

§53 Föderalismus im Politikbereich Innere Sicherheit

August Hanning

Inhalt

A. Einleitung	48
B. Themenbereich Innere Sicherheit	49
I. Globalisierung	49
II. Neue Bedrohungen	50
III. Vernetzte Sicherheit	50
IV. Auslandseinsätze	51
V. Piraterie	51
VI. Artikel 87 GG	52
VII. Strafbarkeit des Besuchs von Terrorcamps	53
VIII. Gefahrenabwehrbefugnis	53
C. Die Sicherheitsbehörden des Bundes	55
I. Das Bundeskriminalamt	55
II. Die Bundespolizei	56
III. Das Bundesamt für Verfassungsschutz	57
IV. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	58
D. Die föderalen Gremien	58
I. Die Innenministerkonferenz (IMK)	59
II. Die Arbeitskreise	59
E. Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern – Vereinbarungen, Strategien und praktische Erfahrungen	60
I. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)	61
II. Gemeinsames Internetzentrum (GIZ)	61
III. Die deutsche Hochschule der Polizei	61
IV. Nationaler Integrationsplan	62
V. Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement	63
VI. Programm Innere Sicherheit	64
VII. Schlussbemerkung	67
Schrifttum	68

A. Hanning (✉)

Sven-Hedin-Str. 4, 14163 Berlin, Deutschland

E-Mail: Aug.Hanning@googlemail.com

A. Einleitung

- 1 In unserer Verfassung ist der föderative Staatsaufbau als ein zentrales und konstitutives Merkmal mit dem in Art. 20 Abs. 1 GG normierten und von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bundesstaatsprinzip verankert. Das Bundesstaatsprinzip hat sich seit der Verabschiedung des Grundgesetzes bewährt. Die föderale Grundstruktur hat entscheidend zur demokratischen Entwicklung und Stabilität im Nachkriegsdeutschland beigetragen. In den zurückliegenden Jahren haben wir mit der Verabschiedung und Umsetzung der Föderalismusreform I und den nunmehr vorliegenden Vorschlägen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Föderalismusreform II damit begonnen, das föderale System neu zu justieren.
- 2 Die wichtigste Neuerung ist die **Entflechtung** der staatlichen Ebenen bei der Gesetzgebung. Die zentrale Norm ist insoweit Art. 83 Grundgesetz. Der unverändert geltende Grundsatz, dass die Länder die Bundesgesetze ausführen, beinhaltet zwangsläufig eine enge Verzahnung von Bund und Ländern. Andererseits rechtfertigt er die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung und ihr Recht, ein Gesetz scheitern zu lassen, wenn der Bund Behördeneinrichtungen und Verwaltungsverfahren regelt, für die im Bundesrat keine Mehrheit besteht. An die Stelle des bisherigen Zustimmungsrechts ist durch die Neufassung von Art. 84 GG ein grundsätzliches Abweichungsrecht der Länder getreten. Der Bund kann nunmehr zwar zustimmungsfrei eine Regelung im Bereich der Gesetzesausführung treffen, aber jedes Land hat die Möglichkeit, hiervon abzuweichen. Nur in Ausnahmefällen ist es dem Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG weiterhin möglich, das Verwaltungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrates verbindlich und ohne Abweichungsrecht der Länder zu regeln. Die vor der Föderalismusreform häufig in den Vermittlungsausschuss verlagerte Suche nach einem Kompromiss ist auf diese Weise deutlich seltener nötig, und Bund und Länder gewinnen ihre Handlungsautonomie zurück. Das Gesetzgebungsverfahren wird insgesamt transparenter und effizienter. Die **Reform der Gesetzgebungskompetenzen** durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung hat wesentlich zur Entflechtung der Entscheidungsebenen von Bund und Ländern und zur Stärkung der Handlungsautonomie der Länder beigetragen.
- 3 Eine neue Zuordnung erfolgte auch im Bereich der Sicherheit. Um den Bund bei inneren und äußeren Bedrohungssituationen zu stärken, verfügt er nunmehr nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG über die ausschließliche Kompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA in Fällen, in denen eine **länderübergreifende Gefahr** vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.
- 4 Sicherheit zu gewährleisten, ist eine Kernaufgabe des Staates. Das Bundesministerium des Innern ist – neben weiteren Behörden vorrangig der Länder – verantwortlich für die **Innere Sicherheit**. Dazu gehören sowohl die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger vor Gewalt, Verbrechen und Terror als auch der Schutz unserer Verfassung. Nur so können die Grundwerte der Verfassung gelebte Wirklichkeit in unserer Gesellschaft bleiben.

B. Themenbereich Innere Sicherheit

Die **Polizeilichen Kriminalstatistiken** der letzten Jahre weisen aus, dass wir ein sicheres Land sind und dass die Zahl aller begangenen Straftaten weiterhin zurückgeht. Die Aufklärungsquote bei Straftaten ist relativ hoch. Das ist vor allem unserer föderal organisierten Sicherheitsarchitektur zu verdanken, in der die Polizei im wesentlichen Ländersache ist. Aber die Statistiken zeigen auch, dass Kriminalität sich auf Grundlage aktueller gesellschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen verändert. So spielt Handtaschendiebstahl heute kaum noch eine große Rolle. Dagegen haben Internetkriminalität, Kreditkartenbetrug, der Missbrauch fremder Identitäten zugenommen. Deswegen ist etwa die Entwicklung fälschungssicherer Ausweise einschließlich biometrischer Merkmale insbesondere für den elektronischen Zahlungsverkehr unabweisbar notwendig. Dazu gibt es einen europäischen Konsens.

Ebenso kann man bei der Spionage gut sehen, wie sich Kriminalität verändert. Während des Kalten Krieges standen hier die großen Fragen der Weltpolitik im Mittelpunkt. Heute haben wir es stärker mit Wirtschaftsspionage zu tun. Im Zeitalter der Globalisierung, in der wir eng mit anderen Staaten vernetzt sind und auch in Konkurrenz miteinander stehen, ist der Schutz geistigen Eigentums und des eigenen Innovationsvorsprungs vor Spionage noch wichtiger als früher geworden. Nicht jeder Staat und nicht jedes Unternehmen hält sich im Umgang mit der wirtschaftlichen Konkurrenz an Recht und Gesetz, wie der **Verfassungsschutzbericht 2007** belegt.

Auch die weltweiten Migrationsströme gehören zu den sich verändernden sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen wir Rechnung tragen müssen. Die Gewährleistung Innerer Sicherheit muss sich mit den gesellschaftlichen Bedingungen und den sie prägenden Themenbereichen, die sich fortlaufend ändern, mit entwickeln.

I. Globalisierung

Durch die Globalisierung sind die Schauplätze der Welt mit ihren unterschiedlichen Entwicklungsstufen viel stärker miteinander verwoben als früher. Offene Märkte, moderne Massenkommunikation, weltweite Mobilität der Menschen führen zum permanenten Austausch und zur immer dichteren Vernetzung der Wirtschaft, Bevölkerung und der weltweiten Infrastruktur. Davon profitieren wir in Deutschland als Exportnation besonders stark. Wir sind in fast jeder Beziehung von Entwicklungen in anderen Teilen der Welt abhängig. Je enger die Verflechtungen werden, desto schneller und unmittelbarer wirkt sich das, was in anderen Teilen der Welt passiert, bei uns aus. Die weltweite Finanzkrise hat uns die damit verbundenen Risiken schmerzlich bewusst gemacht. Ebenso wie wir eine globalisierte Gesellschaft, eine globalisierte Wirtschaft haben, haben wir eine **globalisierte Sicherheitslage**.

Viele der vor uns liegenden Herausforderungen und Aufgaben können wir nur aufgrund unseres **föderativen Staatsaufbaus** effektiv und sinnvoll lösen. Dies gilt im Übrigen auch für die Ebene der Europäischen Union, wo sich diese Einsicht

allmählich durchsetzt. Ich bin davon überzeugt, dass wir globale Probleme nur mit föderalen, dezentralen Strukturen bewältigen können, die jedoch nicht allein auf Deutschland beschränkt bleiben.

II. Neue Bedrohungen

- 10 Die Bedrohungen und Herausforderungen haben in der globalisierten Welt neue Formen angenommen. Selbsternannte Warlords, Guerilla-Kämpfer, regionale und private Kriegsherren unterminieren das staatliche Gewaltmonopol; das Gewaltpotential asymmetrischer Kriegsführung richtet sich verstärkt gegen die Zivilbevölkerung mit dem Ziel möglichst hoher Opferzahlen; ethnisch und religiös motivierte Konflikte sind nach Ende des Kalten Krieges auf dem Vormarsch. **Organisierte Kriminalität** und **internationaler Terrorismus** setzen sich in Krisenregionen mit schwacher Zentralgewalt fest. Heute sind die Bedrohungen unübersichtlicher, schwerer zu berechnen und zu kontrollieren. Die weltweiten Spannungen und Konflikte sind Triebkräfte für terroristische Gewalt.
- 11 In besonders hoch industrialisierten und auf ausdifferenzierte Organisationsstrukturen setzende Gesellschaften wie Deutschland besteht die Gefahr von Angriffen auf unsere Kritischen Infrastrukturen, welche beispielsweise in Sektoren wie dem Energiebereich (Strom, Mineralöl, Gas), der Versorgung (Wasser, Lebensmittel, Gesundheit, Notfallversorgung), der Informations- und Kommunikationstechnologie oder im Bereich Transport und Verkehr zu finden sind. Auch wenn sich in Deutschland der Sicherheitsstandard und die Ausfallsicherheit Kritischer Infrastrukturen auf einem hohen Niveau bewegen, wären die Auswirkungen eines „Dennoch-Störfalls“ überproportional hoch. Wir sprechen hierbei vom **Verletzlichkeitsparadoxon**: dem hohen Schutzniveau auf der einen Seite und der Tatsache auf der anderen Seite, wonach ein Ausfall dieser Kritischen Infrastrukturen, ihre Störung oder auch nur ihre Beeinträchtigung starke bis katastrophale Auswirkungen auf Staat, Wirtschaft oder große Teile der Bevölkerung haben könnte. Zum Schutz unserer Kritischen Infrastrukturen hat der Bund in den letzten Jahren eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt und den Nationalen Plan zum Schutz Kritischer Infrastrukturen verabschiedet, der die konzeptionelle-strategische Grundlage zum Schutz Kritischer Infrastrukturen bildet.

III. Vernetzte Sicherheit

- 12 Unter den Bedingungen realer Vernetzung brauchen wir einen erweiterten, vernetzten Ansatz für die Gewährleistung von Sicherheit. Vernetzte Sicherheit bedeutet, dass die Sicherheitsbehörden in Deutschland, Europa und weltweit noch enger zusammenarbeiten müssen, um den neuen Bedrohungen angemessen begegnen zu können. Darüber hinaus müssen wir Sicherheit noch stärker selbst als vernetzt mit anderen Problemfeldern begreifen. Zur vernetzten Sicherheit gehören auch Fragen der Integrationsfähigkeit und des Zusammenhalts unserer zunehmend heterogener

werdenden Gesellschaft. Ebenso gehört dazu, dass robuste Formen der Intervention einhergehen müssen mit nachhaltigen Ansätzen zur Stärkung staatlicher und ziviler Strukturen.

Wir brauchen **grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsaustausch** in einer Welt, in der praktisch jede Form professioneller Kriminalität grenzüberschreitend angelegt ist. Information allein reicht aber nicht aus, um globale Gefahren in den Griff zu bekommen. Wir müssen uns daran beteiligen, Probleme lokal an der Wurzel zu packen.

13

IV. Auslandseinsätze

Auch im Interesse der Sicherheit Deutschlands müssen wir uns heute stärker als zuvor im Ausland engagieren – durch humanitäre Einsätze, durch militärische und polizeiliche Interventionen. Nur so können wir ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleisten als Grundvoraussetzung für Stabilität und gesellschaftlichen Aufbau. In Ländern wie Afghanistan ist eine Mischung aus zivilen und militärischen Instrumenten erforderlich. Der **militärische Einsatz der Bundeswehr** bleibt die Grundlage für den dringend notwendigen Aufbau des Landes. Deswegen war es richtig, dass der Bundestag der Ausweitung des Engagements der Bundeswehr in Afghanistan mit großer Mehrheit zugestimmt hat.

14

Die Bundeswehr sorgt für die notwendige Sicherheit; und mit der Ausbildung von Polizisten bringen wir den Aufbau des Landes voran. Deutschland ist bei diesem Aufbau der afghanischen Polizei stark engagiert; im bilateralen deutschen Projekt organisiert und koordiniert das Bundesministerium des Innern den hierfür notwendigen Personaleinsatz deutscher Polizistinnen und Polizisten. Daneben beteiligt sich Deutschland an der **Europäischen Polizeimission EUPOL Afghanistan**, in welcher wir schon heute ein großes Einzelkontingent stellen. Hier steigt die Anzahl deutscher Polizeiexperten kontinuierlich in dem Maße, in dem die EU die Mission ausweitet.

15

Wir wollen in Afghanistan wie in anderen Krisengebieten im Interesse der Menschen, aber auch in unserem ureigenen Interesse, Strukturen einer einheimischen Polizei schaffen, die in der Lage ist, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Erst dann kann sich das Weitere – zivile Infrastruktur, Handel, Schulen – gedeihlich entwickeln. Solche Prozesse brauchen Zeit; sie sind deshalb langfristig zu sehen. Letztlich geht es darum, die Menschen von unseren Werten einer freien Gesellschaft zu überzeugen. Nur so können wir Krisenregionen auf Dauer stabilisieren.

16

V. Piraterie

Ein weiteres Thema, das Bundeswehr und Polizei seit Mitte 2008 verstärkt beschäftigt, ist die Piraterie. Davon betroffen sind vor allem Teile der Küstengewässer Südasiens, Westafrikas, Südamerikas, der Karibik und natürlich Somalia. Die Piraterie ist eine ernste Bedrohung für die internationale Seeschifffahrt, für den Welthandel und damit für die Funktionsfähigkeit unserer globalisierten Wirtschaft.

17

- 18 Für Deutschland sind sichere **Seewege** unverzichtbar: 20 % des deutschen Außenhandels werden über den Seetransport abgewickelt. Deswegen beteiligt sich die Bundeswehr an der europäischen Mission auf der Grundlage des Mandats Atalanta am Horn von Afrika. Unser Land schützt seine Bürger. Mehrfach sind bereits Deutsche in die Hände skrupelloser **Geiselnnehmer** geraten. Die zuständigen Ressorts – Verteidigungsministerium, Auswärtiges Amt, Justiz- und Innenministerium – unternehmen in diesen Fällen alles, was in ihrer Macht steht, um deutschen Geiseln zu helfen. Der Staat darf sich aber nicht erpressbar machen.
- 19 Bei einem Einsatz gegen Piraten müssen die Einsatzmittel, insbesondere Hubschrauber, schnell an den Einsatzort gebracht werden. Weder die Bundeswehr noch die Bundespolizei haben die für einen solchen Einsatz nötigen Transportmittel (z. B. Antonov, Hubschrauberträger). Darum waren wir beim Versuch, die Entführung der Hansa Stavanger notfalls gewaltsam zu beenden, auf die Hilfe der US-Navy angewiesen. Andere europäische Staaten wie Frankreich, Italien und selbst die Niederlande sind besser im Bereich der **militärischen Logistik** ausgerüstet. Wir werden die Konsequenzen hieraus ziehen müssen.

VI. Artikel 87 GG

- 20 Das Thema Piraterie macht deutlich, dass wir uns auf sich wandelnde Gefahrenlagen bestmöglich einstellen müssen, um handlungsfähig zu bleiben. Das gilt für die technische Ausstattung ebenso wie für die rechtlichen Grundlagen. In diesen Kontext gehört ein viel debattiertes Thema: die **Verantwortungsteilung zwischen Polizei und Streitkräften**. Ausschlaggebend für die Entscheidung, militärische oder polizeiliche Instrumente einzusetzen, muss die Qualität der Bedrohung und der zu ihrer Abwehr notwendigen Mittel sein. Die Entscheidung darf sich nicht an der Frage der Staatsgrenze festmachen.
- 21 Die Abwehr terroristischer Angriffe im Inland ist grundsätzlich Aufgabe der für die Gefahrenabwehr zuständigen Polizeikräfte der Länder. Die Entwicklung hat aber gezeigt, dass die Polizei in bestimmten Situationen mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Gefahren nicht bewältigen kann. Der Anschlag auf das World Trade Center im September 2001 ist nur eins von vielen vorstellbaren Szenarien für einen Angriff auf die Zivilbevölkerung mit der Intention massenhafter Tötung.
- 22 Situationen, mit denen der Gesetzgeber der bisherigen **Wehrverfassung** nur im klassischen Verteidigungsfall gerechnet hat, mit denen er ansonsten auch nicht rechnen konnte, lässt sich auf der Grundlage der herrschenden Interpretation von Art. 87 a Grundgesetz nicht zuverlässig begegnen. Wir müssen uns fragen, ob es nicht möglich sein muss, die Bundeswehr unter bestimmten Voraussetzungen, die diskutiert und sorgfältig definiert werden müssen, auch im eigenen Land zu Schutzzwecken einzusetzen. Es macht auf Dauer keinen Sinn, dass die Bundeswehr überall auf der Welt Aufgaben wahrnehmen kann, nur nicht in dem Land, in dem das Grundgesetz gilt – eine **Aufgabentrennung**, mit der die deutsche Verfassungslage nahezu ein Unikat unter den westlichen Demokratien ist.

VII. Strafbarkeit des Besuchs von Terrorcamps

Das Gesetz zur Strafbarkeit der Vorbereitung von Terroranschlägen ist unverzichtbar. Viele Islamisten, die in Deutschland aufgewachsen sind, werden mittlerweile in terroristischen Ausbildungslagern im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet geschult. Wer sich in einem solchen Lager aufgehalten hat, ist in die terroristischen Strukturen eingebunden. Die Teilnehmer sind dann prädestiniert, um in ihren Heimatländern terroristische Aktivitäten zu unterstützen und Anschläge vorzubereiten. Daher sind terroristische Ausbildungslager eine Gefahr für die Sicherheit in Deutschland, und ganz besonders der Besuch solcher Lager von Deutschen oder Ausländern mit Bezug zu Deutschland. Deshalb ist es notwendig, den Aufenthalt in einem terroristischen Ausbildungslager unter Strafe zu stellen. Abschreckung hilft bei Selbstmordattentätern jedenfalls wenig. Laut der Strafprozessordnung wird ein Ermittlungsverfahren eingestellt, wenn der Tatverdächtige tot ist. Also muss man vorher aktiv werden. Ich halte es auch für eine zumutbare **Einschränkung individueller Freiheitsrechte**, den Besuch solcher Ausbildungslager zu sanktionieren.

23

VIII. Gefahrenabwehrbefugnis

Seit der Föderalismusreform steht dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG die ausschließliche **Gesetzgebungsbefugnis** für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA zu. Diese neue Kompetenz wurde aufgrund der schwerwiegenden Bedrohungen des internationalen Terrorismus eingeführt. Da sich der Terrorismus in der Regel nicht an Staats- und Landesgrenzen hält, und die zahlreichen Hinweise aus dem Ausland nicht immer eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennen lassen, aber eine weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann, ist diese Abweichung von der bisherigen Sicherheitsarchitektur geboten. Die Befugnisse der Länder und anderer Polizeibehörden des Bundes bleiben unberührt hiervon.

24

Für den Begriff des internationalen Terrorismus sind nationale und internationale Normen maßgeblich, insbesondere Art. 29 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 1 Buchstabe e EUV in Verbindung mit dem EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002. Danach handelt es sich bei terroristischer Gewalt um schwerwiegende Straftaten, die die Bevölkerung in erheblicher Weise einschüchtern oder die Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation erheblich beeinträchtigen sollen. Da sich der Wortlaut von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG ausdrücklich auf den internationalen Terrorismus bezieht, ist ein lediglich auf Deutschland **begrenzter Terrorismus** nicht erfasst¹.

25

Mit der zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen Änderung des ‚Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten‘ (BKAG) hat der Bund von der neuen

26

¹ BT-Drs. 16/813, S. 12.

Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und damit den Auftrag des Verfassungsgesetzgebers umgesetzt. Erstmals in seiner Geschichte kann das BKA nun nicht mehr nur repressiv zur Strafverfolgung, sondern gemäß §4a BKAG auch präventiv zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus tätig werden. Aufgrund der im Vorfeld der Verabschiedung dieses Gesetzes mitunter kontrovers geführten Debatte ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass den Ländern und ihren Polizeien keine Kompetenzen genommen wurden, sondern die Befugnis zur Gefahrenabwehr durch das BKA additiv hinzugekommen ist. Um diese neue Aufgabe erfüllen zu können, müssen dem BKA in der Konsequenz auch die entsprechenden Instrumentarien, d. h. die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, zur Verfügung gestellt werden. Das BKAG orientiert sich dabei an den Polizeigesetzen der Länder und gestattet all die polizeilichen Maßnahmen, über die auch die Länderpolizeien verfügen.

27 Wie auch die Landespolizeigesetze, ermöglicht das BKAG unter den gesetzlich definierten Voraussetzungen und unter Beachtung des teilweise bestehenden Richtvorbehalts Eingriffe in Grundrechte. In der öffentlichen Debatte hat der in §20k BKAG geregelte verdeckte Eingriff in informationstechnische Systeme, die sogenannte **Online-Durchsuchung**, eine große Rolle gespielt. Eine effektive Gefahrenabwehr setzt voraus, dass die zuständigen Stellen bereits vor der Tat Kenntnis von ihr erlangen, um sie verhindern zu können. Aufgrund der Weiterentwicklung der neuen Kommunikationstechnologien war die Einführung der Online-Durchsuchung unerlässlich. Während bei Wallenstein der reitende Bote abgefangen werden musste, wurden später Funksprüche und Telefonate eingesetzt. Heute kommunizieren Straftäter und Terroristen aber immer seltener über das Telefon, sondern nutzen überwiegend das Internet und E-Mails. Mit der Regelung des §20k BKAG haben wir nun erstmals eine gesetzliche Grundlage für Online-Durchsuchungen geschaffen. Dies war auch deshalb erforderlich, weil die von der Vorgängerregierung eingeführte Praxis einer analogen Anwendung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften der Strafprozessordnung vom Bundesgerichtshof als nicht ausreichend erachtet wurde. Das Gericht wies ausdrücklich darauf hin, dass es insoweit an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehle².

28 Die Online-Durchsuchung dient dazu, Terroristen zu bekämpfen und ihre Anschlagpläne zu entdecken. Sie darf nur dann eingesetzt werden, wenn andere Ermittlungsmaßnahmen des Bundeskriminalamtes nicht ausreichen, um Attentate offen zu legen und die Beteiligten zu identifizieren, wenn also tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut bestehen. Weiterhin ist der Eingriff in §20k Abs. 5 BKAG unter den Vorbehalt einer richterlichen Anordnung gestellt. Unter diesen engen rechtlichen und praktischen Voraussetzungen hat im Übrigen auch das **Bundesverfassungsgericht** in seiner Entscheidung zu §5 Abs. 2 Nr. 11 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen Online-Durchsuchungen für verfassungsgemäß erklärt³.

² BGH Beschluss vom 31.1.2007, StB 18/06.

³ BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008.

C. Die Sicherheitsbehörden des Bundes

Dezentrale Entscheidungsfindungen, Machtbegrenzung und Machtverteilung sowie Chancen für die Partizipation der Menschen sind **Vorteile einer föderalen Ordnung** und fördern die Nähe der Entscheidung zu den Menschen. Die Bürger müssen sich in dieser Ordnung zu Hause fühlen und Orientierung finden. Das ist eine der Voraussetzungen für die Zukunftsfähigkeit und die Stabilität unserer demokratischen, verfassungsmäßig gebundenen freiheitlichen Ordnung.

29

Die Themen der Inneren Sicherheit und insbesondere die damit verbundene Sicherheitspolitik und die handelnden Akteure sind entsprechend dem föderativen Staatsaufbau Deutschlands sowie in Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts differenziert zu betrachten. Die Aufgaben zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit einschließlich der Verbrechensbekämpfung werden überwiegend vor Ort bewältigt und liegen in der Verantwortung der Bundesländer. Das gilt sowohl für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten als auch für die allgemeine Gefahrenabwehr vor Ort. In bestimmten Bereichen von herausgehobener oder **gesamtstaatlicher Bedeutung** nimmt aber der Bund mit eigenen Behörden Sicherheitsaufgaben wahr.

30

Aufgrund dieser **Kompetenzverteilung** gibt es in Deutschland neben den Polizeien der Bundesländer eigene Polizeibehörden des Bundes. Neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) gibt es in den einzelnen Bundesländern eigenständige Landesbehörden für Verfassungsschutz (LfV). Diese sind dem Bundesamt nicht untergeordnet.

31

I. Das Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt ist die **Zentralstelle des Bundes** für die Verbrechensbekämpfung in Deutschland. Es ist darüber hinaus Strafverfolgungsbehörde im Rahmen der ihm durch Gesetz zugewiesenen Ermittlungskompetenzen. Das BKA arbeitet mit einem fest umrissenen rechtlichen Auftrag, der im Grundgesetz und im „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“ (BKAG) beschrieben ist. Das BKA trägt zusammen mit den anderen Polizeien des Bundes und der Länder sowie in Kooperation mit ausländischen Sicherheitsbehörden aktiv zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit in Deutschland bei.

32

Das BKA unterstützt die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Bekämpfung vor allem solcher Straftaten, die eine länderübergreifende oder internationale Bedeutung haben und hilft den Länderpolizeien durch Bündelung, Doppelarbeit zu vermeiden. Daneben betreibt es zentrale Einrichtungen, in denen die wichtigsten Informationen zentral zusammenlaufen und ausgewertet werden. Das BKA ist damit ein herausragender Eckpfeiler eines ganzheitlichen Systems der Verbrechensbekämpfung im föderalen Staat.

33

- 34 Im BKA werden neue Bekämpfungsmethoden erforscht und entwickelt, damit die Polizei immer auf dem neuesten **Stand von Wissenschaft und Technik** ist. Über das BKA läuft der Dienstverkehr der deutschen Polizei mit dem Ausland. So werden wichtige Informationen gebündelt und eine einheitliche rechtliche Handhabung gewährleistet. Für Interpol, Europol und das Schengener Informationssystem ist das BKA die nationale Zentralstelle.

II. Die Bundespolizei

- 35 Die Bundespolizei nimmt im Sicherheitssystem der Bundesrepublik Deutschland umfangreiche und vielfältige polizeiliche **Aufgaben** wahr, die im Gesetz über die Bundespolizei, aber auch in zahlreichen anderen Rechtsvorschriften, wie z. B. im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Luftsicherheitsgesetz geregelt sind.
- 36 Die Aufgabe „**Grenzschutz**“ wird nicht nur unmittelbar an der Staatsgrenze oder im grenznahen Raum, sondern auch im Inland auf Flug- und Seehäfen (jeweils mit grenzüberschreitendem Verkehr) und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes sowie in Zügen wahrgenommen. Dabei erfüllt die Bundespolizei mit Schwerpunkt an den Außengrenzen besondere Grenzsicherungsaufgaben vor allem zur Verhinderung unerlaubter Einreisen von Ausländern, zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer, im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder wie Menschenhandel, Kfz-Verschlebung, Rauschgiftkriminalität und Urkundendelikte. Auch nach Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) bleibt eine Präsenz der Bundespolizei an den Schengen-Binnengrenzen erforderlich, um flexibel den wechselnden Erscheinungsformen der grenzüberschreitenden und Organisierten Kriminalität wirkungsvoll begegnen zu können. Der Wegfall der regulären Grenzkontrollen wird dabei durch lagebildabhängige Personenkontrollen kompensiert.
- 37 Auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes hat die Bundespolizei die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. Dazu gehören auch Maßnahmen der Strafverfolgung. Sicherheitskooperationen mit den Polizeien der Länder, und die im Dezember 2000 zwischen der Bundespolizei und der Deutschen Bahn AG vereinbarte **Ordnungspartnerschaft**, tragen zusätzlich zu einer Steigerung des Sicherheitsgefühls der Reisenden bei.
- 38 Zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs trifft die Bundespolizei die gemäß Luftsicherheitsgesetz erforderlichen Maßnahmen. Hierbei gilt es insbesondere Flugzeugentführungen und Sabotageakte zu verhindern. Diesen Schutzauftrag erfüllt die Bundespolizei zuvörderst durch die Kontrolle der Fluggäste sowie des von ihnen mitgeführten Hand- und Reisegepäcks unter Einsatz speziell geschulten Personals und moderner Luftsicherheitskontrolltechnik,

Maßnahmen bei der Feststellung von Gegenständen, von denen eine Gefahr ausgehen könnte, z. B. durch Sicherstellung verbotener Gegenstände wie Waffen und Munition oder durch Entschärfung unkonventioneller Spreng- und Brandvorrichtungen, Überwachung des gesamten Flugplatzgeländes und Schutzmaßnahmen bei besonders gefährdeten Flügen und Luftfahrtunternehmen. Die Bundespolizei nimmt **Luftsicherheitsaufgaben** auf den 14 großen deutschen Flughäfen wahr. Auf den 21 kleineren Flughäfen erfüllen die Länder im Auftrag des Bundes die Luftsicherheitsaufgaben.

Seit Juli 1994 ist die Bundespolizei Teil der „**Küstenwache des Bundes**“, einem Koordinierungsverbund der maritimen Vollzugskräfte des Bundes, zu dem auch der Zoll, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Fischereischutz gehören. Die Einsätze der Küstenwache werden seit dem 01.01.2007 auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung für ein Maritimes Sicherheitszentrum (MSZ) zentral aus dem Gemeinsamen Lagezentrum See (GLZ-See) koordiniert, in dem neben dem Internationalen Kontaktpunkt auch die Wasserschutzpolizei-Leitstelle der Küstenländer sowie das Havariekommando als gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Küstenländer vertreten ist. Die Bundespolizei ist innerhalb und außerhalb des deutschen Küstenmeeres für den grenzpolizeilichen Schutz des deutschen Staatsgebietes zuständig. Außerhalb des deutschen Küstenmeeres ist sie zuständig für allgemeinpolizeiliche Aufgaben sowie Maßnahmen, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist und nimmt Aufgaben der Schifffahrtspolizei, des Umweltschutzes, der Fischereiüberwachung und der Überwachung von Forschungsaktivitäten wahr.

Die Bundespolizei unterstützt außerdem den Präsidenten des **Deutschen Bundestages** bei der Wahrnehmung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundestags, das Auswärtige Amt bei Schutzaufgaben an mehr als 50 deutschen Auslandsvertretungen und das BKA bei der Durchführung seiner Personenschutzaufgaben.

III. Das Bundesamt für Verfassungsschutz

Die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern sind Teil des Instrumentariums der „wehrhaften Demokratie“. Ebenso durchaus treffend kann man die Verfassungsschutzbehörden als „Frühwarnsystem der Demokratie“ bezeichnen. Das BfV ist der **Inlandsnachrichtendienst** der Bundesrepublik Deutschland. In Art. 73 Nr. 10b Grundgesetz ist geregelt, dass Verfassungsschutz eine Aufgabe des Bundes in Zusammenarbeit mit den Ländern ist. Die Aufgaben, Befugnisse und Zusammenarbeitspflicht der Verfassungsschutzbehörden sowie die Übermittlung von Informationen sind im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) näher bestimmt.

Zu den gesetzlich normierten Hauptaufgaben des BfV gehören die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten

oder den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes betreffen. Dem BfV obliegt die Bekämpfung geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht (Spionagebekämpfung) und es wirkt beim Geheim- und Sabotageschutz mit.

43 Den weitaus größten Teil seiner Informationen gewinnt der Verfassungsschutz aus offenen, allgemein zugänglichen Quellen. Mitarbeiter des Bundesamtes besuchen öffentliche Veranstaltungen und sie befragen auch Personen, die sachdienliche Hinweise geben können. Bei diesen Gesprächen auf freiwilliger Basis treten die Mitarbeiter des BfV offen auf. Auch die Sammlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ist unverzichtbar. Allerdings kommt die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel immer erst dann in Betracht, wenn alle anderen Mittel der Nachrichtenbeschaffung erschöpft sind. Dazu gehört das Führen angeworbener Personen aus der extremistischen Szene (V-Leuten), die getarnte Observation und ggf. die genehmigungspflichtige und von einem parlamentarischen Gremium kontrollierte Brief- und Telefonüberwachung.

44 Das BfV und die Landesämter für Verfassungsschutz unterrichten sich wechselseitig über ihre jeweiligen Erkenntnisse. Dabei bedienen sie sich einer zu diesem Zweck errichteten gemeinsamen Datei, des „**Nachrichtendienstlichen Informationssystems**“ (NADIS).

IV. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

45 Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ist der zentrale **IT-Sicherheitsdienstleister** des Bundes. Weil die Probleme in der Informationstechnik so vielschichtig sind, ist auch das Aufgabenspektrum des BSI sehr komplex. Das BSI untersucht Sicherheitsrisiken bei der Anwendung der Informationstechnik und entwickelt Sicherheitsvorkehrungen. Es informiert über Risiken und Gefahren beim Einsatz der Informationstechnik und versucht Lösungen dafür zu finden. Dies beinhaltet die Prüfung und Bewertung der IT-Sicherheit von IT-Systemen, einschließlich deren Entwicklung in Kooperation mit der Industrie. Auch bei technisch sicheren Informations- und Telekommunikationssystemen können Risiken und Schäden durch unzureichende Administration und Anwendung entstehen. Um diese Risiken zu minimieren beziehungsweise zu vermeiden, wendet sich das BSI an eine Vielzahl von Zielgruppen: Es berät Hersteller, Vertreiber und Anwender von Informationstechnik. Darüber hinaus analysiert es Entwicklungen und Trends in der Informationstechnik.

D. Die föderalen Gremien

46 Die Kompetenzzuschreibungen an die Sicherheitsbehörden sowie die verschiedenen Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten haben im Laufe der Entwicklung ein komplexes **Mehrebenensystem** der Inneren Sicherheit geschaffen. An diesem sind neben Polizei und Staatsanwaltschaften die Innenministerien, parlamentarische Institutionen, Parteien und Verbände sowie föderale Verhandlungsgremien beteiligt.

I. Die Innenministerkonferenz (IMK)

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) ist das Gremium für die länderübergreifende **Zusammenarbeit im Bereich der Innenpolitik** auf politischer Ebene. Der vorsitzende Innenminister oder -senator wechselt im jährlichen Turnus. Der Bundesinnenminister nimmt an der Konferenz formal nur als Gast teil. Die Mitglieder der IMK sind im Regelfall auch Mitglieder des Innenausschusses des Bundesrates, wobei die wesentlichen Entscheidungen zur Politik der Inneren Sicherheit nicht erst dort fallen, sondern in und zwischen den Ländern oder zwischen den Ländern und dem Bund ausgehandelt werden. Auf europäischer Ebene tritt auf deutscher Seite der Bundesinnenminister zusammen mit dem Vorsitzenden der IMK auf, der damit die Position der Länder im Prozess einer europäisierten Politik der Inneren Sicherheit vertreten kann.

47

Die IMK tagt in zwei ordentlichen Sitzungen im Frühjahr und Herbst eines jeden Jahres, wobei zwei Teilsitzungen zu unterscheiden sind. Ein größeres Gremium aus ca. 50 (Innen-) Politikern und Ministerialbeamten verabschiedet in meist zweitägigen Treffen die Vorlagen der administrativ-exekutiv geprägten Ergebnisse der Arbeitsebene. Den inneren Kreis der IMK bilden allein die Innenminister und -senatoren, die strategische oder politisch brisante Themenbereiche in „Kamingesprächen“ erörtern. Vorbereitet wird die IMK von informellen Treffen auf Ebene der Staatssekretäre, die strittige Fragen klären sollen und die Ergebnisse der Arbeitsebene zusammenfassen.

48

II. Die Arbeitskreise

Unterhalb der politischen Ebene der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder koordinieren und erarbeiten **sechs Arbeitskreise (AK)** alle Themen der Innenpolitik der Länder und des Bundes (AK I: Staatsrecht und Verwaltung, AK II: Innere Sicherheit; AK III: Kommunale Angelegenheiten; AK IV: Verfassungsschutz; AK V: Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung; AK VI: Organisation, öffentliches Dienstrecht und Personal).

49

Der AK II – Innere Sicherheit – bildet die Grundlage für die länderübergreifende Zusammenarbeit im Politikbereich der Inneren Sicherheit, in dem er den notwendigen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die erforderlichen Abstimmungsprozesse sicherstellt. Neben den Bundesländern sind im AK II das Bundesinnenministerium, das BKA und die Deutsche Hochschule der Polizei beteiligt. Die eigentliche Arbeit des AK II findet in **Unterausschüssen** statt, die flexibel und themenbezogen als Projektgruppen oder als permanente Arbeitsgruppen (AG) und Kommissionen für Spezialthemen gebildet werden.

50

Die AG Kripo stimmt sich in Angelegenheiten der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalitätsbekämpfung ab. In ihrem Zuständigkeitsbereich befasst sie sich als **kriminalpolizeiliches Planungsgremium** mit Fragen grundsätzlicher Bedeutung, gewährleistet die Qualität der Bund-Länder-Gremienarbeit und stellt die Zusammenarbeit mit anderen Gremien sicher. Den Schwerpunkt bilden

51

dabei Kriminalitätsphänomene, die einer nationalen oder internationalen Koordination bedürfen. Die AG Kripo wird bei ihrer Aufgabenwahrnehmung von ihren Kommissionen „Kriminalitätsbekämpfung“, „Organisierte Kriminalität“, „Staatschutz“, „Kriminalwissenschaft und -technik/Erkennungsdienst“, „Einsatz- und Ermittlungsunterstützung“ und „Polizeiliche Kriminalstatistik“ unterstützt.

52 Der Unterausschuss „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ (UA FEK) ist für alle polizeilichen Aufgaben von **strategischer oder taktischer Bedeutung** zuständig, insbesondere für Fragen der Führung, des Einsatzes, der Kriminalitätsbekämpfung sowie der Verkehrssicherheitsarbeit. In Angelegenheiten der Kriminalitätsbekämpfung liegt der Arbeitsschwerpunkt auf kriminalpolitischen Themen.

53 Der Unterausschuss „Polizeiliche Informations- und Kommunikationsstrategie und -technik“ (UA IuK) ist insbesondere mit der verfahrensübergreifenden Behandlung der IuK-Themen, der übergreifenden Initiierung, Koordinierung und Steuerung von IuK-Projekten, der verbindlichen Abstimmung der technisch Verantwortlichen der polizeilichen IuK hinsichtlich Standards und Vorgehensweisen sowie der Abstimmung der Architektur von neuen länderübergreifenden Vorhaben und der Erschließung externen Sachverständs betraut.

54 Die Zuständigkeit des Unterausschusses „Recht und Verwaltung“ (UA RV) umfasst neben dem sogenannten polizeilichen Tätigkeitsrecht insbesondere das Beamten- und Tarifrecht (einschließlich der Nebengebiete), Bereiche der Aus- und Fortbildung sowie Organisation und Haushaltsangelegenheiten im weiteren Sinn.

55 Die Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention (PL PK), erörtert alle Grundsatzzfragen der **Polizeilichen Kriminalprävention** mit länderübergreifender Bedeutung und ist zuständig für das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK). Die Kommission Polizeiliche Kriminalprävention (KPK) leistet innerhalb der strategischen Vorgaben der Projektleitung die konzeptionelle Sacharbeit. Die Zentrale Geschäftsstelle (ZGS) koordiniert als Anlaufstelle alle länderübergreifenden Aktivitäten der Polizeilichen Kriminalprävention im Gremienstrang und im Zusammenwirken mit außerpolizeilichen Präventionsträgern. Sie steuert das Programm Polizeiliche Kriminalprävention und führt die Geschäfte der Projektleitung sowie der Kommission.

56 Die Vorschriftenkommission (VK) erarbeitet und aktualisiert **bundeseinheitliche Polizeidienstvorschriften** (PDV) und Leitfäden (LF). Sie lässt hierbei in Abstimmung mit den anderen Gremien des AK II die neuesten taktischen und technischen Entwicklungen einfließen und stimmt ein bundesweites einheitliches Handeln der Polizei in bedeutenden Lagen und wesentlichen Bereichen des täglichen Dienstes ab.

E. Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern – Vereinbarungen, Strategien und praktische Erfahrungen

57 Neben dem von der Verfassung vorgegebenen Zusammenwirken und den zuvor beschriebenen föderalen Gremien, in denen Bund und Länder zentrale Fragen der Inneren Sicherheit behandeln, gibt es zahlreiche Möglichkeiten der Kooperation von Bund und Ländern, insbesondere auch im Bereich der Inneren Sicherheit.

I. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)

Der Staatsschutz und insbesondere die Terrorismusbekämpfung sind Aufgaben, die wegen der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen national wie international von verschiedenen Sicherheitsbehörden der Polizei und von Nachrichtendiensten wahrgenommen werden. Daher ist eine intensive Kooperation auf der Grundlage der bestehenden Gesetze erforderlich. Dieser Weg wird konsequent mit dem im Dezember 2004 geschaffenen „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) beschritten. Das GTAZ ist keine eigene Sicherheitsbehörde. Dort sind über 40 **Partnerdienststellen**, die für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zuständig sind oder wertvolle Informationen beisteuern können, dauerhaft zur ganzheitlichen Bekämpfung dieses Kriminalitätsphänomens an einem Ort zusammengezogen. Neben Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst sind dies Vertreter der Landeskriminalämter und Landesämter für Verfassungsschutz, der Bundespolizei, des Zollkriminalamtes, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, des Militärischen Abschirmdienstes sowie Vertreter des Generalbundesanwaltes. Mit der Präsenz von Behördenvertretern vor Ort können Informationen schnell gebündelt, verdichtet und gemeinsam bewertet werden. So werden alle verfügbaren Erkenntnisquellen einbezogen, um mögliche Bedrohungsszenarien frühzeitig zu erkennen.

58

II. Gemeinsames Internetzentrum (GIZ)

Das „Gemeinsame Internetzentrum“ (GIZ) ist keine neue Behörde, sondern eine gemeinsame Einrichtung. Als bewährtes Vorbild diente das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, das sich im gleichen Gebäudekomplex befindet. Das GIZ beobachtet das offene, jedem zugängliche Internet in seiner gesamten Breite, ohne aber eigene Ermittlungen durchzuführen. Dort arbeiten Polizisten und Verfassungsschützer mit Sprachexperten, Islamwissenschaftlern, Technikern und Juristen zusammen. Dank dieser Kooperation können wir das Vorgehen islamistischer Extremisten und Terroristen genauer analysieren und schneller erkennen als zuvor. Die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder profitieren von diesen Ergebnissen.

59

III. Die deutsche Hochschule der Polizei

Die deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) ist die zentrale **Aus- und Fortbildungseinrichtung** für die Polizeibeamten des höheren Dienstes des Bundes und der Länder. Die Hochschule ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, die auf der Grundlage eines Abkommens zwischen Bund und Ländern gemeinsam getragen und anteilig finanziert wird. Neben ihrem Bildungsauftrag zur Ausbildung angehender Führungskräfte der Polizei, führt sie Forschungen auf dem Gebiet des

60

Polizeiwesens durch und pflegt Beziehungen zu vergleichbaren Bildungseinrichtungen anderer Staaten.

- 61 Die Fach- und Rechtsaufsicht übt ein Kuratorium aus, dessen Mitglieder die Leiter bzw. andere hohe Beamte der Polizeiabteilungen der Innenministerien sind. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland mit der vorrangigen Zuständigkeit der Länder für Polizeiangelegenheiten kommt der DHPol eine hohe Bedeutung für ein **gemeinsames Polizeiverständnis** zu.

IV. Nationaler Integrationsplan

- 62 In der Bevölkerung ist Fremden gegenüber Misstrauen verbreitet; diese zunächst thesenartig anmutende Voreingenommenheit hat der im Jahr 2006 von BMI und BMJ herausgegebene Zweite Periodische Sicherheitsbericht thematisieren müssen; danach zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass eine Neigung besteht, Nichteinheimischen eher die Verantwortung für Straftaten zuzuschreiben als der einheimischen Bevölkerung. Doch die Mehrheit der Ausländer in Deutschland tritt strafrechtlich nicht in Erscheinung, wie aufgrund unserer kriminalstatistischen Erhebungen zu konstatieren ist. Es ist daher ein Ziel von Integration, dass solch ‚gefühlte‘ Unterscheidungen aufgelöst werden.
- 63 Bei dieser wichtigen innenpolitischen Aufgabe, der Integration, die zu den Aufgaben des Bundesministers des Innern zählt, hat sich unsere föderale Ordnung ebenfalls bewährt. Dies gilt zunächst für die Zeit nach dem Ende des 2. Weltkrieges, als mehr als 10 Mio. **Vertriebene und Flüchtlinge** in die Bundesrepublik Deutschland kamen. Die Integration dieser Menschen konnte selbstverständlich nicht ausschließlich durch die Bundesregierung erfolgen, sondern setzte den Einsatz vor Ort, d. h. in allen Städten und Landkreisen, voraus. Nur die Menschen vor Ort konnten die lokalen Probleme und Schwierigkeiten am besten lösen und jeweils individuelle Lösungen entwickeln. Die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge ist eine der großen Leistungen der frühen Bundesrepublik gewesen.
- 64 Heute stehen wir vor der großen Aufgabe, die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nach Deutschland zugewanderten **Migranten** in unsere Gesellschaft zu integrieren und ihnen die tatsächliche Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen, insbesondere am wirtschaftlichen und sozialen Leben. Integration bedeutet, sich einer Gemeinschaft zugehörig zu fühlen und ein gemeinsames Verständnis dafür zu entwickeln, wie man in der Gesellschaft zusammenlebt.
- 65 Durch die von der Bundeskanzlerin initiierten und durchgeführten Integrationsgipfel und den **Nationalen Integrationsplan**, mit dem die Integrationspolitik unseres Landes auf eine neue Grundlage gestellt wird, haben wir hier bereits einige Erfolge erreicht. Es war von Beginn an klar, dass die Herausforderung der Integration nicht allein vom Bund geleistet werden kann. Fragestellungen wie etwa nach einem islamischen Religionsunterricht an Schulen oder der Bau neuer Moscheen kann ein freiheitlicher Staat nicht allein durch ein regierungsamtliches Dekret entscheiden. Eine erfolgreiche Integration ist vielmehr eine Querschnittsaufgabe, die

die Zusammenarbeit aller Ebenen, d. h. Bund, Länder, Kommunen und auch der aktiven Bürgergesellschaft voraussetzt. Für die unmittelbare Integration vor Ort und damit für die Entwicklung eines Gefühls der Zusammengehörigkeit spielt das unmittelbare Wohnumfeld eine zentrale Rolle. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, ihre Strategien den jeweiligen örtlichen Verhältnissen unmittelbar anzupassen und damit möglichst viele Menschen zu erreichen. Eine besondere Bedeutung kommt insoweit auch dem bürgerschaftlichen Engagement zu, denn ohne die Leistungen der Zivilgesellschaft werden wir hier keinen Erfolg erzielen können. Die vielen Sportvereine, Kirchen, freiwilligen Feuerwehren und andere Organisationen haben durch die Einbindung von Zuwanderern bereits bewiesen, dass sie durch ihre Arbeit einen wichtigen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Integration leisten.

Eine der wichtigsten integrationspolitischen Fördermaßnahmen des Bundes sind die im Jahr 2005 eingeführten **Integrationskurse**. Die Kurse beinhalten einen Sprach- sowie einen Orientierungskurs zu Fragen der deutschen Rechtsordnung, Geschichte und Kultur. Die Teilnehmer schließen die Kurse mit einem Sprachtest und einem bundesweit einheitlichen Test zu den Orientierungskursen ab. Nach einer Evaluierung der ersten Kurse wurden einige Neuerungen eingeführt, um die Kurse für die Zuwanderer noch effektiver auszugestalten. Inzwischen gibt es Integrationskurse für Zielgruppen mit einem speziellen Förderbedarf, die ein erweitertes Stundenkontingent für die Sprachkurse vorsehen. Mit den Intensivkursen, die es ermöglichen, das Kursziel in weniger als den regulären Stundenzahlen zu erreichen, sollen verstärkt Arbeitnehmer und qualifizierte Zuwanderer angesprochen werden. Um die Motivation der Teilnehmer zu steigern, gibt es für den erfolgreichen Abschluss auch finanzielle Anreize durch eine teilweise Erstattung des Kostenbeitrags.

66

V. Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement

Ein weiteres Beispiel für das Zusammenwirken von Bund und Ländern ist unser staatliches **Notfallvorsorge- und Gefahrenabwehrsystem**, in dem der nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG für den Zivilschutz zuständige Bund und die für den Katastrophenschutz zuständigen Länder gemeinsam mit den Hilfsorganisationen und Feuerwehren eng und wirkungsvoll zusammenarbeiten.

67

Aufgrund der Terrorakte vom 11. September 2001 und dem Hochwasser im Sommer 2002 stellte sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob die strukturellen Rahmenbedingungen unseres zweigeteilten nationalen **Katastrophenvorsorge-systems** noch zeitgemäß waren. Die IMK beschloss daher im Juni 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“. Ziel dieser Rahmenkonzeption ist eine bessere Verzahnung der vorhandenen Hilfspotentiale des Bundes und der Länder und die Schaffung neuer Koordinierungsinstrumentarien für ein effizienteres Zusammenwirken, insbesondere im Bereich des Informationsmanagements und beim Nachweis von Engpass-Ressourcen. Ein wichtiger Bestandteil der „Neuen Strategie“ war die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Seit Mai 2004 werden nun erstmals alle Dienstleistungen und Serviceangebote des

68

Bundes im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes in einer Behörde zentral gebündelt.

- 69** Rückgrat und Basis des nationalen Hilfeleistungssystems ist das ehrenamtliche Engagement: über 1,2 Mio. Aktive freiwilliger Feuerwehren, fünf Freiwilligenorganisationen – das Deutsche Rote Kreuz, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft, die Johanniter Unfall-Hilfe, der Malteser Hilfsdienst – mit weiteren 500.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer; der Bund bringt durch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) zusätzliche 76.000 wiederum freiwillig tätige Helferinnen und Helfer in dieses System ein. Das deutsche Notfallvorsorge- und Hilfeleistungssystem wäre ohne das ehrenamtliche Engagement so vieler Bürgerinnen und Bürger nicht denkbar. Diese ehrenamtliche Arbeit ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherheit.
- 70** Die **Stärkung des Ehrenamtes** ist deshalb ein besonderes politisches Anliegen des Bundesministeriums des Innern wie der gesamten Bundesregierung. Dem wurde Rechnung getragen durch ein Gesetz zur weiteren Stärkung des ehrenamtlichen Engagements, das der Deutsche Bundestag am 6. Juli 2007 verabschiedet hat. Mit diesem Gesetz werden die Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement deutlich verbessert. Es wird ein Steuerfreibetrag für Einnahmen, z. B. Aufwandsentschädigungen, aus nebenberuflichen Tätigkeiten im gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Bereich in Höhe von 500.- € im Jahr eingeführt. Ausdrücklich anerkannt wird in diesem Zusammenhang die Förderung des Feuer-, Katastrophen- und Zivilschutzes als Förderung eines gemeinnützigen Zwecks. Durch diese Regelung wird der Kreis derer, die in den Genuss eines Steuerfreibetrags kommen können, signifikant erweitert.
- 71** Das deutsche Hilfeleistungssystem funktioniert; es kann auch mit außergewöhnlichen Gefahren- bzw. Schadenlagen umgehen. Das haben nicht zuletzt die Hochwasser der vergangenen Jahre gezeigt.

VI. Programm Innere Sicherheit

- 72** Zweck eines „Programms Innere Sicherheit“, an dessen Erstellung alle Länder und der Bund beteiligt sind, ist eine grundsätzlich abgestimmte Ausrichtung der Sicherheitsbehörden. Das Programm ist außerdem eine Erklärung der politisch Verantwortlichen, mit welcher sie dafür eintreten, dass die Sicherheitsstrategien umgesetzt und in dem erforderlichen Rahmen durch Grundlagen in Recht und Haushalt abgesichert werden. Durch das „Programm Innere Sicherheit“ von 1994 wurde umfassend die damals bestehende und prognostizierbare Sicherheitssituation beschrieben. Seitdem hat sich die Sicherheitslage wesentlich verändert, insbesondere auf Grund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, der global und in vernetzten Strukturen agierenden Organisierten Kriminalität, des demografischen Wandels, der weggefallenen Grenzkontrollen, steigender Fallzahlen bei der Gewaltkriminalität sowie der dynamischen Entwicklung der Informations- und Kommunikationskriminalität. Hinzu kommen der technologische Wandel sowie

zunehmende Auslandseinsätze der Polizei. Deshalb beschloss die IMK, das Programm Innere Sicherheit für die Bundesrepublik Deutschland fortzuschreiben.

Deutschland zählt nach wie vor zu den **sichersten Ländern** der Welt. Dies beruht maßgeblich auf der Arbeit der Sicherheitsbehörden. Um diesen Standard zu erhalten, wurden mit dem fortgeschriebenen „Programm Innere Sicherheit“ neue Sicherheitsstrategien und Instrumentarien entwickelt, vorhandene überprüft und an veränderte Bedingungen angepasst. Das „Programm Innere Sicherheit“ stellt aktuelle Herausforderungen für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit dar, zeigt Handlungsfelder für die Sicherheitsbehörden auf und soll Hinweise zur Schwerpunktbildung geben.

Brandenburgs Innenminister *Schönbohm*, unter dessen Vorsitz eine länderoffene Arbeitsgruppe das Programm überarbeitete, der Bremer Innensenator und Vorsitzende der IMK *Mäurer* und Bundesinnenminister *Schäuble* stellten das „Programm Innere Sicherheit“ am 3. Juni 2009 der Öffentlichkeit vor. Brandenburgs Innenminister Schönbohm betonte bei der Vorstellung in Bremen: „Dass Deutschland einer der sichersten Staaten der Welt ist, ist insbesondere das Ergebnis unserer erfolgreichen Sicherheitsarbeit. Diesen hohen Standard gilt es zu sichern. Deshalb müssen wir regelmäßig die Bedingungen analysieren, bewährte Sicherheitsstrategien und -konzepte fortschreiben und wenn erforderlich auch neue **Konzepte** entwickeln. Das jetzt vorliegende Programm, dass ohne Protokollnotizen auskommt, unterstreicht die grundsätzliche Einigkeit der Länder in Kernfragen der Inneren Sicherheit und ist zugleich ein Beleg für die Leistungsfähigkeit unseres föderalen Systems.“

Neu aufgenommen in das Programm wurden die Themen Gewalt im Zusammenhang mit **Sport- und Großveranstaltungen** und Versammlungen, Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS), Sicherheitsforschung und demografische Entwicklung. Darüber hinaus wurden wichtige Themen des 94er-Programms wie Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung, Verkehrssicherheitsarbeit, Katastrophenschutz oder Verfassungsschutz fortgeschrieben.

Im Bereich Kriminalitätsbekämpfung und -vorbeugung wurden die Ausführungen zu Massenkriminalität, Organisierter Kriminalität, Rauschgift-, Jugend-, Gewalt- und politisch motivierter Kriminalität um den außerordentlich bedeutsamen Bereich **„Informations- und Kommunikations-Kriminalität“** (IuK-Kriminalität) ergänzt. „Mit dem technologischen Fortschritt von Internet und der Mobilfunktelefonie entwickelt sich ebenso rasant eine entsprechende Kriminalität, deren künftige Dimension nicht absehbar ist. Die Phantasie der Straftäter, das Netz für ihre Zwecke zu nutzen, kennt praktisch keine Grenzen“, betonte *Schönbohm*.

So wird das weltweite Netz als Plattform für das Ausspähen von Daten, den Einsatz von Schadprogrammen, das unberechtigte Eindringen in Rechnersysteme, aber auch die Verbreitung kinderpornografischer Inhalte, das betrügerische Anbieten von Waren und Dienstleistungen, verbotenes Glücksspiel, Urheberrechtsverletzungen, den illegalen Verkauf von Waffen und für die Kommunikation terroristischer Netzwerke genutzt.

Für eine effektive Gefahrenabwehr und Strafverfolgung müssen die Sicherheitsbehörden die zu erwartenden technologischen Entwicklungen vorausschauend beurteilen und analysieren, welche Schwerpunkte künftig zu setzen sind. **Ermittlungs-**

und Beweissicherungsmethoden müssen bedarfsgerecht, auch unter Berücksichtigung des rechtlichen Instrumentariums, angepasst werden.

- 79 Wichtige Schwerpunkte des neuen Programms sind zudem die Themen ‚Extremismus‘ und ‚Terrorismus‘. Die Anschläge vom 11. September 2001 waren weltweit eine Zäsur bei der Bekämpfung des islamistischen Terrors. Seitdem wurde die föderale Sicherheitsarchitektur in Deutschland und die Strategie zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus umfassend überprüft und den aktuellen Erfordernissen angepasst.
- 80 Im Zusammenhang mit der Abwehr von Terroranschlägen geht das „Programm Innere Sicherheit“ auch der Frage nach, wie die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr im Inneren zur Gewährleistung der maritimen und der Luftsicherheit künftig auszugestalten ist. Für diese Sicherheitsfelder ist die Polizei zuständig. Die Bundeswehr kann zur Abwehr schwerer Unglücksfälle – das können auch drohende Terroranschläge sein – um Amtshilfe gebeten werden. Allerdings darf sie dabei nur die Mittel, vor allem Waffen, einsetzen, über die auch die Polizei verfügt. Da aber auch Situationen denkbar sind, die nur mit militärischen Fähigkeiten und Mitteln gelöst werden können, wird im neuen Programm eine **Verfassungsänderung** gefordert, die entsprechende Amtshilfe durch die Bundeswehr regelt.
- 81 Extremismus und terroristische Bedrohung führten auch zu einer Schwerpunktverschiebung im Kapitel ‚Verfassungsschutz‘. Wurde 1994 die Beobachtung früherer oder fortwirkender Strukturen und Tätigkeiten der Aufklärungs- und Abwehrdienste der ehemaligen DDR stark thematisiert, stehen jetzt die Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus sowie Abwehr von **Wirtschaftsspionage** im Vordergrund.
- 82 Unter der weitergehenden Bezeichnung ‚Bevölkerungsschutz‘ werden der Katastrophenschutz mit der Zuständigkeit der Länder und der Zivilschutz mit der Zuständigkeit des Bundes im neuen Programm dargestellt. Ziele sind eine noch weitere Verbesserung des **Krisen- und Kommunikationsmanagements**, des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes sowie die Weiterentwicklung des europäischen Bevölkerungsschutzes. Bedeutsam sind auch die Aussagen zur Stärkung des Ehrenamtes, denn die Freiwilligen Feuerwehren und Hilfsorganisationen sind ein unverzichtbarer Pfeiler der nationalen Notfallvorsorge.
- 83 Durch Aufnahme als neues Kapitel unterstreicht das Programm die erheblich gestiegene Bedeutung der **„Sicherheitsforschung“**. Obwohl zivile Sicherheitsforschungsstrukturen erst bedingt existieren, kann eine einheitliche, transparente Aufstellung der Bedarfsträger von Lösungen der Sicherheitsforschung in der Vernetzung von Forschung und Wirtschaft zur Gestaltung eines zivilen Sicherheitsmarktes beitragen. Durch die Benennung der Deutschen Hochschule der Polizei und des BBK als Ansprechstellen werden erste Voraussetzungen geschaffen, um die Sicherheitsbehörden zu Partnern von Wissenschaft und Wirtschaft werden zu lassen. Der technologische Fortschritt bedingt auch den schnellen Transfer von Wissenschaftsleistungen in die Arbeit der Sicherheitsbehörden. Innovative Lösungen erfordern eine innovationsfreudige Verwaltung, die Forschung und auch ein kalkuliertes Restrisiko zulässt. Zugleich wird darauf verwiesen, dass die zivile Sicherheitsforschung ein Standort- und Wirtschaftsfaktor ist.

Mit Grundsätzen zum **Schutz Kritischer Infrastrukturen** (KRITIS) reagiert das Programm auf die Abhängigkeit des öffentlichen und privaten Lebens von Infrastrukturdienstleistungen wie einer stabilen Energieversorgung und gesicherten IT-Dienstleistungen. Gerade auch vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen ist die Verletzlichkeit dieser Strukturen hoch einzuschätzen. Zu ihrem Schutz sollen die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen intensiviert und die privaten Betreiber von Infrastrukturen entsprechend ihrer Verantwortung eingebunden werden. 84

Ein herausragendes Thema, das sich zwar 1994 schon abzeichnete, aber nicht behandelt wurde, ist die **demografische Entwicklung**. Einerseits geht die Bevölkerungszahl durch eine niedrige Geburtenrate kontinuierlich zurück. Andererseits wird die Gesellschaft immer älter. Dieser Aspekt geht sowohl in die Überlegungen zur Verkehrssicherheitsarbeit als auch zur Kriminalitätsprävention und -bekämpfung ein. Auch das Thema ‚Gewalt in der Pflege‘ ist als ein Feld erfasst, das in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit der Sicherheitsbehörden verlangen wird. 85

Der demografische Wandel wird die Personalgewinnung bei den Sicherheitsbehörden beeinflussen. Die Verringerung der Geburten führt zu einem Rückgang an qualifizierten Schul- und Hochschulabgängern. Dadurch wird sich der Wettbewerb zu anderen Organisationen und zur Wirtschaft verstärken. Um den Bedarf an leistungsfähigen **Nachwachskräften** künftig decken zu können, müssen die Polizei und andere Sicherheitsbehörden ihre Konkurrenzfähigkeit durch Erhöhung der Attraktivität der Berufe sowie ein flexibles Personalmanagement gewährleisten. Zudem soll der Bevölkerungsstruktur bei der Personalgewinnung der Sicherheitsbehörden durch Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden. 86

VII. Schlussbemerkung

Das Vorwort des gemeinsam von Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz veröffentlichten ‚**Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts**‘ beginnt mit der Aussage: „Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt. Der aktuelle Sicherheitsbericht der Bundesregierung untermauert diese Feststellung.“ In dieser wissenschaftlichen Untersuchung konnte nämlich festgestellt werden, dass „alle vorliegenden aktuellen Studien zeigen, dass die Bürger in Deutschland sich (...) zunehmend sicherer fühlen.“ Diese positive Aussage über das Sicherheitsgefühl, die sich durch die realen Daten zur Kriminalitätslage zudem auch tatsächlich untermauern lässt, haben wir in der Bundesrepublik Deutschland in den Strukturen eines gelebten Föderalismus erreicht. Vielleicht haben wir dies gar wegen unseres föderalen Staatsaufbaus erreicht. 87

Mir zeigt das Vorstehende jedenfalls, dass der Föderalismus für den Politikbereich Innere Sicherheit gelebter Alltag ist, mit dem wir in Deutschland angemessene und austarierte Lösungen gefunden haben und finden werden, um den stets neuen Bedrohungen für unser aller Sicherheit wirksam zu begegnen. Im Sinne dieses ausgewogenen Gefüges, in welchem die Polizei- und Sicherheitsbehörden der verschiedenen Ebenen – ob Kreis, Land oder Bund – dem föderalen System Gesicht 88

verleihen und wofür sie zu Recht ein hohes Ansehen in der Bevölkerung genießen, bleibt das grundlegende Prinzip bestehen: So viel **Bündelung** wie nötig und so viel **Dezentralisierung** wie möglich; der Föderalismus dient damit als Antwort auf die Frage, wo und wie die Probleme am effizientesten gelöst werden. Dies gilt auch und gerade für die Innere Sicherheit.

Schrifttum

- V. Götz, Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008
 C. Gusy, Polizeirecht, 7. Auflage 2009
 M. Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008
 ders., Katastrophenschutzrecht, Strukturen und Grundfragen, VerwArch. 98 (2007), 163 ff.
 F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2007
 D. Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht, 2006
 M. Limpert, Auslandseinsatz der Bundeswehr, Diss. 2002
 H. Lisken/E. Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007
 Th. Mann, in: Tettinger/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2007
 A. Musil/S. Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), 373 ff.
 B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniessel, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2010
 W.-R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009
 F. Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2008
 S. Weber, Europäische Terrorismusbekämpfung, Diss. 2008

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in
Deutschland, Europa und der Welt
Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus
Härtel, I. (Hrsg.)
2012, XLII, 992 S. 35 Abb., Hardcover
ISBN: 978-3-642-15524-6