

Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht

Lisken / Denninger / Bäcker

8., vollständig überarbeitete Auflage 2026
ISBN 978-3-406-80595-0
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

verklammern, fachlich zu unterstützen und zu koordinieren, soweit die Landesbehörden sich abstimmen müssen. Dies schließt neben der Koordinierung im Einzelfall³⁸⁵ auch fortlaufende Serviceleistungen wie die kriminalistische Forschung, die Erstellung von Statistiken oder Fortbildungsangebote ein.³⁸⁶ Nur im Rahmen dieser Verklammerungs- und Koordinierungsaufgabe können dem Bundeskriminalpolizeiamt auch **Weisungsbefugnisse** gegenüber Landespolizeibehörden eröffnet werden.³⁸⁷ Hingegen ist es dem Amt kompetenziell verwehrt, in seiner Zentralstellenfunktion polizeiliche Verfahren aus eigener Initiative einzuleiten und mit eigenständig wahrzunehmenden Eingriffsbefugnissen zu betreiben.³⁸⁸

Die **gegenwärtige Zentralstellenaufgabe des Bundeskriminalamts** hält sich im Rahmen der Bundeskompetenz.³⁸⁹ Einen Grenzfall stellt insoweit die Datenerhebungsbefugnis in § 9 Abs. 1 BKAG dar. Diese Norm ermächtigt das Bundeskriminalamt, seinen Informationsbestand zu erweitern. Sie bleibt jedoch auf den vorhandenen Bestand bezogen, der lediglich punktuell ergänzt oder ausgewertet werden soll. Diese Regelung erlaubt hingegen keine Datenerhebungen, durch die völlig neue Erkenntnisse erstmals zu völlig neuen Zwecken gewonnen werden sollen. Damit hält sie sich noch im Rahmen der Kompetenzordnung.³⁹⁰ Allerdings ist sie materiell verfassungswidrig, da sie keine hinreichende Eingriffsschwelle errichtet.³⁹¹

bb) Strafverfolgungsaufgaben. Über seine Zentralstellenfunktion hinaus nimmt das Bundeskriminalamt seit seiner Gründung³⁹² Strafverfolgungsaufgaben wahr und stützt sich in diesem Rahmen auf die Eingriffsermächtigungen des Strafprozessrechts. Diese Strafverfolgungsaufgaben sind teils **kompetenzrechtlich heikel**.

Unproblematisch sind allerdings Ermittlungen auf **Ersuchen der zuständigen Landesbehörden**, wie sie § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG vorsieht. Hierbei handelt es sich um einen besonders geregelten Fall der Amtshilfe.³⁹³

Kompetenziell problematischer sind Ermittlungen auf **Ersuchen des Generalbundesanwalts** nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG sowie die **originären Ermittlungszuständigkeiten** des § 4 Abs. 1 BKAG.

Entgegen einem Teil der Literatur³⁹⁴ können eigene außenwirksame Ermittlungseingriffe des Bundeskriminalamts kompetenziell **nicht** auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden, da diese Kompetenztitel sich auf die **Zusammenarbeit** von Bund und Ländern beschränken (→ Rn. 225). Auch die Bundeskompetenz für die **internationale Verbrechensbekämpfung** hilft hier **nicht** weiter. Hierunter ist nicht die „Bekämpfung internationaler Verbrechen“ durch Ermittlungen im Inland zu verstehen.³⁹⁵ Der Kompetenztitel in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG weist dem Bund mit der internationalen Verbrechensbekämpfung vielmehr spezifisch grenzüberschreitende Tätigkeiten zu. Er ermöglicht daher lediglich, die Verbrechensbekämpfung bei einer

³⁸⁵ Vgl. beispielhaft zur Ermittlung der zuständigen Landespolizeibehörde BVerfGE 155, 119 (214) = NJW 2020, 2699.

³⁸⁶ Abbühl, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, 2010, 85.

³⁸⁷ Bäcker GSZ 2018, 213 (216 f.).

³⁸⁸ Ähnlich Becker DÖV 1978, 551 (553 ff.); Dreier/Hermes GG Art. 87 Rn. 54.

³⁸⁹ Vgl. zum Informationsverbund des BKA BVerfG NVwZ 2024, 1736 (1740); anders liegt es im Verfassungsschutzrecht, → Rn. 323 ff.

³⁹⁰ Zu der Vorgängerregelung in § 7 Abs. 2 BKAG aF wie hier Middel, Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, 2007, 251; Zöller, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, 159; ähnlich Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, 267, Fn. 230.

³⁹¹ Vgl. zu § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG aF BVerfGE 155, 119 (212 ff.) = NJW 2020, 2699.

³⁹² Vgl. § 4 Abs. 2 BKAG idF des Gesetzes vom 8.3.1951, BGBl. I 165.

³⁹³ Ahlf, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, 1985, 38; Gusy DVBl 1993, 1117 (1124).

³⁹⁴ So etwa DHS/Uhle GG Art. 73 Rn. 250; BK-GG/Wolff GG Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Rn. 283 f.

³⁹⁵ In diese Richtung jedoch Meyer, Die Föderalismusreform 2006, 2008, 302 f.; wohl auch Baldus, Transnationales Polizeirecht, 2001, 60 ff.

Bundesbehörde international zu vernetzen, vor allem in Form eines Informationsaustauschs.³⁹⁶

- 231 Die Strafverfolgungsaufgaben, welche das Bundeskriminalamt originär oder auf Ersuchen des Generalbundesanwalts wahrnimmt, sind stattdessen auf Art. 96 Abs. 5 GG zu stützen. Diese Norm begründet eine **Strafgerichtsbarkeit des Bundes** auf bestimmten Deliktsfeldern. Dem lässt sich entnehmen, dass auch das strafprozessuale Ermittlungsverfahren von Bundesbehörden betrieben werden darf.³⁹⁷ Die Bundeskompetenz beschränkt sich allerdings auf die Deliktsfelder, die in Art. 96 Abs. 5 GG genannt sind.³⁹⁸
- 232 **Kompetenzwidrig** ist schließlich § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG, der dem **Bundesinnenminister** die Befugnis zuweist, strafprozessuale Ermittlungen des Bundeskriminalamts aus „schwerwiegenden Gründen“ anzuordnen. Diese Regelung ermöglicht dem Minister ohne erkennbare normative Grundlage, sich aufgrund eines äußerst unbestimmten Rechtsbegriffs über die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung hinwegzusetzen.³⁹⁹
- 233 **cc) Präventive Terrorismusabwehr.** Der im Rahmen der Föderalismusreform 2006 in das Grundgesetz aufgenommene Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG verleiht dem Bund die **Gesetzgebungskompetenz** für die **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus** durch das Bundeskriminalpolizeiamt. Dieser Kompetenztitel ermöglicht dem Bund erstmals, dem Bundeskriminalamt die Aufgabe und entsprechende Befugnisse zu einer eigenständigen präventivpolizeilichen Tätigkeit zu geben. Dies impliziert eine **Verwaltungskompetenz** des Bundes, die entweder gleichfalls Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG⁴⁰⁰ oder Art. 87 Abs. 3 GG⁴⁰¹ zu entnehmen ist, da die Zentralstellenkompetenz des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG auf eine eigenständige operative Tätigkeit nicht passt.⁴⁰²
- 234 **(1) Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.** Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes beschränkt sich auf die Abwehr des internationalen Terrorismus. Um den notorisch unscharfen **Terrorismusbegriff**⁴⁰³ zu konkretisieren, verweist die Begründung des verfassungsändernden Gesetzes auf das Begriffsverständnis, das den seinerzeit geltenden **nationalen und internationalen Normen zur Terrorismusbekämpfung** zugrunde lag.⁴⁰⁴ Ergiebig ist insbesondere der Verweis auf Art. 1 Abs. 1 des damaligen EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung,⁴⁰⁵ der den Begriff der terroristischen Straftat definierte. Der Rahmenbeschluss wurde zwischenzeitlich durch eine Richtlinie abgelöst,⁴⁰⁶ die in Art. 3 eine weitgehend identische Definition enthält. Danach zeichnet sich eine terroristische Handlung durch **drei Komponenten** aus, die alle näher beschrieben werden: Eine solche Handlung besteht 1. in einer **schweren Straftat**, mit der der Täter 2. eine spezifisch **terroristische Zielsetzung** verfolgt

³⁹⁶ BVerfGE 100, 313 (369) = NJW 2000, 55; Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001, 219; Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, 275 f.

³⁹⁷ Ahlf, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, 1985, 38; Gusy DVBl 1993, 1117 (1124); krit., aber ohne die Verfassungsmäßigkeit der Ermittlungsbefugnisse des BKA in Zweifel zu ziehen, Huber/Voßkuhle/Burgi GG Art. 87 Rn. 45.

³⁹⁸ Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, 411; Paeffgen StV 2002, 336 (340); Bäcker GSZ 2018, 213 (215).

³⁹⁹ Die Verfassungsmäßigkeit von § 4 Abs. 2 BKAG bezweifeln insoweit auch Ahlf, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, 1985, 38; Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, 411; Gusy DVBl 1993, 1117 (1124); Dreier/Hermes GG Art. 87 Rn. 52.

⁴⁰⁰ So etwa Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, 30 f.; Wolff DÖV 2009, 597 (598).

⁴⁰¹ So etwa Abbühl, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, 2010, 305 ff.; DHS/Ibler GG Art. 87 Rn. 209.

⁴⁰² Für eine Gesamtschau von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG BVerfGE 141, 220 (263 f.) = NJW 2016, 1781.

⁴⁰³ Näher Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, 41 ff.

⁴⁰⁴ BT-Drs. 16/813, 12.

⁴⁰⁵ Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. 2002 L 164, 3, geänd. durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28.11.2008, ABl. L 330, 21.

⁴⁰⁶ Terrorismusbekämpfungs-RL (EU) 2017/541 vom 15.3.2017, ABl. L 88, 6.

und die 3. objektiv geeignet ist, ein Land oder eine internationale Organisation **ernsthaft zu schädigen**. Vor allem das Merkmal der besonderen Schadenseignung begrenzt die Reichweite von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, da es objektiv zu bestimmen und damit einer Prognose eher zugänglich ist. Eine drohende schwere Straftat, mit der möglicherweise terroristische Ziele verfolgt werden, ist danach nur dann als terroristischer Akt im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG anzusehen, wenn sie ein besonderes Schadenspotential aufweist.⁴⁰⁷ Welche Anforderungen an dieses Schadenspotential im Einzelnen gestellt werden, hat der Gesetzgeber festzulegen, der dazu berufen ist, den Terrorismusbegriff zu präzisieren. Diesen Regelungsauftrag setzt § 5 Abs. 1 S. 2 BKAG um.

Zudem beschränkt sich die Bundeskompetenz auf Fälle des **internationalen Terrorismus**. Für terroristische Phänomene, die auf Deutschland begrenzt sind, bleiben allein die Länder zuständig.⁴⁰⁸ Auch dieses Merkmal ist konkretisierungsbedürftig. So soll es nach der Begründung der Novelle des BKA-Gesetzes von 2009 ausreichen, wenn eine lediglich in Deutschland tätige Gruppe in „international propagierte ideologische Strömungen“ wie etwa den „weltweiten Jihad“ eingebunden ist. Sogar eine Einzelperson, die allein handle, ihre Tätigkeit auf Deutschland beschränke und lediglich durch allgemein gehaltene ideologische Botschaften aus dem Ausland motiviert werde, könne dem internationalen Terrorismus zugerechnet werden.⁴⁰⁹ Bei dieser Interpretation wird das Merkmal der Internationalität konturenlos, da ein solcher Einfluss sich unter den Bedingungen globaler Kommunikationsdienste vielfach unterstellen lassen wird. Vielmehr ist zu fordern, dass entweder Anhaltspunkte für **grenzüberschreitende Tätigkeiten** bestehen, die auf terroristische Straftaten gerichtet sind, etwa Unterstützungs-, Planungs-, Koordinierungs- oder Vorbereitungshandlungen, oder ein **staatenübergreifender Schaden** droht.⁴¹⁰ Mit dieser Maßgabe eignet sich auch das Merkmal des internationalen Bezugs dazu, die Reichweite der Bundeskompetenz wirksam zu begrenzen.

Schließlich beschränkt sich die Bundeskompetenz auf die **Gefahrenabwehr**. Strafverfolgungskompetenzen des Bundeskriminalamts im Bereich des internationalen Terrorismus lassen sich nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG stützen, unterfallen jedoch Art. 96 Abs. 5 Nr. 5 GG. Im Übrigen ist der kompetenzrechtliche Begriff der Gefahrenabwehr weit zu verstehen. Er beschränkt sich nicht auf die Abwehr konkreter Gefahren im hergebrachten polizeirechtlichen Sinne,⁴¹¹ sondern umfasst auch Maßnahmen zur **Verhütung terroristischer Straftaten** im Vorfeld konkreter Gefahren.⁴¹²

(2) Voraussetzungen der Kompetenzausübung. Selbst wenn eine Gefahr des internationalen Terrorismus besteht, darf der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG die Gefahrenabwehr nur in **drei Fallkonstellationen** an sich ziehen, in denen eine Gefahrenabwehr (allein) durch Landesbehörden nicht effektiv genug zu sein droht.

Potenziell am weitesten reicht Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a Alt. 1 GG, nach dem der Bund zur Gefahrenabwehr zuständig ist, wenn eine **länderübergreifende Gefahr** besteht. Entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung ist dies allerdings nicht bei jeder Gefahr des internationalen Terrorismus anzunehmen.⁴¹³ Eine geplante terroristische Straftat kann durchaus zwar ein internationales Element aufweisen, sich aber innerhalb der Bundesrepublik auf ein einziges Land beschränken. Um den Begriff der länderübergreifenden Gefahr zu konturieren, muss vielmehr an die **Zuständigkeitsordnung** angeknüpft wer-

⁴⁰⁷ Ähnlich Tams DÖV 2007, 367 (372 f.); DHS/Uhle GG Art. 73 Rn. 212; für ein weiteres, kaum trennscharfes Begriffsverständnis Sachs/Degenhart GG Art. 73 Rn. 46; Huber/Voßkuhle/Heintzen GG Art. 73 Rn. 100; Dreier/Wittreck GG Art. 73 Rn. 65.

⁴⁰⁸ Huber/Voßkuhle/Heintzen GG Art. 73 Rn. 101; Dreier/Wittreck GG Art. 73 Rn. 65.

⁴⁰⁹ BT-Drs. 16/10121, 21; dem folgend etwa Abbühl, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, 2010, 315; wohl auch DHS/Uhle GG Art. 73 Rn. 213.

⁴¹⁰ Ähnlich Tams DÖV 2007, 367 (373); Dreier/Wittreck GG Art. 73 Rn. 65; vgl. ferner aus sozialwissenschaftlicher Sicht Waldmann in Graulich/Simon, Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, 2007, 47 (50 f.).

⁴¹¹ So hingegen Roggan NJW 2009, 257 (258).

⁴¹² BVerfG NVwZ 2024, 1736 (1739); BVerfGE 141, 220 = NJW 2016, 1781 Rn. 88.

⁴¹³ So Sachs/Degenhart GG Art. 73 Rn. 48.

den.⁴¹⁴ Eine länderübergreifende Gefahr besteht, wenn **mehrere Länder zur Gefahrenabwehr zuständig** sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn zusammengehörige terroristische Straftaten in mehreren Ländern begangen werden sollen oder solche Straftaten länderübergreifend geplant und vorbereitet werden. Nach diesen Maßgaben kann auch etwa von einem terroristischen Einzeltäter oder einer kleinen Gruppierung eine länderübergreifende Gefahr ausgehen, etwa wenn die betreffenden Personen ihren Wohn- oder längerfristigen Aufenthaltsort innerhalb der Bundesrepublik laufend wechseln. Demgegenüber ist es für eine länderübergreifende Gefahr weder notwendig⁴¹⁵ noch hinreichend, dass durch eine terroristische Straftat Schäden in mehreren Bundesländern drohen.

- 239 Der Bund ist daneben gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a Alt. 2 GG zur Gefahrenabwehr zuständig, wenn die **Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar** ist. Hierbei handelt es sich um einen ausdrücklich geregelten Fall einer **Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache**. Ihr Anwendungsbereich ist eher schmal, da unterschiedliche territoriale Anknüpfungspunkte die örtliche Zuständigkeit einer Landesbehörde begründen können. So reicht es entgegen verbreiteter Auffassung nicht durchweg aus, dass noch unbekannt ist, welches Bundesland durch eine drohende terroristische Straftat betroffen sein wird.⁴¹⁶ Auch in einem solchen Fall können etwa bereits Hinweise auf bestimmte Personen im Inland vorliegen, die lokalisiert werden können, sodass eine oder mehrere Landespolizeibehörden zuständig sind. Für ortsbezogene Abwehr- oder Ermittlungsmaßnahmen ist der Bund daher auf der Grundlage von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a Alt. 2 GG nicht zuständig. Zudem entfällt die Bundeskompetenz, sobald die Informationslage sich derart verdichtet, dass die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde erkennbar wird. Der Bund ist daher **nur für einen Übergangszeitraum zuständig**, um erste Ermittlungen ohne Ortsbezug anzustellen. Dementsprechend muss das Gesetz, das auf der Grundlage des Kompetenztitels ergeht, Regelungen enthalten, um im Anschluss die Abgabe der Sache an die zuständige Landesbehörde sicherzustellen.⁴¹⁷ Dies sieht § 5 Abs. 2 S. 4 BKAG ausdrücklich vor.
- 240 Schließlich ist der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a Alt. 3 GG zuständig, wenn eine **oberste Landesbehörde um die Übernahme ersucht**. Hierbei handelt es sich um einen besonders geregelten Fall der Amtshilfe.
- 241 (3) **Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Landespolizeibehörden.** Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG vermittelt dem Bund neben unmittelbaren Exekutivbefugnissen als **Annex** auch die Gesetzgebungskompetenz, das Zusammenwirken von Bundeskriminalamt und Landespolizeibehörden bei der Terrorismusabwehr zu regeln.
- 242 Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes lässt die Zuständigkeit der Länder zur Abwehr terroristischer Gefahren unberührt. Es kommt daher regelmäßig zu **Mehrfachzuständigkeiten**,⁴¹⁸ die rechtsstaatliche und verwaltungspraktische Risiken bergen.⁴¹⁹ Um diese Risiken abzusichern, muss durch rechtliche Regelungen gewährleistet werden, dass die zuständigen Polizeibehörden zügig und kontinuierlich kooperieren und ihre Tätigkeit koordinieren.
- 243 Der Bund kann daher Bundeskriminalamt und Landespolizeibehörden verpflichten, einander darüber zu **informieren**, dass sie die Gefahrenabwehr im konkreten Fall übernommen haben, und ihre **Ermittlungsergebnisse auszutauschen**. Eine entsprechende Informationspflicht des Bundeskriminalamts findet sich in § 5 Abs. 2 S. 2 BKAG. Für den

⁴¹⁴ Näher Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, 38 f.

⁴¹⁵ So aber Tams DÖV 2007, 367 (374), dessen Interpretation, die an Art. 35 Abs. 3 und Art. 91 Abs. 2 GG anknüpft, ansonsten zu den gleichen Ergebnissen wie die hier vertretene Auff. führen dürfte.

⁴¹⁶ So aber die Begründung des Entwurfs der Verfassungsänderung, BT-Drs. 12/813, 12; aus der Lit. etwa Sachs/Degenhart GG Art. 73 Rn. 48; Meyer, Die Föderalismusreform 2006, 2008, 303.

⁴¹⁷ Tams DÖV 2007, 367 (374); Abbühl, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, 2010, 317 f.; DHS/Uhle GG Art. 73 Rn. 219.

⁴¹⁸ BVerfGE 141, 220 (263) = NJW 2016, 1781.

⁴¹⁹ Näher Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, 39 ff.

umgekehrten Fall, dass zuerst eine Landespolizeibehörde den Fall übernimmt, fehlt es hingegen an einer Informationspflicht.

Darüber hinaus könnte der Bund das Bundeskriminalamt auch mit **Weisungsbefugnissen** gegenüber den Landesbehörden ausstatten, um Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Behörden zu vermeiden oder zumindest rasch beizulegen.⁴²⁰ Von dieser Regelungsbefugnis hat der Bund **keinen Gebrauch** gemacht. Stattdessen ordnet § 5 Abs. 2 S. 3 BKAG an, dass die zuständigen Polizeibehörden ihre Aufgaben in gegenseitigem Benehmen wahrnehmen.⁴²¹

dd) Schutzaufgaben. Als Annex zu seinen sonstigen kompetenzgemäßen Aufgaben können dem Bundeskriminalamt präventive Schutzaufgaben zugewiesen werden, die es mit eigenen Ermittlungs- und Zwangsbefugnissen erfüllt. Unproblematisch ist die Aufgabe des **Zeugenschutzes** nach § 7 BKAG, welche die Strafverfolgungsaufgaben ergänzt.⁴²² Hinsichtlich der weiteren Aufgabe nach § 6 BKAG, die **Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes** und ihre ausländischen Gäste zu schützen, leitet das BVerfG Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz aus der Natur der Sache her.⁴²³ Dies erscheint allerdings nicht zwingend, da auch Landesbehörden die Verfassungsorgane des Bundes schützen können, zumal nach § 6 Abs. 1 S. 1 BKAG deren Zuständigkeit unberührt bleiben soll.⁴²⁴

b) Kompetenzrechtliche Grundlagen der Bundespolizei. Der frühere Bundesgrenzschutz hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte über seine ursprüngliche Kernaufgabe, die Außengrenzen der Bundesrepublik zu schützen, hinaus zu einer **multifunktionalen Sonderpolizeibehörde** entwickelt.⁴²⁵ Die Umbenennung der Behörde in Bundespolizei im Jahr 2005 spiegelt diese Entwicklung wider. Kompetenzrechtlich ist sie einerseits in bereits länger zurückliegenden Änderungen des Grundgesetzes angelegt, welche die ausdrücklich in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes erweitert haben.⁴²⁶ In den letzten Jahrzehnten hat der Gesetzgeber zudem der Bundespolizei zahlreiche weitere präventive Aufgaben zugewiesen, für die das Grundgesetz eine Verwaltungskompetenz des Bundes enthält, ohne diese Aufgaben spezifisch dem Bundesgrenzschutz zuzuweisen.

aa) Kernaufgaben: Grenzschutz, besondere Krisenlagen. Das Grundgesetz definiert Kernaufgaben der Bundespolizei, indem es dem Bund bestimmte polizeiliche Aufgaben ausdrücklich zuweist.

Hergebrachte Kernaufgabe der Bundespolizei ist der **Grenzschutz**. Dementsprechend bezeichnet das Grundgesetz die Polizei des Bundes nach wie vor als „Bundesgrenzschutz“. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Grenzschutz folgt aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG, die Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.

Sachlich umfasst der Grenzschutz im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG die **polizeiliche Überwachung der Grenzen** und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit dem Ziel, unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern oder zu unterbinden.⁴²⁷ Räumlich erstreckt sich die Bundeskompetenz für den Grenz-

⁴²⁰ Mit Einschränkungen auch DHS/Uhle GG Art. 73 Rn. 225; aA Huber/Voßkuhle/Heintzen GG Art. 73 Rn. 106; Dreier/Wittreck GG Art. 73 Rn. 66.

⁴²¹ Näher und krit. Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, 59 f.

⁴²² BVerfGE 155, 119 (173); Schreiber NJW 1997, 2137 (2140); Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, 2008, 29 f.

⁴²³ BVerfGE 155, 199 (173); ebenso bereits zuvor die hM in der Literatur, Ahlf, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, 1985, 41; Gärditz, Strafprozeß und Prävention, 2003, 269; Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, 2008, 29; Schreiber NJW 1997, 2137 (2140).

⁴²⁴ Krit. auch Merten DVBl 1987, 395 (401 ff.).

⁴²⁵ So die Charakterisierung bei BVerfGE 97, 198 (215) = NVwZ 1998, 495.

⁴²⁶ Eingehend zur Rechtentwicklung bis 1972 Parma, Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972, 2. Aufl. 2019.

⁴²⁷ BVerfGE 150, 244 (270) = NJW 2019, 827; eingehend Winkler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 44 ff.; Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, 2008, 54 ff.

schutz neben dem **unmittelbaren Grenzgebiet** auch auf das anliegende **Hinterland** und auf den **grenzüberschreitenden Verkehr** auf Flughäfen und Grenzbahnhöfen.⁴²⁸ Abzugrenzen ist der polizeiliche Grenzschutz von der militärischen Sicherung der Bundesgrenzen, die gemäß Art. 87a Abs. 1 GG den Streitkräften zugewiesen ist.⁴²⁹ Daher wäre es beispielsweise kompetenzwidrig, die Bundespolizei mit Kriegswaffen auszustatten.⁴³⁰ Nicht dem Grenzschutz unterfällt zudem die polizeiliche Gefahrenabwehr, die „zwar an die Offenheit der Grenzen und damit einhergehende Gefahren anknüp[t], jedoch nicht unmittelbar dem Schutz der Bundesgrenze dien[t].“⁴³¹

- 250 Während der Bund für den Grenzschutz eine **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** hat,⁴³² ist seine **Verwaltungskompetenz fakultativ** ausgestaltet. Subsidiär sind die Länder zuständig.⁴³³ Dementsprechend ermöglicht § 2 Abs. 1 BPolG den Ländern, im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes zu übernehmen.
- 251 Über die Grenzschutzaufgabe hinaus hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Einarbeitung der Notstandsverfassung in das Grundgesetz in den Jahren 1968⁴³⁴ und 1972⁴³⁵ dem Bundesgrenzschutz **weitere polizeiliche Aufgaben** zugewiesen. Diese Aufgaben sind nach der Umbenennung des Bundesgrenzschutzes heute auf die Bundespolizei zu beziehen. Sie haben die Unterstützung eines oder mehrerer Länder in außergewöhnlichen Sicherheitslagen und Notfällen zum Gegenstand. Dabei ist zwischen Sonderfällen der Amtshilfe und weitergehenden Interventionsbefugnissen des Bundes zu unterscheiden.
- 252 **Sonderfälle der Amtshilfe** regeln Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 GG.⁴³⁶ Danach kann ein Land Einheiten des Bundesgrenzschutzes anfordern, um Unterstützung bei dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in besonders bedeutsamen Fällen, bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen sowie bei einer drohenden Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung zu erhalten. Anders als im Rahmen der allgemeinen Amtshilfenvorschrift des Art. 35 Abs. 1 GG richten sich die Befugnisse der Bundespolizei bei Unterstützungseinsätzen auf der Grundlage von Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 GG nach dem **Recht des anfordernden Landes**.⁴³⁷ Dies stellt § 11 Abs. 2 S. 1 BPolG ausdrücklich klar. Denn für die Dauer des Einsatzes wird die Bundespolizei der Verfügungsgewalt des anfordernden Landes unterstellt.
- 253 Darüber hinaus kann die **Bundesregierung als Kollegialorgan**⁴³⁸ teilweise Einheiten des Bundesgrenzschutzes auch **ohne oder gegen den Willen der betroffenen Länder** einsetzen. Dies ist der Fall gemäß Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG bei überregionalen Naturkatastrophen und Unglücksfällen, gemäß Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG bei einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes sowie gemäß Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG im Verteidigungsfall. Dabei ist

⁴²⁸ BVerfGE 97, 198 (214) = NVwZ 1998, 495.

⁴²⁹ DHS/Ibler GG Art. 87 Rn. 92.

⁴³⁰ Vgl. allgemein zu der Diskussion um die organisationsverfassungsrechtlichen Grenzen für die Bewaffnung der Polizei → Rn. 321.

⁴³¹ BVerfGE 150, 244 (271) = NJW 2019, 827.

⁴³² Eine Delegation an die Länder iSv Art. 71 GG ist nicht erfolgt, vgl. BVerfGE 150, 244 (270 f.) = NJW 2019, 827.

⁴³³ SGR/Graulich BPolG § 2 Rn. 3.

⁴³⁴ Durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968, BGBl. I 709.

⁴³⁵ Durch das 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.7.1972, BGBl. I 1305.

⁴³⁶ Dreier/Bauer GG Art. 35 Rn. 25; Huber/Voßkuhle/Volkman GG Art. 91 Rn. 11; aA (bes. Form der exekutiven Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern) Huber/Voßkuhle/v. Danwitz GG Art. 35 Rn. 71; Winkeler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 72 f.

⁴³⁷ BeckOK GG/Epping GG Art. 35 Rn. 22 und Art. 91 Rn. 7.1; Huber/Voßkuhle/v. Danwitz GG Art. 35 Rn. 76; Huber/Voßkuhle/Volkman GG Art. 91 Rn. 27; Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, 2008, 75, 86.

⁴³⁸ Vgl. zu Art. 35 GG BVerfGE 133, 241 (267) = NVwZ 2013, 713; BVerfGE 132, 1 (21 ff.) = NVwZ 2012, 1239; BVerfGE 115, 118 (149) = NJW 2006, 751.

die Interventionsbefugnis im Katastrophenfall auf die Bewältigung der konkreten Krise beschränkt. Hingegen darf die Bundesregierung den Bundesgrenzschutz im Staatsnotstand sowie im Verteidigungsfall generell als Gefahrenabwehrbehörde einsetzen.⁴³⁹

Der **Übergriff auf die Polizeihoheit der Länder**, der in diesen Interventionsbefugnissen liegt, wird dadurch partiell abgeschirmt, dass die Intervention jeweils an den **Erforderlichkeitsgrundsatz** gebunden wird und damit nur subsidiär zu eigenen Abwehrmaßnahmen des betroffenen Landes zulässig ist.⁴⁴⁰ Zudem ist die Intervention in den Fällen des inneren Notstands gemäß Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 91 Abs. 2 S. 2 GG auf **Verlangen des Bundesrats** zu beenden.

Im Rahmen einer Intervention handelt die Bundespolizei spezifisch als Bundesbehörde, sodass ihr Handeln auf **Bundesrecht** zu stützen ist. Dies ist bei Art. 35 Abs. 3 GG – anders als zu Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG⁴⁴¹ – umstritten, da die Intervention dort dazu dient, die Landesbehörden zu unterstützen.⁴⁴² Gleichwohl ermächtigt auch Art. 35 Abs. 3 GG die Bundesregierung, die Bundespolizei gegebenenfalls ohne oder sogar gegen den Willen eines betroffenen Landes einzusetzen. Dies spricht dafür, dass sich der Einsatz nach dem Fachrecht der Bundespolizei richtet.⁴⁴³ Dementsprechend verletzt § 11 Abs. 2 S. 1 BPolG insoweit die Kompetenzordnung, als er die Bundespolizei auch in den Fällen des Art. 35 Abs. 3 GG an das Landesrecht bindet.⁴⁴⁴

bb) Betrauung der Bundespolizei mit weiteren Aufgaben und Verwendungen. 256

(1) **Allgemeines.** Der Gesetzgeber hat der Bundespolizei über die Aufgaben hinaus, die das Grundgesetz dem Bundesgrenzschutz ausdrücklich zuweist, zahlreiche weitere Aufgaben sowie Verwendungen als unterstützende Behörde⁴⁴⁵ eröffnet. Verfassungsrechtlich ist dies in weitem Umfang zulässig. Das Grundgesetz enthält **kein Gebot einer organisatorischen Trennung** der Grenzschutzbehörde von anderen Gefahrenabwehrbehörden des Bundes. Dementsprechend darf der Bund die Bundespolizei auch mit Aufgaben betrauen, die keinen Bezug zum Grenzschutz aufweisen.⁴⁴⁶

Voraussetzung einer Aufgabenübertragung ist, dass der Bund für die Aufgabe die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz besitzt. Zudem darf die Aufgabe nicht spezifisch einem anderen Verwaltungsträger oder einer anderen Bundesbehörde zugewiesen sein.⁴⁴⁷ Diese Voraussetzungen ergeben sich bereits aus allgemeinen kompetenzrechtlichen und organisationsverfassungsrechtlichen Grundsätzen.

Darüber hinaus hat das BVerfG aus der Polizeihoheit der Länder und den begrenzten ausdrücklichen Aufgabenzuweisungen an den Bundesgrenzschutz im Grundgesetz das **Verbot** abgeleitet, den Bundesgrenzschutz „zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei“ auszubauen, sodass er „sein **Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben**“ verlöre.⁴⁴⁸ Angesichts dessen erscheint die 2005 geregelte⁴⁴⁹ Umbenennung des früheren Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei als unglückliche Wahl.⁴⁵⁰ Im Übrigen dürfte sich diese Einschränkung kaum handhaben lassen und **prak-**

⁴³⁹ SGR/Graulich BPolG § 7 Rn. 24; BeckOK GG/Schmidt-Radefeldt GG Art. 115 f. Rn. 2.

⁴⁴⁰ Vgl. zu Art. 35 GG BVerfGE 132, 1 (19) = NVwZ 2012, 1239.

⁴⁴¹ Vgl. insoweit Winkler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 88 ff., 94 f.; SGR/Graulich BPolG § 7 Rn. 21.

⁴⁴² Vgl. einerseits etwa Huber/Voßkuhle/v. Danwitz GG Art. 35 Rn. 97; andererseits etwa Sachs/Erbguth GG Art. 35 Rn. 41.

⁴⁴³ Gade/Kieler, Polizei und Föderalismus, 2008, 79 f.

⁴⁴⁴ Für eine analoge Anwendung des UZwGBW etwa BeckOK GG/Epping GG Art. 35 Rn. 31.1.

⁴⁴⁵ Vgl. zu dem – kompetenzrechtlich weniger bedeutsamen – Unterschied zwischen beiden Tätigkeitskategorien SGR/Graulich BPolG § 8 Rn. 6 f.

⁴⁴⁶ BVerfGE 97, 198 (217) = NVwZ 1998, 495; eingehend Fischer-Lescano AöR 128 (2003), 52 (59 ff.); aA etwa Dreier/Hermes GG Art. 87 Rn. 42.

⁴⁴⁷ BVerfGE 97, 198 (217) = NVwZ 1998, 495.

⁴⁴⁸ BVerfGE 97, 198 (217) = NVwZ 1998, 495.

⁴⁴⁹ Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei vom 21.6.2005, BGBl. I 1818.

⁴⁵⁰ Krit. auch etwa Möstl Die Verwaltung 41 (2008), 309 (323); Wolff DÖV 2009, 597 (599); anders Scheuring NVwZ 2005, 903 (903 f.); Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB/Götz § 85 Rn. 36.

tisch bedeutungslos bleiben.⁴⁵¹ Eine „allgemeine Bundespolizei“ kann der Bund ohnehin nicht schaffen, da ihm hierfür die erforderlichen Regelungs- und Verwaltungskompetenzen fehlen.⁴⁵² Die Bundespolizei bleibt daher auch ohne diese Einschränkung immer eine „Polizei mit begrenzten Aufgaben“, ohne dass dies weiteren Aufgabenübertragungen im Rahmen der Kompetenzordnung entgegenstehe.

- 259 (2) Die weiteren Aufgaben und Verwendungen im Einzelnen.** Grundlage der einfachgesetzlich zugewiesenen grenzschutzfremden Aufgaben und Verwendungen der Bundespolizei sind Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, die als **Annex** zu bestimmten Sachmaterien oder aus der **Natur der Sache** begründet werden. Das gegenwärtige Aufgabenprofil der Bundespolizei steht mit der Kompetenzordnung in Einklang.
- 260** Wesentliche grenzschutzfremde Aufgaben der Bundespolizei bestehen in der **Sicherung des Bahn- und Luftverkehrs** (§§ 3 ff. BPolG). Das BVerfG hat diese Aufgabenzuweisungen kompetenzrechtlich bestätigt.⁴⁵³
- 261** Für die **Bahnpolizei** folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG, die Verwaltungskompetenz aus Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG.⁴⁵⁴ Die Bundeskompetenz beschränkt sich räumlich auf das **Gebiet der Bahnanlagen**⁴⁵⁵ und sachlich auf **eisenbahntypische Gefahren**⁴⁵⁶ für Anlagen und Betrieb sowie für die Nutzer der Bahn. Für andere Gefahrlagen – beispielsweise im Zusammenhang mit einer Versammlung auf einem Bahngelände⁴⁵⁷ oder mit Diebstählen in Bahnhofsgeschäften⁴⁵⁸ – verbleibt es bei der allgemeinen Länderzuständigkeit für die polizeiliche Gefahrenabwehr. Lediglich eine Befugnis zum ersten Zugriff in Eilfällen kann der Bundespolizei insoweit eingeräumt werden.
- 262** Die Aufgabe für die **Luftsicherheit** beruht hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG und hinsichtlich der Verwaltungskompetenz auf Art. 87d Abs. 1 S. 1 GG.⁴⁵⁹ Die Bundeskompetenz beschränkt sich parallel zu der Kompetenz für die Bahnpolizei räumlich auf **Luftfahrzeuge und Anlagen für den Luftverkehr** sowie sachlich auf **luftverkehrstypische Gefahren**.
- 263** Weitere grenzschutzfremde Aufgaben nimmt die Bundespolizei auf See und im Ausland wahr. Die Zuweisung von **Schutzaufgaben auf Hoher See**, gegebenenfalls auch in ausländischen Küstengewässern,⁴⁶⁰ an die Bundespolizei (§ 6 BPolG) stützt sich hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 5 GG sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 21 GG.⁴⁶¹ Die Verwaltungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 S. 1, Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG.⁴⁶² Sie umfasst neben Maßnahmen zum Gewässerschutz⁴⁶³ auch die Bekämpfung der **Seepiraterie** im Sinne von Art. 101 SRÜ, die primär als polizeiliche Aufgabe anzusehen ist.⁴⁶⁴ Völkerrechtlich ist die Bekämpfung

⁴⁵¹ Im Ergebnis wie hier mit krit. Stoßrichtung Winkeler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 120 ff.; aA Ronellenfisch VerwArch 90 (1999), 139 (160); Huber/Voßkuhle/Burgi GG Art. 87 Rn. 42; vgl. für einen Anwendungsversuch beispielhaft Fischer-Lescano AöR 128 (2003), 52 (64 ff.).

⁴⁵² Insoweit wie hier, jedoch mit krit. Stoßrichtung Winkeler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 119 f.

⁴⁵³ BVerfGE 97, 198 = NVwZ 1998, 495.

⁴⁵⁴ BVerfGE 97, 198 (221 ff.) = NVwZ 1998, 495; Winkeler, Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, 2005, 124 ff.

⁴⁵⁵ BVerfGE 97, 198 (221 ff.) = NVwZ 1998, 495; vgl. zur Unzulässigkeit einer Personenkontrolle auf einem Bahnhofsvorplatz BVerwG NVwZ 2015, 91 f.; Gnüchtel NVwZ 2015, 37 (38 ff.).

⁴⁵⁶ DHS/Ibler GG Art. 87 Rn. 103.

⁴⁵⁷ Beispiel in DHS/Ibler GG Art. 87 Rn. 103.

⁴⁵⁸ Beispiel in SGR/Graulich BPolG § 3 Rn. 12.

⁴⁵⁹ BVerfGE 97, 198 (225 f.) = NVwZ 1998, 495.

⁴⁶⁰ Vgl. SGR/Graulich BPolG § 6 Rn. 1.

⁴⁶¹ SGR/Graulich BPolG § 6 Rn. 4.

⁴⁶² BVerwG BeckRS 2011, 53366 Rn. 10.

⁴⁶³ Glawe NZWehrR 2009, 221 (227).

⁴⁶⁴ Fischer-Lescano/Tohidipur NJW 2009, 1243 (1246); Schmahl AöR 136 (2011), 44 (88); aA (regelmäßig Sache der Bundeswehr) Wiefelspütz UBWW 2009, 361 (367).