. Dazu müsste sie entweder Bundes- und Landesverwaltungseinrichtungen miteinander verschmelzen oder dem jeweils anderen Bedarfsträgern Mitwirkungsrechte einräumen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die GLSt Bu-Bln dem Lagedienst der Polizeidirektion Berlin 3 – und folglich der Landesinnen- und Sportverwaltung von Berlin – zugehört.⁷⁰⁶ Gleichzeitig arbeiten in ihr Bundespolizeibeamte. Deren Dienstposten bestehen aber beim Stabsbereich 1 der BPOLD Berlin und dementsprechend getrennt vom Polizeipräsidenten in Berlin. Allerdings stellt Berlin permanent den Leiter der GLSt Bu-Bln, womit ein Weisungsverhältnis der Landesverwaltung gegenüber Angehörigen des Bundes bestehen könnte. Dann wird jedoch übersehen, dass die Führung der in der GLSt Bu-Bln verwendeten Bundespolizeivollzugsbeamten Angelegenheit des stellvertretenden Leiters ist, einem Mitarbeiter der BPOLD Berlin. Die GLSt BU-Bln ist kein Fall einer Mischverwaltung.

c. Gesetzesvorbehalt

Unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes ist der Thematik zu erörtern, ob eine Institution wie die GLSt Bu-Bln auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zu errichten war, oder ob es hierfür nicht eines Parlamentsgesetzes bedurfte. Das zuletzt genannte wäre erforderlich, sobald die GLSt Bu-Bln grundrechtsrelevante Tätigkeiten ausführt oder durch sie die Bundesverwaltung Landesaufgaben wahrnimmt – bzw. umgekehrt, also eine Verschiebung von Hoheitsrechten stattgefunden hat. Hinsichtlich der ersten These sei darauf hingewiesen, dass der GLSt Bu-Bln mit dem BPolG und dem ASOG Bln taugliche Befugnisnormen für Grundrechtseingriffe zur Verfügung stehen. Zudem kommt der GLSt Bu-Bln – in Abweichung von ihrem Namen – keine Befehls- oder Leit-

⁷⁰⁶ D. Franke, in: Behörden Spiegel, 2001, Nr. 12.

stellenfunktion zu, weshalb kein Beteiligter ein Mehr an Rechtspositionen erzielt. Der Gesetzesvorbehalt ist nicht beeinträchtigt.

d. Mischfinanzierungsverbot

Schließlich ist zu prüfen, ob die GLSt Bu-Bln gegen das Verbot von Mischfinanzierungen verstößt. Dieses Verbot – eine Ausgestaltung des Konnexitätsgrundsatzes aus Art. 104 lit. a Abs. 1 GG – untersagt dem Bund die Finanzierung von Länderaufgaben – und umgekehrt. Die Abkommensparteien haben in Art. 9 Abs. 2 S. 2 SiKo Bln eine anteilige Kostenteilung vereinbart. Nachdem jede Seite in der GLSt Bu-Bln eigene Aufgaben erledigt, ist dies vor dem Grundsatz der Konnexität, wonach jede Gebietskörperschaft die Kosten ihrer Aufgaben selbstständig tragen muss, jedoch unbedenklich. Der Grundsatz der Konnexität wird gewahrt.

e. Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei

Letztlich könnte der Betrieb der GLSt Bu-Bln die aus dem Grundgesetz hergeleitete Trennung von Geheimdiensten und Polizeibehörden aushebeln. Dies deswegen, weil von der GLSt Bu-Bln – neben den Bundes- und Landespolizeien – auch anlassbezogen das Bundesamt für Verfassungsschutz bedient wird. Durch selbige Verfahrensweise bleiben allerdings die bestehenden Behördenstrukturen unberührt. Zudem ist sichergestellt, dass das BfV als Nachrichtendienst keine Polizeibefugnisse erhält. Außerdem wird ihr kein dahingehendes Weisungsrecht in Richtung einer Polizeidienststelle eingeräumt. Das Trennungsgebot von Nachrichten und Polizei ist nicht beeinträchtigt.

V. Zusammenarbeit zwischen der Seepolizei (Küstenwache) und den Wasserschutzpolizeien der Länder

Was die Zuständigkeitsverteilung auf den Gewässern anbelangt, so trifft ausweislich § 6 S. 1 i.V.m. § 1 Abs. 7 BPolG die Bundespolizei auf See außerhalb des deutschen Küstenmeeres⁷⁰⁷ die Maßnahmen, die das Völkerrecht dem Bund einräumt. Hierzu hält der Bund drei sogenannte Bundespolizeiinspektionen See⁷⁰⁸ – unterstellt dem sogenannten Direktionsbereichs Bundespolizei See⁷⁰⁹ der BPOLD Bad Bramstedt – bereit. Entlang der Binnengewässer setzten die Landespolizeien sogenannte Wasserschutzpolizeien in uneinheitlicher Organisationsform ein. Zusammenarbeitet wird institutionell im Gemeinsamen Lage-

⁷⁰⁷ Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ) versteht unter Küstenmeer den an das Landgebiet eines Küstenstaates angrenzenden Meeresstreifen, gem. Art. 3 SRÜ höchstens zwölf Seemeilen breit. Vgl. BGBl. 1994 II, S. 1798 ff.

⁷⁰⁸ Standorte: Cuxhaven, Neustadt in Holstein und Warnemünde.

⁷⁰⁹ Frühere Bezeichnungen: Grenzschutzkommando Küste, Grenzschutzamt See und Bundesgrenzschutzamt See, zuletzt: Bundespolizeiamt See.

zentrum See – dem Kernstück des in Cuxhaven errichteten Maritimen Sicherheitszentrums,⁷¹⁰ einsatztaktisch dient als Orientierungsgrundlage unter anderem das Konzept⁷¹¹ „Gemeinsame Grundsätzen zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit auf See und in Häfen“ vom 1. September 2006 – ein Verwaltungsabkommen.

⁷¹⁰ Verwaltungsvereinbarung für ein Maritimes Sicherheitszentrum (MSZ) zwischen der BR Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 6. September 2005, zuletzt geändert durch Runderlass vom 21. September 2007, NdsMBI, S. 1172.

⁷¹¹ BMI P II 5 – 676 933 / 1 vom 1. September 2006, zuletzt geändert am 31. Juli 2007.

Fünftes Kapitel: Der Zusammenarbeitsbereich Auslandseinsätze

Die im vierten Unterkapitel und seinen zehn Fachkapiteln vorgestellten und auf ihre Verfassungskonformität begutachteten praktischen Zusammenarbeitsformen von Polizeien des Bundes- und der Länder haben allesamt eine Gemeinsamkeit: Sie finden im Inland statt. Daher ist es geradezu logisch, das letzte Fachkapitel und somit die Arbeit mit einem Ausblick auf das auswärtige Engagement der Deutschen Polizeien ausklingen zu lassen.

Exkurs: § 16 – Der Zusammenarbeitsbereich Auslandseinsätze

Ihre „Auslandstaufe“ erhielt die deutsche Polizei am 14. September 1989, als die damalige Bundesregierung beschloss, 50 Polizeibeamte des ehemaligen Bundesgrenzschutzes zur Verstärkung des internationalen Polizeikontingents „United Nation Transition Assistance Group (UNTAG)“ nach Namibia zu entsenden.⁷¹² Weitere Missionsteilnahmen folgten.⁷¹³ Hierauf reagierend regelte der Bundesgesetzgeber erstmals in § 8 des Bundesgrenzschutzgesetzes⁷¹⁴ vom 19. Oktober 1994, unter welchen Voraussetzungen Bundespolizeibeamte im Ausland verwendet werden können. Der bereits in der amtlichen Überschrift gewählte Terminus „Verwendung“ soll dabei deutlich machen, dass es sich hier nicht um eine originäre Aufgabe der Bundespolizei, sondern vielmehr um einen⁷¹⁵ besonderen Fall der Organleihe handelt.⁷¹⁶ Die für derartige Missionen erforderlichen Einsatzkräfte hält die Bundespolizei in der sogenannten Auslandshundertschaft vor. Die Landespolizeien wirken seit Oktober 1994 an Auslandseinsätzen mit. Ein praktisches Beispiel für ein Zusammenarbeiten von Bundes- und Länderpolizeien im Ausland stellt die Entsendung eines gemeinsamen Ermittlungsteams in das Kosovo im Jahr 1999 dar, um dort zur Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes bei der Aufklärung von Kriegsverbrechen Beweise zu sichern.

Der Einsatz basierte auf Grundlage der Resolution Nr. 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999.⁷¹⁷ Als Koordinierungsstelle besteht beim Referat B 4

⁷¹² C. Stahri, in: ZaöRV, 2001, S. 107 (125).

⁷¹³ Bundesministerium des Inneren: Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeimissionen, unter: <http://www.bmi.bund.de>, Abfrage vom 1. April 2010.

⁷¹⁴ BGBI. I, S. 2978 ff.

⁷¹⁵ Andere Verwendungsarten: Zur Unterstützung anderer Bundesbehörden – insbesondere des Bundeskriminalpolizeiamtes und der Polizei im Deutschen Bundestag (§ 9 BPolG), zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik (§ 10 BPolG) und zur Unterstützung eines Landes (§ 11 BPolG).

⁷¹⁶ H. Lisker, in: NVwZ, 2002, S. 513 (514).

⁷¹⁷ Pressemitteilung des Bundesministers des Inneren Otto Schily vom 20. Juli 1999. Unter: <http://www.bmi.bund.de> Abfrage vom 27. August 2008. H. Neidhardt, in: SVR, 2009, S. 281 (283).

des BMI die Geschäftsstelle Internationale Polizeiemissionen,⁷¹⁸ unterstützt durch die Abteilung 4⁷¹⁹ (internationale Angelegenheiten) des Bundespolizeipräsidiums.

⁷¹⁸ Organigramm der Abteilung B des BMI unter: <http://www.bmi.bund.de> Abfrage vom 1. April 2010.

⁷¹⁹ Im Einzelnen: Das Referat 42 (bilaterale und internationale Zusammenarbeit), das Referat 43 (Steuerung der Auslandsverwendung), das Referat 44 (Schutzaufgaben in Krisengebieten), die Geschäftsstelle internationale Polizeiemissionen und der Arbeitsstab Afghanistan. Vgl. den Organisationsplan des Bundespolizeipräsidiums unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfrage vom 1. April 2010.

Dritter Teil: Zusammenfassende Thesen

§ 17 – Zusammenfassende Thesen

Als wesentliche Ergebnisse der vorliegenden Dissertation werden die nachfolgenden Thesen aufgestellt:

1. Die sicherheitspolitische Institution Arbeitskreis II ist mit dem Vorbehalt des Gesetzes vereinbar, da sie lediglich interne Beschlüsse fasst, die nicht unmittelbar in Grundrechte eingreifen (vgl. § 7, Seiten 61 ff).
2. Der gemeinsame Unterhalt einer Polizei-„Universität“ in Form der Deutsche Hochschule der Polizei ist keine unzulässige Mischfinanzierung, denn es handelt sich hierbei um den insoweit vorrangigen grundgesetzlichen Sonderfall einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 lit. b Abs. 1 Nr. 2 GG.

Mit derselben Begründung ist in diesem Zusammenhang eine Mischverwaltung ebenso abzulehnen (vgl. § 8, Seiten 64 ff).

3. Demgegenüber stellt sich die Finanzierung von Führungs- und Einsatzmittel der Länderbereitschaftspolizeien aus Bundesmitteln als verfassungswidriger Fall einer Mischfinanzierung dar, weil der Bund eine Länderaufgabe finanziert. Weder Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG noch Art. 91 Abs. 2 GG rechtfertigen dies (vgl. § 9, Seiten 70 ff)
4. Die unter Bezugnahme auf § 32 Abs. 1 S. 1 BPOLG praktizierte Übermittlung von personenbezogenen Daten durch die Bundespolizei an die Länderpolizeien greift nicht ungerechtfertigt in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, da jene Eingriffsgrundlage hinreichend bestimmt ist und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wird (vgl. § 10, Seiten 75 ff).
5. § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW ist eine taugliche Grundlage für die Errichtung der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze, denn sie installiert keine Situation einer Mischfinanzierung. Dies bereits deswegen, weil das Bundesministerium des Inneren dem nordrhein-westfälischen Innenressort bis jetzt für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der ZIS keinerlei finanzielle Gegenleistung gewährt hat.

Schließlich schafft § 13 lit. a Nr. 5 POG NRW mit der ZIS auch keine Mischverwaltung, da selbige allein eine Landeseinrichtung ist und der Bundesverwaltung in Gestalt der beim Bundespolizeipräsidium angesiedelten IS Sport grundsätzlich keine Weisungskompetenz in Richtung ZIS zukommt (vgl. § 11, Seiten 87 ff).

6. § 1 Abs. 1 ATG ist mit dem organisatorischen und befugnisorientierten Trennungsgebot vereinbar, weil sowohl die Aufbauorganisation als auch die Weisungsverhältnisse unverändert blieben.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfährt durch die §§ 1 Abs. 2, 2 Nr. 3 ATDG keine ungerechtfertigten Eingriffe, genügen diese doch (noch) dem Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 12, Seiten 94 ff).

7. Die Institutionalisierung eines Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder ist vor dem Hintergrund Gesetzesvorbehalt und Verbot der Mischverwaltung nicht zu beanstanden. Ersteres, da er in einer Einsatzlage nach Art. 35 bzw. 91 GG die Bundes- oder Länderpolizeigesetze anwenden wird. Letzteres, weil diese Einrichtung in der Verfassung explizit geregelt ist (vgl. § 13, Seiten 104 ff).
8. Die Tatsache, dass die Bayerische Polizei auch nach dem neuen Verwaltungsabkommen mit dem Bund aus dem Jahre 2008 weiterhin grenzpolizeiliche Aufgaben an den Verkehrsflughäfen Augsburg (Polizeiinspektion Augsburg 3 / Flughafenwache) und Nürnberg (Polizeiinspektion Nürnberg-Flughafen) wahrnimmt tangiert die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und wird demnach als verfassungswidrig eingestuft. Schließlich liegen für den Grenzschutz Gesetzes- und Verwaltungskompetenz beim Bund, Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 5 a.E. bzw. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG (vgl. § 15 B. I., Seiten 111 ff).
9. Im Gegensatz hierzu sind die Sicherheitskooperationen im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich vor dem Hintergrund Vorbehalt des Gesetzes unbedenklich, denn es handelt sich hierbei lediglich um die Konkretisierung polizeiinternen Zusammenwirkens.

Auch das Mischverwaltungsverbot wird nicht beeinträchtigt, weil weder die Gründung einer Gemeinsamen Koordinierungsstelle, noch die Einberufung von Gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder die gemeinsamen Bestreifung des Gebiets der Bahnanlagen durch Bund-Länder-Streifen den vorherrschenden Organisationsaufbau bzw. die bestehenden Kompetenzverteilung verändert (vgl. § 15 B. II., Seiten 114 ff).

10. Das am Münchner Flughafen Franz Josef Strauß konzipierte Kooperationsabkommen der beiden Sprengstoffsuchhundestaffeln von Bundespolizei und Bayerischer Landespolizei ist keine Mischverwaltung, denn der jeweilige Polizeiführer erhält keine Mitwirkungsbefugnisse auf den Rechtsträger des eingesetzten Diensthundeführer.

Zudem genügt das Abkommen noch den Grenzen der Organleihe (vgl. § 15 B. III., Seiten 119 ff).

11. Letztlich erfüllt noch die Gemeinsame Leitstelle Bund-Berlin die Vorgaben der Verfassung. Zum einen besteht mit § 32 BPOLG für die Eingriffe in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein Rechtfertigungsgrund.

Zum anderen stellt die GLSt Bu-Bln keinen Fall einer verfassungswidrigen Mischverwaltung dar, denn durch ihre Einrichtung entstand kein Weisungsverhältnis der Landesverwaltung gegenüber Angehörigen des Bundes.

Da die GLSt BU-Bln mit dem BPolG und dem ASOG Bln taugliche Befugnisnormen für Grundrechtseingriffe zur Verfügung stehen und keiner der beteiligten Bedarfsträger ein Mehr an Rechtspositionen erzielt, wird der Gesetzesvorbehalt nicht beeinträchtigt.

Letztlich wird auch der Grundsatz der Konnexität gewahrt, denn nachdem jeder Partner in der GLSt Bu-Bln eigene Aufgaben erledigt, ist eine anteilige Kostenteilung unbedenklich. (vgl. § 15 B. IV., Seiten 125 ff).

Literaturverzeichnis

Teil I – Printmedien

- Ahlf, E.-H.* In: Ahlf, E.-H. u.a.: Bundeskriminalamtgesetz. Stuttgart, 2000.
- Arbeitsgruppe Sport & Sicherheit (Hrsg.):* Abschlussbericht vom 23. Juli 1991.
- Arzt, C.:* Verbunddateien des Bundeskriminalamtes – zeitgerechte Flurbereinigung. In: NJW, 2011, H. 6, S. 352 ff.
- Aust, S.:* Der Baader Meinhof Komplex. 3. Aufl., München, 1998.
- Bachof, O. / Wolff, H. J.:* Verwaltungsrecht, Bd. III. 4. Aufl., München, 1978.
- Badura, P.:* Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat. In: Recht und Staat, 1966, H. 328.
- Bästlein, K.:* Zur Strafverfolgung nach dem 17. Juni 1953 in Berlin (Ost). In: NJW 2003, H. 47, S. 3376 ff.
- Becker, B.:* Aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Grundrechten. In: DÖV, 1978, H. 15, S. 551 ff.
- Bell, R.:* Nürnberger Tage zum Asyl- und Ausländerrecht. In: ZAR, 2009, H. 11/12, S. 386 ff.
- Benedens, N.P.:* Organisierte Gefahrenabwehr in Brandenburg. Organisationsstruktur zur Aufgabenbewältigung der Ordnungsbehörden und polizeilichen Gefahrenabwehr. In: LKV, 1997, H. 12, S. 436 ff.
- Bernet, W.:* Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel. In: LKV, 1992, H. 11, S. 345.
- Bickenbach, C.:* Vor 75 Jahren – Die Entmündigung der Weimarer Reichsverfassung durch das Ermächtigungsgesetz. In: JuS, 2008, H. 3, S. 199 ff.
- Birkenstock, W. / Hauff, M. / Neidhardt, K.:* Die Deutsche Hochschule der Polizei in Münster ist in ihre Gründungsphase eingetreten. In: Die Polizei, 2006, H. 6, S. 181 ff.
- Bleckmann, A. / Eckhoff, R.:* Der „mittelbare“ Grundrechtseingriff. In: DVBl, 1988, H. 8, S. 373 ff.
- Blessmann, C.-H.:* Der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder. In: Polizei, Verkehr & Technik. 1986, H. 1, S. 1 ff.
- Boldt, H. / Stolleis, M.* In: Denninger, E. u.a. (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. 4. Aufl., München, 2007.
- Borsdorff, A. / Deyda, C.:* Luftsicherheitsgesetz für die Bundespolizei. 1. Aufl., Lübeck, 2005.

- Brauner, C.* u.a. (Hrsg.): Gezielter Erfahrungsgewinn durch Simulation komplex-dynamischer Einsatzlagen. In: Schriftenreihe der Hochschule für Polizei. Villingen-Schwenningen, 1998, Bd. 17, S. 1 ff.
- Brenner, M.*: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat – Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle. Diss. iur., Bielefeld, 1990.
- Brunner, G.* In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5. Stuttgart, 1987.
- Ders.*: Neue Grenzregelungen der DDR. In: NJW, 1982, H. 44, S. 2479 ff.
- Buchheim, H.*: SS und Polizei im NS-Staat. Duisdorf bei Bonn, 1964.
- Büdenbender, M. / Erichsen, H.-U.*: Verfassungsrechtliche Probleme staatlich-kommunaler Mischverwaltung. In: NWVBl., 2001, H. 5, S. 161 ff.
- Bull, H. P.*: Datenschutz contra Amtshilfe – von der „Einheit der Staatsgewalt“ zur „informationellen Gewaltenteilung“. In: DÖV, 1979, H. 19, S. 689 ff.
- Bundesgrenzschutzamt Berlin (Hrsg.)*: Sachstandsbericht des Bundesgrenzschutzamtes Berlin hinsichtlich der Errichtung einer Gemeinsamen Leitstelle Bund-Berlin vom 18. September 2000.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.)*: Erläuterung zu den gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Antiterrordatei und Projektdaten). Berlin, 2007.
- Ders.*: Gemeinsame Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit auf See und in Häfen (Zusammenarbeitsgrundsätze „Seesicherheit“). Berlin, 2006, zuletzt geändert 2007.
- Ders.*: BRAS 171 – Das Diensthundewesen der Bundespolizei. Berlin, 1998.
- Ders.*: BRAS 172 – Prüfungsordnung für Diensthunde der Bundespolizei. Berlin, 1998.
- Bundesministerium des Inneren, BGS II 1 (Hrsg.)*: Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 – Führung und Einsatz der Polizei. Berlin, 1999, zuletzt geändert 2008.
- Ders.*: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010. Berlin, 2011.
- Bundesministerium der Verteidigung*: Heeresdienstvorschrift (HDV) 75/100 – Die Feldjäger der Bundeswehr. Bonn.
- Ders.*: Heeresdienstvorschrift (HDV) 360/200 – Der Feldjägersdienst. Bonn.
- Bundespolizeiamt Berlin (Hrsg.)*: Aufgaben des Bundesgrenzschutzamtes Berlin. Folie des Bundespolizeiamtes Berlin, Sachgebiet Öffentlichkeits- & Pressearbeit. Berlin, 1999.
- Burgi, M.*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Tübingen, 1999.

- Ders.:* Verhandlung zum 67. Deutschen Juristentag. Bd. I: Gutachten / Teil D: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen und Regelungsbedarf. Erfurt, 2008.
- Burmeister, G. C.:* Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehaltes. Diss. iur., Berlin, 1991.
- Cramer, A. / Miersch, J.:* Kriminalprävention. Fachleute tagten im BGSAFZ Mitte in Eschwege. In: Bundesgrenzschutz (ab 2005: Bundespolizei). 2004, H. 4, S. 20.
- Cremer, H.-J.:* Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag: Ein Vorbild für die Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung? In: ZaÖRV, 2000, H. 1, S. 103 ff.
- Dams, C.:* Die Polizei in Deutschland 1949–1989. In: APuZ, 2008, H. 48, S. 9 ff.
- Danwerth, C.:* Die prägenden Thesen und Ideen des Georg Jellinke (1851–1911). In: JuS, 2011, H. 5, S. 406 ff.
- Degenhart, C.* In: Sachs, M. (Hrsg.): Grundgesetz. 5. Aufl., München, 2009.
- Deger, J.:* Sind Chaos-Tage und Techno-Paraden Versammlungen? In: NJW, 1997, H. 1, S. 923 ff.
- Diedrich, T. / Wenzke, R.:* Die getarnte Armee – Geschichte der kasernierten Volkspolizei der DDR 1952–1956. Berlin, 2003.
- Dierske, L.:* Sicherheitskräfte in Preußen zu Beginn der Weimarer Republik. In: Politik & Zeitgeschichte, 1969, Bd. 47.
- Di Fabio, U. / Düring, G. / Maunz, T.:* Grundgesetz. 39. Lieferung, München, 2001.
- Doms, C. u.a.:* Handbuch der Polizeien Deutschlands. Wiesbaden, 2008.
- Drews, B. / Martens, W. / Vogel, K. / Wacke, G.:* Gefahrenabwehr. 9. Aufl., Berlin, Bonn, Köln, München, 1986.
- Drewes, M. / Malmberg, M. / Walter, B.:* Bundespolizeigesetz. 4. Aufl., Berlin u.a., 2010.
- Droste, B.:* Handbuch des Verfassungsschutzrechts. München, Stuttgart, 2007.
- Dyllick, J. / Lörincz, E. / Neubauer, R.:* Das Ende des Führerscheintourismus ist weiterhin nicht absehbar! In: LKV, 2010, H. 11, S. 481 ff.
- Ebert, F.:* Aufgaben der Polizei in Thüringen. In: ThürVBl., 1993, H. 2, S. 29 ff.
- Einwig, A. / Schoen, G.-D.:* Bundesgrenzschutzgesetz. 2. Aufl., München, 1981.
- Erbe, G.:* Der Schutz von Bundesorganen durch den Bundesgrenzschutz. In: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes. 1976, H. 5, S. 22 f.

- Ernesti, G.:* Informationsverbund Justiz – Polizei. In: NStZ, 1983, H. 2, S. 57 ff.
- Evers, H.U.* In: Dolzer, R. u.a. (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Heidelberg, 1969, Bd. 12.
- Falk, P.:* Der BOS-Digitalfunk – ein sicherheitspolitisch-industrieller Komplex. In: CR, 2006, H. 10, S. 715 ff.
- Fehn, K.:* Ausreiseuntersagungen zur Abwehr von „Gefahren für erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“ im Zusammenhang mit internationalen Sportereignissen. In: Polizei & Wissenschaft. 2000, H. 1, S. 24.
- Fiedler, W.:* Viermächte-Verantwortung ohne Friedensvertrag? Zur rechtlichen Funktion eines Friedensvertrages mit Deutschland. In: NJW, 1985, H. 19, S. 1049 ff.
- Franke, D.:* Im Dienst der Mächtigen. In: Behörden Spiegel. Berlin, 2001, Nr. 12.
- Freimuth, H. / Geide, B.* In: Widmaier, G. (Hrsg.): Münchener Anwaltshandbuch. 1. Aufl., 2006.
- Fritsch, K.:* Öffentlichrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit für Altlasten. In: LKV, 1992, H. 2, S. 45.
- Frühauf, M.* In: Möllers, M.H.W. (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. 2. Aufl., München, 2010.
- Gallas, A.:* Interpol. In: Bernhardt, R. (Hrsg.): Encyclopedia of Public International Law, Bd. 2. North-Holland, 1995.
- Gärtner, L.:* Präventive und repressive Konzepte des BGS. In: DPoIBl. 2001, H. 3, S. 20.
- GEG Schleuser:* Schleuserbanden das Handwerk legen. In: Bundespolizei, 2007, H. 1, S. 8.
- Gemeinsame Leitstelle Bund-Berlin (Hrsg.):* Erster Sachstands- und Erfahrungsbericht zur Fortentwicklung der Gemeinsamen Leitstelle. Berlin, 1999.
- Gewerkschaft der Polizei, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen (Hrsg.):* Operative Bereitschaftspolizei. Ascheberg, 2010.
- Gieseke, J.:* Das Ministerium für Staatssicherheit (1950-1990). In: Diedrich, T. u.a. (Hrsg.): Im Dienste der Partei – Handbuch der bewaffneten Organe der DDR. Berlin, 1998.
- Göhner, W.K. / Mast, R.:* Wasserwegebau und Denkmalschutz – Die Rechtslage nach dem Urteil des BVerwG vom 25. September 2008. In: LKV, 2009, H. 2, S. 65 ff.

- Gonnig, G.:* Das Sicherheits- und Ordnungsrecht des Landes Sachsen-Anhalt – Das Gesetz über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt. In: LKV, 1992, H. 8, S. 254 ff.
- Götz, V.:* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 14. Aufl., München, 2008.
- Ders.:* In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3. Stuttgart, 1983.
- Ders.:* Polizei und Polizeirecht. In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4. Stuttgart, 1985.
- Ders.:* In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5. Stuttgart, 1987.
- Graf von Kielmansegg, S.:* Grundfälle zu den allgemeinen Grundrechtslehren. In: JuS, 2009, H. 2, S. 118 ff.
- Grenzschutzpräsidium Ost, SB 11 (Hrsg.):* Erlass (Az. 18 19 00) vom 18. April 2001.
- Gröpl, C.:* Das neue Recht des BGS. In: DVBl, 1995, S. 329 ff.
- Groß, H.:* Deutsche Länderpolizeien. In: APuZ, 2008, H. 48, S. 20 ff.
- Gurlit, E.:* Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Datenschutzes. In: NJW, 2010, H. 15, S. 1035 ff.
- Gusy, C.:* Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. In: ZRP, 1987, H. 2, S. 45 f.
- Habermehl, K.:* Polizei- und Ordnungsrecht. 2. Aufl., Baden-Baden, 1993.
- Haghgu, K. / Piero, B.:* Studienplatzbezogener Vorteilsausgleich durch Länderstaatsverträge. In: DVBl. 2007, H. 1, S. 1 ff.
- Halke, S.:* Die LIS und ihre Aufgaben. In: Info 110 – Zeitung der Polizei Brandenburg. 2009, H. 1, S. 19.
- Hamacher, R.:* Der heimliche Kontenzugriff und das Grundgesetz – Finanzbehörden als Geheimdienst? In: DStR, 2006, H. 15, S. 633 ff
- Harnischmacher, R. / Heumann, R.:* Die Staatsschutzdelikte in der Bundesrepublik Deutsch. Berlin u.a., 1984.
- Hase, F. In: Denninger, E. u.a. (Hrsg.):* Kommentar zum Grundgesetz für die BR Deutschland. 3. Aufl., 2001.
- Haus, F.C.:* OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU. In: EuZW, 2000, H. 24, S. 745 ff.
- Hebeler, T.:* Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder. In: JA, 2010, H. 10, S. 688 ff.

- Hecker, W.:* Rechtsfragen der Aufgabenübertragung an den Bundesgrenzschutz. In: NVwZ, 1998, H. 7, S. 707 ff.
- Heesen, D. / Hönle, J. / Peilert, A.:* Bundesgrenzschutzgesetz. 4. Aufl., Hilden, 2002.
- Heinen, J.:* Rechtsgrundlagen Feldjägerdienst. 9. Aufl., Regensburg, 2010.
- Hegemann, J.-E.:* Die ICE-Katastrophe von Eschede – Der Einsatz. In: Feuerwehr-Magazin, 1998, H. 9, S. 32 ff.
- Hoffmann, C.:* Polizeiliche Aufgaben bei sportlichen Großveranstaltungen. In: KRI, 1990, H. 10, S. 555 ff.
- Holtmann, V.* In: Möllers, M.H.W. (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. 2. Aufl., München, 2010.
- Ders. / Reier, B.:* Lageinformation. Lübeck, 2000.
- Homer:* Ilias.
- Hufen, F.:* Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung – eine juristische Antwort auf 1984? In: JZ, 1984, H. 23/24, S. 1075 ff.
- Inspektionsgruppe Schutzaufgaben (Hrsg.):* Fortentwicklung & Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schutzes von Bundesorganen. Berlin, 2001.
- Jarass, H.D.:* Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz. In: NJW, 1989, H. 14, S. 857 ff.
- Ders.:* In: Jarras, H. / Pieroth, B.: Grundgesetz. 7. Aufl., München, 2004.
- Jochum, H.:* Der Einsatz der Streitkräfte im Inneren. In: JuS, 2006, H. 6, S. 511 ff.
- Just, S.:* Polizeibegriff und Polizeirecht im Nationalsozialismus. Diss. iur., Würzburg, 1990.
- Kahl, W. / Ohlendorf, L.:* Grundfälle zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. In: JuS, 2008, H. 8, S. 682 ff.
- Kaiser, A.-B. / Voßkuhle, A.:* Grundwissen Öffentliches Recht – Der Grundrechtseingriff. In: JuS, 2009, H. 4, S. 313 ff.
- Kaiser, A.-B. / Ders.:* Grundwissen Öffentliches Recht – Funktion der Grundrechte. In: JuS, 2011, H. 5, S. 411 ff.
- Kant, M.:* Fußballfans unter Beobachtung – Die „Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze“. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP. Berlin, 2006, H. 1, S. 31 ff.
- Ders. / Pütter, N.:* Sicherheit und Ordnung in den Städten. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 1998, H. 1, S. 1 ff.

- Kastner, M.* In: Möllers, M.H.W. (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. 2. Aufl., München, 2010.
- Kaufhold, A.-K. / Voßkuhle, A.:* Grundwissen Öffentliches Recht – Das Rechtsstaatsprinzip. In: JuS, 2010, H. 2, S. 116 ff.
- Knemeyer, F.-L.:* Aufgabenkategorien im kommunalen Bereich. – Mittelbare Staatsverwaltung? Fremdverwaltung? Zur Bedeutung der Organleihe. In: DÖV, 1988, H. 10, S. 397 ff.
- Knemeyer, F.-L.:* Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns. Grundlinien einer Polizeigesetzgebung in den neuen Bundesländern. In: LKV, 1991, H. 10, S. 321 ff.
- Ders.:* Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts. In: AöR, 1992, H. 2, S. 156 ff.
- Ders.:* Polizei- und Ordnungsrecht. 11. Aufl., München, 2007.
- Ders.:* Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns. Grundlinien einer Polizeigesetzgebung in den neuen Bundesländern. In: LKV, 1991, S. 321 ff.
- Kniesel, M. / Pieroth, B. / Schlink, B.:* Polizei- und Ordnungsrecht. 5. Aufl., München, 2008.
- Köhler, G. M.:* Die Bayerische Grenzpolizei – Aufgaben und Rechtsstellung. In: BayVBl., 1985, H. 22, S. 677 ff.
- Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ (Hrsg.):* Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat. Berlin, 2010.
- Kopp, F. / Kopp, F. J.:* Die länderübergreifende Amtshilfe & Verwaltungsvollstreckungshilfe. In: BayVBl., 1994, H. 8, S. 229 ff.
- Knellingen, W.* in: J. C. Irlenkaeuser (Hrsg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Opladen, 2006, S. 252 ff.
- Krausnick, D.:* Grundfälle zu Art. 19 Abs. 1 und 2 GG. In: JuS, 2007, H. 11, S. 991 ff.
- Ders.:* Grundfälle zu Art. 19 Abs. 1 und 2 GG. In: JuS, 2007, H. 12, S. 1088 ff.
- Kretschmer, J.:* BKA, BND und BfV – Was ist das und was dürfen die? In: Jura, 2006, H. 5, S. 336 ff.
- Kube, E.:* Beweisverfahren und Kriminalistik in Deutschland = Kriminologische Schriftenreihe, Bd. 13. Hamburg, 1964.
- Kuhleber, H.-W. / Kuse, N. / von Prondzinski, P.:* Einsatzlehre, Bd. 2. 2. Aufl., Hilden, 2004.

- Kunig, P.* u.a. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. III. 5. Aufl., München, 2003.
- Landesschutzpolizeiamt (LSA) Berlin*: Vermerk vom 16. August 1999.
- Lange, H.-J.*: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 1999.
- Legler, A.*: Kommunale Verkehrsüberwachung in Bayern. Diss. iur., Würzburg, 2008.
- Lehmann, W.*: Der alte und neue Polizeibegriff. Diss. iur., Berlin, 1937.
- Lessmann, P.*: Die preußische Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Diss. iur., Düsseldorf, 1989.
- Lindenberger, T.*: Öffentliche Polizei im Staatssozialismus – Die Deutsche Volkspolizei. In: Lange, H.-J.: Staat, Demokratie & Innere Sicherheit. Opladen, 2000.
- Lindner, J.F.*: Europol: Baustein europäischen Polizeirechts – Ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen. In: BayVBl., 2001, H. 7, S. 193 ff.
- Lisken, H.*: Zur polizeilichen Rasterfahndung. In: NVwZ, 2002, H. 5, S. 513 ff.
- Loch, T.*: 50 Jahre Wachbataillon beim Bundesministerium der Verteidigung – Eine Einleitung. In: Das Wachbataillon beim Bundesministerium der Verteidigung (1957–2007). Geschichte – Auftrag – Tradition. Hamburg, 2007.
- Lüers, H.*: Das Polizeirecht in der DDR. Köln, 1974.
- Mager, U.* In: Kunig, P. u.a. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. III. 5. Aufl., 2003.
- Majer, D.*: Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei im Nationalsozialismus. In:
- Reifner, U.* u.a. (Hrsg.): Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich. Frankfurt a.M., 1984.
- Manssen, G.*: Sportgroßveranstaltungen als Polizeigroßveranstaltungen. In: SpuRt. 1994, H. 5, S. 169 ff.
- Maunz, T.*: Gestalt und Recht der Polizei. Hamburg, 1943.
- Maurer, H.*: Staatsrecht I. 6. Aufl., München, 2010.
- May, O.*: Die Untersagung der Ausreise und die Datei „Gewalttäter Sport“. In: NdsVBl. 2002, H. 2, S. 42 ff.
- Merten, K.*: Das Abrufrecht der Staatsanwaltschaft aus polizeilichen Dateien. In: NStZ, 1987, H. 1, S. 10 ff.

- Mertz, D.P.:* Ursprung, Wesen und Werdegang der Idee der Wissenschaft – I. Teil: Antike. In: *VersMed*, 2004, H. 2, S. 87 ff.
- Middendorf, M.:* Zur Wesensgehaltsgarantie des Grundgesetzes. In: *Jura*, 2003, H. 4, S. 232 ff.
- Mokros, R.* In: Denninger, E. u.a. (Hrsg.): *Handbuch des Polizeirechts*. 4. Aufl., München, 2007.
- Möller, J.:* Einsatzlehre – bahnpolizeiliche Aufgaben. Lübeck, 2001.
- Möller, J. / Papier, H.-J.:* Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung. In: *AöR*, Bd. 122 (1997), S. 177 ff.
- Möllers, M.H.W. / van Ooyen, R.C.:* Bundeskriminalamt, Bundespolizei und neue Sicherheit. In: *APuZ*, 2008, H. 48, S. 26 ff.
- Möllers, M.H.W.* (Hrsg.) In: *Wörterbuch der Polizei*. 2. Aufl., München, 2010.
- Müller, D.:* Inhalte und Grenzen polizeilicher Mitteilungspflichten an Fahrerlaubnisbehörden. In: *SVR*, 2007, H. 7, S. 241 ff.
- Müller, H.:* PFA auf dem Weg zur Deutschen Hochschule der Polizei. In: *DP* 2006, H. 11, S. 22 f.
- Müller, M.:* Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben“ In: *LKV*, 2008, H. 10, S. 451 ff.
- Nehm, K.:* Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur. In: *NJW*, 2004, H. 46, S. 3290 ff.
- Neidhardt, H.:* Verkehrsrecht in Südosteuropa – Die problematische Annäherung der Balkanstaaten an die Europäische Union. In: *SVR*, 2009, H. 8, S. 281 ff.
- Neidhardt, K.:* Die Gründung der Deutschen Hochschule der Polizei. In: *Home-land Security*. 2008, H. 3, S. 38 ff.
- Nolte, M.:* Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen. In: *NVwZ*, 2001, H. 2, S. 147 ff.
- Ohrband, W.:* Der Grenzschutz in Deutschland seit dem Deutschen Reich von 1871 unter besonderer Berücksichtigung des Bundesgrenzschutzes. Diss. iur., Speyer, 1982.
- Papier, H.-J.:* Polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Bund & Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes. In: *DVB1*, 1992, H. 1, S. 1 ff.
- Pau, P. / Schubert, K.:* Bundesgrenzschutz – Eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei? In: *CILIP*, 1999, H. 1, S. 18 ff.

- Pée, K.:* Das Vermögensrecht in der Rechtsprechung des VG Berlin und des BVerwG. In: NVwZ, 2001, Beilage zu H. 2, S. 32 ff.
- Peilert, A.* In: Möllers, M.H.W (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei. 2. Aufl., München, 2010.
- Petersen, N.:* Europäische Verfassung und europäische Legitimation – Ein Beitrag zum Kontraktualistischen Argument in der Verfassungstheorie. In: ZaöRV, 2004, H. 2, S. 429 ff.
- Piastowski, A.:* Antwortschreiben des Leiters der ZIS vom 17. Februar 2010 auf ein entsprechendes Auskunftersuchen des Verfassers vom selben Tag per E-Mail.
- Piastowski, F.:* Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze. In: Deutsche Polizeiblätter. 2001, H. 3, S. 18 ff.
- Pieroth, B. / Jarass, H.D.:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 10. Aufl., München, 2009.
- Ders. / Schlink, B.:* Grundrechte. 25. Aufl., Heidelberg, 2009.
- Pioch, H.-H.:* Das Polizeirecht einschließlich der Polizeiorganisation. Tübingen, 1950.
- Polizeidirektion Hof (Hrsg.):* Pressemitteilung der PD Hof a.d.S. vom 27. Februar 2007.
- Preu, P.:* Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Göttingen, 1983.
- Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Hr. Staatsminister für Bundesangelegenheiten & Verwaltungsreform Erwin Huber. München, 4. März 2005.
- Rabe, H.-J.:* Der Deutsche Juristentag und sein erster Präsident? In: NJW, 1998, H. 23, S. 1681 ff.
- Ramm, A.:* Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten – Die Polizei beim Deutschen Bundestag und ihre Ermächtigungsgrundlage. In: NVwZ, 2010, H. 10, S. 1461 ff.
- Rebmann, K.:* Einhundert Jahre Strafregisterwesen in Deutschland. In: NJW, 1983, H. 28, S. 1513 ff.
- Rehbinder, E.:* Die Freistellung von Anlagenerwerbern von der Verantwortlichkeit für die Sanierung von Altlasten in den neuen Bundesländern. In: DVBl., 1991, H. 8, S. 421 ff.
- Reifner, U. / Sonnen, B.-R.:* Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich. Frankfurt a.M., 1984.
- Riegel, R.:* Entwicklung und grundlegende Aspekte des Polizei- und Ordnungsrechts in den neuen Bundesländern. In: LKV, 1993, H. 1, S. 2 ff.

- Ders.:* Polizei- und Ordnungsrecht des Bundes und der Länder. Köln, 1991.
- Rimmele, P. / Wunsch, A.:* Das Melderecht im Freistaat Sachsen. In: LKV, 1995, H. 5, S. 105 ff.
- Roewer, H.:* Trennung von Polizei und Verfassungsschutzbehörden. In: DVBl. 1986, H.5, S. 205 ff.
- Ronellenfitsch, M.:* Die Mischverwaltung im Bundesstaat. Diss. iur., Heidelberg, 1974.
- Roßnagel, A. (Hrsg.):* Handbuch des Datenschutzrechts. München, 2003.
- Rumpf, O.:* Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden in Hessen. In: NVwZ, 1990, H. 4, S. 315 ff.
- Rupprecht, R.:* Polizeilexikon. Heidelberg, 1986.
- Sachs, M.:* Grundgesetz. 5. Aufl., München, 2009.
- Saipa, A.:* Konsequenzen der Verwaltungsreform – Die Aufwertung der Polizeidirektionen bei der Gefahrenabwehr. In: NdsVBl., 2005, H. 11, S. 292 ff.
- Schaefer, H.C.:* Strafverfolgung und Verfassungsschutz. In: NJW, 1999, H. 35, S. 2572 f.
- Schäling, Y.:* Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von Eisenbahn-Bundesamt und Bundespolizei im Bereich der Gefahrenabwehr. In: DÖV, 2006, H. 7, S. 295 ff.
- Schenke, W.-R.:* Polizei- und Ordnungsrecht. 6. Aufl., Heidelberg, 2009.
- Scheuring, M.:* 1951 bis 2005 – vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei. In: NVwZ, 2005, H. 8, S. 903 ff.
- Schink, A.:* Die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit für Altlasten im Gebiet der ehemaligen DDR. In: VIZ, 1992, H. 1, S. 6 ff.
- Schladebach, M.:* Staatsverträge zwischen den Ländern. In: VerwArch, Bd. 98, 2007, S. 238 ff.
- Schmidt, H.-J.:* 50 Jahre BGS – 1951–2001. 1. Aufl., Coburg, 2001.
- Schmidt, W.:* Amtshilfe durch Informationshilfe. In: ZRP, 1979, H. 8, S. 185 ff.
- Schnedelbach, L.:* Sicherheitsprobleme am Schloss Bellevue. In: Berliner Zeitung. Berlin, 25. Juli 2001.
- Schneider, H.:* Rechtsvorschriften über das Polizeiwesen in Bund und Ländern. Polizeirecht. 13. Aufl., München, 1957.
- Schoch, F.:* Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht. In: JuS, 1994, H. 5, S. 391 ff.

- Schönherr, T.:* Gemeinsame Luftfahrerschule für den Polizeidienst. In: S & T. 2010, H. 2, S. 68 ff.
- Schreiber, F.:* Der Bundesgrenzschutz mit erweitertem Aufgabenspektrum. In: DVBl., 1992, H. 9, S. 589 ff.
- Schreiber, W.:* Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes auf neuer gesetzlicher Grundlage. In: NVwZ, 1995, H. 6, S. 521 ff.
- Schreiber, W.:* Das BKA-Gesetz vom 7. Juli 1997 – ein „überfälliges“ Gesetz. In: NJW, 1997, S. 2137 ff.
- Schulz, E. / Tollich, M.:* Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse. In: NVwZ, 2010, H. 21, S. 1338 ff.
- Schwegel, A.:* Der Polizeibegriff im NS-Staat. Tübingen, 2005.
- Schweisfurth, T.:* Entschädigungslose Enteignungen von Vermögenswerten (Betrieben) auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. In: BB, 1991, H. 5, S. 281 ff.
- Seel, L.:* Umstrukturierung der Thüringer Polizei – Das Polizeiänderungsgesetz vom 27. November 1997. In: LKV, 1999, H. 11, S. 430 ff.
- Selmer, P.:* Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung. In: NVwZ, 2007, H. 8, S. 872 ff.
- Siekmann, H.:* Finanzaufweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage. In: DÖV, 2002, H. 15, S. 629 ff.
- Soiné, M.:* Erkenntnisverwertung von Informanten und V-Personen der Nachrichtendienste im Strafverfahren. In: NStZ, 2007, H. 5, S. 247 ff.
- Soria, J. M.:* Die Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers. In: VerwArch, Bd. 98, 1998, S. 400 ff.
- Spilcker, A.:* „Ich schieß auf mein Leben“. In: Focus, 2008, H. 33, S. 84 ff.
- Stahri, C.:* International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, developments and challenges ahead. In: ZaöRV, 2001, H. 1, S. 107 ff.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Hrsg.):* Beschlussniederschrift zu TOP 11 der Sitzung in Bonn vom 3. Mai 1991.
- Stolz, G.:* Geschichte der Polizei in Schleswig-Holstein. Heide, 1978.
- Storbeck, J.:* Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Europa. In: DRiZ, 2000, S. 481 ff.
- Sturm, F.:* Die Haftung der Länder (Gemeinden, Gemeindeverbände) bei fehlerhafter Verwendung von Haushaltsmitteln des Bundes im Gesetzesvollzug. In: DÖV, 1996, H. 8, S. 261 ff.

- Süddeutsche Zeitung (Hrsg.):* „Schlagen und treten, was ihnen in den Weg kam“. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. Januar 2008.
- Volkman, U.* In: Klein, F. u.a.: *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 3. 4. Aufl., München, 2001.
- Ders.:* Polizeirecht als Sozialtechnologie. In: *NVwZ*, 2009, H. 4, S. 216 ff.
- von Andrian, W.:* Das Zugunglück von Brühl. In: *ERI*, 2000, H. 3, S. 126 ff.
- von Arnim.* In: Isensee, J. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der BR Deutschland*, Bd. IV. 3. Aufl., 2006.
- von Unruh, G.-C.* In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1. Stuttgart, 1983.
- Ders.:* In: Jeserich, K.G.A. u.a. (Hrsg.) – *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2. Stuttgart, 1983.
- Ders.:* Polizei als Tätigkeit der leistenden Verwaltung. In: *DVBf.*, 1972, H. 13, S. 469 ff.
- Vofßkuhle, A.:* Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz des Vorbehalt des Gesetzes. In: *JuS*, 2007, H. 2, S. 119.
- Ders.:* Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In: *JuS*, 2007, H. 5, S. 429 ff.
- Waechter, K.:* Die Organisation der Verkehrsüberwachung – Auch zur Auslegung des Art. 33 Abs. 4 GG. In: *NZV*, 1997, H. 8, S. 329
- Wagner, H.:* Die Polizei im Faschismus. In: Reifner, U. & Sonnen, B.-R.: *Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich*. Frankfurt a.M., 1984.
- Wagner, J.V.* In: *Bundesarchiv/Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rat*. Bd. 1, München, 1975.
- Wagner, M.:* Die Bundespolizeireform 2008: Aufbauorganisation versus Verfassungsrecht. In: *DÖV*, 2009, H. 2, S. 66 ff.
- Walter, B.:* Kriminalpolizei. In: Möllers, M.H.W. (Hrsg.): *Wörterbuch der Polizei*. 2. Aufl., München, 2010.
- Wandschneider, S.:* Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, Frankfurt a.M., 2009.
- Wassermann, R.:* Irritationen um die Aktion in Bad Kleinen. In: *NJW*, 1993, H. 32, S. 2028 ff.
- Wehr, M.:* Grundfälle zu Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. In: *JuS*, 1997, H. 5, S. 419 ff.
- Weihmann, R.:* Bundes-Kriminal-Polizei-Amt. In: *Kriminalistik*, 2011, H. 1, S. 32 ff.

- Ders.*: Die Zusammenarbeit zwischen Kriminal- und Schutzpolizei. In: Der Kriminalist, 1990, H. 3, S. 1 ff.
- Ders.*: Kriminalistik. 11. Aufl., Hilden, 2010.
- Weisser, N.-F.*: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsnatur, Rechtsform und Rechtsgrundlage. In: NVwZ, 2011, H. 3, S. 142 ff.
- Wentz, U.V.*: Die Entwicklung des Polizeibegriffs vom Mittelalter bis zum Nationalsozialismus. In: AnwBl., 1988, H. 5, S. 264 ff.
- Werth, R.*: „Priol Berlin“ fliegt für Zwei. In: Bundesgrenzschutz – Polizei des Bundes. 2004, H. 2, S. 3 f.
- Wilrich, T.*: Der Bundestagspräsident. In: DÖV, 2002, H. 4, S. 152 ff.
- Winter, M.*: Politikum Polizei – Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster, 1998.
- Wolff, H.A.*: Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung. In: DÖV, 2009, H. 15, S. 597 ff.
- Ders. / Scheffczyk, F.*: Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendiensten. In: JA, 2008, H. 2, S. 83 ff.
- Wollny, J.*: Funktion, Struktur und Arbeitsweise der Landeseinsatzeinheit der Polizei des Landes Brandenburg. In: LKV, 1995, H. 10, S. 358 ff.
- Wolzendorff, K.*: Zu Grenzen der Polizeigewalt im franz. Recht. In: AöR, Bd. 24. Marburg, 1905, S. 325 ff.
- Wüstenfeld, K.-B.*: Landespolizei Thüringen übt in Duderstadt. In: Zeitschrift der Bundespolizei. 2008, H. 2, S. 18 f.

Teil II – neue Medien

- Bundespolizei. Unter: <http://www.wapedia.mobi/de/Bundesgrenzschutz>. Abfrage vom 14. November 2008.
- Das Personal der Gemeinsame Leitstelle Bund/Berlin. Unter: <http://intranet.polizei.bund.de>. Abfrage vom 6. Mai 2008
- Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeimissionen. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 1. April 2010.
- Gemeinsames Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Schwandorf und im tschechischen Petrovice hat Betrieb aufgenommen. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren vom 17. Dezember 2007. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 11. März 2010.

- GASIM – Behörden außer Kontrolle. In: Report Mainz, Sendung vom 29. September 2008.
- Hamburg: Bundesweit erste gemeinsame Flughafen-Polizeiwache eröffnet. Pressemitteilung der Behörde für Inneres vom 8. Dezember 2008. Unter: <http://www.hamburg.de/innenbehoerde>. Abfrage vom 15. März 2010.
- Heysel-Katastrophe. Unter: <http://www.wikipedia.de>. Abfrage vom 11. Februar 2010.
- Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 6. November 2009.
- Objektregiment Friesland. Unter: <http://www.luftwaffe.de>. Abfrage vom 24. März 2010.
- Neue Sicherheitswache am Hamburger Hauptbahnhof fertig gestellt. Unter: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-2006>. Abfrage vom 15. März 2010.
- Organigramm der Abteilung Bundespolizei des BMI. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 1. April 2010.
- Organigramm der Bundespolizeidirektion Berlin vom 9. September 2008. Unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfrage vom 26. März 2010.
- Organigramm des Bundespolizeipräsidiums vom 11. November 2009. Unter: <http://www.bundespolizei.de>. Abfragen vom 19. Februar 2010 & 26. März 2010.
- Polizei Berlin. Unter: <http://www.polizei.berlin.de>. Abfrage vom 30. März 2010.
- Pressemitteilung des Bundesministers des Inneren Otto Schily vom 20. Juli 1999. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 27. August 2008.
- Pressemitteilung vom Bundesminister des Inneren Dr. Schäuble vom 30. März 2007: Die Antiterrordatei ist ein wirkungsvolles Instrument mit Augenmaß. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 3. Januar 2010.
- Pressemitteilung vom Bundesminister des Inneren Dr. Schäuble vom 25. Januar 2008. Unter: <http://www.bmi.bund.de>. Abfrage vom 12. Oktober 2009.
- Rechtswidrige Datenübermittlung im GASIM. In: Report Mainz, Sendung vom 8. Juni 2009.
- Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen – Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung. Unter: <http://www.moderne-verwaltung.nrw.de>. Abfrage vom 21. Februar 2010.
- Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. Unter: <http://www.polizei-nrw.de/lzpd>. Abfrage vom 4. November 2009.

