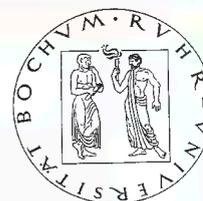


Mit Beginn des 21. Jahrhunderts vollzieht sich im Bereich der Inneren Sicherheit der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland ein tiefgreifender Wandel. Als hauptsächliche Bedrohung ist zunehmend deutlicher der internationale Terrorismus zu identifizieren. Das Ausmaß diverser Anschläge und die Art der Durchführung führten in der Sicherheits- und Kriminalpolitik zu einer neuen Bewertung der Gefährdungslage. Auf der Suche nach effektiven Strategien zur Überwindung von erkannten Defiziten in der föderalen Sicherheitsarchitektur nimmt die Forderung nach „Vernetzter Sicherheit“ einen Premiumplatz ein. Die Forderung wird am Beispiel der Aufgaben und Verwendungen der Bundespolizei analysiert. Im Ergebnis werden allgemeingültige Kriterien für Vernetzungsmechanismen vorgelegt.

Frank Niechziol wurde 1970 in Hammelburg geboren und absolvierte eine Ausbildung im mittleren Polizeivollzugsdienst beim Bundesgrenzschutz. Nach dem Studium an der damaligen Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung war er im gehobenen Polizeivollzugsdienst. Seitdem er die heutige Deutsche Hochschule der Polizei besuchte, ist er im höheren Polizeivollzugsdienst tätig. Von 2014 bis 2016 studierte er an der Ruhr-Universität Bochum Kriminologie und Polizeiwissenschaft mit dem Abschluss „Master of Criminology and Police Science“.

50



Bochumer Schriften Frank Niechziol Vernetzte Sicherheit als Strategie

Band 50

Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik
und Kriminalpolitik

Frank Niechziol

**Vernetzte Sicherheit
als Strategie der föderalen
Sicherheitsarchitektur**

Eine Analyse
am Beispiel der Bundespolizei

FRANK NIECHZIOL

Vernetzte Sicherheit als Strategie der föderalen Sicherheitsarchitektur
Eine Analyse am Beispiel der Bundespolizei

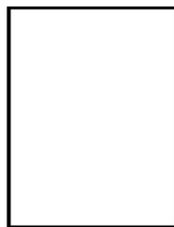
Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik

Herausgegeben von
Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

Band 50

Vernetzte Sicherheit als Strategie der
föderalen Sicherheitsarchitektur
Eine Analyse am Beispiel der Bundespolizei

Frank Niechziol



2019

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Niechziol, Frank: Vernetzte Sicherheit als Strategie der föderalen Sicherheitsarchitektur. Eine Analyse am Beispiel der Bundespolizei / von Frank Niechziol – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2019 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XXXXX). Zugl.: Bochum, Univ., Jur. Fakultät, Diss., 2019

ISBN 978-3-86293-550-5

© 2019 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

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

Printed in Germany

ISBN 978-3-86293-550-5

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum hat die Arbeit im Wintersemester 2018 als Promotion angenommen.

Mein besonders herzlicher und außerordentlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor *Dr. Thomas Feltes* für seine herausragenden Verdienste um die Entwicklung der Polizeiwissenschaft und die Pionierarbeit bei der Etablierung des Masterstudiengangs „Kriminologie, Kriminalistik und Polizeiwissenschaft“, der mir überhaupt erst die Möglichkeit zur Erweiterung der wissenschaftlichen Profession und schließlich zur Promotion eröffnete. Gleichzeitig möchte ich ihn für seine herausragende, vielfältige und geduldige Unterstützung herzlich danken. Auch für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik“ des Felix-Verlages mit der ehrenwerten Bandnummer 50 möchte ich mich bei Herrn Professor *Dr. Thomas Feltes* herzlichst bedanken.

Herrn Professor *Dr. Tobias Singelstein* danke ich besonders für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und die wohlwollende Bewertung. Ein herzlicher Dank gebührt ihm auch für die souveräne Handhabung und Unterstützung im Rigorosum.

Besonders herzlich danken möchte ich auch meiner Familie und meiner lieben *Katja*, die mich insbesondere in den schwierigen und intensiven Phasen der Arbeit stets ermutigten und unterstützten.

Herrn *Dr. Alexander Fehre* möchte ich für die Unterstützung bei der Vorbereitung auf das Rigorosum besonders danken, insbesondere für die Teilhabe an seinen wissenschaftlichen Erfahrungen.

In freundschaftlicher Verbundenheit bedanke ich mich bei allen meinen langjährigen Weggefährten, die mich bei dem nebenberuflichen Projekt mit anregenden Diskussionen und kritischer Durchsicht unterstützten.

Für die Drucklegung habe ich die Arbeit aktualisiert und überarbeitet. Literatur und Rechtsprechung sind bis Mai 2019 berücksichtigt.

Dresden, im Mai 2019

Frank Niechziol

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	1
I. Die veränderte globale Sicherheitslage als Herausforderung der Sicherheitspolitik	1
1. Das veränderte Sicherheitsszenario.....	1
2. Bedingungsfaktoren und Wendepunkte bei der Beurteilung der Sicherheitslage	4
II. Der Weg zur Vernetzung	6
III. Vernetzung als mögliche Strategie	12
1. Auf der Suche nach dem Königsweg zur Minimierung von Sicherheitsdefiziten – Vernetzung und vernetzte Sicherheit	12
2. Die aktuelle Sicherheitsarchitektur als Bedingungsfaktor für Vernetzung	14
3. Die Sicherheitsakteure im Einzelnen	16
IV. Begründung der Analyse am Beispiel der Bundespolizei	19
V. Gang der Analyse.....	23
1. Methode.....	23
2. Erkenntnisinteresse.....	24
3. Forschungsleitende Fragen.....	24
VI. Begrenzungsfaktoren	27
VII. Forschungsstand und Literatur.....	27
B. Sicherheitsgewährleistung im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland.....	29
I. Grundsätzliches.....	29
II. Sicherheitsgewährleistung als Herausforderung des kooperativen Föderalismus	31
1. Allgemeines.....	31
2. Der kooperative Föderalismus	34
3. Sicherheit als Schlüsselbegriff der postmodernen Gesellschaft	35
4. Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe	41
5. Gewährleistung von Sicherheit als staatliche Garantie und Aufgabe mit Verfassungsrang.....	47
III. Die Hauptakteure im Mehrebenensystem auf Bundesebene	49
1. Die Bundespolizei im föderalen Mehrebenensystem.....	49
2. Weitere sonderpolizeiliche Zuständigkeiten des Bundes.....	59
a) Bundeskriminalamt.....	59
b) Polizei des Deutschen Bundestages.....	61
c) Bundeszollverwaltung	61

C) Vernetzung als Element der Sicherheitsgewährleistung.....	62
I. Das Dilemma der Sicherheitsverwaltung – Hierarchie versus Vernetzung	62
II. Vernetzte Sicherheit, Sicherheitsnetzwerke, Vernetzung – eine terminologische Flurbereinigung	64
III. Vernetzung als Produkt von Agenda Setting.....	69
IV. Das Fehlen einer verbindlichen Netzwerkanalyse.....	71
V. Der Weg der Vernetzung in die Sicherheitspolitik.....	73
VI. Herleitung des Begriffes/Verortung in den Wissenschaftsdisziplinen	74
VII. Gründe für die Karriere im Bereich der inneren Sicherheit.....	78
VIII. Bedeutung der Vernetzung im Bereich der Sicherheitsgewährleistung	81
IX. Vernetzung und Polizeiwissenschaft	83
X. Merkmale der Vernetzung	84
XI. Abgrenzung zu ähnlichen Modellen	85
1. Politikverflechtung	85
2. Pfadabhängigkeit	86
3. Koordination.....	87
4. Der europäische Verwaltungsverbund	89
5. Konsultationen.....	89
XII. Kommunikative Vernetzung.....	90
XIII. Möglichkeiten, Potenziale und Grenzen der Vernetzung	95
XIV. Vor- und Nachteile von Vernetzung	98
XV. Eignung der Vernetzung als Sicherheitsstrategie	101
XVI. Einordnung in bisherige normative Grundstrukturen	107
XVII. Systematisierungsansätze.....	109
XVIII. Organisationsform der Zukunft?.....	110
XIX. Die Gegenfolie: Vernetzung in kriminellen Organisationen	111
XX. Zwischenfazit	114
1. Vernetzung - Vor und Nachteile	114
a) Vorteile	114
b) Nachteile	115
D) Die Umsetzung von Vernetzung auf Bundesebene unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Bundespolizei.....	116
I. Die Bedingungsfaktoren für die Umsetzung von Vernetzung.....	116
1. Allgemeines.....	116
2. Föderalismus.....	116
a) Möglichkeiten der Zentralisierung im föderalen System	117
3. Gefahrenabwehr als gemeinsamer Verfassungsauftrag	121

4.	Sicherheitsgewährleistung als Verfassungsgarantie	123
5.	Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung	125
6.	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit/Effizienz.....	126
7.	Gewaltmonopol	129
8.	Grundsatz der Bundestreue	132
9.	Möglichkeit und Grenzen der Mischverwaltung.....	133
10.	Konnexität	136
11.	Trennungsgebot.....	137
12.	Gemeinschaftsaufgaben	139
13.	Gemeinschaftseinrichtungen	140
II.	Mechanismen und Konstrukte zur Umsetzung von Vernetzung	141
1.	Allgemeines.....	141
2.	Amtshilfe/Vollzugshilfe.....	141
3.	Die Unterstützungsfälle des Grundgesetzes.....	142
4.	Organleihe	143
5.	Mandat.....	144
6.	Delegation	144
7.	Verwaltungsabkommen.....	145
8.	Öffentlich-rechtliche Verträge	146
9.	Hilfspolizeibeamte	146
10.	Polizeihelfer/Verwaltungshelfer.....	147
11.	Beleihung.....	148
12.	Privatisierung von Aufgaben.....	149
III.	Vernetzungsgremien auf der Bundesprimärebene unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern für Bau und Heimat/der Bundespolizei	149
1.	Bundessicherheitsrat/Sicherheitskabinett.....	149
a)	Bundessicherheitsrat	149
b)	Sicherheitskabinett.....	150
2.	Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes	150
3.	Konferenz der Innenminister und -senatoren	151
4.	Deutsche Hochschule der Polizei als besondere Form der Selbstkoordination im Bund-Länder Verhältnis	153
5.	Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder.....	156
6.	Zusammenwirken von Bundeswehr und Polizei.....	158
IV.	Vernetzung der Bundespolizei durch Beteiligung an gemeinsamen Zentren	161
1.	Allgemeines.....	161
2.	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum.....	162
3.	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration ...	164

IV

4.	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum.....	165
5.	Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr	165
6.	Gemeinsames Internetzentrum	166
7.	Nationales Cyberabwehrzentrum	166
8.	Nationales Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum....	167
9.	Küstenwache.....	168
10.	Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer...	168
V.	Vernetzung der Bundespolizei durch Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften	169
1.	Neubestimmung staatlicher Funktionen.....	169
2.	Sicherheitspartnerschaften.....	173
3.	Sicherheitskooperationsvereinbarungen.....	175
4.	Ordnungspartnerschaften.....	180
	a) Ordnungspartnerschaft zwischen Bundespolizei und Konzernsicherheit der DB AG.....	180
VI.	Die informationelle Vernetzung der Bundespolizei	184
1.	Information und Vernetzung – eine Ausgangsbewertung.....	184
2.	Nationale informationelle Vernetzung	186
	a) Neukonzeptionierung des Informationsverbundes nach dem neuen BKAG	190
	b) Die wesentlichen nationalen Sicherheitsdateien und Informationsverbünde	192
	aa) Polizeilicher Informations- und Analyseverbund	192
	bb) Antiterrordatei	193
	cc) Rechtsextremismusdatei.....	194
	dd) Geschützter Grenzfehndungsbestand.....	194
3.	Transnationale informationelle Vernetzung.....	195
	a) Die wesentlichen europäischen Sicherheitsdateien und Informationsverbünde	196
	aa) Schengener Informationssystem	196
	bb) Visainformationssystem.....	197
	cc) Europäisches Informationssystem.....	198
VII.	Das Hauptproblem informationeller Vernetzung – fehlende Interoperabilität.....	199
VIII.	Die europäische und transnationale Perspektive der Vernetzung.....	202
1.	Die Europäische Sicherheitsstrategie	202
2.	Europol	203
3.	Europäische Grenz- und Küstenwache.....	204
IX.	Supranationale Kooperation durch Polizeiverträge	206
1.	Der Prümer Vertrag	209

2.	Grenzbezogene Vernetzungsgremien und -optionen	212
a)	Gemeinsame Zentren	213
b)	Weitere Formen der grenzbezogenen Vernetzung	214
c)	Vernetzung im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie	215
X.	Vernetzungen im schlicht-hoheitlichen Bereich.....	218
1.	Zusammenarbeit im Flugwesen	218
2.	Zentrale Informationsstelle Sport.....	218
3.	Zusammenwirken mit Akteuren der sozialen Arbeit	219
E)	Analyse ausgewählter Aufgaben und Verwendungen der Bundespolizei unter dem Aspekt der Vernetzung.....	220
I.	Allgemeines	220
1.	Die gesetzlichen Grundlagen	220
2.	Das „Einfrieren“ der Aufgabenzuweisung.....	222
3.	Die Geprägeformel des Bundesverfassungsgerichts	225
4.	Die umstrittene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Bundespolizei und den Polizeien der Länder.....	230
5.	Eilfallregelung.....	231
6.	Bewertung der Vernetzung.....	232
II.	Analyse von Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Aufgaben der Bundespolizei.....	235
1.	Grenzschutz nach § 2 BPolG – ursprüngliche Kernaufgabe der Bundespolizei	235
a)	Der Wandel des Grenzschutzauftrages unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten.....	235
b)	Bewertung der Vernetzung.....	240
2.	Bahnpolizeiliche Aufgaben nach § 3 BPolG	243
a)	Der Weg der Bahnpolizei in die Bundespolizei	243
b)	Sachliche Zuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz	244
c)	Vernetzung mit anderen Einrichtungen.....	246
d)	Bewertung der Vernetzung.....	248
3.	Luftsicherheit nach § 4 BPolG und Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen nach § 4a BPolG.....	254
a)	Die Bedeutung der Gewährleistung der Luftsicherheit	254
b)	Die Zuständigkeiten.....	255
c)	Abgrenzung zu den Befugnissen der Landespolizei.....	256
d)	Kooperationsmaßnahmen der Bundespolizei im Rahmen der Gewährleistung von Luftsicherheitsmaßnahmen	258
e)	Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen nach § 4 a BPolG.....	261
f)	Bewertung der Vernetzung.....	263
4.	Schutz von Bundesorganen nach § 5 BPolG.....	268

a)	Die Besonderheit der Aufgabe.....	268
b)	Das Problem der Verwaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeit	269
c)	Zusammenwirken mit anderen Institutionen	271
d)	Bewertung der Vernetzung	273
5.	Aufgaben auf See nach § 6 BPolG	276
a)	Allgemeines	276
b)	Die Bekämpfung der Piraterie	277
c)	Küstenwache	281
d)	Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer	284
e)	Bewertung der Vernetzung	286
III.	Analyse von Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Verwendungen der Bundespolizei.....	294
1.	Verwendung als ein Alleinstellungs- und zugleich Vernetzungsmerkmal der Bundespolizei.....	294
2.	Out of Area – die Verwendung der Bundespolizei im Ausland nach § 8 BPolG	298
a)	Das Volumen der Auslandsverwendung.....	298
b)	Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“.....	301
c)	Bewertung der Vernetzung	304
3.	Verwendung zur Unterstützung anderer Bundesbehörden nach § 9 BPolG	309
a)	Unterstützung des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 BPolG	309
b)	Unterstützung des Auswärtigen Amtes nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 BPolG.....	311
c)	Unterstützung des Bundeskriminalamtes nach § 9 Absatz 1 Nummer 3 BPolG	312
d)	Bewertung der Vernetzung	314
4.	Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik nach § 10 BPolG	318
a)	Allgemeines	318
b)	Rechtsform der Verwendung	320
c)	Die Diskussion um das Trennungsgebot	322
d)	Bewertung der Vernetzung	324
5.	Verwendung zur Unterstützung eines Landes nach § 11 BPolG	327
a)	Zur Genese der Norm	327
b)	Rechtsform der Unterstützung	330
c)	Die Unterstützungsfälle	332
d)	Die Durchführungsregelungen.....	336
e)	Die unterschiedliche Bewertung und Unterstützung	337

f)	Bewertung der Vernetzung	342
g)	Die neue Direktion 11 bei der Bundespolizei – eine besondere Form der Vernetzung?	344
F)	Schlussbetrachtung	347
I.	Allgemeines	347
II.	Bestandsaufnahme und Zusammenfassung anhand der forschungsleitenden Fragen	348
1.	Konzept „vernetzte Sicherheit“	348
2.	Perspektiven/Forschungsansätze	351
3.	Entstehung	353
4.	Sicherheitsstrategie	355
5.	Sicherheitsbegriff und -verständnis	356
6.	„Karriere“ des Konzepts	357
7.	Interessen	358
8.	Ressourcen	360
9.	Doppelzuständigkeiten	361
10.	Organisatorische Grenzen	362
11.	Verfassungsrechtliche Grenzen	363
12.	Reformen	364
13.	Synergien	366
14.	Vernetzung und IT	368
15.	Europäische und internationale Vernetzung	370
16.	Vernetzung und die Qualität der Sicherheitsarchitektur	371
17.	Organisationsform der Zukunft	372
18.	Möglichkeiten der Bundespolizei zur Umsetzung von Vernetzung	373
19.	Verbleibende Forschungsfragen und erkannter Forschungsbedarf	374
III.	Erkenntnisse und Bewertung anhand der Ausgangshypothesen	375
1.	Unschärfe des Begriffs Vernetzung	375
2.	Vernetzung als irreversibler Prozess	377
3.	Vernetzung, Polizeiwissenschaft und Polizieren	378
4.	Möglichkeiten zur Optimierung und politischer Wille	379
5.	Mechanismus der Vernetzung als dritte Ebene	380
6.	Möglichkeiten der Vernetzung der Bundespolizei	382
7.	Bundespolizeigesetz und Vernetzungsmechanismen	383
8.	Gepräge der Bundespolizei	386
9.	Gemeinsamer Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr	386
IV.	Ausblick und Handlungserfordernisse	387
V.	Schlusswort	392
	Anhang mit Übersichten	396

Literaturverzeichnis	397
Onlinemedienverzeichnis.....	498
Abkürzungsverzeichnis.....	500
Stichwortverzeichnis	508

A. Einführung

I. Die veränderte globale Sicherheitslage als Herausforderung der Sicherheitspolitik

1. Das veränderte Sicherheitsszenario

Mit Beginn des 21. Jahrhunderts vollzieht sich im Bereich der Inneren Sicherheit der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland ein tiefgreifender Wandel. Als hauptsächliche Bedrohung kristallisiert sich zunehmend deutlicher der internationale und islamistische Terrorismus heraus, der spätestens mit den verheerenden Anschlägen durch die Terrororganisation al-Qaida am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika das Sicherheitsbewusstsein grundlegend und tiefgreifend veränderte.¹ Das Ausmaß der Anschläge und die bis dahin unvorstellbaren Tatabführungen führten sowohl in der Sicherheits- als auch in der Kriminalpolitik zu einer völlig neuen Bewertung der Gefährdungslage, wobei insbesondere die asymmetrische Bedrohung durch den internationalen und islamistischen Terrorismus zu einem grundsätzlichen Umdenken zwang.²

Mit den Attentaten in London und Madrid in den Jahren 2004 und 2005 rückte Europa endgültig in das Fadenkreuz des internationalen Terrorismus, wobei Deutschland nicht verschont blieb.³ Die versuchten Anschläge in Regionalzügen der Deutschen Bahn AG durch die so genannten Kofferbomber im Jahr 2006 und die vereitelten Attentate der „Sauerlandgruppe“ im September 2007 signalisierten letztendlich, dass die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus in Deutschland angekommen waren.⁴ Die Anschläge in den folgenden Jahren in Paris, Brüssel, Nizza, Hannover, Würzburg, Ansbach, Berlin, Barcelona, Turku, London und Straßburg waren weitere Warnzeichen für die gewachsene asymmetrische Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, der sich zunehmend zu einer massiven Gefährdung des inneren Friedens und der Inneren Sicherheit entwickelt.⁵

Terroristen verübten immer häufiger Anschläge an Orten mit hoher Symbolkraft für die hochindustrialisierte westliche Welt wie zum Beispiel an Flughäfen, auf Bahnhöfen oder in anderen wichtigen Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, aber auch gegen sogenannte „weiche“ Ziele wie Menschenansammlungen und Massenveranstaltungen.

¹ Vgl. Piper, 2008, S. 8 f, S. 14 f.

² Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 5; Thiel, 2011, S. 36. Vgl. Thiel, 2019, S. 1.

³ Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 5; Knelangen, 2008, S. 75.

⁴ Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 5.

⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 62. Vgl. Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.19, S. 2.

staltungen. Mit diesen neuartigen Modi Operandi erreichen Terroristen ihre Ziele besonders wirkungsvoll, denn die Gefahr selbst Opfer eines Anschlages zu werden steigert die Verunsicherung der Bevölkerung signifikant.⁶

Ein Vergleich der terroristischen Anschläge der letzten Jahre belegt, dass gerade die Modi Operandi der Terrororganisation des so genannten „Islamischen Staates“ in Deutschland immer brutaler werden. Die Tatausführungen reichen von einer Messerattacke auf einen Polizeibeamten über ein Attentat mit einer Axt auf Touristen in einem Zug der Deutschen Bahn AG bis hin zur Verwendung von Lastkraftwagen als Tatmittel auf einem Weihnachtsmarkt. Die Bandbreite und Unberechenbarkeit in der Tatausführung wirken sich nicht nur subjektiv auf das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung aus, sondern bedrohen auch in steigendem Maße die grundlegenden Werte der Gesellschaft sowie das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des Staates und in die von ihm erwartete Sicherheitsgewährleistung. Die Häufung der Anschläge könnte zudem den fatalen Anschein erwecken, dass bisherige „politische oder institutionelle Zielsetzungen oder Strategien [nicht wirkungsvoll, d. Verf.] greifen.“⁷

So bewertet die Europäische Kommission in dem aktuellen Weißbuch zur Zukunft Europas unter der Überschrift „Eine Frage von Vertrauen und Legitimität“ die Entwicklung deutlich pessimistisch: „Die vielfältigen Veränderungen in der Welt und das Gefühl der Unsicherheit, das viele Menschen real empfinden, haben zu einer wachsenden Unzufriedenheit mit der etablierten Politik und mit Institutionen auf allen Ebenen geführt. Häufig findet diese ihren Ausdruck darin, dass staatlichem Handeln mit Gleichgültigkeit und Misstrauen begegnet wird. Das schafft (...) ein Vakuum, das nur allzu gern von Populisten und mit nationalistischer Rhetorik gefüllt wird.“⁸

Eine besondere Herausforderung für die Sicherheitsbehörden ist die neuartige Komplexität und Dynamik der Bedrohungs- und Gefährdungslage, in welcher die Terrororganisationen des so genannten „Islamischen Staates“ und „al-Qaida“ als wesentliche Hauptakteure des internationalen islamistischen Terrorismus identifiziert werden können. Die Methoden zur Rekrutierung von Attentätern werden dabei immer subtiler. Neben der gezielten Einschleusung versucht der so genannte „Islamische Staat“ auch in Europa lebende Muslime für Anschläge in Deutschland und Europa zu gewinnen. So stellt der Verfassungsschutzbericht des Bundesinnenministeriums zur Terrorgefahr in Deutschland und Europa folgende Prognose auf: „Es ist davon auszugehen, dass der IS Pläne für weitere Anschläge in Europa, und damit auch in Deutschland, verfolgt. (...) Neben dem IS (...) propagiert auch ‚al-Qaida‘ den Kampf

⁶ In: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:46 Uhr unter: <http://www.zeit.de/wissen/2016-07/terror-in-europa-nizza-attentat-risiko-angst>.

⁷ Freudenberg/Maninger, 2016, S. 7.

⁸ Europäische Kommission, 2017, S. 12; Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 16/1967 vom 26.4.2017, S. 11.

gegen den Westen als primäres Ziel weiter und ist nach wie vor in der Lage, Worten des Hasses auch tödliche Taten folgen zu lassen, wie der Anschlag auf das Satiremagazin ‚Charlie Hebdo‘ in Paris am 7. Januar 2015 demonstrierte.“⁹ Zunehmend deutlicher werden auch die Schnittstellen zu anderen kriminellen Phänomenen erkennbar, denn der internationale Terrorismus weist in vielen Fällen Verknüpfungen und Bezüge zur irregulären Migration, zu Straftaten im Cyber- und Informationsraum oder zur Organisierten Kriminalität auf.

Eine wesentliche Ursache der volatilen und rapiden Veränderung der Sicherheitslage ist anscheinend die Kumulation der verschiedenen Phänomene, welche die Sicherheitsbehörden zunehmend vor bis dato unbekannte Herausforderungen stellt und von den staatlichen Akteuren vermehrt eine schnelle Reaktion, besondere Anpassungsfähigkeit und intelligente Konfliktlösungsmöglichkeiten erfordern. Der Nationalstaat mit seinem aus dem statischen Staatsverständnis abgeleiteten Gewaltmonopol und den darauf basierenden herkömmlichen Strategien scheint jedoch in den Augen seiner Bürger überfordert.¹⁰ FREUDENBERG/MANINGER stellen in diesem Zusammenhang sogar die kritische Frage, ob sich „(...) Deutschland und der Nationalstaat an sich zum ersten Mal in den 6000 Jahren der niedergeschriebenen Geschichte des Staates (...) überhaupt noch als handlungsfähiges Organisationskonstrukt gegenüber nichtstaatlichen Akteuren behaupten kann.“¹¹ Korrespondierend hierzu wird zunehmend deutlicher die Wirksamkeit der derzeitigen nationalen Sicherheitsarchitektur in Zweifel gezogen.

Begleitet wird diese Entwicklung von zahlreichen weiteren neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen¹², die letztendlich Eingang in das aktuelle Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr gefunden haben. Es analysiert umfassend das sicherheitspolitische Umfeld der Bundesrepublik Deutschland und dokumentiert eine Reihe von qualitativ neuen Bedrohungsszenarien für das Gemeinwesen.¹³ Neben dem internationalen Terrorismus, den zunehmenden Verbrechen und Gefahren aus dem Cyber- und Informationsraum sowie der unkontrollierten irregulären Migration werden insbesondere zwischenstaatliche Konflikte, weltweite Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der Klimawandel, Pandemien und Seuchen, die Gefährdung der Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien sowie die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung genannt.¹⁴

⁹ Bundesministerium des Innern, 2016, S. 151, 152; vgl. Bundesministerium des Innern, 2013, S. 194.

¹⁰ Vgl. Rondholz, in: ders. 1997, S. 9.

¹¹ Freudenberg/Maninger, 2016, S. 7.

¹² Vgl. Lange/Gusy, 2015, S. 1. Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 74.

¹³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 27 und S. 34.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 27.

2. Bedingungsfaktoren und Wendepunkte bei der Beurteilung der Sicherheitslage

Allein die Bestandsaufnahme der Sicherheitsrisiken und die Auswahl der sie verstärkenden Faktoren deuten bereits auf ein komplexes, dynamisches und immer schwieriger vorhersehbares Sicherheitsumfeld hin¹⁵, in dem Probleme kumulieren, sich miteinander verknüpfen oder gegenseitig bedingen. Auch „scheint die Geschwindigkeit der Lageveränderungen die der Anpassungsprozesse zu übertreffen (...).“¹⁶ Daher kommt die Europäische Kommission in dem Weißbuch zur Zukunft Europas unter der Überschrift „Wachsende Bedrohungen und Sorgen um Sicherheit und Grenzen“ zu folgender Bewertung: „Europa ist ein für seine Bürgerinnen und Bürger bemerkenswert freier und stabiler Ort in einer Welt voller Unfrieden und Uneinigkeit. Von den 25 friedlichsten Ländern der Welt befinden sich 15 in der EU. Nichtsdestotrotz hat der kalte Schrecken der jüngsten Terroranschläge unsere Gesellschaft erschüttert. Die zunehmend verschwommene Trennlinie zwischen interner und externer Bedrohung verändert die Art, wie Menschen über persönliche Sicherheit und Grenzen denken.“¹⁷

Bei der Analyse der Sicherheitslage ist augenscheinlich eine Zäsur eingetreten, die insbesondere bei den verantwortlichen Sicherheitspolitikern ein neues Sicherheitsdenken und -bewusstsein auslöste. Diese neue Perspektive führte zwangsläufig zu einer anhaltenden Diskussion über die Sicherheitsarchitektur¹⁸, wie der Antrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag zur „Einsetzung einer Kommission zur Reform der föderalen Sicherheitsarchitektur – Föderalismuskommission III“¹⁹ Anfang 2019 erneut belegt: „Die nationale Sicherheitsarchitektur in Deutschland ist durch neue Bedrohungen in Schieflage geraten. Kleine, aber hochmobile und deutschlandweit vernetzte terroristische Zellen wie der Attentäter, der den Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz im Jahr 2016 verübt hat, oder der rechtsterroristische Nationalsozialistische Untergrund (NSU) bewegten sich regelmäßig über Ländergrenzen hinweg, um ihre terroristischen Taten vorzubereiten sowie durchzuführen. Dieses Verhalten bringt föderale Strukturen an Grenzen und fordert die Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste des Bundes und der Länder gleichermaßen heraus. Beide Fälle offenbarten exemplarisch grundlegende **Struktur- und Kommunikationsmängel** [Hervorhebung durch den Verfasser]. (...) Ob bei neuen terroristischen Bedrohungen oder der Kriminalität im Internet, zu oft sind in Deutschland zwar viele zuständig,

¹⁵ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 29.

¹⁶ Freudenberg/Maninger, 2016, S. 7.

¹⁷ Europäische Kommission, 2017, S. 11; Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 16/1967 vom 26.4.2017, S. 11.

¹⁸ Vgl. Walter, 2017.

¹⁹ Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019, S. 1.

aber wenn es darauf ankommt, keiner verantwortlich. Die Herausforderungen und die aus Ihnen resultierenden Probleme sind seit Jahren bekannt.“²⁰

Die Konsequenzen aus der verheerenden Mordserie der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“²¹ gipfelten im November 2011 in einem fraktionsübergreifenden „gemeinsamen Entschließungsantrag (...) zu der vereinbarten Debatte [zur, d. Verf.] Mordserie der Neonazi-Bande und die Arbeit der Sicherheitsbehörden“²², der unter dem Gliederungspunkt II. feststellt: „Die jetzt bekannt gewordenen Zusammenhänge dieser unmenschlichen Verbrechen belegen auf traurige Weise, dass die **Strukturen der Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Länderebene dringend überprüft werden müssen** [Hervorhebung durch den Verfasser].“²³

Alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien stellten am 24. Januar 2012 – und somit in der 17. Legislaturperiode – einen Antrag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der seine Erkenntnisse in einem umfassenden Bericht dokumentierte und am 22. August 2013 mit einer Vielzahl von Ergebnissen und Empfehlungen vorlegte. Die Verfasser kommen in dem Abschnitt „**Fehler, Versäumnisse und Rechtsverstöße**“ unter anderem zu folgender gemeinsamer Bewertung: „Deutlich geworden sind (...) schwere behördliche Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum **Organisationsversagen** [Hervorhebung durch den Verfasser] bei Behörden von Bund und Ländern vor allem bei Informationsaustausch, Analysefähigkeit, Mitarbeiterauswahl und Prioritätensetzung.“²⁴ Die SPD-Fraktion positionierte sich in dem Abschlussbericht in einem Einzelvotum deutlicher: „**Falsch verstandener Föderalismus hat sich als gravierendes Hemmnis effektiver Arbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden erwiesen.**“²⁵ Erstmals in der Sicherheitsdiskussion näherte man sich kritisch der föderalen Sicherheitsarchitektur.

Ergänzend zu dem Untersuchungsausschuss in der 17. Legislaturperiode im Deutschen Bundestag beschäftigten sich zahlreiche Landesparlamente, unter anderem im Freistaat Sachsen, Bayern und Thüringen, in den Ländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen – teilweise in mehreren Ausschüssen – mit der Aufarbeitung der schrecklichen Geschehnisse zum „Nationalsozialistischen Untergrund“. Auch der Deutsche Bundestag setzte die Aufarbeitung in der 18. Legislaturperiode mit der Einsetzung eines „NSU-II-Untersuchungsausschuss“ am 11. November 2015 fort und legte am 27. Juni 2017 einen detaillierten Abschlussbericht vor. In einer gemeinsamen Zusammenfassung stellt der Ausschuss unter anderem fest: „Wie schon der Untersuchungsausschuss der

²⁰ Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019, S. 1 f.

²¹ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. III.

²² Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 2. Bt-Drs. 17/7771 vom 22.11.2011, S. 1.

²³ Bt-Drs. 17/7771 vom 22.11.2011, S. 1.

²⁴ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 832.

²⁵ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 880.

17. Wahlperiode, sieht auch der Ausschuss der 18. Wahlperiode Anlass, auf einen **lückenlosen Informationsaustausch** [Hervorhebung durch den Verfasser] zwischen den Polizeibehörden zu drängen. (...) Hierzu müssen die Polizeibehörden in Bund und Ländern die notwendigen informationstechnischen Grundlagen geschaffen werden damit diese über Datensysteme verfügen, die einen gesetzlich vorgesehenen Informationsaustausch ohne Brüche zulassen.“²⁶ Zudem fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dem Abschlussbericht in einem Einzelvotum unter der Überschrift „**Reform der Sicherheitsarchitektur**“: „Das unkoordinierte Nebeneinander der Behörden ist ein untragbarer Zustand und muss dringend im Rahmen einer **Gesamtreform der Sicherheitsarchitektur** [Hervorhebung durch den Verfasser] (...) aufgelöst werden.“²⁷

Auch im Fall des Attentäters Anis Amri, der im Dezember 2016 auf einem Weihnachtsmarkt in Berlin zwölf Menschen tötete und 65 teilweise schwer verletzte, setzte der Deutsche Bundestag ebenfalls einen Untersuchungsausschuss ein.²⁸ Dieser Ausschuss erhielt unter anderem den Untersuchungsauftrag, „Schlussfolgerungen für Befugnisse, **Organisation** [Hervorhebung durch den Verfasser], Arbeit und **Kooperation** [Hervorhebung durch den Verfasser] der Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und der Nachrichtendienste von Bund und Ländern (...)“ zu erarbeiten.²⁹ Der Vorsitzende des Ausschusses, Armin Schuster, erläutert in einem Interview den Grund für die Einrichtung des Untersuchungsausschusses neben einem Ausschuss im Landtag Nordrhein-Westfalen: „Bisher gibt es keinen Untersuchungsausschuss, der sich auf die Frage konzentriert: Hat das **Sicherheitsnetzwerk** [Hervorhebung durch den Verfasser], auf das wir uns in einer **föderalen Struktur** [Hervorhebung durch den Verfasser] verlassen, funktioniert? Offensichtlich nicht. Mit dem Attentäter Anis Amri waren im ganzen Land womöglich 30 bis 40 Behörden beschäftigt – ausländerrechtlich, strafprozessual, polizeirechtlich und nachrichtendienstlich. Nur wir als Bundestag können und dürfen die Frage stellen, die Bund, Länder und Kommunen in ihrem gesamten Wirken betreffen.“³⁰

II. Der Weg zur Vernetzung

Bei den in der Folgezeit in den Untersuchungsberichten angebotenen Strategien nimmt die Forderung nach Vernetzung einen Premiumplatz bei den Notwendigkeiten der kriminalpolitischen Sicherheitsagenda ein. Im Ergebnis der parlamentarischen

²⁶ Bt-Drs. 18/12950 vom 23.6.2017, S. 1176.

²⁷ Bt-Drs. 18/12950 vom 23.6.2017, S. 1330.

²⁸ Bt-Drs. 19/943 vom 27.2.2018, S. 4.

²⁹ Bt-Drs. 19/943 vom 27.2.2018, S. 4.

³⁰ In: Internet-Abfrage am 29.4.2019 um 23:46 Uhr unter: <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2018/pm-180302-das-parlament-schuster-546026>.

Aufbereitung der schrecklichen Mordserie des NSU haben die Berichterstatter in ihrer ersten Analyse in einem umfassenden Abschlussbericht gemeinsame Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Polizei erarbeitet. Die herausragende Analyse ist in der parlamentarischen Aufbereitung einmalig, weil diese „einen **gemeinsamen** [Hervorhebung durch den Verfasser] umfassenden Bewertungsteil mit knapp 50 Schlussfolgerungen [enthält und, d. Verf.] dies (...) **einvernehmlich** [Hervorhebung durch den Verfasser] mit den Stimmen aller im Bundestag vertretenen Fraktionen [erfolgte, d. Verf.].“³¹ Der Abschlussbericht zeigt neben den Ursachen erkannte Mängel dezidiert auf: „Die gemeinsam erarbeiteten Untersuchungsergebnisse haben (...) die Überzeugung wachsen lassen, dass (...) eine Reihe von **Korrekturen** und **Reformen** [Hervorhebung durch den Verfasser] dringend geboten sind.“³² In den Schlussfolgerungen definiert der Bericht Empfehlungen für den Bereich der Polizei, der Justiz, den Verfassungsschutz und für das sensible Thema „Vertrauensleute der Sicherheitsbehörden“.³³ Die Empfehlungen für die Polizei beziehen sich unter anderem auf die länderübergreifende Koordinierung von Ermittlungsverfahren, weil diese „(...) zwar koordiniert, aber nicht einheitlich geführt wurden.“³⁴ Schließlich stellt der Ausschuss auch fest, dass „die informationstechnischen Grundlagen für eine notwendige **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] aller an einer Ermittlung beteiligten Dienststellen (...) jederzeit sofort verfügbar sein [müssen, d. Verf.].“³⁵ Die Empfehlung ist auch in dem Abschnitt für die Verfassungsschutzbehörden enthalten, in dem „künftig (...) sichergestellt sein [muss, d. Verf.], dass im Verfassungsschutzverbund vorliegende Informationen von länderübergreifender Bedeutung zentral zusammengeführt und auch tatsächlich gründlich ausgewertet werden sowie die Ergebnisse dieser Auswertung allen zuständigen Verfassungsschutzbehörden zur Verfügung stehen. Zur Vermeidung von **Doppelarbeit** [Hervorhebung durch den Verfasser] muss für eine effiziente Abstimmung im Verfassungsschutzverbund Sorge getragen sein.“³⁶

In einem weiteren Kapitel analysiert der Bericht Methoden zur Verbesserung der Zusammenarbeit und **Vernetzung** zwischen Polizei und Verfassungsschutz auf Ebene des Bundes und der Länder³⁷ wie z. B. das Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GAR), die Rechtsextremismusdatei (RED), den Polizeilichen Informations- und Analyseverbund, die polizeilichen Personenanfragen über den Gesamtbestand NADIS-neu und die Arbeitsgruppe polizeiliche und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit.“³⁸

³¹ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 869. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³² Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 861. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³³ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 861 f. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 862. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 862. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 866. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³⁷ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 803 ff. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

³⁸ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 803 ff. Vgl. Högl, 2013, S. 22.

Ein Hauptverdienst des Ausschusses ist die gemeinsame und einvernehmliche Analyse der deutschen Sicherheitsarchitektur.³⁹ Die FDP-Bundestagsfraktion zog dazu in einer ergänzenden Stellungnahme ein erstes, aber politisch verheerendes Fazit: „Das Ergebnis dieser Aufklärungsarbeit allerdings ist nahezu erschütternd. Unsere deutsche Sicherheitsarchitektur hat diese Prüfung nicht bestanden. Im Gegenteil. Man muss von einem flächendeckenden Totalversagen der Polizei und Nachrichtendienste und einem Versagen einiger Anklagebehörden sprechen.“⁴⁰

Die SPD-Fraktion stellt in ihrem Einzelvotum zu der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden unter der Zwischenüberschrift „**Zusammenarbeit und Informationsaustausch haben nicht funktioniert**“⁴¹ fest, dass der Informationsaustausch sowohl innerhalb der Polizei als auch behördenübergreifend zwischen den Polizei- und den Verfassungsschutzbehörden defizitär war.⁴²

Die FDP-Fraktion fordert in ihrem Einzelvotum deswegen eine eindeutige Federführung bei länderübergreifenden schweren Straftaten sowie die Bereinigung von doppelten Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen den Sicherheitsbehörden und die Verbesserung bei dem behördenübergreifenden Informationsaustausch.⁴³

Ähnliche Forderungen stellte die Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland rund drei Jahre später in ihrer Sommerpressekonferenz 2016 in einem sicherheitspolitisch geprägten „Neun-Punkte-Plan“ auf. Die „stärkere Kooperation mit befreundeten Nachrichtendiensten“ und die „Vernetzung von Daten in Europa“⁴⁴ waren dabei zwei von insgesamt neun sicherheitspolitischen Forderungen und rückten im Sommer 2016 erneut in den politischen Fokus.

In der Folgezeit haben weitere Untersuchungs- bzw. Mängelberichte zur Zusammenarbeit deutscher Sicherheitsbehörden ähnliche Defizite in der Funktionsfähigkeit der deutschen Sicherheitsarchitektur aufgezeigt. Alle Berichte enthielten ausdrücklich oder inzident die Forderung nach mehr bzw. besserer **Vernetzung**. Ein vom Parlamentarischen Kontrollgremium zur Untersuchung des Falles des Attentäters von Berlin Anis Amri eingesetzter „Ständiger Bevollmächtigter“ kam in einem Geheimbericht vom 30. März 2017 zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die deutschen Sicherheitsbehörden zu einer Gesamtschau der Gefährdungslage außerstande waren und in dem bis dato als wesentlicher Fortschritt der Vernetzung gerühmten Gemeinsamen

³⁹ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 903.

⁴⁰ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 903.

⁴¹ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 882. Högl, 2013, S. 26.

⁴² Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 882. Högl, 2013, S. 26.

⁴³ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 957.

⁴⁴ In: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:45 Uhr unter:
<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-28-bundeskanzlerin-sommerpressekonferenz.html>.

Terrorabwehrzentrum wesentliche Steuerungsdefizite vorhanden sind. Als Konsequenz wurden eine zentrale Führungsverantwortung in vergleichbaren Fällen sowie bundesweit einheitliche Verantwortungen, Strukturen und Abläufe gefordert.⁴⁵

Bei der parlamentarischen Aufarbeitung des Falles Anis Amri ist in einem Plenarprotokoll unter Bezugnahme auf den Bericht der so genannten Landau-Kommission, die den Fall All-Bakr untersuchte, sogar von einer „Kultur der Unverantwortlichkeit“ die Rede.⁴⁶ Der sächsische Innenminister forderte daher in einer Fachregierungserklärung zu den Ergebnissen der Expertenkommission zum Fall Al-Bakr und den Maßnahmen der Staatsregierung am 1. Februar 2017 eine bessere Vernetzung und zahnradartige behördliche Zusammenarbeit, einen ganzheitlichen Bekämpfungsansatz, einen verbesserten Informations- und Datenaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden sowie eine einheitliche IT-Architektur.⁴⁷

Defizite in der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden dokumentiert auch der Bericht des Parlamentarische Untersuchungsausschusses des Landes Nordrhein-Westfalen zur Untersuchung der Ereignisse in der Silvesternacht 2015/2016 vor dem Kölner Hauptbahnhof, der wesentliche Mängel in der Abstimmung und beim Zusammenwirken der beteiligten Behörden des Landes und des Bundes nachweist.⁴⁸

In einem ersten Befund ist festzuhalten, dass die vorliegenden Analysen im Wesentlichen die ungenügende Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden und die fehlende technische Vernetzung der Dateien und Systeme bemängeln.

Der Gesetzgeber berücksichtigt diese Erkenntnisse bei neuen Gesetzesvorhaben, indem er den besseren Austausch von Informationen, Erkenntnissen und Daten zu einem wesentlichen Zweck und zum eigentlichen Ziel erklärt.⁴⁹ Vermutlich deswegen lautete die Überschrift und wesentliche Kernbotschaft einer begleitenden Pressemitteilung zu einem Gesetzesvorhaben des Bundesinnenminister: Für eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden.⁵⁰

⁴⁵ Vgl. Lohse, in: FAZ vom 31.3.2017, S. 2.

⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/214 vom 25.1.2017, S. 21442.

⁴⁷ Vgl. Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll 6/48 vom 1.2.2017, S. 4.205.

⁴⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/14450 vom 23.3.2017, S. 181 f.

⁴⁹ BGBl. 2016, I, S. 1818.

⁵⁰ In: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:44 Uhr unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/verkuendung-gesetz-besserer-informationsaustausch-internationaler-terrorismus.html>.

Bereits das Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz)⁵¹ verfolgt das Ziel, „angesichts der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus den Informationsaustausch zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten weiter zu verbessern.“⁵²

Ein besonders signifikantes Beispiel für die Neuorientierung ist das neue Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz).⁵³ Die Bundesregierung begründete das neue Bundeskriminalamtgesetz unter anderem mit der Harmonisierung und der damit verbundenen Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Polizeibehörden in Europa.⁵⁴ In einer Pressemitteilung erklärte der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE mit Blick auf die Informationstechnik im Polizeibereich: „Wir können uns im 21. Jahrhundert keine zersplitterte IT-Landschaft mehr leisten. (...) Zahlreiche Eigenentwicklungen, Sonderlösungen, Schnittstellen, unterschiedliche Datenformate und Erhebungsregeln erschweren tagtäglich die Arbeit unserer Polizistinnen und Polizisten. Das neue Gesetz leitet hier eine Zeitenwende ein. Wir ersetzen die bisherige polizeiliche Datenlandschaft als Teil eines groß angelegten Modernisierungsprojektes durch ein übergreifendes Informationssystem beim BKA. Dieses wird besser als bislang dazu beitragen Informationen, die phänomenübergreifend zusammengehören, auch wirklich zusammenzuführen. (...) Durch die neue IT-Architektur wird die innere Sicherheit gestärkt. Informationen werden gezielter und leichter fließen, die Datenqualität wird verbessert und neue gemeinsame IT-Standards in unserer föderalen Sicherheitsarchitektur geschaffen.“⁵⁵

In der Begründung zu dem neuen BKAG führte die Bundesregierung gleich zu Beginn aus, dass sich „(...) der Gesetzentwurf an drei Zielen [orientiert, d. Verf.]: erstens der Stärkung des Datenschutzes, zweitens der Harmonisierung zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Polizeibehörden in Europa und drittens der Modernisierung des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle, u. a. nach dem Vorbild Europol.“⁵⁶ In der Begründung zur Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen wird der Gesetzgeber noch deutlicher und nimmt unmittelbar Bezug auf die „Lehre

⁵¹ Antiterrordateigesetz vom 22. Dezember 2006 (BGBl. 2006, I, S. 3409), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2014 (BGBl. 2014, I, S. 2318; 2016, I, S. 48) geändert worden ist.

⁵² Bt-Drs. 16/2950 vom 16.10.2006.

⁵³ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, Bundeskriminalamtgesetz vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I, S. 400).

⁵⁴ Vgl. Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 1.

⁵⁵ In: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:43 Uhr unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02/bkag-neu.html?nn=3314802>.

⁵⁶ Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 117.

aus der Aufklärung der NSU-Mordserie im November 2011 (...): „Die informationstechnischen Grundlagen für die notwendige Vernetzung aller an einer Ermittlung beteiligten Dienststellen müssen jederzeit sofort verfügbar sein. Es darf nicht nochmals vorkommen, dass Zeit und Kraft dafür verloren gehen, unterschiedliche Systeme wie „EASy“ und „INPOLFall“ während einer laufenden Ermittlung zu verknüpfen. Die eingeleiteten Maßnahmen, die Interoperabilität der Datensysteme zu schaffen, müssen zügig zu einem guten, verfassungsrechtlich einwandfreien Ergebnis geführt werden.“⁵⁷

Eher selten waren bisher in einer Gesetzesbegründung derart deutlich kriminalistische bzw. kriminologische Ansätze bzw. Begründungen zu finden.

Ähnliche Begründungen werden in unterschiedlichen Formaten in dem neuen Untersuchungsausschuss zum Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz in Berlin vom 19. Dezember 2016 diskutiert, den der Deutsche Bundestag am 1. März 2018 einsetzte. In der „Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)“⁵⁸ ist dokumentiert: „Der Untersuchungsausschuss soll zudem prüfen und Empfehlungen geben, inwiefern und gegebenenfalls welche Schlussfolgerungen für Befugnisse, **Organisation**, Arbeit und **Kooperation** [Hervorhebung durch den Verfasser] (...) der Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und der Nachrichtendienste von Bund und Ländern gezogen werden können und sollen.“⁵⁹ Bei einem Vergleich mit dem Auftrag zum NSU-Untersuchungsausschuss sind inhaltliche Parallelen erkennbar: „Der Untersuchungsausschuss soll zudem prüfen, welche Schlussfolgerungen (...) für die Struktur und **Organisation** der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes, für die **Zusammenarbeit** [Hervorhebung durch den Verfasser] der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden auf Bundes- und Landesebene und für die Gewinnung und den Austausch von Erkenntnissen der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder gezogen werden müssen.“⁶⁰

Der Untersuchungsausschuss zum Anschlag auf dem Breitscheidplatz diskutierte deswegen in einer der ersten öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen am 17. Mai 2018 das Thema „**Föderale Sicherheitsarchitektur**“. Nahezu alle Experten problematisierten mit verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten und sehr differenziert wiederum die Themen Informationsaustausch auf unterschiedlichen Ebenen bzw. zwischen den verschiedenen Landes- und Bundesbehörden sowie die nationale

⁵⁷ Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 76.

⁵⁸ Bt-Drs. 19/943 vom 27.2.2018, S. 1.

⁵⁹ Bt-Drs. 19/943 vom 27.2.2018, S. 5.

⁶⁰ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 5.

und internationale Zusammenarbeit.⁶¹ Die Auswertung und der Abschlussbericht bleiben abzuwarten.

In einem Antrag an den Deutschen Bundestag forderte die Fraktion der FDP im Januar 2019 sogar die „Einsetzung einer Kommission zur **Reform der föderalen Sicherheitsarchitektur** [Hervorhebung durch den Verfasser] – Föderalismuskommission III“, weil „die nationale Sicherheitsarchitektur in Deutschland (...) durch neue Bedrohungen in Schieflage geraten [ist, d. Verf.]“.⁶² Es fehle an „effizient geordneten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der über 40 Behörden, die in Fragen der Inneren Sicherheit und der Terrorismusabwehr beteiligt sind“⁶³, sodass es in der Folge zu „Reibungsverlusten, Doppelarbeiten sowie eine fehlende oder unvollständige Informationsweitergabe [kommt, d. Verf.]“.⁶⁴ Der Antrag ist ein weiterer Beleg für die Anstrengungen der Sicherheitspolitik, die Sicherheitsarchitektur wirkungsvoller auszurichten.

Allen Ausführungen ist somit gemeinsam, dass die nationale Sicherheitsarchitektur unter den Aspekten der verbesserten Kooperation in Sonderheit durch Vernetzung neu überdacht werden muss und dieser Bedarf anhaltend besteht.

III. Vernetzung als mögliche Strategie

1. Auf der Suche nach dem Königsweg zur Minimierung von Sicherheitsdefiziten – Vernetzung und vernetzte Sicherheit

Bei all diesen Bemühungen rückte der Ansatz der Vernetzung bzw. der vernetzten Sicherheit auf einen Premiumplatz in der sicherheitspolitischen Debatte, weil der erkannte Handlungsbedarf bisher weder auf bundespolitischer noch auf europapolitischer Ebene durchsetzbar war.⁶⁵ Trotz der beachtlichen Karriere des Ansatzes der Vernetzung bzw. der vernetzten Sicherheit in der Sicherheitsdiskussion und seiner Hochwertung über die Parteigrenzen hinweg blieb das Konstrukt „wenig greifbar“ und seine „inhaltliche Unschärfe“ nahm mit zunehmender Verwendung inflationär zu.⁶⁶

⁶¹ Vgl. u. a. Bäcker (Ausschussdrucksache 19 (25) 249 vom 14.5.2018); Gärditz (Ausschussdrucksache 19 (25) 251 vom 15.5.2018); Wolff (Ausschussdrucksache 19 (25) 240 (neu) vom 14.5.2018); vgl. Maurer (Ausschussdrucksache 19 (25) 238); Rusteberg (Ausschussdrucksache 19 (25) 239 vom 8.5.2018); Fromm (Ausschussdrucksache 19 (25) 241 (neu) vom 15.5.2018); Dreksler (Ausschussdrucksache 19 (25) 255 vom 16.5.2018; vgl. Gazeas (Ausschussdrucksache 19 (25) 252 vom 16.5.2018).

⁶² Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019.

⁶³ Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019, S. 2.

⁶⁴ Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019, S. 2.

⁶⁵ Vgl. van Ooyen, in Möllers, 2018, S. 699 f. Vgl. Walter, 2017.

⁶⁶ Vgl. Alamir, 2015, S. 7, 8.

In der Diskussion vermengen sich normative, deskriptive, kriminalpolitische und operative Dimensionen mit der Konsequenz, dass nicht unterschieden werden kann, ob vernetzte Sicherheit „eine Qualität von politischen Entscheidungsprozessen, einen Modus der Umsetzung von Politik oder schlicht den Umstand beschreibt, dass die sicherheitspolitische Welt komplex ist und politische Antworten dieser Komplexität gerecht werden müssen.“⁶⁷ Allenfalls besteht Einigkeit darüber, dass Ausgangspunkte für das Interesse an vernetzter Sicherheit die zunehmende Komplexität moderner Gefährdungslagen sind, die sich kaum noch analytisch erfassen lassen, und die daraus resultierende Frage, wie man mit vorhandenen Strukturen und Mitteln dieser Entwicklung begegnen kann.⁶⁸ Eine durchgreifende Analyse und Systematisierung des Prozesses drängen sich daher förmlich auf.

In Deutschland war vernetzte Sicherheit anfangs eine Domäne eines kleinen Kreises aus dem Ressort der Militär- und Sicherheitspolitik, bevor der Begriff von dem früheren Bundesinnenminister Otto SCHILY in den Bereich der Innenpolitik importiert wurde. Er erwähnte diesen Ansatz bereits in einer Grundsatzrede im Jahr 2006: „Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen.“⁶⁹ In der sicherheitspolitischen Diskussion ist der Begriff Vernetzung bzw. vernetzte Sicherheit seitdem immer häufiger zu finden, wobei eine wissenschaftliche Analyse fehlt.⁷⁰

Anscheinend besteht ein dringender Bedarf der Sicherheitspolitik für eine Implementierung von Vernetzung bzw. vernetzter Sicherheit, obwohl es empirisch (noch) nicht belegt ist, ob der Ansatz der „vernetzten Sicherheit“ bei der Kooperation der Sicherheitsbehörden tatsächlich eine Organisationsform der Zukunft ist.⁷¹ Ebenfalls ist es zurzeit nicht umfassend untersucht, welche Struktureffekte zu verzeichnen sind und welche alltäglichen Praxisformen der vernetzten Sicherheit tatsächlich bestehen.⁷² „Zudem existiert keine Untersuchung über die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung vernetzter Sicherheit im Bereich der inneren Sicherheit und vor allem der Prüfung der verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Grenzen.“⁷³ Auch scheint eine Analyse angebracht, inwieweit Vernetzung als „Effektivitätsmythos“⁷⁴ ihr Versprechen in der Realität einlöst und ein Mehrwert entsteht. Außerdem wäre die Behauptung zu prüfen, ob, das Bundesinnenministerium tatsächlich das

⁶⁷ Alamir, 2015, S. 7, 8.

⁶⁸ Vgl. Alamir, 2015, S. 10, 13.

⁶⁹ Schily, 2006, S. 7 - 16. Vgl. Peilert/Berthel, in: Die Polizei, 2005, S. 61 f.; vgl. Baumann, 2005, S. 798.

⁷⁰ Vgl. Walter, 2017.

⁷¹ Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 314.

⁷² Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 314.

⁷³ Vgl. Walter, 2017.

⁷⁴ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 1. Vgl. auch Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 313.

„bisher sowohl diskursiv als auch praktisch das am wenigsten engagierte Ressort mit Blick auf Vernetzte Sicherheit“ war.⁷⁵

2. Die aktuelle Sicherheitsarchitektur als Bedingungsfaktor für Vernetzung

Die normative Wirklichkeit der Sicherheitsgewährleistung im Bund-Länder Verhältnis ist vielschichtig und komplex, denn es sind mehrere Sicherheitsbehörden auf unterschiedlichen Ebenen verantwortlich, deren Zuständigkeiten in einem komplizierten Geflecht miteinander verwoben sind.⁷⁶ In diesem Mehrebenensystem ergänzen oder überschneiden sich teilweise die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure.⁷⁷ Der in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion für dieses Geflecht verwendete Begriff „Sicherheitsarchitektur“ ist in diesem Zusammenhang irreführend, weil eine Architektur klar umrissene Strukturen und Stabilität suggeriert.⁷⁸ Tatsächlich existieren im Bund-Länder Verhältnis aber komplizierte normative und faktische Strukturen, die immer unübersichtlicher werden und allenfalls oberflächlich als Vernetzung oder Sicherheitsnetzwerk bezeichnet werden können. Als Beispiel ist das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum zu nennen, in dem 40 Behörden mit rund 230 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten sind⁷⁹, ohne dass eine zentrale Steuerung zu erkennen ist.

Auf der Ebene der Länder sind aus materiell rechtlich-polizeilicher Perspektive sechzehn eigenständige Polizeiorganisationen für die polizeiliche Sicherheitsgewährleistung und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständig; zudem ist zusätzlich zwischen den vielfältigen kommunalen Sicherheitsbehörden und den Polizeibehörden zu differenzieren.

Auf der Ebene des Bundes nehmen das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei, die Polizei beim Deutschen Bundestag und im weitesten Sinne auch die Bundesfinanzpolizei (Zollfahndungsdienst, Allgemeine Zollverwaltung) bedeutsame polizeiliche Aufgaben wahr.⁸⁰

In diesem Mehrebenensystem der Sicherheitsgewährleistung steht bei der Kompetenzverteilung im Bund-Länder Verhältnis meist undiskutiert der Grundsatz „Polizei ist Ländersache“ im Vordergrund. Als „charakteristische Ausdrucksform des deutschen Exekutivföderalismus“⁸¹ ordnet das Grundgesetz die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben den Ländern zu, sofern es

⁷⁵ Alamir, 2015, S. 43.

⁷⁶ Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 157. Vgl. Walter, 2017.

⁷⁷ Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, Abschnitt B, Rn. 167.

⁷⁸ Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 11.

⁷⁹ Vgl. Weisser, 2011, S. 143.

⁸⁰ Vgl. Walter, 2017.

⁸¹ Götz, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 2006, § 85, Rn. 33.

keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.⁸² Die Polizeihochheit der Länder gehört trotz der engen Politikverflechtung im Bund-Länder Verhältnis und der Föderalismusreform im Jahre 2006 seit jeher und unverändert zum „Hausgut“⁸³ der Eigenstaatlichkeit der Länder. Verfassungsrechtlich ist die Polizeihochheit der Länder ein föderatives „Element funktionaler Gewaltenteilung“⁸⁴, welches der Zuweisung und Begrenzung von Macht dienen soll.⁸⁵ Dem Bund hingegen obliegt danach keine Gesetzgebungs- und Regelungskompetenz für die allgemeine Gefahrenabwehr der Länder.⁸⁶

Kennzeichnend für die nicht diskutierte Starrheit des Systems war die Tatsache, dass die einzige sicherheitsrechtliche Neuerung der Föderalismusreform⁸⁷ die Einfügung des neu geschaffenen Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a Grundgesetz und die damit verbundene Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt im Inland war.⁸⁸ Zu weitergehenden kriminalpolitischen Zugeständnissen waren die Länder nicht bereit.⁸⁹

Die Maxime der Polizei als Ländersache bedarf jedoch der Differenzierung. Hierzu hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes in einem Beschluss konkretisiert: „Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildet, können einem selbständigen Sachbereich zugeordnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt.“⁹⁰

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Gefahrenabwehr ergibt sich hingegen nur aus den im Grundgesetz ausdrücklich genannten Kompetenzzuweisungen für den Grenzschutz gemäß Artikel 71 in Verbindung mit Artikel 73 Abs. 1 Nr. 5 und für das Bundeskriminalamt nach Artikel 71 in Verbindung mit Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a und 10a sowie in Einzelfällen als Annexkompetenz, Kompetenz kraft Sachzusammenhang oder als Kompetenz aus der Natur der Sache. Nach einem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. Juni 1954 über den Erlass eines Baugesetzes kann sich die Zuständigkeit des Bundes kraft Sachzusammenhang allerdings nur dann ergeben, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Mate-

⁸² Vgl. Wolff, in: Hömig/Wolff, 2016, Art. 30, Rn. 1.

⁸³ Vgl. BVerfGE 34, 9 (20).

⁸⁴ Wolff, in: Hömig/Wolff, 2016, Art. 30, Rn. 1.

⁸⁵ Vgl. BVerfGE 108, 169 (181).

⁸⁶ Vgl. Bäcker, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt B, Rn. 125.

⁸⁷ BGBl. 2006, Teil I, S. 2034.

⁸⁸ Vgl. Abbühl, 2010, S. 305; Schnapauff, in: Hömig/Wolff, 2016, Art. 73, Rn. 14. Vgl. Walter, 2017.

⁸⁹ Vgl. Abbühl, 2010, S. 305.

⁹⁰ BVerfGE 8, 143 (150).

rie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mit geregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie.“⁹¹ Sofern „die Ordnungsgewalt ein Annex des Sachgebietes ist, auf dem sie tätig wird, umfaßt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachgebiet. Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung auf bestimmten Lebensgebieten hat, muß er daher auch das Recht haben, die dieses Lebensgebiet betreffenden spezial-polizeilichen Vorschriften zu erlassen.“⁹²

3. Die Sicherheitsakteure im Einzelnen

Die konkretisierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu der grundsätzlichen Polizeihochheit der Länder und der Sicherheitsföderalismus spiegeln sich in der aktuellen Sicherheitsarchitektur wider und lassen „(...) es zu, dass es bei den einzelnen Landespolizeibehörden **unterschiedliche Aufbauorganisationen** gibt, die angesichts fortlaufender Strukturveränderungen der öffentlichen Verwaltung (...) einem beständigen Wandel unterliegen. Das erschwert es (...), zusammenfassend zu beschreiben, wie Polizeien der Länder organisiert sind.“⁹³

Grundsätzlich ist die Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland in mehreren Ebenen aufgebaut, in der verschiedene Akteure in komplexen Strukturen eingebunden sind. Eine Übersicht zu dem Aufbau der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder ist bei LANGE/FREVEL zu finden.⁹⁴ Die Polizeibehörden der Länder sind – wie auf Bundesebene – dem Innenressort unterstellt. In den Innenministerien sind wiederum eigene Abteilungen für Polizeiangelegenheiten eingerichtet. Auf Bundesebene sind im Bundesinnenministerium eine Abteilung Öffentliche Sicherheit und eine Abteilung Bundespolizei für polizeiliche Angelegenheiten zuständig.

Die sechzehn Polizeien der Länder in der Bundesrepublik Deutschland untergliedern sich in der Regel in Schutz-, Kriminal-, Autobahn-, Wasserschutz- und Bereitschaftspolizei sowie organisatorisch in Polizeipräsidien, Polizeidirektionen, Polizeiinspektionen und Polizeireviere. Alle Polizeien der Länder verfügen grundsätzlich über ein eigenes Landeskriminalamt. Landesspezifische organisatorische Besonderheiten können zu Abweichungen führen. Neben den Polizeibehörden in den Ländern verfügt jedes Land grundsätzlich über ein eigenes Landesamt für Verfassungsschutz.

⁹¹ BVerfGE 3, 407 (421).

⁹² BVerfGE 3, 407 (433).

⁹³ Rachor/Roggan, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt C, Rn. 42.

⁹⁴ Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 127.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist für die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung und des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder im Inland zuständig.⁹⁵ Die politische Verantwortung für das Bundesamt für Verfassungsschutz trägt der Bundesinnenminister. Für die Beschaffung von Informationen aus dem Ausland ist der Bundesnachrichtendienst zuständig, dessen politische Verantwortung das Bundeskanzleramt trägt. Der BND sammelt gem. § 1 Abs. 2 BND-Gesetz⁹⁶ die erforderlichen Informationen zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind, und wertet sie aus.

Die Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik Deutschland sind mit Teilen in die europäische Sicherheitsarchitektur eingebunden, die auch auf die nationale Aufgabewahrnehmung rückwirkt. Die hauptsächlichen Akteure auf europäischer Ebene sind das Europäische Polizeiamt EUROPOL⁹⁷, EUROJUST⁹⁸, die Europäische Grenz- und Küstenwache⁹⁹, und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)¹⁰⁰.

Alleine diese kursorische Beschreibung der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur verdeutlicht, dass viele Akteure für die Sicherheitsgewährleistung in einem komplexen System auf mehreren Ebenen zuständig sind, wobei die Aufgabefelder innere und äußere Sicherheit zwar noch strikt voneinander getrennt sind¹⁰¹, aber die Begrenzungsfaktoren zunehmend erodieren. So kommt WERTHEBACH in einer Schwachstellenanalyse der deutschen Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert zu dem ernüchternden Ergebnis, dass sich in Deutschland „(...) 36 unabhängige Behörden mit Staatsschutz- und Verfassungsschutzaufgaben (...) [beschäftigen,

⁹⁵ Vgl. § 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954, 2970), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2097) geändert worden ist).

⁹⁶ BND-Gesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I S. 2097) geändert worden ist.

⁹⁷ Abl. EU L 121/37 vom 15.5.2009: Beschluss des Rates vom 6.4.2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol).

⁹⁸ Abl. EU L 63/1 vom 6.3.2002: Beschluss des Rates vom 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (2002/187/JI). Abl. EU L 138/14 vom 4.6.2009: Beschluss 2009/426/JU des Rates vom 16.12.2008 zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität.

⁹⁹ Abl. EU L 251/1 vom 16.9.2016: Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14.9.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG.

¹⁰⁰ Abl. EU L 136/20 vom 31.5.1999: Beschluss der Kommission vom 28.4.1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF).

¹⁰¹ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 12.

d. Verf.], die sich mit mäßigem Erfolg zu koordinieren versuchen.“¹⁰² Er führt aus, dass „der internationale (islamistische Terrorismus) (...) die innere und äußere Sicherheit gleichermaßen [gefährden, d. Verf.]“ und dass „mehr oder weniger ausgeprägt (...) bei allen Sicherheitsbehörden systemimmanente Schwachstellen, ja Sollbruchstellen in der informationellen Zusammenarbeit [existieren, d. Verf.]“.¹⁰³ Auch der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE bestätigte in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat“, dass „die Zuständigkeiten für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus (...) zersplittert [sind, d. Verf.]“.¹⁰⁴

Der Sicherheitsföderalismus erschwert letztendlich eine „homogene Sicherheitsarchitektur“ und produziert aufgabengefährdende Informationsdefizite.¹⁰⁵ Die Einrichtung von gemeinsamen Zentren oder „Lagezentren von Polizei und Nachrichtendiensten“ sieht WERTHEBACH allenfalls als „Hilfskonstruktionen“¹⁰⁶ zur Eindämmung von „strukturellen Informationsdefiziten in der Sicherheitsarchitektur“.¹⁰⁷ Schließlich stellt er als Konsequenz fest, dass „(...) dem global agierenden terroristischen Netzwerk (...) mit einem intensiven nationalen und internationalen Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden zu begegnen ist.“¹⁰⁸ Im Ergebnis formuliert er folgende Forderung: „Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der zentralen Sicherheitsbehörden des Bundes werden durch Weisungsrechte und Zugriffsbefugnisse gestärkt und erweitert. (...) Angesichts der Bedrohung ist ein gesamtstaatlicher Ansatz durch eine informationelle Vernetzung der beteiligten Akteure geboten.“¹⁰⁹

Dem widersprechen – allerdings ohne nähere Begründung – LISKEN/LANGE und problematisieren unter der Überschrift „Auf dem Weg zu einer Polizeihöhe des Bundes?“ die stetige „Ausweitung der Bundeskompetenz“ und dass der „Bund mehr und mehr die Merkmale einer eigenständigen allgemeinpolizeilichen Bundespolizei für sich reklamiert“¹¹⁰. Die Autoren stellen fest: „So ist das BKA im Laufe seiner Entwicklung von einer reinen Zentralstelle zur wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde im System der ‚inneren‘ Sicherheit der Bundesrepublik aufgestiegen. (...) Rund 50 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik zeichnen sich im Bereich der Inneren Sicherheit immer mehr Entwicklungen ab, die eine eigenständige Polizeihöhe des Bundes begründen und somit das bisherige föderale System der polizeilichen Gefahrenabwehr mit dem Primat der Länder in Frage stellen.“¹¹¹

¹⁰² Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 8, Fußnote 15.

¹⁰³ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 8.

¹⁰⁴ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁰⁵ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁰⁶ Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁰⁷ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9 f.

¹⁰⁸ Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 12.

¹⁰⁹ Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 13.

¹¹⁰ Liskén/Lange, in: Lange, 2000, S.165.

¹¹¹ Liskén/Lange, in: Lange, 2000, S.165.

LANGE diskutiert in einem Gutachten zum Thema „Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik“ unter der Überschrift „Die Erweiterung des Sicherheitsdenkens“ die Absicht der weiteren Zentralisierung kritisch und stellt fest: „Wenn also die neue Sicherheitsarchitektur die Lösung nur darin sieht, das sicherlich komplizierte föderale System durch ein zentralistisches System zu ersetzen, müsste konsequent nur der Nationalstaat als der geeignete Zukunftsrahmen anerkannt werden, die EU wäre da eher ein Sicherheitsrisiko.“¹¹² Allerdings ist davon auszugehen, dass der Autor seine Ausführungen unter den derzeitigen Auspizien der Sicherheitslage korrigieren würde, zumal auch im föderalen Staat ohne Rückgriff auf den Nationalstaat bei der Sicherheitsgewährleistung zentrale Steuerung angezeigt und möglich ist.

Als Befund ist festzuhalten, dass in der deutschen Sicherheitsarchitektur zwei Ebenen der Sicherheitsgewährleistung existieren und dass kontroverse Auffassungen zu einer Reform der Sicherheitsarchitektur bestehen. Zusätzlich bildet sich aus europäischer Perspektive eine dritte supranationale Ebene der Sicherheitsgewährleistung in der europäischen Perspektive mit den genannten Hauptakteuren heraus. Sollte die Reichweite des Begriffs Sicherheitsarchitektur noch weiter ausgedehnt werden, sind auf internationaler Ebene neben den Vereinten Nationen auch noch die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – Interpol) zu erwähnen, die „(...) der älteste multilaterale Kooperationsrahmen für grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit“¹¹³ und „(...) nach den Vereinten Nationen (...) die zweitgrößte zwischenstaatliche Organisation der Welt“ ist.

IV. Begründung der Analyse am Beispiel der Bundespolizei

In der deutschen Sicherheitsarchitektur nimmt die Bundespolizei eine besondere Rolle bei der Gewährleistung von gesamtstaatlicher Sicherheit ein, weil sie als einzige disponible Sicherheitsbehörde auf Bundesebene zunehmend nicht nur Aufgaben im originären Bereich, sondern auch an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern, zu anderen Bundesbehörden und im Verhältnis zum und im Ausland wahrnimmt und in ständigen Wandlungs- und Reformprozessen die Idee der Vernetzung und der Verzahnung mit anderen Behörden kultiviert hat. Die steigende Zahl von besonderen Einsätzen zur Unterstützung der Länder¹¹⁴, die weitere Vernetzung der Bundespolizei in unterschiedlichen Kooperationsformen, die zunehmende Internationalisierung der bundespolizeilichen Aufgaben¹¹⁵ und eine schleichende Aufgabenerweiterung sind nur einige ausgewählte Indizien, die eine Bewertung der Bundespolizei als Prototyp

¹¹² Lange, 2005, S. 27.

¹¹³ Bundeskriminalamt, 2014, S. 3.

¹¹⁴ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 384.

¹¹⁵ Vgl. Brinkmann, in: Die Polizei, 2014, S. 18.

einer vernetzten Behörde in der kriminalpolitischen Realität rechtfertigen, andererseits aber auch Gegenstand ständiger kritischer Reflexionen sind.

In ausgewählten politischen Grundsatzprogrammen finden sich weitere Ansätze, welche die zunehmende Absicht der Vernetzung und den Ausbau der Bundespolizei erkennen lassen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP der 17. Legislaturperiode sind in dem Abschnitt „Freiheit und Sicherheit - durch Bürgerrechte und starken Staat“ unter der Überschrift „Innere Sicherheit und Bürgerrechte“ mit dem Untertitel „Sicherheitsarchitektur“ folgende politische Absichten formuliert: „Wir werden die Erfahrungen mit der neuen Struktur der Bundespolizei nutzen, um die Bundespolizei in ihren Kernkompetenzen zu stärken. Unsere derzeitige Beteiligung an internationalen Polizeieinsätzen wollen wir im Rahmen der gemeinsamen Einsätze von Bund und Ländern verstärken und auch die erforderlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Bundespolizei als Instrument ziviler Krisenprävention verbessern.“

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihren finanziellen Folgelasten ist es geboten, mit vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen. Wir werden daher die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur evaluieren. Dabei soll auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden.

Wir halten am Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten fest. Die bestehenden Sicherheitsdateien werden wir unter Einbeziehung der Arbeit des Gemeinsamen Internetzentrums der deutschen Sicherheitsbehörden (GIZ), des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ), des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) und des Kompetenz- und Servicezentrums Telekommunikationsüberwachung unter tatsächlichen und rechtlichen Aspekten evaluieren.

Mit der späteren Zielsetzung des Aufbaus einer Nationalen Küstenwache wollen wir zunächst die Kompetenzen der gegenwärtig am Küstenschutz beteiligten Bundesbehörden zusammenführen.¹¹⁶

Die Absicht zum Aufbau einer Nationalen Küstenwache, die Bündelung von Kompetenzen in besonderen Formen der Zusammenarbeit, wie z. B. die Nennung besonderer Kooperationsplattformen (GIZ, GTAZ, GASIM) und die Evaluierung von „Sicherheitsdateien“¹¹⁷ sind Indizien dafür, dass die weitere Vernetzung von Sicherheitsbehörden unter Beteiligung des Bundes beabsichtigt ist. Zudem ist erkennbar, dass Vernetzung offensichtlich auch eine technisch-informationelle Komponente umfasst.

¹¹⁶ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

¹¹⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

Die grundsätzlichen politischen Absichten zur Weiterentwicklung der Bundespolizei und zum Ausbau des Ansatzes der vernetzten Sicherheit setzten sich in dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in der 18. Legislaturperiode fort. Im Abschnitt „Moderner Staat, innere Sicherheit und Bürgerrechte“ sind unter Nummer 5.1 mit dem Titel „Freiheit und Sicherheit“ in dem Untertitel „Bundespolizei und Schutz unserer Grenzen“ folgende Ziele formuliert: „Die Ergebnisse der Evaluierung der Neuorganisation der Bundespolizei setzen wir in der jetzt erforderlichen Konsolidierungsphase um. Wir wollen die Bundespolizei als kompetente und effektive Strafverfolgungsbehörde stärken, gut qualifizierte und ausgestattete Bereitschaftspolizeien vorhalten und die Einsatzmittel der Bundespolizei modernisieren. An Kriminalitätsschwerpunkten im Aufgabenbereich der Bundespolizei setzen wir mit zusätzlichen Mitteln mehr Videotechnik ein.

Weitere Einreiseerleichterungen nach Europa setzen ein Einreise- und Ausreiseregister im europäischen Verbund voraus. Wir treten für einen Ausbau der internationalen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und ein noch besseres Ineinandergreifen der Arbeit der Sicherheitsbehörden im föderativen Gefüge ein.“¹¹⁸

Aus der Formulierung, dass „(...) ein noch besseres Ineinandergreifen der Arbeit der Sicherheitsbehörden im föderativen Gefüge“¹¹⁹ erreicht werden soll, wird auch hier die Absicht der stärkeren Vernetzung deutlich erkennbar. Der Hinweis auf das „föderative Gefüge“ und die Verknüpfung mit dem Sicherheitsföderalismus lassen die Vermutung zu, dass sich die Vernetzung nicht nur auf die Sicherheitsbehörden auf Bundesebene, sondern auch auf weitere Behörden im Bund-Länder-Verhältnis bezieht. Mit der Verbindung zum Ausbau der internationalen Zusammenarbeit bezieht sich die Vernetzung überdies auch auf ausländische Kooperationspartner und Sicherheitsbehörden. Vernetzung umfasst somit verschiedene Perspektiven und strategische Zielrichtungen.

Die Absicht der Stärkung der Rolle des Bundes und der weitere Ausbau der Bundespolizei wird in einem Interview mit dem Bundesminister des Innern in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ vom 3. Januar 2017 verdeutlicht: „(...) Unser Staat muss auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden als bisher. Um unser Land, aber auch Europa krisenfest zu machen, sind Neuordnungen erforderlich.

- Ein starker Staat setzt in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund voraus. (...) Die Sicherheit im Bund muss aber auch vom Bund zu steuern sein. Die örtliche Polizeiverantwortung kann in der Fläche sachgerecht nur bei den

¹¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, S. 105.

¹¹⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, S. 105.

Ländern liegen. Aber dort, wo Bund und Länder in Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten, braucht der Bund eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden. (...)“¹²⁰

Der gegenwärtige Stand der Vernetzung der Bundespolizei wird in dem Jahresbericht der Bundespolizei für das Jahr 2015 dokumentiert: „Eng vernetzt mit den Sicherheitsbehörden im In- und Ausland nimmt die Bundespolizei ihre vielfältigen Aufgaben wahr, z. B. auch in Frontex-Einsätzen. Globalisierung und zunehmendes Verkehrsaufkommen erleichtern es auch Kriminellen, grenzüberschreitend tätig zu werden. Dem tritt die Bundespolizei entgegen – mit grenzüberschreitender **Vernetzung** [Hervorhebung durch Verfasser], zentral gesteuerter Präsenz, nachhaltiger Kriminalitätsbekämpfung mit offensiver Fahndung und Ermittlung sowie dem Schutz kritischer Infrastruktur.“¹²¹

Die tatsächliche Entwicklung der Vernetzungsstruktur der Bundespolizei und ihre Folgen für die Polizeihöhe der Länder wurden bisher in der Literatur kaum gewürdigt, werden aber gleichwohl von den Ländern als zwangsläufige und unumkehrbare Entwicklung toleriert. Dabei tritt die paradoxe Situation ein, dass einige Länder aus Sorge um eine Beschneidung ihrer Kompetenzen beim Hausgut Polizei immer wieder gegen eine Aufgabenerweiterung der Bundespolizei politisch intervenieren, die ihnen dadurch zufallenden Ver- und Begünstigungen jedoch bereitwillig akzeptieren.

Als der Bundesgesetzgeber dem Bundesgrenzschutz als Vorläufer der Bundespolizei im Jahre 1994 zum Beispiel die Aufgaben Bahnpolizei und Luftsicherheit¹²² zuwies, erhob das Land Nordrhein-Westfalen Normenkontrollklage mit der Begründung, dass die neuen Vorschriften mit dem Grundgesetz unvereinbar sind und „diese Bestimmungen (...) die gemäß Art. 30, 70, 83 GG den Ländern zustehenden Kompetenzen zur Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zur Strafverfolgung [verletzen, d. Verf.]“¹²³

Das Bundesverfassungsgericht wies die Klage zwar mit einer Begründung ab, die als „Geprägeformel“ in die Fachliteratur einging, hat aber die verfassungsrechtliche Grenze für die Übertragung weiterer Kompetenzen auf den damaligen Bundesgrenzschutz definiert: „Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“¹²⁴ Das klagende Land unterlag nicht nur, sondern überließ dem Bund in der Folgezeit bereitwillig die Bahnpolizei und Luftsicherheit, um sich personell und materiell von diesen aufwändigen Aufgaben zu entlasten.

¹²⁰ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹²¹ Bundespolizeipräsidium 2016, S. 4.

¹²² BGBl. 1994, Teil I, S. 2978.

¹²³ BVerfGE 97, 198 (204).

¹²⁴ BVerfGE 97, 198 (218).

Die Geprägeformel wird hingegen von der Fachliteratur zunehmend in Zweifel gezogen, da das Aufgabenportfolio der Bundespolizei offensichtlich größer ist als es das Gericht zugrunde legte. Anscheinend wurden die faktischen Folgen der zunehmenden Vernetzung als neuartige Form des Verwaltungsorganisationsrechts nicht erkannt (siehe Teil E, Abschnitt I, Nummer 3).

V. Gang der Analyse

1. Methode

Wesentliche Grundlagen der Analyse sind eine umfassende Literaturrecherche, die Ermittlung einschlägiger Daten aus der politischen Diskussion sowie die Auswertung einschlägiger Urteile, vorhandener Arbeits- und Diskussionspapiere und relevanter Sicherheitsmaterialien. Die so gewonnenen aggregierten Erkenntnisse sollen die Untersuchung der aufgestellten Forschungsfragen und der Arbeitshypothesen sowie die Ableitung von Folgerungen und Konsequenzen unterstützen.

Vernetzung ist als Konstrukt in keinem Wissenschaftsgebiet beheimatet, sodass die Analyse interdisziplinär ausgerichtet werden muss, wobei in Hinblick auf die Verwendung als Sicherheitsstrategie die Polizeiwissenschaft, die juristischen und nicht-juristischen Kriminalwissenschaften, die (Kriminal)politikwissenschaft, die Verwaltungswissenschaften sowie unterschiedliche sozialwissenschaftliche Disziplinen unter Berücksichtigung der rechtswissenschaftlichen Perspektive den Schwerpunkt der Untersuchung bilden. Die bestehenden Vernetzungsmechanismen sind zunächst zu systematisieren, um dann das Konstrukt der Vernetzung und vernetzter Sicherheit einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Die Verknüpfungen mit unterschiedlichen Disziplinen erfordern einen interdisziplinären Ansatz, sodass die Analyse aus insgesamt sechs Teilen besteht. Nach der Einführung (Teil A) beschreibt die Arbeit in einem zweiten Teil B die Sicherheitsgewährleistung im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland und die Sicherheitsgewährleistung als Herausforderung des kooperativen Föderalismus. Im deskriptiven Teil C thematisiert die Ausarbeitung die Vernetzung als Element der Sicherheitsgewährleistung. Teil D analysiert die Umsetzung von Vernetzung auf Bundesebene unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Bundespolizei z. B. durch die Beteiligung der Bundespolizei an gemeinsamen Zentren, an Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften oder durch die supranationale Kooperation der Bundespolizei im Rahmen von Polizeiverträgen. Teil E analysiert ausgewählte Aufgaben und Verwendungen der Bundespolizei unter dem Aspekt der Vernetzung. Eine Bestandsaufnahme sowie die Zusammenfassung anhand der forschungsleitenden Fragen, gewonnene Erkenntnisse, eine Bewertung anhand der Ausgangshypothesen und ein Ausblick mit Handlungserfordernissen sind im Teil F der Analyse enthalten.

2. Erkenntnisinteresse

Ein wesentliches Erkenntnisinteresse liegt in der Bestandsaufnahme, Analyse und Umsetzung der verschiedenen Vernetzungsformen generell und in Bezug auf die Bundespolizei im polizeilichen Sicherheitsföderalismus. Ferner in der Untersuchung, ob das Konzept der vernetzten Sicherheit als Strategie überhaupt zur Kompensation von Defiziten und zur Anpassung an veränderte Sicherheitslagen geeignet ist. Auf der Grundlage der generierten Erkenntnisse sollen etwaige Versäumnisse und Umsetzungsdefizite erarbeitet sowie Verbesserungs- und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

3. Forschungsleitende Fragen

Für die Sicherheitsgewährleistung im Bereich der Inneren Sicherheit stellen sich in diesem ersten Befund insbesondere folgende Fragen:

1. Was beinhaltet das Konzept „vernetzte Sicherheit“? Welche kriminalpolitischen und tatsächlichen Möglichkeiten bestehen und wie wird es am Beispiel der Bundespolizei in Deutschland in der polizeilichen Sicherheitsarchitektur umgesetzt?
2. Welche unterschiedlichen Perspektiven und Forschungsansätze im Politikfeld Innere Sicherheit sind zu berücksichtigen?
3. Welche Gründe haben zur Einführung des Begriffes der Vernetzung in die Sicherheitsdiskussion geführt?
4. Sind die institutionalisierten Kooperationsformen der ermittelten Vernetzungsmechanismen das Ergebnis einer stringenten Sicherheitsstrategie der Sicherheitspolitik oder sind sie eher das Produkt zufälliger Lösungserfordernisse?
5. Welcher Sicherheitsbegriff ist die Grundlage für das Konzept der „vernetzten Sicherheit“? Existiert in Deutschland ein ressortübergreifend abgestimmter Sicherheitsbegriff bzw. ein gemeinsames Sicherheitsverständnis?
6. Wie ist die „Karriere“ des Konzepts zu erklären? Handelt es sich um einen Paradigmenwechsel und damit um einen Wechsel des föderalen Sicherheitsverständnisses oder nur um erzwungenen Anpassungsbedarf?
7. Welche Interessen leiten die am Prozess beteiligten Akteure?

8. Welchen Einfluss haben die begrenzten Ressourcen und die in vielen Landesverfassungen normierte Schuldenbremse auf die Vernetzung Bund/Bund und Bund/Länder?
9. Sind die vielfältigen Kooperationsformen tatsächlich zielführend oder entstehen nicht kontraproduktive zusätzliche Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten?
10. Gibt es grundsätzliche rechtliche und organisatorische Grenzen bei einer Umsetzung von Vernetzung bzw. vernetzter Sicherheit?
11. Besteht die Gefahr, dass grundsätzliche verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorgaben unterlaufen werden?
12. Ver- oder behindert das Ausweichen auf Vernetzungsmechanismen im Endergebnis nicht die eigentlich erforderlichen grundsätzlichen Korrekturen erkannter Defizite?
13. Sind die bisher eingesetzten Mechanismen geeignet, Synergien zu produzieren und wurden bisherige Potenziale zielführend ausgenutzt oder sind neue Defizite entstanden?
14. Warum sind der IT-Bereich und die Informationsverwaltung zu Schwerpunkten in der Diskussion um Vernetzung avanciert?
15. Hat die "Auswanderung" der Vernetzung in den trans- bzw. supranationalen Bereich zu einer Prozessbeschleunigung beigetragen?
16. Hat die innovative Anwendung unterschiedlicher Vernetzungsmodelle zu einer neuen Qualität in der Sicherheitsarchitektur geführt?
17. Ist das Konzept der vernetzten Sicherheit eine „Organisationsform der Zukunft“ zur Überwindung der Mängel der derzeitigen Sicherheitsarchitektur und tatsächlich geeignet, Strukturveränderungen zu initiieren?

18. Welche Möglichkeiten hat die Bundespolizei als Einrichtung an der Schnittstelle von Bund und Ländern und in der internationalen Kooperation zur Umsetzung von Vernetzung?

Die Fragen werden hauptsächlich aus polizei-, kriminal- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht unter Berücksichtigung der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Perspektive untersucht.

Die folgenden Arbeitshypothesen dienen als wesentliche Leitlinien der Analyse und sollen einer Überprüfung unterzogen werden.

1. Die Diskussion um den Stellenwert von Vernetzung leidet von Anbeginn an der Unschärfe des Begriffes, der zu keinem Zeitpunkt allgemeinverbindlich definiert und dessen Effektivität und Effizienz im Prozess des Agenda Setting als gegeben vorausgesetzt wurde.
2. Mit der Vernetzung ist im Bereich der inneren Sicherheit ein irreversibler Prozess eingeleitet worden, der in Hinblick auf die Verschärfung der Sicherheitslage und als Kompensation von Schwachstellen in der Sicherheitsarchitektur unausweichlich war, jedoch aufgrund des Fehlens einer gesamtstaatlichen Strategie Stückwerk bleibt.
3. Vernetzung hat mit der Einführung des Begriffes „Polizieren“ Eingang in die Polizeiwissenschaft gefunden. Vernetzung und Polizieren bedingen sich gegenseitig.
4. Es besteht in der Sicherheitspolitik eine deutliche Diskrepanz zwischen den propagierten Optimierungsmöglichkeiten von Vernetzung und dem politischen Willen, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.
5. Mit dem Mechanismus der Vernetzung ist bei den Sicherheitsbehörden eine dritte – zurzeit noch informelle – Ebene der Sicherheitsgewährleistung im Bund-Länder Verhältnis entstanden, durch die jedoch nicht die Polizeihöhe der Länder beeinträchtigt wird.

6. Bundesintern als auch im Bund-Länderverhältnis werden die faktischen und rechtlichen Vernetzungsmöglichkeiten der Bundespolizei zur Optimierung der Sicherheitsarchitektur noch nicht ausreichend und effizient genutzt.
7. Das Bundespolizeigesetz enthält bei den Aufgaben und Verwendungen speziell gesetzlich normierte Vernetzungsmechanismen.
8. Mit der zunehmenden Vernetzung der Bundespolizei mit anderen Sicherheitsak-
teuren hat die Bundespolizei ihr Gepräge als Sonderpolizei bereits verlassen.
9. Die durch die Vernetzung bedingte Aufwertung der Bundespolizei in der natio-
nalen und internationalen Sicherheitsarchitektur führt nicht zu einem Konkur-
renzverhältnis zu den Polizeien der Länder, sondern ist Ausdruck des gemeinsa-
men Verfassungsauftrages zur Gefahrenabwehr und des Wettbewerbsföederalis-
mus.

VI. Begrenzungsfaktoren

Die Analyse von Vernetzungssystemen berührt neben der Kriminal- und Rechtswis-
senschaft einen Kanon unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen und erfordert ei-
nen interdisziplinären Ansatz. In dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen be-
schränkt sich die Analyse vorrangig auf die Prüfung der jeweiligen polizeiwissen-
schaftlichen und kriminalpolitischen Bedingungen unter Berücksichtigung der Vor-
gaben der Rechtsordnung. Die Analyse bezieht sich primär auf die Exekutive und die
Gubernative, da die anderen Staatsgewalten nur am Rande berührt sind.

Als wesentliche Merkmale der Vernetzung stehen die Forderungen nach effektiverer
Kooperation der Sicherheitsakteure und Optimierung des Informationsaustausches
im Vordergrund; diese beiden Faktoren sollen bei der Prüfung der rechtlichen Vo-
raussetzungen den Schwerpunkt bilden.

VII. Forschungsstand und Literatur

Bei einer ersten Recherche zu vernetzter Sicherheit ist zunächst festzustellen, dass
das Thema stark politisch besetzt ist, ein Umstand, der bisher in der Diskussion weit-
gehend ausgeblendet wurde.¹²⁵ Beispielsweise stellte der vormalige Bundesinnenmi-
nister Thomas de MAIZIÈRE bei einem Festakt anlässlich der Verabschiedung eines
Kollegjahrgangs „Vernetzte Sicherheit im 21. Jahrhundert“ bei der Konrad Adenauer
Stiftung in Berlin im Juli 2010 „das Konzept der Vernetzten Sicherheit als das sowohl

¹²⁵ Vgl. Alamir, 2015, S. 8.

innen-, als auch außenpolitisch bestimmende Element der deutschen Sicherheitspolitik dar, das dem Ziel diene, die knappen und immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen durch Bündelung noch effektiver zum Einsatz zu bringen. Dabei folge der Ansatz der Vernetzung der Erkenntnis, dass Sicherheit mehr ist, als die Summe ziviler, militärischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen, wobei der Schlüssel zum Erfolg in ihrer adäquaten Kombination liege.“¹²⁶ In dem aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist unter der Überschrift „Außen- und Sicherheitspolitik ressortübergreifend gestalten“ ebenfalls eine Forderung für „vernetzte Sicherheit“ enthalten: „Die Koalition bekennt sich zur Stärkung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Verständnis einer effektiven Außen- und Sicherheitspolitik, für deren Erfolge sich zivile und militärische Instrumente ergänzen müssen. In der Außen- und Sicherheitspolitik denken und handeln wir vernetzt.“¹²⁷ Zutreffend wird daher in der Literatur festgestellt, dass „vernetzte Sicherheit“ anscheinend ein konzeptioneller Ansatz der deutschen Sicherheitspolitik ist, welcher eine ressortübergreifende, ganzheitliche Perspektive und Handlungsweise der Innen- und Außenpolitik fordert.¹²⁸

Für die Analyse ist von grundlegender Bedeutung, dass das Thema Vernetzung und vernetzte Sicherheit zunächst aller politischen und medientypischen Zuschreibungen entkleidet werden muss, um zu dem wissenschaftlichen Kern vorzudringen. In der Literatur sind bisher zu diesem Thema hauptsächlich politik- und sozialwissenschaftliche Abhandlungen zu finden. ENDRESS analysiert zum Beispiel unter der Überschrift „Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur: Das Politikfeld der Inneren Sicherheit im Spannungsverhältnis von politischen Interessen und sich wandelnden Bedrohungen“ die Prozesse und Austauschbeziehungen im Netzwerk Innere Sicherheit aus politikwissenschaftlicher Perspektive.¹²⁹ ZÖLLER untersucht in seiner Arbeit die Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten unter dem Aspekt der technisch-informationellen Vernetzung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive.¹³⁰ FERNANDES BOLAÑOS stellt die Transformation des Bundesgrenzschutzes in die Bundespolizei dar und untersucht anhand der Genese der Bundespolizei deren gesetzliche Aufgaben.¹³¹ SÜSS¹³² und WINKELER¹³³ untersuchen einzelne Aufgabenfelder der Bundespolizei im Verhältnis von Bund und Ländern, ohne jedoch näher auf die Mechanismen der Vernetzung einzugehen oder deren Notwendigkeit zu begründen.

¹²⁶ In: Internet-Abfrage vom 16.3.2019 um 9:54 Uhr unter:
<https://www.kas.de/veranstaltungsberichte/detail/-/content/-sicherheit-ist-mehr-als-die-summe-ziviler-militaerischer-und-entwicklungspolitischer-massnahmen->

¹²⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 123.

¹²⁸ Vgl. Wittkowsky/Meierjohann, 2011, S. 1.

¹²⁹ Vgl. Endreß, 2013.

¹³⁰ Vgl. Zöller, 2002.

¹³¹ Vgl. Fernandes Bolaños, 2016.

¹³² Vgl. Süß, 2012, S. 111 f.

¹³³ Vgl. Winkeler, 2005, S. 102 f.

MÖSTL analysiert in seiner rechtswissenschaftlichen Ausarbeitung die Sicherheitsgewährleistung aus der übergeordneten Perspektive des Verfassungsstaates, des Bundesstaates und der Europäischen Union.¹³⁴

B. Sicherheitsgewährleistung im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland

I. Grundsätzliches

In der Bundesrepublik Deutschland wird die staatliche Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung von unterschiedlichen Akteuren auf verschiedenen Ebenen und in komplexen Strukturen wahrgenommen (siehe Teil B, Abschnitt III).

Gingen die Klassiker des deutschen Polizeirechts noch von der Einheitlichkeit der Polizeigewalt aus, setzten dies aber in Anführungszeichen¹³⁵, existieren heute auf Länderebene ungeachtet der hierarchischen Gliederung der Polizei weitgehend uneinheitliche Organisationformen und nur in Teilbereichen kompatible Rechtsgrundlagen.¹³⁶

Im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten steht die Bundespolizei, deren Aufgaben nur lückenhaft in der Verfassung ausformuliert sind. So wird nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG der Grenzschutz ausdrücklich dem Bund zugewiesen. Ferner werden für die Unterstützung in Ausnahmelagen sowie im Notstands- und Verteidigungsfall Aufgabenzuweisungen in Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115f und 115i GG festgelegt. Weitere Aufgaben werden der Bundespolizei nach § 1 Abs. 3, §§ 3, 4, 4a, 5, 6 und 8 BPolG¹³⁷ übertragen, die nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt sind und für die das BVerfG die sogenannte Geprägeformel entwickelt hat. Danach darf „(...) [der, d. Verf.] Bundesgrenzschutz (...) nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“¹³⁸

Die Polizeigewalt dezentral bei den Ländern zu belassen, ist vornehmlich unter dem Gesichtspunkt relevant, dass die Polizei aufgrund ihrer subsidiären Allzuständigkeit in allen Situationen als Akteur auftritt, in denen andere Behörden aufgrund fehlender Mittel oder aus zeitlichen Gründen nicht handeln können. Insofern tritt die Polizei in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bei der Kooperation mit anderen Institutionen als

¹³⁴ Vgl. Möstl, 2002.

¹³⁵ Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, 1975, S. 7 f.

¹³⁶ Zu Einzelheiten vgl.: Rachor, in: Lisken/Denninger, 2012, Abschnitt C, Rn. 42 f. Vgl. Rachor/Roggan, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt C, Rn. 1 f.

¹³⁷ Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

¹³⁸ BVerfGE 97, 198 (218).

„Generalist“ auf, der aufgrund seiner umfassenden Präsenz und Befugnisse für andere Einrichtungen tätig wird.¹³⁹

Das überkommene Argument, dass die Polizei aufgrund ihrer Ortskenntnis bei der Kriminalitätsbekämpfung „ortsnah anzusiedeln“¹⁴⁰ ist, tritt jedoch im Hinblick auf die Ubiquität der globalisierten Kriminalität immer mehr in den Hintergrund (z. B. osteuropäische Diebesbanden, internationale organisierte Bandenkriminalität, Organisierte Kriminalität, internationaler Terrorismus¹⁴¹). Der damalige Bundesinnenminister Thomas de MAIZIÈRE hat diesen Aspekt in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. Januar 2017 mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“¹⁴² aufgegriffen, in dem er unter anderem fordert: „(...) Ein starker Staat setzt in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund voraus. Der Föderalismus stärkt den Staat und schafft die erforderliche Nähe für regionale Angelegenheiten. Die Sicherheit im Bund muss aber auch vom Bund zu steuern sein. Die örtliche Polizeiverantwortung kann in der Fläche sachgerecht nur bei den Ländern liegen. Aber dort, wo Bund und Länder in Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten, braucht der Bund eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden. (...)“¹⁴³

Die Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland ist faktisch das „(...) Modell eines Mehrebenensystems, in dem dezentrale und zentrale Polizeieinheiten zu einem Verbund der wechselseitigen horizontalen und vertikalen Kooperation verklammert werden (...).“¹⁴⁴ Andere sehen hingegen im Verhältnis von Bundespolizei und Landespolizeien ein diffiziles Geflecht, teils sich ergänzender, teils sich überschneidender Aufgaben, in dem die Länder aus Finanznot dem Bund immer mehr Zuständigkeiten überlassen und dadurch Abstriche an ihrer Eigenstaatlichkeit hinnehmen.¹⁴⁵ Gleichgültig, welcher Auffassung man folgt: In beiden Fällen bestimmt Kooperation und damit **Vernetzung** die Handlungsstrukturen der Sicherheitsbehörden.

So hat sich eine Fülle von Verklammerungsmechanismen und Regelungstechniken herausgebildet, die zunehmend auch auf europäische Ebene übergreifen. Hierzu gehören die Bestimmungen über die gegenseitige Unterstützung der Länder, aber auch zwischen Bund und Ländern; ferner bilaterale und multilaterale Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern bzw. Bund und Ländern sowie letztlich die Ergänzung der polizeilichen Ländergewalt durch Bundeskompetenzen.¹⁴⁶ Im

¹³⁹ Vgl. Haselow, in: Hans-Jürgen Lange, Die Polizei der Gesellschaft, 2003, S. 232.

¹⁴⁰ Vgl. Möstl, 2008, S. 315.

¹⁴¹ Vgl. Schwind, 2016, § 30, Rn. 13.

¹⁴² de Maizièrè, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁴³ de Maizièrè, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁴⁴ Vgl. Möstl, 2008, S. 315.

¹⁴⁵ Vgl. Liskén/Denninger, in: Liskén/Denninger, 2012, S. 123.

¹⁴⁶ Vgl. BBK, 2008, S. 69, 91.

Ergebnis ist festzustellen: Auch wenn in Deutschland die Polizeigewalt dezentral bei den Ländern und in Europa dezentral bei den Mitgliedsstaaten verbleibt, bedürfen die Akteure der wechselseitigen Indienstnahme und Ergänzung durch übergeordnete Instanzen.¹⁴⁷

Auffällig ist, dass das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung für die Koordinierung der Sicherheitsgewährleistung enthält. Anders verhält es sich in der Schweiz bzw. in Österreich, die ebenfalls Bundesstaaten sind. Art. 57 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft¹⁴⁸ bestimmt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.¹⁴⁹

Noch stringenter ist die Regelung im Bundes-Verfassungsgesetz von Österreich¹⁵⁰. Nach Art. 10 Nr. 7 ist Bundessache die Gesetzgebung und Vollziehung folgender Angelegenheiten: „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einschließlich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei; Vereins- und Versammlungsrecht, Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung; Fremdenpolizei und Meldewesen, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen.“¹⁵¹

II. Sicherheitsgewährleistung als Herausforderung des kooperativen Föderalismus

1. Allgemeines

Die Diskussion um mögliche Reformen des deutschen Sicherheitsföderalismus wird von der Aporie bestimmt, dass insbesondere die Länder etwaigen Modifikationen der bisherigen Strukturen nur bei Beibehaltung des derzeitigen Bund-/Ländersystems gewillt sind zu erörtern. Mit anderen Worten: Was eigentlich als reformbedürftig eingeschätzt wird, wird gleichzeitig als nicht verhandelbar bezeichnet.

¹⁴⁷ Vgl. Möstl, 2008, S. 342.

¹⁴⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999, Stand: 1.1.2016, in: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:16 Uhr unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>.

¹⁴⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999, Stand: 1.1.2016, in: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:31 Uhr unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>.

¹⁵⁰ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 25.7.2012, BGBl. 65/2012, in: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:41 Uhr unter: <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg/paragraf/artikel10>.

¹⁵¹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 25.7.2012, BGBl. 65/2012, in: Internet-Abfrage am 16.3.2019 um 10:41 Uhr unter: <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg/paragraf/artikel10>.

Nicht zuletzt aufgrund der Ereignisse am 11. September 2001 wurden durchgreifende Stimmen nach einer neuen Sicherheitsarchitektur als Voraussetzung für einen gesteigerten Schutz der inneren Sicherheit laut. Gleichzeitig wird mit ähnlicher Intensität das Erfordernis eines Umbaus bestritten, da die zwischenzeitlichen Veränderungen und legislativen Aktivitäten ein Nachbessern (angeblich) nicht erforderlich machen.¹⁵²

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Sicherheitsföderalismus dort seine Vorteile hat, wo es um die Steuerung regionaler Kriminalität geht, er hat Schwächen, wenn es um überregionale Phänomene wie Terrorismus und Organisierte Kriminalität geht und über Ländergrenzen hinweg kooperiert werden muss. Es entstehen Koordinationsprobleme, Informationsdefizite¹⁵³ und fehlerhafte Lagebilder.¹⁵⁴

Auch wenn sich die Staatsqualität der Länder in Kultushoheit und allgemeiner Gefahrenabwehr manifestiert, können bei der Sicherheitsgewährleistung Defizite nicht übersehen werden. DENNINGER stellt dazu fest, „dass der deutsche *Föderalismus* mit seiner Vielzahl von Akteuren, seiner Unübersichtlichkeit der Kompetenzen, seiner Langsamkeit der Routinen in Arbeitsgruppen, Untergruppen, Arbeitskreisen, Staatssekretärs- und Ministerkonferenzen, „Vorkonferenzen“ und A- und B-Länder-Abstimmungen, mit seiner Schwerfälligkeit bei Reformprojekten und seiner Anfälligkeit für politische Do-ut-des-Lösungen, mit seinen Informations- und Nichtinformationsstrategien, dass diese ganzen in eine langen Periode des Friedens verfestigten und teilweise verkrusteten Strukturen eines *kooperativen Exekutivföderalismus* sich in völligem Gegensatz zur Struktur und Wirkungsweise einer transnational operierenden, zum Äußersten bis hin zu Suizidattentaten entschlossenen Terrororganisation befinden.“¹⁵⁵

Auch wenn das Föderalismusssystem durch 50 Jahre Staatspraxis eine deutliche Akzentverschiebung erfahren hat, weg vom „(...) **ursprünglich angestrebten separativen zum unitarischen Verbundföderalismus** (...)“¹⁵⁶, der durch „(...) intensive Kooperation und kompetenzielle (...) Verflechtungen“¹⁵⁷ gekennzeichnet ist, sind gerade im Bereich der Sicherheit die Defizite evident. Die Diskussion bewegt sich um Problemstau, Unbeweglichkeit, wechselseitige Blockaden, Konsenszwang, mangelnde Kreativität, institutionelle Sklerosen, Informationsdefizite¹⁵⁸ und suboptimale Problemlösung.

¹⁵² Vgl. Pitschas/Stolzlechner, in: dies., 2004, S. 15.

¹⁵³ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁵⁴ Vgl. Srol, in Möllers/van Ooyen, 2011, S 131.

¹⁵⁵ Denninger, in Möllers/van Ooyen, 2011, S. 17.

¹⁵⁶ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 2014, S. 806.

¹⁵⁷ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 2014, S. 806.

¹⁵⁸ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

Ursachen sind das Problem der Vetospieler als Erscheinungsform der Politikverflechtung (siehe Teil C, Abschnitt XI, Nummer 1), die Vielzahl der beteiligten Behörden, echte und vermeintliche Trennungsgebote und der Bund/Länder Gegensatz, der sich permanent in Kontroversen um eine Aufgabenerweiterung des Bundes niederschlägt, die sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch geführt werden. Die Hauptvorwürfe an diese Form des Föderalismus kreisen um Doppelung von Kompetenzen, Doppelspurigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung, verschränkte Zuständigkeiten, Kompetenzstreitigkeiten sowie Abstimmungsmängel potenziert durch personelle Kapazitätsmängel bei den Sicherheitsbehörden und der Justiz. Durch die vielfältigen Überschneidungen werden systembedingt wertvolle Ressourcen bei rückläufigen finanziellen Leistungsmöglichkeiten vergeudet, zumal fast 90 Prozent der Haushaltskosten Fixkosten sind.¹⁵⁹

Hinzu tritt der Umstand, dass kein zentraler Akteur in Form eines Nationalen Sicherheitsrates existiert, sondern „es fehlt (auch) eine gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie, die konkrete Interessen und Zielsetzungen benennt und über eine klare Prioritätenfeststellung einen Orientierungsrahmen vorgibt.“¹⁶⁰ Überdies steckt die Mehrebenendiskussion im Bereich der inneren Sicherheit noch in den Kinderschuhen. Die Föderalismusdiskussionen mit ihrer Tendenz zur Entflechtung, Rückübertragung und Stärkung des Wettbewerbs hat auch keine wesentlichen Fortschritte gebracht, da das nunmehr propagierte Wettbewerbsparadigma gerade im Bereich der Gewährleistung der Inneren Sicherheit eher zu dysfunktionalen Doppelstrukturen führt.

Hinzu kommen die widerstreitenden Interessen der Länder, indem sie zum einen entweder zunehmend Bundesunterstützung (zum Beispiel durch die Bundesbereitschaftspolizei) in Anspruch nehmen, zum anderen auf verfassungsrechtlichen Grundpositionen beharren und damit eine suboptimale Aufgabenerfüllung in Kauf nehmen oder andere Auswege suchen. Im Ergebnis ist das Verhalten ambivalent, wenn trotz Vetoverhalten in zunehmendem Maße auf die Ressourcen der Bundespolizei zurückgegriffen wird.

In einem Artikel mit der Überschrift „Kosten ohne Glanz“ stellte ULRICH bereits im Jahr 2000 fest, dass „(...) die Grenzschrützer als willkommenen Lückenbüßer [dienen, d. Verf.], die es ermöglichen, massenhaft und öffentlichkeitwirksam Uniformierte an Kriminalitätsbrennpunkte zu schicken.“¹⁶¹ In dem gleichen Artikel wird SCHEFOL, Verfassungsrechtler an der Bremer Universität zitiert, dass die Entsendung von Bundespolizisten für die Landesregierung „beinah so gut wie der Länderfinanzausgleich“¹⁶² sei.

¹⁵⁹ Vgl. Srol, in Möllers/van Ooyen, 2011, S 133.

¹⁶⁰ Srol, in Möllers/van Ooyen, 2011, S 131.

¹⁶¹ Ulrich, in: DER SPIEGEL, Nr. 41, 2000, S. 50.

¹⁶² Ulrich, in: DER SPIEGEL, Nr. 41, 2000, S. 50.

Fraglich ist, ob bei der Wahrnehmung der Sicherheitsgewährleistung eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Bund-Länderaufgaben sowie zwischen innerer und äußerer Sicherheit überhaupt noch möglich ist oder ob nicht vielmehr die Staatsrechtslehre als Antwort auf neue Formen der Gefährdung zeitgemäße Verfahren zur Lösung neuartiger Sicherheitsprobleme anbieten müsste. Nach LHOTTA „(...) führt [dieses Dilemma, d. Verf.] (...) regelmäßig zu einer Rückorientierung auf die ursprünglichen Motive des „cooperative federalism“, nämlich: Ermöglichung von *effective governance* im Bundesstaat in Zeiten finanzieller Knappheit, und damit eine stärkere Involvierung des Bundes in genuine Länderaufgaben.“¹⁶³ Immerhin ist zu beobachten, dass sich Kooperation als Leitbild moderner Verwaltung besonders im Bereich der Sicherheitsgewährleistung zunehmend deutlicher niederschlägt und zur verstärkten Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden unter Einbeziehung privater Sicherheitsdienstleister führt.¹⁶⁴

2. Der kooperative Föderalismus

Der Topos „kooperativer Föderalismus“ wird grundsätzlich zur Charakterisierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern gebraucht und hat mit der Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG ff.) in das Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Ausformung erfahren. Kennzeichen ist die Rückstellung partikulärer Interessen zugunsten einer verbesserten Zusammenarbeit von Bund und Ländern und der Länder untereinander zum Wohle des Staatsbürgers.¹⁶⁵

Ungeachtet der grundgesetzlichen strikten Trennung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern gibt es eine Fülle von Kooperationsformen, die entweder durch die Verfassung vorgegeben sind oder auf vertraglichen Vereinbarungen bzw. auch nur auf bloßer Verwaltungsübung beruhen können.¹⁶⁶ Zum System des kooperativen Föderalismus findet sich bei den Staatsorganisationsprinzipien eine Vielzahl von Strukturen, durch die die im Grundgesetz angelegte strikte Trennung der Zuständigkeiten und Kompetenzen überwunden oder ausgeglichen werden kann. Bedenken können nur in den Fällen bestehen, in denen verfassungsmäßig vorgegebene Grenzen unterlaufen oder umgangen werden können.

Besonders ausgeprägt ist der „kooperative Föderalismus“ bei der Sicherheitsgewährleistung. So stellt ein Strategiepapier zutreffend fest, dass insbesondere die Aufgabe der Gefahrenbekämpfung im Sinne eines kooperativen Föderalismus von allen relevanten Stellen wahrgenommen werden muss.¹⁶⁷ Die Erhöhung der Sicherheit nach

¹⁶³ Lhotta, 2003, S. 171, 182.

¹⁶⁴ Vgl. Peilert, 2003, S. 141, 143.

¹⁶⁵ Vgl. Scheuner, 1966, S. 518.

¹⁶⁶ Vgl. Sturm, 1968, S. 471.

¹⁶⁷ Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2008, S. 10.

außen wie nach innen müsse sich organisatorisch und in der deutschen Sicherheitsarchitektur niederschlagen.¹⁶⁸ „Die Organe, Instrumente und Fähigkeiten der inneren und äußeren Sicherheit sind besser miteinander zu verzahnen. Dabei sind die zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen ihren Fähigkeiten entsprechend einzubinden.“¹⁶⁹

Der vormalige Präsident des Bundeskriminalamtes Jörg ZIERCKE weist allerdings darauf hin, dass Föderalismus auch Grenzen der Koordination kennt, weil sich der durch die Föderalismusreform favorisierte Wettbewerbsföderalismus gerade im Bereich der Inneren Sicherheit kontraproduktiv auf die Abstimmung und vertrauensvolle Zusammenarbeit auswirkt.¹⁷⁰

3. Sicherheit als Schlüsselbegriff der postmodernen Gesellschaft

Mit den islamistisch motivierten Anschlägen in Würzburg, Ansbach, Berlin und dem Anschlagversuch in Sachsen ist die Angst vor Terrorismus signifikant gestiegen, so dass 90 Prozent der Bevölkerung Anschläge in Deutschland befürchten.¹⁷¹ Das eigene Empfinden von Kriminalität oder sogar eine persönliche Betroffenheit und Viktimisierung führen dazu, dass die Sorgen und Ängste vor Kriminalität wachsen.¹⁷²

Das persönliche und individuelle Empfinden von Kriminalität wird in der Kriminologie und Polizeiwissenschaft als subjektive Sicherheit bezeichnet. „Die Begriffe sind Ausdruck sozialer Konstruktionsleistungen konkreter Akteure in konkreten Situationen, und als solche müssen sie stets der Prüfung unterzogen werden, für wen sie in welchem Zusammenhang als „real“ und „objektiv“ gelten.“¹⁷³ Subjektive Sicherheit ist im Gegensatz zur objektiven Sicherheit das „Ergebnis individueller Wahrnehmungs- und Bewertungsprozesse“¹⁷⁴ und ergibt sich als Folge von verstärktem Sicherheitsbedürfnis einerseits und der umfangreichen Zusage von Sicherheitsversprechen des Staates andererseits. Gleichzeitig manifestiert sich subjektive Sicherheit in der ständigen Wiederholung der Politik „Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt.“¹⁷⁵ Dies macht sich der internationale Terrorismus zunutze, denn er verfolgt unter anderem den Zweck, „die Bevölkerung (...) durch viele Opfer und die große

¹⁶⁸ Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2008, S. 10.

¹⁶⁹ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2008, S. 10.

¹⁷⁰ Vgl. Ziercke, in: Pitschas/Stolzlechner, 2004, S. 64,

¹⁷¹ Vgl. Friedel, in: APuZ 32-33/2017, S. 3.

¹⁷² Vgl. Reuband, in: Lange/Ohly/Reichertz: Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2008, S. 233.

¹⁷³ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁷⁴ Schwind, 2016, § 20, Rn. 12.

¹⁷⁵ Siehe exemplarisch: Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 1.

mediale Wirkung“¹⁷⁶ einzuschüchtern.¹⁷⁷ Seine Grundidee besteht darin, durch „Unvorhersehbarkeit und Allgegenwärtigkeit der Gefahr“¹⁷⁸ von Anschlägen Furcht zu verbreiten.¹⁷⁹ Die Beeinträchtigung der subjektiven Sicherheit ist Hauptzweck der Aktionen und nicht wie bei der allgemeinen Kriminalität bloße Nebenwirkung.¹⁸⁰

Für die Sicherheitsbehörden und die Kriminalpolitik gewinnt die subjektive Sicherheit zunehmend Bedeutung, weil sie sich unter anderem auf die Lebensqualität und das Wahlverhalten auswirkt.¹⁸¹ Dies wird an konkreten Maßnahmen deutlich, wie z. B. die Forderung nach einer verstärkten polizeilichen Präsenz oder die Thematisierung sicherheitsrelevanter Themen in den unterschiedlichen politischen Gremien, im Parlament oder in der Öffentlichkeit.

Sicherheit hat sich nicht zuletzt durch die epochalen Krisen in der heutigen Risikogesellschaft verbunden mit der Forderung nach einem starken Staat¹⁸² zum zentralen Begriff der nationalen und internationalen Politik entwickelt, befriedigt sie doch ein gesellschaftliches Grundbedürfnis und wird als konstitutives Merkmal von Staatlichkeit verstanden. In der Politik wird Sicherheit zunehmend zum dominierenden Kern- und Schlüsselbegriff. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in der 18. Legislaturperiode mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“ enthält die politischen Ziele der Gewährleistung von Sicherheit und den Schutz vor Kriminalität.¹⁸³ In der Fortschreibung zum Programm Innere Sicherheit ist bereits im Jahr 1994 im Vorwort erwähnt: „Die Innere Sicherheit ist eine fundamentale Voraussetzung für den Bestand und die Funktionsfähigkeit unserer demokratischen Gesellschaft.“¹⁸⁴

Selbst der vormalige Bundespräsident Joachim GAUCK hielt das Thema für so bedeutsam, dass er in seiner Abschiedsrede vom 18. Januar 2017 ausführte, dass die „weit verbreitete Rechtstreue der Menschen“¹⁸⁵ die Folge ihres Vertrauens ist, dass sie sich „auf die ordnende und schützende Hand des Staates verlassen konnten.“¹⁸⁶ Mithin ist es herausragende Aufgabe des Staates, „dieses wertvolle Gut zu erhalten“, denn „mehr Sicherheit bedeutet keine Gefahr für die Demokratie, mehr Sicherheit ist

¹⁷⁶ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 44.

¹⁷⁷ Zu der Beschreibung des Begriffs Terrorismus und dessen Zielen vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 164 vom 22.6.2002.

¹⁷⁸ Vgl. Schewe, in: Lange, 2006, S. 325.

¹⁷⁹ Vgl. Schewe, in: Lange, 2006, S. 325.

¹⁸⁰ Vgl. Schewe, in: Lange, 2006, S. 325.

¹⁸¹ Vgl. Schwind, 2016, § 20, Rn. 13. Vgl. Feltes, in: Lange, 2006, S. 172.

¹⁸² Vgl. de Maizière, in: FAZ vom 3.1.2017, S. 6.

¹⁸³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, S. 11.

¹⁸⁴ Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Potsdam 1993; vgl. Lang/Schneider, in: Kriminalistik, 1994, S. 375 f. Vgl. auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2007, S. 7.

¹⁸⁵ Bundespräsidialamt, 2017, S. 8.

¹⁸⁶ Bundespräsidialamt, 2017, S. 8.

vielmehr ein Erfordernis zu ihrem Schutz.“¹⁸⁷ Daraus folgert das scheidende Staatsoberhaupt, dass wir eine „engere internationale Zusammenarbeit und eine effektivere Gefahrenabwehr im Innern brauchen.“¹⁸⁸

Trotz des redundanten Gebrauchs von Sicherheit und nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Sicherheitsforschung in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und mit divergierenden Erkenntnisinteressen angesiedelt ist, fehlen sowohl eine verbindliche Definition als auch der integrative Ansatz¹⁸⁹ bzw. ein gesamtstaatlicher Ansatz¹⁹⁰, um eine terminologische Flurbereinigung herbeizuführen. Damit verbunden ist die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, übergreifende Definitionen anzustreben, denn FELTES stellt in einer Fußnote¹⁹¹ fest, dass bestimmte Begriffe wie „innere Sicherheit“ und „Sicherheit“, von ihm in Anführungszeichen gesetzt, „nicht selbsterklärend“ sind, „sondern als wesentliche Bestandteile des zu untersuchenden Phänomens im Rahmen der Analyse mit erforscht werden müssen.“¹⁹² An anderer Stelle beanstandet er mit einem Mitautor, dass die vorherrschende Diskussion über eine konstruktive Bearbeitung des sozialen Sachverhalts „Kriminalität“ an den wirklichen Ursachen vorbeigeht und eine rationale an empirischen Ergebnissen gestützte Kriminalpolitik verhindert.¹⁹³

Allenfalls kann darauf erkannt werden, dass der Terminus Sicherheit als Ziel- und Wertbegriff ständig ausgeweitet wurde und damit letzte Konturen verloren hat. Selbst der Begriff der Inneren Sicherheit, der seit den sechziger Jahren des vorigen Millenniums die Sicherheitspolitik dominiert, harrt noch einer verbindlichen und allgemein anerkannten Definition.¹⁹⁴ Die fehlende verbindliche Definition und der fehlende rechtlich tragfähige Inhalt erleichtern daher auch die Verwendung des Begriffes lediglich als Blankettbegriff oder politisches Argumentationsmuster.¹⁹⁵ Da auch die im angloamerikanischen Sprachgebrauch üblichen Begriffe Security und Safety im deutschen Sprachraum keine Entsprechung haben, muss akzeptiert werden, dass der Sicherheitsbegriff einem ständigen Wandel unterliegt. Um nicht vollends unklar zu bleiben, müsste er jeweils in Abhängigkeit vom sicherheitspolitischen Einzelfall neu definiert werden.

Im Sprachgebrauch üblich sind Sicherheit im Allgemeinen, öffentliche Sicherheit, innere Sicherheit, äußere Sicherheit sowie erweiterter Sicherheitsbegriff. Nach einer

¹⁸⁷ Bundespräsidialamt, 2017, S. 8.

¹⁸⁸ Bundespräsidialamt, 2017, S. 8.

¹⁸⁹ Vgl. Plank, in: Feltes, 2009, S. 131; Werthebach, in: Politik und Zeitgeschichte 2004, S. 13.

¹⁹⁰ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 13.

¹⁹¹ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁹² Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁹³ Vgl. Feltes/Fischer, in: Gerhold/Schiller, 2012, S. 127.

¹⁹⁴ Vgl. Jäger, 2008, S. 29 f. Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 29.

¹⁹⁵ Vgl. Kniesel, in: ZRP 1996, S. 485.

Untersuchung lässt sich „der Begriff ‚Sicherheit‘ (...) etymologisch auf die ursprüngliche Wortbedeutung ‚Sorglosigkeit‘ zurückführen. Als individuell, kollektiv und normativ hoch aufgeladener Begriff beschreibt ‚Sicherheit‘ weniger einen Zustand als eine Zielbestimmung. Sicherheit ist die soziale Fiktion eines nie erreichbaren Zustands und zum Wortsymbol einer gesellschaftlichen Wertidee geworden, die eine ähnliche Bedeutung erlangt hat, wie Freiheit, Ordnung, Gerechtigkeit oder Gesundheit.“¹⁹⁶

In einigen neueren Polizeigesetzen¹⁹⁷ ist öffentliche Sicherheit als Rechtsbegriff legal definiert. § 3 Nummer 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt¹⁹⁸ bestimmt den Begriff Öffentliche Sicherheit als die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt. § 2 des Bremischen Polizeigesetzes¹⁹⁹ definiert die öffentliche Sicherheit als Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt. Eine Deckungsgleichheit mit dem Begriff Innere Sicherheit ist damit jedoch nicht gegeben.²⁰⁰

Wesentlich komplexer ist die Abgrenzung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. GÖTZ stellt in dem Handbuch des Staatsrechts in einem eigenen Abschnitt „Innere Sicherheit“ fest: „Die Bezeichnung ‚innere Sicherheit‘ stößt gelegentlich auf Vorbehalte, was damit zusammenhängt, daß in der politischen Praxis der Bundesrepublik die Verwendung dieses Begriffs mit dem von der Innenministerkonferenz 1972/74 beschlossenen ‚Programm für die Innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland‘ zusammenfällt.“²⁰¹ In einer vorhergehenden Ausgabe des Handbuchs des Staatsrechts formulierte GÖTZ umfassender: „Da die Bereichsabgrenzung der zur ‚inneren Sicherheit‘ zusammengefaßten Staatsaufgaben nicht durch verbindliche verfassungsrechtliche Begrifflichkeiten vorgegeben ist, folgt sie Sachzusammenhängen, von denen sich die Staatspraxis leiten läßt. Dabei geht es um zwei Zielpunkte: erstens Verbrechensbekämpfung; zweitens Organisation und Aufgabenstellung der Sicherheits-

¹⁹⁶ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2008, S. 4 m. w. N.

¹⁹⁷ Bremisches Polizeigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.12.2001, Brem. GBl. S. 441, 2002, S. 47, zuletzt geändert durch Nummer 2.4 in Verbindung mit Anlage 4 der Bekanntmachung vom 2.8.2016 (Brem. GBl. S. 434, 474); Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.5.2014, GVBl. LSA 2014, 182, 183.

¹⁹⁸ Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.5.2014, GVBl. LSA 2014, S. 182, 183, ber. S. 380.

¹⁹⁹ Bremisches Polizeigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.12.2001, Brem. GBl. S. 441, 2002, S. 47, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.11.2017 (Brem. GBl. S. 565)

²⁰⁰ Vgl. Jäger, 2008, S. 30 f.

²⁰¹ Götz, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2006, § 85, Rn. 3.

behörden, nämlich Polizei, Verfassungsschutzämter und Nachrichtendienste. Zur inneren Sicherheit rechnen: a) in vollem Umfang die unter dem Begriff Verbrechensbekämpfung zusammengefaßte polizeiliche Verbrechensverhütung und Strafverfolgung, b) die in der deutschen Rechtsentwicklung als sicherheitspolizeilich eingestufteten Aufgaben des Melde-, Paß-, Ausländer-, Vereins- und Versammlungswesens, c) darüber hinaus sämtliche vollzugspolizeiliche Aufgaben, d) die Aufgaben des Verfassungsschutzes und der Nachrichtendienste. Innere Sicherheit ist eine der Exekutive zugewiesene Aufgabe. Sie ist aber auch eine legislatorische, die von den Gesetzgebern in Bund und Ländern auf den Gebieten des Polizeirechts, durch Gesetzgebung zu den oben genannten sicherheitspolizeilichen Verwaltungsrechtsmaterien, Gesetzgebung im Bereich des Verfassungsschutzrechtes und nicht zuletzt durch Strafrecht und Strafprozeßrecht erfüllt wird.“²⁰²

Aktuellere Erklärungsansätze dehnen den Begriff noch stärker aus.²⁰³ So definiert LANGE innere Sicherheit als „ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch unmittelbaren Zwanges auszuüben.“²⁰⁴ Er will damit verdeutlichen, dass neben den exekutiven Institutionen weitere Institutionen in diesem Politikfeld beteiligt sind.

Der uneinheitliche Sprachgebrauch wird überdies durch den Umstand gefördert, dass Sicherheitsforschung in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen beheimatet ist.²⁰⁵ So wird z. B. Innere Sicherheit von „rechts- und kriminalwissenschaftlichen, soziologischen, historischen und politik- und verwaltungswissenschaftlichen“²⁰⁶ Stammdisziplinen untersucht. Im Politikfeld Innere Sicherheit tritt noch der Umstand hinzu, dass dieses aufgrund der deutschen Tradition im Polizeibereich länderspezifisch angelegt ist.²⁰⁷

Zunehmend in den Mittelpunkt der Sicherheitspolitik rückt der sogenannte erweiterte oder neue Sicherheitsbegriff, ein Konstrukt, bei dem die klassische Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit, aber auch von hoheitlicher und ziviler Sicher-

²⁰² Götz, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1996, § 79, Rn. 4.

²⁰³ In: Internet-Abfrage am 17.3.2019 um 11:35 Uhr unter:
<http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>. Exemplarisch siehe auch Möllers, 2010, S. 980.

²⁰⁴ Lange, 1999, S. 109. Lange, 2006, S. 123, 124.

²⁰⁵ Lange, 1999, S. 25.

²⁰⁶ Lange, 1999, S. 25.

²⁰⁷ Vgl. Lange/Schenck, 2004, S. 386 f.

heit zugunsten der vertieften Kooperation ehemals separat handelnder Akteure aufgegeben wird.²⁰⁸ So zwischen Polizei und Streitkräften, aber auch von Nachrichtendiensten und Polizei. Merkmal neben der inhaltlichen Ausweitung ist die zunehmende Internationalisierung z. B. durch verstärkte Kooperation innerhalb der EU.

Insbesondere der erweiterte Sicherheitsbegriff, der zwischenzeitlich auf fast alle Lebensbereiche ausgedehnt wurde, überfordert aber die Sicherheitspolitik, denn er verschafft dem Staat zwar zusätzliche Interventionsrechte, kann aber langfristig die Erwartung nicht erfüllen. „So entsteht der gegenwärtige eklatante Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis und der Fähigkeit staatlicher, internationaler und transnationaler Akteure, dieses Bedürfnis zu befriedigen.“²⁰⁹ Auch LANGE kritisiert zutreffend in einer Bilanzierung den erweiterten Sicherheitsbegriff und fordert eine genaue Differenzierung künftiger Gefahren und welche Folgen daraus abzuleiten sind. Auch sei nicht zwingend eine neue Sicherheitsarchitektur daraus abzuleiten, denn das bisherige System habe sich als ausreichend anpassungsfähig erwiesen.²¹⁰

Die Entwicklung der Zukunft wird darauf hinauslaufen, dass die Gesellschaft akzeptieren muss, dass umfassende Sicherheit selbst bei Bündelung aller staatlichen und nichtstaatlichen Ressourcen nicht geleistet werden kann und sich alle Akteure an den fatalen Umstand gewöhnen müssen, mit Risiko und Ungewissheit leben zu müssen. Insoweit ist auch die diskutierte **Vernetzung** keine durchgreifende Gesamtstrategie, sondern lediglich eine Facette, erkannte Defizite zu minimieren und Ressourcen effektiver einzusetzen. Mehr mit den derzeitigen Mitteln zu erreichen, scheitert an zwei Faktoren. Zum einen fehlt wie bei der Vernetzung eine umfassende konzeptionelle Grundlage für die Implementierung einer Gesamtstrategie, wenn man den erweiterten Sicherheitsbegriff auf ein solides Fundament stellen will, zum anderen fehlt für die Umsetzung des erweiterten Sicherheitsbegriffs dessen „konzeptionelles Dach“.²¹¹ An diesem Missstand werden auch die Bemühungen um die Konturierung einer Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm nichts ändern, mit dem Veränderungen im Sicherheitsbereich beschrieben und analysiert werden sollen, denn auch der Begriff der Sicherheitskultur wird unterschiedlich und unbestimmt verwendet, der politische Sprachgebrauch bleibt uneinheitlich.²¹²

²⁰⁸ Vgl. Gusy, in: Württemberg/Gusy/Lampe, 2012, S. 73. Vgl. Beste, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 185.

²⁰⁹ Daase, in: Daase/Offermann/Rauer, 2012, S. 27; im Ergebnis auch: Plank, in: Feltes, 2009, S. 131.

²¹⁰ Vgl. Lange, in: Lange, 2006, S. 290.

²¹¹ Vgl. Weinheimer, 2008, S. 157.

²¹² Vgl. Daase, in: Daase/Offermann/Rauer, 2012, S. 23. Zu der Debatte um No-go-Areas siehe exemplarisch: Burger, in: FAZ vom 4.2.2017, S. 3.

Praktisch niedergeschlagen hat sich der Topos von einer „neuen Sicherheitskultur“ bereits in den zentralen Empfehlungen der NSU-Untersuchungsausschüsse für den Verfassungsschutz und die Polizei.²¹³

4. Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Auch wenn Innere Sicherheit als ein besonderes Gut der postmodernen Gesellschaft hochgewertet wird, setzt sich zunehmend deutlicher die Erkenntnis durch, dass Polizei nicht Monopolist bei der Produktion von Sicherheit ist, der exklusiv Sicherheit managt, sondern viele gesellschaftliche Akteure aufgerufen sind, an der Sicherheitsgewährleistung mitzuwirken. Damit wird das Spannungsfeld zwischen staatlich-hierarchischer Steuerung und kooperativer gesamtgesellschaftlicher Entscheidungsfindung neu kalibriert. Sicherheitspolitik ist heute mehr eine Frage von Governance denn von Government, denn „(...) [schon, d. Verf.] erste explorative Blicke in die Sicherheitslandschaft machen deutlich, dass die Vorstellung einer rein staatlichen Sicherheitsproduktion inzwischen mehr Mythos als Realität ist“.²¹⁴ Diese Erkenntnis hat zwischenzeitlich in Deutschland zu einer beeindruckenden Vielfalt von Organisationen, Initiativen, Strategien und Aktivitäten geführt. Diese werden zum Teil in hybriden Organisationsformen geführt, wobei im Politikfeld Sicherheit nicht nur staatliches Handeln, sondern auch kooperatives Handeln interdependenter, vernetzter Akteure zu finden ist.²¹⁵ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt STIENEN: „Insbesondere der Bereich der Gefahrenabwehr entwickelt sich immer mehr zu einem vernetzten Ordnungsgeflecht, indem private und gesellschaftliche Akteure planmäßig zur Wahrnehmung öffentlicher Sicherheitsaufgaben eingebunden werden.“²¹⁶

Auf dem Wege zur Implementierung einer Polizeiwissenschaft wurde unter übergreifenden, interdisziplinären und transnationalen Aspekten der Begriff des Polizierens in den wissenschaftlichen Sprachgebrauch eingeführt. „Mit ihm adressiert sind all die Maßnahmen, die in einer Gesellschaft ergriffen werden, um allgemeine und persönliche Sicherheit herzustellen.“²¹⁷ Der Begriff stammt aus dem Konzeptpapier zum Antrag auf Förderung einer Forschergruppe „Polizieren-Über den Wandel bei der Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘“, verfasst von einem Autorenkollektiv Thomas FELTES et alii.²¹⁸ „Polizieren“ steht dabei als Dachbegriff für das gesamte staatliche, private, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln, das auf die Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘ zielt: ein Ringen der beteiligten Akteure um die Rechtfertigung, Verankerung und Durchsetzung solcher

²¹³ Vgl. van Ooyen, 2014, S. 18, 20.

²¹⁴ Frevel/Schulze, in: Daase/Offermann/Rauer, 2012, S. 205.

²¹⁵ Vgl. Frevel/Schulze, in: Daase/Offermann/Rauer, 2012, S. 207.

²¹⁶ Stienen, 2011, S. 329.

²¹⁷ Feltes, 2009, Vorwort.

²¹⁸ Stegmaier/Feltes, 2008, Fußnote 4, S. 308.

Handlungsstrategien innerhalb einer bestimmten Gruppe oder bestimmter Netzwerke, welche geeignet sind, die soziale Ordnung zu kontrollieren. Zum Polizieren gehören Repression wie Prävention, das öffentliche Warnen und Aufklären, das Erstellen von Ratgebern ebenso wie das Herausgeben von Kriminalstatistiken, die Ausbildung in Kampfsportarten wie der Besitz von Waffen, das Beobachten von öffentlichen Plätzen mit Videokameras wie die Ausstrahlung von Fernsehsendungen, die auf Ordnung und Sicherheit zielen. Dazu zählen auch alle Maßnahmen zur Erschwerung von Geldwäsche, das systematische Scannen des World Wide Web nach strafbaren Inhalten und der Bau von Panic-Rooms, die unterschiedlichen Bewegungen zur Aufwertung der Innenstädte durch die Beseitigung von Müll sowie die Ausgrenzung von Bettlern, Drogenabhängigen und Prostituierten, die Beratungen von Drogenkonsumenten in den „Locations“, die Bürgerbeteiligung bei Betreuungsaufgaben, die bewachende Nachbarschaftshilfe und etwa die geschützten Wohngebiete für Ältere und Wohlhabende (...), alle wissenschaftlichen Debatten über die ‚innerer Sicherheit‘, das plötzliche Erstarren des Broken-Window-Ansatzes (...), die Übernahme des Zero-Tolerance-Konzepts durch eine Reihe von bundesdeutschen Städten (...) und die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen über einen steigenden Bedarf an verhaltensorientierten Traditionen und Werten.“²¹⁹ Offensichtlich ist der Begriff so attraktiv, dass er sich im wissenschaftlichen Diskurs durchzusetzen beginnt.²²⁰

Obwohl durch den Terminus „Polizieren“ die Handlungsstrategie einer umfassenden zeitgemäßen gesellschaftlichen Sicherheitsgewährleistungsfunktion hinreichend abgedeckt ist, wurde zusätzlich der Begriff der Kustodialisierung als Umschreibung für überwachende Sozialinstanzen in die Sicherheitsdiskussion eingeführt, ohne dass jedoch eine Abgrenzung zum Polizieren deutlich wird. Allenfalls wird als Unterscheidungsmerkmal deutlich, dass beim Polizieren der Impuls top-down vom Staat ausgeht, während bei den Kustodialisierungsdiensten die Bürger beginnen, bottom-up mit Einrichtungen zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung zu experimentieren.²²¹

Der Paradigmenwechsel wurzelt im Modell des Community Policing, eine Aufforderung an die Polizei, verstärkt mit anderen Institutionen zusammenzuarbeiten. Den Hintergrund verdeutlicht FELTES dadurch, dass er zwei gängige Gemeinplätze als „Irrglaube“ entlarvt: „Mehr Polizei bringt mehr Sicherheit“ und „Innere Sicherheit kann dauerhaft durch Polizei hergestellt werden.“²²² Beides trifft nicht zu: Irrglaube eben. Das neue Verfahren ist anspruchsvoll, denn es „verlangt einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit“²²³. Der Appell geht

²¹⁹ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 308.

²²⁰ Vgl. Hirschmann/Groß, 2012; vgl. Behr/Ohlemacher, 2009.

²²¹ Vgl. Van Elsbergen, in: ders., 2004, S. 18.

²²² Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 120 f.

²²³ Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 120 f.

nicht nur an die Polizei, sondern gleichermaßen an alle Akteure, die zum politischen Verständnis von innerer Sicherheit beitragen.²²⁴

Das staatliche Gewaltmonopol – nach WEBER eigentlich Zwangsmonopol – bedeutet nicht, dass alle Sicherheitsaufgaben vom Staat wahrgenommen werden müssen und privilegiert auch nicht die Polizei durch Zuweisung eines Sicherheitsmonopols.²²⁵ Die veränderte „Sicherheitsphilosophie“ ist ein „(...) Paradigmenwechsel [und, d. Verf.] bedeutet eine partielle Ablösung des klassischen staatlichen Gewaltmonopols durch eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Bereich im Sinne einer verstärkten Eigen- und Mitverantwortung für die Gefahrenabwehr. Der Staat geht zunehmend dazu über, Bürger und Unternehmen an ihre Verantwortung zur Eigensicherung und zur Eigenüberwachung zu erinnern.“²²⁶ So sieht PITSCHAS ausgehend von dem Grundsatz, dass die Gewährleistung von innerer Sicherheit Kernaufgabe des Staates ist, gute verfassungsrechtliche Gründe, die gesellschaftlichen Akteure in den Vordergrund zu rücken und für eine kooperative Sicherheitsverantwortung von Staat und Gesellschaft zu plädieren, denn Innere Sicherheit ist zwar eine staatliche Kernaufgabe, aber bei der Umsetzung nicht allein an den Staat gebunden.²²⁷

Innere Sicherheit ist vielmehr eine „konkurrierende Staatsaufgabe“, die auch von Privaten wahrgenommen werden kann, sofern bestimmte Sachaufgaben durch zwingendes Recht nicht davon ausgenommen sind.²²⁸ Die Grenzen ergeben sich aus dem Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz, wonach die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe Beamten zu übertragen ist.²²⁹ Die dort gemeinten Kernaufgaben werden häufig auch mit den Adjektiven „originär“, „nicht aufzugeben“ oder „genuin“ umschrieben. So existieren zwischenzeitlich differenzierte Formen des Zusammenwirkens bei der Gewährleistung der Staatsaufgabe innere Sicherheit, bei der grundsätzlich zwei Formen bestehen: Aufgabenverlagerung auf Private oder Arbeitsteilung zwischen staatlichen Organen und Privaten, wobei die vollständige Aufgabenverlagerung auf Private im Bereich der inneren Sicherheit die Ausnahme ist.²³⁰ Die weitere dritte Möglichkeit, die Sicherheitsdienstleistung ausschließlich im privatrechtlichen Bereich zu positionieren, scheidet aus, da ein Kernbereich hoheitlicher Aufgaben nicht privatisierbar ist. In diesem Zusammenhang wird zunehmend auch die Frage diskutiert, ob die Polizei tatsächlich alle Aufgaben selbst ausführen muss oder nicht sogar bessere Ergebnisse erzielt, wenn sie verstärkt Sicherheit „steuert“ statt „ausführt.“²³¹

²²⁴ Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 130 f.

²²⁵ Vgl. Stober, in: NJW 1997, S. 889, 892 f.

²²⁶ Stober, in: NJW 1997, S. 889, 892.

²²⁷ Vgl. Pitschas, 2002, S. 224 f.

²²⁸ Vgl. Gramm, 2001, S. 125.

²²⁹ Vgl. Gramm, 2001, S. 133.

²³⁰ Vgl. Gramm, 2001, S. 115.

²³¹ Bülow, in: Pitschas/ Stober, 2000, S. 110.

Grundsätzlich gilt dabei, den Verbleib genuiner Staatsaufgaben beim Staat und die Möglichkeit der Übertragung auf Private sorgfältig auszutarieren, denn der Staat produziert Sicherheit als öffentliche Aufgabe, die Privaten hingegen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten unter dem Diktat des Marktes. „Die Fragmentierung und Kommodifizierung von innerer Sicherheit (...) führt auch dazu, dass sich die Polizei zunehmend einem Wettbewerb stellen muss. Dort, wo sie ein Produkt besser und günstiger anbieten kann als andere, wird sie nach wie vor auch volkswirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden können. In anderen Bereichen, wo das gleiche Resultat durch andere, nicht-staatliche Anbieter billiger oder sogar besser erbracht werden kann, wird man, zumindest aus ökonomischer Sicht, die Frage aufwerfen müssen, ob diese Aufgabe nicht verlagert werden.“²³² PITSCHAS fordert daher für die „(...) übergreifende Perspektive einer Zukunftsvorsorge für *Sicherheit*“²³³, die er als „*Integrationsaufgabe*“²³⁴ versteht, einen neuen Gesellschaftsvertrag möglichst in Form eines Grundlagengesetzes.²³⁵

Der Prozess der Zulässigkeit der Übertragung von Teilbereichen der Gefahrenabwehr reicht von HOFFMANN-RIEM bis STOBER und ist heute wohl durch Anerkennung einer Police-Private-Partnership entschieden. HOFFMANN-RIEM wandte sich noch 1977 vehement gegen jede Privatisierung von Polizeigewalt.²³⁶ Unter Hinweis auf das Demokratieprinzip befürchtete er ein unkontrolliertes neues Macht- und Gewaltpotenzial, bemühte die politische Kosten für einen „Angstmarkt“, sah eine Gefährdung der staatlichen Rechtsgutsicherung und eine Vernachlässigung von General- und Spezialprävention sowie der Resozialisierung bei Überlassung an Private.²³⁷ Jahre später klingt es anders. Nach STOBER ist die Gewährleistung des Rechtsfriedens und der öffentlichen Sicherheit eine kommunale, staatliche, europäische, gesellschaftliche und interkulturelle Aufgabe, bei der eine sinnvolle Verantwortungsteilung zwischen öffentlicher Hand, praktizierter Bürgerverantwortung und privaten Sicherheitsdienstleistern gilt.²³⁸ „Die Gewährleistung innerer Sicherheit wird damit zum Gegenstand rechtlich gebotener **Vernetzungen** [Hervorhebung durch den Verfasser] zwischen staatlichem Sicherheitsauftrag und komplementärer gesellschaftlicher Eigenverantwortung.“²³⁹

So sieht PITSCHAS auch ausgehend von dem Grundsatz, dass die Gewährleistung von innerer Sicherheit Kernaufgabe des Staates ist, „(...) gute verfassungsrechtliche Gründe dafür, die originäre Schutzzuständigkeit der gesellschaftlichen Akteure im

²³² Feltes, 2007, S. 7, 8.

²³³ Pitschas, 2000 (b), S. 81.

²³⁴ Pitschas, 2000 (b), S. 81.

²³⁵ Vgl. Pitschas, 2000 (b), S. 81.

²³⁶ Vgl. Hoffmann-Riem, in: ZRP 1977, S. 277 f.

²³⁷ Vgl. Hoffmann-Riem, in: ZRP: 1977, S. 277 f.

²³⁸ Vgl. Stober, in: DÖV 2000, S. 261 f.

²³⁹ Pitschas, 2000 (b), S. 122.

‚aktivierenden‘ Staat in den Vordergrund zu rücken. Das Strukturmuster der ‚offenen‘ Sicherheitsverfassung setzt in diesem Sinne die *kooperative Sicherheitsverantwortung* von Staat und Gesellschaft voraus. Innere Sicherheit zu gewährleisten ist zwar eine staatliche Kernaufgabe, doch in der Art und Weise ihrer Bewältigung nicht ausschließlich an den Staat gebunden.“²⁴⁰ FELTES bekräftigt diese Auffassung: „Wenn der Staat [aus finanziellen Restriktionen bei der Polizei, d. Verf.] nicht mehr alles, was wünschbar und möglicherweise auch notwendig ist, finanzieren kann, dann müssen Aufgaben an Private abgegeben und Arbeitsbereiche von Privaten übernommen werden (...)“²⁴¹, zumal auch positive Aspekte dergestalt entstehen, dass die Polizei bei Entlastung von nicht unbedingten Aufgaben frei wird für andere Schutzfunktionen.²⁴²

APPEL hat die Motive und Vorzüge für eine grundsätzliche Verfahrensprivatisierung komprimiert zusammengefasst:

- Flexibilität und Innovationsoffenheit,
- allgemeine Entlastungseffekte,
- Ausgleich fehlender Verwaltungskapazität,
- Ausgleich eines Mangels an geeignetem Personal,
- Einspareffekte,
- Flexibilitätsvorteile des Privatrechts,
- Beschleunigungseffekte,
- Sicherung von Kooperationsbereitschaft und Akzeptanz,
- Privatisierungsimpulse des europäischen Rechts.²⁴³

Abgesehen von diesen Gründen für eine Privatisierung staatlicher Aufgaben ist – neben der Tatsache, dass die Polizei nicht mehr in der Lage ist, allen Ansprüchen gerecht zu werden – das politische Streben deutlich erkennbar, die Übertragung von Sicherheitsaufgaben auf Private und das kooperative Zusammenwirken von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten zu fördern.²⁴⁴ Vermutlich handelt es sich bei den Bestrebungen zur Privatisierung staatlicher Aufgaben um ein Motivbündel, weil der Staat durch die aktuelle Entwicklung der Sicherheitslage gezwungen ist, zunehmend private Sicherheitsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Ein prominentes Beispiel ist der erhebliche Bedarf von Sicherheitsdienstleistungen bei der staatlichen Bewältigung der Migration in der zweiten Jahreshälfte 2015, z. B. bei dem Objektschutz für Erstaufnahmeeinrichtungen.

Schwierig ist die Festlegung der Definition einer Grenze der Übertragung. In einer Antwort auf eine Große Anfrage der FDP-Fraktion legt sich die Bundesregierung

²⁴⁰ Pitschas, in: DÖV 2002, S. 221, 224 f.

²⁴¹ Feltes, 2007, S. 10; Feltes, 2008, S. 109.

²⁴² Vgl. Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 109.

²⁴³ Vgl. Appel, in Hofmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 32, Rn. 37.

²⁴⁴ Vgl. Peilert, 2003, S. 143. Vgl. Nünke, 2005, S. 3.

fest: „Einsätze, die hoheitlich-exekutivische Eingriffe mit Anordnungs- oder Zwangsbefugnissen darstellen, sind dem Staat (...) vorbehalten. Private Sicherheitsunternehmen können mit Tätigkeiten beauftragt werden, die keine derartigen Einsätze darstellen. (...) Soweit eine Übertragung an Private in Teilbereichen vorgesehen ist, erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im staatlichen Beherrschungsverhältnis oder – mindestens – unter effektiven staatlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten.“²⁴⁵ FELTES stellt hierzu fest, dass „vor allem die Risiken einer nicht staatlich kontrollierten und koordinierten Ausweitung der Privatisierung öffentlicher Sicherheit (...) deutlich [macht, d. Verf.], dass hier dringender Handlungsbedarf besteht. Dieser Handlungsbedarf macht verlässliche, empirische wie theoretische Analysen notwendig, auf deren Grundlage fundiert Entscheidungen getroffen werden können.“²⁴⁶

In der Fachliteratur werden als Privatisierungshindernisse neben dem Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz das Gewaltmonopol, der Grundrechtsschutz, das Demokratieprinzip und andere staatsrechtliche Konstrukte bemüht. Alle Einwände sind jedoch nicht geeignet, um eine ausschließliche Exklusivität des Staates für die Sicherheitsgewährleistung oder gar Hindernisse für den Gesetzgeber zu begründen, Staatsaufgaben neu zu definieren – und sei es, im Wege einer Verfassungsänderung.

Die Entwicklung führt zwar zu einer partiellen Entstaatlichung von Sicherheitsgewährleistung durch den Staat, stellt aber grundsätzlich seine Steuerungsfähigkeit und Kontrollmöglichkeiten nicht infrage. In einem Thesenpapier der Bremer Universität wird unter Bezugnahme auf die Unvollständigkeit, Komplementarität und Komplexität der heutigen Lebensverhältnisse darauf hingewiesen, dass „die Zentralität des Staates (...) immer weniger auf der monopolartigen Verfügung über Entscheidungs- und Organisationskompetenz [beruht, d. Verf.], sondern zunehmend mehr auf seiner besonderen Fähigkeit, die disparaten, sektoral und funktional beschränkten Entscheidungs- und Organisationsakte internationaler und privater Institutionen zu integrieren, zu koordinieren und in Wirkung zu setzen. Der Staat mutiert vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Er kann immer weniger allein. Aber er allein hält das Herrschaftsgeflecht zusammen und bleibt deshalb in der Letztverantwortung für die Versorgung mit Kollektivgütern auf seinem Staatsgebiet und für seine Staatsbürger.“²⁴⁷

²⁴⁵ Bt-Drs. 15/5824 vom 24.6.2005, S. 5.

²⁴⁶ Feltes, 2007, S. 8.

²⁴⁷ Genschel/Zangel, 2007, S. 8, 9.

5. Gewährleistung von Sicherheit als staatliche Garantie und Aufgabe mit Verfassungsrang

Offensichtlich wurde Sicherheit als Staatsziel und Staatszweck bei der Schaffung des Grundgesetzes für so relevant gehalten, dass der Begriff ähnlich wie das Gewaltmonopol keinen Niederschlag fand, sondern einfach als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt wurde. Dies wird auch in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes deutlich. In seinem jüngsten Beschluss zur Herausgabe der sogenannten Selektorenliste hat das BVerfG²⁴⁸ in Fortführung seiner Rechtsprechung erneut festgestellt: „Das Grundgesetz verpflichtet die Verfassungsorgane im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Abwehr von Beeinträchtigungen der Grundlagen der freiheitlichen demokratischen Ordnung unter Einhaltung der Regeln des Rechtsstaates. Das gilt namentlich für die Verfolgung der fundamentalen **Staatszwecke der Sicherheit** [Hervorhebung durch den Verfasser] und des Schutzes der Bevölkerung.“²⁴⁹ Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass „**die Sicherheit des Staates als verfasste Friedens- und Ordnungsmacht** [Hervorhebung durch den Verfasser] und die von ihm (...) zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung Verfassungswerte sind, die mit anderen hochwertigen Verfassungsgütern im gleichen Rang stehen (...).“²⁵⁰ Diese Feststellung durchzieht die gesamte bisherige Rechtsprechung des Gerichtes.²⁵¹

Innere Sicherheit ist im Gegensatz zu anderen Staatszielen wie z. B. dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) trotz des redundanten Gebrauchs in Politik und Wissenschaft rechtlich nicht verbindlich definiert. In der deutschen Rechtsgeschichte taucht der Begriff erst- und letztmalig in Artikel 2 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 auf: „Der Zweck desselben [des deutschen Bundes, d. Verf.] ist Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten.“²⁵² Aktuell wird innere Sicherheit weder in den einschlägigen nationalen noch im Gemeinschaftsrecht näher bestimmt, so dass letztendlich keine verbindliche Definition existiert oder weitgehend abstrakte Umschreibungen gewählt werden.²⁵³

Der Begriff wurde innerstaatlich – erstmalig – in dem 1974 von der Innenministerkonferenz aufgelegten Programm Innere Sicherheit hoffähig. In der Folgezeit wurde

²⁴⁸ Beschluss des Zweiten Senats vom 13.10.2016, 2 BvE 2/15, Rn. 124.

²⁴⁹ BVerfGE 115, 320 (358).

²⁵⁰ BVerfGE 49, 24 (56 f.); BVerfGE 143, 101.

²⁵¹ BVerfGE 49, 24 (56 f.); BVerfGE 115, 320 (346 f.); BVerfGE 120, 274 (319). BVerfGE 143, 101.

²⁵² In: Internet-Abfrage am 3.1.2018 um 20:08 Uhr unter: <http://www.verfassungen.de/de/de06-66/bundesakte15-i.htm>.

²⁵³ Knelangen, 2001, S. 37; Rupprecht/Hellenthal, 1992, S. 62 f.

er zu einem Kollektivbegriff, der unterschiedlich interpretiert wird.²⁵⁴ Innere Sicherheit ist „(...) nicht nur ein rechtliches Konstrukt (...), sondern auch ein politisches und mediales. Zudem ist ‚Innere Sicherheit‘ stets nicht nur eine Frage des Gewährleistungsversprechens gegenüber rechtswidrigem Verhalten. Vielmehr sei Sicherheit auch gegenüber rechtmäßigem Verhalten zu schützen, etwa im Konflikt zwischen bürgerlichen Freiheiten und staatlich-autoritären Maßnahmen oder im Fall von staatlich (mehr oder weniger intendiert) beförderten Gefahren und Unsicherheitslagen. ‚Innere Sicherheit‘ wird demnach durch Institutionen garantiert, die legitimiert sind, öffentliche Gewalt im Rahmen der Verfassung und anderer rechtlicher Regelungen exekutiv auszuüben, wenn nötig auch durch die Anwendung von Zwangsmitteln.“²⁵⁵

Während LANGE aus politikfeldanalytischer Perspektive das Politikfeld „innere Sicherheit“ als ein „akteurbezogenes Netzwerk“²⁵⁶ bezeichnet, fassen andere und aktuellere Erklärungsansätze den Begriff noch weiter, wobei im Wesentlichen drei Konzepte zu finden sind.²⁵⁷

1. Innere Sicherheit als Summe aller Organisationen und Institutionen, die das staatliche Gewaltmonopol mit dem Auftrag ausüben, mit dem Auftrag, den Staat zu schützen.²⁵⁸
2. Innere Sicherheit als Summe der Faktoren, die das subjektive und objektive Sicherheitsgefühl der Bürger in ihrem persönlichen Umfeld prägen.²⁵⁹
3. Innere Sicherheit als politisches Konzept, das sich auf die Stabilität und Ordnung einer Gesellschaft bezieht.²⁶⁰

In dem Vorwort des aktualisierten und überarbeiteten Programms Innere Sicherheit lautet der Einleitungssatz: „Innere Sicherheit ist ein hohes Gut für die Lebensqualität der Menschen in unserem Land. Ihre Gewährleistung ist zugleich Standortfaktor von herausragender Bedeutung (...) Ein hohes Maß an Sicherheit durch Rechtsfortschreibung und konsequentes Handeln schafft Vertrauen zum Staat sowie in die Leistungsfähigkeit seiner Sicherheitsbehörden und ist wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren unseres Gemeinwesens.“²⁶¹ Mit der Neufassung des Programms haben die Innenminister und -senatoren der Länder sowie der Bundesinnenminister nicht nur

²⁵⁴ Stegmaier/Feltes, 2008, Fußnote 2, S. 305; Feltes, 2007, S. 6.

²⁵⁵ Feltes, 2007, S. 6, 7; Feltes, 2008, S. 105.

²⁵⁶ Lange, in: Würtenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 110.

²⁵⁷ In: Internet-Abfrage am 17.3.2019 um 14:25 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>.

²⁵⁸ In: Internet-Abfrage am 17.3.2019 um 14:26 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>.

²⁵⁹ In: Internet-Abfrage am 17.3.2019 um 14:26 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>.

²⁶⁰ In: Internet-Abfrage am 17.3.2019 um 14:26 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>.

²⁶¹ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 4.

eine Bestandsaufnahme der Inneren Sicherheit vorgenommen, sondern auch versucht, die zunehmende Nachfrage nach verbindlichen Aussagen in diesem Bereich zu befriedigen. Denn von jeher ist der Wunsch des Menschen nach Sicherheit eine anthropologische Konstante; nicht nur konservative Verfassungsrechtler rechtfertigen daher die Gewährleistung von äußerer und innerer Sicherheit als genuinen Staatszweck.²⁶² Selbst ein subjektiv-rechtliches Grundrecht auf Sicherheit und eine damit verbundene Handlungspflicht des Staates wird diskutiert²⁶³, allerdings auch bestritten.²⁶⁴ Deutlicher ist die Forderung in Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“²⁶⁵ Auch Art. 9 Satz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Freiheiten normiert: „Jedermann hat das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit.“²⁶⁶

Gleichwohl scheint sich die Auffassung von einer grundrechtlichen staatlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Literatur zunehmend durchzusetzen; allenfalls besteht noch Unsicherheit darüber, wie diese Ansprüche zu begründen sind²⁶⁷, denn der Prozess, wie diese Einstandspflichten zur Gewährleistung von äußerer und innerer Sicherheit als grundlegenden Staatszweck umzusetzen sind, ist seit Gründung der Bundesrepublik heftig umstritten. Das Grundgesetz schweigt zu diesem Thema. Allenfalls kann die Verpflichtung aus einer Gesamtschau des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit und des Rechtsstaatsprinzips herausgelesen werden. „Wahrnehmung öffentlicher Sicherheit und Ordnung ist eine traditionelle und aktuell anerkannte Staatsaufgabe²⁶⁸ von hohem verfassungsrechtlichem Rang und Verfassungsprinzip. Der Staatszweck Sicherheit ist in seiner Kernsubstanz unantastbar und wegen seiner Friedenssicherungsfunktion einer Privatisierung nicht zugänglich.“²⁶⁹

III. Die Hauptakteure im Mehrebenensystem auf Bundesebene

1. Die Bundespolizei im föderalen Mehrebenensystem

Hauptakteur im föderalen Mehrebenensystem auf Bundesebene ist die Bundespolizei mit einer nunmehrigen Personalstärke von rund 44.520²⁷⁰ Beamtinnen und Beamten. Seit dem Aufbau im Jahre 1951 als Bundesgrenzschutz bewegt sie sich – unter dem

²⁶² Vgl. Bull, 1977, S. 347.

²⁶³ Vgl. Isensee, 1997, S. 31 f.

²⁶⁴ Vgl. Denninger, 1990, S. 33, 47.

²⁶⁵ Vereinte Nationen, Resolution der Generalversammlung 217 A (III) vom 10.12.1948: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

²⁶⁶ BGBl. 1973, Teil II, S. 1538.

²⁶⁷ Vgl. Wielsch, 1998, S. 30 f.

²⁶⁸ Zur Definition des Begriffs „Staatsaufgabe“, vgl. Reinke, 2010, S. 170.

²⁶⁹ Stober, NJW 1997, S. 890.

²⁷⁰ Bundespolizeipräsidium, 2018, S. 56; vgl. auch Bt-Drs. 18/7935 vom 21.3.2016, S. 1.

Namen Bundesgrenzschutz gegründet – als Ersatz für eine in der Notwendigkeit anerkannte, aber verfassungsrechtlich nicht durchsetzbare Bundespolizei²⁷¹ im Spannungsfeld zwischen Vorbehalten der Länder gegen eine Aufgabenkonzentrierung bzw. Aufgabenerweiterung des Bundes aus vorgeblicher Sorge um eine etwaige Beeinträchtigung ihrer Primärzuständigkeit und der Notwendigkeit, dass eine Mittelmacht im Herzen Europas auf eine disponible Bundesexekutive insbesondere für die Bereinigung von Ausnahmelagen nicht verzichten kann.²⁷²

Unterdessen hat die Virulenz der ständig komplexer werdenden Gefährdungslagen vollendete Tatsachen geschaffen. Wurden noch 1952 bei der geplanten Erweiterung des ursprünglichen Personalbestandes des Bundesgrenzschutzes von 10.000 auf 20.000 Polizeibeamte endlose von Vorbehalten der Länder begleitete parlamentarische Debatten geführt, hat heute die Bundespolizei eine Gesamtstärke von rund 44.520²⁷³ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ist damit neben Bayern und Nordrhein-Westfalen eine der personalstärksten Polizeiorganisationen in der Bundesrepublik. Ein weiterer Personalzuwachs ist zu erwarten. Allein ein cursorischer Blick in die Jahresberichte 2016 und 2017 der Bundespolizei verdeutlichen den Beitrag der Bundespolizei zur Sicherheitsgewährleistung im föderalen Mehrebenensystem.²⁷⁴

Die Geschichte der Bundespolizei ist ein Spiegelbild der Entwicklung der Sicherheitslage in Deutschland. Angesichts der Spannungen zwischen den bipolaren Machtblöcken im Kalten Krieg hat der Gesetzgeber aufgrund der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Grenzschutz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG als Surrogat für eine ursprünglich geplante, aber nicht durchsetzbare Bundespolizei das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. März 1951²⁷⁵ erlassen. Das Aufgabenspektrum beschränkte sich auf die Verhinderung verbotener Grenzübertritte durch die Passnachschaue und die Unterbindung sonstiger, die Sicherheit der Grenzen gefährdenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Bundesregierung errichtete in der Folgezeit in Anwendung der durch Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG eingeräumten Verwaltungskompetenz eine Reihe von Bundesgrenzschutzmittel- und -unterbehörden.²⁷⁶

Mit dem 2. Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 30. Mai 1956²⁷⁷ regelte der Gesetzgeber die Umwandlung der BGS-Beamten zu Soldaten kraft Gesetz, sofern diese nicht ausdrücklich dem Statuswechsel widersprachen. Mit dem Änderungsgesetz

²⁷¹ Einzelheiten in: Parma, 2016, S. 139 f.

²⁷² Vgl. Schmelzer, 2015, S. 32; vgl. Ritter, 1999, S. 174 f.

²⁷³ Bundespolizeipräsidium, 2018, S. 56; vgl. auch Bt-Drs. 18/7935 vom 21.3.2016, S. 1.

²⁷⁴ Bundespolizeipräsidium, 2017, Bundespolizeipräsidium, 2018.

²⁷⁵ BGBl. 1951, I, S. 201.

²⁷⁶ Einzelheiten in: Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 19 f.; Walter, 1983, S. 12 f.; Riegel, 1996, S. 3 f.; Gade, 2008, S. 106 f.

²⁷⁷ BGBl. 1956, I, S. 436.

zum BGS-Gesetz vom 11. Juli 1965²⁷⁸ bestimmt der Gesetzgeber durch Einfügung des § 2b, dass der BGS mit Beginn eines bewaffneten Konflikts Teil der bewaffneten Macht und damit Kombattant im Sinne des Völkerrechts war.²⁷⁹ Mit dem Siebzehnten Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes²⁸⁰ (sog. Notstandsgesetze) erweiterte der Gesetzgeber den Aufgabenbereich außerhalb des Grenzbereiches. Der BGS konnte zur Unterstützung der Länderpolizei in Fällen besonderer Bedeutung bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG), bei Angriffen auf den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes (Art. 91 GG) sowie im Verteidigungsfall (Art. 115 GG) eingesetzt werden – erste Anzeichen für eine Vernetzung mit anderen Sicherheitsbehörden.²⁸¹ Mit dem BGS-Gesetz vom 18. August 1972²⁸² erhielt der BGS als Konsequenz aus den bisherigen Veränderungen ein modernes, an den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes angelehntes Polizeigesetz. Der Gesetzgeber legalisierte mit dem BGS-Gesetz vom 18. August 1972 die Unterstützung der Polizeien der Länder, welche der BGS bis dato im Wege der Organleihe wahrnahm.²⁸³ Weitere Aufgabenerweiterungen fanden im Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992²⁸⁴ ihren Niederschlag. Der BGS erhielt die Aufgaben der Bahnpolizei und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Luftsicherheit übertragen, die er im Beitrittsgebiet und Westberlin bereits wahrnahm.²⁸⁵

Insbesondere die Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des BVerfG vom 15. Dezember 1983²⁸⁶ führten zu einer durchgreifenden Neufassung der vorherigen Gesetze und fanden im Art. 1 BGS-Neuregelungsgesetz vom 19. Oktober 1994²⁸⁷ ihren Niederschlag. Dieses Gesetz ist – sofern nicht ausdrücklich anders genannt – Gegenstand der vorliegenden Analyse im Teil E, Abschnitt II und III. Mit dem Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei vom 21. Juni 2005²⁸⁸ erfolgte auf Initiative des damaligen Bundesinnenministers Otto SCHILY die Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei, womit ein verfassungspolitisch lange Zeit umstrittenes Konflikthema seinen Abschluss fand.

Bei den bisherigen Aufgabenerweiterungen, mit der dem Bundesgrenzschutz ohne ausgesprochenen Kompetenztitel in der Vergangenheit Aufgaben zugewiesen wurden, berief sich der Gesetzgeber ohne erkennbaren Widerstand aus den Ländern auf

²⁷⁸ BGBl. 1965, I, S. 603.

²⁷⁹ BGBl. 1968, I, S. 709.

²⁸⁰ BGBl. 1968, I, S. 709.

²⁸¹ Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 5.

²⁸² BGBl. 1972, I, S. 1.834.

²⁸³ Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 236. Sitzung vom 24.6.1994, S. 20709.

²⁸⁴ BGBl. 1992, I, S. 178.

²⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 236. Sitzung vom 24.6.1994, S. 20709 f.

²⁸⁶ BVerfGE, 65, 1.

²⁸⁷ BGBl. 1994, I, S. 2.978.

²⁸⁸ BGBl. 2005, I, S. 1.818.

die bisherige „Staatspraxis“. Hierzu gehört z. B. der Schutz von Bundesorganen nach § 5 BPolG oder die Wahrnehmung von Aufgaben auf See nach § 6 BPolG. Die Länder intervenierten nicht entscheidend, da es sich um personalintensive, finanzaufwändige und in der polizeilichen Praxis nicht sonderlich attraktive Aufgabenfelder handelte. Die verfassungsrechtliche Diskussion verschärfte sich jedoch mit der Wiederherstellung der deutschen Einheit, als der BGS in den neuen Bundesländern nach einer Maßgabevorschrift des Einigungsvertrages²⁸⁹ bahnpolizeiliche Aufgaben und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Luftsicherheit übernahm und dieser Rechtszustand auf die alten Bundesländer übertragen werden sollte. In den Ländern regte sich Widerstand. Ausgangspunkt war die verfassungsrechtliche Diskussion, welche Rechtsfolgen die Aufzählung der bundeseigenen Verwaltungszweige in den Artikeln 87 ff. GG hat. Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass mit „(...) der, insbesondere in Art. 87 Abs. 1 [GG, d. Verf.] enthaltenen [enumerativen, d. Verf.] Aufzählung (...) keine Verwaltungsträger, Verwaltungszüge oder Ressortbereiche festgeschrieben“²⁹⁰ werden. Sie diene lediglich der sachlichen Abgrenzung gegenüber der generell gegebenen Verwaltungskompetenz der Länder. Die Aufzählung bezwecke nicht eine „organisatorische Abschottung der dort genannten Gegenstände bundeseigener Verwaltung untereinander“²⁹¹ und stehe einer organisatorischen Ausgestaltung durch die zuständigen Bundesorgane nicht entgegen.²⁹² Der Verfassung ist in der Tat keine ausdrückliche Bestimmung zu entnehmen, dass Bundeszuständigkeiten von einer bestimmten Bundesbehörde übernommen oder übertragen werden dürfen.

Die Streitigkeiten im Bund-/Länderverhältnis kulminierten beim Gesetzgebungsverfahren zum Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992²⁹³, mit dem der Bundespolizei bahnpolizeiliche Aufgaben und Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Luftsicherheit im gesamten Bundesgebiet übertragen wurden. Im Schrifttum und in den Ländern wurden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht²⁹⁴, das Land Nordrhein-Westfalen erhob abstrakte Normenkontrollklage.

Mit dem Beschluss des Zweiten Senates vom 28. Januar 1998²⁹⁵ zur Normenkontrollklage nach Art. 93 Absatz 2 Nr. 2 Grundgesetz i. V. m. § 76 des Gesetzes über das

²⁸⁹ BGBl. 1990, II, S. 889, 1099.

²⁹⁰ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6.

²⁹¹ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6.

²⁹² Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6.

²⁹³ BGBl. 1992, I, S. 178.

²⁹⁴ Dafür: Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 13; Jutzi, 1992, S. 650 f.; Schreiber, 1992, S. 589 f.; dagegen: Papier, 1992, S. 1 f.

²⁹⁵ BVerfGE 97, 198; NVwZ, 1998, S. 495.

Bundesverfassungsgericht²⁹⁶, „(...) ob und inwieweit das Grundgesetz es zuläßt, Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung der Flughäfen dem Bundesgrenzschutz zu übertragen“²⁹⁷, zog das Bundesverfassungsgericht einen Schlusstrich unter die bisherige Diskussion. Das klagende Land hatte insbesondere vorgetragen, dass das Gesetz die gemäß Artikel 30, 70, 83 GG „(...) den Länder zustehenden Kompetenzen zur Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Strafverfolgung“²⁹⁸ verletze und dass bereits gegen die bisherige Aufgabenübertragung zum Schutz von Bundesorganen nach § 5 BGS-Gesetz mangels einer Kompetenzgrundlage erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestünden.²⁹⁹ Die Bundesregierung hielt die angegriffene Bestimmung für vereinbar mit dem Grundgesetz, da das Grundgesetz bereits mit den Regelungen in Art. 35 Abs. und 3, 91 Abs. 1 und 2 sowie Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG den Charakter des Bundesgrenzschutzes als Bundespolizei unterstrichen hatte. Sie überlagerten mit ihrer ausdrücklichen Nennung im Grundgesetz die den Ländern zustehenden Kompetenzen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Außerdem belege die Staatspraxis mit der Übertragung des polizeilichen Schutzes von Bundesorganen nach § 5 BGS-Gesetz, dass Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG der Übertragung von sonderpolizeilichen Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz keine Grenzen setze.³⁰⁰

Im ersten Leitsatz³⁰¹ bestimmte das Bundesverfassungsgericht, dass „der Bundesgesetzgeber dem Bundesgrenzschutz über die (...) [in der Verfassung, d. Verf.] genannten polizeiliche Aufgaben hinaus eine weitere Verwaltungsaufgabe zuweisen [darf, d. Verf.], wenn er sich für deren Wahrnehmung auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann, die Aufgabe von Verfassung wegen nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten ist und die Zuweisung der neuen Aufgabe das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahren wahr.“³⁰²

Im zweiten Leitsatz³⁰³ bestimmte das Gericht, dass „der Bundesgrenzschutz (...) nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierender Bundespolizei ausgebaut werden [darf, d. Verf.] und dadurch seine Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben“³⁰⁴ verliert.

²⁹⁶ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I, S. 1473), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, S. 1474) geändert worden ist.

²⁹⁷ NVwZ, 1998, S. 495.

²⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 28.1.1998, 2 BvF 3/92-1, Abschnitt II, Nummer 1., S. 6.

²⁹⁹ BVerfG, Beschluss vom 28.1.1998, 2 BvF 3/92-1, Abschnitt II, Nummer 1., S. 6.

³⁰⁰ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6, 7.

³⁰¹ BVerfGE 97, 198; NVwZ, 1998, S. 495.

³⁰² BVerfGE 97, 198; NVwZ, 1998, S. 495.

³⁰³ BVerfGE 97, 198; NVwZ, 1998, S. 495 f.

³⁰⁴ BVerfGE 97, 198; NVwZ, 1998, S. 495.

Das Gericht erkannte unter Bezug auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung³⁰⁵ die Absicht an, die Innere Sicherheit der Bundesrepublik und die Attraktivität der Laufbahnen des BGS durch Einrichtung zweier neuer einzeldienstlicher Aufgaben zu stärken. Es fällt auf, dass in dem Beschluss detailliert die Zulässigkeit der Aufgabenerweiterung begründet wird; auf den zweiten Leitsatz, dass der Bundesgrenzschutz nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden dürfe und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlöre, wird hingegen nur cursorisch eingegangen. Bemerkenswert ist in der Entscheidung die Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes, dass sich der BGS mit der Einarbeitung der Notstandsverfassung in das Grundgesetz durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968³⁰⁶ und durch das 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1971³⁰⁷ „(...) von einer reinen Grenzpolizei zu einer multifunktional einsetzbaren ‚Polizei des Bundes‘ gewandelt“ hat.³⁰⁸

Allerdings irrte das Gericht mit der Feststellung, dass der Grenzschutz die Hauptaufgabe des BGS geblieben ist. Tatsächlich ist aber durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen auf dem Wege zur europäischen Einheit und durch Verlagerung der Grenzkontrollen auf die Außengrenzen eine wesentliche Veränderung des Aufgabentableaus der Bundespolizei eingetreten. Auch der Hinweis in der Urteilsbegründung unter Bezugnahme auf den Haushaltsplan 1998, dass allenfalls 1/6 des Personals in den neuen Aufgabenfelder eingesetzt wird³⁰⁹, ist wenig hilfreich, da sich Einsatzlagen und Personalansatz ständig ändern. Vielmehr erhöht sich die Flexibilität der organisatorischen Aufgabenwahrnehmung, wenn auf „eine gesetzliche Zuweisung einzelner Aufgaben oder Befugnisse an konkret benannte Behördenebenen verzichtet wird.“³¹⁰ Der Gesetzgeber hat bei der Neuorganisation der Bundespolizei im Jahr 2007 in der Begründung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung³¹¹ deutlich darauf hingewiesen: „In einem Europa ohne Grenzkontrollen unterliegen die Anforderungen an die Bundespolizei einem zunehmendem Transformationsprozess. Um wachsende Aufgaben (wirksame Bekämpfung der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität und nicht zuletzt auch des internationalen Terrorismus) bei knapper werdenden Haushaltsmitteln weiter bewältigen zu können, müssen inner- und zwischenbehördliche Strukturen maßgeblich effizienter gestaltet werden (...).“³¹²

³⁰⁵ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6, 7.

³⁰⁶ BGBl., 1968, I, S. 709 f.

³⁰⁷ BGBl., 1972, I, S. 1305 f.

³⁰⁸ BVerfGE 97, 198, 215. NVwZ, 1998, S. 495 (496).

³⁰⁹ BVerfGE 97, 198, 225.

³¹⁰ Br-Drs. 546/07 vom 10.8.2007, S. 2; Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 1.

³¹¹ Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 1; Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze.

³¹² Br-Drs. 546/07 vom 10.8.2007; Bt-Drs. 16/6297 vom 4.9.2007, S. 9.

Wie wenig die auf die vormalige sonderpolizeiliche Funktion des BGS abstellende Geprägeformel trägt, ist noch deutlicher beim Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei³¹³ hervorgetreten. Mit der Umbenennung sollte auch eine von den Bediensteten und Berufsvertretungen gewünschte zeit- und aufgabengerechte Namensgebung erreicht werden, da der überkommene Name weder gegenüber den Bürgern noch den Partnerorganisationen im Ausland zu vermitteln war. Aus der Begründung der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass das Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben schwerlich zu begründen war.³¹⁴ So beschrieb die Bundesregierung die Aufgabenvielfalt des Bundesgrenzschutzes, die Grenzschutz, Bahnpolizei, auf 14 Großflughäfen Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, Schutz von Verfassungsorganen, Verfolgung von Straftaten und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, Mitwirkung an polizeilichen Aufgaben im Ausland, Schutz deutscher diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland und von Auslandsstationen der Deutschen Lufthansa, Unterstützung des BKA bei Wahrnehmung von Aufgaben des Personenschutzes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik, Erfüllung von Aufgaben in Nord- und Ostsee einschließlich des Umweltschutzes und Unterstützung der Polizeien der Länder bei Großeinsätzen sowie Katastrophen und besonderen Unglücksfällen umfasst.³¹⁵ Deutlicher konnte eine **Vernetzung** mit anderen Sicherheitsorganisationen nicht zum Ausdruck gebracht werden. Im Widerspruch dazu stand die Stellungnahme des Bundesrates, in der betont wird, dass „bei der Namensgebung (...) nicht der Eindruck erweckt werden [darf, d. Verf.], dass es sich beim Bundesgrenzschutz um eine Polizeibehörde mit einem umfassenden Aufgabenreich handelt“³¹⁶ und die Umbenennung nicht dazu führen dürfe, „die Kompetenzen des Bundesgrenzschutzes zu Lasten der Polizeibehörden der Länder kontinuierlich auszweiten und weitere Schritte in Richtung einer Neuorganisation der Sicherheitsarchitektur in Deutschland zu Lasten der Länder zu unternehmen.“³¹⁷

Noch deutlicher positionierten sich die Länder Bayern, Hamburg und Hessen in einem gemeinsamen Antrag, die Umbenennung abzulehnen, da „(...) [bei, d. Verf.] der Namensgebung (...) nicht der Eindruck erweckt werden [darf, d. Verf.], dass es sich beim Bundesgrenzschutz um eine Polizeibehörde des Bundes mit einem umfassenden Aufgabenbereich handelt.“³¹⁸ In eine ähnliche Richtung wiesen die zu Protokoll gegebenen Erklärungen der Länder Baden-Württemberg³¹⁹ und Rheinland-Pfalz.³²⁰ Das

³¹³ BGBl. 2005, I, S. 1818.

³¹⁴ Bt-Drs. 15/5217 vom 7.4.2005, S. 26.

³¹⁵ Vgl. Bt-Drs. 15/5217 vom 7.4.2005, S. 26.

³¹⁶ Br-Drs. 87/3/05 vom 18.3.2005; vgl. Bt-Drs. 15/5217 vom 7.4.2005, S. 34.

³¹⁷ Vgl. Bt-Drs. 15/5217 vom 7.4.2005, S. 34.

³¹⁸ Vgl. Br-Drs. 87/3/05 vom 18.3.2005, TOP 28 der 809. Sitzung des Bundesrates vom 18. März 2005, S. 2, 34.

³¹⁹ Bundesrat, Stenografischer Bericht, 809. Sitzung vom 18.3.2005, Plenarprotokoll 809, S. 117.

³²⁰ Bundesrat, Stenografischer Bericht, 809. Sitzung vom 18.3.2005, Plenarprotokoll 809, S. 118.

Land Baden-Württemberg lehnte den Gesetzentwurf mit der Begründung ab, dass „(...) [gerade, d. Verf.] in Sicherheitsfragen (...) föderale und dezentrale Strukturen mit ihren kurzen Reaktionszeiten auf Grund von Orts- und Personenkenntnissen zentralistischen Strukturen weit überlegen sind. Sie gewähren einen ungleich höheren Sicherheits-Output. Worauf es ankommt, ist eine **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] vorhandener, nicht die Schaffung neuer und unübersichtlicher Strukturen.“³²¹ Das Land Rheinland-Pfalz beschränkte sich auf die schon an anderer Stelle mehrmals behauptete Feststellung, dass „(...) [die, d. Verf.] bereits erfolgte Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz in Verbindung mit der vorgeschlagenen Umbenennung (...) geeignet [ist, d. Verf.], die polizeilichen Konturen weiter zu Lasten der Länder zu verschieben. Das Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis wird nicht mehr deutlich.“³²² Irritierend wirkte hierbei, dass die verfassungspolitischen Vorbehalte stärker wirkten als die in der veränderten Gesetzgebung bereits vollzogene Vernetzung der Bundespolizei mit anderen Sicherheitsorganisationen und letztlich zu deren Gunsten.

In der Kommentierung zum Grundgesetz wird die Aufgabenübertragung an die Bundespolizei hingegen weitgehend unkritisch gesehen.³²³ Auch in der Politik und in der überwiegenden Fachliteratur wird die Aufgabenerweiterung der Bundespolizei als notwendiger Schritt zur Optimierung der Sicherheitsgewährleistung akzeptiert. Lediglich MÖSTL meint, dass die Umbenennung in Bundespolizei der Entscheidung des BVerfG „Hohn spottete.“³²⁴

Bereits bei den Beratungen im Bundestag zum BGS-Gesetz von 1994 erklärte der ansonsten polizeikritische FDP-Abgeordnete Burkhard HIRSCH: „Der Bundesgrenzschutz ist auf dem Weg zur normalen Polizei des Bundes nahezu am Ziel angelangt. Er ist eine notwendige Verstärkung der Polizei der Länder, ohne die gerade die kleinen Bundesländer ihre Sicherheitsprobleme nicht mehr lösen können. Das gilt auch für die neuen Bundesländer und für Aufgaben, die früher unzweifelhaft Landessache waren. (...) Zur föderalen Polizei gehört mehr Zusammenarbeit und mehr Koordination in der Ausbildung, bei der Einsatztaktik, bei gemeinsamen Übungen und Einsätzen und natürlich im Polizeirecht selbst.“³²⁵

Im Bericht des Innenausschusses zum Gesetzentwurf wurde festgestellt: „Das Gesetz dient (...) vor allem dem gesamtstaatlichen Anliegen, die innere Sicherheit zu stärken. Dabei stehen zwei sicherheitspolitische Ziele im Vordergrund. Zum einen geht es um die unmittelbare Entlastung der Landespolizei, die dadurch zusätzliche Kräfte

³²¹ Bundesrat, Stenografischer Bericht, 809. Sitzung vom 18.3.2005, Plenarprotokoll 809, S. 118.

³²² Bundesrat, Stenographischer Bericht, 809. Sitzung vom 18.3.2005, Plenarprotokoll 809, S. 118.

³²³ Statt vieler: Vgl. Jarass/Pieroth, 2014, Rn. 4 zu Art. 87.

³²⁴ Vgl. Möstl, 2008, S. 323.

³²⁵ Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 229. Sitzung vom 20.5.1994, Plenarprotokoll 12/229, S. 19954.

in anderen Schwerpunktbereichen einsetzen kann. (...) Zum anderen muß der Bundesgrenzschutz auch künftig in der Lage bleiben, die ihm zugeordnete verbandspolizeiliche Unterstützungsfunktion für die Länder nach dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten ‚Programm für die innere Sicherheit‘ wahrzunehmen.³²⁶ Und in Hinblick auf die neu übernommenen Funktionen wird ergänzt: „Ohne diese Weiterentwicklung wäre der Bundesgrenzschutz weiterhin hauptsächlich auf seine Funktion als Verbandspolizei beschränkt und damit angesichts der zunehmend schwierigeren Personalsituation, die sich durch die in den Ländern verfolgte Aufwertung des polizeilichen Einzeldienstes weiter verschärfen würde, kaum [noch, d. Verf.] lebensfähig.“³²⁷

Der CDU-Abgeordnete Joachim CLEMENS monierte bei der Beratung zum Bundesgrenzschutzgesetz im Bundestag zu Recht die widersprüchliche Haltung der Länder. „Auf der einen Seite nimmt man die tatkräftige Unterstützung der Verbandseinheiten des BGS gerne in Anspruch. Auf der anderen Seite mäkelte man bei jeder kleinsten Gelegenheit an den Kompetenzen des Bundes herum. Das paßt nicht zueinander. Das paßt auch nicht zu unserem föderativen System, dass nun einmal davon lebt, daß Bund und Länder geben und nehmen.“³²⁸

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bund in der Inneren Sicherheit angesichts der Polizeihoheit der Länder „weder eine Restgröße noch ein Getriebener“ ist.³²⁹ Da die Länder aus Finanzgründen bereitwillig Aufgaben an den Bund abtreten und dieser trotz Beteiligungsrechte der Länder die Außenrepräsentanz im europäischen Sicherheitsverbund darstellt, ist er eine prägende Kraft im nationalen föderalen Sicherheitsverbund.³³⁰ Auch BEHR geht davon aus, dass durch zunehmende Zuständigkeitsweiterungen und Kooperationen mit den Polizeien der Länder Zuständigkeitsfragen, aber auch die Bedeutung der Länderhoheit immer mehr in den Hintergrund treten, wobei er jedoch ohne nähere Begründung die Gefahr der Aushöhlung des föderativen Prinzips der Polizeihoheit der Bundesländer sieht.³³¹ KUSCHEWITZ sieht sich zu der lapidaren Feststellung veranlasst, dass „die Bundespolizei (...) einen Status als „Vollpolizei“ angenommen [hat, d. Verf.]“.³³²

Die **Vernetzung** der Polizeien im Bund-/Länderverhältnis hatte neben der Synergienbildung im Sicherheitsbereich eine weitere bisher wenig beachtete Kollateralfolge: Sie löste die Bundespolizei aus dem engen spezialpolizeilichen Korsett einer Grenz-

³²⁶ Vgl. Bt-Drs. 12/1537 vom 12.11.1991, S. 10. Vgl. Bt-Drs. 12/2374 vom 6.4.1992, S. 27.

³²⁷ Vgl. Bt-Drs. 12/1537 vom 12.11.1991, S. 10. Vgl. Bt-Drs. 12/2374 vom 6.4.1992, S. 27.

³²⁸ Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 236. Sitzung vom 24.6.1994, Plenarprotokoll 12/236, S. 20710.

³²⁹ Vgl. Lange, 2006, S. 239.

³³⁰ Vgl. Lange, in: Gusy/Lange, 2012, S. 113.

³³¹ Vgl. Behr, 2006, S. 57.

³³² Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 29 f.; AKIS, 2006, S. 21.

polizei und sicherte ihre Legitimität und ihre Existenz durch Erweiterung des ursprünglichen Aufgabenplafonds durch Übernahme neuer Aufgaben entweder als gesetzliche Folge oder eben durch Vernetzung mit anderen Behörden.³³³

Die weitere Absicht für den Ausbau der Bundespolizei ist in dem bereits erwähnten Beitrag des ehemaligen Bundesinnenministers DE MAIZIÈRE mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ dokumentiert: „Unser Staat muss auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden als bisher. Um Deutschland, aber auch Europa krisenfest zu machen, sind Neuordnungen erforderlich. (...) Ein starker Staat setzt in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund voraus. (...) Wir brauchen wirksamere polizeiliche Fahndungsmaßnahmen in unserem Land. Die derzeitige geographische Bindung der Schleierfahndung der Bundespolizei an den 30-Kilometer-Grenzraum wird der grenzüberschreitenden Kriminalität im 21. Jahrhundert nicht mehr gerecht. Die Bundespolizei braucht die Möglichkeit, ihre Fahndungsmaßnahmen stärker an den Hauptverkehrswegen zu orientieren und auch bundesweit durchzuführen. Zudem muss die Bundespolizei neben den Polizeien der Länder eine zentrale Verfolgungs- und Ermittlungszuständigkeit zur konsequenten Feststellung unerlaubter Aufenthalte in Deutschland erhalten. Die Bundespolizei soll schrittweise zu einer echten Bundes-Polizei werden.“³³⁴

In dem Beitrag des ehemaligen Innenministers DE MAIZIÈRE sind neben der Weiterentwicklung der Bundespolizei aber auch andere Vorschläge zur Stärkung der Rolle des Bundes aufgenommen, die eine Tendenz zur Zentralisierung erkennen lassen (siehe Teil A, Abschnitt III): „(...) Der Föderalismus stärkt den Staat und schafft die erforderliche Nähe für regionale Angelegenheiten. Die Sicherheit im Bund muss aber auch vom Bund zu steuern sein. Die örtliche Polizeiverantwortung kann in der Fläche sachgerecht nur bei den Ländern liegen. Aber dort, wo Bund und Länder in Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten, braucht der Bund eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden. Die bisherigen Befugnisse für das Bundeskriminalamt sind zu eng gefasst. Wir brauchen einheitliche Regeln und eine bessere Koordinierung, zum Beispiel bei der Kontrolle von Gefährdern. Hier ist sogar an ein Initiativrecht für die Sicherheitsbehörden gegenüber anderen Behörden zu denken, zum Beispiel bei der Antragstellung für eine Abschiebehaft. Beim Verfassungsschutz sollten wir diskutieren, die gesamte Aufgabe in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Die Arbeit beim Verfassungsschutz ist letztlich allein auf gesamtstaatliche Schutzgüter bezogen. Kein Gegner der Verfassung strebt die Beseitigung der Verfassung in nur einem Bundesland an. (...) Wir haben in unserem Land

³³³ Vgl. Schütte-Bestek, 2015, S. 22 f.

³³⁴ de Maizièrè, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

nach wie vor zu unterschiedlichen Strukturen für den Umgang mit einem Katastrophenfall. Auch hier schlage ich eine gebündelte Organisation mit mehr Zuständigkeiten für den Bund vor.³³⁵

2. Weitere sonderpolizeiliche Zuständigkeiten des Bundes

Neben den Nachrichtendiensten des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst) und der Länder sind in der deutschen Sicherheitsarchitektur weitere Akteure auf Ebene des Bundes eingebunden.

a) Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt ist eine wesentliche Sicherheitsbehörde des Bundes, die als eine Kernbehörde der Inneren Sicherheit bezeichnet werden kann.

Es hat einen Personalbestand von ca. 5.300 Mitarbeitern (davon ca. 2.780 im Polizeivollzugsdienst) und ist an den drei Standorten (Wiesbaden, Berlin-Treptow, Meckenheim) disloziert.³³⁶ Es untersteht organisatorisch dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat.

Rechtsgrundlage für das Bundeskriminalamt ist das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)³³⁷, welches der Gesetzgeber neu gefasst hat.³³⁸ Die wesentlichen Aufgaben des Bundeskriminalamtes können in zwei Handlungsfelder unterteilt werden. Hauptsächlich ist das BKA eine Zentralstelle für die Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten auf nationaler und internationaler Ebene und in bestimmten – herausragenden und eng begrenzten – (Ausnahme-)Fällen auch Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörde.³³⁹ Die Zuständigkeit des BKA zur Strafverfolgung ist verfassungs- und einfachgesetzlich begrenzt.

Konkret unterstützt das Bundeskriminalamt nach § 2 Abs. 1 BKAG „als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung.“³⁴⁰ Neben der Zentralstellenfunktion und dem Nationalen Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – In-

³³⁵ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

³³⁶ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 14.

³³⁷ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I S. 400).

³³⁸ BGBl. 2017, I, S. 1354.

³³⁹ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 14.

³⁴⁰ BGBl. 2017, Teil I vom 8.6.2017, S. 1354 (1356).

terpol) ist das Bundeskriminalamt auch für die Strafverfolgung in bestimmten, herausragenden Ermittlungsverfahren zuständig, z. B. nimmt das BKA die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung als originäre Ermittlungszuständigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG „in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen, Betäubungsmitteln, neuen psychoaktiven Stoffen oder Arzneimitteln und der international organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern (...)“³⁴¹, wahr.

Weiterhin ist das BKA für die Strafverfolgung bei bestimmten Straftaten gegen den Bundespräsidenten oder die Mitglieder der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesverfassungsgerichtes oder der Gäste der Verfassungsorgane des Bundes zuständig. Eine weitere Zuständigkeit der Strafverfolgung ergibt sich für international organisierte Straftaten im Zusammenhang mit bestimmten Fällen des internationalen Terrorismus nach den §§ 129a, 129b StGB, soweit es sich um eine Auslandstat handelt und ein Gerichtsstand noch nicht feststeht (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 BKAG) sowie bei ausgewählten Delikten des Strafgesetzbuches (§ 4 Abs. 1 Nr. 5, Nr. 6 BKAG).³⁴² Dem BKA obliegt weiterhin die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (§ 5 BKAG) in bestimmten Fällen der Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane und der Leitung des Bundeskriminalamtes (§ 6 BKAG) sowie der Zeugenschutz (§ 7 BKAG).³⁴³

Eine wesentliche Stärkung erfuhr das Bundeskriminalamt in den 1990er Jahren durch die Wiedervereinigung und den voranschreitenden europäischen Einigungsprozess, durch die dem BKA die Funktion einer „nationalen Koordinierungsstelle“³⁴⁴ zugewiesen wurde.³⁴⁵ Im europäischen und internationalen Sicherheitsverbund entwickelte sich das BKA zu einer bedeutsamen Sicherheitsbehörde und Ansprechpartner für EUROPOL, Interpol, dem European Expert Network on Terrorism Issues (EENeT) und als nationale Zentralstelle (SIRENE) für das Schengener Informationssystem SIS. Ferner arbeitet es mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum, dem Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum, dem Nationalen Cyber-Abwehrzentrum und dem Gemeinsamen Internetzentrum zusammen. Das BKA unterhält ein weltweites Netz von Verbindungsbeamten an 53 Standorten in 50 Staaten.³⁴⁶ LANGE/FREVEL stellen u. a. zu der Entwicklung des Bundeskriminalam-

³⁴¹ BGBl. 2017, Teil I vom 8.6.2017, S. 1354 (1357).

³⁴² BGBl. 2017, Teil I vom 8.6.2017, S. 1354 (1357).

³⁴³ BGBl. 2017, Teil I vom 8.6.2017, S. 1354 (1358).

³⁴⁴ Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 119.

³⁴⁵ Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 153.

³⁴⁶ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 92.

tes fest, dass das BKA „eine weit über das verfassungspolitisch definierte Ziel (Polizeihoheit bei den Ländern, koordinierende und polizeiliche Spezialaufgaben beim Bund) hinausgehende polizeiliche Bedeutung erlangt [hat, d. Verf.]“³⁴⁷

b) Polizei des Deutschen Bundestages

Eine weitere sonderpolizeiliche Zuständigkeit des Bundes besteht in der Polizei des Deutschen Bundestages als „kleinste deutsche Polizeiorganisation“ und „Hauspolizei“³⁴⁸ des Bundestages. Es handelt sich um die einzige Exemption von der Polizeigewalt der Länder. Die Legitimation der Ausübung der Polizeigewalt durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz (Art. 40 Abs. 2 GG).³⁴⁹ Ein gesetzlicher Befugnis-katalog fehlt. Vielmehr sind die Aufgaben und Befugnisse der Polizei beim Deutschen Bundestag in einer Dienst-anweisung geregelt, was in rechtsstaatlicher Hinsicht nicht unbedenklich ist.³⁵⁰ Die Organisation umfasst rund 100 Polizeibeamtinnen und -beamten, die sich überwiegend aus abgestellten Polizeibeamten des Bundes und der Länder zusammensetzt.³⁵¹

c) Bundeszollverwaltung

Die Bundeszollverwaltung ist dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt und eine Organisationseinheit der Bundesfinanzverwaltung. Die verfassungsrechtliche Legitimation der Bundesfinanzverwaltung und der Bundeszollverwaltung ergibt sich aus Art. 108 Abs. 1 Grundgesetz. Die Bundesfinanzverwaltung verwaltet Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige motorisierte Verkehrsmittel und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Union.³⁵² Mit der Neuorganisation der Bundeszollverwaltung³⁵³ ist eine neu eingerichtete Generalzolldirektion mit Sitz in Bonn für neun Direktionen zuständig. Bei der Zollverwaltung sind rund 39.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.³⁵⁴

Die konkreten Aufgaben der Zollverwaltung ergeben sich aus dem Zollverwaltungsgesetz.³⁵⁵ Aufgaben der Zollverwaltung sind nach § 1 ZollVG die zollamtliche Überwachung des Verkehrs mit Waren über die Grenze des Zollgebietes der Europäischen Gemeinschaften oder die Überwachung des Bargeldverkehrs. Fachlich ist der Zoll

³⁴⁷ Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 120; vgl. auch Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 117.

³⁴⁸ Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 124.

³⁴⁹ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 18.

³⁵⁰ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 143; vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 124; vgl. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2015, S. 228.

³⁵¹ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 143.

³⁵² Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 20.

³⁵³ BGBl. 2015, I, S. 2178.

³⁵⁴ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, S. 20.

³⁵⁵ Zollverwaltungsgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2125; 1993 I, S. 2493), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.6.2017 (BGBl. I, S. 1822) geändert worden ist.

neben der Prüfung der Einhaltung der Steuern und Abgaben unter anderem auch mit der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ für die Bekämpfung der Schwarzarbeit im gesamten Bundesgebiet zuständig.³⁵⁶ Der Zoll leistet mit der Warenkontrolle weiterhin einen Beitrag bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Der Bundeszollverwaltung obliegt eine originäre Ermittlungszuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz bei Steuerstraftaten. Eine Besonderheit bildet das Zollkriminalamt mit Sitz in Köln, welches für die Bekämpfung der mittleren, schweren und organisierten Zollkriminalität zuständig ist. Als vormalige Mittelbehörde ist es nunmehr als Direktion Teil der Grenzzolldirektion.

Die konkreten Befugnisse der Bediensteten der Zollverwaltung ergeben sich aus dem ZollVG. Nach § 12b ZollVG haben „(...) die Behörden des Zollfahndungsdienstes und ihre Beamten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 5 ZollVG [international organisierte Geldwäsche d. Verf.] dieselben Rechte und Pflichten wie die Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach den Vorschriften der Strafprozessordnung; ihre Beamten sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.“³⁵⁷ Das Zollverwaltungsgesetz enthält mit § 12 c ZollVG eine Öffnungsklausel, wonach das BMF Beamte der Bundespolizei mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Zollverwaltung im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat beauftragen kann. Die gleiche Öffnungsklausel³⁵⁸ besteht für die Polizeien der Länder Bayern und Hamburg, soweit das Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes im Sinne von § 2 Abs. 1 BPolG mit eigenen Kräften wahrnimmt.

Der Zoll unterhält – ebenfalls wie das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei – 16 Verbindungsbeamte des Zollkriminalamtes an 16 Standorten im Ausland.³⁵⁹

C) Vernetzung als Element der Sicherheitsgewährleistung

I. Das Dilemma der Sicherheitsverwaltung – Hierarchie versus Vernetzung

Die Sicherheitsverwaltung ist zunehmend mit dem Dilemma konfrontiert, dass sie sich angesichts der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben immer mehr spezialisieren muss, andererseits nach Wegen suchen muss, um die Fliehkräfte zu bändigen und um gleichzeitig neue Modelle zu entwickeln, um den zunehmend diversifizierteren Staatsaufgaben mit effizienten Problemlösungen zu begegnen.

³⁵⁶ Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, S. 123.

³⁵⁷ Zollverwaltungsgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2125; 1993 I, S. 2493), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.6.2017 (BGBl. I, S. 1822) geändert worden ist.

³⁵⁸ Vgl. Müller, in: Möllers, 2018, S. 2687.

³⁵⁹ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 93.

Ungeachtet der Vielzahl der zwischenzeitlich entstandenen Mischformen herrschen in modernen Verwaltungen zwei höchst unterschiedliche Steuerungsformen vor. Zum einen die hierarchische Gliederung mit klarer Über- und Unterordnung und eindeutigen Weisungsrechten, zum anderen Netzwerke und andere Formen der informalen Kooperation als Zusammenarbeit unter gleichberechtigten Akteuren.

Die Steuerung durch Hierarchien stößt zunehmend an Grenzen³⁶⁰, weil „(...) [der, d. Verf.] Staat traditioneller Prägung (...) durch einen starken Eigenvollzug (...) gekennzeichnet [ist, d. Verf.]. Ressourcenknappheit, exogene Entwicklungen und die zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Prozesse lassen diesen hierarchischen Staat an die Grenze seiner Problemlösungsfähigkeit gelangen. Hinzu kommen Steuerungs- und Legitimationsprobleme, die mit dem traditionellen Instrumentarium nicht mehr gelöst werden können.“³⁶¹

Weitere Ursachen für die Grenzen der Steuerung in Hierarchien sind nach der so genannten Principal-Agent-Theorie³⁶² die Informationsasymmetrie und Interessendivergenzen zwischen den beteiligten Akteuren.³⁶³ Die Prinzipal-Agent-Theorie analysiert nach MEFFERT/BRUHN/HADWICH „die Auftragsbeziehungen zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent). Sie geht von einem Informationsdefizit des Prinzipals unter der Annahme einer begrenzten Kontrollierbarkeit des Agenten aus (...) Dem Agenten entstehen daher Handlungsspielräume, die bei Eigennutz maximierendem Verhalten die Möglichkeit des Missbrauchs bieten. Ziel der Principal-Agent-Theorie ist es, institutionelle Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass der Agent im Interesse des Prinzipals handelt (...).“³⁶⁴ Aus diesem Befund schließt der Verfasser die Entwicklung zum kooperativen Staat bzw. zum Steuerungs- oder Netzwerkstaat, der unter anderem unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure versucht, diesem Dilemma zu entkommen, sodass sich „(...) [dauerhafte, d. Verf.] Kooperationsarrangements (...) als Netzwerke [etablieren, d. Verf.].“³⁶⁵

Für die Wahl der richtigen Steuerungsform – Hierarchie oder Netzwerk – ist neben der Beachtung zwingender rechtlicher Vorgaben das Credo moderner Verwaltung entscheidend: Qualitative Erfüllung der Aufgaben unter Beachtung des Gemeinwohls und unter weitgehender Schonung der Ressourcen.

Zwischen der Steuerung nach den Gesetzen des Marktes, den Erfordernissen der Hierarchie und der Berücksichtigung des verwaltungstechnischen Vorteils hat sich in der

³⁶⁰ Vgl. Benz, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2005, S. 19.

³⁶¹ Stienen, 2011, S. 36 f.

³⁶² Die so genannte Principal-Agent-Theorie ist ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften, unterdessen aber auch in den Sozialwissenschaften beheimatet.

³⁶³ Vgl. Benz, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2005, S. 19.

³⁶⁴ Meffert/Bruhn/Hadwich, 2012, S. 58.

³⁶⁵ Stienen, 2011, S. 36 f.

neueren Verwaltungsgeschichte als hybride Koordinierungsform das Netzwerk eingelagert. Zunehmende Bedeutung haben Netzwerke insbesondere im Risikoverwaltungsrecht, denn wegen der dortigen Risiken und der damit verbundenen Instabilitäten ist ein ausschließlicher Risikoausschluss der öffentlichen Hand nicht mehr möglich.³⁶⁶ Es kommt zwar nicht zu einer Verantwortungskoope­ration zwischen öffentlicher und privater Hand, aber zu einer Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft.³⁶⁷ „Faktisch stellt die Netzwerkorganisation, die ein erhebliches Maß an Flexibilität aufweisen soll, *das* Gegenmodell zu vertikal tief integrierten und/oder breit diversifizierten Unternehmungen dar.“³⁶⁸

Netzwerke sind wegen der Anzahl der beteiligten Kooperationspartner und den damit verbundenen Kommunikations- und Abstimmungsprozessen wesentlich aufwändiger als etablierte Hierarchien und nur bei festgestellten Dysfunktionen der Hierarchie oder bei Begründung eines zusätzlichen Nutzens oder eines echten Mehrwertes zu rechtfertigen. Ist das öffentliche Interesse und die Verwaltungstätigkeit durch Gesetze und Richtlinien hinreichend bestimmt, bedarf es grundsätzlich keiner Netzwerke.³⁶⁹ Andererseits darf nicht verkannt werden, dass die horizontale und vertikale Verflechtung im Mehrebenensystem spezifisches administratives Wissen und dadurch eine Deutungshoheit generiert, die nicht ohne Einfluss auf den politischen Prozess ist.³⁷⁰

Im Übrigen ist noch nicht untersucht, inwieweit bei Mischformen in der Hierarchie eingebundene Netzwerke in der Lage sind, Hierarchien aufzulösen oder zu unterwandern. Ein evolutionärer Umbruch sind sie schon deswegen nicht, weil auch Netzwerke nicht auf hierarchische Elemente in innerorganisationalen Beziehungen verzichten.³⁷¹

II. Vernetzte Sicherheit, Sicherheitsnetzwerke, Vernetzung – eine terminologische Flurbereinigung

Vernetzung und deren sprachliche Derivate haben zwar in der Sicherheitspolitik Hochkonjunktur, drohen wegen der Redundanz des Gebrauches aber zum Schlag- oder Modewort zu verkommen. In der Politik und den Medien sind zum Beispiel folgende Ausführungen zu finden: „Erfolge durch das Konzept der vernetzten Sicherheit“³⁷², „Bei allem was wir im Bereich Sicherheitspolitik bereits in die Wege geleitet

³⁶⁶ Vgl. Pitschas, in: Sommermann/Ziekow, 2002, S 236.

³⁶⁷ Vgl. Pitschas, in: Sommermann/Ziekow, 2002, S 238.

³⁶⁸ Sydow, 2010, S. 1.

³⁶⁹ Vgl. Brun/Mastronardi/Schedler, 2005, S. 56.

³⁷⁰ Vgl. Lanfer/Lange/Petersen, in: Gerhol/Schiller, 2012, S. 147.

³⁷¹ Vgl. Sydow, 2010, S. 1.

³⁷² In: Internet-Abfrage am 4.5.2019 um 5:10 Uhr unter:
https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38382101_kw13_pa_zivile_krisenpraevention/208184.

haben, müssen sich die Sicherheitsbehörden noch stärker vernetzen – national wie international³⁷³

Die verbindliche inhaltliche Ausdeutung verhält sich trotz ständiger Anwendung in der sicherheitspolitischen Diskussion umgekehrt proportional zur Häufigkeit im politischen Schlagabtausch. Auch wenn der Begriff der vernetzten Sicherheit ubiquitär im gesamten Bereich der Sicherheitsgewährleistung gebraucht wird, bedarf er der Differenzierung, denn unter seinen Anhängern und Widersachern besteht noch nicht einmal Klarheit, ob es sich um eine Handlungsanweisung, eine Strategieumsetzung, ein Problemlösungskonzept, eine politikwissenschaftliche Begrifflichkeit, ein sicherheitspolitisches Allheilmittel, eine Denkkategorie oder lediglich um ein ideologisch aufgeladenes Argumentationsmuster handelt. Zum einen wird der Begriff technisch, zum anderen umgangssprachlich, metaphorisch oder wissenschaftlich gebraucht, mal wird er weit, mal eng ausgelegt.

ALAMIR begreift vernetzte Sicherheit sowohl als normatives Konzept als auch als praktisches Leitmotiv und Sammelbegriff für verschiedene Formate und Verfahren der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik³⁷⁴, ohne dass diese Feststellung zur Schärfung des Begriffs beiträgt. Gleichwohl bereichert die Autorin die Diskussion durch den Versuch, vier Merkmale für das Konstrukt herauszuarbeiten. Diese sind ein übergreifendes und systemisches Lage- und Problemverständnis, ein ganzheitlicher Denkansatz, die organisationsübergreifende Entscheidungsfindung und die gemeinsame Fortschrittskontrolle und Wirkungsmessung.³⁷⁵ Wesentliche Voraussetzungen für den Wirkungsgrad sind dabei ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz und ein systematisches Übergabemanagement bei Personalwechsel.³⁷⁶

Unter rechtsdogmatischer Perspektive ist es bedeutsam, ob lediglich eine allgemeine Zustandsbeschreibung ohne rechtliche Wirkung gemeint ist oder ob Vernetzung bereits in der Verwaltungsorganisation einen so hohen Verbindlichkeitsgrad erreicht hat, dass sie einer rechtlichen Einordnung bedarf. Dabei besteht die Schwierigkeit darin, dass die Rechtswissenschaft den Netzwerkbegriff aus anderen Wissenschaftsdisziplinen importierte, wobei nicht sicher ist, welcher Disziplin der Begriff am ehesten zuzuordnen wäre. Vermutlich sind gleichermaßen die Sozialwissenschaften, die Politikwissenschaften, die Kommunikationswissenschaften, die Managementwissenschaften und die Betriebswirtschaftslehre als Geburtshelfer beteiligt. SCHÖNDORF-HAUBOLD stellt unter der Überschrift „Der Begriff des Netzwerks – Metapher ohne rechtlichen Gehalt“ kurz und bündig fest, dass es sich bei einem Netzwerk um keinen

³⁷³ Oppermann, in: FAZ vom 19.10.2016, S. 8.

³⁷⁴ Vgl. Alamir, 2015, S. 13.

³⁷⁵ Vgl. Alamir, 2015, S. 27.

³⁷⁶ Vgl. Alamir, 2015, S. 29.

Rechtsbegriff handelt und dass der Begriff lediglich der Beschreibung von Phänomenen in der Rechtswirklichkeit dient und somit allenfalls „Vermittlungs- oder Leitbildcharakter“ hat.³⁷⁷ Mithin ist ein Netzwerk zwar noch kein rechtsförmiges Instrument, aber es bestimmt in zunehmendem Maße die Ausübung von Hoheitsgewalt.³⁷⁸

Ein verbindlicher Aussagegehalt oder eine einheitliche Definition existieren nicht, obwohl sich die verschiedenen Ansätze ähneln und im Wesentlichen den ganzheitlichen Ansatz für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit betonen und die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen fordern.³⁷⁹

Bei einem Netzwerk handelt es sich offensichtlich um einen Koordinationsmechanismus, in dem mehrere autonome und gleichberechtigte Akteure dauerhaft in sowohl informalen als auch formalen Strukturen durch Austausch von Informationen auf der Grundlage wechselseitigen Vertrauens und Einsicht in bestehende Interdependenz zusammenarbeiten.³⁸⁰ Besondere Merkmale sind die Selbstorganisation und mögliche Vermeidung hierarchischer Regelungen.³⁸¹ Netzwerkstrukturen „(...) sind gekennzeichnet durch Merkmale wie:

- eine polyzentrische Grundstruktur, die Interaktion staatlicher und privater Akteure oder eine offene Partizipationsstruktur,
- die Überlagerung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, von Kooperation und Hierarchie und von hoheitlichem und privatem Handeln sowie dem Zusammenwirken formeller und informeller Handlungsformen,
- Offenheit mit Blick darauf, ob Netzwerke als Ausdruck intendierter Steuerung oder evolutiver Entwicklung anzusehen sind.“³⁸²

SCHÖNDORF-HAUBOLD fasst zusammen: „Die Zusammenarbeit in Netzwerken geht über punktuelle bilaterale Kooperationsverfahren wie die Amtshilfe hinaus, bleibt aber – bewusst – hinter einer organisationsrechtlichen Eingliederung der Beteiligten in eine übergreifende Behörde zurück. Die Akteure behalten ihre für die Interaktion notwendige Eigenständigkeit; ihre jeweiligen Beiträge beruhen auf Freiwilligkeit. (...) Grundsätzlich sind Netzwerke nicht auf Behörden als Akteure beschränkt. (...) Die *Ziele und Funktionen* von Netzwerken lassen sich weniger rechtlich als verwaltungs- und sozialwissenschaftlich erfassen: Im Sicherheitsrecht geht es in erster Linie darum den gemeinsamen Zugriff auf Informationen zu ermöglichen,

³⁷⁷ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 151.

³⁷⁸ Vgl. Goldmann, in: Boysen et al., 2007, S. 226.

³⁷⁹ Vgl. Wittkowsky, 2012, S. 2.

³⁸⁰ Vgl. Große Hüttmann/Siegl, in: Scheller/Schmid, 2008, S. 170.

³⁸¹ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

³⁸² Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

spezielles Sachwissen und Handlungsressourcen verfügbar zu machen. Neben der Informationskooperation tritt zunehmend eine operative Komponente, wenn sich die Vernetzung der Behörden zu gemeinsamem Handeln verdichtet.“³⁸³

Netzwerke ermöglichen insofern Beziehungen in oftmals heterarchischen Kooperationsformen und sollen die gesellschaftlichen, politischen oder rechtlichen Grenzen überwinden, um gemeinsame Ziele und Interessen zu erreichen.³⁸⁴ Netzwerke können einfachgesetzlich durch Vertrag, eine besondere Vereinbarung oder auf Grundlage anderer Rechtsinstitute wie z. B. Amtshilfe, aber auch informell oder durch sonstige Organisationsakte eingerichtet werden. Als kleinste Schnittmenge lässt sich allenfalls feststellen, dass unterschiedliche Institutionen ihre Ressourcen abstimmen, bündeln und/oder arbeitsteilig mit dem Ziele einer Konfliktlösung einsetzen.³⁸⁵ Gemeinsame Merkmale von Vernetzung sind mehrere Akteure, Hybridität, Flexibilität, Innovationsbereitschaft und Dezentralisation. Grundsätzlich dient Vernetzung der „Verbesserung der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Differenzierung mit dem Ziel wechselseitiger Optimierung bei Anerkennung der Notwendigkeit prinzipieller Trennung der Institutionen“.³⁸⁶ Bereits zwei Akteure reichen aus, um Vernetzung zu rechtfertigen.³⁸⁷

Andere Ansätze gehen davon aus, dass es sich bei Netzwerken um eine Konfiguration von Akteuren handelt, die in einer interdependenten Beziehung stehen und nicht an formale System- und Organisationsgrenzen gebunden sind. Sie konstituieren sich durch dauerhafte Interaktion, wobei keiner der Akteure der alleinige Kontrolleur über die Abläufe ist, da alle Beteiligten in unterschiedlicher Form aufeinander angewiesen sind und kooperieren müssen.³⁸⁸ Häufig wird Vernetzung mit Kooperation gleichgesetzt. VOSSKUHLE erkennt den Begriff „Kooperationalisierung“ als eine Strategie der Verwaltungsrechtsreform und versteht darunter alle Formen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft.³⁸⁹

Zusammenfassend ergibt sich der Befund, dass der Terminus Vernetzung ähnlich wie der Begriff der Verwaltung eine doppelte Bedeutung hat. Er bezeichnet zum einen als Substantivierung zum Verb „vernetzen“ den Prozess, zum anderen das Ergebnis oder Produkt des Prozesses, nämlich die Vernetzung, die sich als Netzwerk präsentieren kann, aber nicht muss. Auch wenn Vernetzung durch das Merkmal offener Erscheinungsformen bestimmt ist und sich dadurch übergreifenden Definitionsansätzen entzieht, soll in dieser Analyse Vernetzung und Netzwerk synonym verwendet und wie folgt definiert werden:

³⁸³ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen, et al., 2007, S. 152.

³⁸⁴ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 152.

³⁸⁵ Vgl. Wittkowsky/Meierjohann, 2011, S. 2.

³⁸⁶ Gusy, in: Weidenfeld, 2004, S. 201.

³⁸⁷ A. A.: Sommerfeld, 2014, S. 94.

³⁸⁸ Vgl. Döhler, in: Bussmann, 1994. S. 45.

³⁸⁹ Voßkuhle, in: Verwaltungsarchiv, 2001, S. 184 (204) m.w.N.

Zwei oder mehrere Akteure arbeiten zur Erreichung gemeinsamer Ziele zur Sicherheitsgewährleistung zusammen. Im organisatorischen Sinn ist „ein Netzwerk als ein Beziehungsgefüge aus selbständigen Einheiten (Personen, Gruppen) zu bezeichnen, die durch gemeinsame (...) [Interessen, d. Verf.] verbunden sind“³⁹⁰. Netzwerkstrukturen „(...) sind gekennzeichnet durch Merkmale wie:

- eine polyzentrische Grundstruktur, die Interaktion staatlicher und privater Akteure oder eine offene Partizipationsstruktur,
- die Überlagerung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, von Kooperation und Hierarchie und von hoheitlichem und privatem Handeln oder das Zusammenwirken formeller und informeller Handlungsformen,
- Offenheit mit Blick darauf, ob Netzwerke als Ausdruck intendierter Steuerung oder evolutiver Entwicklung anzusehen sind.“³⁹¹

Grundsätzlich können die Kooperationsformen nach folgenden Merkmalen differenziert werden:

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPOL oder Polizei eines Landes
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“
Rechtsgrundlage	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, gemeinsame	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG,

³⁹⁰ Macharzina, 1999, S. 373.

³⁹¹ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)
	Konzeption, Geschäftsordnung	BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung
Ergebnisse	Planung, Entscheidung, Wirkung	Informationsverarbeitung zur Vorbereitung von Planung, Entscheidung, Wirkung
Informationen	Keine gemeinsame Datei/-en	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen

Übersicht 1: Kriterien für Vernetzungsmechanismen

III. Vernetzung als Produkt von Agenda Setting

Vernetzung ist als politisches Schlagwort in den Medien allgegenwärtig. Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive könnte die wiederholte Nennung des Begriffs „Vernetzung“ in den Medien und im parlamentarischen Raum auch auf das Phänomen des so genannten „**Agenda Setting**“ zurückzuführen sein. Der Ansatz beschreibt die Schwerpunktbildung und die „Setzung von Themen“ in den Medien, der öffentlichen Wahrnehmung und im politisch-parlamentarischen Raum. Er hat seinen Ursprung in den Sozial- und Kommunikationswissenschaften und geht auf die beiden Kommunikationsforscher Maxwell McCOMBS und Donald SHAW zurück, die in den 1970er Jahren folgende Erkenntnis formulierten: „While the mass media may have little influence on the direction or intensity of attitudes, it is hypothesized that the mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues.“³⁹²

³⁹² McCombs/Shaw, in: Public Opinion Quarterly, Jahrgang 1972, Ausgabe 2/36, S. 177.

Der Ansatz greift letztendlich die Frage auf, wer „die Tagesordnung der Medien [bestimmt, d. Verf.]“.³⁹³ Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist „(...) der Agenda-Setting-Ansatz (...) eine ausgearbeitete sozialwissenschaftliche Theorie, die davon handelt, welchen Beitrag die Massenkommunikation (...) in unseren Köpfen leistet. (...) Der zentrale Grundgedanke ist der, dass Elemente, die in unserer Medienwelt bedeutsam sind, auch in der Welt des Publikums bedeutsam sind. In Begriffen der Agenda-Setting-Metapher ist dies eine kausale Aussage dergestalt, dass die Prioritäten auf der Tagesordnung der Medien für die Prioritäten der öffentlichen Tagesordnung wichtig werden.“³⁹⁴ Mit diesem Ansatz wäre somit eine Untersuchung möglich, welche Wirkung die Medien mit der Priorisierung und Thematisierung von Vernetzung und vernetzter Sicherheit in der öffentlichen Wahrnehmung entfalten.

Mit den politischen Forderungen nach Vernetzung und vernetzter Sicherheit „setzen“ die beteiligten Akteure das Thema auf die politische Agenda, um den politischen Willensbildungsprozess zu beeinflussen. Beteiligte Akteure können dabei Interessengruppen oder die politisch Verantwortlichen bzw. deren Ministerialbürokratie sein.³⁹⁵ Innerhalb der Ministerialbürokratie werden zur Vorbereitung auf politisch günstige Gelegenheiten so genannte Schubladenvorgänge angelegt, die zum entsprechenden Zeitpunkt gezielt auf die Agenda gesetzt werden.³⁹⁶

So fordert die Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Sommerpressekonferenz 2016 in einem sicherheitspolitisch geprägten „Neun-Punkte-Plan“ eine „stärkere **Kooperation** [Hervorhebung durch den Verfasser] mit befreundeten Nachrichtendiensten“ und die „**Vernetzung** von Daten in Europa“ [Hervorhebung durch den Verfasser].³⁹⁷

Der ehemalige Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Ansgar HEVELING, antwortete in einem Interview auf die Frage, was aus seiner Sicht im Bereich der Inneren Sicherheit die wichtigsten Themen bis zum Jahr 2020 sind: „Die Terrorismusabwehr wird weiterhin das Top-Thema der Inneren Sicherheit sein. Da werden wir weiter an der **Verzahnung** [Hervorhebung durch den Verfasser] der Sicherheitsbehörden arbeiten müssen. Gleiches gilt für den Ausbau der Möglichkeiten zum Informationsaustausch und für die einheitliche Datenverarbeitung.“³⁹⁸

Thomas OPPERMANN, Mitglied des Vorstandes der SPD-Bundestagsfraktion, sieht Vernetzung als Strategie für die Terrorbekämpfung: „Bei allem, was wir im Bereich

³⁹³ McCombs, in: Schorr, 2000, S. 123.

³⁹⁴ McCombs, in: Schorr, 2000, S. 123, 124. Vgl. Grüblbauer, 2012, S. 79.

³⁹⁵ Vgl. Endreß, 2013, S. 44 f.

³⁹⁶ Vgl. Endreß, 2013, S. 44 f.

³⁹⁷ In: Internet-Abfrage am 27.4.2019 um 11:33 Uhr unter:
<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-28-bundeskanzlerin-sommerpressekonferenz.html>.

³⁹⁸ Heveling, in: Behörden Spiegel, März 2017, S. 5.

Sicherheitspolitik bereits in die Wege geleitet haben, müssen sich die Sicherheitsbehörden noch stärker **vernetzen** [Hervorhebung durch den Verfasser] – national und international.³⁹⁹

Der Präsident des Bundeskriminalamtes Holger MÜNCH stellte in einem Gastbeitrag mit dem Thema „Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht starr bleiben“ die Forderung auf: „Wir müssen noch mehr im Sinne eines intelligenten, schlagkräftigen **Netzwerks** [Hervorhebung durch den Verfasser] als Bundes- und Länderbehörden denken und handeln. Dafür brauchen wir bundesweite Standards und eine ausgeprägte länderübergreifende Koordination.“⁴⁰⁰

IV. Das Fehlen einer verbindlichen Netzwerkanalyse

Wo verbindliche Definitionen und Analysen fehlen, wird die Diskussion schnell konturenlos. Bereits die Reichweite der Netzwerkanalyse ist aber umstritten. In der Fachliteratur wird der Begriff der Netzwerkanalyse als globaler Sammelbegriff für die Forschung rund um Netzwerke bezeichnet, aber auch als Meta-Forschung über Netzwerke oder als Netzwerktheorie verstanden.⁴⁰¹ Sicher ist nur, dass der Schwerpunkt der Forschung bei den Sozialwissenschaften angesiedelt ist. Dort wird aber eher relativierend angemerkt: „In methodologischer Hinsicht fehlt es der Netzwerkanalyse bisher an *Instrumenten, die dynamischen Prozesse und zeitlichen Veränderungen kausal erfassen* und überprüfbar machen zu können.“⁴⁰²

Jenseits aller Einordnungen in anderen Wissenschaftsgebieten wie z. B. in der Systemtheorie oder Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaften kennzeichnet Vernetzung in der heutigen Verwaltungsorganisationslehre und auch im Recht zunächst ein Strukturmodell, bei dem sich in einem Gesamtsystem die Teilsysteme gegenseitig beeinflussen. Soweit erkennbar, haben sich Verfahren zur Analyse von Netzwerken und die damit verbundenen Forschungsrichtungen hauptsächlich in der Soziologie etabliert. JANSEN weist darauf hin, dass – wie bei allen sozialwissenschaftlichen Neuorientierungen – die Entwicklung in den USA und Kanada besonders fortgeschritten und in Teilen bereits institutionalisiert ist. In der Bundesrepublik hingegen sei die Entwicklung überschaubar. Bei den nationalen Forschungsfeldern, die sie aufzählt, ist keine Untersuchung verzeichnet, die sich mit der Analyse von sicherheitspolitischen Netzwerken beschäftigt.⁴⁰³

In einer umfassenden Untersuchung kommt SYDOW zu einem gleichfalls eher nüchternen Ergebnis. So stellt er fest, dass die theoretische und empirische Untersuchung

³⁹⁹ Oppermann, in: FAZ vom 19.10.2016, S. 8.

⁴⁰⁰ Münch, in: DER SPIEGEL, Nr. 7, 2017, S. 39.

⁴⁰¹ Vgl. Miesner, 2014, S. 90.

⁴⁰² Jansen, 1999, S. 257.

⁴⁰³ Vgl. Jansen, 1999, S. 42 f.

der Evolution und Organisation von Netzwerken mehr Fragen aufwirft, als sie beantwortet. Als Beispiele für nicht beantwortete Fragen nennt er: Wie ist das Selbstorganisationspotenzial von Netzwerken? Wie laufen die Prozesse in Netzwerken ab? Wie werden die Akteure auf die Befolgung von Netzwerkstrategien verpflichtet? Vollzieht sich die Netzwerkbildung eher inkrementell oder in Form von Entwicklungssprüngen? Wie ist der Wandel einzuschätzen, wenn der Wandel etabliert ist?⁴⁰⁴ Positiver ist seine Einschätzung bezüglich der erwarteten Rollenanforderungen an die Akteure: mehr Autonomie, weniger direkte Kontrolle, ein Mehr an „boundary spanning“, interorganisationales Lernen sowie auf kognitiver Ebene verstärktes „thinking in networks“.⁴⁰⁵

Somit scheidet eine nähere Spezifizierung derzeit an dem Umstand, dass es im Bereich der Inneren Sicherheit keine durchgreifende Netzwerkanalyse gibt. Hierfür eignen sich zwar nach LANGE im Grunde empirisch-analytische und heuristische Konzeptionen,⁴⁰⁶ diese konnten bisher noch nicht umgesetzt werden, weil der Feldzugang für Forschungsvorhaben bei Sicherheitsbehörden nur eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich ist. So kann auch für den Sicherheitsbereich nicht der Auffassung von Sebastian Graf KIELMANSEGG gefolgt werden, dass „ (...) die Netzwerkanalyse zu einer eigenständigen Grundlagendisziplin ausgebaut worden [ist, d. Verf.], die eine ausdifferenzierte Methode zur Untersuchung komplexer Strukturen liefert.“⁴⁰⁷ Auch andere Autoren, wie z. B. MIESENER sind skeptisch; dieser stellt fest, dass eine umfassende Definition, die allen Zugängen gerecht wird, fehlt.⁴⁰⁸ Ähnlich argumentiert FLORACK, die unter Hinweis, dass Netzwerktheorien Kombinationen verschiedener Theorien z. B. aus der Organisationstheorie, Strukturtheorie, Policy-, Macht-, Handlungs-, Kommunikations- und Institutionentheorie umfassen und dass somit die Verbindungslinien noch nicht erforscht sind und ein Gesamtüberblick fehlt.⁴⁰⁹ KISSLING-NÄF und KNOEPFEL weisen im Übrigen auf die Schwierigkeiten einer Netzwerkanalyse hin, die sich beim Erkennen der Grenzen des Netzes, bei der Identifizierung der Akteure, den strukturellen Elementen der Zentralisierung, der Sektoralisierung, der Verflechtung, der Systemintegration und der Identifizierung des Machtpotenzials auf tun können.⁴¹⁰ Eine Totalerhebung durch Befragung von Netzwerkakteuren wird ohnehin nur in relativ kleinen Gruppen möglich sein.⁴¹¹

⁴⁰⁴ Vgl. Sydow, 1994, S. 318.

⁴⁰⁵ Vgl. Sydow, 1994, S. 318.

⁴⁰⁶ Vgl. Lange, 1999, S. 128 f.

⁴⁰⁷ Graf Kielmannsegg, in: Boysen et al., 2007, S. 84.

⁴⁰⁸ Vgl. Miesener, 2014, S. 91.

⁴⁰⁹ Vgl. Florack, 2010, S. 5.

⁴¹⁰ Vgl. Kissling-Näf/Knoepfel, in: Bussmann, 1994, S. 118.

⁴¹¹ Vgl. Jansen, 1999, S. 64.

V. Der Weg der Vernetzung in die Sicherheitspolitik

Der Weg der Vernetzung als Möglichkeit zur Schaffung neuer Möglichkeiten für Synergien und zur Minimierung von Nachteilen der komplexen Dynamiken im Sicherheitsbereich lässt sich nur in Umrissen nachzeichnen. Geburtshelfer ist vermutlich die „Aktion Sicherheitsnetz“ des vormaligen Bundesinnenminister Manfred KANTHER⁴¹², der 1997 beginnend in Anlehnung an die New Yorker-Modelle⁴¹³ zur Bekämpfung der Alltagskriminalität in mehreren Feldversuchen und zeitlich befristeten Projekten in unterschiedlichen Großstädten Bundespolizisten für Sicherheitspartnerschaften zur Verfügung stellte.⁴¹⁴ Auch die nächste Bundesregierung in anderer Zusammensetzung griff den Gedanken auf: „Wir werden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und kriminalpräventive Räte nachhaltig unterstützen.“⁴¹⁵ Bereits diese formulierte Absicht verdeutlichte, dass es sich letztlich um eine Neubelebung des Kooperationsgedanken handelte, der als eine Grundkategorie der Institutionen im Sicherheitsbereich in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat und dessen Übergänge zur Vernetzung fließend sind.

Der vormalige BKA-Präsident ZIERCKE umriss die Funktion dieser Kooperation anlässlich der Begrüßung zur Herbsttagung des BKA vom 2. bis 4. November 2004 mit den folgenden Aspekten: Optimierung der Arbeitsprozesse, Verringerung der Schnittstellen sowie Ausbau der Kommunikation.⁴¹⁶ Beim Eröffnungsvortrag der gleichen Veranstaltung forderte der vormalige Bundesinnenminister SCHILY die Bekämpfung der Netzwerke des Terrors mit eigenen Netzwerken.⁴¹⁷ Dabei stellte er mehrere Maxime auf, die noch heute für die Vernetzung gelten. Das Sicherheitsnetz muss dicht und lückenlos sein. Entscheidende Ressource ist die Information. Obwohl nicht bei null zu beginnen ist, müssen die Netzwerke für die Gewinnung, den Austausch und die Auswertung von Informationen weiter optimiert werden. Dazu sei eine intelligente Mischung aus dezentralen und zentralen Komponenten erforderlich, wobei die Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten im föderalen System ergebnisorientiert sein müsse.⁴¹⁸ Zur stärkeren Vernetzung ist eine intensivere Zusammenarbeit in vertikaler und horizontaler Richtung erforderlich, wobei das Trennungsgebot einer besseren behördenübergreifenden Zusammenarbeit nicht entgegensteht.⁴¹⁹

⁴¹² In: Internet-Abfrage am 27.4.2019 um 16:29 Uhr unter: https://www.zeit.de/1997/38/Grosses_Sicherheitsnetz.

⁴¹³ Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 120 f.

⁴¹⁴ Vgl. Ritter, 1999, S. 145.

⁴¹⁵ Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN, 14. Legislaturperiode, S. 34.

⁴¹⁶ Vgl. Ziercke, in: BKA, 2005, S. 1.

⁴¹⁷ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 7.

⁴¹⁸ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 9.

⁴¹⁹ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 10.

Dabei vollziehe sich die „funktionale Verknüpfung (...) innerhalb des Systems der gesetzlichen Aufgaben- und Befugniszuteilungen.“⁴²⁰

Gleichwohl bestehen für die Vernetzung im Bereich der Inneren Sicherheit zwei Maxime, die sich gegenseitig bedingen, aber auch ausschließen. Ein Netz als Funktionseinheit, das jede Form von Kooperation ermöglicht, wird es nicht geben. Andererseits verhindert ein Netz, dass Akteure grundsätzlich unverbunden und isoliert nebeneinanderstehen.⁴²¹

VI. Herleitung des Begriffes/Verortung in den Wissenschaftsdisziplinen

Bei der Netzwerkdiskussion wird in der Literatur oft auf die mathematische Graphentheorie Bezug genommen, bei der ein Graph eine Anzahl von Knoten in Verbindung mit Kanten als Verbindungslinien zwischen Kanten bezeichnet. Die Anlehnung an die strengen und formalen Regeln der Graphentheorie als Teilgebiet der Mathematik, in der sie zur Lösung algorithmischer Problem eingesetzt wird, ist bei einer Untersuchung des Netzwerkbegriffes im Sicherheitsbereich wenig hilfreich, weil er sich dort unter polizei- und kriminalwissenschaftlichen Aspekten eher an dem Gebrauch in den Kommunikationswissenschaften, den Managementtheorien oder in der Politikwissenschaft orientiert. Insbesondere in der Politikwissenschaft hat sich das Modell „Policy Network“ als „hybrider Koordinationsmodus zwischen oder neben Markt und Hierarchie“⁴²² auf der Grundlage von Verhandlung und Argumentation etabliert.⁴²³

Bei der weiteren Einordnung des Begriffs ergeben sich jedoch Schwierigkeiten, weil die bisherigen Erklärungsansätze mehrere Ausgangsfaktoren (Verhandlung, Argumentation) oder sogar ein Methodenbündel zur Untersuchung der Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren umfassen. BOYSEN et al. stellen bei einer Assistententagung zum Öffentlichen Recht im Jahr 2007 fest, dass es sich um keinen originär juristischen Begriff handelt, sondern dass er in vielen Nachbarwissenschaften zu Hause ist und durch Interdisziplinarität gekennzeichnet ist.⁴²⁴

Seine Präferenz im Sicherheitsrecht erklärt sich aus der hohen Zahl beteiligter Behörden, bei denen gerade im Mehrebenensystem auf Grund der Separierung oder teilweise Überschneidung von Zuständigkeiten und der zunehmenden Komplexität und gesellschaftlichen Entwicklungen die bisherigen Mechanismen und Ordnungsmuster in Hinblick auf Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns zunehmend kritischer auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei besteht bei den Hauptbeteiligten Konsens,

⁴²⁰ Schily, in: BKA, 2005, S. 10.

⁴²¹ Vgl. Bisanz/Gerstenberg, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 336.

⁴²² Heinelt, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2005, S. 12.

⁴²³ Vgl. Heinelt, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2005, S. 12.

⁴²⁴ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 290.

dass erfolgreiche Vernetzung nur mit interdisziplinärer Herangehensweise auf gesellschaftlicher, polizeilicher, politischer, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene erfolgen kann.⁴²⁵

Grundsätzlich muss berücksichtigt werden, dass sich Vernetzung auf verschiedene Handlungsebenen (international, national, lokal) bezieht, so dass die Gefahr einer undifferenzierten Gleichsetzung besteht.⁴²⁶

Die Ahnenreihe des Begriffes beginnt ursprünglich in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der er insbesondere bei der multinationalen Krisenintervention und in der Entwicklungspolitik einen Mechanismus beschreibt, bei dem alle für die Konfliktbewältigung relevanten Akteure organisatorisch, prozedural und technologisch miteinander verknüpft sind. Für diese Verknüpfung hat sich der Terminus „Comprehensive Approach“ etabliert, während sich der international eher gebräuchliche Sicherheitsbegriff Interagency in Deutschland nicht durchgesetzt hat.

Ein wesentlicher Akteur in den globalen Konfliktzonen waren bzw. sind noch immer – häufig unter deutscher Beteiligung und von Anbeginn – die Streitkräfte, sodass die Verteidigungspolitik den Begriff unter dem Rubrum einer in Deutschland nicht voll ausgereiften Militärdoktrin weitestgehend aufgriff und weiterentwickelte. Vernetzte Sicherheit blieb lange Zeit eine "Militär vokabel"⁴²⁷ und fungierte gleichsam als Ersatz für eine fehlende Grand Strategy, die im angloamerikanischen Sprachraum als theoretische Folie das Zusammenwirken der wesentlichen Sicherheitsakteure zur Erzielung sicherheits- und außenpolitischer Kohärenz umschreibt. KIELMANSEGG hält ihn sogar für ein „sicherheitspolitisches Credo der Bundesregierung“⁴²⁸, das sich nicht weniger als 62-mal im Weißbuch 2006 des Bundesverteidigungsministeriums niedergeschlagen hat.⁴²⁹

Im ersten Ansatz verstand man unter vernetzter Sicherheit lediglich Interoperabilität, also das Zusammenwirken der Teilstreitkräfte nach Beendigung des Kalten Krieges, später dann auch das Zusammenwirken der Streitkräfte unterschiedlicher Machtblöcke. Dies mündete dann nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes und mit der zunehmenden Bedeutung von UN-Einsätzen zur Friedenssicherung in der Notwendigkeit, zunehmend enger mit zivilen Akteuren zusammenarbeiten zu müssen. Insbesondere der letzte Aspekt liegt den letzten beiden Weißbüchern zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Der besondere Charme des Begriffes liegt darin, dass er von einem gesamtstaatlichen bzw. -gesellschaftlichen Sicherheitsverständnis ausgeht, somit staatliche und nichtstaatliche Akteure umfasst, und sowohl den nationalen Rahmen als auch supranationale Perspektiven umfasst.

⁴²⁵ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 290.

⁴²⁶ Vgl. Alamir, 2015, S. 14.

⁴²⁷ Neureuther, in: Borchert/Thiele, 2013, S. 91.

⁴²⁸ Graf Kielmannsegg, in: Boysen et al., 2007, S. 83.

⁴²⁹ Vgl. Graf Kielmannsegg, in: Boysen et al., 2007, S. 83.

Im Militärbereich wird Vernetzung daher zutreffend aus den Kommunikationswissenschaften hergeleitet und dort das Phänomen beschreibt, dass der Informationsverarbeitungsprozess unter der Diskrepanz zwischen dem Ort der Entscheidung und des Informationsanfalls leidet. Die daraus ergebenden Koordinationsprobleme sind auf zwei Ursachen zurückzuführen. Einerseits die daraus resultierende fragmentierte Problemsicht und andererseits die fragmentierte Problemlösung. Der Behebung der Koordinationsprobleme dient die horizontale Kommunikation. Diese ist erschwert durch die Unterschiedlichkeit der beteiligten Subsysteme mit unterschiedlicher funktionaler Spezialisierung, unterschiedlichen Organisationsklimata und unterschiedlichen Informationsbedürfnissen.⁴³⁰ Als wesentliches Merkmal zur Behebung organisationaler Koordinationsprobleme werden „die Einrichtung von Watch-dog-Einheiten erkannt, die eine querschnittliche Problemsicht ermöglichen – sie stellen eine Verbesserung des Aufklärungssystems der Organisation dar und liefern Metainformationen über Koordinationsbedarf.“⁴³¹

Auf nationalstaatlicher Ebene fand der Begriff des „Whole of Government“ Eingang, der die Zusammenarbeit staatlicher Einrichtungen über Ressortgrenzen hinweg meint, um auf eine Herausforderung zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles in kohärenter Weise zu agieren.⁴³²

Zur Schärfung des Begriffs für den Bereich der Inneren Sicherheit hat sich insbesondere der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE in seinen unterschiedlichen Verwendungen verdient gemacht. In einem Beitrag für die Bundesakademie für Sicherheitspolitik führte er aus: „Wir brauchen eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene Gesamtstrategie, in der alle Politikbereiche, darunter Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik miteinander verzahnt sind. Demzufolge ließe sich Vernetzte Sicherheit beschreiben als ein umfassender Ansatz zur Sicherheitsvorsorge, bei dem alle für eine Krisenverhütung oder -bewältigung relevanten Akteure in geeigneter Weise organisatorisch, prozedural und technisch miteinander verknüpft sind. Durch abgestimmte Analyse, Zielbildung und Vorgehensweise soll zunächst krisenhaften Entwicklungen vorgebeugt oder eine bestehende Krise einer Lösung zugeführt werden.“⁴³³ Sekundiert wird er an gleicher Stelle vom damaligen Verteidigungsminister Franz-Josef JUNG: „Konfliktverhütung und Krisenbewältigung erfordern heute in der Regel eine breite Palette an politischen, diplomatischen, entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen, polizeilichen und auch militärischen Instrumenten. Diese Instrumente werden am besten zur Wirkung gebracht, wenn sie vernetzt eingesetzt werden und damit ineinander greifen können. (...) Die

⁴³⁰ Vgl. Bartels, 2000, S. 48 f.

⁴³¹ Bartels, 2000, S. 51.

⁴³² Vgl. Alamir, 2015, S. 17.

⁴³³ de Maizièrè, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2009, S. 14 f.

Vernetzung hat Konsequenzen sowohl für die nationale als auch für die internationale Sicherheitsarchitektur. (...) Jeder Akteur kann so seine spezifischen Stärken einbringen und mit synergetischem Effekt zum Gesamterfolg beitragen.“⁴³⁴

Somit war vernetzte Sicherheit zunächst ein Baustein in einem gesamtstaatlichen Sicherheitsverständnis, bevor sich das Konstrukt schrittweise in der innenpolitischen Diskussion etablierte und sich zum Schwerpunkt der zivilen Krisenprävention entwickelte. In der Diskussion für die Innere Sicherheit erreichte der Ansatz nahezu vollendete Hofffähigkeit, als Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE in einer Rede anlässlich der Verabschiedung eines Kollegjahrgangs „Vernetzte Sicherheit im 21. Jahrhundert“ bei der Konrad Adenauer Stiftung in Berlin im Juli 2010 die vernetzte Sicherheit „als bestimmendes Element der deutschen Sicherheitspolitik“ bezeichnete.⁴³⁵ Nach seinem Verständnis folgt vernetzte Sicherheit der Erkenntnis, „dass Sicherheit mehr ist als die Summe ziviler, militärischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen (...), wobei der Schlüssel zum Erfolg in deren adäquaten Kombination liege.“⁴³⁶ Dies bedinge auch die Suche nach einem neuen Sicherheitsakteur⁴³⁷, denn die Bundesrepublik besitzt keine ressortübergreifende Einrichtung, die über alle in einer Krisensituation relevanten Informationen sowie über einen Steuerungsmechanismus zur Bewältigung einer landesweiten Krise verfügt. „Um ein kohärentes Zusammenwirken aller Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit zu gewährleisten, bedarf es eines ressortübergreifenden Analyse-, Koordinierungs- und Entscheidungszentrums, das zentral angesiedelt ist und bei dem die Länder im Rahmen ihren Aufgaben entsprechend mitwirken können.“⁴³⁸

Vergleicht man die Umschreibungen über die Jahre hinweg, ist eine Tendenz erkennbar, die Strategie der Vernetzung als Organisationsprinzip unter deutlichem Hinweis auf ihre integrierenden Absichten möglichst umfassend zu verwenden. Mithin soll das Konzept aktuell „außen- und sicherheitspolitische Ressourcen durch ressort- und institutionenübergreifende Abstimmungen, Bündelung oder Arbeitsteilung optimieren – national, international und lokal.“⁴³⁹ Der Ansatz vereinigt staatliche und nicht-staatliche Akteure. Sein wesentlicher Mangel bestand jedoch von Anbeginn darin, dass keine „umfassend konzeptionelle Grundlage“ erarbeitet wurde.⁴⁴⁰ Gleichwohl setzte er aber wichtige Veränderungsimpulse: „(...) im Bereich wegweisender Konzepte und Leitlinien genauso wie bei strukturellen Neuerungen und der Einführung

⁴³⁴ Jung, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2009, S. 42 f. Zu Guttenberg, in: Standke, 2009, S. 454, 455.

⁴³⁵ In: Internet-Abfrage am 23.3.2019 um 19:12 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.20079/>.

⁴³⁶ In: Internet-Abfrage am 23.3.2019 um 19:13 Uhr unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.20079/>.

⁴³⁷ Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 75.

⁴³⁸ Schäuble, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2009, S. 77. Siehe auch: Schäuble, 2008.

⁴³⁹ Vgl. Wittkowsky/Meierjohann, 2011, S. 1.

⁴⁴⁰ Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 4.

von Instrumenten, die die Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Akteuren ermöglichen und erleichtern.“⁴⁴¹

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Begriff weitgehend autonom von der Sicherheitspolitik vereinnahmt wurde, eigenständig verwendet wird und eine verbindliche wissenschaftliche Konzeptualisierung fehlt, stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, Vernetzung in anderen Wissenschaftsgebieten ausfindig zu machen und auf die Sicherheitsarchitektur zu übertragen. Es sei denn, man gibt sich mit einer „Netzwerkmetapher“ zufrieden, wonach „ein Netzwerk aus den Beziehungen und dem Geschehen zwischen dezentral angeordneten Netzknotenpunkten besteht.“⁴⁴² Mit einer derartigen Metapher wird allerdings nicht mehr ausgesagt als eine Wiederholung aus der Organisationslehre bzw. der Kommunikationswissenschaft, wonach Netzwerkmodelle organisationale Lösungen jenseits der Hierarchie sind. So wurden in der Managementlehre bereits seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts unter Rückgriff auf Netzwerkkonzepte, die gleichermaßen bereits in biologischen, technischen und gesellschaftlichen Systemen bekannt waren, alternative Organisationsformen zu hierarchischen Strukturen geprüft. Dabei entstand das Netzwerk als kommunikationstheoretische Entsprechung zum soziologischen Konzept der Gruppe, von dem es sich dadurch unterscheidet, dass es sich auf eine bestimmte Anzahl von Personen bezieht, die nach einem festgelegten Muster in ständiger Interaktion miteinander stehen.⁴⁴³ Damit ist im organisatorischen Sinn „ein Netzwerk als ein Beziehungsgefüge aus selbständigen Einheiten (Personen, Gruppen) zu bezeichnen, die durch gemeinsame Werte verbunden sind“⁴⁴⁴.

VII. Gründe für die Karriere im Bereich der inneren Sicherheit

Vernetzte Sicherheit ist offensichtlich im politischen Diskurs eine Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung, deren extreme Diversifizierung anscheinend zunehmend mehr Schnittstellenprobleme produziert. Damit sind grundsätzliche Fragen der kompetenziellen Grundordnung der Verfassung berührt. Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind prinzipiell voneinander getrennt⁴⁴⁵ und in Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt.⁴⁴⁶ Sie sind grundsätzlich nicht abdingbares Recht.⁴⁴⁷ Die Regelungen in Art. 83 ff. GG sind

⁴⁴¹ Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 5.

⁴⁴² Sommerfeld, 2014, S. 96.

⁴⁴³ Macharzina, 1999, S. 373.

⁴⁴⁴ Macharzina, 1999, S. 373.

⁴⁴⁵ BVerfGE 108, 169 (182).

⁴⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 2.6.2015, 2 BvE 7/11, Rn. 108.

⁴⁴⁷ BVerfGE 41, 269 (311). BVerfG, Urteil vom 2.6.2015, 2 BvE 7/11, Rn. 108

eine wichtige Ausformung des Bundesstaatsprinzip und dienen dazu, Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich zu schützen.⁴⁴⁸ Überdies klärt eine rechtsstaatliche eindeutig abgegrenzte Verwaltungsorganisation für den Bürger die Kompetenzordnung und Verantwortlichkeit. Andererseits entstehen bei rigider Anwendung Barrieren in der Zusammenarbeit, die gerade im Sicherheitsbereich zeitgerechte und effektive Lösungen behindern. Dem soll nunmehr durch Vernetzung vorgebeugt werden.

ENDRESS meint bereits in der Vernetzung Tendenzen zur Zentralisierung zu erkennen und setzt als Auslösungsdatum den 11. September 2011 an.⁴⁴⁹ Dem ist entgegenzuhalten, dass es Formen der Vernetzung, wenn auch unter anderen Namen, schon früher gab und Vernetzung zwar für eine Zentralisierung des Informationsmanagements stand, aber ansonsten die Diversität von Organisationseinheiten eher vergrößert.

Die Ursachen für die Karriere der Vernetzung im Bereich der Inneren Sicherheit und für den anhaltenden Vernetzungsbedarf sind vielfältig. Sowohl die nationale als auch die europäische Sicherheitsarchitektur, ursprünglich an den tradierten Rahmenbedingungen von Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ausgerichtet, ist angesichts grenzüberschreitender diffuser Gefahren an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit angelangt. Die überkommene Sicherheitsarchitektur sieht sich zunehmend gezwungen, angesichts der Komplexität im Bereich der inneren Sicherheit und des Zwangs zur Verwaltungsmodernisierung nach neuen Wegen zu suchen. Gekennzeichnet ist diese Entwicklung durch die Umschreibungen unter dem Rubrum „Regulierung durch Selbstregulierung“ und Einführung des Netzes als „ein Paradigma der Komplexitätsbewältigung“⁴⁵⁰.

Vernetzung ist somit ein Ausdruck der Organisationsgewalt und Einrichtungskompetenz der einzelnen Aufgabenträger und Ausdruck moderner Verwaltungstätigkeit, mit der diese flexibel auf die ständig zunehmende Komplexität der zu bewältigenden Probleme agieren kann. Gerade im hoch verflochtenen Bundestaat entstehen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung mit den unterschiedlichen Rechtssetzungsebenen, der horizontalen und vertikalen Gewaltenverschränkung und den daraus ergebenden differenzierten Zuständigkeitsbereichen, die sich nicht nur in Teilbereichen überlappen, sondern auch gegenseitig behindern, eine Vielzahl neuer Handlungsformen, teils verrechtlicht, teils informell, teils beabsichtigt, teils zufällig, die LHOTTA als „Dekomposition und Rekombination von Strukturen“⁴⁵¹ bezeichnet.

Netzwerke sind letztendlich das Ergebnis des Versuchs, organisatorisch situativ angemessen auf neue Herausforderungen im Sicherheitsbereich zu reagieren. Fraglich

⁴⁴⁸ BVerfGE 108, 169 (181 f.)

⁴⁴⁹ Vgl. Endreß, 2013, S. 195.

⁴⁵⁰ Pitschas, in: Pitschas/Stober, 2000 (a), S. 7.

⁴⁵¹ Lhotta, 2003, S. 172.

ist, ob sich dieser derart entstandene Pluralismus noch unter die tradierten Begrifflichkeiten des Staatsorganisationsrechts subsumieren lässt und inwieweit er demokratisch legitimiert ist. Überlagert wird dieser Prozess durch Haushaltsrestriktionen, Problemlösungsdruck bei den handelnden Akteuren und die Europäisierung der Innen- und Justizpolitik, die nach LHOTTA zu einer „Rekalibrierung“ der kompetenziellen Grenzen im Bund-Länderverhältnis und gegenüber der EU zwingen.⁴⁵² Die dabei entstehenden vielfältigen Formen erlauben keine generellen Aussagen, da sie unterschiedliche Ausprägungen der Formalisierung und Verbindlichkeit vereinen und nicht jede Kooperationsregelung einer verbindlichen Rechtsform zugeordnet werden kann. Hinzu kommt, dass es zu diesen Phänomenen keine zusammenfassenden Untersuchungen gibt, sondern verschiedene Untersuchungsansätze zum Teil aus verschiedenen Wissenschaftsgebieten unverbunden nebeneinanderstehen.

Wie bereits unter Teil A, Abschnitt I Nummer 2 ausgeführt, lässt sich die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht mehr trennscharf definieren und stellt nicht nur die Sicherheitskräfte in Breite und Tiefe vor neue Anforderungen, sondern macht auch ihre Kapazitätsgrenzen deutlich. Daher forderte der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE in seiner Rede vernetzte Sicherheit als Mechanismus, „(...) um [die, d. Verf.] immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen durch Bündelung noch effektiver zum Einsatz zu bringen.“⁴⁵³ Dem stehen national überkommene Barrieren gegenüber, denn „die Vielzahl der Akteure, das Ressortprinzip und nicht zuletzt das Föderalismusprinzip erschweren den sicherheitsrelevanten Akteuren die Koordination und Kooperation. Inhaltlich führen unterschiedliche konzeptionelle Ansätze und Vorgehensweisen verschiedener Ressorts bereits auf nationaler Ebene zu voneinander abweichenden Handlungsansätzen.“⁴⁵⁴

Die Frage nach der Erhöhung von Effizienz und Effektivität durch Vernetzung berührt die Frage moderner Managementmethoden, die unter dem Schlagwort Neue Steuerungsmodelle im Verwaltungshandeln Einzug gehalten haben. Diese betonen wie zum Beispiel das Performance Management den Einsatz bestimmter Steuerungsgrößen (z. B. Zielsetzung, Planung, Evaluation und Kontrolle) in der Verwaltungsführung, um Effizienz und Effektivität zu steigern,⁴⁵⁵ ohne jedoch die Auswirkungen von Netzwerkbildungen näher zu untersuchen.

⁴⁵² Lhotta, 2003, S. 177.

⁴⁵³ In: Internet-Abfrage am 4.5.2019 um 5:58 Uhr unter:
<http://www.kas.de/wf/de/33.20079/>.

⁴⁵⁴ Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 83. Thiele, 2009, S. 4.

⁴⁵⁵ Vgl. Pekar-Milicevic, 2016, S. 54 f.

VIII. Bedeutung der Vernetzung im Bereich der Sicherheitsgewährleistung

Ein Kennzeichen der nationalen Sicherheitsarchitektur ist nach KUSCHEWITZ die Tendenz zur Vernetzung, um Abwehr- und Reaktionsmöglichkeiten flexibel zu gestalten.⁴⁵⁶ Nach seiner Auffassung werden „[an, d. Verf.] den Bruchstellen der bisherigen Sicherheitsarchitektur (...) die Konturen eines Sicherheitsnetzwerkes sichtbar. Kennzeichnend ist dessen dezentrale Organisation, die im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffs bzw. Ansatzes ein ressortübergreifendes koordiniertes Zusammenwirken aller staatlichen Sicherheitsbehörden etablieren will.“⁴⁵⁷ Eine feste Struktur ist dabei nicht erkennbar. Dabei stellt sich zur Analyse der Bedeutung von Vernetzter Sicherheit bei der Sicherheitsgewährleistung zunächst die Frage, ob überhaupt grundsätzliche Strategien zur Vernetzung in diesem Bereich erkennbar sind. KUSCHEWITZ identifiziert beim Übergang zur Vernetzung vier Strategien:

- „(1) Ursprünglich strikte Kompetenzerweiterungen, z. B. zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten, Polizei und Militär, Länderkompetenzen und Bundeskompetenzen sowie zwischen innerer und äußerer Sicherheit werden zugunsten einer zunehmenden Vernetzung aufgeweicht.
- (2) Die Sicherheitsbehörden erfahren Befugniserweiterungen, die zu weitreichenden Informationseingriffen ermächtigen, wie z. B. der Rasterfahndung und der Online-Durchsuchung, um aufgrund dieser Informationen ein proaktives Tätigwerden der Sicherheitsbehörden zu ermöglichen.
- (3) Der Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden wird durch die Vernetzung und Schaffung eines informellen Datenverbundes erleichtert. Zu diesem Zweck werden gemeinsame Analysezentren eingerichtet, in denen Vertreter der einzelnen Institutionen behördenübergreifend zusammenarbeiten.
- (4) Die Entstehung eines Bekämpfungsrechts wird forciert. Dieses ist durch die Verschärfung bestehender Gesetze und Schaffung neuer Straftatbestände gekennzeichnet, die eine Vorverlagerung der Strafbarkeit zur Folge haben. Abstrakte Gefahren sollen dadurch bereits im Ansatz bekämpft werden.“⁴⁵⁸

Erste Ansätze, Sicherheit als vernetzte Querschnittsaufgabe zu begreifen, sind im Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 12. Mai 2004 zu finden, ohne dass die Bundesregierung vernetzte Sicherheit als Prinzip ausdrücklich nannte.⁴⁵⁹ Die erforderliche Grundlagenarbeit leistete im Wesentlichen die Bundesakademie für Sicherheitspolitik und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Das ZIF arbeitet im Sinne der

⁴⁵⁶ Kuschewitz, 2014, S. 10.

⁴⁵⁷ Kuschewitz, 2014, S. 19.

⁴⁵⁸ Kuschewitz, 2014, S. 8.

⁴⁵⁹ In: Internet-Abfrage am 24.3.2019 um 10:30 Uhr unter:
<http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Aussenpolitik/aktionsplan.pdf>.

vernetzten Sicherheit im Ausbildungsbereich eng mit der Bundeswehr und der Polizei zusammen – eine gemeinsame Trainingsplattform gründeten die beiden Akteure im Jahr 2008. Diese Plattform ist weltweit ein Novum.

Zur weiteren Förderung des Querschnittsthemas vernetzte Sicherheit setzte die Bundesregierung in der 17. Wahlperiode beim Auswärtigen Ausschuss den Unterausschuss Zivil Krisenprävention und vernetzte Sicherheit ein. Die Bundesregierung erwähnte den Begriff vernetzte Sicherheit erstmalig im Weißbuch 2006⁴⁶⁰, dann im 2. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“⁴⁶¹ vom 16. Juli 2008, im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP⁴⁶² im Jahr 2009 und schließlich im 3. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2010.⁴⁶³ In einer Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Dritten Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ legt sich die Bundesregierung fest: „Nur die Verzahnung der verschiedenen Aktivitäten, koordiniertes Handeln und eine effiziente Vernetzung der Akteure lassen Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen nationaler und regionaler Konflikte ihre volle Wirkung entfalten.“⁴⁶⁴

Im Bereich der Inneren Sicherheit greift das Programm Innere Sicherheit Fortschreibung 2008/2009 erstmalig diesen Ansatz dezidiert auf: „Länder und Bund müssen ihre Möglichkeiten unter Berücksichtigung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Kriminalität sowie zur Verhütung von Verkehrsunfällen noch besser nutzen. Dies erfordert eine optimale **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] und operative Stärkung der Institutionen sowie eine Bündelung der Ressourcen.“⁴⁶⁵

Die neue Konzeption Zivile Verteidigung fordert: „Zur weiteren Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Handlungsfähigkeit in Krisenlagen ist flankierend die **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser], Befähigung und Verfügbarkeit leistungsfähiger Strukturen zwischen den Ressorts, staatlichen Ebenen und Betreibern Kritischer Infrastrukturen herzustellen.“⁴⁶⁶

Bereits dieser erste kursorische Überblick zeigt, dass es national eine Pluralität an Grundlagenpapiere, aber keine ressortübergreifendes Strategie gibt.⁴⁶⁷ Die an gleicher Stelle geäußerte Vermutung, dass vernetzte Sicherheit, aus dem Militärischen

⁴⁶⁰ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2006, S. 25, 29.

⁴⁶¹ Vgl. Bundesregierung, 2008, S. 80.

⁴⁶² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 123.

⁴⁶³ Vgl. Bundesregierung, 2010, S. 10.

⁴⁶⁴ Bt-Drs. 17/23000 vom 25.6.2010, S. 6.

⁴⁶⁵ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 7.

⁴⁶⁶ BMI, 2016, S. 9.

⁴⁶⁷ Vgl. Major/Schöndorf, 2011, S. 3.

kommend, von Vertretern der Zivilgesellschaft abgelehnt und durch Zivile Krisenprävention ersetzt werden sollte, schein aber von der Entwicklung überholt zu sein.

Einigkeit besteht wohl aber darüber, dass der instrumentelle Gebrauch der Vernetzung, also das Verfahren, unabhängig von der inhaltlichen Bestimmung des zugrundeliegenden Sicherheitsbegriffes gebraucht wird. Die inhaltliche Zielbestimmung und Spezifizierung, welche „Sicherheit“ mit welcher Reichweite und welchen Akteuren erreicht werden soll, müsste von Politik und Wissenschaft geleistet werden.

IX. Vernetzung und Polizeiwissenschaft

Hätte sich die Polizeiwissenschaft in Deutschland bereits disziplinübergreifend etabliert, müsste man nicht in fremde wissenschaftliche Gefilde ausweichen. FELTES konstatiert zu Recht, dass erfolgversprechende Ansätze zum Thema („networked policing“, „plural policing“, „nodal policing“, „networks“) innerhalb der globalen Transformation im Sicherheitsbereich ohne erkennbare deutsche Beteiligung international diskutiert werden⁴⁶⁸, zumal es sich hierbei um grundsätzliche Fragen von Polizeiarbeit handelt.

Der Inneren Sicherheit als Vernetzung unterschiedlicher Faktoren steht ein Netzwerk von Akteuren gegenüber, die sich damit befassen. Dies hat dazu geführt, dass die ehemalige monokausale Auffassung von Polizei und einigen wenigen Akteuren der Sicherheitspolitik einer differenzierten Auffassung gewichen ist, nach der die Polizei auf bestimmte Sicherheitsfaktoren keinen oder nur bedingten Einfluss hat und nach der Sicherheit von unterschiedlichen Institutionen der Gesellschaft, aber auch von nicht institutionellen Teilen der Gesellschaft geleistet wird.⁴⁶⁹ Diese Verlagerung führte zu einem neuen Verständnis von Sicherheitsgewährleistung, dem „Polizieren“, das wegen seines mehrdimensionalen und interdisziplinären Ansatzes weder durch ein einziges Wissenschaftsgebiet vertreten werden kann, noch durch einen reduzierten Ansatz vertreten wird, der sich nur auf die Polizei bezieht. Polizieren muss „im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Innerer Sicherheit im Netzwerk aller Institutionen, die sich damit befassen, gesehen werden. Dies bedeutet, dass eine Polizeiwissenschaft über eine Wissenschaft von der Polizei oder über die Polizei hinausgehen muss. Eine Wissenschaft, die sich nur mit einer (einigen) Institution beschäftigt, ist unter modernen Bedingungen einer vernetzten, globalisierten und fragmentierten Gesellschaft nicht sinnvoll.“⁴⁷⁰

FELTES beklagt zu Recht, dass die damit zusammenhängenden Fragen in Deutschland noch nicht systematisch untersucht wurden, obwohl sie weitreichende gesell-

⁴⁶⁸ Vgl. Feltes, 2007, S. 11.

⁴⁶⁹ Vgl. Feltes, 2007, S. 4 ff.

⁴⁷⁰ Feltes, 2007, S. 4.

schaftspolitische Folgen berühren und damit auch für die Praxis- und Anwendungsorientierung bedeutsam sind.⁴⁷¹ Zutreffend weist er auf die ertragreiche ausländische wissenschaftliche Diskussion hin, die jedoch weitgehend ohne deutsche Beteiligung stattfindet. Erfolgreiche Beispiele sind das so genannte „network policing“, „plural policing“⁴⁷² oder das so genannte „nodal policing“⁴⁷³. Die enge Verknüpfung von Vernetzung und Polizeiwissenschaft kommt insbesondere beim Modell des nodal policing zum Tragen, das der Dutch Council of Police Chiefs bereits 2005 unter dem Titel „The Police in Evolution“ als das am meisten innovativste und umstrittenste Verfahren vorstellte: “This target states that, in addition to its traditional local orientation, the police should focus on flows, i. e. on infrastructure such as road systems, waterways and communication networks, and on places where the various flows coincide, i. e. the infrastructure nodes. This control task should be aimed at people and at groups of people rather than at criminal offences.”⁴⁷⁴ Und weiter: “The idea here is that police and the organizational assemblages, that they participate in, should shift their attention towards the managing if national and global nodes at which flows of people, good and things intersect while continuing their focus on local forms of community-oriented policing.”⁴⁷⁵

Allein die Klärung der damit zusammenhängenden Fragen würde in Deutschland die Weiterentwicklung der Polizeiwissenschaft rechtfertigen. Denn die Weitung des Begriffes der Gewährleistung von der Institution Polizei hin zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe und die damit verbundene Steuerungsfähigkeit der Polizeien verlangen „polizeiwissenschaftliche Analysen“ über die „Neuverteilung von Ressourcen, Aktivitäten und Leistungen“⁴⁷⁶ und sind damit ein Gebot der Stunde.

X. Merkmale der Vernetzung

Legt man den kommunikationstheoretischen Ansatz zugrunde, dann sind wesentliche Merkmale von Vernetzung die

- intensive horizontale und vertikale Beziehung zwischen den Akteuren,
- „locker organisierte Systeme“ und eine
- partnerschaftliche Gruppenstruktur unter gleichrangigen Fachleuten mit der Absicht, definierte Ziele zu erreichen.⁴⁷⁷

Insoweit ist Vernetzung auch kein Rechtsbegriff, sondern kennzeichnet im rechtlichen Kontext allenfalls bestimmte Strukturmerkmale eines Verdichtungsprozesses

⁴⁷¹ Vgl. Feltes, 2007, S. 5.

⁴⁷² Vgl. Mähler, in: Feltes, 2009, S. 105 ff.

⁴⁷³ Vgl. Mähler, in: Feltes, 2009, S. 11.

⁴⁷⁴ Sluis/Marks/Bekkers, 2010, S. 4.

⁴⁷⁵ Van Steden/Wood/Shearing/Boutellier, 2013, S. 328.

⁴⁷⁶ Vgl. Feltes, 2007, S. 7.

⁴⁷⁷ Vgl. Macharzina, 1999, S. 374.

mit folgenden Merkmalen: Informalität, Heterarchie, Polyzentrismus, Offenheit für unterschiedliche Akteure, Flexibilität in der Anpassung, Eigendynamik, Lernfähigkeit und Innovationsbereitschaft.

Als weitere Merkmale listen KISSLING/NÄF/KNOEPFEL auf:

- Ausgrenzung anderer Akteure, Exklusivität,
- Schlüsselpersonen mit großen interaktiven Fähigkeiten,
- Zusammenhalt durch voretablierte Beziehungen auf der Basis von Vertrauen,
- Teilen von gemeinsamen Zielen,
- Funktionieren nach dem Prinzip „do ut des“,
- die Möglichkeit der Verschiebungen,
- die Bestimmung der Kooperation durch Machtposition einzelner Akteure und deren Ressourcen.⁴⁷⁸

Auswirkungen von Vernetzungen in der Verwaltungsorganisation sind davon abhängig, welchem Zweck sie dienen. Reine Informationsnetzwerke sind kriminal- und polizeiwissenschaftlich weniger relevant als Planungs- und Wirkungsnetzwerke; die größte Relevanz entfalten Entscheidungsnetzwerke. Ob sie trotz der Heterogenität der Zusammensetzung zum eigenständigen Akteur werden, hängt von der Organisationsform ab.⁴⁷⁹

XI. Abgrenzung zu ähnlichen Modellen

1. Politikverflechtung

Obwohl in der Terminologie ähnlich, ist Vernetzung von der Politikverflechtung zu trennen. Der Untertitel „Variable Verflechtungsmuster“ in dem Buch von SCHELLER/SCHMID mit dem Haupttitel „Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat“ deutet eine terminologische Nähe zur Vernetzung an und bezeichnet das gleiche Konstrukt im Bereich der Politikwissenschaft, in der Vernetzung als Politikverflechtungsansatz weite Verbreitung gefunden hat.⁴⁸⁰

Bei der Politikverflechtung handelt sich um einen von den Sozialwissenschaftlern SCHARPF, REISSERT und SCHNABEL im Rahmen der Föderalismusforschung entwickelten politikwissenschaftlichen Begriff, der sich im Rahmen einer empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Analyse mit den faktischen Konsenszwängen in föderalen Verflechtungsstrukturen⁴⁸¹ und sich daraus ergebenden Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung auseinandersetzt. Aus der Zusammenschau verschiedener Definitionen ist Politikverflechtung durch die Verbindung von Entscheidungsstufen auf mehreren Ebenen gekennzeichnet und dient dem Steuerungsbedarf dezentralisierter

⁴⁷⁸ Vgl. Kissling-Näf/Knoepfel, in: Bussmann, 1994, S. 119.

⁴⁷⁹ A. A.: Sommerfeld, 2014, S. 138.

⁴⁸⁰ Scheller/Schmid, 2008.

⁴⁸¹ Vgl. Schuppert, 2000, S. 565.

Entscheidungssysteme, ohne dass die beteiligten Handlungsebenen zu einer Einheit verschmelzen.⁴⁸² Wie bei der Vernetzung handelt es sich um die gegenseitige Abhängigkeit in Bundesstaaten, um die horizontale Verflechtung zwischen Gliedstaaten und um die vertikale Kooperation zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Die gegenseitige Abhängigkeit führt zu faktischen Konsenszwängen mit dem Bestreben, den Konsensbedarf zu minimieren, um Konflikten aus dem Wege zu gehen. Politikverflechtung als Steuerungsinstrument ist daher von Konfliktvermeidung, Fortschreibungsverhalten und Status-quo-Denken geprägt und daher prinzipiell innovationsfeindlich.⁴⁸³

Mit der Vernetzung verbindet sie die Gemeinsamkeit, dass Politikverflechtung in föderalen Gebilden den horizontalen und vertikalen Austausch von Informationen ermöglicht, wobei mit der Zahl der beteiligten Akteure zwar der Sachverstand potenziert und Vertrauen und Akzeptanz gefördert werden, andererseits die Gefahr der Nichteinigung wächst.⁴⁸⁴ Wenn in Verhandlungssituationen wie zwischen Bund und Ländern oder anderen Akteuren so genannte Vetospieler aus Eigennutz durch Veto-Optionen Entscheidungen blockieren, kommt es zur Politikverflechtungsfalle. Dies bedeutet, dass einerseits die Probleme nicht gelöst werden, andererseits das Verhandlungssystem nicht in der Lage ist, sich aus dieser Falle zu befreien.⁴⁸⁵

Auch wenn Politikverflechtung zum immanenten Bestandteil der Verfassung geworden ist, wurde sie gleichzeitig zum Synonym für Föderalismuskritik, entzündete sich dort aber hauptsächlich an der Finanzverfassung. So war z. B. Sicherheitsgewährleistung bei der Föderalismusreform II kein relevantes Thema.

SHELLER weist auf das interessante Phänomen hin, dass der Begriff der Politikverflechtung aus der Wissenschaft „ausgewandert“ ist und auf ein sog. „Blockade-Phänomen“ reduziert wurde mit dem Ergebnis, dass dies für suboptimale „Policy-Outputs“ verantwortlich sei.⁴⁸⁶ Bei der Vernetzung verhält es sich genau umgekehrt. Auch die Vernetzung ist aus den Stammwissenschaften „ausgewandert“ und wird – da offensichtlich Allheilmittel bei Defiziten im Sicherheitsbereich – durchweg positiv konnotiert.

2. Pfadabhängigkeit

Gleichsam die Gegenfolie zur Vernetzung ist die Pfadabhängigkeit. Im Gegensatz zur Politikverflechtung betrachtet das Prinzip der Pfadabhängigkeit hauptsächlich vergangene Entscheidungen, die sich auf das gegenwärtige Handeln auswirken und

⁴⁸² Vgl. Scheller, in: Scheller/Schmid, 2008, S. 16 f.

⁴⁸³ Vgl. Schuppert, 2000, S. 565.

⁴⁸⁴ Vgl. Scheller, in: Scheller/Schmid, 2008, S. 27 f.

⁴⁸⁵ Vgl. Heinelt, in: Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2005, S. 13.

⁴⁸⁶ Vgl. Scheller, in: Scheller/Schmid, 2008, S. 32.

zukünftige Entscheidungen beeinflussen⁴⁸⁷ oder diese wesentlich verstärken⁴⁸⁸. Die über Jahre entstandenen Gewohnheiten der Pfade können selbst in einer hierarchisch aufgebauten Organisation oftmals nicht aufgelöst werden.⁴⁸⁹ Außerdem verfestigen sich Pfadabhängigkeiten, wenn der Veränderungsdruck von außen oder innen fehlt.⁴⁹⁰ Die öffentlich-rechtliche Pfadabhängigkeit ist bei den Zuständigkeiten und der Zuweisung der Kompetenzen an die einzelnen Behörden besonders ausgeprägt, weil diese die notwendige Verknüpfung zwischen Aufgabe und Organisation herstellt.⁴⁹¹

Aus Pfadabhängigkeiten können sich vielfältige Vor- und Nachteile ergeben. Nachteilig könnte sich z. B. ein eingegrenzter Handlungsspielraum⁴⁹² oder ein verengter Blick nach dem Motto „Das haben wir doch immer schon so gemacht“ auswirken. Vorteilhaftere Ausprägungen werden in der Stärkung der Handlungssicherheit und der individuellen Kompetenz der beteiligten Akteure gesehen.⁴⁹³ Für Veränderungsprozesse und Reformen können Pfadabhängigkeiten wiederum erschwerend bis hinderlich oder blockierend wirken.

Abhilfe kann regelmäßige und vor allem unabhängige Evaluation schaffen. Diese sollte insbesondere eine Aufgabenkritik, den zielorientierten und effizienten Einsatz der Ressourcen sowie die Effektivität und den konkreten Mehrwert überprüfen. Mit einer regelmäßigen und unabhängigen Evaluation könnten Pfadabhängigkeiten möglicherweise vermieden oder zumindest eingegrenzt werden.

3. Koordination

Im Allgemeinen ist unter Koordination eine Abstimmung bei der Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben zwischen mehreren Organisationseinheiten zu verstehen.⁴⁹⁴ Dabei werden im Wesentlichen die Koordinationsmechanismen⁴⁹⁵ der hierarchischen und horizontalen Koordination unterschieden.

Die hierarchische Koordination ist ein Ausdruck des klassischen Modells der deutschen Verwaltung, in der die Behörden pyramidenförmig in unterschiedlichen Ebenen mit einem klaren Unterstellungs- und Weisungsverhältnis aufgebaut sind.⁴⁹⁶ Dem Personal der unterstellten Organisationseinheiten sind feste Funktionen und Aufgaben nach einem Geschäftsverteilungsplan zugewiesen. Die Vorgesetzten der Zwischenebenen sind verantwortlich für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben und die

⁴⁸⁷ Vgl. Vogel, in: Jandaisek/Mallwitz, 2016, S. 10. Zur Unschärfe des Erklärungsansatzes, vgl. Ackermann, 2001, S. 9 f.

⁴⁸⁸ Vgl. Seuberlich, 2017, S. 122.

⁴⁸⁹ Vgl. Petermann, 2010, S. 239.

⁴⁹⁰ Vgl. Seuberlich, 2017, S. 122.

⁴⁹¹ Vgl. Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 14, Rn. 11 und Rn. 42.

⁴⁹² Vgl. Vogel, in: Jandaisek/Mallwitz, 2016, S. 27.

⁴⁹³ Vgl. Vogel, in: Jandaisek/Mallwitz, 2016, S. 27.

⁴⁹⁴ Vgl. Siegel, 2009, S. 111.

⁴⁹⁵ Vgl. Groß, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 13, Rn. 98 f.

⁴⁹⁶ Vgl. Groß, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 13, Rn. 98 f.

Dienst- und Fachaufsicht. In Abhängigkeit der Ebene ist eine Behörde grundsätzlich in eine übergeordnete Hierarchie eingebunden und z. B. einer Oberbehörde unterstellt. Diese ist wiederum dem fachlich zuständigen Ministerium unterstellt, sodass ein durchgängiges Unterstellungs- und Weisungsverhältnis in mehreren Ebenen gewährleistet wird. Der fachlich zuständige Minister ist letztendlich für die Handlungen und Ergebnisse der Behörden in seinem nachgeordneten Geschäftsbereich verantwortlich. Die hierarchische – oder auch vertikale – Koordination bezieht sich somit auf das Innenverhältnis der Verwaltung, in der ebenfalls Vernetzungsmechanismen zu finden sind, z. B. interne Arbeits- und Projektgruppen oder die Zusammenarbeit mit nachgeordneten Organisationseinheiten.

Im Gegensatz zur hierarchischen Koordination bezieht sich die horizontale Koordination auf die Abstimmung in gleichgeordneten Behörden⁴⁹⁷ und entfaltet ihre Wirkung somit grundsätzlich im Außenverhältnis einer Behörde. Die horizontale Koordination kann sich z. B. auf die Abstimmung einer gegenseitigen Unterstützung im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 Absatz 1 Grundgesetz bzw. §§ 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz oder bei Polizeibehörden auf die Vollzugshilfe beziehen und ist als Vernetzungsmechanismus (Vernetzung, Netzwerk, vernetzte Sicherheit) nach der entwickelten Definition und den konkretisierenden Merkmalen zu kategorisieren. Eine Abgrenzung der Koordination von der Kooperation ist schwierig, weil die Grenzen fließend sein können.

Kooperation kann als arbeitsteiliges Zusammenwirken zwischen mehreren Verwaltungs- bzw. Organisationseinheiten umschrieben werden.⁴⁹⁸ Diese Erklärung erfüllt ebenfalls einen Teil der entwickelten Definition zur Vernetzung bzw. zu Netzwerken und vernetzter Sicherheit (siehe Teil C, Abschnitt II). Bei dem Erklärungsansatz fehlt allerdings die gemeinsame Zielerreichung, sodass der Terminus Kooperation weit gefasst und unscharf ist. Ein Begriff mit derartiger Reichweite kann neben der staatlichen Aufgabenwahrnehmung vielfältige und weitere Formen des staatlichen Wirkens umfassen⁴⁹⁹, wie z. B. die Zusammenarbeit des Staates mit privaten Akteuren, mit den europäischen und supranationalen Behörden und Einrichtungen oder mit staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen.

Auf den ersten Blick scheint der Terminus der Verwaltungskooperation eindeutiger zu sein. Dieser ist allerdings ein nicht definierter Sammelbegriff für unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit von Verwaltungen und Gebietskörperschaften auf vertraglicher Basis oder durch eigene Rechtsträger insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge zur Einsparung von finanziellem Aufwand. Im Gegensatz dazu ist der Verwaltungsverbund eine besondere Form der kommunalen Zusammenarbeit in einigen Bundesländern.

⁴⁹⁷ Vgl. Groß, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 13, Rn. 104 f.

⁴⁹⁸ Vgl. Siegel, 2009, S. 111.

⁴⁹⁹ Vgl. Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 12, Rn 66 f.

4. Der europäische Verwaltungsverbund

Die europäische Sicherheitsverwaltung ist im Gegensatz zur innerstaatlichen hierarchischen Behördenorganisation durch eine Vielzahl von Einrichtungen, verbunden durch ausgeprägte Einfluss- und Kooperationsmechanismen, gekennzeichnet, wobei die Primärzuständigkeit bei den Mitgliedstaaten liegt. Als besonderes Konstrukt hat sich der Verwaltungsverbund herausgebildet. Verwaltungsverbund ist als Europäischer Verwaltungsverbund eine Form der vertikalen und horizontalen administrativen Verflechtung im Mehrebenensystem jenseits des reinen staatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Gesetzesvollzugs der Mitgliedstaaten.

Der Begriff Verwaltungsverbund umschreibt als besondere Form der Verwaltungskooperation die Vollzugsverflechtung, die sich zwischenzeitlich im Verwaltungsraum der Europäischen Union herausgebildet hat⁵⁰⁰, wird allerdings auch nur als Metapher begriffen, die lediglich auf eine Vollzugsverflechtung hinweist.⁵⁰¹

Die Vernetzung der Verwaltungen ist umso größer, je geringer die Kompetenzen der Zentralinstanzen sind.⁵⁰² Unter diesen Vorzeichen wird bereits im Informationsverwaltungsrecht der EU die Entwicklung eines spezifischen „Europäischen Polizeikooperationsrecht“ erkannt, denn neben die vertikale und horizontale Kooperation der europäischen Verwaltungsstellen tritt als dritte Kategorie die „inner-unionale“ Kooperation der supranationalen Sicherheitsagenturen.⁵⁰³

5. Konsultationen

Bei Konsultationen handelt es sich um ein flexibles Verfahren, bei denen staatliche und private Akteure in hochkomplexen Sektoren mit einer Vielzahl unbestimmter und offener Einzelbestimmungen wie z. B. die Energiewirtschaft jenseits von Hierarchien auf der Basis der Gleichordnung und innerhalb einer offenen und transparenten Konsultationspraxis einvernehmliche Regulierungsziele anstreben. Das Verfahren verdankt seine Entstehung der Tatsache, dass bei komplexen Ausgangslagen unter Beteiligung vieler Marktakteure bisherige behördliche Verfahren und damit verbundene Anhörungen zur Problemlösung nicht ausreichen.⁵⁰⁴

Derartige Konsultationen, aber auch Kooperationen, Allianzen und Verbünde kennzeichnen grundsätzlich weniger komplexere Beziehungen als bei Netzwerken, wobei diese wiederum von der Zahl der Kooperationspartner und Intensität der Austauschbeziehungen abhängig sind.⁵⁰⁵

⁵⁰⁰ Vgl. Ruffert, 2007, S. 770.

⁵⁰¹ Vgl. Britz, in: EuR, 2006, S. 47.

⁵⁰² Vgl. Schöndorf-Haubold, 2010, S. 85.

⁵⁰³ Vgl. Schoppa, 2013, S. 397. MOKROS erkennt die Herausbildung eines „Europäischen Sicherheitsverwaltungsrechts“, welches er als Verwaltungskooperationsrecht identifiziert; vgl. Mokros, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 1482.

⁵⁰⁴ Herzmann, in: Boysen et al., 2007, S. 191.

⁵⁰⁵ Vgl. Sydow, in: Sydow, 2010, S. 3.

XII. Kommunikative Vernetzung

Kommunikation und Information sind Schlüsselemente moderner Verwaltung und damit konstituierend für Vernetzung. „Der kooperative Staat ist (...) notwendigerweise ein kommunikativer Staat, die kooperierende Verwaltung zugleich eine kommunizierende Verwaltung: denn Kooperation setzt Kommunikation voraus, vollzieht sich in und durch Kommunikation.“⁵⁰⁶ Einerseits kann Verwaltung nur kommunikativ handeln, andererseits ist die Verwaltungsorganisation ein „Netzwerk von Kommunikationen, d. h. alle verwaltungsbezogenen Operationen, auch die der Rezeption und Produktion von Recht, sind solche der Verarbeitung von Recht und Wissen.“⁵⁰⁷ Dabei ist zu konstatieren, dass die Vernetzung bei der Informationsweitergabe bedeutend dichter ist als bei der Informationserhebung.

Kennzeichen des modernen Staates unter dem Rubrum Electronic Government ist die zunehmende Nutzung von Internet, Intranet und anderen Informationsverarbeitungssystemen. „Je komplexer das Verwaltungsverfahren, desto komplexer ist zugleich die verfahrensbezogene Kommunikation.“⁵⁰⁸ LADEUR sieht die Entwicklung zum „virtuellen Staat“, der sich als „Netzwerkstaat“ manifestiert, denn „seine heterarchischen Netzwerkstrukturen sind effektiver in der Beobachtung und Beschreibung von Umwelten, die schnellem Wandel unterliegen und mit den traditionellen Hierarchien von normativen Regeln und kognitiven Wahrscheinlichkeitsannahmen sowie etablierten Wahrnehmungsmustern nicht mehr adäquat abzubilden sind.“⁵⁰⁹

Verwaltung erfährt durch diese Entwicklung eine informationstheoretische Anreicherung, in der auch die rechtliche Strukturierung neu justiert werden muss, zumal in zunehmendem Maße überlappende Netzwerke und Netzwerke von Netzwerken entstehen. Hierfür wird über die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts hinaus die Schaffung eines Informationsverwaltungsrechts für erforderlich gehalten, das die informationellen Voraussetzungen des Verwaltungshandelns regelt.⁵¹⁰

Gerade bei den hochkomplexen und differenzierten Einrichtungen der Sicherheitsgewährleistung ist „Information (...) der Schlüssel zum Erfolg“, „um das vorhandene Wissen funktions-, aufgaben- und ebenengerecht aufzubereiten und bereitzustellen.“⁵¹¹ Informationen und Informationsvernetzung sind die wesentliche Voraussetzung für die staatliche Sicherheitsvorsorge und müssen im Zweifelsfall auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen werden, um einem Gefahreneintritt zuvorzukommen. Nicht zuletzt aufgrund seiner Steuerungsfunktion ist der Staat verpflich-

⁵⁰⁶ Vgl. Schuppert, 2000, S. 732.

⁵⁰⁷ Vesting, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 20, Rn. 31.

⁵⁰⁸ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 23, Rn. 35.

⁵⁰⁹ Ladeur, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 21, Rn. 107.

⁵¹⁰ Vgl. Vesting, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 20, Rn. 51.

⁵¹¹ Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 82.

tet, „Informationen für rationales und planvolles staatliches Handeln“ zu generieren.⁵¹² Die Komplexität der heutigen Verwaltung produziert deswegen ein hohes Informationsvolumen, um die Entscheidungsproduktion im Sinne des Gemeinwohls zu optimieren.⁵¹³ Eng damit verbunden ist die Vermutung, dass mehr Informationen gleich bessere Informationen sind und damit die Qualität der Entscheidungsfindung verbessern:⁵¹⁴ Gleichzeitig stellt SPIEKER gen. DÖHMANN aber fest, dass „es an einer systematischen Verbindung gar einer Vernetzung, innerhalb der Exekutive weitgehend fehlt.“⁵¹⁵

Für den Sicherheitsbereich ist effiziente Informationsverarbeitung essenziell. Neben der in Deutschland eher defizitären polizeilichen Auswertung und Analyse setzte sich – insbesondere nach den Erfahrungen und Lehren aus den Anschlägen am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika – international die Methode des so genannten „Intelligence-Led-Policing“ durch. RATCLIFFE begründet die Hintergründe und die Philosophie des Ansatzes sowie die Notwendigkeit der daraus resultierenden Zusammenarbeit im Sinne eines schnellen und effizienten Informationsaustausches wie folgt: „Since 11 September 2001, the task of terrorism prevention has challenged all aspects of the criminal justice system, creating a post-9/11 homeland security era where the focus continually threatens to shift from everyday crime to terrorism, and where information needs are deemed to be real-time. Information and intelligence sharing have emerged as a key element in law enforcement strategies to prevent terrorist incident and control organised crime. The growth of regional information-sharing partnerships and the recent development of ‚fusion centres‘ in the US suggest the promise of real-time data sharing and access in the near future, with real-time intelligence linkages expected to play a key role in preventing future terrorist incidents.“⁵¹⁶

Der schnelle Informationsaustausch „in Echtzeit“ ist eine wesentliche Grundlage für einen dynamischen Auswertungsprozess und kann als neues Auswertungsverständnis oder neue Auswertungsphilosophie interpretiert werden. Teilweise wirkte sich diese Auswertungsphilosophie auf einfachgesetzliche Regelungen in Deutschland aus, wie z. B. bei der Übermittlung von Fluggastdaten gem. § 31a Bundespolizeigesetz. Mit dieser Befugnis kann die Bundespolizei bestimmte Luftfahrtunternehmen verpflichten, die Fluggastdaten vor Antritt des Fluges im Ausland an eine Bundespolizeibehörde zu übermitteln. Die zuständige Bundespolizeibehörde kann diese Daten während des Fluges „in Echtzeit“ auswerten und ggf. eine Überprüfung im Rahmen einer vorgezogenen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs durchführen. Mit dem

⁵¹² BVerfGE 65, 3.

⁵¹³ Vgl. Sommerfeld, 2014, S. 118.

⁵¹⁴ Vgl. Spiecker genannt Döhmann, in: Oebbecke, 2005, S. 255.

⁵¹⁵ Vgl. Spiecker genannt Döhmann, in: Oebbecke, 2005, S. 255.

⁵¹⁶ Ratcliffe, 2008, S. 5.

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz) ist dieser Ansatz bereits umgesetzt.⁵¹⁷

Die Auswertungsphilosophie ist jedoch wesentlich weiter angelegt, wie der nachfolgende Erklärungsansatz von KELLING/BRATTON zeigt: „Intelligence-led-policing is crime fighting that is guided by effective intelligence gathering and analysis – and it has the potential to be the most important law innovation of the twenty-first century. (...) The NYPD’s intelligence operation is widely regarded as the gold standard. The Department hired a cadre of intelligence and counterterrorism experts, has officers fluent in such languages as Arabic, Farsi, and Pashto monitors foreign news services and intelligence reports, and has officers stationed overseas.“⁵¹⁸

In der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland werden Teile dieser Philosophie adaptiert und von einzelnen Sicherheitsbehörden in unterschiedlicher Intensität umgesetzt. Einige Behörden verfügen z. B. über ein Verbindungsbeamtenwesen und arbeiten mit der so genannten Vorverlagerungsstrategie, die im Wesentlichen die Sammlung und Auswertung von Informationen durch Verbindungsbeamte bereits im Ausland umfasst. Die Bundespolizei setzt neben Verbindungsbeamten auch Dokumenten- und Visumberater⁵¹⁹ exterritorial ein, um z. B. unerlaubte Einreisen bereits bei der Ausreise in den jeweiligen Herkunftsländern zu verhindern.

Die Notwendigkeit der polizeilichen Auswertung und Analyse und des behörden-, delikts- und ressortübergreifenden Ansatzes ist in der deutschen Sicherheitslandschaft unbestritten und manifestiert sich in zahlreichen Kooperationsplattformen, die im Teil D noch näher zu untersuchen sind, denn es kann dem Staat schließlich nicht verwehrt werden, „angesichts einer veränderten Bedrohungslage und -qualität die Einschreitschwelle und die Voraussetzungen für gering-invasive Gefahrenerforschungseingriffe zum Zwecke der Risikoversorgung neu zu bestimmen.“⁵²⁰ Entscheidend ist jedoch, dass die hierfür erforderlichen Netzwerke lageangepasst schnell eingerichtet werden können und möglichst hindernisfrei „funktionieren“. Von Vorteil sind daher Informationsnetzwerke, die ohne tiefere Verrechtlichung durch bloßen Organisationsakt eingerichtet werden können. Der Mehrwert liegt in der Kumulation von Information, wobei bei der reinen Informationsgewinnung verschiedene Wege beschritten werden, die durch eine Steuerungsinstanz zusammengeführt werden müssen.

⁵¹⁷ Fluggastdatengesetz vom 6.6.2017 (BGBl. I, S. 1484), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6.6.2017 (BGBl. I, S. 1484) geändert worden ist. Vgl. auch Bt-Drs. 18/11501 vom 13.3.2017.

⁵¹⁸ Kelling/Bratton, 2006, S. 6.

⁵¹⁹ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 92.

⁵²⁰ Schäuble, 2007, S. 212.

Allerdings belegt der Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 und der Fall Anis Amri, dass das Zusammenführen der Informationen alleine nicht ausreichend ist. In einer Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Thema „Der Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 und der Fall Anis Amri – Verantwortung und etwaige Fehler der Sicherheitsbehörden“ kommentieren die Fragesteller in der Vorbemerkung wesentliche Defizite: „Am 19. Dezember 2016 starben elf Besucher des Weihnachtsmarktes auf dem Berliner Breitscheidplatz durch einen terroristischen Anschlag. Ein Lastwagen war durch die Menge gerast und riss viele Menschen mit sich. Mehr als 50 Menschen wurden teils schwer verletzt. (...) Haupttatverdächtiger ist der 24-jährige tunesier Anis Amri, der zunächst fliehen konnte, jedoch in der Nacht auf den 23. Dezember 2016 von der italienischen Polizei bei einer Routinekontrolle erschossen wurde, nachdem er selbst auf die Polizisten geschossen hatte. In den Medien wurde seitdem vielschichtig über den Fall berichtet. Unter anderem darüber, dass sich Anis Amri schon seit vielen Monaten auf dem Radar der Sicherheitsbehörden befunden hätte und er mehrfach Thema im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) gewesen sei. Trotzdem konnte er den furchtbaren Anschlag am 19. Dezember 2016 begehen.“⁵²¹ Die Kooperationsbehörden im GTAZ analysierten zwar die vorliegenden Informationen zu Anis Amri in insgesamt sieben Sitzungen in der AG „Operativer Informationsaustausch“⁵²², die erforderlichen Auswertungen bzw. Umsetzungen unterblieben jedoch. Neben den Besprechungen und Befassungen im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum beschäftigten sich unterschiedlichste Behörden in mehreren europäischen Ländern mit dem Straftäter Anis Amri. Das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat veröffentlichte am 17. Januar 2017 eine zwanzigseitige Chronologie des „Behördenhandelns um die Person des Attentäters vom Breitscheidplatz Anis Amri“, welche die staatlichen Maßnahmen seit seiner Einreise im April 2011 nachzeichnet.⁵²³ Dabei fiel auf, dass in keinem einzigen Fall eine Gesamtschau des Täters vorgenommen, sondern nur einzelne Facetten des Täters erörtert wurden. Einige Politiker kritisierten daher das GTAZ, als Teil des Problems⁵²⁴ und dass auch bei Bundesbehörden eine Kultur der Unverantwortlichkeit herrsche⁵²⁵, weil eine einheitliche Führung fehlt und keine Entscheidungen über Maßnahmen getroffen werden.

⁵²¹ Bt-Drs. 18/11027 vom 27.1.2017, S. 1.

⁵²² Bt-Drs. 18/11027 vom 27.1.2017, S. 11.

⁵²³ In: Internet-Abfrage am 4.5.2019 um 5:41 Uhr unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/01/veroeffentlichung-chronologie-anis-amri.html>.

⁵²⁴ Vgl. Lohse, in: FAZ vom 31.3.2017, S. 2.

⁵²⁵ Plenarprotokoll 18/214 vom 25.1.2017, S. 21442.

Eine länderübergreifende Zusammenführung der verschiedenen Straftaten setzt in erster Linie einen konsequenten Austausch von Informationen voraus, denn modernes Polizeirecht ist insbesondere im Mehrebenensystem Informationsrecht, welches sich in Informationsverbänden manifestiert und in Dateien systematisiert wird.⁵²⁶ Das aktuelle Bundeskriminalamtgesetz⁵²⁷ ist ein klassisches Beispiel für die Entwicklung modernen Polizeirechts als Informationsrecht, weil die Bundesregierung unter anderem die Harmonisierung zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Polizeibehörden in Europa als ein wesentliches Ziel des neuen Gesetzes definiert.

In einer Pressemitteilung erklärte der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE mit Blick auf die Informationstechnik im Polizeibereich: „Wir können uns im 21. Jahrhundert keine zersplitterte IT-Landschaft mehr leisten. (...) Zahlreiche Eigenentwicklungen, Sonderlösungen, Schnittstellen, unterschiedliche Datenformate und Erhebungsregeln erschweren tagtäglich die Arbeit unserer Polizistinnen und Polizisten. Das neue Gesetz leitet hier eine Zeitenwende ein. Wir ersetzen die bisherige polizeiliche Datenlandschaft als Teil eines groß angelegten Modernisierungsprojektes durch ein übergreifendes Informationssystem beim BKA. Dieses wird besser als bislang dazu beitragen Informationen, die phänomenübergreifend zusammengehören, auch wirklich zusammenzuführen.“⁵²⁸

Die bisherigen Initiativen zeigen offensichtlichen legislativen Regelungsbedarf auf und lassen den Schluss zu, dass die kommunikative Vernetzung Informationsdefizite durch Kumulation, Austausch und Ergänzung von Informationen ausgleicht mit dem Ziel, spezielles Handlungswissen und Handlungsressourcen zeitgerecht verfügbar zu machen. Mit dieser Bündelung soll die Effizienz gesteigert werden. Diese Feststellung führt wiederum zu der Erkenntnis, dass „die praktische Zusammenarbeit der verschiedenen Sicherheitsbehörden zur Prämisse wirksamer Gefahrenbekämpfung wird“⁵²⁹.

Generell ist festzustellen, dass E-Government und vielfältige neue Formen – situativ, informell und kollegial betriebener Kooperationen – den Geltungsanspruch des klassischen Konzepts hierarchischer Verwaltung schleifen; in der innerbehördlichen Arbeitsrealität werden „hierarchische Strukturen durch Netzwerkstrukturen“⁵³⁰ verdrängt. Der Dienstweg verliert an Bedeutung, da der Mitarbeiter z. B. direkt an die Behördenleitung mailen kann oder gleichgestellte Mitarbeiter ohne Einbeziehung

⁵²⁶ Vgl. Pitschas, in: ZRP, 1993, S. 124.

⁵²⁷ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I S. 400).

⁵²⁸ In: Internet-Abfrage am 24.3.2019 um 11:14 Uhr unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02/bkag-neu.html?nn=3314802>.

⁵²⁹ Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 153.

⁵³⁰ Vgl. Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 26, Rn. 68.

von Vorgesetzten Querinformationen austauschen.⁵³¹ Das System hat aber auch deutliche Schwächen, weil es zum Informationsüberfluss und zur Informationsüberflutung führen kann, wenn keine geeigneten Auswahlmechanismen zur Verfügung stehen⁵³² und statt lagegerechter Analysen Informationsmüll generiert wird.

XIII. Möglichkeiten, Potenziale und Grenzen der Vernetzung

Eine systematische Auswertung der bisherigen Erfahrungswerte im Bereich der vernetzten Sicherheit und der durch sie eröffneten neuen Perspektiven liegt bis jetzt nur in Ansätzen vor. Das gleiche gilt für die Fragen, wann, mit welchen Mitteln und mit welcher Zielsetzung Vernetzung angewandt werden kann bzw. angewandt worden ist. Dies kann auch nicht weiter verwundern, wenn man bedenkt, dass die Vernetzungsformen vom bloßen Informationsaustausch über sowohl zufällige als auch institutionalisierte Kooperationsformen bis hin zur integrierten Konfliktlösung reichen.

Bei einer öffentlichen Sitzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ erkannten Experten bei einer Anhörung überdies, dass der Begriff der vernetzten Sicherheit nicht einheitlich gebraucht wird, politisch belastet ist, militärisch geprägt sei und eine Begriffsklärung benötigt werde.⁵³³ Überdies fehle es an einem kohärenten Konzept und klaren Aufträgen aus der Politik.⁵³⁴

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Terminus vernetzte Sicherheit keine Rückschlüsse und keine inhaltliche Aussage auf den zugrundeliegenden Sicherheitsbegriff zulässt, da er lediglich instrumentell zur Erzielung von im Einzelfall jeweils zu definierender Sicherheitsaspekte gebraucht wird.⁵³⁵

VAD/LINZ weisen auf das Paradoxon hin, dass entgegen dem modernen Trend zur Optimierung von Prozessabläufen durch Abbau von Schnittstellen vernetzte Sicherheit gerade auf die Kommunikation von Menschen an Schnittstellen angelegt ist.⁵³⁶ Dabei stößt der auf schnelle Entscheidungen ausgelegte Problemlösungsprozess schnell an seine Grenzen, denn vernetzte Sicherheit bedingt „umfangreiche Planung, Vorbereitung und Implementierung“ und benötigt Zeit, um Wirkung zu erzeugen.⁵³⁷

⁵³¹ Vgl. Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 26, Rn. 69.

⁵³² Vgl. Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 26, Rn. 70.

⁵³³ In: Internet-Abfrage am 24.3.2019 um 11:17 Uhr unter:
https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38382101_kw13_pa_zivile_krisenpraevention/208184.

⁵³⁴ In: Internet-Abfrage am 24.3.2019 um 11:18 Uhr unter:
https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38382101_kw13_pa_zivile_krisenpraevention/208184.

⁵³⁵ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Pietz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 118.

⁵³⁶ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 41.

⁵³⁷ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 43.

Vernetzungen tragen dazu bei, dass die Grenzen zwischen den Verwaltungseinheiten und Kompetenzbereichen durchlässiger werden. Im Gegensatz zu anderen Behauptungen ist Vernetzung keine Zentralisierungsoption, sondern eine ressourcenschonende und zeitsparende Alternative zur Zentralisierung.⁵³⁸ Vernetzung bewegt sich zwischen bereits vorhandenen Rechtsinstituten wie Amtshilfe oder Organleihe und vollkommen neuartigen Modellen der Zusammenarbeit, ist zum Teil organisationsrechtlich eingebunden, teils aber auch nicht und damit informal. Vernetzung kann bestehende Strukturen ergänzen, aber auch die Vorstufe einer rechtlichen Regulierung bilden mit dem Ziel, eine übergreifende Koordinations- und Verantwortungsinstanz zu generieren. Wesentliche Kennzeichen sind die Bündelung von Expertenwissen, die Effektivierung von Kommunikationsbeziehungen und damit die Beschleunigung des Datenaustausches. Generell soll mit der Vernetzung ein Effizienzgewinn verbunden sein.

Vernetzungen haben verfassungsrechtliche Grenzen. Hierzu gehören das Prinzip der klaren Verantwortungszuteilung durch das Ressortprinzip, durch das über die Mittelzuweisung entschieden wird, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Polizeifragen sowie das Trennungsgebot zwischen militärischem und polizeilichem Einsatz sowie im Zusammenwirken von Polizei und Nachrichtendiensten.⁵³⁹ Die Schwierigkeiten potenzieren sich noch, wenn internationale Akteure und nichtstaatliche Agenturen in den Kommunikationsprozess einbezogen werden.⁵⁴⁰ Entscheidend ist, dass Vernetzung Verantwortung nicht schwächen darf, sondern sie berücksichtigen muss.⁵⁴¹

Ferner müssen strukturelle Probleme berücksichtigt werden, da sowohl die Vielzahl der staatlichen Akteure (wie sie sich z. B. in der IMK wiederfindet) sowie die zunehmende Häufigkeit von Koalitionsregierungen auf Bundes- und Landesebenen immer wieder zur Neujustierung von Sicherheitsfragen in der Koalitionsarithmetik zwingen. Nicht zuletzt dürfen die Probleme nicht unterschätzt werden, die durch unterschiedliche Herangehensweisen und Problemlösungsstrategien z. B. bei den Hauptakteuren der inneren und äußeren Sicherheit entstehen. Letztlich setzt auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Effizienz einer ungesteuerten Ausdehnung von Vernetzung finanzielle Grenzen. PITSCHAS gibt zu bedenken, dass die von ihm „(...) skizzierte Netzwerkstruktur (...) zu einer gewissen ‚Buntheit‘ der Sicherheitsanstrengungen führen und dadurch bisher latente Koordinations- und Abgrenzungsprobleme im Kampf gegen die Kriminalität aufdecken beziehungsweise solche Probleme ausweiten könnte.“⁵⁴² VAD/LINZ sind hingegen der Auffassung, dass Vernetzungen konzeptionelle Grenzen durch mangelnde Planbarkeit und Vorhersehbarkeit gesetzt sind,

⁵³⁸ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 164, 165.

⁵³⁹ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 43.

⁵⁴⁰ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 43.

⁵⁴¹ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 44.

⁵⁴² Pitschas, 2000 (b), S. 82.

denn sie ist nur wirksam, „wenn sie auf die jeweilige Situation maßgeschneidert ist.“⁵⁴³ Dieser Auffassung kann in dieser Absolutheit nicht gefolgt werden, denn es kommt immer auf die Art der Problemstellung und die intelligente Lösung an. Auch können zunächst nicht passende Lösungen modifiziert werden.

Das Gemeinsame Analyse und Strategiezentrum Illegale Migration entwickelte sich z. B. – trotz Kritik des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit⁵⁴⁴ und die Kommission „Evaluation der Sicherheitsbehörden“⁵⁴⁵ – insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 zu einem wichtigen Instrument bei der Bekämpfung der zunehmenden irregulären Migration in die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere bei der Aufgabe als Frühwarnfunktion.⁵⁴⁶ Die Kommission „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“ kam bereits im Jahr 2010 zu einem positiven Ergebnis: „Das GTAZ ist ohne Frage ein Erfolgsmodell. Der Erfolg beruht auf den besonderen Herausforderungen des internationalen, vor allem des islamistischen Terrorismus und auf den speziellen Bedingungen, denen die in diesem Spektrum tätigen Sicherheitsbehörden ausgesetzt sind.“⁵⁴⁷ Die steile Erfolgskurve scheint jedoch nach den Vorfällen der jüngsten Zeit gebremst, da das GTAZ im Fall Anis Amri – trotz mehrfacher Befassung – keine Gesamtschau der Gefährdungslage vorgenommen hat und offensichtlich Steuerungsdefizite in dem Zentrum vorhanden sind (siehe Teil A, Abschnitt I, Nummer 3).⁵⁴⁸

Gleichwohl ist festzuhalten, dass vernetzte Sicherheit als dauerhaftes Arrangement (z. B. GASIM, GTAZ) oder als ad-hoc-Einrichtung bei spezifischen Konfliktsituationen eingesetzt werden kann, dann aber dynamischen Veränderungen unterworfen ist.⁵⁴⁹ Die Beispiele der dauerhaft eingerichteten Kooperationsplattformen belegen trotz zwischenzeitlicher Vorbehalte, dass die Zusammenarbeit und der schnelle Informationsaustausch sowie die Erarbeitung einer gemeinsamen Bewertung einen Mehrwert bei der Sicherheitsgewährleistung haben können.

Abgesehen von der Tatsache, dass mit steigender Zahl der Akteure die Implementationskosten einer Vernetzung steigen, ergeben sich nach WITTKOWSKY/MEIERJOHANN grundsätzlich folgende Begrenzungsfaktoren: Erhöhter Koordinierungsaufwand, unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, die Wahrscheinlichkeit inkompatibler Kommunikationsmittel, unterschiedliche Interessen und

⁵⁴³ Vgl. Vad/Linz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 46.

⁵⁴⁴ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 84 f.

⁵⁴⁵ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 125 f; siehe auch: Bt-Drs. 17/6720 vom 2.8.2011, S. 6; Bt-Drs. 18/6445 vom 21.10.2015, S. 11.

⁵⁴⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/6720 vom 2.8.2011, S. 1.

⁵⁴⁷ Vgl. Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 125.

⁵⁴⁸ Vgl. Lohse, in: FAZ vom 31.3.2017, S. 2.

⁵⁴⁹ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Pietz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 116.

unterschiedliches Engagement der beteiligten Akteure sowie institutionelle Trägheit und Ressort-Egoismen.⁵⁵⁰

Vernetzung bedarf somit neben der Planung und Organisation eines Lernprozesses, denn die Akteure sind heterogener Herkunft und müssen sich ihrer gegenseitigen professionellen Handlungsmuster bewusst gemacht werden. Das Ergebnis ist nicht die bloße Addition unterschiedlicher Handlungsmuster; vielmehr ist je eine eigene „fachliche Kohärenz“ zu entwickeln.⁵⁵¹ Gleichzeitig zeigen FREVEL/KOBER die erforderlichen Desiderate zur Umsetzung auf: Schaffung gemeinsamer Grundlagen und Standards, dauerhafte und personenunabhängige Verankerung, ständige Qualitätssicherung durch Austausch von Erfahrungen (good practice versus bad practice) und Ausweitung der Evaluation.⁵⁵²

Ein wesentliches Hemmnis besteht an anderer Stelle: Die Ministerien halten trotz geänderter Rhetorik am Ressortprinzip fest, womit alle Initiativen auf Arbeitsebene überlagert werden.⁵⁵³ Auch fehlt der generelle politische Wille, ausreichende Ressourcen in die Entwicklung des Prinzips zu investieren.

Grenzen sind auch dadurch gegeben, dass – abgesehen vom guten Willen der Beteiligten in den Behörden – Vorbehalte und Befürchtungen von Selbstständigkeits- und Hoheitsverlusten existieren. Zu den Folgen merkt ENDRESS an, dass es „für politische Entscheidungsträger (...) fatal [wäre, d. Verf.], nach einem terroristischen Anschlag feststellen zu müssen, eine Information übersehen zu haben, deren Auswertung zur Verhinderung geführt hätte. Ein nahtloser Informationsaustausch wird daher als unerlässlich erachtet.“⁵⁵⁴ ENDRESS nimmt damit Bezug auf die Ermittlungsspannen im Kontext des NSU, wobei im Fall Amri eine fatale Duplizität entstand.

XIV. Vor- und Nachteile von Vernetzung

In der Literatur überwiegen offensichtlich die Vorteile der Vernetzung. Als Vorteile eines ganzheitlicher Bekämpfungsansatz durch Vernetzung werden die verzahnte Nutzung von Erkenntnisquellen, die Bündelung von Expertenwissen, die behördenübergreifende Kooperation, das intelligent organisierte Miteinander, die Verdichtung der Zusammenarbeit und die Minimierung von Schwachstellen bei behördenübergreifender Zusammenarbeit genannt. Im Gegensatz zu parallelen Behördenorganisationen werden alle Formen der informellen Kooperation in der Regel als zeit-, kosten- und aufwandsparend bewertet.⁵⁵⁵

⁵⁵⁰ Vgl. Wittkowsky/Meierjohann, 2011, S. 3.

⁵⁵¹ Frevel/Kober, in: Frevel, 2012, S. 356.

⁵⁵² Frevel/Kober, in: Frevel, 2012, S. 355 f.

⁵⁵³ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Meierjohann/Pietz, 2011, S. 2.

⁵⁵⁴ Vgl. Endreß, 2013, S. 195.

⁵⁵⁵ Vgl. Bauer, 1987, S. 252 f.

Vernetzung steigert die Produktivität, verhindert Kosten, die bei Einrichtung neuer Verwaltungseinheiten entstehen würden, verhindert Zeitverzögerungen, baut Redundanzen ab und steigert innerorganisatorisches Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren.⁵⁵⁶ Netzwerke, die den Austausch und die Analyse von Informationen bezwecken, können mit einer gemeinsamen Bewertung aller beteiligten Kooperationspartner einen Mehrwert generieren.

Allerdings dürfen die Nachteile nicht übersehen werden. Dieses sind die Umgehung der Dienst- und Informationswege außerhalb der verwaltungsorganisatorisch vorgeschriebenen Kommunikationswege und eine mögliche Verselbstständigung.⁵⁵⁷

Die Verhinderung der Verselbstständigung von Netzwerken erfordert eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht der Entsendebehörden, weil die jeweiligen Kooperationspartner dienst- und beamtenrechtlich ihren Behörden unterstehen und verantwortlich bleiben. Netzwerke können bei einer inkonsequenten Dienst- und Fachaufsicht die Verschleierung der Verantwortung fördern.⁵⁵⁸ MÜNCH stellt in einem Gastbeitrag zu dem Thema „Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht starr bleiben“ zum Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum fest: „Das über Jahre gelobte und auch international beispielgebende GTAZ ist heute nicht auf einmal schlecht. Es ist nicht zutreffend dass hier Verantwortungen verschwimmen, wie einige Kritiker glauben. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob die heutigen Steuerungsinstrumente ausreichend sind.“⁵⁵⁹ In Netzwerken kann durchaus die Gefahr der Entwicklung von Eigendynamiken bestehen, die bei Einrichtung nicht vorhersehbar waren.⁵⁶⁰ Außerdem können in Netzwerken behördenpolitische Interessen und Egoismen zum Schwerpunkt der Zusammenarbeit werden.

Wenn WITTKOWSKY/HUMMEL/PIETZ allerdings feststellen, dass sich Kritik an dem Ansatz der vernetzten Sicherheit insbesondere am Aspekt der Befürchtung von „Versicherheitlichung“ von Außen- und Entwicklungspolitik entzündet und von Praktikern die Tauglichkeit des Ansatzes für konkretes Handeln in Frage gestellt wird⁵⁶¹, so können diese Einwände im Rahmen dieser Abhandlung vernachlässigt werden, da sie nicht zutreffen. Auch von einer durchgreifenden Dominanz militärischen Denkens kann nicht mehr die Rede sein. Vernetzte Sicherheit als nationale Sicherheitsstrategie hat bereits soweit an Boden gewonnen, dass es zu einer kritischen Auseinandersetzung schon gewichtigerer Argumente bedarf. Zwar ist der Begriff der Vernetzung einerseits sehr plastisch, andererseits verbleibt er aufgrund der immer

⁵⁵⁶ Vgl. Sommerfeld, 2014, S. 148.

⁵⁵⁷ Ähnlich, vgl. Sommerfeld, 2014, S. 135.

⁵⁵⁸ In: Internet-Abfrage am 24.3.2019 um 11:26 Uhr unter:
<http://www.kas.de/bundesstadt-bonn/de/publications/47900/>.

⁵⁵⁹ Münch, in: DER SPIEGEL, Nr. 7, 2017, S. 39.

⁵⁶⁰ Vgl. Sommerfeld, 2014, S. 117.

⁵⁶¹ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Pietz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 117.

noch ausstehenden Bemühungen um die Schaffung praktikabler Handlungs- und Steuerungsverfahren und der häufig plakativen Nutzung im Ungefähren.

PÜTTER hält die der Vernetzung zugrundeliegenden Gedanken für „trivial“ und das Konstrukt für „ (...) mehr eine ideologisch-programmatische Formel als eine Beschreibung deutscher Realitäten“⁵⁶², beschränkt sich aber ohne nähere Begründung auf allgemeine Hinweise über angebliche Defizite wie Durchlöcherung des Bürger-schutzes und fehlende Kontrolle durch verantwortliche Instanzen. Ernstzunehmender sind die Hinweise auf fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten und die Erforderlichkeit der Rechtswegklarheit, „wenn einzelne Verwaltungsbeiträge nicht transparent gemacht werden.“⁵⁶³ Auch wird die Gefahr der Verunsicherung durch die Vielfalt der Sicherheitsnetzwerke gesehen, durch die der Eindruck von „politisch motivierten Aktionismus“ entstehen könnte.⁵⁶⁴

Bedeutsame Defizite werden bei der Kontrolle und Aufsicht gesehen, da eine Kooperation der Aufsichtsbehörden, insbesondere der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern nicht oder nur in Einzelfällen stattfindet. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit stellte z. B. bei einem Beratungs- und Kontrollbesuch im Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration kritische Sachverhalte im Zusammenhang mit dem Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den Kooperationspartnern fest.⁵⁶⁵ Die Bundesregierung hat die Hinweise aufgegriffen und unter anderem Datenschutzkonzepte für den Austausch von Daten in der Kooperationsplattform veranlasst.⁵⁶⁶ Gleiches gilt für den Rechtsschutz und datenschutzrechtliche Auskunftersuchen, da die personenbezogene Datenübermittlung dem Betroffenen oft gar nicht bekannt ist.⁵⁶⁷ Daran ändert auch nichts die Tatsache, dass für die einzelnen Akteure die jeweiligen ihre Handlungen bestimmende Gesetze weiterhin gelten.

KUGELMANN erkennt auch die Herausforderung, dass sich mit der Aufgabe bisheriger Abgrenzungskriterien die Notwendigkeit neuer Begriffsbildungen und Kategorisierungen ergeben. Er sieht auch die Wissenschaft herausgefordert, deren Aufgabe die Entwicklung differenzierter Modelle sei, um rechtsstaatliche Polizeiarbeit sicherzustellen.⁵⁶⁸

Es gibt auch Stimmen gegen eine vermeintliche Unterwanderung des Öffentlichen Rechtes durch Netzwerke: „Gerade die wachsende Vernetzung in den Regelungs-

⁵⁶² Pütter, in: Wissenschaft & Frieden, 2009.

⁵⁶³ Röhl, 2006, S. 1074.

⁵⁶⁴ Ottens, in: Pitschas/Stober, 2000 (a), S. 97.

⁵⁶⁵ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 84, 85.

⁵⁶⁶ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 85.

⁵⁶⁷ Vgl. Kugelman, in: Würtenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 171.

⁵⁶⁸ Vgl. Kugelman, in: Würtenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 172.

strukturen legen eine Rückbesinnung auf die Selbststabilisierungsfähigkeit von Ordnungsmustern nahe. Solche Vernetzungen erscheinen dann nicht einfach als Ergebnis einer Auslieferung des Rechts an die Faktizität sozialer Praxis, sondern als rechtlich induzierte Stabilisierung neuer oder veränderter Strukturen.“⁵⁶⁹

XV. Eignung der Vernetzung als Sicherheitsstrategie

Die Nutzung von Vernetzung als Sicherheitsstrategie setzt zunächst eine Auseinandersetzung mit dem aus der Militärwissenschaft stammenden Begriff Strategie voraus.

Im Allgemeinen ist Strategie eine „Bezeichnung für das längerfristige planvolle Streben, das auf eine vorteilhafte Lage ausgerichtet ist.“⁵⁷⁰

Die Kriminalistik reduziert den Begriff der Strategie auf eine Teildisziplin als Kriminalstrategie. BERTHEL erläutert Kriminalstrategie als „(...) die Teildisziplin der Kriminalistik, die sich basierend auf den Erkenntnissen zur objektiven Kriminalitätslage und zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung unter Berücksichtigung der den Organisationszweck bestimmenden rechtlichen, wirtschaftlichen, kulturellen, historischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen mit der Planung und der Organisation der Gesamtheit der Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung befasst.“⁵⁷¹ MOHR definiert den Begriff „Kriminalstrategie“ als „das planmäßige Zusammenwirken *aller* gesellschaftlicher Kräfte, um Kriminalität zu bekämpfen. (...) Grundsätzlich sind strategische Entscheidungen auf einen längeren Zeitraum bezogen und werden durch taktische Maßnahmen umgesetzt.“⁵⁷²

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive umfasst Strategie zielorientiertes Handeln als Einflussnahme in einer bestimmten gesellschaftlichen Konstellation, das Vorliegen einer Herausforderung von größerem Ausmaß und gesteigerter Komplexität, Langfristigkeit der Perspektive, Verknüpfung des Handelns auf unterschiedlichen Aktionsfeldern sowie Ablauf auf einer höheren Abstraktionsebene des Handelns mit zahlreichen Umsetzungsakten in Einzelbereichen.⁵⁷³

Problematisch erscheint, dass alle Erklärungsansätze nicht interdisziplinär ausgerichtet sind. Der ganzheitliche Ansatz der Systemtheorie unterstreicht aber die Notwendigkeit der Interdisziplinarität und Entgrenzung der Ausrichtung einer Strategie.⁵⁷⁴ Diese Auffassung ist zu unterstreichen, denn die Sicherheitslage belegt, dass „(...)“

⁵⁶⁹ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 290 (297).

⁵⁷⁰ Möllers, 2010, S. 1901.

⁵⁷¹ Berthel, 2008, S. 101. Vgl. auch Berthel/Lapp, 2017, S. 27.

⁵⁷² Mohr, in: Möllers, 2018, S. 1324.

⁵⁷³ Vgl. Haar, 2012, S. 29.

⁵⁷⁴ Vgl. Willke, 2005, S. 1 ff.

[die, d. Verf.] entscheidende Herausforderung der Zukunft (...) vielmehr die Entwicklung einer komplexen, Delikt- und Politikfelder übergreifenden Gesamtstrategie im Sinne einer „umfassenden Sicherheit“ [ist, d. Verf.] (...).⁵⁷⁵ Die Idee der umfassenden Sicherheit ist eine Reaktion auf die zunehmende Globalisierung und die Verwischung der traditionellen Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit.⁵⁷⁶ Umfassende Sicherheit setzt umfassende und ganzheitliche Interventionsstrategien voraus, die neben repressiven auch präventive ebenenübergreifende Aspekte berücksichtigen sollte.⁵⁷⁷ Unter diesen Voraussetzungen soll im Folgenden unter Strategie die Definition von Handlungszielen und der zur Realisierung dieser Ziele erforderlichen Mittel sowie die Mobilisierung der für den Gebrauch dieser Ziele erforderlichen Ressourcen verstanden werden.⁵⁷⁸

Obwohl das Zusammenwirken und der effiziente Einsatz der Sicherheitsakteure im föderalen Staat als Minimalvoraussetzungen eine erkennbare Strategie als Leitidee und ein ressortübergreifendes Steuerungsorgan erfordern, ist die nationale Situation eher durch anlassbezogene Zufallsentscheidungen und parteipolitisch bedingte Kontroversen bestimmt. Ursachen sind neben parteipolitischen Frontstellungen in Sicherheitsfragen sowohl die Vielzahl von Sicherheitsakteuren als auch eine nur gering ausgeprägte wissenschaftliche Grundlagenforschung in Sicherheitsfragen. Diese Defizite wiegen umso schwerer, als die Entwicklung im Bereich der Inneren Sicherheit künftig mit schweren Hypotheken belastet ist. Diese sind insbesondere neben der demographischen Entwicklung mit zunehmender Alterung der Gesellschaft und sinkendem Bewerberaufkommen das sinkende Finanzierungsvolumen der öffentlichen Hand und die zunehmende Überlastung der Sicherheitsbehörden.⁵⁷⁹ Unter diesen Vorzeichen verkommt Strategie zur kleinen Münze, mit der sogar die an sich selbstverständliche Kooperation mit dem benachbarten Bundesland bereits als Strategie bezeichnet wird.⁵⁸⁰

Gleichwohl ist der Begriff der Strategie trotz des redundanten Gebrauchs im sicherheitspolitischen Diskurs bis jetzt ohne allgemein gültige Definition geblieben und wird je in Abhängigkeit von der Stammdisziplin unterschiedlich gebraucht. Dies erschwert die Beantwortung der Frage, ob Vernetzung als Strategie interpretiert werden kann oder lediglich Strategieersatz ist. Der vormalige Präsident der Bundesakademie für Sicherheit, Rudolf Georg ADAM, hält die Beantwortung dieser Frage schon deswegen für bedeutsam, weil Vernetzung eine wertvolle, unentbehrliche Methode ist. Dabei braucht „(...) aber jedes Netz einen strategischen Anknüpfungspunkt, sonst

⁵⁷⁵ Walter, 2009, S. 345.

⁵⁷⁶ Vgl. Oberloher, 2005, S. 30.

⁵⁷⁷ Vgl. Oberloher, 2005, S. 30.

⁵⁷⁸ Definition in Anlehnung an: Seibel/Reulen, in: König, 2002, S. 525.

⁵⁷⁹ Vgl. Seeger und Witthaut, in: Borgwardt, 2012, S. 5, 9 - 10.

⁵⁸⁰ Vgl. Lewentz, in: Borgwardt, 2012, S. 8.

bleibt es nutzlos. Mit anderen Worten: Das Netzwerk muss einem einheitlichen Willen folgen, es muss ein gemeinsames strategisches Ziel vorgegeben sein.“⁵⁸¹

Aus der Sicht des Sicherheitspolitikers erfordert eine Strategie daher eine nüchterne Analyse der Lage, eine präzise Zielformulierung, die Erarbeitung der Pfade zur Zielerreichung und der Wille zur Durchsetzung. Dies entspricht am ehestens noch dem „umfassenden Ansatz“ im Sinne des englischen „comprehensive approach“, wobei hierbei „umfassend“ gleich „vernetzt“ bedeutet.⁵⁸²

Trotz der zunehmenden Bedeutung der Vernetzung in der Sicherheitsdiskussion sind sicherheitspolitische Leitlinien, die eine Bewertung als Strategie rechtfertigen, in Deutschland rar gesät. Die Neufassung des Weißbuches zur Sicherheit in Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr⁵⁸³ wurde weitgehend dem Bundesverteidigungsministerium überlassen mit dem Ergebnis, dass eine umfassende integrative Sicherheitskonzeption nicht erfolgte. Eine Abstimmung zwischen den einzelnen Sicherheitsressorts kam nicht zustande, obwohl die grundsätzlichen Probleme durchaus bekannt waren. So forderte der vormalige Bundesverteidigungsminister Franz Josef JUNG bereits 2006 „eine vernetzte Sicherheitspolitik, die bestehende Strukturen, Prozesse und Instrumente im Bewusstsein eines umfassenden, gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisse überprüft und anpasst. Sicherheitspolitik ist zu einer ressortübergreifenden Gesamtaufgabe geworden.“⁵⁸⁴ Dies bedingt aber auch eine Anpassung der Strukturen an die Gefährdungslage, denn die neuartigen zentralen Gefährdungen können nicht mit dezentralen Strukturen und Kompetenzen bekämpft werden. Da in der Regel aber die normativen Rahmenbedingungen schneller vollzogen werden als strukturelle Anpassung der Sicherheitsbehörden, kommt es zu dem fatalen Dilemma „neues Recht, alte Strukturen“.⁵⁸⁵

Allenfalls das bereits mehrfach fortgeschriebene Programm Innere Sicherheit enthält zumindest Ansätze für strategische Optionen. Am 17. Juni 1972 beschloss die Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder das „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“⁵⁸⁶, das die Länder gemeinsam mit dem Bund im Jahre 1974 überarbeiteten.⁵⁸⁷ Fast genau 20 Jahre (1994) und weitere rund 15 Jahre später (2008/2009) aktualisieren die beteiligten Akteure wiederum das strategische Grundsatzprogramm. Es ist die wesentliche nationale strategische Grundlage der deutschen Innenpolitik und beinhaltet eine Reihe von politischen Leitlinien und Vorgaben. An der Erstellung des Papiere waren die entscheidenden politischen Akteure im deutschen Sicherheitsföderalismus beteiligt. Aus

⁵⁸¹ Adam, in: Sicherheit + Stabilität, 2006, S. 40.

⁵⁸² Vgl. Lahl, in: Stober 2010, S. 10 f.

⁵⁸³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2016, S. 62.

⁵⁸⁴ Jung, in: Sicherheit + Stabilität, 2006, S. 64. Wittkowsky, Meierjohann, 2006, S. 1 m.w.N.

⁵⁸⁵ Vgl. Hirschmann, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 392.

⁵⁸⁶ GMBL 1972, Nr. 31 vom 3.10.1972, S. 563 f.

⁵⁸⁷ Beilage GMBL 1974, Nr. 9.

dem Grundsatzprogramm könnten sich möglicherweise Ansätze für eine Antwort auf die forschungsleitenden Fragen ergeben, ob die institutionalisierten Kooperationsformen der vielen Vernetzungsmechanismen das Ergebnis einer stringenten Sicherheitsstrategie der Sicherheitspolitik oder eher das Produkt zufälliger Lösungserfordernisse sind.⁵⁸⁸

Zwar formuliert das Programm in der Fassung von 2008/2009 im Vorwort folgende Absichten: „Zweck der Fortschreibung des Programms ist eine grundsätzlich abgestimmte Ausrichtung der Sicherheitsbehörden.“⁵⁸⁹ Bereits aus dieser Formulierung ist allenfalls abzuleiten, dass mit der Fortschreibung des Programms lediglich eine grundsätzliche Orientierung aller beteiligten Akteure im Sicherheitsföderalismus der Bundesrepublik Deutschland erreicht werden soll; eine stringente Sicherheitsstrategie ist aus dieser Absichtserklärung nicht zu entnehmen. Diese Bewertung stützt auch die folgende Formulierung im Vorwort der Fortschreibung: „Das Programm ist außerdem eine Erklärung der politisch Verantwortlichen, dass sie dafür eintreten, dass die Sicherheitsstrategien umgesetzt und in dem erforderlichen Rahmen durch Grundlagen in Recht und Haushalt abgesichert werden.“⁵⁹⁰ Die Innenminister und -senatoren der Länder sowie der Bundesminister des Innern lassen mit der Benutzung des Plurals („die Sicherheitsstrategien“)⁵⁹¹ erkennen, dass offensichtlich mehrere Sicherheitsstrategien bei den Ländern und im Bund oder im Bund-Länder Verhältnis existieren.

Auch die weitere Konkretisierung der Forderungen an die Sicherheitsbehörden bestätigen den Befund einer fehlenden Strategie: „Für die Sicherheitsbehörden gilt, die formulierten Positionen durch Besetzung von Handlungsfeldern, Bildung von Schwerpunkten, angemessenen Zielen und durch geeignete Maßnahmen zu erreichen.“⁵⁹² Die Umsetzung dieser Forderungen dürfte bei den beteiligten Akteuren äußerst kontrovers ausfallen, weil die Länder bei der Bekämpfung von Kriminalität aus ihrer jeweiligen Perspektive unterschiedliche regionale Schwerpunkte sehen. Immerhin bekennt man sich an anderer Stelle zur Forderung nach einer optimalen Vernetzung und operative Stärkung der Institutionen sowie eine Bündelung der Ressourcen.⁵⁹³

Als wesentliche Erklärungen aus dem politischen Bereich mit grundsätzlichen sicherheitspolitischen Aussagen aus der jüngeren Zeit sind ferner zu nennen: Erklärung des Bundesinnenministerium vom 11. August 2016 („Geplante Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in Deutschland“), die Erklärung der Innenminister und -senatoren

⁵⁸⁸ Teil A), Abschnitt IV, Nummer 3.

⁵⁸⁹ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 4.

⁵⁹⁰ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 4.

⁵⁹¹ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 4.

⁵⁹² Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 4.

⁵⁹³ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 7.

von CDU und CSU vom 19. August 2016 („Berliner Erklärung zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland“) und Erklärung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 2. September 2016 „Mit Entschlossenheit und Härte gegen den islamistischen Terror“.⁵⁹⁴ Übergreifend wird als wesentliches einheitliches Element die Einrichtung gemeinsamer Kooperations- und Kommunikationsplattformen sowie die Vernetzung der polizeilichen, nachrichtendienstlichen und der sonstigen für die Sicherheitsbehörden relevanten Datenbanken auf europäischer Ebene gefordert.⁵⁹⁵

Unverändert ist in dieser Situation zu beobachten, dass offensichtlich ein intensiver Datenschutz das entscheidende Kriterium bleibt. Fordern Fachleute z. B. auf europäischer Ebene ein Informationskoordinierungszentrum bei Europol nach Vorbild des deutschen GTAZ, üben die Mitglieder der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit heftige Kritik am damaligen Entwurf der Neufassung des BKA-Gesetzes.⁵⁹⁶ Bemängelt werden der Informationsverbund, der nicht mehr nach den einzelnen Dateien untergliedert werden soll, die unverhältnismäßig weitreichenden Speicherungen und der vorgesehene Verzicht auf Errichtungsanordnungen.⁵⁹⁷

Betrachtet man die Maßnahmen der Sicherheitspolitik in den letzten Jahren, mangelt es tatsächlich an einer Sicherheitsstrategie im Sinne einer deutlichen Zielorientierung; auch sind augenscheinlich keine umfassenden Umsetzungspfade zur Zielerreichung generiert worden. Vielmehr folgt Sicherheitspolitik der Methode, – und „dadurch grenzt sich das Politikfeld Innere Sicherheit von anderen Politikfeldern [ab, d. Verf.]“ – dass das Agenda Setting aus einem Anlass heraus und ganz konkret als Reaktion auf die mediale Berichterstattung“ erfolgt.⁵⁹⁸

Ohnehin wird immer wieder Kritik an den einseitigen Evaluierungsberichten laut, die Gesetzesvorhaben und Organisationsveränderungen begleiten. So merken Stefan APELL und Sven LÜDERS zum Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz kritisch an, dass sich die Politik von einmal geschaffenen „Werkzeugen“ nur schwer trennen kann. „Andererseits wird die Entwicklung der Gefährdungslage selbst kaum thematisiert; pauschale Urteile über fortwährende terroristische Bedrohungen ersetzen eine

⁵⁹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2016. Vgl. BMI, 2016.

⁵⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2016, S. 4.

⁵⁹⁶ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I S. 400). Vgl. auch Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017.

⁵⁹⁷ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2015, S. 94, S. 117.

⁵⁹⁸ Vgl. Endreß, 2013, S. 178.

substantielle Debatte über die Angemessenheit und Notwendigkeit der Sicherheitsgesetze (...)“⁵⁹⁹.

Kritik entzündet sich insbesondere an der Tatsache, dass im Bereich der Terrorismusbekämpfung Vieles im Ungefähren verbleibt. Auf parlamentarische Anfragen zu Maßnahmen zur Terrorbekämpfung wird verlautbart, dass die Bundesregierung auf die „weltweit gravierend veränderte Bedrohungsdimension des internationalen Terrorismus entschlossen reagiert und ein Vielzahl politischer, diplomatischer, polizeilicher, nachrichtendienstlicher, justizieller, humanitärer, ökonomischer, finanzieller und militärischer Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen“ hat.⁶⁰⁰ Selbst wenn ausdrücklich der Terminus Strategie im Titel geführt wird, handelt es sich häufig nur um eine Zustandsbeschreibung, Appelle und Zielumschreibung, ohne die hierfür erforderlichen Wege und Maßnahmen aufzuzeigen.

Das eigentliche Problem liegt aber nicht nur in der Entwicklung einer Strategie, sondern auch im Fehlen einer übergeordneten Steuerungsinstanz. In Hinblick auf das Defizit der fehlenden Steuerung könnte ein Nationaler Sicherheitsrat mit einer leistungsfähigen Analyseeinheit Abhilfe schaffen. Seine Einrichtung wird schon seit langem von Fachleuten gefordert. „National wie international wäre er die bisher fehlende Andockstelle für alle, die Informationen bereitstellen können und wollen. Er würde Struktur, Kontrolle und Steuerung in das bringen, was bisher einem Gemischtwarenladen gleicht.“⁶⁰¹ Der gesetzgeberische-organisatorische Aufwand wäre überschaubar; Schwierigkeiten bereiten eher die Schaffung von Rechtsgrundlagen für einen ungehinderten Informationsaustausch, wobei sich das sogenannte Trennungsgebot unverändert als Barriere erweist.

In gleicher Richtung zielt ein Arbeitspapier der Bundesakademie über Sicherheitspolitik, in dem unter Hinweis auf das Hamburger Institut für Sozialforschung ein Mangel auf strategischer Ebene festgestellt wird: „Man vermisst den uneingeschränkten Gestaltungswillen der Politik, sich den gesamtstaatlichen Ansatz zu eigen zu machen, vorhandene Erfahrungen zu bündeln und die Kohärenz der Sicherheitsarchitektur voranzubringen.“⁶⁰² Führende Vertreter der Bundesakademie für Sicherheitspolitik stellten als Ergebnis eines Seminars fest, dass Deutschland in Hinblick auf die geostrategischen Rahmenbedingungen ein die Ressortpolitiken integrierendes „(...) strategisches Gesamtkonzept entwickeln [muss, d. Verf.], das die koordinierte – ressortübergreifende – Nutzung aller politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, militärischen und ökologischen Instrumente einbezieht“⁶⁰³ um eine kohärente Politik aller Akteure in Konfliktfällen durchzusetzen. Dazu seien der Aufbau einer strategischen

⁵⁹⁹ Vgl. Apell/Lüders, 2011, S. 6.

⁶⁰⁰ Bt-Drs. 15/3142 vom 14.5.2004, S. 3 f.

⁶⁰¹ Moritz, in: Behörden Spiegel, Januar 2017, S. 47.

⁶⁰² Staigis, 2017, S. 1.

⁶⁰³ Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2005, Kurzfassung, S. 2 f.

Analyseeinheit der Bundesregierung und die Schaffung eines nationalen Sicherheitsberaters im Bundeskanzleramt erforderlich.“⁶⁰⁴

STAIGIS fordert pointiert „in stärkerem Maß als bisher von vernetzter Rhetorik zur vernetzten Realität zu gelangen.“⁶⁰⁵ Hierzu bedarf es jedoch „(...) einer Leitidee und vereinbarter Leitlinien für den gesamtstaatlichen vernetzten Ansatz in Deutschland, für die Bundesregierung im Zusammenwirken im föderalen System zwischen Bund und Ländern und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft und ihren Institutionen.“⁶⁰⁶

Ein ähnlicher Ansatz ist auch auf europäischer Sicht zu erkennen.⁶⁰⁷ Mit der zweiten Sicherheitsagenda legte die Europäische Kommission am 28. April 2015 eine Strategie für die Innere Sicherheit der Europäischen Union vor⁶⁰⁸, die „zu einem europäischen Raum der inneren Sicherheit führen [soll, d. Verf.], in dem der Einzelne in vollem Einklang mit den Grundrechten geschützt wird.“⁶⁰⁹ Sie unterstreicht neben einer phänomenologischen Schwerpunktsetzung bei der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Cyberkriminalität an mehreren Stellen die Notwendigkeit eines „kohärenten, agenturen- und bereichsübergreifenden Konzeptes“, welches die internen und externen Aspekte der Sicherheit umfassend berücksichtigen muss.⁶¹⁰ Die Europäische Kommission zeichnet damit ein umfassendes „Sicherheitsmodell“.⁶¹¹

XVI. Einordnung in bisherige normative Grundstrukturen

Die Einordnung von Vernetzungsmechanismen in normative Grundstrukturen fällt schwer. Im nationalen Recht hat der Begriff Netzwerk – soweit erkennbar – nur im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁶¹² Eingang gefunden. § 50a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist mit der „Zusammenarbeit im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden“ überschrieben und regelt im Grunde die Voraussetzungen für die Übermittlung von Daten. Tiefergehende rechtliche Bedeutung kommt dabei dem Begriff nicht zu.

⁶⁰⁴ Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2005, Kurzfassung, S. 2 f.

⁶⁰⁵ Staigis, 2017, S. 1.

⁶⁰⁶ Staigis, 2017, S. 2.

⁶⁰⁷ Vgl. Niechziol, 2016, S. 19.

⁶⁰⁸ Europäische Kommission, 2015.

⁶⁰⁹ Europäische Kommission, 2015, S. 2.

⁶¹⁰ Vgl. Niechziol, 2016, S. 18.

⁶¹¹ Vgl. Niechziol, 2016, S. 19.

⁶¹² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.6.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13.10.2016 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

Aus europäischer Perspektive hat der Begriff mit dem Beschluss 2001/427/JI des Rates vom 28. Mai 2001 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention⁶¹³ Eingang in das Gemeinschaftsrecht erhalten, hat aber wohl auch hier eine eher beschreibende als rechtliche Bedeutung. Der Beschluss ist eine Konsequenz des europäischen Rates von Tampere und besteht in der Schaffung eines Präventionssystems, das dem Austausch von Informationen, Erfahrungen und sonstigen Ergebnissen im Bereich der Kriminalprävention dient. Zur Umsetzung wurde ein europäisches Netz für Kriminalprävention (EUPCN) eingerichtet. Im Gegensatz zu anderen Netzwerken besitzt es einen funktionalen Unterbau mit einem Sekretariat, Arbeitsgruppen und Kontaktstellen in den Mitgliedsstaaten und einen festgelegten Aufgaben- und Tätigkeitsbereich und die Verpflichtung mit Einrichtungen für Kriminalprävention bei Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammenzuwirken. Jahresberichte und Arbeitsprogramme dokumentieren ergänzend gemeinsame Aktivitäten und Projekte.⁶¹⁴

Auch weitere europäische Dokumente bemühen den Begriff des Netzwerkes in unterschiedlicher Intensität und mit verschiedenen Umschreibungen: „We can speak of networks, when partnership takes place through a permanent framework for administrative co-operation based on groups of contact points between Member States and the Commission.“⁶¹⁵

Nach Artikel 1 Abs. 2 der Entscheidung des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerkes (2008/381/EG)⁶¹⁶ soll das EMN den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten zur Migrations- und Asylthematik durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl decken, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der Europäischen Union zu unterstützen. Das Netzwerk besteht aus behördlichen nationalen Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sowie einem Lenkungsausschuss, der sich aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaats und einem Vertreter der Kommission zusammensetzt. Der Lenkungsausschuss wird zusätzlich von zwei wissenschaftlichen Experten unterstützt.

Offensichtlich hat sich im Gemeinschaftsrecht der Netzwerkbegriff schneller eingebürgert als im nationalen Recht.

⁶¹³ Abl. L 153 vom 8.6.2001, S. 153/1 - 153/3.

⁶¹⁴ In: Internet-Abfrage am 31.3.2019 um 11:54 Uhr unter:
http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/work_programme_2017.pdf.

⁶¹⁵ Ibáñez, 1999, S. 298. Vgl. auch Mailänder, 2008, S. 238 m. w. N.

⁶¹⁶ ABl. EU L 131/7 vom 21.5.2008, S. L 131/7 - L 131/12.

XVII. Systematisierungsansätze

Der überzeugendste Systematisierungsansatz für Netzwerke stammt zurzeit von SCHÖNDORF-HAUBOLD. Als Ordnungsfaktoren unterscheidet sie den Institutionalisierungsgrad, die Beteiligten, den Gegenstand oder die Funktion.⁶¹⁷ Daneben hält sie eine Unterscheidung nach politischen und Verwaltungsnetzwerken, operativen und Informationsnetzwerken, rechtsförmlich verankerten und informellen Netzwerken sowie nach der Richtung des Informationsaustausches als horizontale und vertikale Vernetzung möglich.⁶¹⁸

Als weitere Systematisierungsansätze können die Institutionalisierung durch Rechts-handlungen, Organisationsakte, Übereinkunft oder informelle Absprachen sowie den konkreten Arbeitsgegenstand (Informationssammlung, Informationsverdichtung, Auswertung, Entscheidung) und die Funktion (Erfahrungsaustausch, Problemlösung, Entscheidungsfindung, operative Umsetzung) herangezogen werden. Nach diesem Befund ist die in Teil C, Abschnitt II entwickelte Definition zu Vernetzung um neue Merkmale⁶¹⁹ zu erweitern, sodass sich folgende aktualisierte Übersicht ergibt, die den Systematisierungsansatz von SCHÖNDORF-HAUBOLD berücksichtigt⁶²⁰:

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; <i>politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk</i>	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden;	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPOL oder Polizei eines Landes

⁶¹⁷ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 155 f.

⁶¹⁸ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 155 f.

⁶¹⁹ Neue Merkmale sind kursiv.

⁶²⁰ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 155 f.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)
	ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“
Rechtsgrundlage <i>Grad der Institutionalisierung</i>	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, <i>Organisationsakte</i> , Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; <i>Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)</i>	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen

Übersicht 2: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen

XVIII. Organisationsform der Zukunft?

Geht man davon aus, dass ein zukunftsfähiges Sicherheitskonzept nicht nur darin bestehen kann, monokausal auf eingetretene Katastrophen zu reagieren, sondern prognostisch Gefahrenpotenziale und Konfliktursachen vorwegzunehmen, dann kann die Folgerung nur lauten: An eine Abkehr von kooperativen Verhaltensweisen in der

Verwaltung ist, gemessen an ihrer weiten Verbreitung und stetigen Zunahme, nicht mehr zu denken.⁶²¹

Es gilt dabei sowohl überzogenen Erwartungen als auch einer frühzeitigen Kapitulation vor den Schwierigkeiten einer Implementierung gegenzusteuern. Im Hinblick auf den Umstand, dass es wegen der Verschiedenheit möglicher Krisen ein umfassendes Netzwerkkonzept für jedwede Krise eine Utopie ist, könnten zumindest Teillösungen die bisher aufgetretenen Defizite minimieren. Hierzu gehören die Einrichtung leistungsfähiger Kommunikationswege zwischen den Sicherheitsakteuren, die Annäherung der Handlungskonzepte der einzelnen Ressorts im Krisenfall durch gemeinsame Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Ressourcenpooling und Ressourcensharing bei Sicherheitseinrichtungen mit vergleichbaren Aufgaben und die Herausarbeitung und Beachtung der Grenzen gemeinsamer Ansätze.⁶²² Grundsätzlich dürfte davon auszugehen sein, dass Vernetzung eher gelingt, je überschaubarer der Kreis der Akteure ist.

Ferner ist die Grundsatzfrage der Netzwerksteuerung sowie der Einrichtung institutionalisierter Koordinierungs- und Steuerungsinstanzen mit eigener personeller Unterstützungsstruktur zu prüfen.⁶²³ Eng damit im Zusammenhang steht die Grundsatzfrage, wie Vernetzung zu fördern ist: Schaffung ablauforientierter Regelungen oder eines eigenständigen Führungsmechanismus, Einrichtung gemeinsamer Institutionen oder Schaffung gemeinsamer Mechanismen.⁶²⁴ Ein erster Schritt könnte der Ausbau eines ressortübergreifenden Systems sein, in dem die Erfahrungen in Hinblick auf Lessons Learned und Best Practices ausgewertet werden.

XIX. Die Gegenfolie: Vernetzung in kriminellen Organisationen

Treffender, aktueller und präziser könnte die Vernetzung in kriminellen Organisationen als Gegenfolie zur staatlichen Vernetzung und die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden – vernetzten – Zusammenarbeit nicht beschrieben werden, wie in dem folgenden Zitat des ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Hans-Georg MAAßEN und des Direktors des Nachrichtendienstes des Bundes in der Schweiz, Markus SEILER in einem Gastbeitrag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit der Überschrift „Tickende Zeitbomben in Deutschland und der Schweiz“: „Keine Nation ist international vernetzten Extremisten oder dem globalen Terrorismus allein gewachsen – aktuell nicht und auch nicht in Bezug auf Entwicklungen und Ausmaße, die noch auf uns zukommen können.“⁶²⁵

⁶²¹ Ähnlich: Sommerfeld, 2014, S. 137.

⁶²² Vgl. Major/Schöndorf, 2011, S. 8.

⁶²³ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Meierjohann/Pietz, 2011, S. 3.

⁶²⁴ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Meierjohann/Pietz, 2011, S. 3.

⁶²⁵ Vgl. Maaßen/Seiler, in: FAZ vom 19.12.2016, S. 12.

Eine zentrale Rolle spielen die militant-islamistischen Gruppierungen, deren operative Tätigkeit nahezu von Anbeginn auf die Bildung von Netzwerken ausgerichtet war.⁶²⁶ Bereits 2007 stellten FELTES/STEGMAIER dazu fest, dass „(...) die herkömmlich strukturierte Sicherheitsbürokratie keine adäquate und effektive Antwort mehr auf die netzwerkartigen Organisationsstrukturen von Vereinigung und Zusammenschlüssen des globalisierten Verbrechens in Form des internationalen Terrorismus, der Organisierten Kriminalität (z. B. ‚Netzwerke professionell-organisierter Täter‘, ‚Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität‘ (...))“⁶²⁷ haben.

FELTES/HOFMANN weisen auch auf den Zusammenhang zwischen der Globalisierung und kriminellen Netzwerken und die daraus erwachsenen neuen Möglichkeiten für die Organisierte Kriminalität hin: „A number of scholars argue that globalization played a major role in the growth of TOC⁶²⁸ networks in recent years. Increasing migration, mobility, and transportation, the revolution in information and communication technology, but also social and ethnic distance and major political and economic changes have to be put in that framework. The reduction and disappearance of barriers and frontiers have created new opportunities for the expansion and diversification of organised crime.“⁶²⁹

VAN DIJK/SPAPENS beschreiben kriminelle Netzwerke und deren Typologie ergänzend und differenzierend nach folgenden Merkmalen: „The term *network organization* usually refers to horizontal organizations with few hierarchical levels and a high degree of flexibility in both internal and external relations. (...) Their typology includes following:

- **The criminal network** (defined by activities of key members, prominence in network determined by position and skills, personal loyalties primarily important, coalescence around criminal projects, low public profile, network reforms after exit of key individuals). (...)
- **The standard rigid hierarchy** (single leader, clearly defined hierarchy, strong system of internal discipline, often strong social or ethnic identity, violence essential to activities, influence or control over defined territory). (...)
- **The regional hierarchy** (single leadership structure, line of command from center, degree of autonomy at regional level, geographic/regional distribution, multiple activities, often strong social or ethnic identity, violence essential to activities). (...)
- **The clustered hierarchy** (number of criminal groups, governing arrangement for the groups present, cluster has stronger identity than constituent groups, degree of

⁶²⁶ Vgl. Tophoven, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 101 f.

⁶²⁷ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 21.

⁶²⁸ TOC: transnational organised crime.

⁶²⁹ Feltes/Hofmann, in: Hauck/Peterke, 2016, S. 46.

- autonomy for constituent groups, formation strongly linked to social/historical context, relatively rare). (...)
- **The core group** (core group surrounded by loose network, limited number of individuals, tightly organized flat structure, small size maintains internal discipline, seldom has social or ethnic identity).⁶³⁰

Die Typologie zeigt die Flexibilität und die verschiedenen perspektivischen Ansätze von kriminellen Netzwerken. Für Sicherheitsbehörden gilt, diese Flexibilität als Ansatz für eigene Vernetzung aufzugreifen und zu berücksichtigen.⁶³¹

Mit Network (weitergeführt zu Netwar) als besondere Form der Konfliktaustragung haben sich im Auftrag der Rand Corporation John ARQUILLA und David RONFELDT beschäftigt.⁶³² Auch sie gehen davon aus, dass sich die Konfliktaustragung in bestimmten kriminellen Phänomenen (z. B. Organisierte Kriminalität, internationaler Terrorismus) in Netzwerken vollzieht.⁶³³ ZANINI und EDWARDS kommen in der Studie von ARQUILLA und RONFELDT zu der Empfehlung: „*Fourth, beat networked terrorists at their own game: It takes networks to fight networks.*“ (...). This does not mean mirroring the opponent, but rather learning to draw on the same design principles of network forms.“⁶³⁴

Eine wesentliche Hypothese besteht dabei in der Annahme, dass kriminelle Netzwerke gegenüber hierarchischen Erscheinungsformen durch erhöhte Überlebensfähigkeit und größere operative Effektivität überlegener sind, da sie sich veränderten Bedingungen schneller anpassen und über höhere Fähigkeiten zur Re-Organisation verfügen.⁶³⁵ Erschwerend ist aus Sicht der Sicherheitsbehörden zu berücksichtigen, dass nahezu bei allen kriminellen Aktivitäten das Internet als Tatmittel oder als logistische Komponente einen immer größeren Stellenwert einnimmt. Eine besonders große Herausforderung für die Sicherheitsbehörden ist das sog. „Darknet“, welches einem festgelegten Personenkreis eine abgeschottete und konspirative Tatvorbereitung ermöglicht.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schleusungskriminalität erkennen DI NICOLA/MUSUMECI z. B. den Schleuser 2.0, der insbesondere Smartphones und den technischen Fortschritt offensiv nutzen muss, um konkurrenzfähig zu bleiben und

⁶³⁰ Van Dijk/Spapens, in: Reichel/Albanes, 2014, S. 223 f. Vgl. auch Luong, S. 32.

⁶³¹ Zu diesem Ansatz ausführlich: Kuhlmann, 2005, S. 111 f.

⁶³² In: Internet-Abfrage am 31.3.2019 um 12:21 Uhr unter:
http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html.

⁶³³ In: Internet-Abfrage am 31.3.2019 um 12:22 Uhr unter:
http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html.

⁶³⁴ Zanini/Edwards, in: Arquilla/Ronfeldt, 2001, S. 54.

⁶³⁵ Vgl. Kuhlmann, in: Korte, 2005, S. 115 f.

um die eigenen geschäftlichen Interessen auf einem Markt mit weltweiten Milliardenumsätzen durchzusetzen.⁶³⁶ Ermittlungsbehörden haben sich darauf einzustellen.⁶³⁷ PFAU stellt zu Recht fest, dass zu dem Tatmedium und Ermittlungsinstrument Internet Forschungsbedarf besteht.⁶³⁸

XX. Zwischenfazit

1. Vernetzung - Vor und Nachteile

a) Vorteile

Vernetzung und Netzwerke können zu organisationsübergreifenden Vorteilen führen, wenn ein ganzheitlicher, ressort- und behördenübergreifender Ansatz implementiert wird und dauerhaft eingerichtete Kooperationsplattformen institutionalisiert werden. Grundsätzlich können Vernetzungsmechanismen Schnitt- und Schwachstellen in der behördenübergreifenden Kooperation minimieren und somit Arbeitsprozesse effizienter und effektiver gestalten. Die Optimierung der Arbeitsprozesse kann zu einer Reduzierung von Kosten beitragen, weil Ressourcen wechselseitig genutzt werden können. Die organisationsübergreifende und persönliche Abstimmung eines Sachverhaltes spart Zeit und ist mit weniger Aufwand verbunden, weil für die Anfrage z. B. kein Schriftsatz erstellt werden muss.

Im Sicherheitsföderalismus sind bei der Bekämpfung bestimmter krimineller Phänomene mehrere Bundes- und/oder Landesbehörden in unterschiedlicher Intensität zuständig, z. B. beim internationalen Terrorismus. Die behördenübergreifende Bündelung aller zuständigen Ansprechpartner in einem Netzwerk bzw. in einer Kooperationsplattform kann zu Vorteilen führen, indem Synergien genutzt und die zur Verfügung gestellten Informationen einer gemeinsamen Bewertung unterzogen werden. Aus einer gemeinsamen Bewertung können Handlungsempfehlungen entwickelt oder weitere Rückschlüsse gezogen werden, sodass ein konkreter Mehrwert entstehen kann. Bei der Erstellung gemeinsamer Auswertungs- und Analyseprodukten in Kooperations- oder Informationsplattformen können die individuellen Potenziale und Fähigkeiten der Kooperations- und Netzwerkpartner erkannt werden. Die Zusammenarbeit schafft gegenseitige Anerkennung und Vertrauen in der Kooperation. Respekt, Anerkennung und Vertrauen in der Zusammenarbeit sind wesentliche Grundlagen für die Kooperation in dauerhaft eingerichteten Plattformen. Neben diesen weichen Faktoren kann sich die Flexibilität der Organisationsform besonders positiv auswirken. Sollte der Bedarf einer Erweiterung oder Verkleinerung des Netzwerks bestehen, kann dieser relativ schnell umgesetzt werden.

⁶³⁶ Vgl. Di Nicola/Musumeci, 2015, S. 147.

⁶³⁷ Vgl. Niechziol, 2016, S. 34.

⁶³⁸ Vgl. Pfau, 2012, S. 126.

b) Nachteile

Andererseits ist die Einrichtung von Vernetzungsmechanismen als Kooperationsplattformen grundsätzlich mit anfänglichen Investitionen und Kosten verbunden, weil eine neue Organisationseinheit implementiert wird. Diese Kosten dürften zwar in der Regel geringer sein, als der Aufbau einer neuen Verwaltungseinheit, gleichwohl entstehen diese Kosten und müssen beglichen werden.

In einer Kooperationsplattform können sich insbesondere behördenpolitische Egoismen oder Interessen nachteilig auswirken, sodass klare konzeptionelle Regeln erforderlich sind. Behördenpolitische Interessen können sich in unterschiedlichen Fallkonstellationen ergeben, z. B. dass Informationen zur Sicherung eigener Vorteile nur teilweise eingebracht werden. Die Erstellung von Regelwerken wie z. B. ein Gesetz, eine Rechtsverordnung, eine Richtlinie, ein Erlass, eine Gemeinsame Geschäftsordnung, ein gemeinsamer Geschäftsverteilungsplan oder eine gemeinsame Konzeption kann behördenpolitische Interessen und Egoismen verhindern. Auch können mit Regelungen konkrete Verantwortlichkeiten festgelegt werden, um dem Vorwurf einer organisierten Unverantwortlichkeit zu entgehen. Regelwerke bedürfen allerdings einer grundsätzlichen Abstimmung mit den Entsendebehörden oder einer Gesetzesinitiative. Die Abstimmungsprozesse können bei einer größeren Anzahl von Kooperationspartnern langwierig, komplex und schwierig sein. Die Einhaltung der abgestimmten Regularien bedarf deswegen einer konsequenten Dienst- und Fachaufsicht, die zeitaufwändig sein kann. Nur diese kann aber wiederum die Gefahr der Verselbständigung der Organisationseinheit eindämmen, muss aber auch die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen umfassen. Im Einzelfall kann die Prüfung der Einhaltung der bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen auf Grund der angefallenen Datenmengen schwierig sein. Mit der Einrichtung einer Informations- und Kooperationsplattform sollte deswegen die Bearbeitung und Verwertung der Daten geregelt sein und bereichsspezifische datenschutzrechtliche Konzeptionen oder Regelungen erstellt werden.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte bei einer Kooperationsplattform die Repräsentanz der Arbeit des Netzwerks nach außen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Vertretung bei Konferenzen, Tagungen oder Sitzungen) festgelegt sein. Die Abstimmung kann in Abhängigkeit der Anzahl der Kooperationspartner wiederum Schwierigkeiten bereiten.

D) Die Umsetzung von Vernetzung auf Bundesebene unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Bundespolizei

I. Die Bedingungsfaktoren für die Umsetzung von Vernetzung

1. Allgemeines

Im föderativen Machtgefüge zwischen Bund und Ländern lässt das Grundgesetz Kooperations- und Vernetzungsmechanismen grundsätzlich zu. Gerade im Bereich der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit der Bundespolizei ist historisch, aber auch faktisch eine Fülle von Vernetzungsmechanismen entstanden, die nachfolgend analysiert wird, wobei das Volumen der zwischenzeitlich entstandenen Kooperationsformen zu einer Auswahl zwingt. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass der Gewährleistungsstaat grundsätzlich auf die Kooperation mit Partnern angewiesen ist, sodass Vernetzung sogar ein verpflichtender Teil der Aufgabenwahrnehmung des Staates ist.

Gleichwohl kann sich Vernetzung nur in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen unter Berücksichtigung der in der Bund-Länder-Gliederung vertretenen verfassungspolitischen Grundsatzposition vollziehen. Inwieweit eine Einhegung der Vernetzungsmechanismen durch die Rechtsordnung, insbesondere durch die Schaffung eines Verwaltungskooperationsrecht erforderlich ist, ist noch Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion und könnte z. B. durch die rechtliche Innovationsforschung⁶³⁹ einer Lösung zugeführt oder in der Polizeiwissenschaft näher untersucht werden. Unabhängig davon gelten die nachfolgend dargestellten Schranken.

2. Föderalismus

Art. 20 GG bestimmt die Bundesrepublik als föderativen Staat und schreibt damit die Gliederung in Bundesländer zwingend vor. Damit werden staatliche Aufgaben und Befugnisse auf zwei Ebenen verteilt. Die Grundsätze der Kompetenzverteilung nach Art. 30, 83 ff. GG weisen den Ländern die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zu, sofern nicht ausdrücklich die Zuständigkeit des Bundes festgestellt wird. Allerdings folgt die Verwaltungskompetenz nicht immer der Gesetzgebungskompetenz. Die strenge Kompetenzverteilung dient u. a. auch dem Schutz der Länder, denn sie soll das Vordringen des Bundes in Verwaltungsbereiche verhindern, die den Ländern vorbehalten sind.⁶⁴⁰ Weder Zentral- noch Gliedstaaten können Kompetenzen zugunsten des anderen Akteurs aufgeben.

Der Grundsatz der Kompetenzverteilung mit der Folge der alternativen Ausübung schließt jedoch nicht aus, dass es zu Überschneidungen und verschiedene Formen des

⁶³⁹ Vgl. Bull, 2008, S. 43.

⁶⁴⁰ BVerfG NVwZ 2008, S. 186; BVerfGE 37, 336 (384).

Zusammenwirkens kommt, die sich allerdings in den durch die Verfassung vorgegebenen Grenzen bewegen müssen. Eine Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Akteuren und somit eine grundsätzliche Vernetzung ist deshalb möglich; ob die erarbeiteten differenzierenden Merkmale der Definition im Einzelfall rechtlich zulässig sind, muss im Einzelfall analysiert werden.

a) Möglichkeiten der Zentralisierung im föderalen System

In einem Zeitungsbeitrag äußerte sich der damalige BKA-Präsident Hans Ludwig ZACHERT wie folgt: „Selbst Eingeweihten ist die deutsche ‚Sicherheitsarchitektur‘ nur in glücklichen Stunden verständlich. Keiner im Sicherheitsbereich an verantwortlicher Stelle Stehender hat den Mut, hier den Gedanken der Zentralisierung der Zuständigkeiten, Bündelung und Straffung der Arbeiten, die mit der Bekämpfung des Terrorismus befasst sind, ernsthaft zu prüfen. Totschlagargumente wie Föderalismus, Grundgesetzänderung et cetera werden bemüht, um unbequeme Überlegungen sofort zu unterdrücken.“⁶⁴¹ Nach SCHMIDT liegen die Gründe hierfür im „langen Schatten der Gestapo“, im föderalen Partikularismus, im Besitzstandsdenken und der Realpolitik sowie in der fehlenden Bereitschaft, Kompetenzen abzugeben.⁶⁴²

Im Zusammenhang mit möglichen Optimierungen gehört die Frage der Zentralisierung von Sicherheitsbehörden zum Dauerthema in einer kontroversen Diskussion, die weitgehend von Vetospielern des Föderalismus bestimmt wird. In einem Interview in einer unabhängigen Zeitschrift für den öffentlichen Dienst (Behörden Spiegel) beantwortete der bayerische Innenminister Joachim HERRMANN die Frage nach mehr zentraler Steuerung in der deutschen Sicherheitsarchitektur mit der Feststellung: „Wir müssen uns mit diesem Thema sehr viel differenzierter auseinandersetzen. Ich glaube, dass uns pauschal ein stärkerer Zentralismus in der Sicherheitspolitik überhaupt nicht weiterbringt. Letztliche gibt es hierfür auch keine Belege.“⁶⁴³ In der gleichen Ausgabe stellte hingegen der Präsident des Bundesrechnungshofes Kay SCHELLER in einem weiteren Interview fest, dass als Konsequenz aus einer Analyse der Verfassungsschutzbehörden eine Zentralisierung in einer Bundesinstitution mit regionalen Komponenten erforderlich sei, da Gefährdungslagen auch nur in einem Bundesland den gesamten Bund betreffen. „Insofern muss man auch den Verfassungsschutz gemeinsam denken. Die Verfassungsschutzbehörden sollten deshalb in einer Bundesinstitution konsolidiert werden (...) Der Aufwand, im Föderalismus zusammenarbeiten, ist wahnsinnig groß. Die dauernden Koordinierungen im föderalen Staat gehen mit einem Verlust an Schaffens- und Schlagkraft einher.“⁶⁴⁴

⁶⁴¹ Zachert, in: Die Welt vom 24.2.2003, S. 8.

⁶⁴² Vgl. Schmidt, 2017, S. 215, 238.

⁶⁴³ Herrmann, in: Behörden Spiegel, Februar 2017, S. 42.

⁶⁴⁴ Scheller, in: Behörden Spiegel, Februar 2017, S. 9.

In der Fachliteratur sind kaum Stimmen zu finden, die sich ernsthaft mit Chancen und Möglichkeiten einer Zentralisierung beschäftigen. Vielmehr wird unter dem undiskutierten Topos „Polizeihoheit der Länder“ Ansätze zur Erweiterung von Bundeszuständigkeiten ohne weitere Begründung negativ bewertet.⁶⁴⁵ Gleichwohl gibt es an anderer Stelle durchaus weitreichende Überlegungen, um ohne zusätzliche Kosten durch Bündelung von Sicherheitsorganisationen deutliche Synergien und eine bessere Nutzung der bisher parallel vorhandenen Ressourcen zu erreichen. So forderte der Bund deutscher Kriminalbeamter in einem Konzeptpapier mit dem Titel „Sicherheitsarchitektur des Bundes“ im Hinblick auf die Zunahme der transnationalen Kriminalität die Zusammenführung der kriminalpolizeilichen Kompetenzen des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes.⁶⁴⁶ Erste Stimmen in der Fachliteratur bezweifeln auch, ob dezentrale Strukturen bei der Bekämpfung internationaler krimineller Strukturen noch Erfolg versprechen und fordern die Zusammenführung der in den einzelnen Behörden vorliegenden Informationen und notwendigen Ermittlungen anlassbezogen durch Kommissionen mit Vertretern aller involvierten Behörden durchführen zu lassen.⁶⁴⁷ Selbst bei den klassischen Massendelikten haben sich dezentrale Strukturen den international agierenden Intensivtätern und Tätergruppierungen nicht gewachsen gezeigt. So sahen sich Bayern und Baden-Württemberg gezwungen, eine Kooperationsvereinbarung zur Intensivierung des länderübergreifenden Wohnungseinbruchsdiebstahls abzuschließen, mit der ausdrücklichen Zielsetzung, die spezifischen polizeilichen Präventionsaktivitäten zu vernetzen und die gewonnenen polizeilichen Erkenntnisse auch in anderen sicherheitspolitischen Themenbereiche zu nutzen.⁶⁴⁸

Der erste Versuch, sich überhaupt dem Thema einer Zentralisierung zu nähern, wurde mit der Kommission zur Evaluierung der Sicherheitsbehörden des Bundes durch die sogenannte Werthebach-Kommission unternommen. Bereits im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode vereinbarten die Koalitionäre unter einer Zwischenabschnittsüberschrift „Sicherheitsarchitektur“ zum Thema Bundespolizei: „Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer finanziellen Folgelasten ist es geboten, mit vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen. Wir werden daher die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur evaluieren. Dabei soll auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden.“⁶⁴⁹

⁶⁴⁵ Vgl. Kutscha, in: Lange, 2006, S. 229 f.

⁶⁴⁶ Vgl. Jansen, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 178.

⁶⁴⁷ Vgl. El-Samalouti, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 231.

⁶⁴⁸ Innenministerium Bayern/Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Kooperationsvereinbarung zwischen dem Innenministerium Baden-Württemberg und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr zur Bekämpfung der Wohnungseinbruchskriminalität, Abschnitt I, Seite 3.

⁶⁴⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

Die am 19. April 2010 vom ehemaligen Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE eingerichtete und vom ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsschutzes, Eckart WERTHEBACH, geleitete Kommission sollte Aufgaben und Ablauforganisation der Sicherheitsbehörden auf Bundesebene überprüfen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Der am 9. Dezember 2010 vorgelegte Bericht enthielt als wichtigste Empfehlung die Zusammenlegung von Bundespolizei und Bundeskriminalamt.⁶⁵⁰ Der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE hielt den Bericht bei dessen Vorstellung am 19. Dezember 2010 für „überzeugend, bemerkenswert und verfolgenswert“ und „von außerordentlicher Güte“⁶⁵¹. Dabei übersah er jedoch, dass sowohl die Berufsvertretungen, die Führung der beiden Bundespolizeien und viele Bundesländer den Kommissionsbericht ablehnten. Auf Grund seines Wechsels ins Verteidigungsministerium erklärte dann auch sein Nachfolger Hans-Peter FRIEDRICH anlässlich seiner Rede zum 60. Jahrestag der Bundespolizei am 15. März 2001, dass „Bundespolizei und Bundeskriminalamt zwei Säulen der Polizei des Bundes bleiben.“⁶⁵² Lediglich Einzelbewertungen und der Verbesserung des Zusammenwirkens sollte nachgegangen werden.

Die Kommission musste bereits daran scheitern, dass ihr keine ausgewiesenen Fachleute für die Aufgabenstellung der zu überprüfenden Organisationen angehörten⁶⁵³, wesentliche Fragestellungen (so z. B. eine Organisationsveränderung bei der Bundeszollverwaltung) ausgeklammert wurden und die Ergebnisse aus polizeilicher Sicht nicht tragfähig waren.⁶⁵⁴ Ihr Ergebnis eignete sich allenfalls als Auslöser für die Prüfung von Synergien.⁶⁵⁵ Damit wurde letztendlich die Chance vertan, insbesondere die polizeilichen Aufgaben von Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundeszollverwaltung neu zu justieren bzw. zu vernetzen⁶⁵⁶, wobei man insbesondere vom Bundesfinanzminister Wolfgang SCHÄUBLE auf Grund seiner intimen Kenntnisse beider Bundeseinrichtungen und seiner Verantwortung für die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln ein stärkeres Engagement erwartet hätte.

Auch andere große Würfe scheiterten. So schlug LANGE die Idee der Einrichtung einer Bundesschutzpolizei insbesondere für vielfältige Sicherungsaufgaben im Bereich des Bundes mit teilweiser oder vollständiger Eingliederung der Bereitschaftspolizeien der Länder vor.⁶⁵⁷ Eine ähnliche Lösung verfolgt RITTER mit dem Vor-

⁶⁵⁰ Zu den Einzelheiten: Deutsche Hochschule der Polizei, 2011.

⁶⁵¹ Carstens, in: FAZ-Net, 2010.

⁶⁵² In: Internet-Abfrage am 31.3.2019 um 13:05 Uhr, unter:
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/reform-der-reform-friedrich-kippt-fusion-von-bka-und-bundespolizei-a-751165.html>.

⁶⁵³ Vgl. Weihmann, in: Kriminalistik 2011, S. 32.

⁶⁵⁴ Vgl. Hartmann, in: Borgwardt, 2012, S. 15.

⁶⁵⁵ Vgl. Endreß 2013. S. 191 f.

⁶⁵⁶ Vgl. Hartmann, in: Borgwardt, 2012, S. 13.

⁶⁵⁷ Vgl. Lange, in: Möllers/van Ooyen, 2011, S. 85.

schlag der Institutionalisierung einer ca. 30.000 Mann starken bundesweit einheitlichen Verbandspolizei ohne einzeldienstliche Komponente zu schaffen.⁶⁵⁸ Von allen Autoren wurde übersehen, dass eine nur auf Verbandspolizei reduziert Polizeiorganisation ohne Inkorporierung eines personalstarken Einzeldienstes nicht lebensfähig ist, aber auch bei der Nachwuchsrekrutierung Schwierigkeiten hat.⁶⁵⁹

Bei diesen Negativergebnissen kann der Behauptung FLÖRSHEIMER nicht gefolgt werden, dass das Wesen der neue Sicherheitsarchitektur (i. e. die derzeitige) „in einer Tendenz zur Zentralisierung der Apparate bzw. der Sicherung eines zentralen Zugriffs auf untergeordnete Ebenen“ gekennzeichnet ist.⁶⁶⁰

Es erhebt sich die grundsätzliche Frage, in welcher Beziehung Zentralisierung und Vernetzung stehen, wobei ENDREß offensichtlich einen direkten Zusammenhang mit den dabei diskutierten Kooperationszentren sieht⁶⁶¹, wobei er in der Entstehungsphase Vorbehalte wegen Selbstständigkeits- und Hoheitsverlusten ausmacht. Gleichzeitig weist er aber darauf hin, dass es für die Sicherheitsakteure fatale Auswirkungen hat, wenn Informationen vernachlässigt werden, deren Kenntnis zur Verhinderung insbesondere terroristischer Angriff geführt hätte.

Nach den Fahndungspannen bei der Verfolgung der NSU-Gruppierung und im Zusammenhang mit dem terroristischen Anschlag in Berlin im Dezember 2016 positionieren sich in letzter Zeit – bisher eher zurückhaltende – Politiker allerdings immer deutlicher. So forderte der vormalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE in einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung in den Fällen, in denen Bund und Länder in Sicherheitsangelegenheiten zusammenarbeiten, eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden, den Verfassungsschutz komplett unter Verwaltung des Bundes zu stellen und die Befugnisse von Bundeskriminalamt und Bundespolizei zu erweitern.⁶⁶² Auch wenn der Föderalismus den Staat stärkt und für die erforderliche Nähe in regionalen Angelegenheiten sorgt, setzt ein starker Staat in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund voraus.⁶⁶³ Sekundiert wird er von dem stellvertretenden Vorsitzenden des Parlamentarischen Kontrollgremiums HAHN, dem sich angesichts der Terroranschläge und den dabei gemachten Erfahrungen nicht erschließt, dass man behaupten kann, dass sich die föderalen Strukturen bewährt haben.⁶⁶⁴ Auch EICHHORN betont im Zusammenhang mit den im Grundgesetz vorgesehenen Notstandsfällen die besondere Rolle des Bundes, denn der „*Globalisierung*

⁶⁵⁸ Vgl. Ritter, 1999, S. 270 f.

⁶⁵⁹ Vgl. Bt-Drs. 12/1537 vom 12.11.1991, S. 10.

⁶⁶⁰ Vgl. Flörsheimer, 2012, S. 109 f.

⁶⁶¹ Vgl. Endreß, 2013, S. 188 f., S. 195 f.

⁶⁶² Vgl. de Maizièrè, in: FAZ vom 3.1.2017, S. 6. Vgl. auch Lohse, in: FAZ vom 2.1.2017.

⁶⁶³ Vgl. de Maizièrè, in: FAZ vom 3.1.2017, S. 6.

⁶⁶⁴ Vgl. FAZ vom 5.1.2017, S. 2.

der Gefahren kann nur mit einer *Globalisierung der Gefahrenabwehr* entgegengetreten werden“.⁶⁶⁵

Als gangbarer Mittelweg ist der Vorschlag des vormaligen BKA-Präsidenten Jörg ZIERKE anzusehen, der dem Bundeskriminalamt im föderativen europäischen Polizeisystem eine Scharnier-, Service- und Koordinierungsfunktion zuweist mit der Konzentration im Informations- und Analysebereich der Kriminalitätsbekämpfung unter starker Einbindung der Länderpolizeien bei gleichzeitiger Erweiterung der eigenständigen Ermittlungszuständigkeit korrespondierend zur Entwicklung bei Euro-pol und der Europäischen Staatsanwaltschaft.⁶⁶⁶

3. Gefahrenabwehr als gemeinsamer Verfassungsauftrag

Die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland besteht grundsätzlich aus zwei Ebenen der Staatlichkeit (Bundes-/Landesebene). Die Sicherheitsgewährleistung und die staatliche Gefahrenabwehr beziehen sich somit auf zwei Zuordnungsobjekte. In diesem Rahmen werden die Polizeien des Bundes und der Länder tätig. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob bei dieser Verdoppelung der staatlichen Gefahrenabwehr überhaupt eine einheitliche verfassungsrechtliche Sicherheitsgewährleistung angenommen werden kann und ein gemeinsamer Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr besteht. MÖSTL entscheidet sich dahingehend, dass er unter Berufung auf die Rechtseinheitlichkeit im Bundesstaat den Bund als den entscheidenden Garanten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ansieht.⁶⁶⁷

Wenn schon die Gewährleistung von Sicherheit als einheitliche, gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen wird⁶⁶⁸, stellt sich die Frage, ob für diese Forderung im föderalen Mehrebenensystem eine einheitliche Zuordnungsinstanz besteht oder ob die Einlösung der Verpflichtung sich auf Zentral- und Gliedsaaten verteilt. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Verfassung im Gegensatz zu anderen vergleichbaren Bundesstaaten⁶⁶⁹ keinen ausdrücklichen Hinweis auf eine gesamtstaatliche Garantieverpflichtung oder zu etwaigen Prozeduren zur Sicherheitsgewährleistung enthält. MÖSTL folgert, dass „(...) das Grundgesetz nicht einem Modell funktional getrennter Aufgabenräume von Bund und Ländern, sondern dem Modell einer zwar *kompetenzteiligen*, aber zugleich kommunikativen und kooperativen *Erfüllung gemeinsamer Staatsaufgaben* folgt.“⁶⁷⁰ Er begründet dies mit der Tatsache, dass das Grundge-

⁶⁶⁵ Eichhorn, 1999, S. 203.

⁶⁶⁶ Vgl. Ziercke, in: Pitschas/Stolzlechner, 2004, S. 74.

⁶⁶⁷ Vgl. Möstl, 2002, S. 449, (450, 459).

⁶⁶⁸ Vgl. Nitz, 2000, S. 107 f.

⁶⁶⁹ Siehe Teil B), Abschnitt I: Die schweizerische Bundesverfassung und das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz definieren eine wesentliche starke Rolle des Bundes in der Sicherheitsgewährleistung.

⁶⁷⁰ Vgl. Möstl, 2002, S. 450.

setz die Kompetenzen nicht nach Staatsaufgaben, sondern „*quer zu den Staatsaufgaben*“⁶⁷¹ verteilt, wobei der gesetzgeberische Schwerpunkt beim Bund, die exekutive Umsetzung jedoch bei den Gliedstaaten liegt.⁶⁷² Er folgert ferner daraus, dass „(...) das Neben- und Miteinander von Bund und Ländern als *zweier* Garanten innerer Sicherheit im jeweiligen Kompetenzbereich mit der verfassungsstaatlichen Vorstellung von *einer* staatlichen Garantie für die innere Sicherheit in vollem Einklang steht.“⁶⁷³

Aussagen der politischen Führung hierzu sind widersprüchlich. Das Programm Innere Sicherheit von 1972/74⁶⁷⁴ betont zwar die Innere Sicherheit als „zentrales Thema der politischen Gegenwart“⁶⁷⁵, kommt dann aber ohne nähere Begründung zu folgenden Feststellungen: „Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit gehört nach wohlwogener Entscheidung des Grundgesetzes zum Verantwortungsbereich der Bundesländer. Für einzelne Bereiche ist der Bund zuständig. (...) An der aus guten Gründen zwischen Ländern und Bund geteilten politischen Verantwortung für die Innere Sicherheit wird festgehalten. Wie gerade das vorliegende gemeinsame Sicherheitsprogramm von Bund und Ländern beweist, schließt das jedoch einheitliche, der Entwicklung angepaßte Grundsätze über Aufgaben, Organisation, Ausrüstung und Ausbildung der Sicherheitsorgane nicht aus. Diese Grundsätze sollen helfen, die Einheitlichkeit, die innerhalb der Länder schon besteht, dort, wo es für ein wirksames Handeln der Sicherheitsorgane erforderlich ist, auch im Zwischen-Länder-Bereich und im Bund-Länder-Verhältnis wirksam werden zu lassen.“⁶⁷⁶

Die Fortschreibung aus den Jahren 2008/2009 hingegen betont deutlicher den Zweck des Programms als „(...) eine grundsätzlich abgestimmte Ausrichtung der Sicherheitsbehörden“⁶⁷⁷ und fordert dann angesichts der zunehmenden Bedrohungslage: „Länder und Bund müssen ihre Möglichkeiten unter Berücksichtigung eines **ganzheitlichen Ansatzes** [Hervorhebung durch den Verfasser] zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Kriminalität (...) noch besser nutzen. Dies erfordert eine **optimale Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] und operative Stärkung der Institutionen sowie eine Bündelung der Ressourcen.“⁶⁷⁸

Angesichts des weitgehenden Konsenses in der aktuellen Fassung des Programms Innere Sicherheit erstaunt immer wieder, das die polizeikritische Literatur durch die verstärkte Einbindung der Bundespolizei eine Gefahr für das „föderale Machtgefüge“ sieht, da angeblich die Gefahr besteht, „dass das föderale Machtverteilungsgefüge einmal mehr Schaden nimmt, falls sich die rechtliche und faktische Polizeimacht

⁶⁷¹ Möstl, 2002, S. 450.

⁶⁷² Vgl. Möstl, 2002, S. 450.

⁶⁷³ Möstl, 2002, S. 451.

⁶⁷⁴ Beilage zu GMBL. 31/1972 und 9/1974.

⁶⁷⁵ Beilage zu GMBL. 9/1974, S. 5.

⁶⁷⁶ Beilage zu GMBL. 9/1974, S. 5.

⁶⁷⁷ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 7.

⁶⁷⁸ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 7.

„schleichend“ weiter verschiebt (...)“⁶⁷⁹ mit der Konsequenz, dass eine derartige Veränderung der föderalen Polizeistruktur gegen das Föderationsprinzip nach Art. 20 GG verstößt.⁶⁸⁰

FREVEL und LANGE erkennen sogar einen „(...) Anspruch des Bundes, in einer neu ausgerichteten Sicherheitsarchitektur, deren Notwendigkeit mit europäischen und internationalen Veränderungen begründet wird, nicht mehr nur [noch die, d. Verf.] ergänzende Spezialpolizei für die Landespolizei zu sein, sondern selbst maßgeblicher Akteur im Polizeigefüge der Bundesrepublik zu sein. Für die Landespolizeien, zumal die der kleineren Bundesländer, bedeutet dies mittelfristig betrachtet, auf die Rolle einer Polizeizuständigkeit für alltägliche Gefahrenabwehraufgaben und für kleinere und mittlere Formen der Verbrechensbekämpfung konzentriert zu werden, während die großen Formen der Verbrechensbekämpfung ebenso wie anspruchsvolle Polizeiaufgaben zur Sache des Bundes werden. Es handelt sich um eine stille, aber nachhaltige Neudefinition des Föderalismus, die damit verbunden ist.“⁶⁸¹

4. Sicherheitsgewährleistung als Verfassungsgarantie

In Hinblick auf die Bedeutsamkeit von Sicherheitsgewährleistung verwundert es im ersten Augenblick, dass die Verfassung, die in Art. 20 Abs. 1 das Demokratieprinzip und die Sozialstaatlichkeit und in Art. 20a GG sogar Natur-, Tier- und Umweltschutz als ausdrückliche Staatszielbestimmungen adelt, zur Sicherheitsgewährleistung schweigt. Diese kann allenfalls aus der Zusammenschau einer Fülle von Einzelbestimmungen erschlossen werden. So liegt zum Beispiel der Schutzgedanke dem Art. 73 Nr. 10 lit. b GG und Art. 35 Abs. 2 GG zugrunde. Selbst im offiziellen Schrifttum hierzu sind die Belegstellen übersichtlich. Lediglich in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung⁶⁸² heißt es – allerdings unter dem Aspekt der Verteidigung – unter Nr. 1 Abs. 1: „Zu den wesentlichen Aufgaben des Staates gehört der Schutz seiner Bevölkerung (...)“⁶⁸³

Offensichtlich ist der Schutzauftrag so fundamental, dass er staatstheoretisch jenseits jeglicher Prüfung steht, weil er als „dem Verfassungsstaat immanenter Staatszweck“ verstanden wird⁶⁸⁴, der an anderer Stelle noch deutlicher zum Ausdruck kommt: Eine „Staatsaufgabe Sicherheit“⁶⁸⁵ als „vorgelagertes Verfassungsprinzip“⁶⁸⁶ steht nicht zur Debatte. „Innere Sicherheit ist in ihrem Verständnis als Staatsaufgabe und Verfassungsgarantie ohne jeden Zweifel als Staatsaufgabe einzuordnen.“⁶⁸⁷ Und weiter:

⁶⁷⁹ Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 115, 116.

⁶⁸⁰ Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 115, 116.

⁶⁸¹ Lange/Frevel, in: Lange/Ohle/Reichert, 2008, S. 118, 119.

⁶⁸² Gesamtverteidigungs-Richtlinien.

⁶⁸³ VMBI. 1989, S. 221. BMI, 1989, S. 10.

⁶⁸⁴ Vgl. Pitschas, in: JZ 1993, S. 857.

⁶⁸⁵ Pitschas, 2000 (b), S. 95.

⁶⁸⁶ Pitschas, 2000 (b), S. 95.

⁶⁸⁷ Pitschas, 2000 (b), S. 95.

„Sicherheit gehört [demnach, d. Verf.] zum Kernbereich der Rechtsgüter, die durch die Staatsverfassungen geschützt werden.“⁶⁸⁸

Aus der Fülle der Begründungen überzeugen der Hinweis auf den evidenten Zusammenhang zwischen dem Gewaltmonopol des Staates und der daraus resultierende Schutzauftrag bei MÖSTL.⁶⁸⁹ Er findet für diese verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit die griffige Überschrift „Die vorausgesetzte Staatsaufgabe“⁶⁹⁰ und erschließt die verfassungsrechtliche Qualität der Sicherheitsaufgabe in einem dreistufigen Verfahren, in dem er die staatliche Schutzgewährung als „eine Staatsaufgabe mit Verfassungsrang [darstellt, d. Verf.], die Bindungskraft einer Staatszielbestimmung [hat und deren, d. Verf.] Garantie (...) die Dichte und Qualität einer grundrechtlichen Gewährleistung [erreicht, d. Verf.]“⁶⁹¹ Auch wenn die dritte normative Stufe in Richtung auf das nicht unumstrittene „Grundrecht auf Sicherheit“ zielt, relativiert er, indem er der staatlichen Garantie für öffentliche Sicherheit und Ordnung verschiedene Arten der Erfüllung zubilligt und zugibt, dass die Garantie in unterschiedlicher Weise eingelöst werden kann.⁶⁹²

Auch wenn die Verfassung den inneren Frieden und die Sicherheit voraussetzt, enthält das Grundgesetz keinen hierfür abgeschlossenen Aufgabenkatalog und ist für gesellschaftliche Entwicklungen offen. Hinzu kommt, dass für die Gewährleistung von innerer Sicherheit „(...) von der Unmöglichkeit auszugehen [ist, d. Verf.], Umfang und Reichweite ein für allemal abschließend zu bestimmen.“⁶⁹³ „Die grundrechtliche Schutzpflicht ist deshalb bei konfligierenden verfassungsrechtlich geschützten Positionen, bei gemeinwohllegitimierten Ordnungsvorbehalten sowie bei Knappheit der Ressourcen auf das rechtlich Zulässige und faktisch Mögliche beschränkbar aber eben auch optimierbar: Grundrechte – und auch das sogenannte ‚Grundrecht auf Sicherheit‘ – sind *flexible Prinzipien*.“⁶⁹⁴

Die staatliche Gewährleistungspflicht für die Herstellung von Sicherheit berührt auch die grundsätzliche Frage des Verhältnisses von staatlicher und privater Sicherheitsgewährleistung. Einerseits stehen dem Staat vielfältige Möglichkeiten zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung, andererseits steht das staatliche Gewaltmonopol einer staatlich kontrollierten Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private nicht entgegen. Der Staat hat zwar die Verantwortung für die Herbeiführung eines bestimmten Erfolges, ist aber nicht zum Einsatz bestimmter Mittel oder Verfahren verpflichtet.⁶⁹⁵

⁶⁸⁸ Pitschas/Koch, 1996, S. 158.

⁶⁸⁹ Vgl. Bethge, in: DVBl. 1989, S. 841 (844 f.).

⁶⁹⁰ Möstl, 2002, S. 44.

⁶⁹¹ Möstl, 2002, S. 42.

⁶⁹² Vgl. Möstl, 2002, S. 118.

⁶⁹³ Pitschas, 2000 (b), S. 92.

⁶⁹⁴ Pitschas, 2000 (b), S. 111.

⁶⁹⁵ Vgl. Möstl, 2002, S. 291.

STOBER geht noch weiter, indem er die nunmehrige Arbeitsteilung und Kooperation bei der Sicherheitsgewährleistung abgelöst sieht durch eine verstärkte Eigen- und Mitverantwortung von Privaten, die sowohl im Interesse der Privaten, aber auch des Staates liegt, der sich marginaler Sicherheitsaufgaben entledigen und seinen Kernaufgaben widmen kann.⁶⁹⁶

Trotz der Fülle der Verantwortlichkeiten des Staates lassen sich drei Grundkategorien unterscheiden. **Erfüllungsverantwortlichkeit** umschreibt die Aufgabenwahrnehmung des Staates mit eigenen Mitteln und Personal. **Gewährleistungsverantwortung** bezeichnet nicht das Verfahren, sondern das Ergebnis, das auch von Dritten wahrgenommen werden kann. Dem Staat obliegt hierbei die „Regulierungs- und Überwachungsverantwortung“⁶⁹⁷ als Steuerungsmedium. Schließlich als dritte Kategorie die **Auffangverantwortung** bei Selbsteintritt des Staates bei Verfehlen der Ergebnisse. Die Voraussetzungen müssen jeweils im Einzelfall beurteilt werden.⁶⁹⁸

In der grundsätzlichen staatlichen Ausrichtung ist ein Wandel des Staatsverständnisses zum Gewährleistungsstaat mit dem Verständnis von geteilter Verantwortung erkennbar, bei der die gesellschaftlich notwendigen Leistungen auf Staat und Gesellschaft aufgeteilt sind.⁶⁹⁹ Der Gewährleistungsstaat ist auf die Kooperation mit Partnern angewiesen, sodass Vernetzung ein Teil der Aufgabenwahrnehmung des Staates wird. Nach PITSCHAS hat der Staat eine Gewährleistungsverantwortung ausgedrückt als „(...) ein Gebot zur staatsseitig gemeinwohlgebundenen Zweckverwirklichung.“⁷⁰⁰ Diese gemeinwohlorientierte Zweckverwirklichung kann auch in Netzwerkstrukturen erfolgen.

5. Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung

Die den Ländern zugesprochene Eigenstaatlichkeit ist nicht nur ein Merkmal der formalen Zurechnung von Hoheitsakten, sondern auch eine Frage der Verantwortungszurechnung. Auch wenn das Grundgesetz bestimmte Arten von Verwaltung vorschreibt, verbleibt den zuständigen Organen ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung. Allerdings muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein Verwaltungsträger grundsätzlich mit eigenen Verwaltungseinrichtungen und mit eigenen (personellen und sächlichen Mitteln) seine Aufgaben wahrnehmen.⁷⁰¹ Diese Verpflichtung umfasst auch die Festlegung der Abläufe und Entscheidungsbefugnisse für die Wahrnehmung der Aufgaben.⁷⁰²

⁶⁹⁶ Vgl. Stober, 2007, S. 74.

⁶⁹⁷ Vgl. Nitz, 2000, S. 96.

⁶⁹⁸ Vgl. Nitz, 2000, S. 528.

⁶⁹⁹ Vgl. Schewe, 2009, S. 77.

⁷⁰⁰ Pitschas, 2000 (b), S. 111.

⁷⁰¹ BVerfGE 63, 1 (41). Vgl. auch Mrozynski, 2010, S. 13.

⁷⁰² BVerfGE 91, 226 (236).

Dieses Prinzip hat weniger durch die Rechtsprechung als vielmehr durch die juristische Fachliteratur als „Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung“⁷⁰³ Eingang in die rechtswissenschaftliche Dogmatik gefunden. Die Verantwortungszuweisung kann grundsätzlich nicht verändert oder durch besondere rechtliche Konstruktionen verändert werden. Gleichwohl ist in einem rechtlich eng gehaltenen Rahmen bei Vorliegen besonderer Fallkonstellationen eine Modifizierung möglich, die auch möglichen Vernetzungen dienen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorgaben im Urteil zu Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB⁷⁰⁴ II wiederholt.⁷⁰⁵ Ist der Verwaltungsakteur aufgrund technischen oder rechtlichen Unvermögens für die Aufgabenerledigung mit eigenen Einrichtungen und Mitteln nicht in der Lage, steht ihm grundsätzlich Amtshilfe zur Verfügung.⁷⁰⁶ CARALP weist allerdings die in dieser Angelegenheit widersprüchliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nach, das bei dem Schornsteinfeger-Beschluss⁷⁰⁷ eine Ausnahme anerkannt hat, wenn es um eine eng umrissene Verwaltungsmaterie geht und ein sachlicher Grund für eine Abweichung besteht (der übrigens vom Gericht nicht näher begründet wird), während in der SGB-II-Entscheidung⁷⁰⁸ verwaltungspraktische und -ökonomische Gründe (Gewährleistung der Grundsicherung für Arbeitssuchende „aus einer Hand“⁷⁰⁹) nicht mehr für ausreichend erachtet wurden.⁷¹⁰ KÜCHENHOFF bringt den interessanten Gedanken in die Diskussion ein, die Prüfung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz festzumachen. Danach wäre ein Abweichen vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zulässig, wenn ein legitimer Zweck verfolgt wird und dieser geeignet, erforderlich und im Verhältnis zu betroffenen verfassungsrechtlichen Schutzgütern angemessen ist.⁷¹¹

6. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit/Effizienz

Für Vernetzung werden häufig Wirtschaftlichkeitsaspekte geltend gemacht, zumal im Bund-/Länderverhältnis eine Fülle von Doppelstrukturen besteht. Mit der Forderung nach Ressourcenschonung durch Bündelung werden die von jeher das Verwaltungshandeln bestimmenden Prinzipien der Effizienz und Effektivität berührt, die im Haus-

⁷⁰³ Grawert, 1967, S. 186 f. Vgl. auch Mrozynski, 2010, S. 13.

⁷⁰⁴ Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.5.2011 (BGBl. I, S. 850, 2094), das durch Artikel 20 des Gesetzes vom 17.7.2017 (BGBl. I, S. 2541) geändert worden ist.

⁷⁰⁵ BVerfGE 119, 331. Vgl. auch Hennecke, 2008, S. 5.

⁷⁰⁶ Vgl. Wolff/Bachof/Stober, 2004, § 84, Rn. 85.

⁷⁰⁷ BVerfGE 63, 1.

⁷⁰⁸ BVerfGE 119, 331 (361).

⁷⁰⁹ BVerfGE 119, 331 (371).

⁷¹⁰ Vgl. Caralp, 2013, S. 217 f.

⁷¹¹ Vgl. Küchenhoff, 2010, S. 194.

haltsrecht als Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verankert sind. Ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften zu Hause, bedeutet Effektivität das Verhältnis der aufgewandten Mittel zum beabsichtigten Erfolg, während Effizienz den Grad der Zielerreichung bezeichnet. Kriterium der Effizienz ist die Kostentwicklung, Kriterium der Effektivität der Erfolg. Inwieweit es sich hierbei um ein Rechtsprinzip handelt bzw. ob es hierfür im Verwaltungshandeln verlässliche Messgrößen und Bezugsparameter gibt, ist umstritten.⁷¹²

Nach PITSCHAS ergeben sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer Verrechtlichung der Wirtschaftlichkeitsprinzipien u. a. aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, der die Verpflichtung des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung regelt.⁷¹³ Ferner ergibt sich bei ihm rechtliche Effizienz aus dem „staatsrechtlichen Treuhandgedanken“⁷¹⁴, der den Staat als „beitrags- und steuerfinanzierten Treuhänder der Bürgergesellschaft“⁷¹⁵ sieht, der zum sorgsamem Umgang mit den von der Gesellschaft erhobenen Finanzmitteln verpflichtet ist. Dies mündet ein in die Gemeinwohlverpflichtung von Verwaltungshandeln, die sich aus dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Demokratieprinzip ableiten lässt.⁷¹⁶

Die Rechtswissenschaft hat sich bei Fragen der Ökonomisierung der Rechtsordnung nur sehr verhalten gezeigt, zumal Fragen der „Sicherheitsökonomie“ eher den Wirtschaftswissenschaften zuzuordnen und auch dort noch ein junger Wirtschaftszweig sind, der sich z. B. mit monetären Kosten von Anti-Terrormaßnahmen beschäftigt.⁷¹⁷ Eine effizienzfordernde Bestimmung wie in Art. 10 Nr. 2 EGV⁷¹⁸ gibt es im nationalen Recht nicht. Sofern Wirtschaftlichkeitsbegriffe im öffentlichen Recht Niederschlag gefunden haben, z. B. in Art. 114 Abs. 2 GG, § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz⁷¹⁹ und § 7 Bundeshaushaltsordnung⁷²⁰, handelt es sich um formal-abstrakte Begriffe, da sie zwar etwas über das Verhältnis von Kosten und Nutzen aussagen, aber

⁷¹² Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 42, Rn. 111.

⁷¹³ Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 42, Rn. 117.

⁷¹⁴ Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 42, Rn. 118.

⁷¹⁵ Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 42, Rn. 118.

⁷¹⁶ Vgl. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, 2012, § 42, Rn. 120.

⁷¹⁷ Vgl. Haffner, 2016, S. 19, 21.

⁷¹⁸ BGBl. 1957 Teil II, S. 766 (778): Art. 10 Abs. 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Union: „Die Kommission regelt vor Ablauf des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieses Vertrages die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinsichtlich der Anwendung des Artikels 9 Absatz (2); hierbei berücksichtigt sie die Notwendigkeit, die für den Warenverkehr geltenden Förmlichkeiten soweit wie möglich zu vereinfachen.“

⁷¹⁹ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder; Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.7.2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist.

⁷²⁰ Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

nichts zu Maßstäben und Methodik der Bewertung.⁷²¹ Selbst wenn man aus Art. 114 Abs. 2 GG nicht nur einen Auftrag zur Kontrolle, sondern eine Verpflichtung der Staatsgewalt zum Gebot der Wirtschaftlichkeit herausliest, fehlt den Kontrollorganen eine Exekutiv- und Sanktionsbefugnis.⁷²²

Ob es tatsächlich eine primärrechtliche Verankerung des Wirtschaftlichkeitsgebots gibt, wird in der Literatur uneinheitlich beantwortet. Zum Teil wird die Anerkennung als Verfassungsgebot als „Überfrachtung der Verfassung“ angesehen.⁷²³ Allgemein ist jedoch der Staat zur Ökonomisierung seines Handelns in allen Bereichen verpflichtet.⁷²⁴ Einfachgesetzlich ergibt sich ein allgemeines Wirtschaftlichkeitsgebot indirekt aus § 10 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz⁷²⁵, wonach das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen ist. Jedoch vermag das Effizienzgebot des § 10 VwVfG die Verwaltungsentscheidungen materiell nicht zu determinieren.⁷²⁶

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip gilt zwar auf der Sekundärebene, z. B. bei der Beschaffung uneingeschränkt, auf der Primärebene des Verwaltungshandelns ist es allerdings nicht alleiniges oder oberstes Prinzip, sondern ein Grundsatz unter mehreren und muss gegen andere Postulate der Verfassung wie Rechtsstaats- oder Sozialstaatsprinzip abgewogen werden.⁷²⁷ Auch wenn im Verwaltungsverfahren Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Bürgernähe beachtet werden müssen, darf keiner dieser Aspekt die Grundsätze des Rechtsstaatsgebots einschränken.⁷²⁸

Ökonomische Gründe werden vor allem bei der Zulassung privater Gefahrenabwehr ins Feld geführt, denn „*das Recht ist nicht effizienzblind*“.⁷²⁹ So ist die Institutionalisierung der Public Private Partnership die Folge der Forderung nach dem schlanken bzw. aktivierenden Staat und Ausfluss aus den Restriktionen der öffentlichen Haushalte.⁷³⁰ Auf private Sicherheitsunternehmen wird in der Bundesverwaltung nach Prüfung des Einzelfalles zurückgegriffen, wenn „(...) eigenes Personal aufgrund anderer Aufgaben nicht zur Verfügung steht bzw. entsprechende Planstellen trotz Antrag nicht in den Haushalt eingestellt werden können, oder die Beauftragung privater

⁷²¹ Vgl. Haffner, 2016, S. 45.

⁷²² Vgl. Fratzky, 2013, S. 40 f.; vgl. Nitz, 2000, S. 479.

⁷²³ Vgl. Fratzky, 2013, S. 34 f.

⁷²⁴ Vgl. Fratzky, 2013, S. 291 f.

⁷²⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29.3.2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

⁷²⁶ Vgl. Kopp/Ramsauer, 2010, § 10, Rn. 16a.

⁷²⁷ Vgl. Püttner, 2007, S. 190.

⁷²⁸ Vgl. Fratzky, 2013, S. 169.

⁷²⁹ Pitschas, 2000 (b), S. 89.

⁷³⁰ Vgl. Peilert, in: DVBl. 1999, S. 282.

Sicherheitsunternehmen kostengünstiger ist, als der Einsatz eigenen Personals (insbesondere auch bei Aufgaben, die nur vorübergehender Art sind, z. B. Baustellenbewachung).⁷³¹

Speziell zur Ökonomisierung des Polizeirechts hat sich FRATZKY geäußert und kommt zu dem überzeugenden Ergebnis, dass sich gerade im Bereich der Sicherheitsgewährleistung weder mögliche Gefährdungsentwicklungen noch der Beeinträchtigungsgrad der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verlässlich prognostizieren lassen.⁷³² Überdies stehen für die nicht verhandelbaren Schutzgüter keine verlässlichen monetären Bewertungsanalysen zur Verfügung.⁷³³ Dies schließt zwar im Bereich der Gefahrenabwehr nicht generell Wirtschaftsüberlegungen aus, beschränkt diese aber auf allgemeine wirtschaftliche Grundüberlegungen z. B. ob die Kosten bei einer Bagatellmaßnahme unverhältnismäßig hoch sind.⁷³⁴ Allerdings kann der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei einer Verwaltungsstruktur bedeutsam sein, die nicht nur unwirtschaftlich, sondern ineffizient ist, und dadurch Sachmittel verschwendet werden.⁷³⁵

Die Diversität der derzeitigen Sicherheitslandschaft manifestiert sich auch darin, dass es keine zusammenhängende Ökonomie der Innere Sicherheit gibt und lediglich partielle Einzelfragen untersucht werden, bei denen nicht alle Wirkungszusammenhänge berücksichtigt werden können. FOLKERS knüpft an diesen Befund die Forderung: „Eine wesentliche Aufgabe besteht darin, die partiellen Ansätze in einem ökonomischen Gesamtansatz zu integrieren, um eine konsistente Erfassung aller relevanten Effekte und ihrer Interdependenzen zu ermöglichen.“⁷³⁶

7. Gewaltmonopol

Inwieweit das staatliche Gewaltmonopol eine mögliche Vernetzung einschränkt, hängt davon ab, wie weit es ausgelegt wird. Es besteht in der Literatur wohl grundsätzliche Übereinstimmung, dass die Durchsetzung des Gewaltmonopols zwar nicht in der Verfassung explizit normiert ist, aber unbestritten eine historisch gewachsene Staatsaufgabe ist. Zur Begründung, dass das „Gewaltmonopol als Element der vom Grundgesetz verfaßten Staatlichkeit“⁷³⁷ angesehen wird und historischen Ursprungs ist, sind verschiedene Ansätze zu finden. Zum einen wird das Konstrukt als Bedingung von Staatlichkeit begriffen, das der Verfassung vorgelagert ist.⁷³⁸ ISENSEE vertritt die Auffassung, dass es die Aufgabe des modernen Staates ist, „(...) das Leben

⁷³¹ Bt-Drs. 12/5246, S. 4.

⁷³² Vgl. Fratzky, 2013, S. 292 f.

⁷³³ Vgl. Fratzky, 2013, S. 292 f.

⁷³⁴ Vgl. Fratzky, 2013, S. 292 f.

⁷³⁵ Vgl. Küchenhoff, 2010, S. 154.

⁷³⁶ Folkers/Weißgerber, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 177.

⁷³⁷ Vgl. Nitz, 2000, S. 325.

⁷³⁸ Vgl. Scholz, 1983, S. 705.

und die Habe der Bürger vor dem Übergriff anderer zu schützen, die physische Gewalt Privater zu bannen und eine Ordnung des inneren Friedens sicherzustellen. Um dieses Zieles willen beansprucht die Staatsorganisation das Gewaltmonopol. Ihre Hoheitsgewalt befähigt sie, aus einem Mindestmaß an Unabhängigkeit und an Distanz zu den Kräften der Gesellschaft in eigener Verantwortung die Forderungen des Gemeinwohls zu bestimmen und diesen, auch gegen den Widerstand der mächtigsten Gruppen, Geltung zu verschaffen.⁷³⁹

Aus staatssoziologischer Perspektive ist „(...) anzuerkennen, daß der Staat in der Tat nur über sein Gewaltmonopol und seine Garantie des Rechtsfriedens wirklich Recht und Sicherheit in der Gesellschaft schaffen kann, daß er nur so der Gewalt einzelner, der Vergewaltigung anderer, d. h. Schwächerer, und damit der Herrschaft des Faustrechts bzw. der Gefahr des Bürgerkriegs begegnen kann.“⁷⁴⁰ Andere leiten das Monopol aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG ab. NITZ kommt zu dem Ergebnis, dass – ausgehend von der Auffassung, dass die Staatsaufgabe Sicherheit eine historische Tatsache ist – das Gewaltmonopol ein Bestandteil des Demokratieprinzips ist, wie es in Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt.⁷⁴¹ Die Existenz eines Gewaltmonopols ist somit Ausdruck konstituierter staatlicher Souveränität.⁷⁴²

Die fehlende ausdrückliche Nennung in der Verfassung deutet an, dass dem Staat zur Umsetzung des Gewaltmonopols unterschiedliche Modelle zur Verfügung stehen, über die er bei Beachtung grundsätzlicher Regelungen frei entscheiden kann. Er ist nicht ausschließlicher und exklusiver Besitzer des Gewaltmonopols, sondern verfügt über ein „Gewaltregulierungsmonopol“.⁷⁴³ Eine entscheidende Barriere für eine absolute Übertragung bildet Art. 33 Abs. 4 GG, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, vorbehalten ist. Gleichwohl bleibt die Abgrenzung schwierig, da dem Grundgesetz kein Numerus Clausus von staatlichen Aufgaben zugrunde liegt und die Verwaltung eine weite Einschätzungsprärogative bei der Wahrnehmung von Sicherheitsgewährleistung hat. Negativ abgegrenzt besagt das Prinzip jedoch, dass sich der Staat grundsätzlich nicht aller Hoheitsrechte entledigen kann. Positiv gewendet kann als Differenzierungsmerkmal u. a. die Eingriffsintensität und die Wahrscheinlichkeit der Anwendung von Zwangsmitteln herangezogen werden.⁷⁴⁴

Mit der Feststellung von Hoheitsrechten ist aber nicht die Frage entschieden, ob diese ausnahmslos von Beamten wahrgenommen werden müssen. Als Prüfmaßstab wird in

⁷³⁹ Isensee, in: Isensee/Kirchhof, 2006, § 71, Rn. 76.

⁷⁴⁰ Scholz, 1983, S. 705.

⁷⁴¹ Vgl. Nitz, 2000, S. 325.

⁷⁴² Vgl. Nitz, 2000, S. 325.

⁷⁴³ Vgl. Gusy, 1996, S. 576.

⁷⁴⁴ Vgl. Stober, 2007, S. 76 f.

der Regel Art. 33 Abs. 4 GG bemüht. Sinn und Zweck der Bestimmung ist die „institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums“⁷⁴⁵, wobei der Zusatz „in der Regel“ auch „Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt“⁷⁴⁶ ermöglicht und nicht zwingend ausschließlich Beamte für bestimmte Tätigkeiten eingesetzt werden müssen.⁷⁴⁷ Staatliche Aufgaben können sich ändern und durch den Gesetzgeber neu justiert werden. Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen durch eigene Bedienstete erledigen zu lassen. Er kann sich, soweit eine angemessene und effektive Kontrolle gewährleistet ist, zur Erfüllung seiner Aufgaben auch privater Personen bedienen.

Im Urteil zum hessischen Maßregelvollzug hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehalts der Rechtfertigung durch einen spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund bedürfen.⁷⁴⁸ Lediglich fiskalische Gesichtspunkte reichen als besonderer sachlicher Grund nicht aus. Auch dürfte evident sein, dass eine Ausnahmeregelung nicht für Kernbereiche staatlichen Handelns gilt und als Mechanismus zur Umgehung des staatlichen Gewaltmonopols oder zur Flucht aus der staatlichen Verantwortung benutzt werden kann.

Mit der Zubilligung des Gewaltmonopols an den Staat und die hieraus resultierenden Friedenspflicht des Bürgers ist es allerdings fraglich, ob ein Anspruch des Bürgers auf Schutz seiner Rechtsgüter durch den Staat, auch als Grundrecht auf Sicherheit umschrieben, besteht. Diese Auffassung ist abzulehnen, da Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat sind. Eine ähnliche Auffassung vertritt SCHEWE im Hinblick auf die Unbegrenztheit staatlicher Handlungsmöglichkeiten und die Unmöglichkeit, alle aus einem derartigen Grundrecht resultierenden Ansprüche zu erfüllen.⁷⁴⁹

Da es keine davon abgeleitete exklusive Sicherheitsverantwortung des Staates gibt, kommt STOBER zum Beispiel zu dem Ergebnis, dass „(...) man jenseits eines nicht abschließend beschreibbaren Kerns an polizeilicher Grundversorgung auch über Lockerungen des staatlichen Gewaltmonopols nachdenken [kann, d. Verf.]“⁷⁵⁰ Dieser Prozess wird beschleunigt durch einen Wandel der Sicherheitsphilosophien aufgrund der zunehmenden Risiken und der zunehmenden Erkenntnis, dass die Polizeien mit ihren Ressourcen die zugewiesenen Aufgaben nicht mehr bewältigen können.

⁷⁴⁵ Vgl. Badura, in: Maunz/Dürig/ 2018, Art. 33, Rn. 48.

⁷⁴⁶ Vgl. Domgörgen, in: Hömig/Wolff/ 2018, Art. 33, Rn. 13.

⁷⁴⁷ Vgl. auch Walter, 2014.

⁷⁴⁸ BVerfGE 130, 76.

⁷⁴⁹ Vgl. Schewe, 2009, S. 144 f.

⁷⁵⁰ Stober, 1997, S. 893.

8. Grundsatz der Bundestreue

Bei Vernetzungen im Bund-/Länderverhältnis wird immer wieder die Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten (Bundestreue⁷⁵¹) bemüht. Der Grundsatz ist als ungeschriebenes Verfassungsrecht unbestritten und untrennbar mit dem Prinzip des Bundesstaates verbunden. Er regelt – über die zwingenden Normen hinaus – die Pflicht zur gegenseitigen vertrauensvollen Zusammenarbeit, Rücksichtnahme, Hilfe und Unterstützung; die Bundestreue begründet grundsätzlich keine Rechte, sondern setzt diese voraus.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten in verschiedenen Entscheidungen konkretisiert⁷⁵² und im Einzelnen ausgeführt: „Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht vielmehr die verfassungsrechtliche Pflicht, daß die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen. Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu ‚bundesfreundlichem Verhalten‘; d. h. alle an dem verfassungsrechtlichen ‚Bündnis‘ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen.“⁷⁵³

Aus dem Grundsatz ergibt sich die Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten und des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten. Desgleichen sind die Länder gehalten, den Grundsatz im Verhältnis untereinander zu beachten.⁷⁵⁴ Der Grundsatz ist eine ergänzende Regelung zu der Kompetenzzuweisung im Grundgesetz und zugleich eine Begrenzung der Macht im Bund-Länder Verhältnis.⁷⁵⁵ Bundes- und Landesgesetzgeber sind somit gehalten, gegenseitige Rücksicht auf ihre Interessen zu nehmen. Bereits im Bericht zur Lage der Nation 1972 hat die Bundesregierung den Grundsatz der „Bundestreue“ näher konkretisiert.⁷⁵⁶ Danach ist die den Bund und die Länder gegenseitig bindende „Bundestreue“ „(...) ein das bundesstaatsrechtliche Rechtsverhältnis insgesamt beherrschender Rechtsgrundsatz (...), [der die, d. Verf.] Pflicht zum ‚bundesfreundlichen Verhalten‘ [beinhaltet, d. Verf.]. Bund und Länder sind danach gehalten, zur Erhaltung und Festigung der bundesstaatlichen Ordnung beizutragen, und müssen alles unterlassen, das diese Ordnung und ihre verfassungsmäßige Verwirklichung stören könnte.“⁷⁵⁷

⁷⁵¹ Katz verwendet den Begriff der „Bundesstaatstreue“. Vgl. Katz, 2007, S. 128.

⁷⁵² BVerfGE 6, 309 (361); 12, 205 (254).

⁷⁵³ BVerfGE 1, 299 (315).

⁷⁵⁴ Vgl. Ipsen, 2016, S. 196.

⁷⁵⁵ Vgl. Ipsen, 2016, S. 197.

⁷⁵⁶ Bt-Drs. VI/3080 vom 8.2.1972.

⁷⁵⁷ Bt-Drs. VI/3080 vom 8.2.1972, S. 31.

KÜCHENHOFF vermag jedoch keinen normativen Gehalt des Begriffes Bundestreue zu erkennen und hält es für einen „Makel“, wenn „(...) über das Prinzip der Bundestreue ein konsensuales Verhalten zur Pflicht gemacht wird, ohne dass es hierfür einen überzeugenden verfassungsrechtlichen Rückhalt gibt“⁷⁵⁸. Diese Auffassung ist kritisch zu sehen, weil sich der Grundsatz der Bundestreue über Jahrzehnte entwickelte und das Bundesverfassungsgericht diesen mehrfach anerkannte und verfestigte. „Im deutschen Bundesstaat wird das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Gliedern durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten bestimmt.“⁷⁵⁹ Bund und Länder haben somit die gemeinsame Pflicht zur Wahrung und Herstellung der grundgesetzmäßigen Ordnung in allen Teilen und Ebenen des Gesamtstaates.⁷⁶⁰

Der Grundsatz der Bundestreue ist andererseits aber lediglich eine Kompetenzausübungsschranke, die kein eigenes Rechtsverhältnis begründet.⁷⁶¹ Gleichwohl sind Bund und Länder an getroffene Vereinbarungen gebunden, was sie zu konsistenten Verhalten verpflichtet. Auch wenn der Vorwurf des „venire contra factum proprium“ insbesondere bei den Beziehungen von Staatsorganen untereinander nicht leichtfertig erhoben werden kann, sind Akteure an Vereinbarungen gebunden, wollen sie sich nicht dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens aussetzen.⁷⁶² Insoweit gilt auch der Grundsatz „clausula rebus sic stantibus“. Andererseits hindert es aber auch nicht die Vertragspartner, die ihnen zustehenden Rechte auszuüben. Die gilt insbesondere für die Bundespolizei an der Schnittstelle zwischen den Verpflichtungen des Bundes zur Sicherheitsgewährleistung und der Hoheit der Länder; in diesem Verhältnis hat die Bundestreue besondere Bindungswirkung⁷⁶³, obwohl sich eher der Bund als die Länder verpflichtet fühlt.

9. Möglichkeit und Grenzen der Mischverwaltung

Das Zusammenwirken von Bund Ländern im kooperativen Föderalismus, vom Grundgesetz in verschiedener Hinsicht gefordert bzw. zugelassen, ist nur im Rahmen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zulässig. Mit dieser begrenzenden Funktion soll verhindert werden, dass der Bund durch Mitplanung, -verwaltung und -entscheidung bestimmenden Einfluss auf den Aufgabenbereich der Länder nimmt.⁷⁶⁴ Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne daß die Verfassung dem Bund entsprechende

⁷⁵⁸ Küchenhoff, 2010, S. 64 f, 71.

⁷⁵⁹ BVerfGE 12, 205 (254, 255).

⁷⁶⁰ Vgl. BVerfGE 12, 205 (255).

⁷⁶¹ Vgl. BVerfGE 13, 54 (75).

⁷⁶² Vgl. Schmelzer, 2015, S. 82.

⁷⁶³ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 110.

⁷⁶⁴ Vgl. BVerfGE 39, 96 (120).

Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot der so genannten Mischverwaltung.⁷⁶⁵

Über Mischverwaltung existieren jedoch nur wenige präzise Auffassungen.⁷⁶⁶ Ähnlich wie bei dem Institut der Organleihe handelt sich bei dem Terminus um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ergibt oder legal definiert ist. Der Rechtsbegriff der Mischverwaltung ist vielmehr eine Schöpfung des Staatsrechts und der politischen Praxis und daher auch in Rechtsprechung und Schrifttum uneinheitlich.⁷⁶⁷ In älteren Veröffentlichungen ist terminologisch umstritten, ob es sich bei den unterschiedlichen Kooperationsformen zwischen Bundes- und Landesbehörden um Mischverwaltung, Mitverwaltung⁷⁶⁸ oder um eine so genannte Verbundverwaltung⁷⁶⁹ handelt. SCHNEIDER kommt zu dem Ergebnis, dass die „(...) ‚Verbundverwaltung‘ (...) nur dann zur verfassungsrechtlich bedenklichen ‚Mischverwaltung‘ [wird, d. Verf.], wenn der Bundesbehörde gegenüber den Landesbehörden ein Weisungsrecht eingeräumt oder sonst wie die Stellung einer vorgesetzten Behörde zuerkannt wird.“⁷⁷⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Januar 1983⁷⁷¹ im Zusammenhang mit der Betrauung der Bayerischen Versicherungskammer mit der Geschäftsführung der Versorgungsanstalt der deutschen Bezirksschornsteinfegermeister den Begriff der Mischverwaltung konkretisiert: „Die Verwendung des Begriffs ‚Mischverwaltung‘ mag zur klassifizierenden Kennzeichnung einer bestimmten Art verwaltungsorganisatorischer Erscheinungsformen sinnvoll sein. Für die Prüfung, ob ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden bei der Verwaltung im konkreten Fall rechtlich zulässig ist, ergibt sich daraus nichts. Allgemeine Regeln lassen sich insoweit nur schwerlich aufstellen. Hierzu sind die organisatorischen Erscheinungsformen, die gemeinhin als Mischverwaltung angesehen werden, zu verschiedenartig. Auch die Kompetenz- und Organisationsnormen, anhand derer die rechtliche Zulässigkeit solcher organisatorischen Ausgestaltungen zu prüfen sind, divergieren. Klassifizierungen verwaltungswissenschaftlicher Art können die rechtliche Beurteilung nicht ersetzen. Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie als Mischverwaltung einzuordnen ist,

⁷⁶⁵ Vgl. BVerfGE 39, 96 (120); BVerfGE 32, 145 (156); BVerfGE 119, 331 (365). Vgl. Mrozynski, 2010, S. 40.

⁷⁶⁶ Vgl. Maurer, 2011, S. 578.

⁷⁶⁷ Vgl. Sendler, 1981, S. 409.

⁷⁶⁸ Vgl. Füßlein, 1956, S. 1.

⁷⁶⁹ Vgl. Schneider, 1958, S. 4, 5.

⁷⁷⁰ Schneider, 1958, S. 25.

⁷⁷¹ BVerfGE 63, 1.

sondern nur, wenn ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen.“⁷⁷² Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet in diesem Beschluss die Mischverwaltung somit lediglich als „klassifizierende Kennzeichnung (...) verwaltungsorganisatorischer Erscheinungsformen“, die ausdrücklich keine Aussage über die rechtliche Zulässigkeit beinhaltet.⁷⁷³

Eine Mischverwaltung ist unzulässig, „(...) wenn die Letztverantwortlichkeit des nach dem Grundgesetz an sich zuständigen Verwaltungsträgers nicht mehr gewahrt ist oder das Ausmaß der Kooperation bestimmte Intensitätsstufen überschreitet, so dass die Gefahr einer Umgehung [oder eine grundsätzliche Abweichung, d. Verf.] der im Grundgesetz generell abschließend festgelegten Verwaltungstypen entstände. Entbehrt die ‚Zuhilfenahme‘ oder ‚Betrachtung‘ landesbehördlicher Einrichtungen für Zwecke der Bundesverwaltung unter Wahrung der Letztverantwortlichkeit des an sich zuständigen Verwaltungsträgers dagegen nicht eines besonderen sachlich rechtfertigenden (auch verwaltungsökonomischen) Grundes und bleibt sie darüber hinaus ihrem Ausnahmecharakter entsprechend auf eng umgrenzte Verwaltungsbereiche beschränkt, so ist von Verfassung wegen regelmäßig nichts gegen sie zu erinnern.“⁷⁷⁴

Ähnlich urteilte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1998 zum BGS-Neuregelungsgesetz, in dem es feststellte, dass das Grundgesetz kein Gebot kenne, „(...) wonach der Vollzug von Bundesgesetzen (...) stets einheitlich entweder vom Bund oder von den Ländern ausgeübt werden müsste.“⁷⁷⁵ Im Jahr 2003 prüfte das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit von § 50 Abs. 4 Telekommunikationsgesetz mit dem Grundgesetz und legte u. a. fest, dass das Grundgesetz eine sogenannte Mischverwaltung ausschließe, „(...) soweit sie nicht ausdrücklich zugelassen ist. Die Verwaltungszuständigkeiten des Bundes in der Form der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG sind in den Art. 87 ff. GG grundsätzlich abschließend aufgeführt.“⁷⁷⁶ Mit dem SGB-II-Beschluss bekräftigte das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 diese Auffassung, wonach die Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Selbstverwaltungsträger wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 2 i. V. m. Art. 83 GG für verfassungswidrig erklärt wurden.⁷⁷⁷

In einem aktuellen Urteil stellt das Bundesverfassungsgericht am 7. Oktober 2014 im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit

⁷⁷² BVerfGE 63, 1 (38). Vgl. auch Mrozynski, 2010, S. 48 f.

⁷⁷³ BVerfGE 63, 1 (38).

⁷⁷⁴ Broß/Meyer, in: von Münch/Kunig, 2012, S. 305.

⁷⁷⁵ BVerfGE 97, 198 (227).

⁷⁷⁶ BVerfGE 108, 169 (182).

⁷⁷⁷ BVerfGE 119, 331 (365).

dem Grundgesetz unter Verweis auf zahlreiche Fundstellen zu vorherigen Rechtsprechung fest: „Ein absolutes Verbot der Mischverwaltung lässt sich weder aus dem Demokratie- noch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes ableiten.“⁷⁷⁸

Ein zwingendes Verbot ergibt sich, wenn eine Verwaltungsorganisation des Bundes dem Land übergeordnet ist⁷⁷⁹ oder wenn Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder vorliegen.⁷⁸⁰ Im Allgemeinen gelten als Begrenzungsfaktoren für Mischverwaltung ein Umgehungsverbot, der Grundsatz der Kompetenzerhaltung, der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und die Verantwortungsklarheit. Unzulässig ist die Zusammenarbeit immer dann, wenn die Kooperation eine Intensitätsstufe überschritten hat, bei der die Letztverantwortung des eigentlich verantwortlichen Verwaltungsträgers nicht mehr erkennbar ist oder unzulässige Mitentscheidungsbefugnisse eingeräumt werden.

Die Entwicklung lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass das Bundesverfassungsgericht von der Zulässigkeit der Mischverwaltung ausgeht, solange ihr nicht zwingende verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen.

10. Konnexität

Eng verknüpft mit der Zuweisung von staatlichen Aufgaben an Bund und Länder ist das Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG, wonach Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.⁷⁸¹ Weder darf der Bund Aufgaben der Länder finanzieren noch umgekehrt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Bund und Länder im Rahmen ihrer Aufgabenzuständigkeiten nicht zusammenarbeiten dürfen, sofern eine Kostenaufteilung vorgenommen werden kann, die der jeweiligen Verpflichtung entspricht.⁷⁸² Dies wird in aller Regel der Fall sein. Gegenstimmen, die auf einer strikten Trennung beharren⁷⁸³, können nicht überzeugen, da dies der Entwicklung des modernen Staates und seiner Verpflichtung zu Sicherheitsgewährleistung zuwiderlaufen würde. Der Bundesregierung bestätigte die Auffassung bei einer Antwort auf eine schriftliche Frage im Zusammenhang mit der finanziellen Beteiligung der Länder bei dem Bau einer neuen S-Bahn-Strecke: „Die Deutsche Bundesbahn führt Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. S-Bahn-Vorhaben) nur durch, wenn

⁷⁷⁸ BVerfGE 137, 108 (144, 145).

⁷⁷⁹ BVerfGE 11, 105 (124).

⁷⁸⁰ BVerfGE 39, 96 (120).

⁷⁸¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten und bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.3.2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist; vgl. auch Hennecke, 2008, S. 115.

⁷⁸² BVerwG, NVwZ 1989, S. 876, 877.

⁷⁸³ Vgl. Fromm, in: NVwZ 1992, S. 536 f.

- sie von den Kosten der Infrastruktur freigestellt wird, wobei 60 % hiervon der Bund nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz übernehmen kann: die Gegenfinanzierung von 40 % sowie ein Zuschuß in Höhe von 7 % der Baukosten für die nichtzuwendungsfähigen Planungs- und Bauaufsichtskosten sind vom Land/den Kommunen zu tragen;
- sichergestellt ist, daß dem Bund und der Deutschen Bundesbahn keine neuen Folgekosten entstehen.⁷⁸⁴

Bereits jetzt ist unverständlich, dass im Bund-Länderverhältnis und der Länder untereinander eine Fülle von Paralleleinrichtungen mit den gleichen Aufgaben unterhalten werden, statt wie im Falle der Deutschen Hochschule der Polizei eine gemeinsame Einrichtung zu betreiben. KÜCHENHOFF weist darauf hin, dass der Verfassung zwar keine explizite Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit zu entnehmen ist, dies allerdings dann relevant wird, wenn Verwaltungsstrukturen nicht nur unwirtschaftlich, sondern ineffizient sind, weil vorhandene Sachmittel begrenzt sind.⁷⁸⁵

Zu den Ausnahmen vom strikten Konnexitätsverbot zählen u. a. die Gemeinschaftsausgaben nach Art. 91a ff. GG, die bei der Finanzreform im Jahre 1969 als Konsequenz aus dem „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik“ eingefügt wurden und den Beginn einer neuen Ära des kooperativen Föderalismus kennzeichnete.

11. Trennungsgebot

Bei dem noch zu erörternden Zusammenwirken der Bundespolizei mit Verfassungsschutzbehörden im Bereich der Funktechnik ist auch das Problem eines Trennungsgebotes berührt. Dieses Prinzip in seiner Ausgestaltung als Sperre bei der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden gehört zwar zum Minimalbestand des sicherheitspolitischen Diskurses, ist aber bezüglich seiner verfassungsrechtlichen Relevanz rechtsdogmatisch umstritten. Bereits vom Begriff her steht das Trennungsgebot einer Vernetzung entgegen. Bei dem Konstrukt handelt es sich um eine verfassungshistorisch bedingte Festlegung der westalliierten Besatzungsmächte in der Nachkriegszeit, wonach Polizeien und Nachrichtendienste nicht in einer Behörde vereint werden dürfen, wobei diesen Staaten diese strikte Unterscheidung eigentlich fremd ist.⁷⁸⁶ Im weitgefassten Sinne untersagt das Trennungsgebot auch das Zusammenwirken von Polizei und Streitkräften im hoheitlichen Bereich.

Die Literatur zum so genannten Trennungsverbot zwischen den Sicherheitsstrukturen von Polizei und Nachrichtendiensten ist allerdings zum Teil von der jüngeren Entwicklung überholt. Grundsätzlich gehen alle Verfasser vom generellen Verbot der organisatorischen Zusammenlegung und einem Verbot der Ausübung der Befugnisse

⁷⁸⁴ Bt-Drs. 12/1607 vom 15.11.1991, S. 38.

⁷⁸⁵ Vgl. Küchenhoff, 2010, S. 154.

⁷⁸⁶ Vgl. Schmidt, 2017, S. 220.

des jeweiligen anderen Akteurs aus. Die Frage der Zulässigkeit des Austausches der Informationen, die durch die spezifischen Eingriffsbefugnisse der anderen Behörde erhoben werden, wird zunehmend differenzierter gesehen.⁷⁸⁷ Stimmen, wonach selbst dieses Prinzip durch das Rechtsstaatsprinzip und das System der Grundrechte der Trennung unterliegt, sind wohl überholt.⁷⁸⁸ NEHM äußert sich noch weitgehender: „In der rechtspolitischen Diskussion wird – freilich ohne Angabe der Rechtsquellen und ohne Bezug zur historischen Entwicklung – mitunter mit dem Schlagwort vom verfassungsrechtlichen Trennungsgebot der Eindruck vermittelt, das Grundgesetz fordere gleichwohl im organisatorischen wie im informellen Zusammenwirken eine totale Abschottung. Dies trifft jedoch nicht zu; das Trennungsgebot hat überhaupt kein Verfassungsrang.“⁷⁸⁹ Dieser Befund wird auch an anderer Stelle bestätigt: „Dem Trennungsgebot mangelt es (...) an verfassungsrechtlicher Qualität, denn eine Herleitung aus Art. 87 Abs. 1 S. 1 und 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, dem Rechtsstaats- oder dem Bundesstaatsprinzip sowie aus dem Schutz der Grundrechte gelingt nicht.“⁷⁹⁰

Im Grunde ist der Rahmen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bereits vorgegeben. Bereits im Urteil des Ersten Senats vom 14. Juli 1999 zur strategischen Telekommunikationsüberwachung des Bundesnachrichtendienstes stellte das Gericht folgenden Leitsatz (6) auf:

„ 6. Die Übermittlung personenbezogener Daten, die der Bundesnachrichtendienst für seine Zwecke aus der Telekommunikationsüberwachung erlangt hat, an andere Behörden ist mit Art. 10 GG vereinbar, setzt jedoch voraus, daß sie für deren Zwecke erforderlich sind, die Anforderungen an Zweckänderungen (BVerfGE 65, 1 [44ff., 62]) beachtet werden und die gesetzlichen Übermittlungsquellen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.“⁷⁹¹

MÖSTL weist zu Recht darauf hin, dass die Informationsweitergabe geradezu die Kehrseite zum Verbot für die Nachrichtendienst ist, aus den gewonnenen Erkenntnissen die Konsequenzen zu ziehen.⁷⁹² Ihre Tätigkeit würde sonst ins Leere laufen.⁷⁹³ Die Tatsache, dass sich Polizei und Nachrichtendienste oftmals dem gleichen Objekt, aber mit unterschiedlichen Blickwinkeln nähern, gebietet es geradezu, Informationen und Absprachen über operative Maßnahmen auszutauschen.⁷⁹⁴

⁷⁸⁷ Vgl. Nehm, in: NJW 2004, S. 3289, 3294; zweifelnd: vgl. Wolff/Scheffczyk, in: JA 2008, S. 81 (84).

⁷⁸⁸ Vgl. Denninger, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 77.

⁷⁸⁹ Nehm, in: NJW 2004, S. 3289, 3290.

⁷⁹⁰ Haynes, in: Die Polizei, 2014, S. 75.

⁷⁹¹ BVerfGE 100, 313 (314).

⁷⁹² Möstl, 2002, S. 414.

⁷⁹³ Möstl, 2002, S. 414.

⁷⁹⁴ Vgl. Kuhlmann, in: Korte 2015, S. 159.

Grundsätzlich ist bereits eine Veränderung eingetreten, die mit den plastischen Umschreibungen „Verpolizeilichung der Nachrichtendienste“⁷⁹⁵ und „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“⁷⁹⁶ zusammengefasst werden kann.⁷⁹⁷ Parallel hierzu verdrängt sich die Kooperation des Verfassungsschutzes mit anderen Sicherheitsbehörden mit der Folge, dass Verfassungsschutzbehörden im Rahmen von Arbeitsgruppen und Lagebesprechungen formal und informal Informationen aus dem polizeilichen Aufgabenbereich erhalten, so dass bereits Einbußen für die Kontrolle durch das Parlament und den Rechtsschutz des Bürgers befürchtet werden.⁷⁹⁸

Die aktuelle Sicherheitslage und die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus sowie die jüngsten terroristischen Anschläge in Europa und der Bundesrepublik Deutschland sowie die damit verbundenen unterschiedlichen parlamentarischen Befassungen und Aufarbeitungen beschleunigen die Tendenz der engeren Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Nachrichtendienst. Dies wird auch aus europäischer Perspektive deutlich. In dem Weißbuch zur Zukunft Europas kommt die Europäische Kommission in einem Szenario unter der Überschrift „Wer mehr will, tut mehr“ zu der Einschätzung: „In den Bereichen Sicherheit und Justiz gehen mehrere Länder einen Schritt weiter und beschließen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auszubauen, indem sie den Kampf gegen organisierte Kriminalität und terrorismusbezogene Aktivitäten all ihre Erkenntnisse teilen.“⁷⁹⁹ Einzelne Forderungen gehen bis zur Einrichtung eines europäischen Nachrichtendienstes⁸⁰⁰, wobei zutreffend darauf hingewiesen wird, dass ein nationales Trennungsgebot nicht nur bei der Entwicklung neuer Bekämpfungskonzepte hinderlich sein kann, sondern bei strikter Beibehaltung selbst zur Gefahr in der internationalen Zusammenarbeit werden kann.⁸⁰¹

12. Gemeinschaftsaufgaben

Ein bedeutsames, aber bisher noch nicht diskutiertes Element zu Überwindung föderaler Grenzen bei der Gefahrenabwehr könnte eine Umwidmung von bestimmten Maßnahmen der Gefahrenabwehr zur Gemeinschaftsaufgabe sein. Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91a ff. GG geregelt und erlauben das ausdrückliche Zusammenwirken von Bund und Ländern in bestimmten Bereichen. Art. 91a Abs. 1 GG enthält eine Legaldefinition der Gemeinschaftsaufgaben. Es handelt sich um solche Aufga-

⁷⁹⁵ Vgl. Möstl, 2002, S. 408.

⁷⁹⁶ Vgl. Möstl, 2002, S. 408.

⁷⁹⁷ Vgl. Möstl, 2002, S. 408.

⁷⁹⁸ Vgl. Lanfer/Lange, in: dies., 2016, S. 141 f.

⁷⁹⁹ Europäische Kommission, 2017, S. 20.

⁸⁰⁰ In: Internet-Abfrage am 31.3.2019 um 20:50 Uhr unter:
<http://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/1473218/Bruessel-schlaegt-EU-Geheimdienst-vor>.

⁸⁰¹ Vgl. Thamm, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 250.

ben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich machen. Eine Mitwirkung des Bundes entfällt, sowie eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erreicht ist oder die Nichterreichbarkeit der beabsichtigten Ziele festgestellt wird. Bei der Mitwirkung des Bundes handelt es sich um eine zwingende Verpflichtung, nicht nur um eine Kompetenzregelung.

Auch wenn vereinzelt die mangelnde Effektivität, hoher Verwaltungsaufwand, Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Länder, tendenzielle Ausschaltung der Parlamente, Kontrolldefizite, mangelnde Transparenz der Willensbildung und diffuse politische Verantwortung moniert werden,⁸⁰² zeigt sich die Exekutive unbeeindruckt. In einer Unterrichtung durch die Bundesregierung wird festgestellt: „Mit der Gemeinschaftsaufgabe verfügen Bund und Länder über ein bewährtes Instrument, um die Regionen bei der Bewältigung ihrer Strukturprobleme zu unterstützen.“⁸⁰³

13. Gemeinschaftseinrichtungen

Trotz der strikten Trennung von Aufgaben und Kompetenzen im Grundgesetz und den Länderverfassungen widerspräche es der Idee des kooperativen Föderalismus und den Erfordernissen einer effizienten staatlichen Steuerung, keine Maßnahmen zur synchronen Bewältigung von ebenenübergreifenden Sachfragen zu treffen. In Sicherheitsfragen kommt dies bereits in den Verfassungsregelungen zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Art 73 Nr. 9a, Art. 73 Nr. 10 GG zum Ausdruck. Als intensivster Ausdruck der Kooperation zwischen den Akteuren des Bundesstaates gelten Gemeinschaftseinrichtungen als gemeinschaftliche Bund/Ländereinrichtung.⁸⁰⁴

Gemeinschaftseinrichtungen sind schon ihrer Beziehung nach selbstverständliches Merkmal des kooperativer Föderalismus und Ausdruck der Staatlichkeit der beteiligten Parteien. Sie können bi-, pluri- und omnilateral sein. In der Verwaltungskooperation hat sich eine kaum noch zu überblickende Formenvielfalt entwickelt, die sich nach MARTINI auf die drei folgenden Grundtypen reduzieren lassen:

- Echte Gemeinschaftseinrichtungen,
- Mehrländereinrichtungen,
- institutionelle Beteiligungsverwaltung.⁸⁰⁵

Echte Gemeinschaftseinrichtungen stehen in gemeinsamer Trägerschaft aller, sind rechtsfähig und werden mit Staatsverträgen eingerichtet.⁸⁰⁶ **Mehrländereinrichtun-**

⁸⁰² Vgl. Klatt, in: Verwaltungsarchiv, 1987, S. 186 (201).

⁸⁰³ Bt-Drs. 16/1790 vom 7.6.2006, S. 9.

⁸⁰⁴ Vgl. Herma, 2006, S. 149.

⁸⁰⁵ Vgl. Martini, 2015, S. 15 f.

⁸⁰⁶ Vgl. Martini, 2015, S. 16.

gen, sind in der Praxis eher selten und handeln in Personalunion für mehrere Länder.⁸⁰⁷ Die **institutionelle Beteiligungsverwaltung** ist – gerade im Sicherheitsbereich – die häufigste Form der vernetzten Verwaltungskooperation. Von den genannten Formen unterscheidet sie sich durch die Tatsache, dass sie zwar für mehrere Länder bestimmte Aufgaben gemeinsam erfüllt, aber nur einem „Sitzland“ zugerechnet wird, dessen Recht zur Anwendung kommt.⁸⁰⁸ Gemeinsame Finanzierung und gemeinsame Finanzkontrolle müssen das in Art. 104a Abs. 1 GG geregelte Prinzip der gesonderten Aufgabenübertragung berücksichtigen. Die Finanzierung erfolgt in der Regel nach dem Königsteiner Schlüssel. Verfassungsrechtliche Grenzüberschreitungen sind dann gegeben, wenn die sich aus Art. 30 GG ergebende Verantwortungszurechnung aufgehoben wird, eine klare Kompetenzzuordnung nicht mehr zu erkennen ist und das Rechtsstaatsprinzip mit seiner Bindung an Recht und Gesetz berührt wird.

Im Sicherheitsbereich gelten als prototypisch die aus der Polizei-Führungsakademie hervorgegangene Deutsche Hochschule der Polizei mit dem aus Vertretern von Bund und Ländern zusammengesetzten Kuratorium (§ 34 DHPolG⁸⁰⁹).⁸¹⁰ Zur Deutschen Hochschule der Polizei siehe Teil D, Abschnitt III, Nummer 4.

II. Mechanismen und Konstrukte zur Umsetzung von Vernetzung

1. Allgemeines

In ihrer Funktion als einzige disponible Sicherheitsbehörde auf Bundesebene nimmt die Bundespolizei nicht nur Aufgaben im originären Bereich wahr, sondern ist an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern, zu anderen Bundesbehörden und im Verhältnis zum und im Ausland mit einer Fülle von Verwendungen und Zusatzaufgaben betraut. Sie ist daher in Sonderheit auf Vernetzung angewiesen und muss sich in besonderer Weise der Koordinations- und Kooperationsmechanismen bedienen, die Verfassung, Gesetze, die Verwaltungsorganisationslehre und die Polizeiwissenschaft bereitstellen. Nachfolgend sollen die für die Funktion als Bundespolizei wesentlichen Vernetzungsmechanismen ausgeführt werden.

2. Amtshilfe/Vollzugshilfe

Die Regelung der Amts- und Vollzugshilfe ist essenziell für den föderalen Staat in seiner Gestalt als einheitlicher Wirkungsverbund. Sie ist ausdrücklich im Grundgesetz genannt (Art. 35 Abs. 1 GG) und ist Ausdruck des staatstheoretischen Grundsatzes der Einheit der Staatsgewalt⁸¹¹ und des Bundestaatsprinzips⁸¹² und steht in engem

⁸⁰⁷ Vgl. Martini, 2015, S. 16.

⁸⁰⁸ Vgl. Martini, 2015, S. 17.

⁸⁰⁹ Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPolG) vom 15.2.2005, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2005, Nr. 7 vom 9.3.2005, S. 87 f.

⁸¹⁰ Vgl. Martini, 2015, S. 17.

⁸¹¹ BVerwGE 38, 336 (340).

⁸¹² Vgl. BVerfGE 31, 43 (46).

Zusammenhang mit den Grundsätzen der Bundestreue und des kooperativen Föderalismus.⁸¹³ Eine Unterform ist die Vollstreckungshilfe, die im Polizeirecht als Vollzugshilfe in unterschiedlicher Form besondere Ausformung erfahren hat.

Die Amts- und Vollzugshilfe umfasst die Hilfeleistung zwischen Behörden unter Überwindung bestehender Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen unter folgenden Voraussetzungen: Keine Weisungsabhängigkeit, keine Delegation, kein Mandat und keine Organleihe, keine dauerhafte Zusammenarbeit.⁸¹⁴ Sie ist im verwaltungsrechtlichen Sinne ergänzende Hilfe, die gleich- oder nebengeordnete Behörden im Einzelfall einander auf Ersuchen gewähren, sofern die Hilfeleistung nicht in Handlungen besteht, mit denen die ersuchte Behörde eigene Aufgaben erfüllt.⁸¹⁵ Eine dauerhafte Unterstützung wird dadurch nicht ermöglicht. Entscheidend ist, dass sich die Rechtmäßigkeit der Handlungen der unterstützenden Behörde nach dem für sie geltenden Recht richtet (§ 7 Abs. 2 VwVfG) und weder der ersuchenden noch der ersuchten Behörde zusätzliche Befugnisse zuwachsen.

3. Die Unterstützungsfälle des Grundgesetzes

Der Gesetzgeber hat mit dem 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968⁸¹⁶ mit Art. 35 Abs. 2 und 3 und Art. 91 Abs. 1 GG Vorsorgebestimmungen verabschiedet, die die Exekutiven der Länder in sicherheitsgefährdenden Notfällen zu gegenseitigen Hilfeleistungen und die Bundespolizei zu Hilfeleistungen gegenüber den Ländern verpflichten. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Bundesgrenzschutz als Vorläufer der Bundespolizei, da er die einzige nennenswerte Reserve des Bundes in Ausnahmefällen ist.

Die Bestimmung unterstreicht den gemeinsamen Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr. Dieser soll nicht darunter leiden, dass die Sicherheitsbehörden zur Bewältigung außergewöhnlicher Sicherheitslagen nicht in der Lage sind. An den Zuständigkeitsbegrenzungen des Grundgesetzes wird hierdurch nichts geändert. Die Regelung ist Ausfluss aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue, der als ungeschriebenes Verfassungsrecht die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme im Bundesstaat normiert.⁸¹⁷ Die Verwendungsmöglichkeiten sind weder eine besondere Ausformung der Amtshilfe noch der Organleihe. Vielmehr handelt es sich um eine Kooperationsform *sui generis*, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergibt.⁸¹⁸

⁸¹³ Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 2014, S. 1129.

⁸¹⁴ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2016, Art. 35, Rn. 4.

⁸¹⁵ Wolff/Bachoff/Stober, 2004, § 84, Rn. 88.

⁸¹⁶ BGBl. 1968, I, S. 709.

⁸¹⁷ BVerfGE 8, 122 (138); 81, 310 (337 f.); 12, 205 (254).

⁸¹⁸ So auch Eihorn, 1998, S. 79.

4. Organleihe

Die später noch zu erörternden Verwendungsfälle der Bundespolizei zu Unterstützung anderer Bedarfsträger werden in der Regel mit Organleihe begründet.

Sie stellt im Bund-/Länderverhältnis einen Sonderfall⁸¹⁹ dar. Von der Amtshilfe unterscheidet sie sich dadurch, dass das gesamte Organ in seiner Gesamtheit „verliehen“ und in die Organisation des Entleihers eingegliedert wird.⁸²⁰ Bemerkenswert ist, dass die Organleihe – im Gegensatz zur Amtshilfe – in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt ist.

Der Begriff der Organleihe ist diffus und hat keine festen Umriss. Es handelt sich letztendlich um einen rechtlich wenig gehaltvollen Unterstützungsmechanismus, der in der Literatur umstritten ist.⁸²¹ SCHMITZ definiert die Organleihe dahingehend, das „(...) ein Verwaltungsträger hierbei einen anderen allein durch Zurverfügungstellung von **personellen und (oder) sachlichen Mitteln** [unterstützt, d. Verf.], weil dieser aus Kosten- oder sonstigen (Zweckmäßigkeit) Gesichtspunkten entsprechende Einrichtungen nicht schaffen will.“⁸²² Ein entscheidendes Differenzierungsmerkmal zur Amtshilfe besteht darin, dass „(...) die Organleihe nicht auf eine Aushilfe im Einzelfall beschränkt ist, sondern die Übernahme eines ganzen Aufgabenbereichs aufgrund einer allgemeinen Regelung [und auf Dauer, d. Verf.] umfasst.“⁸²³ Die Gründe liegen in der Effektivität und Ökonomie der Verwaltung, da der Anfordernde sich eigene Einrichtungen erspart und sich die besondere Sachkenntnis oder Ortsnähe des angeforderten Verwaltungsträgers zunutze machen kann.⁸²⁴ Das entliehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von dem geliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden.⁸²⁵

Ein wesentlicher Kritikpunkt in der Literatur ist die Befürchtung, dass bei der Organleihe „(...) regelmäßig die Gefahr [besteht, d. Verf.], dass die Zuständigkeiten von Bund und Ländern verwischt werden. Dieses Institut darf deshalb nicht dazu führen, dass die Zuständigkeitsverteilung der Art. 83 ff unterlaufen wird.“⁸²⁶ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass zugewiesene Aufgaben grundsätzlich

⁸¹⁹ BVerfGE 32, 145 (154).

⁸²⁰ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 62 f.

⁸²¹ Hennecke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, 2014, Vorbemerkung von Art. 83, Rn. 29.

⁸²² Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 2014, § 4, Rn. 39.

⁸²³ Hennecke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke, 2014, Vorbemerkung von Art. 83, Rn. 29. Vgl. auch: Walus, 2012, S. 117. Vgl. Maurer, 2011, S. 552.

⁸²⁴ Vgl. Maurer, 2011, S. 552.

⁸²⁵ Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 2014, § 4, Rn. 39. Vgl. Ibler, in: Maunz/Dürig, 2018, Art. 87, Rn. 197.

⁸²⁶ Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, 2012, Art. 83, Rn. 16.

durch eigene Verwaltungseinrichtungen und mit eigenen sachlichen Mittel wahrzunehmen sind („Grundsatz der ‚eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung‘“⁸²⁷), erlaubt es an gleicher Stelle Ausnahmen bei eng umrissenen Aufgabenfeldern und beim Vorliegen eines „besonderen sachlichen Grundes“⁸²⁸.

5. Mandat

Einige Maßnahmen der Bundespolizei, insbesondere beim Zusammenwirken mit der Zollverwaltung, werden als Mandat interpretiert. Das Mandat und die nachfolgende Delegation sind Ausnahmen vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Das Mandat ist ein Rechtsakt, mit dem der Inhaber einer Zuständigkeit abstrakt oder in Einzelfällen einen anderen Verwaltungsträger beauftragt, „(...) die Kompetenzen des Mandanten in dessen Namen auszuüben“⁸²⁹.⁸³⁰ Es ist ein Unterfall der Zuständigkeitsverlagerung und erweist sich im modernen Staat als geeignete Rechtsinstrumente für Gestaltungsmöglichkeiten bei neu zufallenden Aufgaben und als Beitrag zu „Dezentralisierung“⁸³¹ oder „Dekonzentration der Verwaltung“.⁸³² Gegenüber der Organleihe bedarf es wegen der deutlich höheren Legitimationsverschiebung einer besonderen Rechtfertigung.

Das Mandat ähnelt in gewisser Weise der Amtshilfe, unterscheidet sich aber grundsätzlich weil „(...) eine **Kompetenz** von ihrem regulären Inhaber (dem Mandanten) für einen oder mehrere Einzelfälle oder generell auf ein anderes öffentlich-rechtliches Subjekt (den Mandatar) in der Weise **übertragen** wird, dass der Mandatar die Kompetenz im **Außenverhältnis** im Namen des Mandanten, also **in fremden Namen** ausübt.

6. Delegation

Ähnlich wie das Mandat ist „die Delegation (...) ein wichtiges Instrument zur Dekonzentration und Dezentralisierung in Staat und Verwaltung“⁸³³ und leistet einen Beitrag zur effektiven sowie sach- und bürgernahen Verwaltung. Die Grenzen der Delegation ergeben sich aus dem Verbot der Mischverwaltung (siehe Teil D, Abschnitt I, Nummer 9).

Bei der Delegation (Einzelbeispiel in der Verfassung Art. 60 Abs. 3 GG) handelt es sich somit um einen „(...) Rechtsakt, durch den ein Hoheitsträger oder ein -organ seine ihm durch das Recht eingeräumte Befugnis zum Erlaß von Hoheitsakten auf ein anderes Subjekt überträgt.“⁸³⁴

⁸²⁷ Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, 2012, Art. 83, Rn. 16.

⁸²⁸ BVerfGE 63, 1 (41 f.).

⁸²⁹ Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 148.

⁸³⁰ Vgl. Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 148.

⁸³¹ Vgl. Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 118.

⁸³² Vgl. Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 118.

⁸³³ Wolff/Bachoff/Stober, 2004, § 84, Rn. 68.

⁸³⁴ Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 120. Vgl. auch Br-Drs. 54/1/19 vom 4.3.19, S. 19.

Wie für das Mandat gilt, dass für die Delegation die Voraussetzung einer Ermächtigung, „(...) die mindestens den Rang jener Rechtsquelle hat, auf der die Begründung der Kompetenz beruht und auf die delegiert werden soll“⁸³⁵. Im Gegensatz zum Mandat wird nicht nur die Aufgabendurchführung, sondern auch die Durchführungsverantwortlichkeit übertragen.

7. Verwaltungsabkommen

In der Praxis der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei nehmen Verwaltungsabkommen mit anderen Sicherheitseinrichtungen einen immer höheren Stellenwert ein. Als Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften bilden sie heute ein wesentliches Element ihres Aufgabenportfolio (siehe Teil D, Abschnitt V). Die Begrifflichkeit ist uneinheitlich; so finden sich in der Literatur verschiedene Termini, u. a. Abkommen, Übereinkommen, Übereinkunft, Vereinbarung. SCHLADEBACH definiert den Begriff umfassend dahingehend, dass „ein Verwaltungsabkommen (...) eine Vereinbarung öffentlich-rechtlichen Inhalts [ist, d. Verf.] die ein Land mit einem anderen Land, mit anderen Ländern, mit dem Bund oder mit einem auswärtigen Staat auf der Ebene der Gleichordnung trifft und die sich ausschließlich auf den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung beschränkt. Sind Verwaltungsabkommen damit der Exekutive als Kooperationsinstrument vorbehalten, kann bei der Kompetenz zu ihrem Abschluss zwischen Regierungsabkommen und Ressortabkommen differenziert werden. Während der Abschluss im ersten Fall einen Beschluss der Landesregierung [oder Bundesregierung, d. Verf.] erfordert, wird im zweiten Fall das Abkommen vom zuständigen Fachminister aufgrund seiner Ressortkompetenz geschlossen.“⁸³⁶ Verwaltungsvereinbarung sind somit vertragliche Regelungen zwischen Rechtsträgern der öffentlichen Verwaltung; da sie Angelegenheiten der Exekutive regeln, sind sie nicht parlamentarisch legitimiert.

Internationale Verwaltungsvereinbarungen werden als internationale Staatsverträge bezeichnet. Internationale Verträge haben bei der vernetzten Sicherheit als normierten Vernetzungsmechanismus einen hohen Stellenwert, da sie zum Beispiel die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit regeln und definieren, welche Maßnahmen zulässig sind (siehe Teil D, Abschnitt IX).

Eine mustergültige und moderne grenzüberschreitende Vereinbarung ist der Vertrag zwischen der Bunderepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten⁸³⁷ (Deutsch-österreichischer Polizei- und Justizkooperationsvertrag). Die Bundesrepublik Deutschland hat mit allen anderen Anrainerstaaen ähnliche Verträge abgeschlossen.

⁸³⁵ Schenke, in: Verwaltungsarchiv, 1977, S. 123.

⁸³⁶ Schladebach, in: Verwaltungsarchiv, 2007, S. 243.

⁸³⁷ BGBl. 2005, II, S. 859.

8. Öffentlich-rechtliche Verträge

Zusätzlich zu den Verwaltungsabkommen kennt das Verwaltungsverfahren das Rechtsinstitut der öffentlich-rechtlichen Verträge. Auch öffentlich-rechtliche Verträge können eine Methode in dem Werkzeugkasten der Vernetzungsmechanismen sein, da sie eine besondere Form der Kooperation und Koordination regeln und mindestens zwei Partner partizipieren. Mit der Einführung der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages durch § 54 VwVfG ff. ist das Rechtsinstitut gleichberechtigt neben oder anstelle des Verwaltungsaktes getreten.⁸³⁸ Seine Vorteile bestehen in der inhaltlichen Gestaltungsfreiheit einer modernen und flexiblen Verwaltung⁸³⁹ und Entlastung des Gesetzgebers.⁸⁴⁰

Am Anfang der rechtswissenschaftlichen Diskussion um den öffentlich rechtlichen Vertrag stand zwar noch die eindeutig verneinende Stellungnahme Otto MAYERS: „Der Staat paktiert nicht.“⁸⁴¹ Zwischenzeitlich bedienen sich die Behörden zur Durchführung öffentlich-rechtlicher Aufgaben jedoch zunehmend vertraglicher Formen, die dem bürgerlichen Recht entlehnt sind. Bereits das Bunde-verfassungsgericht erkannte im Jahre 1958 darauf, dass „(...) aus der Tatsache, daß in den letzten Jahrzehnten die Organisation und das Verfahren der Verwaltungsbehörden in zunehmendem Umfang durch Gesetze oder Rechtsversordnungen geregelt worden sind, (...) sich nicht ableiten [lässt, d. Verf.] daß eine solche Regelung verfassungsrechtlich ausnahmslos geboten sei.“⁸⁴² Die Anerkennung des Verwaltungshandelns in Form von Verwaltungsverträgen „(...) trägt die grundsätzliche Anerkennung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen auch der im modernen Rechtsstaat gegenüber obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen völlig geänderten rechtlichen Stellung des früher lediglich als Verwaltungsobjekt betrachteten Bürgers Rechnung.“⁸⁴³

9. Hilfspolizeibeamte

Sowohl in einigen Polizeigesetzen als auch im Bundespolizeigesetz ist das Rechtsinstitut der Hilfspolizeibeamte normiert, dass der so genannten Beleihung ähnelt und ebenfalls ein Mechanismus der Vernetzung sein kann. „Hilfspolizeibeamte sind Per-

⁸³⁸ Bt-Drs. 7/910, S. 77 f.

⁸³⁹ Vgl. Henke, in: DÖV 1985, S. 41 (53).

⁸⁴⁰ Vgl. Schmitz, in: NVwZ, 2000. S. 1238 (1241).

⁸⁴¹ Vgl. Bt-Drs. 7/910, S. 76.

⁸⁴² BVerfGE 8, 155 (167).

⁸⁴³ BVerwGE 39, 213 (216).

sonen, denen hilfsweise die Wahrnehmung polizeilicher (also keine Verwaltungsaufgaben) Aufgaben übertragen wurde.“⁸⁴⁴ Der Personenkreis dient der Personalrekrutierung in Ausnahmesituationen, in denen der Einsatz ausgebildeter Polizeivollzugsbeamter nicht angezeigt ist.⁸⁴⁵ Prototypisch ist die Regelung in § 63 BPolG.

Die Rechtsnatur der Regelung ist nur vordergründig umstritten. KLÜVER bemüht zwar Überlegungen dahingehend, ob es sich hierbei um Beliehene oder Verwaltungshelfer handelt, lässt letztendlich aber die Frage offen und deutet eine Rechtsfigur *sui generis* an. Dies ist allerdings zutreffend.⁸⁴⁶

Obwohl es sich hierbei um ein pragmatisches und kostengünstiges Modell zur Substituierung des Einsatzes voll ausgebildeter Polizeivollzugsbeamte handelt, ist NITZ Recht zu geben, dass die Rechtsfigur nur geringe praktische Relevanz entwickelte oder nach Einführung sogar wieder aufgegeben wurde.⁸⁴⁷ Anderer Ansicht ist RACHOR, der in Hinblick auf den vermehrten Einsatz in den Kommunen eher einen Rückzug der Vollzugspolizei und damit das Ende der Entpolizeilichung kommunaler Polizeien vermutet.⁸⁴⁸

10. Polizeihelfer/Verwaltungshelfer

Polizei- und Verwaltungshelfer werden als verlängerter Arm oder Werkzeug der Verwaltung bezeichnet. Sie sind „(...) natürliche oder juristische Privatpersonen (...), die für einen Hoheitsträger **unselbstständig und nach dessen Weisung** technische und untergeordnete Handlungsbeiträge ohne eigene Entscheidungsbefugnis [erbringen, d. Verf.]“⁸⁴⁹, ohne dienstrechtlich in eine Verwaltungsorganisation eingebunden zu sein. Die Rechtsfigur ist auch ohne rechtliche Normierung zulässig und von ihr wird in zunehmendem Umfang Gebrauch gemacht.⁸⁵⁰

Die Tätigkeit des Personenkreises ist auf untergeordnete Verrichtungen beschränkt und damit nur vorbereitender Natur und ohne eigene Entscheidungsbefugnis.⁸⁵¹ Ein Polizei- oder Verwaltungshelfer ist nur ausführendes Organ bzw. unselbstständiges Verwaltungsobjekt.⁸⁵² Die zunächst unselbstständige Verwaltungshilfe als Verwaltungs- oder Vollzugshelfer „(...) beruht auf der sogenannten **Werkzeugtheorie**, wonach der Private dann Verwaltungshelfer sein soll, wenn er als verlängerter Arm der Verwaltung agiert, also lediglich wie ein Werkzeug von der Verwaltung unter deren

⁸⁴⁴ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 63, Rn. 3.

⁸⁴⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 63, Rn. 15.

⁸⁴⁶ Vgl. Klüver, 2006, S. 65 f.

⁸⁴⁷ Vgl. Nitz, 2000, S. 63.

⁸⁴⁸ Vgl. Rachor, in: Lisken/Denninger, 2012 S. 153.

⁸⁴⁹ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer 2016, § 1, Rn. 64.

⁸⁵⁰ Vgl. Nitz, 2000, S. 72.

⁸⁵¹ Vgl. BGH Urteil vom 21.1.1993 – III ZR 189/91 (Hamm) = NJW 1993, S. 1258.

⁸⁵² Vgl. Küchenhoff, 2010, S. 32.

Aufsicht eingesetzt wird.“⁸⁵³ Sofern eine Verwaltungstätigkeit Außenwirkung entfaltet, muss der Verwaltungsträger diese selbst treffen.⁸⁵⁴

Allerdings wird in der jüngeren Rechtsentwicklung zunehmend zwischen dem un-selbstständigen und selbstständigen Verwaltungshelfer unterschieden, je nachdem, ob Verwaltungshandeln lediglich vorbereitet oder auch mit einer gewissen Autonomie selbstständig durchgeführt wird. Eine modifizierte Werkzeugtheorie fragt, ob Vorbereitungs- bzw. Durchführungsmaßnahmen von der Leitungsbefugnis des Staates getrennt werden und im Rahmen privatrechtlicher Befugnisse verbleiben.⁸⁵⁵

11. Beleihung

Die Beleihung ist ein alt hergebrachtes Rechtsinstitut, welches sich im Laufe der Jahrzehnte aber immer weiter ausdehnte.⁸⁵⁶ Sie ist eine klassische Form der Beauftragung von privaten Akteuren mit staatlichen Aufgaben und für die Verwaltung eine organisatorische Alternative, die sich trotz Kritik zu einem Element moderner Verwaltungstätigkeit entwickelte und bezweckt, die Verwaltung zu dezentralisieren, Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und die Aufgabenwahrnehmung zu rationalisieren.⁸⁵⁷ Ein klassisches Beispiel ist die Übertragung von Aufgaben bei der Wahrnehmung der Fluggastkontrolle für die Bundespolizei gem. § 4 BPolG.

Eine Beleihung kommt in den Fällen zum Tragen, in denen die einfache Verwaltungshilfe nicht mehr ausreicht, weil Eingriffsbefugnisse übertragen werden und/oder sich die Leitungsbefugnisse des Staates und die Durchführungsaktionen der Hilfsperson nicht organisatorisch trennen lassen. Beleihungen dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.⁸⁵⁸ Im Gegensatz zum Verwaltungshelfer sind Beliehene selbstständig und im eigenen Namen tätig, bilden selbst, obwohl Privatrechtssubjekte⁸⁵⁹, eine Behörde und handeln im übertragenen Bereich hoheitlich. Als Teil der Exekutive unterliegt der Beliehene der Fachaufsicht und Direktionsbefugnis des öffentlichen Verwaltungsträger, für den er tätig wird.⁸⁶⁰

Im Hinblick auf die Kostenersparnis ist zu erwarten, dass Beleihungsmöglichkeiten ausgedehnt werden wobei grundsätzlich gilt: „Je intensiver aufgrund (...) [der übertragenen Befugnisse, d. Verf.] in die Rechte und Güter von Bürgerinnen und Bürgern eingegriffen werden kann, desto weniger kommt ein Einsatz von Privaten in Betracht.“⁸⁶¹

⁸⁵³ Wolff/Bachoff/Stober, 2004, § 90a, Rn. 1.

⁸⁵⁴ Vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer 2016, § 1, Rn. 64.

⁸⁵⁵ Vgl. Burgi, in: Stober, 2000, S. 71; Brüning, in: NVWBl. 1997, S. 286.

⁸⁵⁶ Vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, 2016, § 1, Rn. 58.

⁸⁵⁷ Vgl. Peine, in: DÖV, 1997, S. 353 (361).

⁸⁵⁸ Vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke, 2014, § 2, Rn. 103.

⁸⁵⁹ Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 1, Rn. 246.

⁸⁶⁰ Vgl. Stober, in: DÖV 2000, S. 261 (269).

⁸⁶¹ Gramm, in: Verwaltungsarchiv 1999, S. 329 (359).

12. Privatisierung von Aufgaben

Zur Privatisierung von Aufgaben siehe Teil B, Abschnitt II, Nummer 4, Teil D, Abschnitt V und Teil E, Abschnitt II, Nummer 5, Buchstabe e).

III. Vernetzungsgremien auf der Bundesprimärebene unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern für Bau und Heimat/der Bundespolizei

Zur Analyse der Vernetzungsmechanismen auf Bundesebene müssen zunächst die Vernetzungsgremien auf der Bundesprimärebene unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern bzw. der Bundespolizei erfasst werden.

1. Bundessicherheitsrat/Sicherheitskabinett

a) Bundessicherheitsrat

Der Bundessicherheitsrat wurde als ständiges Kontroll- und Koordinationsgremium der deutschen Sicherheitspolitik eingerichtet und ist einer von mehreren Kabinettsausschüssen. Als geheim tagendes Gremium in der exekutiven Eigenverantwortung der Regierung hat er keine Anbindung an die Legislative und ist der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzogen. Neben dem Bundeskanzler gehören ihm Vertreter der klassischen Ressorts, fallweise der Regierungssprecher und der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie im Einzelfall beigezogene sonstige Personen an.⁸⁶² Das Gremium versteht sich als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik, das neben der Erörterung relevanter Sicherheitsfragen der Kontrolle von Rüstungsexporten dient. Nach Art. 26 Abs. 2 GG dürfen zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden. Für die im Grunde restriktive Rüstungsexportpolitik gelten die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ sowie der in Anwendung von Titel V des EU-Vertrages erlassene Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008.⁸⁶³

Im Rahmen der redaktionellen Arbeiten am aktuellen Weißbuch wurde eine Aufwertung des Bundessicherheitsrates zu einem Nationalen Sicherheitsrat mit einem interdisziplinären Mitarbeiterstab diskutiert, der sich in einer entsprechenden Ausschussstruktur im Parlament spiegeln sollte. Auch der vormalige Präsident der Bundesakademie für Sicherheit, Rudolf-Georg ADAM, sprach sich für eine Aufwertung zu einem Organ der strategisch-sicherheitspolitischen Willensbildung der Bundesregierung aus.⁸⁶⁴ Die Initiativen scheiterten an Ressortvorbehalten. Noch weiter gingen die

⁸⁶² Vgl. Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e. V. In: Internet-Abfrage vom 1.4.2019 um 22:03 Uhr unter: <https://www.bdsv.eu/themen/exportkontrolle.html#undefined>.

⁸⁶³ Amtsblatt der EU, L 355/99 vom 13.12.2008.

⁸⁶⁴ Adam, in: Sicherheit + Stabilität, 2006, S. 46.

Vorstellungen des vormaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Eckhart WERTHEBACH, der die Einrichtung eines Sicherheitsbeauftragten der Bundesregierung oder eines Generaldirektors für öffentliche Sicherheit vorschlug.⁸⁶⁵

b) Sicherheitskabinett

Demgegenüber ist das Sicherheitskabinett ein informelles Gremium der deutschen Regierungspolitik, dem neben dem Bundeskanzler der Vizekanzler, der Bundesaußenminister, der Bundesverteidigungsminister, der Bundesinnenminister, der Chef des Bundeskanzleramtes und fallweise hochrangige Vertreter der relevanten Sicherheitseinrichtungen angehören. Das Gremium tagt, sofern nicht die Sicherheitslage den unmittelbaren Zusammentritt erfordert, eher informell.

2. Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes

Das in den Medien häufig genannte Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes (im Jahre 2016 tagte es über 50 Mal bei krisenhaften Vorkommnissen) ist eine Einrichtung zur Vorsorge für Krisen im Ausland. Es ist mit einem Dauerdienst im Auswärtigen Amt eingerichtet, ruft im Krisenfall den Krisenstab ein und koordiniert die Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern und den im Inland betroffenen Ressorts. Die Führung obliegt dem Krisenbeauftragten, in herausragenden Fällen einem Staatssekretär oder dem Außenminister. Im Krisenstab sind neben dem Auswärtigen Amt und dem Bundeskanzleramt das Bundesinnenministerium, das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und die wichtigsten Sicherheitsbehörden des Bundes, darunter auch die Bundespolizei, vertreten.

Nachteilig wirkt sich aus, dass es in der Bundesrepublik keine für diesen Zweck auf Dauer eingerichtete Kollegialorgane mit verbindlich Vorgaben und Regeln gibt, so dass der Krisenstab auch nicht mit einem Führungsstab herkömmliche Provenienz vergleichbar ist.⁸⁶⁶

Ergänzend zum Krisenreaktionszentrum des AA wurde als Konsequenz aus dem Nationalen Plan zum Schutz der Informationsstrukturen und wegen der weitreichenden Folgen einer schwerwiegenden Störung der Informationsinfrastrukturen das IT-Krisenreaktionszentrum im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eingerichtet. In Abhängigkeit von der Ausdehnung eines IT-Sicherheitsvorfalls arbeitet das Zentrum mit lokalen bzw. brancheninternen Krisenmanagementorganisationen oder aber mit den jeweils zuständigen Ressorts zusammen.

⁸⁶⁵ Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 355 f.

⁸⁶⁶ Vgl. Lensch, in: Möllers, 2010, S. 1140.

3. Konferenz der Innenminister und -senatoren

Zum „System des kooperativen Föderalismus“⁸⁶⁷ finden sich bei den Staatsorganisationsprinzipien eine Fülle von Strukturen, durch die die im Grundgesetz angelegte strikte Trennung der Zuständigkeiten und Kompetenzen überwunden oder ausgeglichen werden können. Fachkonferenzen entstanden unmittelbar nach Kriegsende infolge des Fehlens einer Zentralgewalt. Im Laufe der Zeit wurde aus der reinen Selbstkoordinierung der Länder eine sich ständig verfestigende Bund-Länderkooperation. Sie beruhen nicht auf vertraglichen Vereinbarungen und bedürfen dieser auch nicht, da sie reine Beratungsorgane ohne verbindliche Entscheidungsgewalt sind.⁸⁶⁸ Kooperative Fachkonferenzen bilden neben den echten und unechten Gemeinschaftsaufgaben die organisatorische Grundstruktur der horizontalen Beziehung im Rahmen der Selbstkoordinierung der Bund/Länderbeziehung im kooperativen Föderalismus.⁸⁶⁹ Sie sind Ausdruck der Vertragskooperation.

Im „System des kooperativen Föderalismus“⁸⁷⁰ als Methode der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern oder zwischen den Ländern haben so genannte Fachministerkonferenzen einen hohen Stellenwert. Hierbei handelt es sich um die Kooperation der Fachminister und ihrer Ministerialverwaltungen und somit um genuine Einrichtungen der Exekutive. Zurzeit existieren 18 Fachkonferenzen. Die bedeutsamsten Beispiele sind die Innenministerkonferenz (IMK) und die Kultusministerkonferenz (KMK),⁸⁷¹ da bei ihnen der intraföderale Abstimmungsbedarf am höchsten ist. Ungeachtet ihrer Bedeutsamkeit für die politische Gestaltungsordnung können sie nicht als „dritte Ebene im deutschen Bundesstaat“ bezeichnet werden⁸⁷², weil ihre Beschlüsse wiederum keine rechtliche, sondern allenfalls politische Bindungen entfalten.

Die IMK vereint unterschiedliche Akteure, u. a. die politisch legitimierte Innenminister, leitende Ministerialbeamte der Innenressorts, leitende Polizeibeamte und polizeiliche Experten.⁸⁷³ Der BMI gilt als Gast; allerdings ist in der bedeutsamen AG-Kripo der BKA-Präsident Vorsitzender, das BKA stellt die Geschäftsstelle.⁸⁷⁴

Die IMK hat einen beträchtlichen bürokratischen Unterbau von ständigen Arbeitskreisen, Kommissionen und Arbeitsgruppen. Die Fachministerkonferenzen bezeichnet MARTINI als „Clearingstelle des deutschen Kooperationsföderalismus“, die einen „ebenso unkomplizierten wie zielführenden Weg informeller Abstimmung sowie

⁸⁶⁷ Vgl. Martini, 2015, S. 6 f.

⁸⁶⁸ Vgl. Klatt, in: Verwaltungsarchiv, 1987, S. 196.

⁸⁶⁹ Vgl. Klatt, in: Verwaltungsarchiv, 1987, S. 187.

⁸⁷⁰ Vgl. Martini, 2015, S. 6 f.

⁸⁷¹ Vgl. Hegele/Behnke, in: Politische Vierteljahresschrift, 2013, S. 21 f.

⁸⁷² Vgl. Hegele/Behnke, in: Politische Vierteljahresschrift, 2013, S. 23 f.

⁸⁷³ Vgl. Walter, 2018.

⁸⁷⁴ Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 137.

des Erfahrungs- und Gedankenaustausches [ebnete, d. Verf.] und damit das Gesicht des bundesstaatlichen Verfassungswirklichkeit nachhaltig [prägte, d. Verf.].⁸⁷⁵ Gleichzeitig charakterisiert er sie als „Impulsgeber des kooperativen Föderalismus“, um gleichwohl feststellen zu müssen, dass die IMK im „System des kooperativen Föderalismus eine terra incognita auf der Landkarte der Rechtswissenschaft“ ist.⁸⁷⁶

Zusammenfassend hat die IMK folgende Funktionsbereiche: Informations- und Erfahrungsaustausch, Vereinbarung von Kooperationsmaßnahmen sowie Funktion als Vorstufe zur Entscheidungsfindung im politischen Raum. Besonderes Kennzeichen der IMK ist die Dichotomie zwischen den SPD-geführten A-Ländern und den unionsgeführten B-Ländern, die sich in unterschiedlichen Phasen der in der Regel zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen neben dem Erfahrungs- und Informationsaustausch um Abstimmung und Koordinierung in allen sicherheitspolitischen Fragen bemühen. Als „Grauzone“ identifiziert KLATT, dass die IMK ein Gremium ist, „in der parlamentarisch nicht kontrollierbare Themenbereiche ebenen- und kompetenzübergreifend behandelt werden“ und dadurch der Vorteil entsteht, dass Bund und Länder bei allen sicherheitspolitischen Fragen beteiligt sind.⁸⁷⁷

Jedes Land hat eine Stimme, es gilt das Einstimmigkeitsprinzip mit der Möglichkeit, Erklärungen zu Protokoll zu geben. Der Bundesinnenminister als Teilnehmer ist nicht stimmberechtigt, dürfte aber zwischenzeitlich der wichtigste Akteur sein. Die IMK verfügt über sechs Arbeitskreise und unterhält eine beim Bundesrat eingerichtete Geschäftsstelle. Der Vorsitz wechselt jährlich.

Wohl als Folge der Tatsache, dass die IMK keine Entscheidungsinstanz ist und keine rechtlich verbindlichen Vereinbarungen trifft und damit nicht in die Regeln rechtlicher Institutionalisierung eingebunden ist, fehlt jegliche rechtliche Ausformung. Ihre Beschlüsse dokumentieren zwar einen „koordinierten Gesamtwillen“, haben aber regelmäßig keine rechtliche Bindungswirkung und damit auch keine ggf. sanktionierbare Rechtsfolge. Die Beschlüsse sind vielmehr auf Umsetzung in der Verwaltungspraxis und gesetzgeberische Initiativen ausgerichtet.⁸⁷⁸ Die verbreitete Meinung, dass Beschlüsse im Auftrag umgesetzt werden, entspricht nicht der Realität. Oft werden Protokollnotizen erstellt oder nachverhandelt, Themen ausgeklammert oder wichtige Probleme vertagt.⁸⁷⁹ Häufig stellt sich die Frage der Verbindlichkeit gar nicht, weil Sachverhalte nur zur Kenntnis genommen werden.

MARTINI bezeichnet unter Hinweis auf die vielfältigen Zusammenarbeits- und Interaktionsmöglichkeiten der Länder bei Umsetzung des kooperativen Föderalismus

⁸⁷⁵ Vgl. Martini, 2015, S. 6 f.

⁸⁷⁶ Vgl. Martini, 2015, S. 6 f.

⁸⁷⁷ Vgl. Klatt, in: Verwaltungsarchiv, 1987, S. 191.

⁸⁷⁸ Vgl. Martini, 2015, S. 9 f.

⁸⁷⁹ Vgl. Klatt, in: Verwaltungsarchiv, 1987, S. 193.

die IMK als „Unikat“ und kommt nach Prüfung unterschiedlicher Organisationsformen zum Ergebnis, dass sie am treffendsten mit der „Rechtsfigur der Arbeitsgemeinschaft“ charakterisiert werden kann.⁸⁸⁰ MARTINI setzt auch die Kritik von LANGE fort, wonach die Gefahr der Verflechtung von politischen und polizei-fachlichen Gremien besteht, wobei politische Interessen gern als „Sachzwänge“ gekleidet werden.⁸⁸¹ MARTINI erkennt die Gefahr einer „wechselseitigen partnerschaftlichen Abhängigkeit der Akteure“, die Möglichkeit der Präjudizierung von Entscheidungen im Gesetzgebungsbereich und der Etablierung eine der parlamentarischen Kontrolle ent-rückten Zone politischen Handelns „als Produkt einer exekutivischen Präpon-deranz“.⁸⁸² Allein steht wohl auch EICHHORN mit seine Auffassung, dass es sich bei der IMK lediglich um Koordinationsabsprachen informeller Natur handle, bei denen der Austausch von Informationen u. Ä. im Vordergrund stehe.⁸⁸³

Auch GROß steht mit seiner Annahme, dass es sich bei der IMK um ein „effektive Koordination föderalistischer Strukturen in der Innenpolitik“ handelt, die auf fachliche Expertise und überparteilichen Konsens aufbaut, alleine. Als Beispiel nennt er den 1972 von der IMK verabschiedeten Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“.⁸⁸⁴ Tatsächlich haben sich die Polizeigesetze in den Folgejahren aber immer weiter auseinanderentwickelt und sind heute nur noch bedingt vergleichbar. Ähnlich signifikante Ergebnisse sind in der Folgezeit auch ausgeblieben. Dies führte letztlich dazu, dass in der 206. Sitzung der IMK ein erneutes Musterpolizeigesetz gefordert wurde.

Noch stärker ausgeprägt ist die Kritik von HEINRICH, insbesondere in Hinblick auf Absprachen über die Einrichtung der Informationssysteme in Bund und Ländern: „Die Koordination in Gremien mit konsensualen Entscheidungsprozessen bedingt langwierige Abstimmungsprozesse und führt in der Tendenz dazu, dass die Ergebnisse einen (Minimal)Konsens wiedergeben. Damit einher geht ein breites Spektrum von erwartbaren Realisationsmöglichkeiten, (...) wenn im Abstimmungsprozess nur die Rahmenbedingungen vorgegeben werden können.“⁸⁸⁵

4. Deutsche Hochschule der Polizei als besondere Form der Selbstkoordination im Bund-Länder Verhältnis

Die Deutsche Hochschule der Polizei kann als Goldrandlösung bei der synergetischen und effizienten Bewältigung von Polizeiangelegenheiten im Bund-Länderverhältnis bezeichnet werden.⁸⁸⁶ Vorgänger der Deutschen Hochschule der Polizei war die

⁸⁸⁰ Vgl. Martini, 2015, S. 25 f.

⁸⁸¹ Vgl. Lange, in: Möllers/van Ooyen, 2011, S. 99 f.

⁸⁸² Vgl. Martini, 2015, S. 25 f.

⁸⁸³ Vgl. Eichhorn, 1999, S. 73.

⁸⁸⁴ Vgl. Groß, in: Lange, 2006, S. 122.

⁸⁸⁵ Vgl. Heinrich, 2007, S. 57.

⁸⁸⁶ Zur historischen Entwicklung siehe Heuer, in: Lange, 2003, S. 159 f.

Polizei-Führungsakademie, die mit dem Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie⁸⁸⁷ als Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern eingerichtet wurde und nach Artikel 1 des Abkommens eine „gemeinsame Bildungs- und Forschungsstätte des Bundes und der Länder“⁸⁸⁸ ist (siehe Teil D, Abschnitt I, Nummer 13).⁸⁸⁹ Sie ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, dessen Landesrecht anzuwenden ist. Nach Artikel 2 dient sie der gemeinsamen Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst der Länder und des Bundes, der Fortbildung der Beamten des gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienstes des Bundes und der Länder sowie der Forschung auf dem Gebiet des Polizeiwesens.⁸⁹⁰ Eine erste Änderung war am 8. November 1991 durch den Beitritt der neuen Bundesländer mit dem Abkommen nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit erforderlich.

Im Zuge der Notwendigkeit der Akademisierung der Polizeiausbildung wurde die Polizei-Führungsakademie nach langen kontroversen Erörterungen in der Ministerialbürokratie⁸⁹¹ mit dem Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei vom 15. Februar 2005⁸⁹² in die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) umgewandelt. Die Änderungsabkommen in Bund und Ländern mussten die gleiche Rechtsqualität haben wie das zugrundeliegende Abkommen von 1972. Das Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei wurde gem. Artikel 2 Abs. 1 der Neufassung des Abkommens Bestandteil des Abkommens.

Da nach der Kompetenzregelung die primäre Zuständigkeit für die Kulturhoheit bei den Ländern liegt, erfolgte die Errichtung der Deutschen Hochschule der Polizei nach Landesrecht unter Inanspruchnahme des § 73 Abs. 2 des Hochschulrahmengesetzes, wonach in Hinblick auf Struktur und Aufgabenstellung bei der Ausbildung von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes Ausnahmen zulässig sind. Die ursprünglich in

⁸⁸⁷ Für den Bund: GMBL. 1973, Ausgabe 10, S 165. Siehe auch exemplarisch Schleswig-Holsteiner Landtag, Drs. 16/63 vom 4.5.2005.

⁸⁸⁸ Für den Bund: GMBL. 1973, Ausgabe 10, S 165. Siehe Brandenburgisches Vorschriftensystem BRAVORS, Abl./93, [Nr. 44], S. 906 vom 21.4.1993.

⁸⁸⁹ Für den Bund: GMBL. 1973, Ausgabe 10, S 165. Siehe auch exemplarisch Schleswig-Holsteiner Landtag, Drs. 16/63 vom 4.5.2005.

⁸⁹⁰ Siehe Brandenburgisches Vorschriftensystem BRAVORS, Abl./93, [Nr. 44], S. 906 vom 21.4.1993.

⁸⁹¹ Zur Begründung siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/6258 vom 22.11.2004.

⁸⁹² Für Nordrhein-Westfalen: GV. NRW., 2005, Nr. 7 vom 9.3.2005, S. 87 - 100 in Verbindung mit der Bekanntmachung des Abkommens zur Änderung des Abkommens über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie vom 14.2.2007, GV. NRW., 2007, S. 57 - 88.

Art. 75 GG geregelte Rahmengesetzgebung ist bei der sogenannten Föderalismusreform durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006⁸⁹³ aufgehoben und die bisher dort erfassten Materien neu auf Bund und die Länder aufgeteilt worden. Damit wurde das Hochschulwesen mit Ausnahme von Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergeführt. Das Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen enthält nunmehr in § 71 die Regelungen über die DHPol, wobei diese ausdrücklich als Universität bezeichnet wird.

Gleichwohl versagte der Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme zur Akkreditierung der Deutschen Hochschule der Polizei Münster⁸⁹⁴ der DHPol aus unterschiedlichen Gründen die Anerkennung als vollwertige Universität, wobei insbesondere die monodisziplinäre Ausrichtung und die Tatsache, dass die fachpraktischen Lehrgebiete durch nicht promoviertes berufspraktisches Personal geleitet werden, als kritisch bewertet wurde. Als Konsequenz wird für polizeipraktisches Personal in Hochschullehrerfunktion mittel- bis langfristige eine wissenschaftliche Qualifikation gefordert, die durch ein entsprechendes Studium und Promotion nachgewiesen werden sollte.⁸⁹⁵ Der vormalige Präsident der Polizei-Führungsakademie Klaus NEIDHARDT erkannte als wesentliche Vorzüge der Einrichtung ihre Eingliederung in das Hochschulsystem Deutschlands und ihre zentrale Funktion als Kommunikationsplattform und Forum für die Generierung eines gemeinsamen Polizeiverständnisses im föderalen Polizeisystem.⁸⁹⁶ An anderer Stelle wird die Funktion der DHPol als „Schnittstelle zum Ausbau der Gemeinsamkeiten zwischen den Länderpolizeien und zur Unterstützung der polizeilichen Netzwerkbildung“ betont.⁸⁹⁷

Die Rechtsnatur der Trägerschaft der Deutschen Hochschule der Polizei wurde bisher in der Fachliteratur kaum thematisiert. SÜSS problematisiert unter Bezug auf § 2 des Polizeihochschulgesetzes, wonach die Hochschule auf der Grundlage eines Abkommens vom Bund und von den Ländern getragen wird und die Aufgaben der Träger vom Kuratorium wahrgenommen werden, ausführlich das Konnexitätsprinzip und das Mischverwaltungsverbot. Eine mögliche Verfassungswidrigkeit verneint er, indem er auf der Suche nach einer möglichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit die Hochschule Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG zuordnet, wonach Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zusammenwirken können.⁸⁹⁸ Diesem Ansatz kann aus mehreren Gründen nicht gefolgt werden. Zum einen gab es

⁸⁹³ BGBl. 2006, I, S. 2034 f.

⁸⁹⁴ Drs. 2834-13 vom 25.1.2013. Wissenschaftsrat, 2013.

⁸⁹⁵ Wissenschaftsrat, 2013, S. 41 f.

⁸⁹⁶ Vgl. Neidhardt, in: Lange, 2006, S. 198 f.

⁸⁹⁷ Groß/Frevel/Dams, in: dies., 2008, S. 37.

⁸⁹⁸ Vgl. Süß, 2012, S. 66 f.

die Regelung des Art. 91b Grundgesetz bei der Gründung der Polizei-Führungsakademie im Jahre 1972 noch gar nicht, denn deren Einführung erfolgte erst durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006.⁸⁹⁹ Zum anderen bezieht sich die Regelung des Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG auf Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen⁹⁰⁰, nicht auf die Einrichtung von Hochschulen, sondern setzt deren Existenz voraus.

LANGE bezeichnet die Einrichtung als „einen Verbund von formal selbstständigen Polizeiorganisationen (...), die vor allem über ein Netzwerk von Verhandlungs- und Kooperationsgremien miteinander verknüpft bleibt, dessen Verhandlungsrepräsentanten bei aller Eigenständigkeit über weitgehend übereinstimmende handlungsleitende Orientierungen verfügen.“⁹⁰¹ Diese eher politikwissenschaftliche Orientierung stellt MARTINI die rechtliche Einordnung als Gemeinschaftseinrichtung in Form einer institutionellen Beteiligungsverwaltung gegenüber.⁹⁰² Die Frage der möglicherweise verfassungswidrigen Mischverwaltung stellt sich gar nicht, da jeder Akteur seinen Beteiligungsanteil finanziert.

In jedem Fall ist durch die Einbindung der Bundespolizei in die Ausbildung der Polizeien der Länder ein informeller Verbund unter den Polizeiführungskräften entstanden, dessen Vorzüge für die Entwicklung einer gemeinsamen Einsatzphilosophie und eines gemeinsamen Berufsverständnisses gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

5. Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder

Dem Bund obliegen nach Art. 35 Abs.3 S. 1, Art. 91 Abs. 2 S.1 und Art. 115 f Abs. 1 Nr. 2 GG besondere Weisungsrechte, für den Katastrophenfall, den Inneren Notstand und den Verteidigungsfall. Hierbei handelt es sich um einen Sonderfall, der dem Bund im Wege einer modifizierten Auftragsverwaltung ermöglicht, die Polizeien der Länder unmittelbar einzusetzen, wobei deren körperschaftliche Zuordnung zu den Ländern ähnlich wie bei der Organleihe nicht berührt wird. Mit einem Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei vom 27. Oktober 1950 übernahm der Bund die Kosten für die Ausstattung der neuen Formationen der Bundesbereitschaftspolizeien, machte ein Mitspracherecht bei Ausbildung, Standortwahl sowie Personalmaßnahmen gelten und traf Vorsorge für den möglichen Fall einer Requisition der Landespolizei nach Art. 91 Abs. 2 GG.⁹⁰³

⁸⁹⁹ BGBl. 2006, I, S. 2034.

⁹⁰⁰ Zum Begriff vgl. Bt-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S. 17.

⁹⁰¹ Lange, 1999, S. 224 f.

⁹⁰² Vgl. Martini, 2015, S. 19 f.

⁹⁰³ Vgl. Boldt/Stolleis, in: Denninger/Rachor, 2012, S. 33.

Zur Wahrnehmung seiner Interessen bei überörtlichen verfassungsrechtlichen Gefährdungslagen (Art. 35 Abs. 3, 91 Abs. 2 GG) institutionalisierte die Bundesregierung den Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder, der sowohl als Bindeglied zwischen Bund und Länder agiert als auch die Einhaltung des Verwaltungsabkommens im Interesse aller Länder und des Bundes überwacht.⁹⁰⁴ Spätestens mit Eintritt des Inneren Notstandes nach Art. 91 Abs. 2 GG hat der Inspekteur auch Exekutivbefugnisse.

Der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder ist Polizeivollzugsbeamter des Bundes in der Abteilung B (Bundespolizei) im Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und wird vom Bundesinnenminister als sein Beauftragter bestellt. Er wird fallweise vom Bund oder den Polizeien der Länder gestellt und ist damit ein wichtiges Vernetzungsorgan zwischen den Bereitschaftspolizeien der Länder und der Bundesbereitschaftspolizei. Er ist befugt, sich – im Rahmen des am 14. November 1950 mit den Ländern geschlossenen und mehrfach weiterentwickelten Verwaltungsabkommens⁹⁰⁵ nach vorheriger Benachrichtigung der Innenressorts der Länder – über die Einsatzfähigkeit der Bereitschaftspolizeien zu unterrichten. Hiermit soll die Kompatibilität der geschlossenen Polizeieinheiten und deren Einsatzfähigkeit insbesondere für die Bewältigung von Ausnahmefällen nach Art. 35 Abs. 3, 91 Abs. 2 GG sichergestellt werden. Damit wird der Inspekteur zu einem wichtigen Organ in den Bemühungen des Bundes, sich bereits präventiv auf Notstandslagen einzustellen.⁹⁰⁶ Er ist überdies Mitglied im Unterausschuss „Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung“ der IMK und des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit.

Der Bund beschafft auf seine Kosten Führungs- und Einsatzmittel für die Bereitschaftspolizeien der Länder im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, das Land errichtet auf seine Kosten die Unterkünfte und Ausbildungsstätten für die Bereitschaftspolizei und bildet an den zugewiesenen Führungs- und Einsatzmittel aus.⁹⁰⁷ Diese Regelungen verlagern zwar vordergründig zum Teil Länderkompetenzen auf den Bund, liegen aber im grundsätzlichen Eigeninteresse des Bundes, da er grundgesetzlich verpflichtet ist, mit kompatiblen Bereitschaftspolizeien des Bundes und der Länder für die Bewältigung von Ausnahmefällen (Art. 35 Abs. 3, 91 Abs. 2 GG) zu sorgen. Abwegig ist auch die Annahme, dass durch Bereitstellung der Finanzierungsmittel Einfluss auf die Polizeihöhe der Länder genommen

⁹⁰⁴ Vgl. Lohmann/Hahn, in: *Polizei, Verkehr und Technik*, 3/2015, S. 4.

⁹⁰⁵ Vgl. Brandenburgisches Vorschriftensystem (BRAVORS), Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Brandenburg vom 1.4.1998 (Abl./98, [Nr. 14], S. 414).

⁹⁰⁶ So auch Eichhorn, 1998, S. 95.

⁹⁰⁷ Vgl. zum Beispiel: § 8 der Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens über die Bereitschaftspolizei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Brandenburg vom 1.4.1998 (Abl./98, [Nr. 14], S. 414).

würde⁹⁰⁸, denn die Praxis beweist den durchgehend festen Willen der Länder zur Bewahrung ihres Hausgutes, solange nicht finanzielle Gründe sie zu einem Überdenken zwingen.

Auch wenn dem Inspekteur Länderverbindungsbeamte zugeordnet sind, verfügt er über keinen eigenen Führungsstab zur Führung in Bundesverantwortung bei Ausnahmefällen.⁹⁰⁹ Mögliche Lösungen zeichnen sich nicht ab.

Denkbare Einwände insbesondere unter dem Aspekt des Verbotes der Mischverwaltung sind überschaubar. So bestände die Gefahr, dass durch Heranziehung des Bundes die Gefahr der Selbstpreisgabe der Länder „aus der Kraft des Faktischen“ gegeben sei.⁹¹⁰ Auch könne durch den faktischen Einfluss des Bundes auf Polizeistärke und Polizeiarbeit der Länder die Polizeihöhe berührt werden.⁹¹¹ Beide Auffassungen übersehen, dass einerseits die Einflussnahme des Bundes auf die Polizeien der Länder überschaubar ist, was sich bereits darin manifestiert, dass die meisten Inspektoren von den Polizeien der Länder gestellt wurden, und andererseits der Bund für den Notstandsfall eine Garantienpflicht hat, die für diesen Fall aufgestellten Bereitschaftspolizeien mit kompatibler Ausstattung einsatzfähig zu halten.

6. Zusammenwirken von Bundeswehr und Polizei

Unverändert terra incognita im System der gemeinsamen Gefahrenabwehr im Innern ist das Zusammenwirken von Polizeien und Streitkräften. Nach Art. 87a Abs. 2 GG „(...) dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung“⁹¹² nur in den im Grundgesetz genannten Möglichkeiten eingesetzt werden. Dies sind neben dem Inneren Notstand nach Art. 91 Abs. 2 GG die Unterstützungsfälle des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG und Einsätze im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 87a Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 24 Abs. 2 GG. Daneben sind schlicht-hoheitliche Maßnahmen und technische Hilfeleistungen im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVG möglich.

Mit einem Plenarbeschluss hat das Bundesverfassungsgericht in weiter Auslegung der Verfassung zwar zwischenzeitlich den Einsatz der Bundeswehr zur Gefahrenabwehr im Inneren mit hoheitlichen Maßnahmen unter Einsatz militärischer Waffen bei katastrophischen Ausnahmefällen und Dimensionen zugelassen. Danach hat das Gericht „(...) eine Verwendung spezifischer militärischer Waffen bei einem Einsatz der Streitkräfte [nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Absatz 3 des Grundgesetzes, d. Verf.] grundsätzlich [nicht ausgeschlossen, d. Verf.], (...) [lässt diesen, d. Verf.] aber nur

⁹⁰⁸ So Eichhorn, 1998, S. 97.

⁹⁰⁹ Zur Problematik vgl. Ritter, 1999, S. 272.

⁹¹⁰ So Eichhorn, 1998, S. 76.

⁹¹¹ Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 163.

⁹¹² Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2011, S. 6.

unter engen Voraussetzungen zu, die sicherstellen, dass nicht die strikten Begrenzungen unterlaufen werden, die einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Inneren durch Artikel 87a Absatz 4 GG gesetzt sind.“⁹¹³

In einer von drei Vorlagefragen haben die Richter modifizierte Kriterien für die Grenzen des Einsatzes von Streitkräften im Inneren festgelegt und insbesondere das Tatbestandsmerkmal eines besonders schweren Unglücksfalls nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG konkretisiert: „Der Unglücksfall muss (...) bereits vorliegen, damit zu seiner Bekämpfung oder zur Bekämpfung seiner Schadensfolgen Streitkräfte eingesetzt werden dürfen. Das bedeutet nicht, dass auch Schäden notwendigerweise bereits eingetreten sein müssen (...). Von einem Unglücksfall kann auch dann gesprochen werden, wenn zwar die zu erwartenden Schäden noch nicht eingetreten sind, der Unglücksverlauf aber bereits begonnen hat und der Eintritt katastrophaler Schäden unmittelbar droht. Ist die Katastrophe bereits in Gang gesetzt und kann sie nur noch durch den Einsatz der Streitkräfte unterbrochen werden, muss nicht abgewartet werden, bis der Schaden sich realisiert hat. Der Schadenseintritt muss jedoch unmittelbar bevorstehen. Dies ist der Fall, wenn der katastrophale Schaden, sofern ihm nicht rechtzeitig entgegengewirkt wird, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in Kürze eintreten wird (...). Ein ins Vorfeld des Katastrophengeschehens verlagerter Einsatz der Streitkräfte ist unzulässig.“⁹¹⁴

Einige Polizeien der Länder übten im März 2017 das Zusammenwirken und den Einsatz der Bundeswehr im Inneren unter Anwendung von Zwangsmitteln bei einer gemeinsamen Terrorabwehr-Übung „GETEX“ von Polizei und Bundeswehr. Das Übungsszenario beinhaltete „eine bundesweite Gefährdungslage und eine Vielzahl von terroristisch verursachten Schadensereignissen und Bedrohungslagen in den übungsbeteiligten Ländern, die sich in zeitlich verdichteter Folge ereigneten“ und vermutlich das Tatbestandsmerkmal „von katastrophischer Dimension“ erfüllten.⁹¹⁵ Nach einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zu dem Thema „Gemeinsame Terrorabwehr-Übung ‚GETEX‘ von Polizei und Bundeswehr“ ist die Nachbereitung der Übung noch nicht abgeschlossen.⁹¹⁶

Letztlich ist das Zusammenwirken von Bundeswehr und Polizei ein rechtlicher Schwebezustand, zu dem eine Fülle Literatur verfasst wurde, die allerdings kaum verwertbare Lösungsmöglichkeiten für den Ernstfall aufzeigt.

Der Dissens über die Einsatzmöglichkeiten beginnt – ausgelöst durch das Ressortprinzip – bereits auf der Regierungsebene. Dabei handelt es sich um den Antagonis-

⁹¹³ Vgl. BVerfGE 132, 1 - 39.

⁹¹⁴ Vgl. BVerfGE 132, 1 (18 f.)

⁹¹⁵ Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017, S. 2.

⁹¹⁶ Vgl. Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017, S. 8.

mus zwischen dem Bundesministerium des Innern als „Bedarfsträger“ und dem Bundesministerium der Verteidigung als „Bedarfsdecker“.⁹¹⁷ Die Diskussion läuft allerdings in die falsche Richtung, falls der Einsatz von Soldaten zur Strafverfolgung unterstellt wird. Es geht vielmehr um ein Mehr von Einsatzkräften, die die allgemeine Polizei bei einfachen Aufgaben (z. B. Objektschutz, Absperrung, Überwachung, Verkehrsregelung) entlasten können und um den Rückgriff auf die leistungsfähige Führungsorganisation der Bundeswehr sowie auf bestimmte Spezialkräfte und spezielle Einsatzmittel.⁹¹⁸

Führender Protagonist der Forderungen für einen Einsatz der Bundeswehr zur Gefahrenabwehr im Innern ist der CDU-Politiker Wolfgang SCHÄUBLE. So forderte er bereits 2007 die Aufnahme dieser Verwendung als zusätzliche Aufgabe in Art. 87a Abs. 2 GG, um Rechtssicherheit für den Ernstfall zu schaffen.⁹¹⁹

Die derzeitige Situation ist durch ein Treffen auf dem kleinsten Nenner gekennzeichnet. Als Konsequenz aus dem aktuellen Weißbuch und der seit mehr als zehn Jahren stattfindenden Krisenmanagementübung LÜKEX (Länder Übergreifende Übung/Exercise) werden im Rahmen der verantwortungsvollen Sicherheitsvorsorge gemeinsame Übungen auch mit der Bundeswehr unter der Leitung der Polizei und im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts durchgeführt.⁹²⁰ Die als Reaktion auf die Neufassung des Weißbuches im Frühjahr 2017 beschlossene gemeinsame Stabsrahmenübung von Polizeien und Bundeswehr (GETEX) veränderte an den rechtlichen Ausgangsbedingungen nichts und diente lediglich dem Kennenlernen der jeweiligen Organisationsspezifika.

Als Hinderungsgrund für eine effiziente Zusammenarbeit wird unverändert immer ein (vermutetes) Trennungsprinzip beschworen.⁹²¹ Auf parlamentarische Anfragen erfolgt stets die zur Problemlösung ungeeignete Antwort, dass für die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern mit den Streitkräften der verfassungsrechtlich vorgegebene und einfach gesetzliche Zuständigkeits- und Befugnisrahmen gilt. Offener hält man sich zur Kooperation im Ausland: „Im gemeinsamen Einsatzräumen im Ausland ergänzen sich polizeiliche Aufgaben und militärische Aufgaben gegenseitig. Die sachgerechte Kooperation besteht unter anderem in Fragen der Sicherheit für die eingesetzten Kräfte, der Unterstützung im Bereich infrastruktureller und logistischer Maßnahmen sowie im Austausch von Lagekenntnissen.“⁹²²

⁹¹⁷ Leggemann, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 274.

⁹¹⁸ Leggemann, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 279.

⁹¹⁹ Vgl. Schäuble, in: ZRP 2007, S. 212 f.

⁹²⁰ Vgl. BMI, 2016b, S. 5.

⁹²¹ Vgl. Paulke, 2005, S. 335. Zu weiteren Einzelheiten: Walter, in: Die Polizei, 2/2017, S. 44 f.

⁹²² Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 7.

IV. Vernetzung der Bundespolizei durch Beteiligung an gemeinsamen Zentren

1. Allgemeines

Bereits nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden erste Stimmen laut, die neben den in der Folge eingeleiteten Terrorkpaketen I und II eine bessere Koordination und Kooperation sowie einen verbesserten Informationsfluss zwischen den Sicherheitsbehörden und eine multilaterale Verwendung forderten.⁹²³ Die Institutionalisierung von Arbeitsgemeinschaften im Bereich des Informationsaustausches vollzog sich seit Anfang der neunziger Jahre in rascher Folge von der Bildung von Koordinierungs-/Informationsgruppen über die Einrichtung von so genannten Informations- und Analyseboards bis zur Verfestigung in permanent tagenden Zentren.⁹²⁴

Nachdem die Untersuchungsberichte zu den Fahndungsdefiziten bei der versuchten Aufklärung der NSU-Morde zusätzlich erhebliche Mängel beim Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden aufzeigten, verstärkte sich dieser Prozess und führte zu neuen Formen der Zusammenarbeit, die ABBÜHL in eine Zwischenüberschrift zutreffend als „die zunehmende ‚Vernetzung‘ der Sicherheitsbehörden“ bezeichnete.⁹²⁵ Mit den in der Folge geschaffenen Zentren als Koordinierungsinstrumente sui generis sollen ressortübergreifend bei den verschiedenen Akteuren generierte Erkenntnisse systematisch zusammengeführt, analysiert und in operative Maßnahmen umgesetzt werden.

Gemeinsame Zentren sind behördenübergreifende Kooperationsplattformen ohne eigenen Behördencharakter, die „auf der Grundlage eines optimierten Informationsflusses“ eine enge und verstetigte Zusammenarbeit gewährleisten sollen. Gesonderte Rechtsgrundlagen sind hierfür nicht erforderlich, denn „das Prinzip der funktionalen, organisatorischen und kompetenziellen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten wird dadurch nicht infrage gestellt.“⁹²⁶ Überdies dienen sie der Abstimmung gemeinsamer Konzepte und der persönlichen Vernetzung.⁹²⁷ Durch die Zahl und das Aufgabenprofil der beteiligten Behörden wird deutlich, dass trotz verfassungsrechtlicher Restriktionen die Kooperation zwischen den Polizeien und den Nachrichtendiensten erheblich an Bedeutung gewonnen hat und von einer weithin institutionalisierten Zusammenarbeit auszugehen ist.⁹²⁸ Die zunehmende Sensibilität für Fragen

⁹²³ Vgl. Normann, in: APuZ, 12/2007, S. 12.

⁹²⁴ Vgl. Brandt, 2015, S. 91.

⁹²⁵ Vgl. Abbühl, 2010, S. 224.

⁹²⁶ Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 2.

⁹²⁷ Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 5.

⁹²⁸ Vgl. Brandt, 2015, S. 109 f.

des Datenschutzes wird dadurch berücksichtigt, dass ein Zugriff auf die jeweils fachfremde Verbunddatei nicht möglich ist.⁹²⁹ Gleichwohl wird befürchtet, dass durch die enge Kooperation das Trennungsgebot von Nachrichten- und Polizeidiensten verwischt wird.⁹³⁰

Diesem Prozess und der damit verbundenen Reformskepsis könnte entgegengewirkt werden, wenn korrespondierend zur Effizienzsteigerung eine komplementäre Verbesserung der Kontrollmechanismen unter verstärkter Einbindung der Datenschutzbeauftragten erfolgen würde.⁹³¹

2. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum

In dieser im Wesentlichen durch den Bund getragenen Plattform kooperieren seit 14. Dezember 2004 Vertreter von 40 Sicherheitsbehörden aus Bund und Ländern, werten Erkenntnisse aus, bewerten die Gefährdungslagen und bereiten operative Maßnahmen vor. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum wurde durch bloßen Organisationsakt eingerichtet und hat keinen Behördencharakter. Das GTAZ entwickelte sich aber zwischenzeitlich wegweisend zum Referenzobjekt und Paradigma für Informationsaustauschplattformen und als Prototyp von Vernetzung. Die Form der Zusammenarbeit beschreibt WEISSER zutreffend als „informelles, aber organisatorisch verfestigtes Netzwerk mit eigenem formalisiertem Informationsnetz.“⁹³²

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahre 2008 geht hervor, dass zu diesem Zeitpunkt 229 Personen im Zentrum tätig waren (198 Personen von Bundesbehörden, 31 Vertreter der Landesbehörden).⁹³³ Wesentliche Zielvorstellung der Einrichtung war die Verbesserung der Analysekompetenz der Sicherheitsbehörden; die nunmehrige Form gilt als effektiver, weil die Akteure ständig ansprechbar und Ressourcen z. B. für Übersetzungen und Internet-Recherchen einfacher zu realisieren sind.⁹³⁴ Im Zentrum existieren neun Arbeitsgruppen.⁹³⁵

Allerdings stößt auch die Einrichtung an ihre Kapazitäts- und Leistungsgrenzen, denn die Zahl der relevanten Sachverhalte hat sich in den letzten Jahren vervierfacht. Nicht nur deswegen deutet der Präsident des Bundeskriminalamtes in einem Interview vorsichtige Kritik an. Er hält die derzeitigen Steuerungsmöglichkeiten für ein intelligentes und schlagkräftiges Netzwerk aus Bund- und Landesbehörden für nicht ausreichend und fordert bundesweite Standards und eine ausgeprägte länderübergreifende

⁹²⁹ Vgl. Brandt, 2015, S. 110 f.

⁹³⁰ Vgl. Bötticher, in: Lange/Lanfer, 2016, S. 189.

⁹³¹ Vgl. Normann, in: APuZ, 12/2007, S. 16.

⁹³² Vgl. Weisser, in: NVwZ, 2011, S. 146.

⁹³³ Ausführliche Darstellung der Organisation und Arbeitsweise in Bt-Drs. 16/10007 vom 18.7.2008.

⁹³⁴ Vgl. Lange/Frevel, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 125.

⁹³⁵ Zur Zusammensetzung siehe Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 8.

Koordination.⁹³⁶ Diese scheiterte allein an den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für die Telekommunikationsüberwachung in den Ländern.⁹³⁷ Letztendlich sei auch die Rolle des BKA als Geschäftsführer des GTAZ weiter zu entwickeln, um bei unterschiedlichen Belastungen in den Ländern tätig zu werden.⁹³⁸

Auch der ehemalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE wies eher bedauernd in einem Interview darauf hin, dass im Zentrum nicht durch eine Entscheidung mit Wirkung für alle durchgegriffen werden kann, da dies weder der föderalen Sicherheitsstruktur Deutschlands noch der Konstruktion des GTAZ entspräche. Die operative Verantwortung verbleibt weiterhin bei den Ländern und beim BKA.⁹³⁹ Auch vom Parlamentarischen Kontrollgremium wurde zwischenzeitlich Kritik laut, nachdem sich am Beispiel des Berlinattentäters Anis Amri herausstellte, dass in mehreren Besprechungen im GTAZ die Gefährlichkeit des Attentäters nicht erkannt wurde, weil die Erkenntnisse mangels fehlender Steuerungsmöglichkeit nicht zusammengeführt wurden.⁹⁴⁰ Die Politik hat teilweise die Folgerungen gezogen. Das Regierungsprogramm 2017 – 2021 der CDU/CSU-Fraktion kündigt eine Weiterentwicklung des GTAZ in Absprache mit den Ländern dahingehend an, „(...) dass dort gemeinsam über verbindliche Maßnahmen entschieden werden kann“.⁹⁴¹ Eine nahezu gleichlautend formulierte Absicht ist in dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien der 19. Legislaturperiode enthalten.⁹⁴²

Da das GTAZ als Einrichtung *sui generis* keine Behörde, sondern eine Informations- und Kooperationsplattform der Sicherheitsbehörden ist und die Kompetenzen der dort tätigen Behörden in deren Zuständigkeit verbleiben, war im Gegensatz zu den Errichtungsanordnungen für Dateien eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung entbehrlich. Diese erfolgte durch Organisationsakte der jeweiligen Behörden und entsprechende Ansätze in den jeweiligen Haushaltsplänen. Rechtsgrundlagen für die grundsätzliche Zusammenarbeit und die Informationsübermittlung sind die jeweiligen Fachgesetze, so z. B. für das BKA §§ 1, 2, 10 BKAG⁹⁴³, für das Bundesamt für Verfassungsschutz §§ 2, Abs. 2, 5 Abs. 4, 6, 18 ff. BVerfSchG⁹⁴⁴.

⁹³⁶ Vgl. Münch, in: Der Spiegel, Ausgabe 7/2017, S. 38 f.

⁹³⁷ Vgl. Münch, in: Der Spiegel, Ausgabe 7/2017, S. 38 f.

⁹³⁸ Vgl. Münch, in: Der Spiegel, Ausgabe 7/2017, S. 38 f.

⁹³⁹ Vgl. de Maizièrre, in: Der Spiegel, Ausgabe 5/2017, S. 32 f.

⁹⁴⁰ Vgl. Lohse, in: FAZ vom 31.3.2017, S. 2.

⁹⁴¹ CDU/CSU, Regierungsprogramm 2017 - 2021, S. 61.

⁹⁴² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 127.

⁹⁴³ Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I S. 400). Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I S. 400).

⁹⁴⁴ Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954, 2970), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2097) geändert worden ist; vgl. Klee, 2010, S. 113 f.

Die gelegentlich geäußerten Befürchtungen über eine Umgehung des Trennungsgebotes dürften zumindest hinsichtlich der Übermittlungsbefugnisse und des Informationsaustausches irrelevant sein, da vom Bundesverfassungsgericht eine strikte informationelle Trennung eben nicht gefordert ist.⁹⁴⁵ Entscheidend ist vielmehr „die Frage nach den – zuvörderst grundrechtlich radizierten – Grenzen der Informationsübermittlung“ zu stellen.⁹⁴⁶

3. Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration

Das gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration besteht seit dem Jahr 2006 und ist ebenfalls eine Kooperations- und Kommunikationsplattform und keine eigenständige Behörde, sodass nach Auffassung der Bundesregierung auch für das GASIM keine eigene Rechtsgrundlage erforderlich war.⁹⁴⁷ Das GASIM baut auf den Erfahrungen des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums Schleusungskriminalität (GASS) auf, welches das Bundesministerium des Innern bereits im November 2004 unter Beteiligung der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Bundeszollverwaltung einrichtete. Mit dem GASS institutionalisierte das Bundesministerium des Innern den ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität, weil für dieses Phänomen unterschiedliche Behörden zuständig sind und die vorhandenen Informationen ressort- und behördenübergreifend zusammengeführt werden müssen.

Auf Grundlage der Erfahrungen mit dem GASS hat das Bundesministerium des Innern die Kooperationsplattform zu dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration ausgebaut, den Arbeitsgegenstand auf die gesamte illegale Migration ausgedehnt und weitere Behörden und Ministerien eingebunden. Am GASIM sind seitdem insgesamt sieben Kooperationspartner aus vier Ressorts beteiligt. Für das Innenressort ist die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beteiligt. Das Auswärtige Amt nimmt anlassbezogen an den Sitzungen des GASIM teil. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist als eine Organisationseinheit in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen integriert und vertritt die Belange der Bundeszollverwaltung. Für den Bundesnachrichtendienst, der sich mit einem Mitarbeiter am GASIM beteiligt, ist das Bundeskanzleramt verantwortlich.⁹⁴⁸

Hauptsächliche Aufgabe des GASIM ist die Analyse von Informationen im Zusammenhang mit der illegalen Migration, die Erarbeitung von Lagebildern mit Bewertungen und Handlungsempfehlungen und eine so genannte Frühwarnfunktion für die jeweiligen Leitungen der Behörden und für die verantwortlichen Ministerien. In die-

⁹⁴⁵ BVerfGE 97, 217.

⁹⁴⁶ Tanneberger, 2014, S. 334.

⁹⁴⁷ Vgl. Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 5. Vgl. Bt-Drs. 17/5200 vom 12.4.11, S. 84.

⁹⁴⁸ Vgl. Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 6.

ser zuletzt genannten Funktion nimmt das GASIM auch die Aufgabe der Politikberatung wahr.⁹⁴⁹ Die beteiligten Behörden richteten zur Erstellung ihrer Produkte so genannte Arbeitseinheiten ein.⁹⁵⁰ Die Geschäftsführung im GASIM obliegt der Bundespolizei.⁹⁵¹

4. Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum

Als Konsequenz aus dem Versagen der Sicherheitsbehörden bei der Aufdeckung der NSU-Terrorzelle und dem dabei offensichtlich zu Tage getretenen Zusammenarbeitsdefiziten wurde auf Betreiben des damaligen Bundesinnenministers Hans-Joachim FRIEDRICH am 15. November 2012 das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GTEZ) eingerichtet, wobei wegen der Schnelligkeit der Umsetzung Kritik in einigen Bundesländern laut wurde. Es ist ähnlich wie das GTAZ keine eigenständige Behörde, sondern eine Kooperationsplattform, in der Bundes- und Landesbehörden (Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Europol, Generalbundesanwalt, Zollkriminalamt, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Landeskriminalämter, Landesverfassungsschutzämter) unter Wahrung ihrer Zuständigkeiten und unter Federführung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamtes zusammenwirken. Vorbild war die Einrichtung des GTAZ. Die Zusammenarbeit erfolgt in sieben Arbeitsgruppen⁹⁵² und in Lagebesprechungen. Das GTEZ dient hauptsächlich der Optimierung des Informationsaustausches, der Zusammenführung von Expertise zu bestimmten Phänomenen und der Stärkung der Analysekompetenz, um Gefährdungstrends frühzeitig zu erkennen.

Als hauptsächliche Vorteile werden die Vermeidung von zusätzlichen Schnittstellen und die Berücksichtigung des Trennungsgebotes genannt. Als Kritikpunkte wurden mangelnde Kontrolle und die großen zeitlichen Abstände der Arbeitstreffen laut.

5. Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr

Als Konsequenz aus den grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Rückführung von rechtskräftig zur Abschiebung anstehenden Migranten und den unterschiedlichen Konzeptionen der Bundesländer in dieser Frage wurde in Berlin ein gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr mit unterschiedlichen Arbeitsgruppen (z. B. für Passersatzbeschaffungsmaßnahmen, Organisation der freiwilligen Rückkehr) eingerichtet, das zum 2. Mai 2017 den Wirkbetrieb aufnahm.⁹⁵³ Es ist beim Bundesministerium für Bau und Heimat organisatorisch angebunden und residiert in

⁹⁴⁹ Bericht an den Deutschen Bundestag: Maßnahmen zur Verbesserung des Visavergabeverfahrens. S. 36.

⁹⁵⁰ Vgl. Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 10.

⁹⁵¹ Vgl. Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 7.

⁹⁵² Zur Zusammensetzung siehe Bt-Drs. 17/14830 vom 21.10.2013, S. 9.

⁹⁵³ Vgl. BMI, 2017a.

einer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Berlin. Die Bediensteten werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, der Bundespolizei und allen 16 Ländern gestellt. Die Mitarbeiter der Bundespolizei sind für die Passbeschaffung zuständig.

Das Zentrum soll das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern bei der Abschiebung und der freiwilligen Rückkehr effektiver gestalten und die Reaktionszeiten verkürzen.⁹⁵⁴ So sollen die erforderlichen Kapazitäten für Sammelrückführungen identifiziert und koordiniert werden und im Zusammenwirken mit dem GTAZ Problemfälle wie Einzelrückführungen von Gefährdern und Intensivtätern gelöst werden.⁹⁵⁵

6. Gemeinsames Internetzentrum

Das Gemeinsame Internetzentrum (GIZ) wurde Anfang 2007 als Zusammenarbeitsplattform zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus im Internet eingerichtet, da sich das Internet zunehmend zur Plattform für islamistische Propaganda und zum internen Kommunikationsmittel in islamistischen Netzwerken entwickelte. Die beteiligten Behörden – Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst und Generalbundesanwalt – arbeiten selbstständig im Rahmen ihrer Aufgabenzuweisung.⁹⁵⁶ Das Zentrum dient der Zusammenführung der jeweiligen sprachlichen, technischen und fachlichen Expertise der beteiligten Behörden.⁹⁵⁷

7. Nationales Cyberabwehrzentrum

Im Vergleich zu Defiziten in anderen Sicherheitsbereichen verfügt die Politik im Bereich der Abwehr von IT-Gefahren über eine Sicherheitsstrategie, die laufend aktualisiert wird.⁹⁵⁸ Als vorrangige Leitlinie der Cyber-Sicherheitsstrategie wird festgestellt, dass „die Handlungsfähigkeit und Souveränität Deutschlands auch im Zeitalter der Digitalisierung gewährleistet sein müssen.“⁹⁵⁹

In Umsetzung der Cyber-Sicherheitsstrategie wurde 2011 unter Federführung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) das Nationale Cyberabwehrzentrum mit der Absicht eingerichtet, die nationale Expertise im Bereich Cybersicherheit zu bündeln und als behördenübergreifende Plattform als Abwehr- und Informationsstelle in Bezug auf elektronische Angriffe zu fungieren. Neben dem federführenden BSI gehören der Organisationseinheit Vertreter des Bundesamtes für

⁹⁵⁴ Vgl. BMI, 2017a.

⁹⁵⁵ Vgl. BMI, 2017a.

⁹⁵⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/5200 vom 12.4.2011, S. 84.

⁹⁵⁷ Vgl. Bt-Drs. 17/5695 vom 2.5.2011, S. 1.

⁹⁵⁸ Bundesministerium des Innern, 2016a.

⁹⁵⁹ Bundesministerium des Innern, 2016a, S. 8.

Verfassungsschutz und des Bundesamtes für Katastrophenhilfe und Bevölkerungsschutz an. Bundespolizei, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst, Bundeskriminalamt, die Bundeswehr und das Zollkriminalamt sind mit Verbindungsbeamten assoziiert. Außerdem wirken die Betreiber der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) mit. Die Einrichtung orientiert sich am G7; somit fehlt eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung, die einzelnen Akteure handeln weiterhin im Rahmen der Befugnisse ihrer Stammbehörden. In einem vertraulichen Bericht stellte der Bundesrechnungshof gravierende Mängel fest. Es fehle an der Akzeptanz der Einrichtung, aber auch an den erforderlichen Handlungskompetenzen und an einer eindeutigen Aufteilung der Zuständigkeiten. Überdies stehe die Einrichtung in Konkurrenz mit anderen für die IT-Sicherheit verantwortlichen Einrichtungen.⁹⁶⁰

Vor dem Hintergrund, dass auch für die Bundeswehr Information eine Kernressource ist und die Gefahr wächst, aus dem Cyberraum angegriffen zu werden, wurde am 4. April 2017 das Kommando Cyber- und Informationsraum (ICIR) in Dienst gestellt, für das 14.000 Planstellen bereitgestellt werden sollen. Der Organisationsbereich umfasst das Zentrum Cyberoperationen und das Zentrum für Cybersicherheit der Bundeswehr. Zwischenzeitlich wurde bekannt, dass auf gesamtstaatlicher Ebene gemeinsam mit dem Innenministerium eine Cybersicherheitsstrategie angestrebt wird. Flankierend entsteht an der Bundeswehr-Universität München ein wegweisendes Forschungszentrum für Cyber-Sicherheit.

In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung der für 2017 vorgesehenen neuen Sicherheitsbehörde Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) mit 400 Planstellen zu sehen, die als Forschungs- und Entwicklungsstelle die Tools im Kampf gegen Terrorismus, Cybercrime und Cyberspionage entwickeln soll. Auch in diesem Fall erfolgte die Einrichtung ohne Errichtungsgesetz.

8. Nationales Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum

Als Konsequenz aus den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 und dem Irrflug eines verwirrten Motorseglers über Frankfurt am Main im Januar 2003 richteten das damalige Bundesministerium der Verteidigung, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Jahre 2003 in Uedem das Nationale Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum (NLFZ SiLuRa) ein. In dieser interministeriellen und ressortübergreifenden Einrichtung kontrollieren Soldaten der Bundeswehr, Bundespolizisten, Personal der Deutschen Flugsicherung und Vertreter des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutz im Zusammenwirken mit anderen Sicherheitsbehörden und

⁹⁶⁰ In: Internet-Abfrage am 7.4.2019 um 14:33 Uhr unter:
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article148853713/Deutsche-Abwehr-gegen-Cyberangriffe-ist-unwirksam.html>.

den Nachbarstaaten durchgehend den deutschen Luftraum. Für das Bundespolizeipräsidium fungieren Bundespolizisten als Außenstelle Sicherheit im Luftraum des Lagezentrums des Bundespolizeipräsidiums (BPOLP- Ast-SiLuRa).⁹⁶¹ Mit der Generierung eines umfassenden Lagebildes sollen für den Einsatzfall den politischen Entscheidungsträgern die relevanten Bewertungsdaten zur Verfügung gestellt werden.

9. Küstenwache

Die Gewährleistung der maritimen Sicherheit ist ein Musterbeispiel sowohl für die Zerfaserung der Kompetenzen in der Sicherheitsgewährleistung als auch für die mangelnde Bereitschaft der beteiligten Ressorts zur Überwindung der Kompetenzgrenzen. Aktuell sind allein fünf Bundesministerien mit Aufgaben betraut, die gemeinhin in den Zuständigkeitsbereich einer Küstenwache fallen: Bundesministerium für Verkehr und digitale Entwicklung (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Schifffahrtspolizei), Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (Bundespolizei), Bundesministerien der Finanzen (Zoll), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Fischereiaufsicht) und Bundesministerium der Verteidigung (Bundesmarine). Hinzu kommen die Fischereiaufsicht und die Wasserschutzpolizei von fünf Küstenländern sowie die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger und das Havariekommando.⁹⁶²

Abhilfe sollte der seit dem 1. Juli 1994 bestehende Koordinierungsverbund Küstenwache schaffen, bei dem es sich um den losen Zusammenschluss der beteiligten Behörden handelt. Die Küstenwache ist weder eigenständige Behörde noch Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, so dass mangels eigener Zuständigkeiten und eigener Leitung keine Vertretung nach außen im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG gegeben ist.⁹⁶³ Die Hintergründe und die damit verbundenen Probleme werden im Teil E, Abschnitt II, Nummer 5, Buchstabe c) erläutert.

10. Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer

Die seit Jahren vergeblichen Versuche, die maritimen Sicherheitsbehörden zumindest auf Bundesebene zu bündeln, sind ebenfalls ein Paradigma für Ressortvorbehalte und mangelnde Reformbereitschaft im Bereich der maritimen Sicherheit. Die derzeitigen Einsatzverhältnisse sind gekennzeichnet durch fehlende Rechtsklarheit, Doppelzuständigkeit und Reibungsverluste. Gründe hierfür sind die Zerfaserung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 GG, die Diversifizierung der Vollzugskompetenzen

⁹⁶¹ Die Ast-SiLuRa ist organisatorisch beim Bundespolizeipräsidium im Referat 11 (Führungs- und Lagedienst) angebunden.

⁹⁶² Vgl. Bt-Drs. 17/6027 vom 31.5.2011.

⁹⁶³ Vgl. Herma, 2006, S. 125.

nach Art. 83 ff. GG und die Zergliederung der Organkompetenzen zumindest im Bereich der Bundesverwaltung.⁹⁶⁴ Eine Reaktion auf das so genannte „Pallas-Unglück“ war die Gründung des Havariekommandos als Vorläufer des Maritimen Sicherheitszentrums des Bundes und der Länder. Die Hintergründe und die damit verbundenen Probleme werden im Teil E, Abschnitt II, Nummer 5, Buchstabe d) erläutert.

V. Vernetzung der Bundespolizei durch Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften

1. Neubestimmung staatlicher Funktionen

Die Neubestimmung staatlicher Funktionen – auch in Form von Vernetzungen – kommt in unterschiedlichen Entwicklungen zum Ausdruck: wachsende Zahl der beteiligten Akteure, zunehmende Durchlässigkeit der Grenze zwischen öffentlichen und privaten Tätigkeitsfeldern sowie Zunahme der Prozesse von De- und Neuregulierung. „Innere Sicherheit kann somit durchaus als eine im stetigen Wachsen und Wandel befindliche Hybride angesehen werden.“⁹⁶⁵

Der Wandlungsprozess kommt am deutlichsten in der Bewertung der Entwicklung gewerblicher Sicherheitskräfte und dem damit verbundenen teilweisen Übergang von Polizeigewalt auf Private zum Ausdruck. Noch 1977 beschwor HOFFMANN-RIEM unter Bezugnahme auf amerikanische Verhältnisse die Gefahr der Entwicklung einer Privatpolizei in Deutschland mit möglichen Gefahren für die Verwirklichung des Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip. Insbesondere meinte er einen Verlust des Vertrauens der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit der Polizei und eine Gefährdung des Vorranges staatlicher Rechtsgutsicherung zu erkennen.⁹⁶⁶ Bereits rund 20 Jahre später wies SCHUPPERT darauf hin, dass es sich bei der Entwicklung zum kooperierenden, moderierenden oder kommunikativen Staat keineswegs um einen Rückzug des Staates, sondern um die Konzentration auf seine genuine Aufgaben und um die Generierung einer angemessenen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft handelt.⁹⁶⁷ Der Staat gibt nicht ursprüngliches Terrain preis, sondern reagiert durch den Wandel von der hierarchischen zur konsensualen Steuerung auf veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen an staatliches Handeln.⁹⁶⁸

Selbst die Polizeigewerkschaften, die zunächst mit dem Schlagwort von Innerer Sicherheit als Ware die Ökonomisierung der Inneren Sicherheit für einen paralysierenden Prozess hielten, revidierten im Laufe der Jahre ihre ursprüngliche strikte Ablehnung und erkannten, dass die Nichtbeachtung der Privaten sie die Chance der Mitgestaltung der Zukunft beraubt. Sie forderten nunmehr einen vernünftigen und offenen

⁹⁶⁴ Vgl. Möllers, in: Möllers/van Ooyen, 2013, S. 138.

⁹⁶⁵ Van den Brink/Kaiser, in: APuZ, 12/2007, S. 10.

⁹⁶⁶ Vgl. Hofmann-Riem, in: ZRP 1977, S. 277 (278).

⁹⁶⁷ Vgl. Schuppert, in: DÖV 1995, S. 761 (763).

⁹⁶⁸ Vgl. Schuppert, in: DÖV 1995, S. 761 (763).

Dialog über sinnvolle Aufgabenbereiche, über Zuverlässigkeits- und Sachkundeprüfungen, über Ausbildungsstandards und weitere verlässliche Maßstäbe für die Tätigkeit privater Dienstleister.⁹⁶⁹ THIEL sieht zwar im Zusammenhang mit der Beteiligung Privater an Gefahrenabwehraufgaben immer noch „(...) eine ‚Entgrenzung‘ hinsichtlich der Akteure der Sicherheitsgewährleistung“⁹⁷⁰, erkennt aber offensichtlich nicht das Optimierungspotenzial.

Im Grunde handelt es sich aber auch um einen Paradigmenwechsel, für den FELTES nachweist, dass die ursprüngliche verengte Auffassung von hoheitlichen Akteuren als alleinige Produzenten von Innerer Sicherheit zugunsten eines erweiterten Verständnisses aufgebrochen wird. FELTES geht davon aus, „(...) dass Innere Sicherheit ein subjektives wie objektives Konstrukt ist, das von unterschiedlichen Akteuren auf rechtlich wie gesellschaftlich unterschiedlichen Ebenen gewährleistet werden soll.“⁹⁷¹ Deswegen spannt er den Bogen der Akteure der Inneren Sicherheit von Eltern, Schulen, Kindergärten, Bürgern, Nachbarschaftsorganisationen über Polizei, Geheimdienste, Private Sicherheitsunternehmen, Medien, Politikern und Wissenschaftlern bis hin zu den Beschlüssen der Vereinten Nationen.⁹⁷² Gleichzeitig rückt er das Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten gerade.⁹⁷³ Die Übernahme von Sicherheitsausgaben durch Private ist keine „Bankrotterklärung“ des Staates, sondern eine finanzielle Entlastung und ermöglicht, „(...) dass sich die Polizei vermehrt dem Schutz derjenigen widmen kann, die sich private Sicherheit nicht leisten können.“⁹⁷⁴ Die Grenze der Privatisierung ist jedoch dort erreicht, wo die Privatisierung öffentlicher Bereiche zur Benachteiligung oder Ausgrenzung bestimmter Personengruppen führt.⁹⁷⁵

Ebenso eindeutig hat sich PITSCHAS positioniert, der die „Beleihung“ von privaten Sicherheitsunternehmen als geeignetes Instrument für eine gesetzlich festzulegende Verantwortungspartnerschaft sieht und für die Kooperation von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen ein „*Polizeikooperationsgesetz*“ sowie eine „Strategische Steuerungsgruppe“ für die Akteure der gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsgewährleistung fordert.⁹⁷⁶ Er erkennt ferner auf der Grundlage eine „heranreifenden staatlich-gesellschaftlichen Verantwortungspluralität und -kooperation in Deutschland“

⁹⁶⁹ Vgl. Freiberg, in: Kriminalistik 1999, S. 362 f.

⁹⁷⁰ Thiel, 2011, S. 159.

⁹⁷¹ Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 105 (107).

⁹⁷² Vgl. Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 105 (107).

⁹⁷³ Vgl. Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 105 (109).

⁹⁷⁴ Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 105 (109).

⁹⁷⁵ Vgl. Feltes, in: Lange/Ohly/Reichert, 2009, S. 105 (109).

⁹⁷⁶ Vgl. Pitschas, in: Pitschas/Stolzlechner, in: dies., 2004, S. 20 f.

die Heranbildung eines Netzwerkes zur Sicherheitsgewährleistung, das die Wirtschaftsgesellschaft, Kommunen, ehrenamtlich tätige Vereine und Bürger sowie den Staat in Gestalt seiner Polizeien und anderer Verbände umfasst.⁹⁷⁷

Pars pro toto steht für diese Entwicklung der Begriff des Community Policing. Dieser lässt sich auf amerikanische Bestrebungen der sechziger Jahre zurückführen und ist eine Reaktion auf das Scheitern der klassischen Polizeiarbeit in amerikanischen Städten. „Die Begriffe [der bürgernahen Polizei, des Community Policing oder der kommunalen Kriminalprävention, d. Verf.] sind kennzeichnend für die in den 80er Jahren gewachsene Einsicht (...), dass die Probleme der inneren Sicherheit mit monolithischen oder gar zentralistischen Ansätzen und einem quasi militärischen Verständnis nicht zu bewältigen sind.“⁹⁷⁸ Community Policing umfasst daher ein Maßnahmenbündel, mit dem die lokale Sicherheitskooperation zwischen Kommune und Bürgerschaft verbessert und die Akzeptanz für Polizeiarbeit erhöht werden soll.⁹⁷⁹

FELTES betrachtet dabei Community Policing eher als neue Polizeiphilosophie denn als neue Polizeitaktik und umschreibt das Konstrukt mit bürgernaher Polizeiarbeit und kommunaler Kriminalprävention.⁹⁸⁰ Zur Umsetzung definiert FELTES drei Aspekte:

- Keine Schaffung eines Einheitsmodells, sondern Orientierung an spezifischen lokalen Problemen,
- Anpassung der traditionellen Gemeinde- und Polizeistrukturen an die jeweils unterschiedlichen Strukturen,
- Einsicht bei der Polizei, andere Organisations- und Managementstrukturen einzuführen sowie
- die Ausweitung der Ziele der traditionellen Polizeiarbeit über repressive Methoden hinaus.⁹⁸¹

FELTES kommt zu dem Ergebnis, dass „Community Policing‘ (...) einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit [verlangt, d. Verf.]. (...) Die Beteiligung der Bürger spielt dabei eine entscheidende Rolle. (...) Community Policing als neues polizeipolitisches Modell bedingt wirkliche und tatsächlich massive Veränderungen innerhalb der Polizei, aber auch im politischen Verständnis von innerer Sicherheit. Ohne diese Veränderungen droht bürgernahe Polizeiarbeit zum zynischen Wortspiel zulasten von Randgruppen und Modernisierungsverlierern in unserer Gesellschaft zu verkommen.“⁹⁸²

⁹⁷⁷ Vgl. Pitschas, in: Pitschas/Stolzlechner, in: dies., 2004, S. 100 f.

⁹⁷⁸ Feltes, in: Hofmann, 2014, S. 151. Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 7.

⁹⁷⁹ Vgl. Kohl, in: Frevel 2012, S. 249.

⁹⁸⁰ Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 128 f.

⁹⁸¹ Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 129.

⁹⁸² Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 129.

Im Ergebnis muss die Beteiligung aller relevanten Gruppen gewährleistet sein, denn die Marginalisierung bestimmter Gruppen durch selektive Partizipation kann sich als Legitimitätsdefizit erweisen, das die Akzeptanz in Frage stellt.⁹⁸³ Auch wenn Community Policing als Prototyp für vernetztes Tätigwerden gilt, bezeichnet KOHL dies jedoch als „Binsenweisheit“, solange nicht in der Praxis die Prämissen für eine ergebnisorientierte Kooperation umgesetzt werden.⁹⁸⁴ Daher sind folgende Fragen zu stellen: Besitzt der teilnehmende Akteur die erforderliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die notwendigen Informationen und die Macht, Entscheidungen auch in die Praxis umzusetzen, und ist er bereit, gemeinsame, realistische und erreichbare Ziele zu definieren.⁹⁸⁵

Zu dem Ansatz des Community Policing sind auch kritische Stimmen zu vernehmen. VAN Ooyen erkennt zwar die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung als Gelegenheit demokratischer Teilhabe an, sieht aber auch die Gefahr der Instrumentalisierung, wenn der Bürger als preiswerter verlängerter Arm für polizeiliche Zwecke vereinnahmt wird.⁹⁸⁶ VAN DEN BRINK und KAISER sehen die Gefahr, dass „sie als Foren der kommunalpolitischen Artikulation missbraucht werden und besonders anfällig für politische Vereinnahmung sind.“⁹⁸⁷

Auch ist nicht auszuschließen, dass Akteure mit einem größeren finanziellen „Präventionsbudget“ und höherer Professionalität in Entscheidungsprozessen am „längeren Hebel“ sitzen.⁹⁸⁸ Dieses Misstrauensvotum erscheint jedoch unbegründet. Auch wenn die Gefahr besteht, dass in den Gremien Polizei- und Ordnungsbehörden weitere beteiligte nichtstaatliche Akteure gelegentlich majorisieren oder gar in die Rolle von „Zaungästen“ drängen, darf der Sekundärnutzen nicht übersehen werden. Hierzu gehören bessere Zielabstimmung, kurze Entscheidungswege, synergiefördernde Vernetzung, Gewinnen von Einsichten in heterogene Berufslogiken und Professionsverständnisse, offene Kommunikation und die Förderung der Akzeptanz bei für Beteiligte nachteiligen Entscheidungen.⁹⁸⁹ Die persönlichen Bekanntschaften, die Einfluss- und Entscheidungsträger als Akteure im Netzwerk schließen, ist ein soziales Kapital, das sich im Alltagsgeschäft der Verwaltung als nutzbringend erweist.⁹⁹⁰ Auch ist bei der Entwicklung kooperativer Sicherheitspolitik ein Lernprozess zu erwarten, durch den die beteiligten Akteure sich der Asymmetrien ihrer Einflusststrukturen und der unterschiedlichen Handlungsvoraussetzung der heterogenen Partner bewusst werden sollten.

⁹⁸³ Vgl. John, in: Frevel/Kober, 2012, S. 324 f.

⁹⁸⁴ Vgl. Kohl, in: Frevel 2012, S. 249 (278 f.).

⁹⁸⁵ Vgl. Kohl, in: Frevel 2012, S. 249 (278 f.).

⁹⁸⁶ Vgl. van Ooyen, in: Möllers/van Ooyen, 2013, S. 347.

⁹⁸⁷ Vgl. Van den Brink/Kaiser, in: APuZ, 12/2007, S. 10.

⁹⁸⁸ Vgl. van den Brink, 2005, S. 57.

⁹⁸⁹ Vgl. Schulze, 2013, S. 231.

⁹⁹⁰ Van den Brink/Kaiser, in: APuZ, 12/2007, S. 10.

2. Sicherheitspartnerschaften

Ausgehend von den im angloamerikanischen Sprachraum entwickelten Modellen von Community Policing und problem-oriented policing führte die Entwicklung über die kommunale Kriminalprävention und der bürgernahe Polizeiarbeit zu Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften als Komplement zu grundsätzlichen sozialen und politischen Maßnahmen. Sicherheitspartnerschaften sind Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Effektivierung und Optimierung der Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit Schwerpunkt im grenznahen Raum und im bahnpolizeilichen Bereich.⁹⁹¹ Ein IMK-Beschluss vom 2. Februar 1998 bezeichnete Sicherheitspartnerschaften als konkrete Modellprojekte auf regionaler Ebene für den gemeinsamen Kräfteinsatz an Kriminalitätsschwerpunkten.⁹⁹²

Sie beinhalten entweder Regelungen zur konsensualen Sicherheitsgewährleistung unter verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren oder aber auch nur Direktiven zur Kooperation zwischen Bund und Ländern, zwischen Ländern bzw. zwischen Sicherheitsbehörden. Auch wenn der Föderalismus eine Vielfalt an meist medial wirksamen Bezeichnungen für diese Kooperationsmechanismen geboren hat, lassen sich neben den unterschiedlichen Formen lokaler bürgernahe Polizeiarbeit grundsätzlich Sicherheitspartnerschaften, Sicherheitskooperationen, Sicherheitskooperationsvereinbarungen und Ordnungsoperationen unterscheiden.

Der Ansatz geht im Wesentlichen auf die Ägide der ehemaligen Innenminister KANTHER und SCHILY und auf die im Jahre 1997 initiierte Aktion Sicherheitsnetz zurück. Dabei handelt es sich um die Aktion Sicherheitsnetzwerk, bei dem in der Stadt Bremen ab dem 1. Juli 1998 50 BGS-Beamte in einer sogenannten Task Force an definierten lokalen oder zeitweiligen Kriminalitätsschwerpunkten eingesetzt waren. Der Einsatz hatte belegbare Erfolge: „Die gemeinsamen Einheiten haben einerseits das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erhöht und andererseits nachweislich die Kriminalität bekämpft.“⁹⁹³ Die Aktion Sicherheitsnetzwerke erhielt im Laufe der Jahre den Namen Sicherheitspartnerschaft und schließlich Sicherheitskooperation.

Es folgten weitere Maßnahmen z. B. durch die Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention im November 1997, die ein Grundsatzpapier mit der Bezeichnung „Kommunale Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften – die Adaption von Community Policing für Deutschland“ veröffentlichte. In diesem Grundsatzpapier forderten die Verfasser als Grundlage für bürgernahe-problemlösungsorientierte und pro-aktive Polizeiarbeit einen entsprechenden politischen Willen und einen Konsens zwischen Landes- und Kommunalpolitik.⁹⁹⁴ Einziger Schönheitsfehler: Der nicht minder wichtige Konsens zwischen Bund und Ländern wurde nicht diskutiert. In einem SPD-

⁹⁹¹ Vgl. Schütte, in: Lange, 2006, S. 294.

⁹⁹² Vgl. Posiege/Steinschulte-Leidig, 1999, S. 14.

⁹⁹³ Borttscheller, in: Pitschas/Stober, 2000, S. 89.

⁹⁹⁴ Vgl. Posiege/Steinschulte-Leidig, 1999, S. 4.

Positionspapier von 1998 zum Thema „Innerer Frieden und Innere Sicherheit“ – vorgelegt vom damaligen Bundesinnenminister Otto SCHILY – forderte die Partei neben effektiveren und effizienteren Organisationsstrukturen neue Sicherheitsstrategien, ausgerichtet auf strikt bürgerorientierte Polizeiarbeit und ein institutionenübergreifendes Zusammenwirken in der Kriminalitätsbekämpfung sowie die Vernetzung themenrelevanter Institutionen.⁹⁹⁵ Das Entstehen für Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften fand sich schließlich in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 wieder mit einem Bekenntnis⁹⁹⁶: „Wir werden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie kriminalpräventive Räte nachhaltig unterstützen.“⁹⁹⁷

Insbesondere die letztgenannten Modelle sind schnell zu einer Domäne der Bundespolizei geworden. Die Bundespolizei ist insoweit wesentliches Element dieser Entwicklung, als die Bundesregierung bereits im Jahre 1998 beginnend BGS-Kräfte für die Verbesserung von Sicherheit in den Ländern bereitstellte. Der Deutsche Städtetag begrüßte dies ausdrücklich, wobei allerdings nicht zu übersehen war, dass es auch um „die Abwälzung von Kosten und Verantwortlichkeiten ging“.⁹⁹⁸

Bezeichnend ist, dass verantwortliche Sicherheitspolitiker die Kooperationen weniger verfassungspolitisch als vielmehr pragmatisch und Output-orientiert betrachteten. So erklärte der damalige nordrhein-westfälische Innenminister Fritz BEHRENS die Absicht, dass der Bundesgrenzschutz und die nordrhein-westfälische Polizei ihre Kräfte bündeln, um gemeinsam ein Höchstmaß an Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Auch führte er aus, dass durch die Diskussion über Zuständigkeiten keine Sicherheitslücken für Straftäter entstehen dürfen.⁹⁹⁹

Grundsätzliche Probleme bei der Nutzung personenbezogener Daten sieht allerdings PITSCHAS. Er identifiziert Sicherheitspartnerschaften als Informationsnetzwerke, da sie die Leitlinie „Sehen und Melden“ berücksichtigen, polizeiliches Tätigwerden sich als kommunikatives Handeln manifestiert und Polizeirecht weitgehend Informationsrecht sei.¹⁰⁰⁰ Ungeachtet der Dynamik der Entwicklung von Sicherheitspartnerschaften fehle es aber an bestandsicheren gesetzlichen Grundlagen und an einem materiellen Kooperationsrecht.¹⁰⁰¹ Er verknüpft dies mit der thesenartigen Forderung nach neu zu schaffenden datenschutzrechtlichen Regelungen für die Informationsko-

⁹⁹⁵ Vgl. Posiege/Steinschulte-Leidig, 1999, S. 5.

⁹⁹⁶ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 14. Legislaturperiode, S. 34.

⁹⁹⁷ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 14. Legislaturperiode, S. 34.

⁹⁹⁸ Vgl. Posiege/Steinschulte-Leidig, 1999, S. 14.

⁹⁹⁹ Vgl. Die Polizei, 2001, S. 311.

¹⁰⁰⁰ Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

¹⁰⁰¹ Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

operation der Polizei mit Privaten und nach einem Recht der informationellen Kooperationsbeziehungen der Polizei mit Privaten im Rahmen der polizeilichen Vorfeldarbeit.¹⁰⁰² Dieser Forderung ist nicht zu folgen, weil die weitere Normierung und Reglementierung die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten verkompliziert. Außerdem dürfte die Forderung aus dem Jahr 2000 durch das Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU) vom 30. Juni 2017 überholt sein.¹⁰⁰³

Die anfänglichen Widerstände der Polizeigewerkschaften, wenn auch mit rechtlichen Argumenten garniert, wurden weitgehend aus Befürchtungen gespeist, dass die neuen Formen der Kooperation mit der verstärkten Indienstnahme von Privaten als Einbruchstelle zur Begründung weiterer Personalreduzierungen missbraucht werden.¹⁰⁰⁴ Sie verflüchtigen sich jedoch zunehmend in Richtung auf neue Formen der pragmatischen Zusammenarbeit.

Das derzeitige vielfältige Ensemble von Gremien, die sich auf Bundes- und Länderebene mit der praktischen Anwendung von bürgernaher Arbeit beschäftigen ist allerdings auch ein Indiz dafür, dass ein neues Aufgabenverständnis von Polizeiarbeit und die Beteiligung multipler gesellschaftlicher Schichten Allgemeingut geworden ist.¹⁰⁰⁵ Auch eine „Sicherheitskette“ wird erkannt, die mit Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Verurteilung, Opfernachsorge, Resozialisierung das Verfassungsgut „Innere Sicherheit“ insgesamt umschließt.¹⁰⁰⁶

Die Terminologie zu Sicherheitspartnerschaften ist uneinheitlich. Teilweise werden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften verwechselt oder begrifflich gleichgesetzt. Zum Teil wird der Begriff als untechnischer Sammelbegriff auf alle Formen der Kooperation von Staat und Privaten ausgedehnt.¹⁰⁰⁷ Im Ergebnis liegt allen Modellen die Absicht zugrunde, durch Vernetzung der beteiligten Akteure effiziente, langfristige, kostengünstige und kundenorientierte Dienstleistungen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung zu generieren.

3. Sicherheitskooperationsvereinbarungen

Den höchsten Formalisierungsgrad bei den Sicherheitsvereinbarungen haben die sogenannten Sicherheitskooperationsvereinbarungen als probates Mittel zur Verbesserung der Effizienz der Kooperation von Landes- und Bundespolizisten, zumal sie als Verwaltungsvereinbarungen im politischen Raum schneller umgesetzt werden können als Maßnahmen im formellen Gesetzgebungsverfahren. In der Rechtsform einer

¹⁰⁰² Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

¹⁰⁰³ BGBl. 2017, Teil I, Nr. 44, S. 2097 f.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Dicke, in: Deutsche Polizei, 2001.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Lange/Schenck, 2004, S. 386 f.

¹⁰⁰⁶ Vgl. Pitschas, in: Pitschas/Stolzlechner, 2004, S. 102.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Burgi, in: Stober, 2000, S. 68 f.

Vereinbarung können sie jedoch lediglich das Zusammenwirken der Akteure effizienter gestalten und den Dienstweg verkürzen. Kompetenzverschiebungen oder -erweiterungen sind damit nicht verbunden.

Mit Inkrafttreten der Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Bayerischen Polizei im Rahmen einer Sicherheitskooperation am 5. Juli 2013 wurden die letzten föderalen Vorbehalte gegen eine engere Kooperation von Bundespolizei und Landespolizei beseitigt. Gleichzeitig wurde ein Schlusspunkt unter eine Entwicklung gesetzt, mit der sich nunmehr alle Bundesländer und der Bund auf eine engere Vernetzung verständigten. Den Vereinbarungen trat in aller Regel der Bundesminister der Finanzen bei. Zum Teil wurden sogar zusätzlich Absichtserklärungen zur Einbindung weiterer Sicherheitsbehörden, auch von angrenzenden Nachbarstaaten, aufgenommen. Ausgehend von der gemeinsamen Interessenlage sind diese überwiegend auf den bahn- und grenzpolizeilichen Bereich beschränkt, wie die nachfolgenden Beispiele belegen:

- Sicherheitskooperationsvereinbarungen des Bundes mit Baden-Württemberg vom 1. Februar 2002,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Berlin vom 1. Juli 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Brandenburg vom 7. September 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit der Hansestadt Bremen vom 24. Januar 2001,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5. Juli 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Hessen vom 3. September 2001,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Mecklenburg-Vorpommern vom 10. Juni 1998,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Niedersachsen vom 26. April 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Nordrhein-Westfalen vom 12. Juli 2001,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Rheinland-Pfalz vom 20. Februar 2001,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit dem Saarland vom 1. September 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit dem Freistaat Sachsen vom 9. März 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Sachsen-Anhalt vom 1. Februar 2001,

- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit Schleswig-Holstein vom 20. Mai 1999,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit dem Freistaat Thüringen vom 14. November 2001,
- Sicherheitskooperationsvereinbarung des Bundes mit dem Freistaat Bayern vom 13. März 2013.¹⁰⁰⁸

Sicherheitskooperationen sind eine Unterform der unter dem Sammelbegriff Sicherheitspartnerschaften bekannt gewordenen Konzepte zur Verbesserung der Inneren Sicherheit, die auf ein Treffen der CDU/CSU-Innenminister und -senatoren der Länder am 24. Oktober 1997 in Bonn-Bad Godesberg zurückgehen und mit dem die vom damaligen Bundesinnenminister Manfred KANTHER initiierte „Aktion Sicherheitsnetz“ umgesetzt werden sollte.¹⁰⁰⁹ Mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“ vom 2. Februar 1998 wurde die Idee fortentwickelt.¹⁰¹⁰ Mit diesen Maßnahmen zwischen Bund und Ländern schlossen die beteiligten Akteure eine Entwicklung ab, die zunächst nur auf die kommunalen Sicherheitsbehörden beschränkt schien¹⁰¹¹, zwischenzeitlich aber wegen ihres erkennbaren Wirkungskoeffizienten auf die Bund-Länder-Ebene übergriff.

Die Entwicklung schlug sich auch in der Beschlusslage des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ zu einem Bericht der Arbeitsgruppe „Zusammenarbeit der Landespolizeien mit dem Bundesgrenzschutz“ auf der 195. Sitzung vom 14./15. Oktober 2003 und der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren auf der Sitzung vom 21. November 2003 nieder. Die zugrundeliegende Absicht war die Schaffung möglichst eindeutiger Abgrenzungskriterien zur Zuweisung der Führungsverantwortung bei Mischlagen im bundes- und landespolizeilichen Bereich und die Schaffung abgestimmter Kooperationsstrukturen auf örtlicher Ebene, um den Kräfteinsatz effizienter zu gestalten und um dadurch den polizeilichen Output qualitativ zu verbessern. Allerdings wurde auch festgelegt, dass die führungsmäßige Bewältigung von Geiselnahmen, Entführungen, Bedrohungslagen und Anschlägen auch im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei der Landespolizei obliegt. Diese Regelung ist in mehrfacher Hinsicht kritikwürdig, da sie indirekt der Bundespolizei die Expertise zur Lagebewältigung auch bei anspruchsvollen polizeilichen Lagen abspricht und somit statt Synergien neue Abstimmungsprobleme schafft.

Ziele und Absichten der Sicherheitskooperationen erfüllen hingegen die Erwartungen, die an Vernetzungen gestellt werden:

¹⁰⁰⁸ Vgl. Aufzählung bei Schmelzer, 2015, S. 203, Fußnote 692.

¹⁰⁰⁹ Vgl. Möllers, 2010, S. 1760.

¹⁰¹⁰ Vgl. Möllers, 2010, S. 1760.

¹⁰¹¹ Vgl. Rachor, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 153.

- Verbesserung der objektiven Sicherheitslage und des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung,
- Erhöhung der sichtbaren Präsenz der Polizei,
- umfassende Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- wirksame Bekämpfung der Kriminalität,
- Verhinderung bzw. Unterbindung der illegalen Migration,
- effizienter Einsatz der Haushaltsmittel sowie der Führungs- und Einsatzmittel,
- gegenseitige Unterstützung bei der Aus- und Fortbildung.

Als Kooperationsbereiche kommen in Betracht

- Einrichtung gemeinsamer Organisationseinheiten und Zentren der Zusammenarbeit,
- regelmäßiger Informationsaustausch,
- Koordinierung von Einsatzmaßnahmen sowie der Kriminalitätsbekämpfung- und -prävention,
- wechselseitige Bereitstellung und Nutzung von Führungs- und Einsatzmitteln sowie Koordinierung bei Beschaffung, Erprobung und Schulung,
- wechselseitige Nutzung des Aus- und Fortbildungsangebotes.¹⁰¹²

Die Vereinbarungen enthalten in aller Regel einschränkende Klauseln dahingehend, dass die Zusammenarbeit nach Maßgabe der jeweiligen Zuständigkeiten und im Rahmen der bestehenden personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten erfolgt, wobei die Fachaufsicht bei der jeweiligen Behörde verbleibt. Die Übermittlung personenbezogener Daten erfolgt unter Beachtung der jeweils geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Bei derartigen Einsätzen handelt es sich nicht um Unterstützung eines Landes nach § 11 BPolG und nicht um einen Eilfall im Sinne von § 65 BPolG. Die Verpflichtung zur allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz bleibt im Übrigen unberührt. Sind bei gemeinsamen Einsätzen Zuständigkeiten beider Vertragsparteien berührt, ist grundsätzlich eine einheitliche Führung ausgerichtet am jeweiligen Einsatzschwerpunkt anzustreben, wobei in Abhängigkeit vom jeweiligen Schwerpunkt um gegenseitige Unterstellung ersucht wird. Die Umsetzung dieses Gedankens ist ein wesentlicher Fortschritt, denn er scheiterte in der Vergangenheit häufig an Vorbehalten und Ressorteteilkeiten.

Die Kosten trägt die jeweils zuständige Behörde, über Rechtsbehelfe entscheidet die sachlich zuständige Behörde. Die Anstellungskörperschaften gewähren bei Dienst-

¹⁰¹² Vgl. exemplarisch Bekanntmachung über das Inkrafttreten der „Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Polizei des Landes Brandenburg vom 21.1.2016; Abl./16, [Nr. 5], S. 123.

unfällen die dem Bediensteten nach dem jeweils geltenden Versorgungsrecht zustehenden Leistungen; Ansprüche zwischen den Anstellungskörperschaften sind insoweit ausgeschlossen. Die Vertragsparteien verzichten auf die Geltendmachung von Ersatzansprüchen für sie durch Bedienstete der anderen Partei verursachter Schäden auch bei Eingriffen in die Rechte Dritter, soweit diese nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhen.¹⁰¹³

Die bundespolizeilich Praxis hat den Abschluss der Sicherheitskooperationen auf ministerieller Ebene zum Anlass genommen, um in zahlreichen örtlichen Vereinbarungen mit den Dienststellen der Landespolizei die lagebezogene und situationsabhängige gegenseitige Unterstützung unter gleichzeitiger Betonung der gesetzlichen Zuständigkeiten zu regeln und zu konkretisieren. In ähnlicher Weise wurden pragmatische Regelungen für alltägliche Ermittlungshandlungen außerhalb des sachlichen Zuständigkeitsbereiches der Bundespolizei einschließlich der Verpflichtung zur Herstellung des erforderlichen Benehmens und der damit verbundenen Informationspflichten sowie für die im Einzelfall erforderliche Endbearbeitung getroffen.

Mit diesen Regelungen erwarten die Kooperationspartner einvernehmlich Synergieeffekte durch koordiniertes und strukturiertes Handeln, die Optimierung der eigenen Aufgabenwahrnehmung durch abgestimmte Planentscheidungen sowie eine Verringerung von Schnittstellenproblemen. Außerdem beabsichtigt man durch eine Verbesserung des Informationsflusses das frühzeitige Erkennen von Tatzusammenhängen und eine Verbesserung der täterorientierten Ermittlungsführung. Das so entstandene Kooperationsgerüst lässt sich am besten als „kooperatives Nebeneinander“ definieren, da unverändert die bindenden gesetzlichen Regelung einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung im jeweils anderen gesetzlichen Zuständigkeitsbereich entgegenstehen, gleichwohl aber die Aktionspartner sich an die Gebote zur Kooperation und abgestimmten Aufgabenerfüllung gebunden sehen. Abhilfe könnte hier nur über eine durchgreifende verfassungsrechtliche Änderung in Anlehnung an die Rechtskonstruktion der Gemeinschaftsaufgaben geschaffen werden.

Da im bahnpolizeilichen Bereich und bei der Luftsicherheit überlappende Zuständigkeit die Regel sind, haben die Kooperationspartner in den Vereinbarungen Entscheidungsmatrizen auf der Grundlage von definierten Kasuistiken entworfen, die sowohl Handlungssicherheit vermitteln als auch die Entscheidung über die Führungsübernahme erleichtern.

¹⁰¹³ Vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten der „Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Polizei des Landes Brandenburg vom 21.1.2016; Abl./16, [Nr. 5], S. 123.

4. Ordnungspartnerschaften

Bei Ordnungspartnerschaften handelt es sich um „lokale Netzwerke, in denen die Polizei mit staatlichen und kommunalen Behörden, Institutionen, Verbänden und Einrichtungen aus Wirtschaft und Gesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern zusammenarbeitet, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gemeinschaftlich sicherzustellen.“¹⁰¹⁴ Ordnungspartnerschaften machen somit das subjektive Sicherheitsempfinden zum Gegenstand sicherheitspolizeilichem Handelns und zielen auf konkrete ordnungs- und sicherheitsspezifische Phänomene und Probleme.¹⁰¹⁵

Durch die Kooperation mit der Bevölkerung und deren Einbeziehung verfolgt die Ordnungspartnerschaft in erster Linie das Ziel, das Sicherheitsgefühl zu verbessern, Ängste abzubauen und durch eine Laienmitwirkung ein realistisches Risikobewusstsein zu schaffen.¹⁰¹⁶ Ordnungspartnerschaften finden sich häufig im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs und sind eine besondere Form der kooperativen Sicherheitsverantwortung von Staat und Gesellschaft.¹⁰¹⁷ Kennzeichnend ist, dass keine „Verantwortungsteilung“ für die innere Sicherheit oder die Verabschiedung des Staates zugunsten eines effizienten Mitteleinsatzes stattfindet, denn der Partner übernimmt nicht verantwortlich autonom einen anderen Handlungsbereich, sondern wirkt lediglich an der Gewährleistung von Sicherheit mit.¹⁰¹⁸

a) Ordnungspartnerschaft zwischen Bundespolizei und Konzernsicherheit der DB AG

Die Bundespolizei hat nach § 3 BPolG die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern oder beim Betrieb (Bahnsicherheit) entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. Im Bereich der bahnpolizeilichen Gefahrenabwehr obliegt die Konzernsicherheit und die unternehmerische Sicherheitsvorsorge der Bahn Schutz und Service GmbH, deren privater Rechtsgüterschutz sich grundsätzlich von den hoheitlichen Maßnahmen der Bundespolizei nach § 3 BPolG unterscheidet.¹⁰¹⁹ Um gleichwohl eine synergetisch ertragreiche und strukturierte Kooperation zwischen den beiden Aufgabenträgern sicherzustellen, haben die beiden Akteure eine Ordnungspartnerschaft abgeschlossen.¹⁰²⁰

¹⁰¹⁴ Vgl. Schümchen, in: Lange, 2006, S. 207.

¹⁰¹⁵ Vgl. Frevel, in: ders. 2007, S. 55.

¹⁰¹⁶ Vgl. Schewe, 2009, S. 36.

¹⁰¹⁷ Vgl. Pitschas, in: DÖV 2002, S. 221 (225).

¹⁰¹⁸ Vgl. Pitschas, in: DÖV 2002, S. 221 (226).

¹⁰¹⁹ Vgl. Beste, in: Lange, 2003, S. 291 f.

¹⁰²⁰ Vgl. Neubeck/Lohmann, in: DPolBl, 1/2011, S. 6 f.

Während in den Ländern bereits seit Anfang der neunziger Jahre¹⁰²¹ die Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage existierte, folgte der Bund erst im Jahre 2000 mit der erwähnten Ordnungspartnerschaft mit der Deutschen Bahn AG, die am 27. Mai 2014 durch die nunmehr geltende Neufassung abgelöst wurde. Bei der Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und der Deutschen Bahn AG über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Security-Organisation der Deutschen Bahn AG im Rahmen einer Ordnungspartnerschaft haben die beiden Vertragspartner – im Gegensatz zu den Sicherheitskooperationen mit den Ländern auf hoheitlicher Ebene – den Terminus Ordnungspartnerschaft gewählt. Mit dieser feinen Begrifflichkeit soll wohl die unterschiedliche Qualität der Zusammenarbeit angedeutet werden. Grundsätzlich gilt, dass die Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erfolgt und die Einsatzbelange der Bundespolizei Vorrang haben.

Einfachrechtliche Bedenken gegen die Ordnungspartnerschaften wurden nur von PEILERT unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes insbesondere beim Einsatz gemischter Streifen geltend gemacht.¹⁰²² Allerdings bestimmt Art. 3 Abs. 3 der Ordnungspartnerschaft des Bundesministeriums des Innern für Bau und Heimat und der Deutschen Bahn AG über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Security-Organisation der Deutschen Bahn AG ausdrücklich, dass die gegenseitige Übermittlung von personenbezogenen Daten nur unter Beachtung der jeweils geltenden rechtlichen Bestimmungen erfolgt. Auch nennt Art. 5 der Ordnungspartnerschaft als Einsatzmaßnahmen gemeinsame und nicht gemischte Streifen. Allerdings kommt auch PEILERT zu dem Ergebnis, dass die datenschutzrechtlichen Hürden überwindbar sind und dass mit der zunehmenden Akzeptanz privater Sicherheitsunternehmen ein entsprechender sicherheitspolitischer Wille besteht.¹⁰²³

Grundsätzliche Probleme bei der Nutzung personenbezogener Daten sieht hingegen PITSCHAS. Er erkennt derartige Partnerschaften als Informationsnetzwerke, weil polizeiliches Handeln nur auf Grundlage von Informationen erfolgen kann und Polizeirecht weitgehend Informationsrecht ist.¹⁰²⁴ Ungeachtet der Dynamik der Entwicklung von Sicherheitspartnerschaften fehle es an bestandsicheren gesetzlichen Grundlagen und an einem materiellen Kooperationsrecht.¹⁰²⁵ Er verknüpft dies mit der thesenartigen Forderung nach neu zu schaffenden datenschutzrechtlichen Regelungen für die Informationskooperation der Polizei mit Privaten und nach einem Recht der

¹⁰²¹ Vgl. Born, 2009, S. 80. Den ersten kriminalpräventiven Rat gründete die Stadt Kiel im Jahr 1990.

¹⁰²² Vgl. Peilert, in: Möllers/von Ooyen/Spohrer, 2003, S. 160 f.

¹⁰²³ Vgl. Peilert, in: Möllers/von Ooyen/Spohrer, 2003, S. 169 f.

¹⁰²⁴ Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

¹⁰²⁵ Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

informationellen Kooperationsbeziehungen der Polizei mit Privaten im Rahmen der polizeilichen Vorfeldarbeit.¹⁰²⁶

Der Einwand von BURGI, dass der additive Einsatz von Hoheitspersonen und Privaten z. B. als gemeinsame Streifen als Formenmissbrauch auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt, kann, da auch nicht näher erläutert, nicht nachvollzogen werden.¹⁰²⁷ NITZ hingegen erkennt keine verfassungsrechtlichen Einwände, solange sichergestellt ist, dass der eingesetzte Polizeibeamte seine Maßnahmen deutlich an öffentlichen Interessen ausrichtet und die datenschutzrechtlichen Sicherungen eingehalten werden.¹⁰²⁸

Auch Vorbehalte dahingehend, dass eine Kooperation zwischen Polizei und Privaten bereits daran scheitert, weil die Polizei dem Gemeinwohl, private Dienstleister hingegen an betriebswirtschaftlicher Gewinnmaximierung interessiert sind, sind – zumal ohnehin von den Berufsvertretungen der Polizei als besondere Form des Selbstschutzes propagiert – im Schwinden begriffen.¹⁰²⁹

LANGE/SCHENCK äußern sich eher kritisch zu Ordnungspartnerschaften, da diese eine fehlende ausreichende Größe haben, um eine professionelle Arbeitsstruktur zu generieren. Zudem sei der Einsatzwert eher fragwürdig und wenig konzeptionell durchdacht und scheine eher das Ergebnis eines inkrementalistischen Prozesses zu sein.¹⁰³⁰ Auch an anderer Stelle wurde Kritik laut. So wird die schwache Legitimation der Akteure bemängelt, da sie weder gewählt sind noch kontrolliert werden. Als weitere Schwachpunkte werden die von den jeweiligen Ressourcen abhängigen begrenzten Thematisierungen sowie die (vermeintlich) fehlende Struktur identifiziert.¹⁰³¹ Dem hält SCHÜMCHEN den Vorteil entgegen, dass Behörden über ihren eigenen Zuständigkeitsrahmen hinaus vernetzte Präventions- und Interventionsarbeiten leisten. Gleichwohl hält er eine rechtliche Abgrenzung zum staatlichen Gewaltmonopol für erforderlich, insbesondere bei der Beteiligung von Vereinen und Personen, die keine öffentliche Aufgaben haben und deren Befugnisse eben nicht rechtlich geregelt sind.¹⁰³²

Die Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und der Deutschen Bahn AG über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Security-Organisation der Deutschen Bahn AG enthält keine Bestimmung oder einen Verweis auf die Möglichkeit der Beleihung oder die Bestellung von Hilfspolizeibeamten der Bahnbediensteten und ist somit eine klassische Ordnungspartnerschaft. Die

¹⁰²⁶ Vgl. Pitschas, in: Stober, 2000 (c), S. 97 f.

¹⁰²⁷ Vgl. Burgi, in: Stober, 2000, S. 89 f.

¹⁰²⁸ Vgl. Nitz, 2000, S. 545.

¹⁰²⁹ Vgl. Freiberg, in: Kriminalistik 1999, S. 364 f.

¹⁰³⁰ Vgl. Lange/Schenck, in: dies. 2004, S. 303 f.

¹⁰³¹ Vgl. Pütter, in: Prätorius, 2002, S. 71.

¹⁰³² Vgl. Schümchen, in: Lange, 2006, S. 208 f.

Sicherheitskräfte der Deutschen Bahn AG sind auch nicht Verwaltungshelfer für die Bundespolizei, sondern agieren selbstständig auf der Rechtsgrundlage des Hausrechts und Jedermannsrechte und müssen bei Weigerung auf die Hilfe der Bundespolizei zurückgreifen.

Unverständlich ist in Hinblick auf das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung, dass die Länder der Bundespolizei in aller Regel keine Notzuständigkeit zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten eingeräumt haben, wofür gerade im Bahnbereich in den Ballungsgebieten ein erkennbares Bedürfnis besteht. Die dortigen Formulierungen, die generell die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten und die Eilfallzuständigkeit zur Gefahrenabwehr regeln (z. B. § 78 Abs. 1 PolG Baden-Württemberg), beschränken dies auf Verwaltungsabkommen mit anderen Ländern. Der Bund wird nicht genannt. Dies führte in der Vergangenheit zu dem untragbaren Ergebnis, dass Bundespolizisten selbst bei Feststellung von Ordnungswidrigkeiten auf frischer Tat nicht eigenständig einschreiten dürfen.

Berlin hat nunmehr in Hinblick auf die Zunahme der Alltags- und Massenkriminalität einen ersten Schritt zur Beseitigung dieses Mangels unternommen. Mit der Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 5 ASOG Berlin¹⁰³³ wurde die Notzuständigkeit auch auf die allgemeine Gefahrenabwehr und die Verfolgung bestimmter Ordnungswidrigkeiten in definierten Bereichen um Verkehrsknotenpunkten in der Bundeshauptstadt ausgedehnt. Die Einleitung nennt als Ziel ausdrücklich, „die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung in Bereichen, wo die Zuständigkeit der Polizei Berlin und der Bundespolizei unmittelbar aneinander grenzen, im Sinne eines kooperativen Föderalismus effektiver zu gestalten.“¹⁰³⁴ Weiterhin wird betont, dass „die Möglichkeit einer erweiterten sichtbaren Präsenz der Bundespolizei (...) zur Gefahrenvermeidung beitragen und das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung verbessern [wird, d. Verf.]“.¹⁰³⁵ In § 4 wird ausdrücklich bestimmt, dass Kosten für in Erfüllung der Vereinbarung verwendeten Führungs- und Einsatzmittel gegenseitig nicht in

¹⁰³³ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin – ASOG, in der Fassung vom 11.10.2006, GVBl. 2006, 930, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7.7.2016 (GVBl. S. 430).

¹⁰³⁴ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

¹⁰³⁵ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

Rechnung gestellt werden.¹⁰³⁶ Ferner verzichten Bund und Land Berlin „auf die Geltendmachung von Ersatzansprüchen für ihnen durch Polizeidienstkräfte des anderen Vertragspartners verursachte Schäden, sofern sie nicht auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit beruhen.“¹⁰³⁷

Rechtsgrundlage für das Verwaltungsabkommen ist § 8 Abs. 1 Nr. 5 ASOG Berlin, der die Option zum Abschluss von Verwaltungsabkommen zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten mit anderen Ländern und dem Bund beinhaltet.

Kritisch ist jedoch anzumerken, dass auch in dieser Alternative der Bundespolizei lediglich das Einschreiten bei vier relativ unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten sowie die Möglichkeit des Einschreitens bei einer einfachen Gefahr zugebilligt werden. Diese Leistungen könnten gleichermaßen aber auch von privaten Sicherheitsunternehmen, Hilfspolizisten oder von Angestellten städtischer Behörden erbracht werden. Stattdessen werden durch die räumliche Erweiterung vollausgebildete Polizeikräfte des Bundes eingesetzt, die hinsichtlich der Sicherheitsdefizite im originären Zuständigkeitsbereich wie Kabeldiebstahl, Taschendiebstahl, Diebstahl in Zügen, zunehmende Terrorgefahr in Bahnhöfen, Vandalismus, Aufbrüche von Fahrkartenautomaten u. Ä. deutlich wichtigere Aufgaben zu erfüllen hätten, auch wenn in der öffentlichen Verwaltung das Gebot des effektiven und effizienten Kräfteinsatzes nur eingeschränkt gilt.

VI. Die informationelle Vernetzung der Bundespolizei

1. Information und Vernetzung – eine Ausgangsbewertung

Für die Polizei ist die informationelle Vernetzung von besonderer Bedeutung, weil die Verknüpfung von einzelnen Informationen eine Analyse und Bewertung (Beurteilung der Lage) des polizeilichen Einzelsachverhaltes oder eines komplexeren polizeilichen Anlasses zulässt. Aus dieser Bewertung ergibt sich in der Regel ein Entschluss, der die Grundlage für polizeiliches Handeln ist. Der höchste Entwicklungsstand der Vernetzung der Bundespolizei ist im IT-Bereich zu verzeichnen. Häufig ist in der kriminalpolitischen Diskussion überhaupt nur dieser Bereich gemeint, wenn von Vernetzung die Rede ist. Tatsächlich sind aber zwei Begriffsebenen zu unterscheiden. Zum einen Vernetzung als Kooperation von Organisationen im herkömmlichen Sinne, zum anderen Vernetzung als Mechanismus der Informationsverwaltung

¹⁰³⁶ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

¹⁰³⁷ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

und des Informationsaustausches im Zeitalter der Digitalisierung aller Lebensbereiche.

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Digitalisierung haben im Prozess der Vernetzung einen eigenen Stellenwert,¹⁰³⁸ denn die wesentliche Grundlage für eine effiziente gemeinsame Sicherheitsgewährleistung im föderalen nationalen und transnationalen Mehrebenensystem ist der Austausch personen- und deliktsbezogener Daten zwischen den deutschen, europäischen und internationalen Sicherheitsbehörden.

Tatsächlich verändert die weltweite technische Vernetzung und Digitalisierung im Informationszeitalter die Gesellschaft und die Arbeitswelt in einer hohen Geschwindigkeit. Dieser technische Fortschritt wirkt sich nicht nur auf die Rechtsordnung (z. B. Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität in informationstechnische Systeme) aus, sondern bestimmt zunehmend auch die Leistungsfähigkeit der Sicherheitsorgane. Somit wird die informationelle Vernetzung zum eigentlichen Kristallisationspunkt der Vernetzungsdiskussion, zumal es an ambitionierten Ankündigungen nicht mangelt: „Der virtuelle Staat muss ein ‚**Netzwerkstaat**‘ sein, der in hohem Maße das Internet oder funktional äquivalente Intranetze für die Informationsverarbeitung nutzt.“¹⁰³⁹ Und schließlich: „Vernetzung und gemeinsame Nutzung modernster Technik ist unsere Antwort auf neue Herausforderungen.“¹⁰⁴⁰

Eine übergeordnete Strategie der intelligenten Vernetzung muss somit an den bisherigen systemimmanenten Schwachstellen der informationellen Zusammenarbeit ansetzen. Diese sind das parlamentarisch gewollte Trennungsgebot, der Quellenschutz in den einzelnen Ressorts, Informationsverluste durch fehlerhafte Zusammenarbeit, fehlende Anpassung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die als Machtkontrolle gewollte föderale Struktur der Sicherheitsbehörden.¹⁰⁴¹ Sie muss aber auch berücksichtigen, dass im bundesdeutschen Föderalismus ein typisches Querschnittsthema wie Digitalisierung, das eigentlich eine strategische Verwaltungspolitik verlangt, oft auf mehrere Ressorts verteilt ist.¹⁰⁴² Koalitionsregierungen und die Fragmentierung durch Konfliktlinien entlang von Parteigrenzen verstärken die Schwierigkeiten bei der Suche nach einem übergreifenden strategischen Ansatz.¹⁰⁴³

Der Verwaltungswissenschaften, aber auch die Politik haben sich der Probleme der informationellen Vernetzung angenommen, setzen aber den Fokus mehr auf E-

¹⁰³⁸ Vgl. Die Bundesregierung/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, S. 2.

¹⁰³⁹ Ladeur, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, 2012, § 21, Rn. 7.

¹⁰⁴⁰ CDU/CSU, Regierungsprogramm 2017 - 2021, S. 60.

¹⁰⁴¹ Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 348 f.

¹⁰⁴² Vgl. Prognos/Behörden Spiegel, 2017, S. 6.

¹⁰⁴³ Vgl. Prognos/Behörden Spiegel, 2017, S. 6.

Government als Mittel zur Leistungssteigerung der Verwaltung schlechthin als auf die Lösung der Probleme defizitärer Vernetzung bei Sicherheitsbehörden. Bereits der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP greift die Herausforderungen einer Informationsgesellschaft an die Verwaltung auf und kündigt an: „In der Informationsgesellschaft liegen große Chancen auch für die öffentliche Verwaltung. Wir werden daher E-Government weiter fördern und dazu wo und soweit notwendig, rechtliche Regelungen anpassen (E-Government-Gesetz).“¹⁰⁴⁴

2. Nationale informationelle Vernetzung

Im nationalen behördenübergreifenden Daten- und Informationsaustausch ist zwischen einer verbundinternen und verbundübergreifenden Zusammenarbeit zu unterscheiden.¹⁰⁴⁵ Die verbundinterne Kooperation im nationalen Bereich besteht aus einem polizeilichen (Polizeiverbund) und einem nachrichtendienstlichen Informationsverbund (Nachrichtendienstverbund). Die Polizeien und Nachrichtendienste betreiben in ihrem Informationsverbund jeweils eigene Dateien mit unterschiedlichen Behörden.¹⁰⁴⁶ Dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz obliegen in dem Polizeiverbund bzw. in dem Nachrichtendienstverbund die Zentralstellenfunktion im Bund-Länder Verhältnis.

Die wesentliche Säule des polizeilichen Informationsverbundes ist das Informationssystem der Polizei (INPOL), in welchem grundsätzlich die Polizeien der Länder und des Bundes und die Bundeszollverwaltung polizeilich relevante personenbezogene Daten für verschiedene i. d. R. Fahndungszwecke zur Verfügung stellen. Die Rechtsgrundlage für das INPOL-System ergibt sich aus § 11 Abs. 1 Bundeskriminalamtgesetz, weil das BKA als Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern zuständig ist. Zugriffsberechtigt sind die Polizeien der Länder, die Bundespolizei, die Zollverwaltung, das Zollkriminalamt, die deutschen Auslandsvertretungen, sofern diese als Passbehörde tätig werden, und die Staatsanwaltschaften für Zwecke der Strafrechtspflege. Das INPOL-System verfügt über technische Schnittstellen zu anderen bedeutsamen Datenbanken, z. B. zum Schengener Informationssystem, zum Ausländerzentralregister, zum Zentralen Verkehrs-Informationssystem oder zum Europäischen Informationssystem.¹⁰⁴⁷

Keine Schnittstelle besteht hingegen zu dem nachrichtendienstlichen Informationssystem. Das Nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) ist die Verbund-

¹⁰⁴⁴ Koalitionsvertrag 17. Legislaturperiode, S. 102.

¹⁰⁴⁵ Vgl. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2016a.

¹⁰⁴⁶ Vgl. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2016a.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Möllers, 2010, S. 983.

datei des Bundesamtes für Verfassungsschutz mit den Landesämtern für Verfassungsschutz, dessen Aufbau mit dem INPOL-System vergleichbar ist.¹⁰⁴⁸ Rechtsgrundlage für NADIS ist § 6 Bundesverfassungsschutzgesetz.¹⁰⁴⁹ NADIS ist eine reine Hinweis- und damit – im Gegensatz zu INPOL – keine Fahndungs- bzw. Suchdatei.¹⁰⁵⁰

Aus technischer Perspektive vernetzen beide Systeme Bundes- und Landesbehörden in einem grundsätzlich eigenen Informationsverbund und bilden die Voraussetzung für einen Austausch von Erkenntnissen und personenbezogenen Daten für unterschiedliche Zwecke. INPOL und NADIS sind somit Instrumente der Vernetzung im föderalen Mehrebenensystem und wesentliche Grundlagen der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit. Abzugrenzen ist der verbundinterne Informationsaustausch von der verbundübergreifenden Zusammenarbeit. Darunter ist der Datenaustausch zwischen dem polizeilichen und dem nachrichtendienstlichen Informationsverbund zu verstehen, der nur unter engen Voraussetzungen möglich ist, da das Bundesverfassungsgericht aus den Grundrechten ein „informationelles Trennungsprinzip“ folgert, dass diesen Austausch nur ausnahmsweise zulässt¹⁰⁵¹. Die dramatische Änderung der Bedrohungslage und die Konsequenz aus der Tatsache, dass der defizitäre Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten eine wesentliche Voraussetzung bzw. Ursache für die Fahndungsdefizite der jüngsten Zeit im terroristischen Umfeld waren, führte zu einer zunehmend differenzierten Betrachtung des informationellen Trennungsprinzips.

Zu differenzieren ist weiterhin zwischen einem einmaligen Informationsaustausch durch Übermittlung personenbezogener Daten von einer Polizeibehörde an eine nachrichtendienstliche Behörde oder umgekehrt und einer dauerhaften Zusammenarbeit in so genannten zeitlich befristeten Projektdateien. Der einmalige Informationsaustausch richtet sich nach den einschlägigen Übermittlungsvorschriften zwischen den jeweils zuständigen Behörden und ist in der Regel spezialgesetzlich geregelt. Bei der Übermittlung personenbezogener Daten an den Bundesnachrichtendienst oder das Bundesamt für Verfassungsschutz sind die Regularien zur Übermittlung von Informationen an die genannten Behörden in dem Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (§ 23 BND-Gesetz Übermittlung von Informationen an den Bundesnachrichtendienst) und dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (§ 18 BVerfSchG) zu berücksichtigen. Beabsichtigt eine Polizeibehörde die Übermittlung von personenbezogenen Daten an eine nachrichtendienstliche Behörde, ist eine korrespondierende Befugnis in dem jeweiligen Polizeigesetz erforderlich, die

¹⁰⁴⁸ Vgl. Möllers, 2010, S. 1303.

¹⁰⁴⁹ Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954, 2970), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2097) geändert worden ist.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Möllers, 2010, S. 1303.

¹⁰⁵¹ BVerfGE 133, 277.

diesen Austausch erlaubt. Aus dieser Befugnis muss sich die Zulässigkeit der Übermittlung der personenbezogenen Daten von der Polizeibehörde (z. B. § 32 BPolG) an die nachrichtendienstliche Behörde ergeben.

In diesen Fällen ist somit eine doppelte Prüfung erforderlich. Verlassen die personenbezogenen Daten die polizeiliche Sphäre, ist die grundsätzliche Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten nach den Übermittlungsvorschriften des Polizeigesetzes (§ 32 BPolG) zu prüfen. Nehmen die nachrichtendienstlichen Behörden die personenbezogenen Daten auf, ist die Zulässigkeit der Aufnahme der personenbezogenen Daten in der Sphäre der nachrichtendienstlichen Behörden zu prüfen. Erst wenn die Voraussetzung der polizeilichen und der nachrichtendienstlichen Vorschriften vorliegen, ist eine Übermittlung personenbezogener Daten zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden zulässig. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, dass die „Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendienste ermöglichen, (...) hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen [unterliegen müssen, d. Verf.]“ sind dann eingehalten.¹⁰⁵²

Anders hingegen ist die Sach- und Rechtslage bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch in gemeinsamen – zeitlich befristeten – Projektdateien. Der Entwurf eines Gesetzes zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hebt noch einmal das Kernproblem heraus: „Bei der Aufklärung des transnational operierenden und vernetzten Terrorismus sind eine Vielzahl von Behörden – national und insbesondere auch international – tätig, deren Erkenntnisse zusammengeführt und übergreifend analysiert werden müssen.“¹⁰⁵³ Als Lösung sieht der Gesetzentwurf vor, dass „dies (...) durch zeitgemäßen IT-Einsatz und mit der Einrichtung gemeinsamer Dateien unterstützt [wird, d. Verf.]. Hierzu erhält das Bundesamt für Verfassungsschutz spezielle Befugnisse zur Einrichtung gemeinsamer Dateien mit Partnerdiensten. Zudem sollen bereits auf nationaler Ebene gemeinsame Projektdateien der Sicherheitsbehörden verlängert eingerichtet werden können.“¹⁰⁵⁴

Auch der bereits in Kraft getretene Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtes sah die Zusammenarbeit in projektbezogenen gemeinsamen Dateien vor. So hat § 17 BKAG-neu folgenden Wortlaut: „Das Bundeskriminalamt kann für die Dauer einer befristeten projektbezogenen Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundesnachrichtendienst, Polizeibehörden des Bundes und der Länder und dem Zollkriminalamt eine gemeinsame Datei errichten. Die projektbezogene Zusammenarbeit bezweckt nach Maßgabe der Aufgaben und Befugnisse der in Satz 1

¹⁰⁵² BVerfGE 133, 277.

¹⁰⁵³ Bt-Drs. 18/8702 vom 7.6.2016, S. 1.

¹⁰⁵⁴ Bt-Drs. 18/8702 vom 7.6.2016, S. 1.

genannten Behörden den Austausch und die gemeinsame Auswertung von polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Erkenntnissen zu (...) [bestimmten Straftaten, d. Verf.].¹⁰⁵⁵ Mit dieser Entwurfsfassung hält der Gesetzgeber an dem ursprünglichen Dateibegriff und nicht an dem Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung fest, weil der „Besonderheit und Bedeutung der Zusammenführung von Erkenntnissen und der gemeinsamen Verarbeitung von personenbezogenen Daten von Polizeien, Diensten und dem Zollkriminalamt Rechnung getragen werden [soll, d. Verf.].“¹⁰⁵⁶

Vorläufer dieser aktuellen Vorhaben des Gesetzgebers war das Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22. Dezember 2006.¹⁰⁵⁷ Das Gemeinsame-Dateien-Gesetz enthielt als Artikelgesetz das Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG¹⁰⁵⁸), die Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, die Änderung des BND-Gesetzes und die Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes und fügte in den genannten Gesetzen die jeweiligen Normen für die Einrichtung projektbezogener Dateien ein.¹⁰⁵⁹

Zwischenzeitlich hat das Bundesverfassungsgericht in zwei wesentlichen Grundsatzentscheidungen Regularien zu Verbunddateien am Beispiel der Antiterrordatei und zum Antiterrordateigesetz festgelegt. Am 24. April 2013 befasste sich der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Antiterrordateigesetz und kam zu dem Ergebnis, dass die Antiterrordatei in ihren Grundstrukturen mit der Verfassung vereinbar ist. Wesentlich sind die Feststellungen im dritten und vierten Leitsatz: „Eine Verbunddatei zwischen Sicherheitsbehörden wie die Antiterrordatei bedarf hinsichtlich der zu erfassenden Daten und ihrer Nutzungsmöglichkeiten einer hinreichend bestimmten und dem Übermaßverbot entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung. Das Antiterrordateigesetz genügt dem nicht vollständig, nämlich hinsichtlich der Bestimmung der beteiligten Behörden, der Reichweite der als terrorismusnah erfassten Personen, der Einbeziehung von Kontaktpersonen, der Nutzung von verdeckt bereitgestellten erweiterten Grunddaten, der Konkretisierungsbefugnis der Sicherheitsbehörden für die zu speichernden Daten und der Gewährleistung einer wirksamen Aufsicht. Die uneingeschränkte Einbeziehung von Da-

¹⁰⁵⁵ Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 19.

¹⁰⁵⁶ Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 95.

¹⁰⁵⁷ BGBl. 2006, I, S. 3409 f.

¹⁰⁵⁸ Antiterrordateigesetz vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3409), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.12.2014 (BGBl. I S. 2318; 2016 I 48) geändert worden ist.

¹⁰⁵⁹ Vgl. BGBl. 2006, I, S. 3409 f.

ten in die Antiterrordatei, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis und das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung erhoben wurden, verletzt Art. 10 Abs. 1 und 13 Abs. 1 GG.“¹⁰⁶⁰

Der Gesetzgeber hat die Forderungen des Bundesverfassungsgerichtes umgesetzt und die beanstandeten Normen des ATDG korrigiert.¹⁰⁶¹ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wirkte sich auch auf das Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz¹⁰⁶²) aus, welches der Gesetzgeber mit gleicher Gesetzesinitiative änderte.¹⁰⁶³

a) Neukonzeptionierung des Informationsverbundes nach dem neuen BKAG

In der Bundesrepublik Deutschland werden polizeilich relevante Daten zurzeit in 19 teilweise unterschiedlichen polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen nach verschiedenen Kriterien erfasst und müssen mehrfach übertragen werden. Diese Verfahrensweise ist nicht nur anfällig für Fehler, sondern auch personalintensiv.¹⁰⁶⁴ In der Anhörung in dem Gesetzgebungsverfahren zu dem neuen BKAG stellte der Präsident des BKA, Holger MÜNCH, deswegen unter anderem fest, dass „(...) eine grundlegende und vor allem einheitliche Neukonzeptionierung der polizeilichen IT-Architektur dringend geboten [ist, d. Verf.], um die bisherigen Schwierigkeiten, die durch die zersplitterte IT-Landschaft mit ihren nur teilweise kompatiblen Systemen bei den Polizeien des Bundes und der Länder bedingt sind, zu beheben.“¹⁰⁶⁵ Auch André SCHULZ, damaliger Vorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, stellt der nationalen IT-Landschaft kein gutes Zeugnis aus. Er bezeichnet sie als „Flickenteppich“, bei dem „Informationen aufgrund von inkompatiblen IT-Systemen der Sicherheitsbehörden Tag für Tag einfach so versickern.“¹⁰⁶⁶

Auch aus polizeiwissenschaftlicher Perspektive ist zu konstatieren, dass die Polizeien der Länder und des Bundes – bis auf wenige Ausnahmen¹⁰⁶⁷ – über unterschiedliche und nicht kompatible polizeiliche Datenverarbeitungssysteme verfügen. Polizeiliche Daten können nur innerhalb des jeweiligen Systems bearbeitet werden, sodass ein

¹⁰⁶⁰ BVerfGE 133, 277.

¹⁰⁶¹ Vgl. Bt-Drs. 18/1565 vom 28.5.2014.

¹⁰⁶² Rechtsextremismus-Datei-Gesetz vom 20.8.2012 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18.12.2014 (BGBl. I S. 2318; 2016 I 48) geändert worden ist.

¹⁰⁶³ Vgl. Bt-Drs. 18/1565 vom 28.5.2014.

¹⁰⁶⁴ Vgl. Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 81, 82.

¹⁰⁶⁵ Ausschussdrucksache 18(4)806 C, S. 2. Vgl. auch Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Protokoll Nr. 18/107, S. 93.

¹⁰⁶⁶ Schulz, in: Polizei, Verkehr und Technik, Ausgabe 2/2017, S. 6.

¹⁰⁶⁷ Vgl. Bt-Drs. 18/8596 vom 31.5.2016, S. 2: Der Bundespolizei steht das polizeiliche Vorgangsbearbeitungssystem Artus Bund zur Verfügung, mit dem auch die Polizeibehörden der Länder Schleswig-Holstein und Bremen sowie die Polizei des Deutschen Bundestages arbeiten.

landes- und behördenübergreifender Datenaustausch in einem einheitlichen IT-Netz zwischen den Sicherheitsbehörden zurzeit nicht bzw. nur bedingt möglich ist.

Zur besseren Ausrichtung des Informationsmanagements und der Informationsverarbeitung weist das neue BKA-Gesetz dem Bundeskriminalamt als Zentralstelle die Aufgabe zu, einen polizeilichen Informationsverbund aufzubauen und zu unterhalten.¹⁰⁶⁸ Das bisherige Gesetz beauftragte das BKA als Zentralstelle lediglich mit der Einrichtung eines polizeilichen Informationssystems.

Mit der Implementierung eines polizeilichen Informationsverbundes greift der Gesetzentwurf unter anderem eine langjährige Empfehlung aus dem NSU-Untersuchungsausschuss auf, weil „die informationstechnischen Grundlagen für die notwendige **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] aller an einer Ermittlung beteiligten Dienststellen (...) jederzeit sofort verfügbar sein [müssen, d. Verf.]“.¹⁰⁶⁹ Auch stellte der NSU-Ausschuss in dem Abschlussbericht fest, dass „es nicht nochmals vorkommen [darf, d. Verf.], dass Zeit und Kraft dafür verloren gehen, unterschiedliche Systeme wie ‚EASy‘ und ‚INPOL-Fall‘ während einer laufenden Ermittlung zu verknüpfen.“¹⁰⁷⁰

Das in dem neuen BKA-Gesetz vorgesehene polizeiliche Verbundsystem ermöglicht die Recherche zu übergreifenden Phänomenen nach einem bundeseinheitlichen Standard und gewährleistet gleichzeitig die zentrale Bereitstellung der Daten beim Bundeskriminalamt.¹⁰⁷¹ Außerdem zeigten die letzten Anschläge von München, Würzburg, Ansbach und Berlin, dass polizeiliche Daten schnell für die polizeiliche Klassifizierung der Lage und die Erhärtung des Verdachts sowie die daraus abzuleitenden Maßnahmen verfügbar sein müssen.¹⁰⁷²

Der neue Informationsverbund kann Abhilfe schaffen, weil dieser den Grundsatz der Einmalerfassung und Mehrfachnutzung aufgreift und somit eine hohe Datenqualität nach einheitlichen Standards gewährleisten kann und die Teilnehmer am Verbundsystem keine technische Zusammenfassung von Informationen in Dateien sondern Bezüge zu Phänomenen zur Verfügung stellen.¹⁰⁷³ Mit dieser Neukonzeptionierung ist eine grundlegende Neuausrichtung der polizeilichen Datenerfassung und -verarbeitung gelungen. Das neue BKA-Gesetz ist am 25. Mai 2018 in Kraft getreten.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁸ Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 10.

¹⁰⁶⁹ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 862.

¹⁰⁷⁰ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 862.

¹⁰⁷¹ Vgl. Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 74.

¹⁰⁷² Vgl. Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 81.

¹⁰⁷³ Vgl. Bt-Drs. 18/11163 vom 14.2.2017, S. 105.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)806 C, S. 5; vgl. BGBl. 2017, I, S. 1354 (1395): Artikel 13 des Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 1.6.2017.

Auch greift der Gesetzentwurf und die Begründung die Anforderungen an die europäische und internationale Zusammenarbeit auf, weil die neue Europol-Verordnung¹⁰⁷⁵ insbesondere den europäischen und internationalen Informationsaustausch z. B. mit dem sicheren und erleichterten Datenaustausch durch das System SIENA zukunftsweisend verbessert und das BKA zentraler Ansprechpartner aus nationaler deutscher Perspektive für Europol ist.¹⁰⁷⁶ Letztendlich folgt das neue BKAG der neuen Europol-VO und setzt die Forderung um, dass der polizeiliche Informationsaustausch insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden **Vernetzung** krimineller und terroristischer Organisationen und der voranschreitenden Globalisierung nicht national oder mit nationalen Restriktionen begrenzt sein darf.¹⁰⁷⁷

b) Die wesentlichen nationalen Sicherheitsdateien und Informationsverbände

Die Realität beugt sich aber nicht immer berechtigten Forderungen, so begründet wie sie auch sein mögen. Die Notwendigkeit der Neukonzeptionierung der polizeilichen IT-Landschaft und der polizeilichen Nachrichten- und Informationsverarbeitung wird auch an der folgenden Bestandsaufnahme der wesentlichen nationalen Sicherheitsdateien und Informationsverbänden deutlich. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wie die bereits vorhandenen Systeme in den neuen Datenverbund zu integrieren sind.

aa) Polizeilicher Informations- und Analyseverbund

Als eine Lösungsmöglichkeit für die ressort- und parteiübergreifende zwingend erforderlich gehaltene Homogenisierung und Standardisierung der polizeilichen IT-Landschaft wird die Implementierung des so genannten Polizeilichen Informations- und Analyseverbundes (PIAV) angesehen¹⁰⁷⁸, welcher den Grundsatz der Einmal Erfassung und Mehrfachnutzung polizeilich erfasster Daten im Bund-Länder Mehrebenensystem ermöglicht und eine länder-, behörden- und dateiübergreifende Recherche erleichtern soll.¹⁰⁷⁹ In einer Antwort der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zum Thema „Funktionsweise des Informationsaustauschs zwischen Polizeibehörden in Deutschland“ ist auf die Frage zu der Aufnahme des Wirkbetriebes für die erste Aufbaustufe von PIAV-Operativ für Waffen- und Sprengstoffdelikte folgende Antwort zu entnehmen: „Am 2. Mai 2016 hat PIAV Stufe 1 ‚Waffen- und Sprengstoffkriminalität‘ planmäßig den Wirkbetrieb aufgenommen.“

¹⁰⁷⁵ Amtsblatt der EU, L 135/56 vom 24.5.2016: Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11.5.2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung der Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (Europol-VO).

¹⁰⁷⁶ Amtsblatt der EU, L 135/56 vom 24.5.2016; Erwägungsgrund 24 der Europol-VO.

¹⁰⁷⁷ Vgl. Ausschussdrucksache 18(4)806 C, S. 4.

¹⁰⁷⁸ Vgl. Bt-Drs. 18/8596 vom 31.5.2016, S. 3.

¹⁰⁷⁹ Vgl. Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 805.

Bis zum 10. Mai 2016 wurden sukzessive alle 19 PIAV-Teilnehmer zugeschaltet. PIAV befindet sich noch bis zum 30. Juni 2016 in einer Stabilisierungsphase, um frühzeitig auf ggf. auftretende Fehler in der Anfangszeit reagieren zu können.¹⁰⁸⁰ PIAV-Operativ soll weitere spezielle Deliktsbereiche (u. a. Rauschgiftkriminalität, Gewaltdelikte/Gemeingefährliche Straftaten, Eigentumskriminalität und Vermögensdelikte, Sexualdelikte, Cybercrime, Dokumentenkriminalität, Schleusung/Menschenhandel/Sexuelle Ausbeutung, Korruption, Arzneimittelkriminalität, Falschgeldkriminalität, Wirtschaftskriminalität/Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte, Geldwäsche, Organisierte Kriminalität, Politisch Motivierte Kriminalität) umfassen und in einem gestuften Verfahren bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden.¹⁰⁸¹ Die Innenministerkonferenz „unterstreicht [in der 203. Sitzung, d. Verf.] erneut, die Notwendigkeit, PIAV mit allen Stufen schnellstmöglich umzusetzen.“¹⁰⁸²

Festzustellen ist, dass der Polizeiliche Informations- und Analyseverbund mit Stand Ende Mai 2016 nicht in einen kompletten Wirkbetrieb übergegangen ist und die Vorgaben des IT-Planungsrates aus dem IT-Staatsvertrag zur Interoperabilität und Standardisierung im Datenaustausch im föderalen Mehrebenensystem der Sicherheitsgewährleistung nicht umgesetzt sind. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der dynamischen Bedrohungslage und der anhaltenden Migration in die Europäische Union bedenklich, zumal die Optimierung der Vernetzung der Informationen zwingend erforderlich ist.

bb) Antiterrordatei

Auch mit der Antiterrordatei sollen Informationen von Sicherheitsbehörden in einer Verbunddatei erfasst werden. Die ATD verfolgt bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus den Zweck, als „Kontaktanbahnungsinstrument“ einen besseren Informationsaustausch zwischen den Polizeien und Nachrichtendiensten zu gewährleisten.¹⁰⁸³ Die Intensivierung und Beschleunigung des Informationsaustausches dient auch der Verbesserung der Datenqualität.¹⁰⁸⁴ Die Antiterrordatei (ATD) ist somit keine polizeiliche Fahndungsdatei sondern eine klassische Verbunddatei, die bereits vorhandene Daten verknüpft. Insgesamt können 38 deutsche Sicherheitsbehörden auf die ATD mit unterschiedlichen Berechtigungsstufen zugreifen. Die Behörden sind teilweise verpflichtet bestimmte Informationen zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁸⁵ In der ATD waren mit Stand März 2013 rund 18.000 Personen erfasst.¹⁰⁸⁶

¹⁰⁸⁰ Bt-Drs. 18/8533 vom 23.5.2016, S. 8.

¹⁰⁸¹ Vgl. Bt-Drs. 18/8533 vom 23.5.2016, S. 8, 9.

¹⁰⁸² Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2015, S. 13.

¹⁰⁸³ Vgl. Bt-Drs. 17/12665 (neu) vom 7.3.2013, S. 5.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/12665 (neu) vom 7.3.2013, S. 6.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/12665 (neu) vom 7.3.2013, S. 4.

¹⁰⁸⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/12665 (neu) vom 7.3.2013, S. 5.

Das Gesetz zur ATD trat am 31. Dezember 2006 als Teil des so genannten Gemeinsamen-Dateien-Gesetzes in Kraft.¹⁰⁸⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat am 24. April 2013 über die Verfassungsmäßigkeit der Antiterrordatei entschieden, dass die Antiterrordatei zwar „(...) in ihren Grundstrukturen mit der Verfassung vereinbar ist“, aber „(...) hinsichtlich der zu erfassenden Daten und ihrer Nutzungsmöglichkeiten einer hinreichend bestimmten und dem Übermaßverbot entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung [bedarf, d. Verf.]. Das Antiterrordateigesetz genügt dem nicht vollständig, nämlich hinsichtlich der Bestimmung der beteiligten Behörden, der Reichweite der als terrorismusnah erfassten Personen, der Einbeziehung von Kontaktpersonen, der Nutzung verdeckt bereitgestellter Grunddaten, der Konkretisierungsbefugnis der Sicherheitsbehörden für die zu speichernden Daten und der Gewährleistung einer wirksamen Aufsicht.“¹⁰⁸⁸

Der Gesetzgeber überarbeitete das Antiterrordateigesetz in der 18. Wahlperiode¹⁰⁸⁹, sodass die überarbeitete Fassung am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist.¹⁰⁹⁰ Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes war auch eine Überarbeitung des Rechtsextremismus-Datei-Gesetzes erforderlich, weil sowohl das Antiterrordatei-Gesetz als auch das Rechtsextremismus-Datei-Gesetz korrespondierende Normen beinhalten.

cc) Rechtsextremismusdatei

Die Rechtsextremismusdatei verfolgt das Ziel, „den Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus effektiver zu gestalten und bewährte Formen der Zusammenarbeit sinnvoll zu ergänzen.“¹⁰⁹¹ Der Zweck des Gesetzes zur Rechtsextremismus-Datei ist mit dem Antiterrordatei-Gesetz vergleichbar. Auch die Rechtsextremismusdatei ist keine Fahndungsdatei, sondern eine Recherchedatei, die beim Bundeskriminalamt geführt wird.

In der Rechtsextremismusdatei waren mit Stand 2014 rund 67.320 Objekte erfasst, die sich in unterschiedliche Kategorien wie z. B. Organisation, Kontaktperson, Ausweis etc. unterteilen. Personen waren rund 4.300 erfasst.¹⁰⁹²

dd) Geschützter Grenzfahndungsbestand

Einen völlig anderen Zweck als die Rechtsextremismusdatei und die Antiterrordatei verfolgt der so genannte Geschützte Grenzfahndungsbestand¹⁰⁹³. Die Bezeichnung „Grenzfahndungsbestand“ enthält mit dem Wort Fahndung bereits den wesentlichen

¹⁰⁸⁷ BGBl. 2006, Teil I, S. 3409 f.

¹⁰⁸⁸ NJW 2013, S. 1499.

¹⁰⁸⁹ Bt-Drs. 18/1565 vom 28.5.2017.

¹⁰⁹⁰ BGBl. 2014, Teil I, S. 2318.

¹⁰⁹¹ Bt-Drs. 18/8060 vom 7.4.2016, S. 9.

¹⁰⁹² Bt-Drs. 18/8060 vom 7.4.2016, S. 24, 25.

¹⁰⁹³ Vgl. Bt-Drs. 16/7255 vom 22.11.2007, S. 1.

Zweck, nämlich die gezielte Suche nach Personen oder Sachen. Somit ist der Geschützte Grenzfehndungsbestand eine für die Grenzfehndung national geführte Datei¹⁰⁹⁴, die die gezielte Suche nach Personen und Sachen ermöglicht und auf die im Regelfall nur diejenigen Behörden Zugriff erhalten, die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragt sind. Das Bundespolizeipräsidium ist die federführende Stelle, die den Geschützten Grenzfehndungsbestand für die Bundespolizei führt. In bestimmten Einzelfällen kann der GGFB für die Länder freigeschaltet werden.

3. Transnationale informationelle Vernetzung

Noch höhere Relevanz für die Sicherheitsgewährleistung als im nationalen Bereich hat die informationelle **Vernetzung** der Bundespolizei im transnationalen Bereich, bei der zusätzliche Schwierigkeiten auftreten. Hierzu zählen neben den unterschiedlichen Rechtssystemen und Datenschutzbestimmungen die vom nationalen Bereich abweichenden Zusammenarbeitsregelungen für Polizei- und Nachrichtendienste sowie parallele Netzwerke, die weder ökonomisch noch inhaltlich sinnvoll sind.¹⁰⁹⁵ Überdies potenzieren sich auf EU-Ebene die Schnittstellenprobleme, so dass die grenzüberschreitenden Informationsverbände große Anstrengungen unternehmen müssen, die Arbeitsweise und Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten kompatibel zu machen. Dies insbesondere unter dem Vorzeichen, dass das Erfordernis des internationalen Intelligence Sharing sowie des gezielten Ressourcenansatzes zunehmen wird.¹⁰⁹⁶

Besonders betroffen sind die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX), das europäische Polizeiamt (EUROPOL), das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (EUROJUST), die als hauptsächliche Akteure der Sicherheitsgewährleistung auf europäischer Ebene in unterschiedlicher Intensität in verschiedenen Gremien zusammenarbeiten.

Als Konsequenz aus der Tatsache, dass in der Vergangenheit die Mitgliedstaaten die gemeinsamen Datenbestände in unterschiedlicher Intensität oder nur unvollständig bestückten, bestimmt erstmalig die neue Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache¹⁰⁹⁷ in Artikel 9 die „Pflicht zu loyalen Zusammenarbeit“: „Die Agentur und die für die Grenzverwaltung und die Rückkehr zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der nationalen Küstenwache, soweit letztere mit Auf-

¹⁰⁹⁴ Vgl. Bt-Drs. 18/4033 vom 18.2.2015, S. 3.

¹⁰⁹⁵ Vgl. Jansen, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 169.

¹⁰⁹⁶ Vgl. Jansen, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 173.

¹⁰⁹⁷ Amtsblatt der EU, L 251/1 vom 16.9.2016.

gaben der Grenzkontrolle betraut ist, sind zur loyalen Zusammenarbeit und zum Austausch von Informationen verpflichtet.“¹⁰⁹⁸ Die Norm ist ein Novum in der europäischen Zusammenarbeit, weil sie die nationalen Behörden zur Zusammenarbeit und insbesondere zum Austausch von Informationen verpflichtet. Offensichtlich war es erforderlich, die Norm in die neue Verordnung aufzunehmen.

a) Die wesentlichen europäischen Sicherheitsdateien und Informationsverbünde

aa) Schengener Informationssystem

Als eine der wichtigsten Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen richtete die Europäische Kommission das Schengener Informationssystem (SIS) als Fahndungsverbund für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein¹⁰⁹⁹ und bezog dieses mit dem Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der EU ein. Neben dem Europäischen Polizeiamt Europol ist das SIS eine wesentliche Säule der europäischen Grenzsicherheit als Datenverbund mit eigenständiger Struktur, aber keine transnationale Behörde.

Das SIS ist ein europäisches polizeiliches Fahndungssystem, in dem die Mitgliedstaaten Personen zur europaweiten Fahndung oder zu anderen Zwecken ausschreiben können. Die Rechtsgrundlage bildet Art. 92 Abs. 1 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Es verfolgt danach den Zweck, Ausschreibungen zur Suche von Personen oder Sachen allen Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.¹¹⁰⁰ Die europaweite Fahndung nach Personen oder Sachen kann gem. Artikel 95 ff. SDÜ unterschiedlichen Zwecken dienen, u. a. zur Ermittlung des Aufenthaltsortes oder zur Einreiseverweigerung, zur Festnahme oder zur polizeilichen Beobachtung bzw. gezielter Kontrolle nach dem Schengener Grenzkodex. Die nationale Zentralstelle und wesentlicher Ansprechpartner ist das Bundeskriminalamt, welches eine so genannte SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) unterhält, die für alle Belange im Zusammenhang mit der Informationssteuerung an die nationalen zugriffsberechtigten Stellen und an die europäischen Sicherheitsbehörden zuständig ist. Vergleichbar ist das SIS mit dem nationalen Informationssystem der Polizei INPOL und ist damit Blaupause für ein grundlegendes Fahndungssystem. Das SIS vernetzt die europäischen und die nationalen Sicherheitsbehörden und verfügt darüber hinaus über technische Schnittstellen zu weiteren Informations- und Auskunftssystemen, z. B. zu dem Visainformationssystem (VIS).

Welche Bedeutung unterdessen das SIS für die zentrale europäische Sicherheit hat, unterstreichen die Ausführungen des zuständigen EU-Sicherheitskommissars Julian

¹⁰⁹⁸ Amtsblatt der EU, L 251/15 vom 16.9.2016.

¹⁰⁹⁹ Vgl. Kersten, in: Die Polizei, 1997, S. 338 f.

¹¹⁰⁰ Vgl. Amtsblatt der EU, L 239 vom 22.9.2000.

KING in einem Interview. Danach waren am 1. Mai 2017 über 72 Millionen Datensätze in das System eingestellt. Allein in den vorangegangenen fünf Monaten waren 1,5 Millionen Datensätze hinzugekommen. Im Jahre 2016 haben die nationalen Behörden vier Milliarden Abfragen durchgeführt, eine Steigerung von 40 Prozent gegenüber dem Vorjahr.¹¹⁰¹ Nach dem Jahresbericht der Bundespolizei für das Jahr 2016 konnte die Bundespolizei im Jahr 2016 insgesamt 20.022 Fahndungstreffer mit dem SIS generieren.¹¹⁰² Die Bundespolizei leistete damit einen beachtlichen Beitrag bei der polizeilichen Fahndung im europäischen Sicherheitsverbund.

bb) Visainformationssystem

Das Visainformationssystem ist eine weitere wesentliche Säule der europäischen Grenzsicherheit und ein Hilfsmittel zur Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von ausländischen Staatsangehörigen in die Europäische Union und in die Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlage für das **Visainformationssystem** (VIS) ist die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Juli 2009 über das VIS und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).¹¹⁰³ Das VIS dient nach Artikel 2 der VIS-Verordnung „(...) der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden durch die Erleichterung des Datenaustauschs zwischen Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen, um

- a) das Visumverfahren zu erleichtern;
- b) die Umgehung der Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Antragsprüfung zuständig ist, zu verhindern;
- c) die Betrugsbekämpfung zu erleichtern;
- d) Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erleichtern;
- e) zur Identifizierung von Personen beizutragen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen;
- f) die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zu erleichtern;
- g) zur Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit der einzelnen Mitgliedstaaten beizutragen“.¹¹⁰⁴

Das Visainformationssystem verfolgt somit mehrere sicherheits- und visumpolitische Ziele. Ein besonderer Mehrwert liegt in der Verhinderung des so genannten „Visa-

¹¹⁰¹ Vgl. Gillert/Schiltz, 2017.

¹¹⁰² Bundespolizeipräsidium 2014, S. 4.

¹¹⁰³ Amtsblatt der EU, L 218/60 vom 13.8.2008.

¹¹⁰⁴ Amtsblatt der EU, L 118/63 vom 13.8.2008.

Shopping“, d. h. die Verhinderung der Umgehung der Antragsvoraussetzungen für die Erteilung eines Visums. Sollte ein Antrag zur Ausstellung eines Visums bei einer europäischen Auslandsvertretung abgelehnt werden, ist diese Information sofort in das VIS einzutragen, sodass eine andere europäische Botschaft die ablehnende Entscheidung und deren Gründe erkennen kann. Die Bundespolizei ist ebenfalls berechtigt, Daten mit dem VIS abzugleichen, weil die Beamten bei der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an der EU-Außengrenze auch ausnahmsweise Visa ausstellen dürfen. Vor der Ausstellung eines Ausnahme-Visums ist von der Bundespolizei als Grenzbehörde zu prüfen, ob der Reisende bereits einen Antrag zur Ausstellung eines Visums an einer Auslandsvertretung gestellt hat und ob dieser ggf. abgelehnt wurde. Im Falle der Ablehnung eines bereits gestellten Visumantrages wird die BPOL an der EU-Außengrenze i.d.R. auch kein Ausnahme-Visum ausstellen.

Auch soll das VIS die Anwendung der Verordnung 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (EURODAC-Verordnung), erleichtern.

cc) Europäisches Informationssystem

Neben dem Schengener Informationssystem und dem Visainformationssystem ist das **Europol Informationssystem (EIS)** unter Federführung von EUROPOL eine weitere wichtige europäische Datenbank. Die Rechtsgrundlage für das Europol Informationssystem ergibt sich ebenfalls aus dem Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL).¹¹⁰⁵ Zweck des Europol Informationssystems ist die Unterstützung der Aufgaben von Europol bei der Verarbeitung und Analyse von Informationen einschließlich personenbezogener Daten. EIS ist somit ein wichtiges Hilfsmittel bei der staatenübergreifenden Analyse krimineller Phänomene. Auf das Informationssystem hat nur ein begrenzter Personenkreis Zugriff (Art. 13 Europol-Ratsbeschluss).

Der europäischen Sicherheitsakteure speichern ihre Daten hauptsächlich in den vorher genannten Dateien SIS, VIS, EIS und dem so genannten Entry-Exit-System (EES). Die Rechtsgrundlage für das Entry-Exit-System ist durch zwei Verordnungen des Europäischen Parlamentes und des Rates bereits geschaffen.¹¹⁰⁶ Das Ein- und

¹¹⁰⁵ Vgl. Amtsblatt der EU, L 121/37 vom 15.5.2009.

¹¹⁰⁶ Vgl. Amtsblatt der EU, L 327/20 vom 9.12.2017 zur Verordnung (EU) 2017/2226 zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 sowie Amtsblatt der EU, L 327/1 vom 9.12.2017 zur

Ausreiseregister soll alle Drittstaatsangehörige in einer Datenbank erfassen, die sich in der Europäischen Union aufhalten dürfen oder denen die Einreise verweigert wurde.¹¹⁰⁷ Mit dem Wirkbetrieb des Entry-Exit-Systems ist allerdings erst nach der technischen Implementierung und dem Abschluss von umfangreichen Tests – voraussichtlich im Jahr 2020 – zu rechnen.

Der Vergleich der wesentlichen Dateien lässt den Befund zu, dass die Daten in den jeweiligen Systemen gespeichert, aber nicht automatisch miteinander verknüpft und kompatibel sind.

VII. Das Hauptproblem informationeller Vernetzung – fehlende Interoperabilität

Obwohl der Ausbau der Datennetze, der zielgerichtete Informationsaustausch, die Einrichtung gemeinsamer Telekommunikationsverbindungen sowie genormte und kompatible Kommunikationssysteme¹¹⁰⁸ von Anbeginn zu den ambitionierten Zielen der Europäischen Union zählten, zeigt eine Potenzialanalyse eine Diskrepanz zwischen dem bisher Erreichten und dem technischen Machbaren, bedingt „durch fraktioniert vorliegende IT-Systeme, die bestehende Diversität des Informationsaustausches, ein fehlendes übergreifendes gemeinschaftliches Informationsmanagement sowie eine fehlende vereinheitlichte Informationssteuerung.“¹¹⁰⁹

Ein Informationsverbund im Sicherheitsbereich generiert nur dann Synergien, Effizienz und einen sicherheitspolitischen Mehrwert, wenn die Strukturen, Mechanismen und die Datenverarbeitungstechnik bei der abgebenden und der aufnehmenden Stelle kompatibel sind. Dieses Zusammenwirken wird als Interoperabilität bezeichnet, ein Terminus, der in verschiedenen Verwendungsbereichen beheimatet ist. Er hat u. a. eine militärische und eine verwaltungswissenschaftliche Bedeutung. Aus militärischer Perspektive ist unter Interoperabilität die „Fähigkeit von verschiedenen Streitkräften eines Bündnisses [zu verstehen, die, d. Verf.] in der Ausführung eines zugewiesenen Auftrages effektiv zusammenzuarbeiten“¹¹¹⁰; im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist „die Eigenschaft von IT-System und -Anwendungen [gemeint, d. Verf.], plattformübergreifend miteinander zu kommunizieren.“¹¹¹¹

Das nunmehr vorliegende „European Interoperability Framework“ lässt erwarten, dass die Notwendigkeit der bisherigen Insellösungen durch Verschachtelung erkannt wurde, denn als eines der vorrangigen Ziele wird genannt: „To support the European

Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.11.2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Ein-/Ausreiseregisters.

¹¹⁰⁷ Vgl. Amtsblatt der EU, L 327/1 vom 9.12.2017, Erwägungsgrund 9.

¹¹⁰⁸ Vgl. Schelter, in: Theobald, 1997, S. 28 f.

¹¹⁰⁹ Bischoff/Schelle, 2012, S. 395.

¹¹¹⁰ Bischoff/Schellen, 2012, S. 1.

¹¹¹¹ Bischoff/Schellen, 2012, S. 1.

Union's strategy of providing user-centred eServices by facilitating the interoperability of services and systems between public administrations, as well as between administrations and the public (citizens and enterprises), at a pan-European level."¹¹¹²

Ziel bleibt ein europäischer Datenverbund auf der Grundlage der drei IT-Großsysteme SIS, VIS und EURODAC mit einer Entwicklung zur „intelligenten Grenze“. Das aktuellste Projekt ist das gemeinsame europäische Grenzüberwachungsnetzwerk EUROSUR.¹¹¹³ In den Erwägungsgründen zur Errichtung von EUROSUR begründet das Europäische Parlament und der Rat die Erforderlichkeit der Einrichtung unter anderem mit der Intensivierung des Informationsaustausches und der operativen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Grenzpolizeibehörden und FRONTEX.¹¹¹⁴ In einem weiteren Erwägungsgrund ist die Forderung enthalten, dass EUROSUR auch zum „Aufbau eines **gemeinsamen Informationsraums** [Hervorhebung durch den Verfasser] (Common Information Sharing Environment – CISE) für die Überwachung des maritimen Bereichs der Union“¹¹¹⁵ genutzt werden soll, „indem es einen bereichsübergreifenden Informationsaustausch zwischen Behörden der Union ermöglicht.“¹¹¹⁶ Als Voraussetzung des gemeinsamen Informationsraums wird die „Interoperabilität der Systeme“ genannt.¹¹¹⁷ An EUROSUR sind nach einer Auskunft der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE aus dem Jahr 2014 die Mitgliedstaaten Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Griechenland und Zypern sowie Norwegen angeschlossen.¹¹¹⁸

Die Vernetzung sieht in der Realität jedoch anders aus. In einer umfangreichen Untersuchung zur europäischen Interoperabilität wurde festgestellt, dass statt Interoperabilität jeweils isolierte Maßnahmen im Vordergrund stehen und „dass die Umsetzung für sich und durch jeweils eigene technische Lösungen erfolgt.“¹¹¹⁹ Nicht anders in Deutschland, wo allein durch die Bundespolizei eine Vielzahl von Dateien geführt wird, die entweder isoliert oder parallel zu anderen Behörden betrieben werden oder bei denen andere Behörden nur nach pflichtgemäßen Ermessen Daten zur Verfügung stellen.¹¹²⁰ Im Grundsatz ist aber davon auszugehen, dass zumindest auf politischer Ebene die Notwendigkeit der gezielten Verknüpfung von Datenbeständen der Sicher-

¹¹¹² European Commission, 2004, S. 5.

¹¹¹³ Vgl. Luft, 2017, S. 57 f.

¹¹¹⁴ Amtsblatt der EU, L 295/11 vom 6.11.2013.

¹¹¹⁵ Amtsblatt der EU, L 295/11 vom 6.11.2013.

¹¹¹⁶ Amtsblatt der EU, L 295/11 vom 6.11.2013.

¹¹¹⁷ Amtsblatt der EU, L 295/12 vom 6.11.2013.

¹¹¹⁸ Bt-Drs. 18/254 vom 7.1.2014, S. 3.

¹¹¹⁹ Bischof/Schellen, 2012, S. 394 f.

¹¹²⁰ Vgl. Bt-Drs. 16/7255 vom 22.11.2007.

heitsbehörden erkannt worden ist. Ausgehend von der Erkenntnis, dass eigentlich zusammenhängende Lebenssachverhalte von unterschiedlichen Organisationseinheiten unter dem Aspekt der jeweiligen Spezialisierung auf den eigenen Phänomenbereich bearbeitet werden, wird in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP zu dem Thema „Haltung der Bundesregierung zur Fortschreibung 2008/2009 des Programms ‚Innere Sicherheit‘ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ bereits im Jahr 2009 festgestellt: „Hier besteht die Gefahr, dass ohne die Möglichkeit einer Zusammenführung der in derselben Behörde vorhandenen Informationen ein Phänomenbereich unzureichend bearbeitet wird. Die Bundesregierung unterstützt die Forderung, zusammengehörige Datenbestände im Rahmen des rechtlich Zulässigen und fachlich Erforderlichen sinnvoll zu verknüpfen.“¹¹²¹

Demzufolge erhielt das Thema „Datenaustausch zwischen und mit Sicherheitsbehörden“ während der 18. Legislaturperiode weitere politische Dynamik.¹¹²² Im Wesentlichen sind drei sicherheitspolitische Erklärungen relevant.

Der ersten Erklärung des Bundesinnenministeriums am 11. August 2016 zu den „Geplanten Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in Deutschland“ ist folgende Absicht zu entnehmen: „Wir gehen das Problem der technischen Insellösungen in Europa an (Stichwort: „Interoperabilität“). Sicherheitsrelevante Informationen sind in der EU in zu viele verschiedene Datensysteme zersplittert. Schon jetzt gibt es in dem Bereich Reise, Migration und Sicherheit Datenbanken (SIS, VIS, Eurodac, sowie demnächst PNR und das Ein- und Ausreiseregister), die miteinander nicht vernetzte Einzelinformationen enthalten. Das müssen wir ändern, und dazu hat sich die EU auch bereits bekannt.“¹¹²³

In einer zweiten Äußerung, der so genannten „Berliner Erklärung der Innenminister- und -senatoren von CDU und CSU zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland“, fordern diese am 19. August 2016 die EU auf, „(...) die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen für eine Vernetzung der polizeilichen, nachrichtendienstlichen und der weiteren für die Sicherheitsbehörden relevanten Datenbanken aller EU-Staaten zu schaffen.“¹¹²⁴ Schließlich wiederholte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 2. September 2016 die Forderung der Berliner Erklärung.¹¹²⁵

¹¹²¹ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 11.

¹¹²² Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2016, S. 4.

¹¹²³ Bundesministerium des Innern, 2016, S. 7.

¹¹²⁴ Berliner Erklärung, 2016, S. 5.

¹¹²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2016, S. 4.

VIII. Die europäische und transnationale Perspektive der Vernetzung

1. Die Europäische Sicherheitsstrategie

Als einer der Eckpunkte der Europäischen Sicherheitsagenda wird angesichts der zunehmenden Verflechtung verschiedener Arten von Sicherheitsbedrohungen die Forderung aufgestellt, ein kohärentes agenturen- und bereichsübergreifendes Konzept in den Bereichen Justiz und Inneres durchzusetzen.¹¹²⁶ Im Gegensatz zu Deutschland verfügt die EU seit 2016 über eine „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU“¹¹²⁷, mit deren Ausarbeitung die Hohe Vertreterin für die GASP, Federica MOGHERINI, beauftragt worden war. Auch diese Strategie betont die Vernetzung im Sinne des Comprehensive Approach: „Implementing a *multi-dimensional* approach through the use of all available policies and instruments aimed at conflict prevention, management and resolution is essential. But the scope of the ‚comprehensive approach‘ will be expanded further.“¹¹²⁸ Allerdings blieb die Strategie nicht ohne Kritik, da es schwerlich unter den eigentlichen Begriff Strategie als planvolle Verwirklichung eines bestimmten längerfristigen Interesses mit den Merkmalen klar definierte Zielsetzung, festgelegter Zeitkorridor und Methodik des Vorgehens zu subsumieren ist.¹¹²⁹ Gleichwohl wird erneut der Gedanke der Vernetzung betont, der bereits im Stockholmer Programm¹¹³⁰ seinen Niederschlag gefunden hat, indem der Rat und die Kommission ersucht werden, die interne Koordinierung zu verbessern, um eine größere Kohärenz zwischen den externen und internen Aspekten der Arbeit in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht zu erreichen. Die gleiche Forderung wurde für die Agenturen und Ämter der EU aufgestellt.

Ungeachtet der Forderungen aus dem politischen Raum nach einer Verbesserung der Vernetzung der nachrichtendienstlichen und polizeilichen Datenbanken aller EU-Staaten verfügt die EU bereits jetzt über ein ausgedehntes Informationssystem für den polizeilichen und justiziellen Informationsaustausch, z. B. mit dem bei Europol betriebenen Kommunikationssystem SIENA.¹¹³¹ Der Grund für den schnellen Ausbau und die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten liegt darin, dass derartige Maßnahmen nur geringfügig in einzelstaatliche Rechtssysteme eingreifen und Befürchtungen hinsichtlich möglicher Autonomie- und Souveränitätsverluste weniger stark ausgeprägt sind.¹¹³²

¹¹²⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2015, S. 4.

¹¹²⁷ Europäische Union, 2016.

¹¹²⁸ Europäische Union, 2016, S. 29.

¹¹²⁹ Vgl. Bendiek, 2016, S. 1.

¹¹³⁰ Rat der Europäischen Union, 2009.

¹¹³¹ Amtsblatt der EU, L 135/56 vom 24.5.2016.

¹¹³² Vgl. Monar, in: Württenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 42.

Die Vielzahl der Zusammenarbeitsgremien deutet allerdings nicht immer unbedingt auf einen Zugewinn an Sicherheit, denn die Vielzahl der Koordinierungs- und Informationsformate gewährleistet nicht immer einen sicherheitspolitischen Mehrwert, denn die Schaffung integrierter Strukturen scheitert unverändert an nationalen Vorbehalten unterschiedlicher Mitgliedsstaaten. Auch tauchen erste Zweifel auf, ob nicht ein „Zuviel“ an Plattformen bei der Früherkennung, Warnung und Vermeidung im Rahmen der Terrorbekämpfung eher kontraproduktiv ist.¹¹³³

Nachfolgend werden pars pro toto nur die für die Innere Sicherheit wesentlichen Koordinationsmechanismen aufgezählt.

2. Europol

Der Europol-Ratsbeschluss gilt als Herzstück der europäischen Sicherheitsarchitektur. In der jetzigen Form ist der Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamts in Anwendung von Titel VI des EU-Vertrages als Rechtsakt erlassen.¹¹³⁴ Seit 2010 ist Europol eine Agentur der EU und eine intergouvernementale Organisation und Völkerrechtssubjekt und mit der Europol-Konvention als juristische Person des Privatrechts auch rechtsfähig.¹¹³⁵ Obwohl häufig als europäisches FBI apostrophiert, ist Europol tatsächlich eine zentrale Kooperationsplattform der Polizeien mit Zweigstellen in jedem Mitgliedsstaat und dient der Abstimmung und Unterstützung der Polizeien in den Mitgliedstaaten, wobei die Vollzugszuständigkeit bei den Nationalstaaten verbleibt.¹¹³⁶ Arbeitsschwerpunkte sind Rauschgift- und Waffenhandel, Handel mit Nuklearmaterial, Kfz-Verschiebungen, irreguläre Migration sowie Geldwäsche. Die Tätigkeiten werden schrittweise auf relevante Felder der Organisierten Kriminalität ausgedehnt¹¹³⁷, sofern zwei oder mehr Mitgliedstaaten dies fordern.

Trotz wiederholter Bestrebungen erhielt Europol keine Exekutivbefugnisse, aber einige operative Aufgaben wie Sammeln und Analysieren von Daten, Unterrichtung der Mitgliedsstaaten in relevanten Fällen, Unterstützung von Ermittlungen in Mitgliedsstaaten einschließlich Erstellung strategischer Analysen und Lagebewertungen im Bereich der Organisierten Kriminalität. Europol unterstützt nach Art. 6 Errichtungsbeschluss die Mitgliedstaaten mit der anlassbezogenen und temporären Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

Eingegliedert ist das European Counter Terrorism Centre, das als Konsequenz aus den Terroranschlägen eingerichtet wurde und dem Informationsaustausch und der Koordinierung präventiver und repressiver Maßnahmen dient. Da es sich um keine

¹¹³³ Vgl. Buchsteiner/Kafsack/Lohse/Wiegel, in: FAZ vom 24.3.2016, S. 2.

¹¹³⁴ Amtsblatt der EU L 121/37 vom 15.5.2009.

¹¹³⁵ Vgl. Kämper, 2001, S. 85.

¹¹³⁶ Vgl. Akmann, in: JA 1994, S. 54.

¹¹³⁷ Vgl. Zeiger, in: Kriminalistik 1993, S. 313.

Einrichtung der EU, sondern um ein informelles Gremium handelt, können auch die Schweiz und Norwegen teilnehmen. Allerdings ist der Dissens zwischen den teilnehmenden Staaten groß¹¹³⁸, da offensichtlich die Kooperation zwischen den Geheimdiensten verbesserungsbedürftig ist und z. B. nur fünf EU-Staaten ihre Geheimdiensterkenntnisse an Europol weitergeben.¹¹³⁹

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich, dass die vorhandenen Strukturen und Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus zusammengeführt werden.¹¹⁴⁰ Neben den Bediensteten, die gegenüber Nationalstaaten unabhängig sind, wird Europol durch Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten, die Verbindung zu den nationalen Stellen halten, unterstützt. Für Deutschland ist das Bundeskriminalamt der zentrale Ansprechpartner für Europol. Zurzeit arbeiten 130 Beamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Drittländern und aus dem Interpol-Generalsekretariat bei Europol. Daten für die Mitgliedsstaaten werden über das Secure Information Exchange Network Application (SIENA) oder über das Europol Information System (EIS) übermittelt.

3. Europäische Grenz- und Küstenwache

Die Europäische Grenz- und Küstenwache ging aus der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX hervor. Vorläufer waren die Vorschläge des damaligen Bundesinnenministers SCHILY aus dem Jahr 2001 zum Aufbau einer europäischen Grenzpolizei, der 2002 von der Europäischen Kommission in den Aufbau einer europäischen Grenzschutzagentur umgewandelt wurde. Die Beteiligten entwarfen in einer ersten Machbarkeitsstudie ein Netzwerk-Modell, das der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und einem verdichteten Informationsaustausch dienen sollte.¹¹⁴¹ Auf Dauer bewährte es sich nicht.

FRONTEX neu heißt jetzt Europäische Grenz- und Küstenwache. Diese hat auf Grundlage der „Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG“¹¹⁴² Anfang Oktober 2016 ihren Wirkbetrieb aufgenommen.

Die neu modellierte Organisation ist ein Hybrid, der sich aus der Agentur selbst und den nationalen Grenzschutzbehörden sowie deren nationalen Küstenwachen zusammensetzt, soweit diese Grenzkontrollaufgaben wahrnehmen. Ferner wird eine engere

¹¹³⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2015, S. 7 f.

¹¹³⁹ Vgl. Buchsteiner/Kafsack/Lohse/Wiegel, in: FAZ vom 24.3.2016, S. 2.

¹¹⁴⁰ Vgl. Bt-Drs. 18/6228 vom 1.10.2015, S. 1.

¹¹⁴¹ Vgl. Baumann, 2006, S. 125 f.

¹¹⁴² Amtsblatt der EU L 251/1 vom 16.9.2016.

Zusammenarbeit mit der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs angestrebt. Der neugewählte Name soll die Aufgabenerweiterung zum Ausdruck bringen, denn die Agentur selbst ist als juristische Person mit der bisherigen Grenzschutzagentur bei gleichzeitiger Kontinuität aller bekannten Verfahren und Tätigkeiten identisch.

Die gewählte Organisationsform bedeutet jedoch in der praktischen Durchführung unverändert geteilte Verantwortung und nur bedingte Einflussnahme des Exekutivdirektors, der zwar nach Art. 68 der Verordnung in der Wahrnehmung seiner Aufgaben völlig unabhängig ist, aber gleichwohl auf die Unterstützungsbereitschaft der Mitgliedsstaaten angewiesen ist. Das neu konfigurierte Aufgabenportfolio umfasst die Ausarbeitung einer technischen und operativen Strategie zur Einführung einer integrierten Grenzverwaltung auf Unionsebene, die Kontrolle des Grenzschutzes an den Außengrenzen, die technische und operative Unterstützung der Mitgliedsstaaten in Form von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken, die konkrete Durchführung von Maßnahmen in Situationen, in denen dringendes Handeln an den Außengrenzen geboten ist, technische und operative Hilfe zur Unterstützung von Such- und Rettungsoperationen für Menschen in Seenot sowie die Organisation, Koordinierung und Durchführung von Rückkehraktionen.¹¹⁴³ Arrondiert wird dieses Aufgabentableau durch die Verpflichtung zur Erhebung von Risikoanalysen, zur Durchführung von Schwachstellenanalysen, zum regelmäßigen Informationsaustausch, zum Einsatz von Sachverständigen und Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten und durch das Betreiben des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR.

Zur Bewältigung eines krisenhaften Anstiegs der Gefährdung der Außengrenzen wird ein Soforteinsatzpool europäischer Grenz- und Küstenwacheteams in Stärke von 1.500 Bediensteten gebildet. Von der ursprünglichen Absicht eines Einsatzes auch gegen den Willen eines Mitgliedsstaates ist jedoch als Folge der Einsprüche von kleineren Mitgliedsstaaten, die abermals Befürchtungen über Eingriffe in die nationale Souveränität strapazierten, nicht mehr die Rede. Nunmehr ist an Stelle einer eigentlich in Krisensituationen erforderlichen Sofortentscheidung ein langwieriges Beratungsverfahren getreten, in dem die Kommission dem Rat einen Beschluss zur Umsetzung vorschlägt, der damit die Letztentscheidung hat. Die Umsetzung des Vorschlages der Kommission durch den Rat erfolgt in Form eines Durchführungsrechtsaktes. Dass im Grunde der Lösung des Problems ausgewichen wird, belegt eindrucksvoll der Erwägungsgrund Nr. 28: „Die Durchführungsbefugnis zum Erlass eines solchen Beschlusses sollte aufgrund des potenziell politisch heiklen Charakters der zu beschließenden Maßnahmen, die wahrscheinlich nationale Exekutiv- und Vollstreckungsbefugnisse berühren, dem Rat übertragen werden.“¹¹⁴⁴ Die Agentur soll dann

¹¹⁴³ Vgl. Amtsblatt der EU L 251/2 vom 16.9.2016.

¹¹⁴⁴ Amtsblatt der EU L 251/4 vom 16.9.2016.

die Beschlusslage in einen Einsatzplan umsetzen, wobei dem betroffenen Mitgliedsstaat eine Frist von 30 Tagen zur Umsetzung eingeräumt wird. Unter diesen Vorzeichen dürfte die zeitnahe Bewältigung von Ausnahmelage illusorisch sein.

Gleichwohl stellt die Regelung in Artikel 19 der Verordnung, wonach als ständige Reserve ein Soforteinsatzpool von 1.500 Grenzschutzbeamten zu bilden ist, der innerhalb von fünf Tagen nach Vereinbarung des Einsatzplans entsandt werden kann, einen sicherheitspolitischen Mehrwert dar. Deutschland wird aus naheliegenden Gründen das zahlenmäßig größte Kontingent stellen: 225 Grenzpolizisten, die überwiegend von der Bundespolizei kommen.

Aufgrund der Verschärfung der Sicherheitslage an den EU-Außengrenzen beabsichtigt die Kommission, der Grenzschutzagentur bis 2020 ein zusätzliches Sicherheitskontingent von 10.000 Vollzugskräften zuzuweisen.¹¹⁴⁵ Dies entspräche einem zusätzlichen Potenzial von 8.500 Bediensteten. Die Neuausrichtung gestaltet sich schwierig, weil mehrere Mitgliedstaaten wegen des Zeitfensters Einwände erhoben haben.

IX. Supranationale Kooperation durch Polizeiverträge

Zur Optimierung der Abwehr von grenzüberschreitenden Gefahren oder zur Bekämpfung grenzübergreifender Kriminalität wird vermehrt eine unmittelbare Kooperation zwischen den zuständigen Polizei-, Grenzschutz- und Strafverfolgungsbehörden der jeweiligen Nachbarstaaten erforderlich.¹¹⁴⁶ Die Rechtsgrundlagen für diese unmittelbaren Formen der Zusammenarbeit sind so genannte Polizei- und Justizkooperationsverträge, die bi- oder multilateral ausgestaltet sein können und unabhängig von den Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens zur Anwendung kommen bzw. diese im Einzelfall auch ergänzen können.¹¹⁴⁷

Der Schwerpunkt von bi- und multilateralen Verträgen liegt auf der Optimierung bisheriger meist informell erfolgter Kooperationen und der Bildung gemeinsamer Zentren sowie der Intensivierung des Informationsaustausches. Ferner bei der Erweiterung der Möglichkeiten grenzüberschreitender Einsatzmaßnahmen wie z. B. Nach-eile und Observation bis hin zu verdeckten Maßnahmen wie dem Einsatz von verdeckten Ermittlern.¹¹⁴⁸ Ein mustergültiges Beispiel ist der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten, der in Artikel 1 die verstärkte „Zusammenarbeit bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere der vorbeugenden

¹¹⁴⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache COM (2018) 631 final v. 12.9.2018.

¹¹⁴⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 2, Rn. 82.

¹¹⁴⁷ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 2, Rn. 83.

¹¹⁴⁸ Vgl. Mutschler, 2010, S. 22 f.

Bekämpfung von Straftaten, sowie bei der Verfolgung von Straftaten“¹¹⁴⁹ normiert. Der deutsch-österreichische Polizeivertrag legt allgemeine und besondere Formen der Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten und zur polizeilichen Gefahrenabwehr fest. Allgemeine Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfassen neben dem Informationsaustausch und der Verbesserungen der Kommunikationsstrukturen auch die Kooperation bei Einsätzen, z. B. durch Einrichtung gemeinsamer Befehlsstellen, Einsatzleitungen, Einsatz-/Ermittlungsgruppen oder der Hospitation und Einsatzbeobachtung. In besonderen Situationen und bei der Abwehr dringender Gefahren ist selbst eine Unterstellung von Einsatzkräften bei dem jeweiligen anderen Vertragspartner möglich.¹¹⁵⁰

Hervorzuheben sind auch die besonderen Formen der Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten, die unter anderem auch die Übermittlung und den Abgleich von DNA-Profilen und -Identifizierungsmustern sowie anderem erkennungsdienstlichem Material ermöglichen.¹¹⁵¹ Auch die grenzüberschreitende Observation, die Nacheile, die kontrollierte Lieferung und verdeckte Ermittlungen zum Zwecke der Strafverfolgung sind unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

In einem weiteren Abschnitt enthält der deutsch-österreichische Polizeivertrag besondere Formen der Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr, wie z. B. die präventive grenzüberschreitende Observation und Nacheile, gemeinsame Einsatzformen zur polizeilichen Gefahrenabwehr (Einrichtung gemeinsam besetzter Kontroll-, Auswertungs- und Observationsgruppen) und die Einrichtung gemeinsamer Zentren. Als eine Reaktion und ein wichtiges Element bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit richteten die Beteiligten – auch auf Grund der erheblichen Migration an der deutsch-österreichischen Grenze – im November 2015 ein deutsch-österreichisches Polizeikooperationszentrum in Passau ein.¹¹⁵²

Artikel 19 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages stellt allerdings auch klar, dass hoheitliche Befugnisse nur unter der Leitung und in der Regel in Anwesenheit von Beamten des Gebietsstaates wahrgenommen werden dürfen.¹¹⁵³ Nach Artikel 6 Absatz 4 sind die Beamten dabei an das Recht des anderen Vertragsstaates gebunden und das Handeln wird dem jeweiligen Vertragsstaat zugerechnet.¹¹⁵⁴

¹¹⁴⁹ BGBl. 2005, Teil II, S. 859.

¹¹⁵⁰ Artikel 6 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten (deutsch-österreichischer Polizeivertrag); BGBl. 2005, Teil II, S. 859.

¹¹⁵¹ Vgl. BGBl. 2005, II, S. 859 f.

¹¹⁵² Vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/18778 vom 1.12.207, Seite 3. Vgl. Bt-Drs. 18/9715 vom 16.9.2016, S. 1 f.

¹¹⁵³ Artikel 19 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages; BGBl. 2005, II, S. 865.

¹¹⁵⁴ Artikel 6 des deutsch-österreichischen Polizeivertrages; BGBl. 2005, II, S. 860.

Zwischenzeitlich hat die Bundesrepublik Deutschland mit allen Anrainerstaaten bi- oder multilaterale Polizei- oder Polizei- und Justizkooperationsverträge abgeschlossen:

- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des **Königreichs Belgien** über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Zollverwaltungen in den Grenzgebieten¹¹⁵⁵,
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des **Königreichs Dänemarks** über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten¹¹⁵⁶,
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der **Französischen Republik** über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten¹¹⁵⁷,
- Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Justizminister und dem Minister der öffentlichen Macht des **Großherzogtums Luxemburg** über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg¹¹⁵⁸,
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der **Niederlande** über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten¹¹⁵⁹,

¹¹⁵⁵ BGBl. 2002, II, S. 1533; Bekanntmachung des deutsch-belgischen Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Zollverwaltungen in den Grenzgebieten vom 29.5.2002: BGBl. 2002, II, S. 1532.

¹¹⁵⁶ BGBl. 2002, II, S. 1537; Bekanntmachung des deutsch-dänischen Abkommens über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten: BGBl. 2002, II, S. 1536.

¹¹⁵⁷ BGBl. 1998, II, S. 2480; Gesetz zu dem Abkommen vom 9.10.1997 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten vom 14.9.1998: BGBl. 1998, II, S. 2479. Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik für die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten: BGBl. 1998, II, S. 2490.

¹¹⁵⁸ BGBl. 1996, II, S. 1203.

¹¹⁵⁹ BGBl. 2006, II, S. 196. Gesetz zu dem Vertrag vom 2.3.2005 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 17.3.2006: BGBl. 2006, II, S. 194; Bekanntmachung über das Inkrafttreten des deutsch-niederländischen Vertrags über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und über die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten sowie über das gleichzeitige Außerkrafttreten der früheren Ressortvereinbarung: BGBl. 2006, II, S. 1285.

- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Republik Österreich** über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten¹¹⁶⁰,
- Gesetz zu dem Abkommen vom 15. Mai 2014 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der **Republik Polen** über die Zusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden vom 24. Februar 2015¹¹⁶¹,
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Schweizerischen Eidgenossenschaft** über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (deutsch-schweizerischer Polizeivertrag)¹¹⁶²,
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Änderung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Schweizerischen Eidgenossenschaft** über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 und die Erleichterung seiner Anwendung vom 13. November 1969¹¹⁶³,
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Tschechischen Republik** über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten¹¹⁶⁴.

1. Der Prümer Vertrag

Eine Besonderheit der europäischen **Vernetzung** bildet der Vertrag vom 27. Mai 2005 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und illegalen Migration.¹¹⁶⁵ Es handelte sich ursprünglich um einen völkerrechtlicher Vertrag, den die beteiligten Regierungen außerhalb des Rechtsrahmens der EU geschlossen haben, der dann aber

¹¹⁶⁰ BGBl. 2005, II, S. 859; Gesetz zu dem Vertrag vom 10.11 und 19.12.2003 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 16.8.2005: BGBl. 2005, II, S. 858.

¹¹⁶¹ BGBl. 2015, II, S. 234.

¹¹⁶² BGBl. 2001, II, S. 948. Gesetz zu den Verträgen vom 27.4.1999 und 8.7.1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Auslieferung, Rechtshilfe sowie zu dem Abkommen vom 8.7.1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Durchgangsrechte: BGBl. 2001, II, S. 946.

¹¹⁶³ BGBl. II, 2001, S. 962.

¹¹⁶⁴ BGBl. II, 2002, S. 791; Gesetz zu dem Vertrag vom 19. September 2000 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 9. April 2002: BGBl. 2002, II, S. 790.

¹¹⁶⁵ BGBl. 2006, Teil II, S. 626; BGBl. 2006, Teil I, S. 1458.

auf Initiative des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang SCHÄUBLE während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 in EU-Recht überführt wurde.

Mit dem Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008¹¹⁶⁶ und dem Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur „Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“¹¹⁶⁷ bezwecken die Mitgliedstaaten nach Art. 1, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere den Informationsaustausch zwischen den für die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden, in den unter Titel VI des Vertrags fallenden Bereichen zu vertiefen.

Bei der Umsetzung ist jedoch noch viel Optimierungspotenzial ungenutzt. Selbst die Europäische Kommission beklagt, dass das Verfahren, das einen automatisierten Abgleich von DNA-Profilen, Fingerabdruckdaten und Kfz-Zulassungsdaten ermöglicht, nicht voll ausgenutzt wird, da bislang nur wenige Mitgliedstaaten ihren rechtlichen Verpflichtungen nachgekommen sind, das Netz in die eigenen Systeme zu integrieren.

Die Analyse zeigt, dass bi- und multilaterale Verträge die strukturellen und rechtlichen Voraussetzungen für unterschiedliche Intensitäten der Vernetzung bei der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit bilden können. Den erarbeiteten Kriterien für Vernetzungsmechanismen (siehe Teil C, Abschnitt VII) ist deswegen neben den Merkmalen „Kooperationsplattform“ und „informationelle IT-Struktur“ eine strukturelle bzw. rechtliche Differenzierung hinzuzufügen.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner

¹¹⁶⁶ Amtsblatt der EU, L 210/1 vom 6.8.2008.

¹¹⁶⁷ Amtsblatt der EU, L 210/12 vom 6.8.2008.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, <i>Organisationsakte</i> , Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 3: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen

2. Grenzbezogene Vernetzungsgremien und -optionen

In Hinblick auf die Kernaufgabe der Bundespolizei zur Gewährleistung von Grenzsicherheit haben sich über einen längeren Zeitraum besondere Koordinationsformen im grenznahen Raum entwickelt. Besondere Bedeutung für den operativen Einsatz besitzen die von den Polizeien der Länder und der Bundespolizei eingerichteten Verbindungsstellen oder Kontaktpunkte für die internationale Zusammenarbeit in Grenznähe. Beispielhaft sei die trilaterale Verbindungsstelle „Euregionales Polizei-Informations-Cooperations-Centrum“ in Heerlen/Niederlande erwähnt¹¹⁶⁸, in dem Vertreter von niederländischen, belgischen und deutschen Polizeibehörden (Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Bundespolizei) zusammenarbeiten. Zwischenzeitlich dürfte eine nicht mehr zu erfassende Vielfalt von teilweise institutionalisierten Stellen und Einrichtungen für die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet entstanden sein. Ein zusammenfassender Überblick ist nicht vorhanden. Allen Einrichtungen ist allerdings gemeinsam, dass diese den Austausch von Informationen verbessern sollen.¹¹⁶⁹

Eine weitere Differenzierung ist über die vertretenen Kooperationspartner und die tatsächlichen Aufgaben möglich. Nach diesen beiden Kriterien richtet sich die Kategorisierung in Kontaktstellen, gemischt besetzte Dienststellen und gemeinsame Zentren. **Kontaktstellen** sind lediglich mit einer deutschen Polizeidienststelle im Grenzgebiet zu bestimmten Zeiten besetzt und organisieren die Zusammenarbeit.¹¹⁷⁰ In **gemischt besetzten Dienststellen** ist neben der deutschen auch eine ausländische Polizeibehörde vertreten, sodass eine unmittelbare Kommunikation möglich ist.¹¹⁷¹ Die zurzeit intensivste Form der institutionalisierten Zusammenarbeit sind die so genann-

¹¹⁶⁸ Vgl. Mokros, in: Lisken/Denninger, 2012, S. 1467.

¹¹⁶⁹ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 178.

¹¹⁷⁰ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 178.

¹¹⁷¹ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 178.

ten **gemeinsamen Zentren**, in denen mindestens zwei deutsche sowie weitere ausländische Polizeibehörden vertreten sind und damit strukturell die Aufgabe der polizeilichen Rechts- und Amtshilfe wahrgenommen werden kann.¹¹⁷² In Artikel 27 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden sind die Aufgaben des Gemeinsamen Zentrums der Polizei-, Grenz- und Zollzusammenarbeit an der deutsch-polnischen Grenze in Swiecko wie folgt beschrieben:

1. Austausch, Analyse und Übermittlung von Informationen im Rahmen der Durchführung dieses Abkommens in den Grenzgebieten,
2. Unterstützung bei der Durchführung der Zusammenarbeit nach diesem Abkommen.¹¹⁷³

a) Gemeinsame Zentren

Gemeinsame Zentren sind besondere Formen der supranationalen Gemeinschaftseinrichtungen.¹¹⁷⁴ Sie sollen einen strukturierten und kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden, eine anlassbezogene Abstimmung operativer Maßnahmen, effektive Nutzung aufgabenbezogener Ressourcen und bessere Abstimmung präventiver und repressiver Maßnahmen gewährleisten. Durch Zugriff auf alle Erkenntnisquellen sollen Informationen verdichtet, bewertet und umgesetzt werden, um frühzeitig Konfliktsituationen zu begegnen.

Gemeinsame Zentren regeln die Koordination polizeilicher Einsätze im Grenzgebiet und sind Bewilligungsbehörde bei grenzüberschreitenden Observationen nach Art. 40 SDÜ sowie Benachrichtigungsbehörde bei grenzüberschreitender Nacheile (Art. 41 SDÜ). Zum Teil regeln Gemeinsame Zentren die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten anstelle oder für das Bundeskriminalamt (siehe § 3 Abs. 2 BKA-Gesetz), soweit grenzbezogene Angelegenheiten oder Gefahr im Verzug besteht.¹¹⁷⁵

Gemeinsame Zentren sind sowohl Ergebnis einer langfristigen Strategie, aber auch anlassabhängige Einrichtungen. Prototypisches Beispiel für eine anlassabhängige Einrichtung ist das Polizeikooperationszentrum zwischen der Bundespolizei, der österreichischen Polizei und der bayerischen Landespolizei, das aus Anlass der Migrationskrise im November 2015 in Passau eingerichtet und mit der Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung am 29. März 2017 in ein ständiges Polizeikooperationszentrum mit Dauerbetrieb umgewandelt wurde. Es dient sowohl der Verbesserung

¹¹⁷² Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 178.

¹¹⁷³ BGBl. 2015, II, S. 252.

¹¹⁷⁴ Vgl. beispielsweise die Bekanntmachung der deutsch-polnischen Vereinbarung über die Einrichtung eines Gemeinsamen Zentrums der deutsch-polnischen Polizei- und Zollzusammenarbeit; BGBl. Teil II, 2011, S. 731 f.

¹¹⁷⁵ Vgl. Kirchhoff, 2012, S. 237 f.

des Informationsaustausches als auch der Erleichterung der grenzüberschreitenden Aufklärungsarbeit.

Zurzeit sind folgende gemeinsame Zentren eingerichtet und im Wirkbetrieb:

- Gemeinsames Zentrum zur Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll im gemeinsamen Grenzgebiet in Luxemburg¹¹⁷⁶,
- Gemeinsames Zentrum der Polizei-, Grenz- und Zollzusammenarbeit¹¹⁷⁷ in der Republik Polen,
- Gemeinsames Zentrum der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit,
- Gemeinsames Zentrum der deutsch-dänischen Polizei und Zollzusammenarbeit.

b) Weitere Formen der grenzbezogenen Vernetzung

Weitere Beispiele der grenzbezogenen Vernetzung sind der Austausch von Informationen außerhalb des Rechtshilfeweges, der Einsatz gemeinsamer Streifen, die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen oder die Einrichtung und das Betreiben gemeinsamer Dienststellen.

Gemeinsame Streifen im Grenzgebiet können nach den polizeilichen und kriminalgeographischen Erfordernissen auf deutschem oder auf dem Hoheitsgebiet des Anrainerstaates eingesetzt werden. Mit dem Einsatz von gemeinsamen Streifen in den Grenzgebieten ist beabsichtigt, die irreguläre Migration und die damit verbundene organisierte Schleusungskriminalität im Binnengrenzraum sowie die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen.¹¹⁷⁸ Neben dem Einsatz von Streifen auf dem Landweg setzt die Bundespolizei z. B. mit Italien und Österreich bzw. mit Ungarn und Österreich trilaterale und mit Frankreich bilaterale Zugstreifen ein.¹¹⁷⁹ Gemeinsame Streifen sind ein probates Mittel zur frühzeitigen Erhebung von Informationen bei der irregulären Migration im Binnengrenzraum, sodass den Behörden die Intervention möglich ist. Die Koordinierung und der Einsatz gemeinsamer Streifen sind teilweise gemeinsamen Dienststellen übertragen, z. B. der gemeinsamen deutsch-polnischen Dienststelle bei der Bundespolizeidirektion Berlin.¹¹⁸⁰

Eine weitere Form der grenzpolizeilichen Kooperation mit Nachbarstaaten ist zum Beispiel die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an dem so genannten „Baltic Sea Region Border Control Cooperation Forum“ (BSRBCC). Das BSRBCC ist

¹¹⁷⁶ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 181.

¹¹⁷⁷ BGBl. 2015, II, S. 252.

¹¹⁷⁸ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 18.

¹¹⁷⁹ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 19.

¹¹⁸⁰ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 21.

eine internationale Kooperationsplattform, die insbesondere dem Erfahrungsaustausch, der gemeinsamen Aus- und Fortbildung und der Abstimmung gemeinsamer Einsätze der beteiligten Grenzpolizeien dient.¹¹⁸¹

Gemeinsame Ermittlungsgruppen werden auch als Joint Investigation Teams bezeichnet und sind wesentliches Element der Kooperation im Rahmen eines lage- und einsatzbezogenen Sicherheitssystems auf polizeilicher Ebene.¹¹⁸² Sie sind eine besondere Ausgestaltung der multinationalen justiziellen Rechtshilfe bei grenzüberschreitender Kriminalität und erlauben allen Beteiligten den direkten Zugang zu den Ermittlungsergebnissen. Rechtsgrundlage¹¹⁸³ ist u. a. Art. 13 des EU-Rechtshilfeabkommens.¹¹⁸⁴

Den höchsten Stellenwert in der informalen Kooperation haben die sich ständig verfestigenden Gremien. Prototypisch für eine hochrangige informelle europäische Zusammenarbeit ist die Police Working Group on Terrorism (PWGT). Diese wurde 1979 nach einer Einladung der niederländischen Polizeibehörden aus Anlass der Verbesserung des Informationsaustausches bei terroristischen Anschlägen eingerichtet und umfasst aktuell 31 Mitgliedsstaaten. Diese sind neben den EU-Mitgliedstaaten Norwegen, Island, Schweiz und Kroatien. Die Interessen Deutschlands nimmt das BKA wahr. Ziele sind nach einem Memorandum of Understanding aus dem Jahre 2000 die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit bei terroristischen Anschlägen mit dem Ziel, diese möglichst präventiv zu verhindern, Austausch fachrelevanter Erkenntnisse und Harmonisierung der operativen Maßnahmen.¹¹⁸⁵ Das Gremium hat keinen organisatorischen Unterbau, agiert im Rahmen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen und ist seit 1999 über ein eigenes Informationssystem vernetzt. Nach Ansicht der Bundesregierung ist das Gremium ein wichtiges Instrument bei der Terrorismusbekämpfung, dessen Zuständigkeit sich mit keiner Einrichtung der europäischen Sicherheitsarchitektur überschneidet.¹¹⁸⁶

c) Vernetzung im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie

Eine besondere Bedeutung für die Vernetzung und die frühzeitige Gewinnung von Informationen hat die so genannte Vorverlagerungs- oder Vorfeldstrategie der Bundespolizei. Diese setzt bereits im Ausland jenseits der deutschen und teilweise europäischen Grenzen an, um Gefahren möglichst frühzeitig zu erkennen und zu unterbinden.¹¹⁸⁷

¹¹⁸¹ Vgl. Bt-Drs. 18/254 vom 7.1.2014, S. 3.

¹¹⁸² Vgl. Rommelfanger, in: Wolf, 1999, S. 19 f.

¹¹⁸³ Rechtsakt des Rates vom 29.5.2000 über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrages über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union; vgl. Amtsblatt der EG, C 197/1 vom 12.7.2000.

¹¹⁸⁴ Vgl. Kirchhoff, 2012, S. 204 f.

¹¹⁸⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/13440 vom 10.5.2013, S. 2.

¹¹⁸⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/13440 vom 10.5.2013, S. 5.

¹¹⁸⁷ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 207.

Akteure der Vorverlagerungsstrategie sind die Verbindungsbeamten und besondere Verwendungsformen der Bundespolizei im internationalen Einsatz.

Bundespolizei Verbindungsbeamte haben u. a. die Aufgabe der Übermittlung und Weiterleitung von Informationen zwischen dem jeweiligen Einsatzland und dem Entsendestaat bzw. der Heimatdienststelle. Auch sollen Verbindungsbeamte die Zusammenarbeit mit den wesentlichen Akteuren forcieren sowie deutsche Dienststellen bei der internationalen Aufgabenwahrnehmung unterstützen.¹¹⁸⁸ Ferner nehmen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten im Gastland Einfluss auf alle Entwicklungen, die Auswirkungen auf deutsche Interessen haben könnten.

Das BKA setzt z. B. über 60 Verbindungsbeamte in 49 Staaten mit über 100 Nebenzuständigkeiten ein. Das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt entscheiden im Benehmen mit dem BKA in Abhängigkeit von der Kriminalitätsentwicklung über die Wahl des Standortes.

Die Bundespolizei entsendet in ausgewählte Staaten **Verbindungsbeamte** (VB), Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland (GUA) und so genannte Dokumenten- und Visumberater (DVB), die jeweils verschiedene Aufgaben wahrnehmen.

Verbindungsbeamte der Bundespolizei sollen auf strategischer Ebene die internationale Zusammenarbeit mit den jeweiligen Grenzschutzbehörden im Gastland unterstützen und intensivieren. Die Bundespolizei setzte mit Stand vom 31. Januar 2017 insgesamt 26 Verbindungsbeamte sowie zwei Verbindungsbeamte zur temporären Unterstützung in folgenden Staaten ein: Albanien, Ägypten, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, China, Frankreich, Griechenland, Indien, Italien, Kroatien, Libanon (zgl. Polizeiberater), Litauen, Marokko, Polen, Rumänien, Russland, Serbien, Spanien, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn.¹¹⁸⁹ Nebenakkreditierungen haben Verbindungsbeamte der Bundespolizei in folgenden Ländern: Estland, Lettland, Malta, Österreich, Republik Moldau, Montenegro, ejR Mazedonien, Niger, Slowenien, Slowakei.¹¹⁹⁰

Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte im Ausland unterstützen die Grenzpolizeibehörden in bestimmten Staaten, wie z. B. Griechenland und Italien bei der Wahrnehmung der dortigen nationalen grenzpolizeilichen Aufgaben; sie nehmen keine hoheitlichen Aufgaben wahr, sondern beraten die national zuständigen Behörden in Einzelfällen. Auch werden GUA zur Unterstützung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) eingesetzt. Die Bundespolizei setzte im Jahr 2015 insgesamt 256 GUA ein.¹¹⁹¹

¹¹⁸⁸ Vgl. für Verbindungsbeamte zu Europol: Kirchhoff, 2012, S. 192 f.

¹¹⁸⁹ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 12.

¹¹⁹⁰ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 12.

¹¹⁹¹ Bundespolizeipräsidium, 2016, S. 70.

Dokumenten- und Visumberater der Bundespolizei sind besonders geschulte und qualifizierte Polizeibeamte, die ge- und verfälschte Dokumente und Unterlagen schnell erkennen.¹¹⁹² DVB beraten die deutschen Auslandsvertretungen bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln für die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland und prüfen in Einzelfällen unter anderem die mit dem Visumantrag eingereichten Unterlagen. Stellen die Beamten der Bundespolizei ge- oder verfälschte Dokumente oder antragsbegründende Unterlagen (z. B. Einladungen) fest, empfehlen sie den Entscheidungsbeamten des Auswärtigen Amtes, den Visumantrag abzulehnen.

DVB beraten neben den Entscheidern des Auswärtigen Amtes auch bestimmte Fluggesellschaften vor dem Abflug nach Deutschland oder in andere europäische Staaten, denn diese unterliegen nach dem Annex 9 des ICAO-Abkommens¹¹⁹³ als Beförderungsunternehmen bestimmten Pflichten und dürfen nur vorschriftsmäßig ausgewiesene Personen befördern.¹¹⁹⁴ Diese so genannte „Beförderungshaftpflicht“ ist in § 63 Aufenthaltsgesetz in nationales Recht transferiert. Stellen die Beamten der Bundespolizei Unregelmäßigkeiten fest, empfehlen sie dem verantwortlichen Personal der Luftverkehrsgesellschaft ggf. eine weitere intensive Prüfung oder den Ausschluss von der Beförderung. Die Bundespolizei setzte mit Stand vom 31. Januar 2017 insgesamt 46 Dokumenten- und Visumberater an 30 Standorten in folgenden 23 Ländern ein:¹¹⁹⁵ Ägypten, Äthiopien, Algerien, China, Ghana, Indien, Iran, Jordanien, Katar, Kosovo, Libanon, Malaysia, Nigeria, Pakistan, Russland, Sri Lanka, Südafrika, Südkorea, Thailand, Türkei, Ukraine, Vereinigte Arabische Emirate, Vietnam.¹¹⁹⁶

Weiterhin setzt die Bundespolizei Sicherheitspersonal an den deutschen Auslandsvertretungen oder als Personenschutz ein.¹¹⁹⁷

Allerdings lässt die Tatsache, dass die Verbindungsbeamten von einzelnen Ressorts ohne weitere Abstimmung eingesetzt werden, daran zweifeln, dass sich gerade in diesem Bereich die Philosophie einer synergetischen Vernetzung durchgesetzt hat. So kommt es vor, dass an großen Botschaften neben Verbindungsbeamte der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Zollverwaltung auch der Militärattaché und Personal des Bundesnachrichtendienstes eingesetzt sind.

¹¹⁹² Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 208 f.

¹¹⁹³ Chicagoer Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 (ICAO-Abkommen). BGBl. 1956, Teil II vom 11.4.1956 (Nr. 10). Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7.12.1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7.12.1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr. S. 411.

¹¹⁹⁴ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 208 f.

¹¹⁹⁵ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 9.

¹¹⁹⁶ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 9.

¹¹⁹⁷ Vgl. Bt-Drs. 18/11391 vom 7.3.2017, S. 10.

X. Vernetzungen im schlicht-hoheitlichen Bereich

1. Zusammenarbeit im Flugwesen

Ein markantes Beispiel für die Trennung der Finanzierung zwischen Bund und Ländern bei der Anschaffung und der gemeinsamen Nutzung von kostenintensiven polizeilichen Führungs- und Einsatzmitteln ist das Flugwesen. Am 1. Januar 2004 wurde in einer deutschlandweit einmaligen Kooperation ein gemeinsamer Hubschrauber des Bundes und des Landes Berlin (Pirol Berlin) am Hubschrauber-Stützpunkt „Bund/Berlin“ in Blumberg bei Berlin in Dienst gestellt. Bund und Land Berlin teilten sich die Anschaffungskosten in Höhe von 5,3 Millionen Euro und sind hälftig Eigentümer. Der Bund fungiert als Halter. Die Aufwendungen für den Betrieb werden entsprechend dem Grad der Nutzung durch Bund und Land getragen. Die Flugbesatzungen sind gemischt und werden durch den Flugeinsatzleiter der Bundespolizei aus einem Pool eingeteilt. Das Land Berlin stellt für den Betrieb zwei Besatzungen, die Bundespolizei ergänzt die Besatzungen, stellt die Operatoren für die Zusatzeinrichtung und gewährleistet die technische Wartung. Das Fluggerät steht den Kooperationspartnern rund um die Uhr für alle Einsatzmaßnahmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Verfügung. Der damalige Bundesinnenminister Otto SCHILY erklärte bei der offiziellen Innendienststellung am 5. Mai 2004: „Mit der gemeinsamen Nutzung des Polizeihubschraubers gehen Bund und Berlin neue Wege der Zusammenarbeit. Der Hubschrauber „Pirol Berlin“ ist der erste gemeinsam vom Bund und einem Bundesland beschaffte Hubschrauber. Das zeigt, wie gut sich die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesgrenzschutz und der Berliner Polizei entwickelt hat.“¹¹⁹⁸ Ähnliche Kooperationen, jedoch nicht so weitgehend, bestehen zwischen dem Bund und den Ländern Brandenburg und Niedersachsen.

Die Luftfahrschule der Bundespolizei führt ferner im Auftrag von Frontex im Rahmen des Air Crew Training Project Aus- und Fortbildungslehrgänge für Luftfahrtbesatzungsmitglieder der Frontex-Partnerorganisationen durch.

2. Zentrale Informationsstelle Sport

Im Rahmen ihrer bahnpolizeilichen Zuständigkeit ist die Bundespolizei zunehmend stärker in die sogenannte Fanbegleitung eingebunden. Zeitweise werden bis zu 2.000 Bundespolizisten bei Risikospielen eingesetzt.

Die hierfür erforderlichen Einsatzinformationen werden in der Zentralen Informationsstelle Sport (ZIS) generiert, die die Länder auf der Grundlage eines Beschlusses der Ständigen Konferenz der Innenminister- und -senatoren im Jahre 1991 in Neuss eingerichtet haben.

¹¹⁹⁸ Mitarbeiterzeitschrift Grenzschutzpräsidium Ost, Ausgabe 3/2004, S. 17 f.

Die ZIS ist organisatorisch in das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste der Polizei Nordrhein-Westfalen eingegliedert.¹¹⁹⁹ Der ZIS obliegen Aufgaben im Inland und im Ausland. Im Inland ist die ZIS für die Aufbereitung und den Austausch von Informationen im Zusammenhang mit Fußballspielen zuständig. Die Länder verfügen über Landesinformationsstellen und die Bundespolizei über die so genannte Informationsstelle Sport beim Bundespolizeipräsidium Potsdam (BPOLP-IS).¹²⁰⁰ Die ZIS ist der zentrale Ansprechpartner für den „National Football Information Point“.

Der Informationsaustausch im Zusammenhang mit Fußballspielen ist somit sowohl national als auch international institutionalisiert und vernetzt. Ziel dieser vernetzten Zusammenarbeit ist die Sicherstellung eines einheitlichen Sachstands, damit die Polizei- bzw. Spielortbehörden zielgerichtete Einsatzkonzepte erstellen und möglichst gemeinsame Standards definieren können.¹²⁰¹ Die ZIS veröffentlicht jährliche Berichte, in denen die Sicherheitslage mit den wesentlichen Kennzahlen beschrieben wird.¹²⁰²

3. Zusammenwirken mit Akteuren der sozialen Arbeit

Die grenzbezogene Tätigkeit der Bundespolizei in sensiblen Bereichen wie Betreuung von Flüchtlingen, Kontrolle der irregulären Migration und Rückführungen bringen vielfältige nicht immer einvernehmliche Kontakte mit Akteuren der sozialen Arbeit mit sich (Aktivisten, Flüchtlingsräte, Amnesty International u. Ä.), die häufig von gegenseitigen Vorurteilen geprägt und polizeintern noch wenig thematisiert sind und denen polizeiwissenschaftlich-kriminologisch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. FELTES bezeichnet die Kooperation zwischen Polizei und Sozialarbeit als Geschichte einer „gestörten Beziehung, denn „die Berührungen, die sich zwischen Polizei und Sozialarbeit ergeben, stammen nicht so sehr aus reflektierten und abgestimmten Strategien zur Annäherung der beiden Berufsgruppen“ und „(...) [unterliegen, d. Verf.] nach wie vor zum Teil nicht unerheblichen Berührungängsten und Vorurteilen.“¹²⁰³

Sekundiert wird er von MÖLLER: „Polizei und Soziale Arbeit agieren mehr schlecht als recht in den Dunkelfeldern und Graubereichen ihrer Kontakträume nebeneinander her und an den wenigen Stellen, wo sie es nicht tun, bleiben vorhandene Austauschprozesse und Kooperationsformen weitgehend unbekannt.“¹²⁰⁴

¹¹⁹⁹ Vgl. Möllers, 2010, S. 2297 f.

¹²⁰⁰ Vgl. Möllers, 2010, S. 2297 f.

¹²⁰¹ In: Internet-Abfrage am 13.4.2019 um 17:39 Uhr unter:
<https://lzd.pd.polizei.nrw/zentrale-informationsstelle-sporteinsaetze>.

¹²⁰² Polizei Nordrhein-Westfalen, Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste: Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. NRW-Jahresbericht Fußball Saison 2015/16.

¹²⁰³ Feltes, in: Möller, 2010, S. 29 f.

¹²⁰⁴ Möller, in: Möller, 2010, S. 11.

Eine besonders sensible Kooperation besteht im Rahmen von Fanprojekten, da die Bundespolizei im bahnpolizeilichen Bereich ständig mit Fußballgruppierungen konfrontiert ist. Bei einer repräsentativen Befragung von 230 Ultragruppen gaben über 90 Prozent in den neuen Bundesländer und fast 80 Prozent in den alten Bundesländern an, dass sie eine Zusammenarbeit mit der Polizei ablehnen: „Das aktuelle Verhältnis zwischen Fans und Polizei erweist sich somit als extrem angespannt.“¹²⁰⁵

Andererseits betreuen 40 Fanprojekte die Fans von 44 Mannschaften aus Regional- liga, dritte Liga und den beiden Bundesligen auf der Grundlage des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit. Die Innenministerkonferenz implementierte das Nationale Konzept Sport und Sicherheit im Jahr 1991/1993, um auf die zunehmende Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen zu reagieren.¹²⁰⁶ Überdies gibt es in zwei Oberli- gen eine sozialpädagogische Betreuung.¹²⁰⁷

Im Rahmen der Fanprojekte haben Polizei und Sozialarbeiter verschiedene Sichtweisen (Gefahrenabwehr versus Förderung der Persönlichkeitsentwicklung), es fehlt aller- dings ein definierter Rahmen, in dem die Akteure gleichberechtigt agieren, daher be- steht die Forderung nach einer verbindlichen Leitlinie, die die unterschiedlichen ge- setzlichen Grundlagen der beiden Systeme berücksichtigt und einen gleichberechtig- ten Dialog zwischen der polizeilichen und sozialpräventiven Perspektive ermög- licht.¹²⁰⁸

Zu dem Forschungsprojekt „Mehr Sicherheit im Fußball – Verbessern der Kommu- nikationsstrukturen und Optimieren des Fan-Dialogs (SikomFan) siehe Teil E, Ab- schnitt II, Nummer 2, Buchstabe d.

E) Analyse ausgewählter Aufgaben und Verwendungen der Bundes- polizei unter dem Aspekt der Vernetzung

I. Allgemeines

1. Die gesetzlichen Grundlagen

Das nunmehr geltende Gesetz über die Bundespolizei vom 19. Oktober 1994¹²⁰⁹ passte die Vorschriften des vorangegangenen Gesetzes über den Bundegrenzschutz vom 18. August 1972¹²¹⁰ und des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahn- polizei und der Luftsicherheit auf den Bundegrenzschutz vom 23. Januar 1992¹²¹¹

¹²⁰⁵ Pilz, in: Möller, 2010, S. 571. Vgl. Pilz, in: Hourcade/Pilz/Stahl, 2015, S. 64.

¹²⁰⁶ Vgl. Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, Fortschreibung 2012, S. 3.

¹²⁰⁷ Vgl. Piastowski, in: Möller, 2010, S. 38.

¹²⁰⁸ Vgl. Gabriel, in: Möller, 2010, S. 47 f.

¹²⁰⁹ BGBl. 1994, Teil I, S. 2978.

¹²¹⁰ BGBl. 1972, Teil I, S. 1834.

¹²¹¹ BGBl. 1992, Teil I, S. 178.

der zwischenzeitlich eingetretenen Rechtsentwicklung an. Die Namensänderung in Bundespolizei erfolgte durch das Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei vom 2. Juni 2005.¹²¹² Schlussendlich erfolgte die durchgreifende Umwandlung zur aktuellen Organisation durch das „Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze vom 2. Februar 2008¹²¹³ als Folge aufgabenrelevanter Entwicklungen im Sicherheitsbereich.¹²¹⁴

Im Gegensatz zur Aufgabengeneralklausel in den Polizeigesetzen der Länder enthält das Bundespolizeigesetz in § 1 Abs. 2 eine ausdrückliche Begrenzung seiner Aufgaben. In einer summarischen Dreiteilung der Aufgabenzuweisung unterscheidet das Gesetz Aufgaben, die unmittelbar durch das Gesetz zugewiesen sind und Aufgaben, die bis zum 1. November 1994 durch ein anderes Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes zugewiesen worden sind.¹²¹⁵ Diese ungewöhnliche Konstruktion beruht nicht auf rechtstechnischen Gründen, sondern ist Ausdruck von Vorbehalten der Länder gegen eine von ihnen vermutete schleichende Aufgabenerweiterung der Bundespolizei.

Von den gesetzlichen Aufgaben werden wiederum die sogenannten Verwendungen unterschieden, eine Rechtskonstruktion, die es als erweiterter Aufgabenzuweisung in keinem anderen Polizeigesetz gibt. Daher unterscheidet das nunmehrige Gesetz im Abschnitt 1 mit der Überschrift Aufgaben und Verwendungen zwischen Aufgabenzuweisungsnormen (§§ 1 bis 7 BPolG), Verwendungsregelungsnormen (§§ 8 bis 11 BPolG) und überflüssigerweise Regelungen über die Verfolgungszuständigkeiten bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 12, 13 BPolG).

Die Aufgabenzuweisungsnormen sind:

- § 1 Abs. 3 BPolG Sicherung eigener Einrichtungen,
- § 1 Abs. 4 BPolG (subsidiärer) Schutz privater Rechte,
- § 1 Abs. 5 BPolG Verhütung von Straftaten,
- § 2 BPolG Grenzschutz,
- § 3 BPolG Bahnpolizei,
- § 4 BPolG Luftsicherheit,
- § 4a BPolG Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen,
- § 5 BPolG Schutz von Bundesorganen,
- § 6 BPolG Aufgaben auf See,
- § 7 BPolG Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall.

¹²¹² BGBl. 2005, Teil I, S. 1818.

¹²¹³ BGBl. 2008, Teil I, S. 215.

¹²¹⁴ Vgl. Bt-Drs. 16/6291 vom 4. 9. 2007.

¹²¹⁵ Vgl. Pieroth, in: Verwaltungsarchiv 1997, S 569, (571); vgl. Gade, in: VR 2007, S. 194 (195),

Weiterhin enthält das Gesetz¹²¹⁶ zugewiesene Aufgaben.¹²¹⁷

Die Verwendungsnormen umfassen folgende Teilbereiche:

- § 8 BPolG Verwendung im Ausland,
- § 9 BPolG Verwendung zur Unterstützung anderer Bundesbehörden,
- § 10 BPolG Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik,
- § 11 BPolG Verwendung zur Unterstützung eines Landes.

Ein Schwerpunkt der Neufassung von 1994 war die Regelung der Vorschriften im Aufgabenteil über bislang nicht geregelte sonstige Verwendungen des BGS.¹²¹⁸

2. Das „Einfrieren“ der Aufgabenzuweisung

Bereits bei der Neufassung des Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetzes 1994 wandten sich die Länder gegen die ursprüngliche Fassung in § 1 Abs. 2 BPolG, wonach dem Bundesgrenzschutz die Aufgaben obliegen, die ihm durch dieses Gesetz, durch ein anderes Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes zugewiesen sind.¹²¹⁹ Der Bundesrat vermutete in dieser Formulierung einen weiteren Versuch der Bundesregierung zum Ausbau einer „vielseitig verwendbaren Bundespolizei“, (...) da sie es dem Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz ermöglicht, dem BGS eine Vielzahl von Aufgaben zuzuweisen. Dies widerspricht jedoch einem tragenden föderalen Prinzip, wonach die Polizei Sache der Länder (...) [sei und überdies eine, d. Verf.] Aufgabenzuweisung durch den einfachen Gesetzgeber über den grenz- bzw. sonderpolizeilichen Bereich hinaus und ohne Grundlage in den sonstigen grundgesetzlichen Aufgabenzuweisungen verfassungswidrig (...) [sei, d. Verf.].“¹²²⁰ Im Vermittlungsausschuss fügte der Gesetzgeber daher eine Klausel ein, mit der eine zeitliche Begrenzung für bundespolizeiliche Aufgabenübertragungen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes erreicht werden sollte.¹²²¹ Hinter diesem Vorgehen stand die Absicht, die Zuweisung weiterer Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber prinzipiell oder zumindest ohne Einfluss der Länder auszuschließen, weil eine tendenzielle Fortschreibung zur weiteren Aufweichung der Polizeihöhe der Länder führen würde.¹²²²

¹²¹⁶ Aufzählung in Anlehnung an: Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 50 f. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 30.

¹²¹⁷ Aufzählung vgl. Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 50 f. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 28, Rn. 31.

¹²¹⁸ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 29.

¹²¹⁹ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 30.

¹²²⁰ Vgl. Br-Drs. 418/94 vom 10.6.1994, S. 2.

¹²²¹ Vgl. Bt-Drs. 12/8422 vom 2.9.1994, S. 2, Nr. 2; Br-Drs. 840/94 vom 9.9.1994, S. 2.

¹²²² Vgl. Gade/Kieler, 2008, S. 127 f.

FLÖRSHEIMER vermutet nicht zu Unrecht, dass es sich hierbei um die Fortsetzung einer kontinuierlichen Konfliktlinie zwischen Bundespolizeibehörden und Landespolizeibehörden handelt, da nach seiner Auffassung der Ausbau der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes „mit einem relativen Bedeutungsverlust“ der Landespolizeien korrespondiert.¹²²³ In Hinblick auf die Aufgabenvielfalt der Landespolizeien in ihren Kernbereichen können diese Vorbehalte jedoch nicht nachvollzogen werden, da diese trotz Zuweisung neuer Stellen bereits jetzt nach ihrer eigenen Einschätzung nicht mehr alle Aufgaben vollumfänglich und mit der nötigen Intensität wahrnehmen können. So könnten sie sich statt einer Übertragung auf Private auch für eine Abgabe von Zuständigkeiten an die Bundespolizei entschließen.

Im Übrigen ist ein derartiges „Einfrieren“ der Aufgabenzuweisung durch Zeitbegrenzung im deutschen Polizeirecht systemwidrig und hat allenfalls deklaratorische Bedeutung¹²²⁴, da der Gesetzgeber jederzeit die Möglichkeiten zur Änderung durch Streichung oder Änderung des Fristzusatzes hat.¹²²⁵ Auch verhindert die Begrenzungsklausel nicht weitere Ergänzungen, sondern erhöht allenfalls nur den gesetzgeberischen Aufwand, denn neben der Schaffung einer zusätzlichen Aufgabenzuweisung müsste § 1 Abs. 2 BPolG geändert werden.¹²²⁶ Dies wäre aber zu empfehlen.¹²²⁷

Allerdings ist RIEGEL zu folgen, dass eine derartige Fristsetzung ein zusätzlicher interpretatorischer Gesichtspunkt für die Einschätzung der Rechtslage durch den Gesetzgeber sein kann und von politischer Bedeutung für die Haltung der Länder gegenüber künftigen weiteren Aufgabenkonzentrationen beim BGS ist.¹²²⁸

Deutliche Vorbehalte wurden auch im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 deutlich.¹²²⁹ Mit diesem Gesetz wurden die Rechtsgrundlagen für die Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben einschließlich der Aufgaben des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie auf Antrag des jeweiligen Landes die Rückübertragung der Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Luftsicherheit geschaffen.¹²³⁰ Beide Aufgaben nahm der Bundesgrenzschutz aufgrund des Einigungsvertrages vom 31. August 1990¹²³¹ in den neuen Bundesländern bereits seit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 wahr. Abgesehen von dem Umstand, dass die Wiedervereinigung und der

¹²²³ Vgl. Flörsheimer, 2012, S. 91, 93.

¹²²⁴ Vgl. Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 50.

¹²²⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 29, Rn. 30.

¹²²⁶ Vgl. Pieroth, in: Verwaltungsarchiv 1997, S. 572. Vgl. auch Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 29,

¹²²⁷ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 29,

¹²²⁸ Vgl. Riegel 1996, S. 13.

¹²²⁹ BGBl. 1992, Teil I, S. 178.

¹²³⁰ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 1.

¹²³¹ BGBl. 1990, Teil II, S. 889, 1099, Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet A Nr. 6.

Übernahme im Beitrittsgebiet prozessbeschleunigend wirkten, gingen die Überlegungen zur Aufgabenerweiterung auf Überlegungen im Bundesinnenministerium in den achtziger Jahren des vorigen Millenniums zurück, inwieweit der BGS verstärkt zur Wahrnehmung von Tagesaufgaben im Sicherheitsbereich herangezogen werden kann, mit der Absicht, das polizeiliche Potenzial der Länder zu entlasten.¹²³² Diesen würde „in größerem Umfang Schutzpolizei vornehmlich im großstädtischen Bereich und mehr und weiter spezialisierte Kriminalpolizei – auch zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung – zur Verfügung stehen“.¹²³³

Gelegentliche Vermutungen, dass es „vorrangig eindeutig um die Existenzsicherung für den Bundesgrenzschutz angesichts der veränderten außenpolitischen Lage“ ging¹²³⁴ sind hingegen unzutreffend, da bereits im Programm innere Sicherheit aus Februar 1974 die Funktion des BGS als Polizeireserve im länderübergreifenden Sicherheitsverbund festgeschrieben¹²³⁵ und die Organisation aufgabenmäßig voll ausgelastet war. Allerdings verfolgte das Bundesinnenministerium auch das Ziel, aufgrund der großen Anzahl von Zeitbeamten in den Verbänden ohne Lebenszeitperspektive durch Vermehrung des einzeldienstlichen Anteils eine größere Anzahl von Polizeibeamten in Dauerverwendung zu übernehmen, um dadurch das Berufsbild attraktiver zu gestalten.¹²³⁶

Das Länderverhalten war in der Folgezeit widersprüchlich, denn noch während der Interventionen im Bundesrat richteten bereits mehrere Länder konkrete Aufgabenübernahmeanträge an den Bund oder kündigten diese an. Dem stand die Befürchtung des Bundesrats gegenüber, dass der BGS sich zu einer allgemeinen Bundespolizei entwickle, da er mit der Übernahme der Bahnpolizei ein kriminalpolizeiliches „Standbein“ erhalte, wodurch die Landespolizei aus bisher von ihr wahrgenommenen Aufgaben verdrängt würde. Auch schwäche das Gesetzesvorhaben das föderale Staatswesen, so dass „verfassungsrechtlichen Bedenken in jedem Falle Vorrang vor Verwaltungszweckmäßigkeits- und fiskalischen Erwägungen einzuräumen [war, d. Verf.]“¹²³⁷. Die Gegenäußerung der Bundesregierung betonte hingegen, dass die Aufgabenerweiterung und der „(...) Umschlag des Bundesgrenzschutzes von einer Grenzschutzbehörde zu einer ‚allgemeinen Bundespolizei‘ (...) allenfalls von verfassungspolitischer Perspektive erheblich [sei, d. Verf.]“¹²³⁸ und außerdem eine Aufgabenerweiterung nicht zutrefte, weil „der Bundesgrenzschutz im Rahmen der Bundeskompetenzen auf bestimmte, normativ eingegrenzte sonderpolizeiliche Aufgaben be-

¹²³² Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6.

¹²³³ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6.

¹²³⁴ Vgl. Hecker, in: NVwZ 1998, S. 707, 708.

¹²³⁵ Beilage zu GMBL Nr. 9/1974, Abschnitt I, S. 13.

¹²³⁶ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 1.

¹²³⁷ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 14.

¹²³⁸ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 17.

schränkt [bliebe und, d. Verf.] die Zuständigkeit der Landespolizeien nicht geschmälert [wird, d. Verf.]¹²³⁹. Vielmehr sei das Ziel, „die innere Sicherheit insgesamt zu stärken, indem die Landespolizei im sonderpolizeilichen Aufgabenbereich des Bundes entlastet wird und sich stärker auf ihre originären landespolizeilichen Aufgaben konzentrieren kann“¹²⁴⁰.

Das Gesetzgebungsverfahren war mithin kein Ausdruck von positiver Vernetzung, zumal den Ländern Begünstigungen durch mögliche Entlastungen bei der Aufgabewahrnehmung gegenüber ihren verfassungspolitischen Vorbehalten nachrangig erschien, wobei die Konfliktlinie durch die jeweiligen politischen Konstellationen in Bund und Ländern noch verschärft wurde. Vielmehr handelt es sich um eine Manifestierung des unter Teil C, Abschnitt XI, Nummer 1 abgehandelten Vetospielertheorems, ein Ansatz, bei dem die Steuerungsfähigkeit politischer Systeme verglichen wird.¹²⁴¹ Das Theorem besagt, dass institutionelle oder parteipolitische Akteure die politische Steuerungsfähigkeit bis hin zur Verhinderung von Gesetzen beeinträchtigen können. Die Mechanismen sind entweder durch die Verfassung vorgegeben – wie zum Beispiel die Rolle des Bundesrats bei der Mitwirkung in der Gesetzgebung – oder die Verfestigung parteipolitischer Gegebenheiten wie z. B. Koalitionsregierungen oder die Einnahme der Oppositionsrolle.

Die Rolle Bundesrat ist dabei ambivalent. Zum einen vertritt er Sachfragen, soweit Länderinteressen berührt sind, wird aber auch zunehmend parteipolitisch tätig, indem er den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze ausdehnt. Soweit es die Rolle der Bundespolizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur betrifft, ist jedoch á la longue die paradoxe Entwicklung zu beobachten, dass Landespolitiker aus Sorge um eine Beschneidung ihrer Kompetenzen beim Hausgut Polizei immer wieder gegen eine Aufgabenerweiterung der Bundespolizei politisch intervenieren, die sich ihnen dadurch eröffnenden Begünstigungen jedoch bereitwillig akzeptieren, zum Teil sogar ausweiten (siehe Teil A, Abschnitt III).

3. Die Geprägeformel des Bundesverfassungsgerichts

Die restriktive Haltung der Länder gegen eine Aufgabenerweiterung wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes flankiert. Dieses wies zwar eine Normenkontrollklage des Landes Nordrhein-Westfalen gegen das Aufgabenübertragungsgesetz im Jahre 1994 ab (siehe Teil A, Abschnitt III, Teil B, Abschnitt I und III), stellte aber mit der als „Geprägeformel“ in die Fachliteratur eingegangenen Begründung die Grenzen einer Aufgabenerweiterung der Bundespolizei fest: „Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrie-

¹²³⁹ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 17.

¹²⁴⁰ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 17.

¹²⁴¹ Vgl. Helms, 2005, S. 25. Vgl. Schneider, 2010, S. 64, Fn. 28 m. w. N.

renden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“¹²⁴² Obgleich das Gericht dem Bundesgesetzgeber einen weiten organisatorischen Spielraum bei der Ausgestaltung von Kompetenzen zu billigte, kam es in einem obiter dictum zum Ergebnis, dass sich „aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Bundesstaatsprinzip und dem Grundrechtsschutz ein Verbot ergeben könnte, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind.“¹²⁴³

Das Gericht anerkannte zwar unter Bezug auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung¹²⁴⁴ die Absicht, die innere Sicherheit der Bundesrepublik und die Attraktivität der Laufbahnen des BGS durch Einrichtung zweier neuer einzeldienstlicher Aufgaben zu stärken und begründete insoweit in seinem Beschluss detailliert die Zulässigkeit der Aufgabenerweiterung, ging aber auf den zweiten Leitsatz, dass der Bundesgrenzschutz nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden darf, um damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben zu verlieren¹²⁴⁵, nur cursorisch ein. Vielmehr musste das Gericht zugeben, dass sich der BGS mit der Einarbeitung der Notstandsverfassung in das Grundgesetz durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968¹²⁴⁶ und durch das 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972¹²⁴⁷ von einer reinen Grenzpolizei zu einer multifunktional einsetzbaren „Polizei des Bundes“ gewandelt habe.¹²⁴⁸

Mit der Feststellung hingegen, dass der Grenzschutz die Hauptaufgabe des BGS geblieben ist, irrte das Gericht, ist doch durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen auf dem Wege zur europäischen Einheit und durch Verlagerung der Grenzkontrollen auf die Außengrenzen eine wesentliche Veränderung des Aufgabentableaus der Bundespolizei zugunsten anderer Aufgabenfelder eingetreten. Auch der Hinweis unter Bezugnahme auf den Haushaltsplan 1998, dass allenfalls 1/6 des Personals in den neuen Aufgabenfelder eingesetzt wird, ist wenig hilfreich, da sich Einsatzlagen und Personalansatz ständig ändern und überdies alle Aufgabenbereiche der Bundespolizei mit der Neuorganisation seit dem 1. Januar 1998 integrativ wahrgenommen werden. Dies ist Ausfluss mehrerer Polizeireformen, mit denen die Flexibilität der organisatorischen Aufgabenwahrnehmung dadurch gewährleistet wurde, dass auf eine gesetz-

¹²⁴² BVerfGE 97, 198 (218).

¹²⁴³ BVerfGE 97, 198 (217).

¹²⁴⁴ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 17.

¹²⁴⁵ BVerfGE 97, 198 (218).

¹²⁴⁶ BGBl. 1968, Teil I, S. 709 f.

¹²⁴⁷ BGBl. 1972, Teil I, S. 1305.

¹²⁴⁸ BVerfGE 97, 198 f.

liche Zuweisung einzelner Aufgaben oder Befugnisse an konkret benannte Behördenebenen verzichtet wurde.¹²⁴⁹ Dies wurde abermals beim Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze deutlich. Dieser stellt fest, dass im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses und auf dem Weg zur Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa das einheitliche und abgestimmte Handeln der europäischen Grenzpolizeien sowie deren enge Zusammenarbeit ein wichtiger Beitrag sei.¹²⁵⁰ Grenzübergreifende Phänomene wie der internationale Terrorismus und die Organisierte Kriminalität erfordern eine immer engere Kooperation.¹²⁵¹ Dieser Schutz sei ist auch in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel zu gewährleisten. Dies zwingt zur Anpassung der Organisation der Bundespolizei.¹²⁵²

Die Entscheidung wurde in der Literatur unterschiedlich aufgenommen. Während SCHREIBER das Judikat als Ausdruck eines pragmatischen kooperativen Föderalismus verstand¹²⁵³, vermuteten Kritiker über die Ausweitung der Bundespolizei insbesondere im bahnpolizeilichen Bereich einen Einbruch in Länderkompetenzen¹²⁵⁴. Andere Autoren vermuten, dass das Prinzip der Polizeihöhe der Länder mehr und mehr obsolet zu werden droht, da die Bundespolizei durch Erweiterung der Zuständigkeiten und durch zunehmende Kooperationen und Sicherheitspartnerschaften deutlich an Profil gewonnen hat.¹²⁵⁵ Auch wird darauf erkannt, dass die Länder aufgrund ihrer finanziellen Situation zunehmend bereiter sind, weitere Kompetenzen an den Bund abzutreten.¹²⁵⁶

Ein wesentlicher Mangel der Geprägeformel besteht darin, dass die – auch durch Vernetzungsprozesse – entstandene Veränderung der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei nicht zur Kenntnis genommen wurde. EICHHORN weist zutreffend darauf hin, dass sich die Zuständigkeiten der Bundespolizei zwischenzeitlich so vervielfältigt haben, dass man von „einer eigenständigen Bundespolizei sprechen kann.“¹²⁵⁷ Auch wenn die Rechtsprechung es ablehnt, im Polizeirecht von einer Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zu sprechen¹²⁵⁸, hält er dies in Hinblick auf Bedeutung, Personalstärke und Finanzmittel der Bundespolizei „für ein Verschließen der Augen vor der Realität, nicht von einer eigenen Polizeiaufgabe des Bundes zu sprechen“¹²⁵⁹. Auch GRAULICH anerkennt, dass sich die Bundespolizei von einer ursprünglich

¹²⁴⁹ Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 1.

¹²⁵⁰ Vgl. Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 9. Vgl. auch bereits Bt-Drs. 546/07 vom 10.8.07, S. 13.

¹²⁵¹ Vgl. Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 9.

¹²⁵² Vgl. Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007, S. 9.

¹²⁵³ Vgl. Schreiber, in: NVwZ, 1995, S. 529.

¹²⁵⁴ Vgl. Hecker, in: NVwZ, 1998, S. 709.

¹²⁵⁵ Vgl. Behr, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 109 f.

¹²⁵⁶ Vgl. Schenck, in: Lange, 2006, S. 39 f.

¹²⁵⁷ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 51 f.

¹²⁵⁸ BVerfGE 8, 143 (150).

¹²⁵⁹ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 55.

verbandsmäßig aufgestellten Organisation zu einer einzeldienstlich orientierten Polizei mit vielfältigen Aufgaben gewandelt hat.¹²⁶⁰

WINKELER weist zu Recht darauf hin, dass die Schwäche der Geprägeformel darin liegt, dass die Prüfung einer Rechtsfrage auf faktischen Aspekten ohne valide Kriterien reduziert wird und rechtliche Beurteilungskriterien außen vor bleiben.¹²⁶¹ Allerdings bleibt auch er wie das Bundesverfassungsgericht die Antwort schuldig, warum eine Bundespolizei ein Gepräge als Polizei mit *begrenzten Aufgaben* haben müsse und überdies die Gefahr einer Konkurrenz mit den Landespolizeien bestehe.

Der Verfassungsgeber hat über zahlreiche Bestimmungen, die nachträglich in die Verfassung eingefügt wurden, der Bundespolizei wichtige Aufgaben zugewiesen, die denen der Polizeien der Länder zumindest ebenbürtig sind, während die Länder prae-ter extra constitutionem über zahlreiche Vernetzungsprozesse ihrerseits den Stellenwert der Bundespolizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur akzeptiert haben. So ist es nicht mehr zutreffend, von „begrenzten Aufgaben“ zu sprechen. Daher kann auch nicht der Auffassung von WINKELER gefolgt werden, dass weitere Aufgaben nur in Bezug auf Grenzschutz im Sinne Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG übertragen werden können.¹²⁶² SCHULTE stellt in seiner Untersuchung zutreffend fest, dass die Geprägeformel die begrenzende Wirkung für die polizeilichen Kompetenzen des Bundes nicht erreichen kann, weil es „völlig offen [ist, d. Verf.], wann die Schwelle zum Geprägeverlust überschritten ist“¹²⁶³. SCHULTE ist auch der Auffassung, dass „die praktische Handhabbarkeit (...) von Anfang an schwierig gewesen [sei, d. Verf.] und mittlerweile möglicherweise völlig entfallen ist.“¹²⁶⁴

Auch KÖTTER ist unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung¹²⁶⁵ der Meinung, dass in einem Europa ohne Grenzkontrollen die Anforderungen an eine Bundespolizei einem zunehmendem Transformationsprozess unterliegen und die innen- und zwischenbehördlichen Strukturen effizienter gestaltet werden müssen, so dass die Geprägeformel zumindest vom Gesetzgeber sehr weit ausgelegt wird.¹²⁶⁶ MANTEL argumentiert noch dezidierter: „Der Bundesgrenzschutz ist weder FBI noch Konkurrenzorganisation für die Landespolizei. Er ist aber auch keine „Mini-Polizei“ des Bundes, die lediglich nach „Gutdünken“ der Länder und in Not- und Eilfällen tätig werden darf. Die gegenseitige „Kenntnis“ und in besonderem Maße die „Anerkenntnis“ bzw. Akzeptanz der jeweiligen Aufgabengebiete der Bundes- und Landespolizeibehörden

¹²⁶⁰ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 1, Rn. 1.

¹²⁶¹ Vgl. Winkeler, 2005, S. 120 f.

¹²⁶² Vgl. Winkeler, 2005, S. 179.

¹²⁶³ Schulte, 2016, S. 85.

¹²⁶⁴ Schulte, 2016, S. 85, 86.

¹²⁶⁵ Bt-Drs. 16/6291 vom 4.9.2007.

¹²⁶⁶ Vgl. Kötter, 2010, S. 173.

dürfte nicht unerheblich zur ohnehin guten Kooperation und zum Gelingen der gemeinsamen Aufgabe „Innere Sicherheit“ beitragen.“¹²⁶⁷

Dezidiert kritisch positioniert sich hingegen und insoweit auch alleinstehend HECKER, dessen Vorwurf einer „mit den Länderpolizeien konkurrierenden allgemein-polizeilichen Tätigkeit des Bundes“¹²⁶⁸ jeder Grundlage entbehrt. Auch seine Forderungen, den Aufgabenkatalog der Bundespolizei auf „sachlich gerechtfertigte polizeiliche Sonderaufgaben zu begrenzen“ und gleichzeitig einzelne nach seiner Meinung verfassungsrechtlich fragwürdige Tätigkeitsfelder in die Zuständigkeit der Länder zu überführen“¹²⁶⁹ ist unrealistisch, da diese zusätzliche Aufgaben personell und materiell gar nicht leisten können. Dies gilt auch für die Forderung, dass dann den gewachsenen personellen und sachlichen Bedarf der Bundesländer im polizeilichen Bereich durch neue Lösungen bei der Finanzausstattung der Länder im Verhältnis zum Bund Rechnung getragen werden muss.¹²⁷⁰ Ähnlich unzutreffend ist die Schlussfolgerung von WOLFF, dass die Umbenennung des BGS in Bundespolizei, mit der lediglich seine tatsächlichen Funktionen umschrieben wurden, als Indiz für einen Expansionswillen des Bundes zu deuten ist.¹²⁷¹ SCHEURING hielt diese Deutung für so fernliegend, dass er sich mit dem Hinweis begnügte, dass dem nicht so sei.¹²⁷²

Auf keinem Fall ist der Auffassung von HERMANN zu folgen, dass das Bundesverfassungsgericht am Beispiel des Bundesgrenzschutzes „klare Grenzlinien für die Beteiligung des Bundes an der Wahrnehmung polizeirechtlicher Aufgaben herausgearbeitet hat.“¹²⁷³ Die aktuelle Entwicklung im Bereich der Inneren Sicherheit spricht vielmehr eine andere Sprache. Grenzlinien hat das Gericht an ganz anderer Stelle gezogen. So traf es als obiter dictum¹²⁷⁴ Feststellungen zur Tragweite des Trennunggebots in der Sicherheitsverwaltung, ohne sich jedoch festzulegen: „Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind.“¹²⁷⁵

¹²⁶⁷ Mantel, in: Die Polizei, 1999, S. 226.

¹²⁶⁸ Vgl. Hecker, in: NVwZ 1998, S. 707, 708.

¹²⁶⁹ Vgl. Hecker, in: NVwZ 1998, S. 707, 709.

¹²⁷⁰ Vgl. Hecker, in: NVwZ 1998, S. 707, 709.

¹²⁷¹ Vgl. Wolff, in: Möllers/von Ooyen, 2007, S. 230.

¹²⁷² Vgl. Scheuring, in: NVwZ 2005, S. 903, 904.

¹²⁷³ Vgl. Herrmann, 2012, S. 47.

¹²⁷⁴ Vgl. BVerfGE 98, 217.

¹²⁷⁵ Schlögel, 2010, S. 54.

4. Die umstrittene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Bundespolizei und den Polizeien der Länder

Nach § 1 Abs. 7 BPolG bleibt die Zuständigkeit der Polizei des Landes im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei unberührt. Mit dieser irreführenden Terminologie begannen die Missverständnisse. Sie bedeutet nicht eine Parallelzuständigkeit, sondern stellt – wenn auch nicht eindeutig – klar, dass im sonderpolizeilichen sachlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei eine Zuständigkeit der Länder ausgeschlossen ist. Diese bleiben jedoch hinsichtlich der Abwehr sonstiger Gefahren im Rahmen der allgemein-polizeilichen Zuständigkeit uneingeschränkt zuständig für die Abwehr sonstiger „Allgemeingefahren“.¹²⁷⁶ PIEROTH moniert die fehlende wünschenswerte Deutlichkeit, da die Formulierung nach Doppelzuständigkeit klinge, gibt dann aber selbst unter Hinweis auf die §§ 64, 66 BPolG, die die gegenseitige Eilzuständigkeit der Bundespolizei und der Polizeien der Länder im jeweiligen anderen Zuständigkeitsbereich regeln, die richtige Antwort. Die sonderpolizeiliche sachliche Zuständigkeit der Bundespolizei ist von den Polizeien der Länder ausgenommen oder verdrängt diese.¹²⁷⁷ Sofern Berührungspunkte bestehen (§ 1 Abs. 6 BPolG), bleiben die Aufgaben der Landespolizei unberührt. Allerdings gibt es Lebenssachverhalte und Einsatzanlässe wie z. B. Großkatastrophen, die eine gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung unterschiedlicher Sicherheitsbehörden bedingen. Es entstehen zwar keine inhaltsgleichen Zuständigkeiten, aber Situationen, die sowohl die Zuständigkeit der Bundespolizei als auch der Sicherheitsbehörden der Länder berühren.¹²⁷⁸

Allerdings stehen auch dann die gesetzlichen Zuständigkeiten nicht zur Disposition, da auch einvernehmliche Absprachen an der Kompetenzzuweisung nichts ändern.¹²⁷⁹ Damit ist zwar das Verbot der Mischverwaltung angesprochen, da es grundsätzlich keine identischen Zuständigkeitsbereiche oder Doppel- oder Parallelzuständigkeiten gibt.¹²⁸⁰ Offen bleibt jedoch die bei Polizeieinsätzen erforderliche einheitliche Führung. GNÜCHTEL schlägt als Kriterium für eine Verantwortungsübernahme durch eine einzige Behörde vor, dass die Behörde übernimmt, deren Aufgabenschwerpunkt überwiegt.¹²⁸¹ Dies setzt jedoch die Vereinbarung geeigneter Kasuistiken voraus, da gerade bei größeren Gemengelagen der Schwerpunkt nicht immer hinreichend schnell ermittelt werden kann und Führungsdefizite bei polizeilichen Gefährdungslagen nicht hingenommen werden können.

¹²⁷⁶ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 37.

¹²⁷⁷ Vgl. Pieroth, in: Verwaltungsarchiv 1997, S. 571.

¹²⁷⁸ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 1, Rn. 23, Rn. 24.

¹²⁷⁹ Vgl. Mantel, in: Die Polizei, 1999, S. 222.

¹²⁸⁰ Vgl. Fehn, in: Die Polizei, 2001, S. 8 f.

¹²⁸¹ Vgl. Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 138.

5. Eilfallregelung

Trotz der im Grundsatz stringenten und von den Ländern immer wieder eingeforderten Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern gibt es Substitutionsregelungen, die eine effiziente Kooperation zwischen Bundes- und Landespolizisten auch außerhalb der eigentlichen sachlichen und örtlichen Zuständigkeit regeln und damit der Vernetzung zuzuordnen sind. So enthalten das Bundespolizeigesetz in § 64 und § 65 BPolG Regelungen, nach denen Bundes- bzw. Landespolizisten auf Anforderung oder Zustimmung oder bei Maßnahmen des ersten Zugriffs in Not- und Eilfällen tätig werden können, wenn die originär zuständige Behörde nicht tätig werden kann. Mit dieser Regelung wird der gemeinsame Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr betont.¹²⁸²

Bestimmungen über die länderübergreifende Voraussetzungen des Einsatzes von Polizeivollzugsbeamten in einem anderen Bundesland oder im Zuständigkeitsbereich des Bundes und die daraus ergebenden Befugnisse sind häufig in Organisationsgesetzen geregelt (z. B. § 11 Thüringer Polizeiorganisationsgesetz¹²⁸³). Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes sah hingegen in § 52 ME die Einstellung an geeigneter Stelle in den Polizeigesetzen vor und bestimmte in Abs. 2, dass die in einem anderen Land eingesetzten Polizeibeamten die dortigen Befugnisse haben und ihre Maßnahmen derjenigen Polizeibehörde zugerechnet werden, in deren örtlichem und sachlichem Zuständigkeitsbereich sie tätig werden. Die Regelung kann entweder einseitig oder bilateral erfolgen.

Die Polizeigesetze der Länder sehen grundsätzlich folgende Alternativen vor (vgl. z. B. § 102 HSOG¹²⁸⁴; § 78 PolG BW¹²⁸⁵):

- auf Anforderung oder mit Zustimmung der zuständigen Polizeibehörde,
- in den Fällen des Art. 35 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 GG,
- zur Abwehr gegenwärtiger erheblicher Gefahren, zur Verfolgung von Straftätern auf frischer Tat sowie zur Verfolgung und Wiederergreifung Entwichener, wenn die zuständigen Polizeibehörden nicht rechtzeitig handeln können
- sowie in besonderen Abkommen geregelten Fällen.

¹²⁸² Vgl. Walter, in: Drews/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 65, Rn. 1.

¹²⁸³ Thüringer Gesetz über die Organisation der Polizei (Thüringer Polizeiorganisationsgesetz) vom 25.10.2011, verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Neufassung und zur Änderung polizeiorganisatorischer Regelungen vom 25.10.2011 (GVBl. S. 268) mit Wirkung vom 1.7.2012.

¹²⁸⁴ Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.1.2005 (GVBl. I 2005, S. 14), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.8.2018 (GVBl. S. 374).

¹²⁸⁵ Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG) in der Fassung vom 13.1.1992, GBl. 1992, 1, ber. S. 596, ber. 1993, S. 155, zuletzt geändert durch Art. 3 Nr. 1 Polizeistrukturgesetz 2020 vom 26.3.2019 (GBl. S. 93).

Für Amtshandlungen von Polizeivollzugsbeamten der Länder im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei nach § 64 Abs. 2 BPolG besteht hingegen ein systemwidriger und „rechtssystematischer Bruch“¹²⁸⁶, da für sie beim Einschreiten Landesrecht gilt und ihre Maßnahmen nicht als solche der Bundespolizei gelten. Diese Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren von den Ländern aus Sorgen um eine mögliche Kompetenzerweiterung der Bundespolizei im Vermittlungsausschuss durchgesetzt.¹²⁸⁷ Die Begründung lautete, dass im Unterschied zu landesgesetzlichen Regelungen die Polizei im Aufgabenbereich des BGS örtlich und subsidiär auch sachlich zuständig bleibt und dieser Umstand rechtfertige, dass die Polizei des Landes ihre Befugnisse nach eigenem Recht ausübe und nicht den Weisungen des BGS unterliege.¹²⁸⁸

RIEGEL bezeichnet diese Entwicklung zutreffend als „unglücklich und kontraproduktiv“¹²⁸⁹, da sie den sonst üblichen Regelungen im Bundes- und Landesrecht widerspricht, dem Bürger die notwendige Transparenz im Rechtsschutzverfahren vorenthält und die Länder in der Regel keine adäquaten bzw. spezialisierten Befugnisse zur Durchführung der Grenzkontrolle haben.¹²⁹⁰ Andererseits verfügen die Länder jedoch über einen Befugniskatalog, der in vielen Fällen über den der Bundespolizei hinausgeht. Auch im sonstigen Schrifttum hat die Regelung als „dogmatische Inkonsistenz“ Kritik erfahren,¹²⁹¹ zumal im umgekehrten Fall von Bundespolizisten erwartet wird, dass sie sich mit den Besonderheiten von 16 verschiedenen Polizeigesetzen der Länder auskennen.

6. Bewertung der Vernetzung

Im Hinblick auf die vielen Vorbehalte der Länder beim Gesetzgebungsverfahren zum Bundespolizeigesetz kann aus den Eingangsparagrafen des Bundespolizeigesetzes nicht der Ausdruck politischen Willens zur Vernetzung im Interesse einer effizienten Sicherheitsgewährleistung entnommen werden. Er ist vielmehr ein evidentes Anwendungsbeispiel der Vetospielertheorie nach Georg TSEBELIS¹²⁹², bei denen Bundesrat und Länder im Gesetzgebungsverfahren als Vetospieler fungieren, da sie verfassungspolitischen Vorbehalten Vorrang vor einer effizienten Sicherheitsgewährleistung einräumen. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Vernetzung im Sinne des gemeinsamen Verfassungsauftrages zur Gefahrenabwehr als auch im Hinblick auf einen kooperativen Föderalismus ist der Befund der abstrakten Rechtslage eher ernüchternd und wird allenfalls durch die Maßnahmen der beteiligten Akteure abgemildert, die in

¹²⁸⁶ Riegel, 1996, S. 14.

¹²⁸⁷ Vgl. Bt-Drs. 12/8422 vom 2.9.1994; S. 3; Br-Drs. 840/94 vom 9.9.1994, S. 5; Bt-Drs. 12/8422 vom 2.9.1994, S. 3.

¹²⁸⁸ Vgl. Br-Drs. 418/94 (Beschluss) vom 10.6.1994, S. 12.

¹²⁸⁹ Riegel, 1996, S. 13.

¹²⁹⁰ Riegel, 1996, S. 14.

¹²⁹¹ Vgl. Kastner, in: Möllers/van Ooyen/Spohrer, 2003, S. 137.

¹²⁹² Vgl. Helms, 2005, S. 25.

der praktischen Umsetzung und eher *praeter extra legem* außerhalb von Ressortteilen und Ländervorbehalten einen Weg zur sinnvollen Kooperation gefunden haben. Dabei wirkten die Kumulation von Gefährdungslagen der letzten Jahre und die Finanznöte einzelner Länder deutlich prozessfördernd und -beschleunigend.

Gleichwohl wirkten die Einsprüche der Länder im Gesetzgebungsverfahren gegenüber der seit Jahren propagierten Absicht des Bundes, die Verbrechensbekämpfung zu modernisieren und zu intensivieren, kontraproduktiv. So führte die Bundesregierung bereits im Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung vom 29. Oktober 1970¹²⁹³ aus, dass der Bundesgrenzschutz nicht nur sein Aufgabenportfolio in der Verbrechensbekämpfung erheblich erweitert hat, sondern sich auch „bei dem schnell erforderlich werdenden Einsatz auf mehreren Flughäfen als ein zusätzliches, schnell einsetzbares Sicherheitspotential für die Bundesrepublik Deutschland erwiesen [hat, d. Verf.]“¹²⁹⁴, und dadurch den Ländern ersparte, Kräfte aus ihren unmittelbaren Aufgabenbereich abzuziehen.¹²⁹⁵ Der Prozess, „den Ländern auf deren Anforderung in besonderen Situationen zur Verfügung zu stehen“¹²⁹⁶, sollte überdies durch eine Personalvermehrung weiter gefördert werden.¹²⁹⁷

Die Einwände im Gesetzgebungsverfahren waren weniger Ausdruck von Kooperation, sondern vielmehr die Verfolgung länderspezifischer Ziele und Interessen im Sinne des Vetospielertheorems, wobei die Beteiligten ihre Vetomacht nicht nur missbrauchten, sondern auch ausdehnten und den Bund sachlich nicht gerechtfertigte Zugeständnisse abtrotzten.¹²⁹⁸

GRAULICH ist zwar der Meinung, dass der Anreicherung von Aufgaben der Bundespolizei Grenzen gesetzt sind und dass selbst eine mögliche Verfassungsänderung an der Schranke der unveränderlichen Föderalstaatlichkeit scheitern würde.¹²⁹⁹ Dies setzt jedoch voraus, dass die Polizeihöheit konstitutives Merkmal des Föderalismus ist, was sich jedoch verfassungsrechtlich kaum begründen lässt. Die überkommene Zuordnung der Polizeigewalt an die Länder ist auch nie Gegenstand von tiefergehende Erörterungen bei der Erarbeitung des Grundgesetzes gewesen, sondern ergab sich als zwangsläufige Folge aus dem verlorengegangenen Krieg, als die Alliierten Militärgouverneure eine Dezentralisierung und Demilitarisierung der deutschen Polizei forderten. In Hinblick auf die angespannte Lage im Nachkriegsdeutschland mehrten sich allerdings bereits frühzeitig die Stimmen zur Neugestaltung der Ausübung der Polizeigewalt. Der Wunsch nach Klärung der gegenseitigen Positionen

¹²⁹³ Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970.

¹²⁹⁴ Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970, S. 19.

¹²⁹⁵ Vgl. Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970, S. 19.

¹²⁹⁶ Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970, S. 19.

¹²⁹⁷ Vgl. Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970, S. 19.

¹²⁹⁸ Vgl. Strohmeier, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jahrgang 2003, Band 51, S. 20.

¹²⁹⁹ Vgl. Graulich, in: *Schenke/Graulich/Ruthig*, 2019, § 1, Rn. 5, Rn. 6.

führte zu einer Reihe von Interpellationen der SPD-Fraktion,¹³⁰⁰ die im Jahre 1950 in eine große Diskussion über Polizeifragen im Deutschen Bundestag einmündeten.¹³⁰¹ In dieser Grundsatzdiskussion wurde zum ersten und letzten Mal der Versuch unternommen, durch eine Grundgesetzänderung die Tür zu einer Bundespolizei einen Spalt weit zu öffnen. Für eine Grundgesetzänderung sprachen sich SPD und FDP aus. Gesetzestechnisch wollte die SPD die Bundesbereitschaftspolizei durch Einfügung einer Nummer 24 im Art. 74 GG zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes über Einstellung, Beförderung Ausbildung, Besoldung, Versorgung, Ausrüstung und Bewaffnung der Polizeiexekutivbeamten machen. Nach einem neu einzufügenden Abs. 2 bei Art. 87 GG wären die Länder verpflichtet gewesen, auf Anforderung des Bundesministers des Innern ein Zehntel ihrer Polizei-Exekutivkräfte zur Verfügung des Bundes zu halten.¹³⁰² Die FDP wollte gar über einen ergänzenden Art. 83a GG dem Bund das Recht zur Aufstellung einer Bereitschaftspolizei zugestehen.¹³⁰³ Alle Versuche zur Umsetzung schlugen fehl, da die Länder kein Interesse zeigten, Abstriche an der neu errungenen Polizeihöhe hinzunehmen. Dieser Prozess hält trotz zunehmender Finanznöte der Länder, der knappen Personalsituation und der sich ständig verschärfenden Sicherheitslage an.

Während in Deutschland die Maxime „Polizei ist Ländersache“ zum Credo in der Föderalismusdiskussion wurde, hat die Bundesrepublik Österreich mit ursprünglich vergleichbarer rechtlicher Zuordnung der Polizeihöhe bereits 2005 ohne Verfassungsänderung nur durch Organisationsakt einen einheitlichen Wachkörper unter der Bezeichnung „Bundespolizei“ geschaffen, in dem die bis dahin selbständigen Organisationsteile Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswachkorps und Kriminalbeamtenkorps zusammengeführt wurden.

¹³⁰⁰ Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1498 vom 20.10.1950; Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1499 vom 20.10.1950; Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1515 vom 26.10.1950; Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1577 vom 7.11.1950.

¹³⁰¹ Vgl. Deutscher Bundestag 97. Sitzung vom 7.11.1950, S. 3538 ff.

¹³⁰² Deutscher Bundestag 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1515 vom 26.10.1950; ferner „Übersicht über die Tätigkeit der Bundesregierung in der Polizeifrage“, BMI vom 16.1.1951; verfügbar unter:
https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1951k/kap1_2/kap2_2/para3_1.html, zuletzt besucht am 14.4.19.

¹³⁰³ Vgl. Deutscher Bundestag 97. Sitzung vom 7.11.1950, S. 3557 f.; Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1577 vom 7.11.1950.

- II. Analyse von Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Aufgaben der Bundespolizei
 - 1. Grenzschutz nach § 2 BPolG – ursprüngliche Kernaufgabe der Bundespolizei
 - a) Der Wandel des Grenzschutzauftrages unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten

Die Norm des § 2 BPolG regelt als ursprüngliche Kernaufgabe der Bundespolizei den Grenzschutz und definiert ihn zugleich als grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebietes.¹³⁰⁴ Die inhaltliche Ausfüllung dieser Aufgabe bestimmt Abs. 2 der Norm. Die Bestimmung im Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 1. November 1994¹³⁰⁵ hat der Gesetzgeber zwischenzeitlich durch das Terrorbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002¹³⁰⁶ geändert, indem er den Grenzraum neu regelte und eine Verordnungsermächtigung aufnahm.

Die grundsätzliche Kompetenzverteilung des Grundgesetzes, bei der im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz bei den Ländern liegt, hat das Grundgesetz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 87 Abs. 1 Satz 2 GG durchbrochen, indem der Gesetzgeber die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Grenzschutz dem Bund zugewiesen hat. Dies schließt trotz abweichender Stimmen in der Literatur¹³⁰⁷ eine Landesgesetzgebung zum Schutz der Grenzen oder Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs aus.¹³⁰⁸ Gleichwohl bestimmt § 2 Abs. 1 BPolG in einer Soweit-Klausel, dass ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnehmen kann. Diese Regelung wurde nunmehr durch einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kfz-Kennzeichenkontrolle im Freistaat Bayern für verfassungswidrig erklärt¹³⁰⁹, da es zur Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Länder im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 71 GG einer ausdrücklichen Ermächtigung in einem Bundesgesetz bedarf. Diese ist zurzeit jedoch nicht gegeben. Im Übrigen hängt die Sperrwirkung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nicht davon ab, ob dieser von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat.¹³¹⁰

¹³⁰⁴ Vgl. Walter, in: Drews/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 2, Rn. 1.

¹³⁰⁵ BGBl. 1994, Teil I, S. 2978 f.

¹³⁰⁶ BGBl. 2002, Teil I, S. 361 f.

¹³⁰⁷ Vgl. Maunz, in: Manz/Dürig/Herzog/Scholz, 1991, Art. 73, Rn. 104.

¹³⁰⁸ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2016, Art. 73, Rn. 20; Vgl. Degenhart, in: Sachs, 2014, Art. 73, Rn. 23.

¹³⁰⁹ Beschluss v. 18.12.2018 -1 BvR 142/15, Rn. 169 (= NJW 2019, 827 (841)).

¹³¹⁰ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 2, Rn. 1.

Allerdings wird in Hinblick auf Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG Landesorganisationsrecht für die Wahrnehmung des Grenzschutzes für zulässig erachtet.¹³¹¹ Dies praktizierte der Freistaat Bayern durch Einrichtung einer eigenen Grenzpolizei, die die bayerische Landesregierung im Jahr 1998 zunächst auflöste und in die Landespolizei integrierte. Fast genau zwanzig Jahre später korrigierte der bayerische Gesetzgeber seine Auffassung und änderte mit dem Gesetz zur Errichtung der Bayerischen Grenzpolizei vom 24. Juli 2018 das Polizeiorganisationsgesetz (POG), dessen Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 die Einrichtung der Bayerischen Grenzpolizei als Teil der Landespolizei normiert.¹³¹² Die Grenzpolizei gliedert sich nach Art. 5 Absatz 3 POG in die Direktion der Bayerischen Grenzpolizei, angegliedert an ein Präsidium als Führungsstelle Grenze, Grenzpolizeiinspektionen und Grenzpolizeistationen. Zudem können nach Art. 5 Absatz 3 Satz 2 POG bei Dienststellen der Landespolizei Grenzpolizeigruppen eingerichtet werden.¹³¹³ In der Literatur wird die Einrichtung der bayerischen Grenzpolizei zum Teil kritisch und „als mit dem Grundgesetz unvereinbar“ dargestellt.¹³¹⁴ Mit dem erwähnten Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes ist zu vermuten, dass eine Neubewertung der Rechtslage durch die Beteiligten eintreten wird.¹³¹⁵

In § 2 Abs. 1 BPolG definiert der Gesetzgeber die Aufgabe **Grenzschutz** als „grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebietes“.¹³¹⁶ Danach umfasst Grenzschutz im materiellen Sinne alle Maßnahmen, die der Gewährleistung von Grenzsicherheit dienen. Grenzschutz im formellen oder institutionellen Sinne sind hingegen alle staatlichen Organe, die grenzschützende Aufgaben wahrnehmen.

Im Zuge der Europäisierung und Internationalisierung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs hat die klassische lineare Kontroll- und Überwachungstätigkeit der Grenzschutzorgane unmittelbar an der Grenze als ursprüngliches Kernstück der Grenzschutzaufgabe weitgehend ihre Bedeutung verloren.¹³¹⁷ Dies bedeutet aber nicht, dass „Grenzkontrollen nicht mehr den herausragenden Stellenwert in einer sicherheitspolitischen Debatte einnehmen, die sich vor allem um eine effektive Terrorbekämpfung bemüht“¹³¹⁸ oder dass sich die eigentliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs als ursprüngliche Primäraufgabe mehr und mehr reduziert.¹³¹⁹ Angesichts der bedrohlichen Entwicklung an den Außengrenzen der EU und in Hinblick auf den zunehmenden grenzüberschreitenden Terrorismus geht die

¹³¹¹ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2016, Art. 73, Rn. 20.

¹³¹² Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2018, S. 607. Vgl. Walter, in: NVwZ 2018, S. 1685.

¹³¹³ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2018, S. 607.

¹³¹⁴ Kingreen/Schönberger, in: NVwZ 2018, S. 1825 (1831).

¹³¹⁵ Beschluss v. 18.12.2018 -1 BvR 142/15, Rn. 169 (= NJW 2019, 827 (841)).

¹³¹⁶ Vgl. Walter, in: Drews/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 2, Rn. 1.

¹³¹⁷ Ähnlich: Wehr, 2015, § 2, Rn. 1.

¹³¹⁸ Brandel, in: Lange, 2006, S. 116.

¹³¹⁹ Vgl. Riegel, 1996, S. 4.

Entwicklung vielmehr in eine andere Richtung, denn die Gewährleistung von Grenzsicherheit ist national und international zu einem Schwerpunktthema der sicherheitspolitischen Diskussion geworden und hat einen Paradigmenwechsel bewirkt. So bestimmt Art. 77 der konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, dass „die Union (...) eine Politik [entwickelt, d. Verf.], mit der

- a) sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;
- b) die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll;
- c) schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll.¹³²⁰

Die beteiligten Akteure haben die ehemalige klassische Grenzkontrolle zwischenzeitlich durch eine multiple, mehrdimensionale sowie behörden- und länderübergreifende Kooperation ersetzt, die ständigen Optimierungen unterliegt. Auch ist die klassische Form der Grenzkontrolle durch eine Vorverlagerungsstrategie abgelöst. Bei dieser Strategie werden Polizeibeamte in Drittländern eingesetzt, um die irreguläre Migration nach Deutschland und in die Europäische Union durch vorbeugende Einreiseverhinderungen in den Herkunfts- und Transitländern zu unterbinden.¹³²¹ Mit der Vorverlagerungsstrategie sollen Bedrohungen für die Innere Sicherheit präventiv verhindert werden.

Der Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen den Schengener Vertragsstaaten und somit nunmehr zu allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland führt dazu, dass klassische Grenzkontrollen nur noch an den Flug- und Seehäfen (EU-Außengrenzen) durchgeführt werden. Das einstige „Hauptelement“ eines wirksamen Grenzschutzes kommt aktuell nur noch dann zur Anwendung, wenn aus besonderem Anlass auf der Grundlage der Art. 25 ff. SGK ausnahmsweise vorübergehend Grenzkontrollen wieder eingeführt werden.¹³²²

Aus den veränderten Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung – Wegfall der Binnengrenzkontrollen, Internationalisierung des Terrorismus mit Auswirkungen

¹³²⁰ Amtsblatt der EU, C 326/75 vom 26.10.2012.

¹³²¹ Vgl. Kepura/Niechziol/Pfau, 2015, S. 207.

¹³²² Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen; Erwägungsgründe (3) und (6), Amtsblatt der EU L 295/1 vom 6.11.2013. Vgl. Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Amtsblatt der EU, L 77/1 vom 23.3.2016.

auch auf die Sicherheitslage in Deutschland sowie der weiterhin existenten irregulären Migration in erheblichem Ausmaß – ergibt sich für die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung folgerichtig die Notwendigkeit

- effizienterer Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs an den Schengen-Außengrenzen,
- intensiviertere Maßnahmen an den Schengen-Binnengrenzen zur Überwachung und stichprobenartiger Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen,
- intensivierte polizeilicher Zusammenarbeit mit Polizeibehörden im In- und Ausland, insbesondere durch Informationsaustausch,
- grenzüberschreitender polizeilicher Maßnahmen, die erforderlichenfalls auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten fortgesetzt werden können,
- Erhebung sachdienlicher Informationen zur Aufgabenwahrnehmung überall dort, wo diese Informationen erlangt werden können.

Als Konsequenz aus diesen Rahmenbedingungen umfassen die nationalen konzeptionellen Maßnahmen im weitesten Sinne auch als Ausdruck von Vernetzung

- Grenzkontrollen an den deutschen Schengen-Außengrenzen,
- Fahndungen an den Binnengrenzen sowie auf dem Gebiet der Bahnanlagen und Flughäfen,
- Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden in gemeinsamen Fahndungsgruppen und gemeinsamen Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit,
- behörden- und ressortübergreifende Ermittlungen,
- ganzheitliche, ressort- und behördenübergreifende Analysen der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Die internationalen konzeptionellen Maßnahmen umfassen – ebenfalls als Ausdruck von Vernetzung – insbesondere die

- Zusammenarbeit mit Sicherheitsorganen der Anrainerstaaten,
- bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedsstaaten sowie Herkunfts- und Transitstaaten,
- Entsendung von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten, Grenzpolizeilichen Unterstützungsbeamten sowie Dokumenten- und Visumberatern in ausgewählte Staaten,
- Abstellung von Grenzpolizeibeamten in den Soforteinsatzpool von FRONTEX,
- Zusammenarbeit mit EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX und Interpol bei der Analyse und Auswertung von Einsätzen und Ermittlungsverfahren.

Für die Wirksamkeit von europäischen Grenzschutzmaßnahmen ist die strategische Neuausrichtung und Erweiterung des Aufgabenprofils der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) von entscheidender Bedeutung. Das Europäische

Parlament und der Rat der Europäischen Union erweiterten mit der Verordnung (EU) 2016/1624 vom 14. September 2016 das Aufgabenportfolio der Agentur und entwickelten diese zu einer „Europäischen Grenz- und Küstenwache“, die weiterhin unter dem Namen Frontex firmiert.¹³²³ Die neue Verordnung sieht in Artikel 20 Absatz 5 unter anderem die Bereitstellung eines so genannten Soforteinsatzpools von 1.500 Grenzschutzbeamten als ständige Reserve vor. Die Bundesrepublik Deutschland muss sich mit insgesamt 225 Grenzschutzbeamten beteiligen und diesen Personalkörper innerhalb von fünf Tagen abrufbar vorhalten.

Aufgrund der Verschärfung der Sicherheitslage an den EU-Außengrenzen beabsichtigt die Kommission, der Grenzschutzagentur bis 2020 ein zusätzliches Sicherheitskontingent von 10.000 Vollzugskräften zuzuweisen.¹³²⁴ Dies entspräche einem zusätzlichen Potenzial von 8.500 Bediensteten. Die Neuausrichtung gestaltet sich schwierig, weil mehrere Mitgliedstaaten wegen des Zeitfensters Einwände erhoben haben (siehe Teil D, Abschnitt VIII, Nummer 3).

Mit der Europäisierung des Grenzschutzes war eine Reihe von grenzpolizeilichen Ausgleichs- und Vorfeldmaßnahmen verbunden. Das Schengener Durchführungsübereinkommen und der Schengener Grenzkodex¹³²⁵ regeln die Standards für den europäischen Grenzschutz und die wesentlichen Ausgleichsmaßnahmen. In den Erwägungsgründen des neuen Schengener Grenzkodexes haben das Europäische Parlament und der Rat zu der sicherheitspolitischen Philosophie von Grenzkontrollen unter anderem festgelegt: „Grenzkontrollen liegen nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben. Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohungen der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen.“¹³²⁶ Mit dieser grundsätzlichen Aussage unterstreicht die Europäische Union eine Garantenstellung der Mitgliedstaaten an den europäischen Außengrenzen, die für die ordnungsgemäße Durchführung von Grenzkontrollen eintreten müssen. Folglich legt der Schengener Grenzkodex in Artikel 8 gemeinsame Standards für Grenzübertrittskontrollen von Personen und in Artikel 13 für die Grenzüberwachung fest. Artikel 14 SGK normiert die Voraussetzungen für

¹³²³ Vgl. Amtsblatt der EU, L 251/1 vom 16.9.2016; Erwägungsgrund 11.

¹³²⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache COM (2018) 631 final v. 12.9.2018.

¹³²⁵ Amtsblatt der Europäischen Union, L 77/1 vom 23.3.2016: Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

¹³²⁶ Amtsblatt der Europäischen Union, L 77/2 vom 23.3.2016: Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex): Erwägungsgrund (6).

die Einreiseverweigerung. In Artikel 23 SGK Buchstabe a) ist ausdrücklich aufgenommen, dass unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin polizeiliche Maßnahmen an den Binnengrenzen möglich sind, sofern diese keine (systematischen) Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen beruhen und auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden.¹³²⁷ Mit dieser Regelung ist auch die sicherheitspolitisch umstrittene Schleierfahndung möglich.

b) Bewertung der Vernetzung

Gegenüber der ursprünglichen Ratio des Gesetzes, die sich überwiegend auf die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beschränkte, hat sich die Aufgabenstellung durch die durchgreifende Veränderung der Sicherheitsszenarien im Zusammenhang mit der Migrationskontrolle sowie der Bekämpfung der Schleusungskriminalität und des internationalen Terrorismus verändert.¹³²⁸ Die erhöhte Bedeutung der Gewährleistung von Grenzsicherheit schlug sich in der Zwischenzeit in einer Vielzahl von Erklärungen und Programmen der EU, aber auch in zahlreichen Erörterungen auf nationaler Ebene nieder. Bereits 2002 entwickelte die EU ihre Vorstellungen von künftiger Gewährleistung von Grenzsicherheit in dem Grundsatzpapier „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten.“¹³²⁹ Kernstück war die Feststellung, dass „die Sicherheit der Außengrenzen der Europäischen Union (...) ein Kernthema für die europäischen Bürger (...) [ist, d. Verf.]. Die Außengrenzen der Europäischen Union gelten nach wie vor – zu Recht oder zu Unrecht – als ein schwaches Glied des Systems, dass die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten im Raum ohne Binnengrenzen gewährleisten soll.“¹³³⁰

Als Konsequenz aus der Erkenntnis, dass kein Mitgliedstaat die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen kann, sondern dass ein neues, stärker europäisch ausgerichtetes Konzept benötigt wird, formulierte man die hierfür erforderlichen Bedingungen¹³³¹:

- Einsatz aller zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente,¹³³²
- Verknüpfung der internen und externen Politiken,¹³³³

¹³²⁷ Art. 23 SGK der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex; Amtsblatt der Europäischen Union, L 77/2 vom 23.3.2016).

¹³²⁸ Ähnlich Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 147.

¹³²⁹ Europäische Kommission, KOM(2002) 233 endgültig, Brüssel 2002.

¹³³⁰ Europäische Kommission, KOM(2002) 233 endgültig, Brüssel 2002. S. 4.

¹³³¹ Vgl. Europäische Kommission, COM(2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015. S. 2; Europäische Kommission, COM(2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015. S. 2.

¹³³² Europäische Kommission, COM(2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015. S. 2; Europäische Kommission, COM(2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015. S. 2.

¹³³³ Europäische Kommission, COM(2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015. S. 2; Europäische Kommission, COM(2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015. S. 2.

- Zusammenarbeit aller Akteure (Mitgliedstaaten, EU-Organe, internationale Organisationen, Zivilgesellschaft, Behörden und Drittstaaten).¹³³⁴

Die Forderungen fanden ihre endgültige Ausgestaltung in dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020).¹³³⁵ Strategisches Ziel ist die Bekämpfung der Migrantenschleusung, wodurch die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze verhindert und die Anreize für irreguläre Migration verringert werden sollen. Dadurch soll die hochprofitable Schleuserkriminalität in einen weniger lukrativen kriminellen Geschäftszweig mit hohem Verfolgungsrisiko umgewandelt werden. Ausdrücklich wird betont, dass der oft mit der Migrantenschleusung in gleichem Zusammenhang erwähnte Menschenhandel durch eine gesonderte Strategie bekämpft werden soll.¹³³⁶

Aus dieser Entwicklung zogen die verantwortlichen Akteure auch auf der nationalen Ebene Konsequenzen. In der „Gemeinsamen Erklärung der Innenminister- und -senatoren des Bundes und der Länder zu den Politikfeldern der Inneren Sicherheit und den Themen Migration und Flüchtlingsaufnahme auf europäischer Ebene“ vom 23. März 2015 begründeten diese, dass den aktuellen über die Ländergrenzen hinausgehenden Kriminalitätsphänomenen nur durch eine gemeinsame **Vernetzung** sowie Strategieentwicklung und -umsetzung Einhalt geboten werden kann.¹³³⁷

In der geforderten Vernetzung kann die Bundespolizei einen beachtlichen Entwicklungsstand vorweisen. Von einer ursprünglich auf ein enges Aufgabenkorsett reduzierten Sonderpolizei hat sie sich zu einem Global Player entwickelt, der nicht nur in enger Selbstkoordination mit anderen nationalen Sicherheitsbehörden, sondern auch aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit den Behörden der Nachbarstaaten und aufgrund völkerrechtlicher Absprachen mit Herkunfts- und Transitländern der irregulären Migration die europäische Konzeption der Gewährleistung von Grenzsicherheit umsetzt. In einem nächsten Schritt müssen die hierbei erkennbaren Schnittstellenprobleme beseitigt werden. So stellen sich der Bundespolizei bei der Kooperation mit Einrichtungen der Nachbarländer oder im Rahmen der Europäischen Grenz- und Küstenschutzes neue Herausforderungen, die im nationalen Binnenbereich keine Relevanz haben. Vielmehr entstehen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Barrieren durch Unterschiede in der Organisationsstruktur, des Berufsverständnisses, der Polizeipolitik und der Gesetzgebung, wobei die Kommunikation noch das geringste Hindernis bildet.¹³³⁸

¹³³⁴ Europäische Kommission, COM(2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015. S. 2; Europäische Kommission, COM(2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015. S. 2.

¹³³⁵ Europäische Kommission, COM(2015) 285 final vom 27.5.2015, Brüssel 2015.

¹³³⁶ Europäische Kommission, COM(2012) 286 final vom 19.6.2012, Brüssel 2012.

¹³³⁷ Innenministerkonferenz, Gemeinsame Erklärung IMK, 2015, S. 5.

¹³³⁸ Vgl. Liedenbaum, in: Polizei & Wissenschaft, 2006, S. 44 f.

Gleichwohl zeigt sich trotz des erreichten Standards, dass im originären Bereich der Bundespolizei noch nicht alle Potenziale für Synergien ausgeschöpft sind, da unverändert verfassungspolitische Vorbehalte der Länder existieren. Ein aktuelles Beispiel ist die eingeschränkte Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei, z. B. bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität. Für die Strafverfolgung bei der Schleusungskriminalität sind neben der Bundespolizei die Polizeien der Länder, die Zollverwaltung und das Bundeskriminalamt als Zentralstelle zuständig. Diese nationale Zersplitterung und Dezentralisierung der Zuständigkeiten in einem globalen und international ausgerichteten Phänomen führt zu zahlreichen Schnittstellen und erfordert eine intensive und teilweise aufwändige Auswertung und Analyse. § 12 Abs. 1 Nr. 2 BPolG begrenzt die strafverfolgende Kompetenz der Bundespolizei im Zusammenhang mit der Schleusungskriminalität weiter, indem die Bundespolizei für die Strafverfolgung nur bei unmittelbarem Grenzbezug zuständig ist.¹³³⁹

Mit der zunehmenden Bedeutung des europäischen Außengrenzschatzes und den europäischen Verpflichtungen zur Unterstützung der Europäischen Grenz- und Küstenwache für die Bundespolizei gewinnt die Bekämpfung der Schleusungskriminalität für die Bundespolizei eine neue Dimension, weil die Polizeibeamten über eine Vielzahl von Informationen und Erkenntnissen verfügen, aus denen sich neue Ansätze für Ermittlungsverfahren im Inland generieren lassen. Auch unter diesem Aspekt wäre es synergetisch nur konsequent, die Bundespolizei mit einem vollumfänglichen Mandat für die Strafverfolgung bei der Schleusungskriminalität auszustatten. Diese Argumentation gilt im Übrigen auch für den Menschenhandel, weil dieser häufig Bezüge zur Schleusungskriminalität aufweist und phänomenologische Überschneidungen bestehen.

Auch hätte die Möglichkeit bestanden, den Aufgabenbereich der Bundespolizei im grenznahen Raum durch Übertragung der alleinigen Zuständigkeit für den Grenzschutz oder durch Übertragung bestimmter Strafverfolgungsmaßnahmen zu erweitern, um dadurch andere Sicherheitsbehörden zusätzliche personelle Kapazitäten zu verschaffen. So hatte das Bayerische Staatsministerium des Innern z. B. in einem vergleichbaren Fall der Bayerischen Grenzpolizei nach § 1 der Sechsten Verordnung über die Übertragung von Aufgaben der Bayerischen Landespolizei auf die Bayerische Grenzpolizei vom 16. Januar 1960 die Aufgaben der Landespolizei mit wenigen Ausnahmen im sogenannten Übertragungsbereich auf die damalige Grenzpolizei übertragen.¹³⁴⁰

¹³³⁹ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 518.

¹³⁴⁰ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 1 vom 26.1.1960, S. 7.

2. Bahnpolizeiliche Aufgaben nach § 3 BPolG

a) Der Weg der Bahnpolizei in die Bundespolizei

Überlegungen zur Arrondierung des Aufgabenportfolios des Bundesgrenzschutzes reichten bis in die siebziger Jahre des vorigen Millenniums zurück und wurden u. a. in dem Strategiepapier „BGS 2000“ diskutiert.¹³⁴¹ Vorrangig handelte es sich um Überlegungen zur Übernahme der Aufgaben der Bahnpolizei und zu Gewährleistung von Luftsicherheit. Mit der Wiedervereinigung übernahm der BGS nach einer Maßgabevorschrift des Einigungsvertrages¹³⁴² den noch in den Schlusstagen der DDR gegründeten Grenzschutz der DDR mit rund 6.000 Bediensteten sowie die Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit im Beitrittsgebiet. Nahezu gleichzeitig erfolgte dies gem. § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) vom 25. September 1990¹³⁴³ auch für Berlin (West).¹³⁴⁴ Mit dem „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23. Januar 1992¹³⁴⁵ hat der Gesetzgeber mit Art. 1 die bundesweite Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes für die Bahnpolizei mit der Folge geregelt, dass nahezu alle Angehörigen der hauptamtlichen Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn Polizeivollzugsbeamte im Bundesgrenzschutz wurden.¹³⁴⁶ Die Regelung war durch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes begünstigt, das dem Bund einen weiten Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungsaufgaben zugesteht.¹³⁴⁷

Die endgültige Regelung enthält nunmehr das geltende Bundespolizeigesetz in § 3 Bahnpolizei.¹³⁴⁸ Danach hat die Bundespolizei die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes 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 Bahnanlagen ausgehen.

¹³⁴¹ Vgl. Lange, 1999, S. 201 f.

¹³⁴² BGBl. 1990, Teil II, S. 889, 1099, Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet A Nr. 6.

¹³⁴³ BGBl. 1990, I, S. 2106: Gesetz zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) (Sechstes Überleitungsgesetz) vom 25. 9 1990.

¹³⁴⁴ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 12.

¹³⁴⁵ BGBl. 1992, I, S. 178.

¹³⁴⁶ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 11; vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 7: „Es ist vorgesehen, den derzeitigen Personalbestand dieser Dienstzweige bei der Deutschen Bundesbahn mit Übertragung der Aufgaben möglichst vollzählig auf freiwilliger Basis in den Bundesgrenzschutz zu übernehmen. Die Frage einer Übernahme der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn durch den Bundesgrenzschutz ist von einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit positivem Ergebnis geprüft worden. Sie befürwortet eine solche Übertragung unter mehreren Gesichtspunkten.“

¹³⁴⁷ Vgl. BVerfGE 97, 198 (215).

¹³⁴⁸ BGBl. 1994, I, S. 2978, 2979, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017, (BGBl. I, S. 1066).

Bemerkenswert war die Begründung zum Gesetz. Zum einen sollte das „(...) polizeiliche Potenzial der Länder entlastet werden mit der Folge, daß

- in größerem Umfang Schutzpolizei vornehmlich im großstädtischen Bereich und
- mehr und weiter spezialisierte Kriminalpolizei – auch zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung – zur Verfügung stünde.“¹³⁴⁹

Zum anderen sollte der Überalterung der Verbände durch ausreichenden Abfluss in den Einzeldienst vorgebeugt werden.¹³⁵⁰ Ferner sollte die Deutschen Bundesbahn in finanzieller Hinsicht entlastet werden, um sich auf ihre wirtschaftlichen Aufgaben als Verkehrsbetrieb konzentrieren zu können.¹³⁵¹

Die Absichten wurden jedoch zunächst von den Ländern nicht honoriert, denn sie befürchteten in der Stellungnahme des Bundesrates, dass der BGS durch Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben „quasi ein allgemeines kriminalpolizeiliches ‚Standbein‘ erhält.“¹³⁵² Die Gegenäußerung der Bundesregierung betonte indes den Umstand, dass durch diese Maßnahme sichergestellt wird, den Bundesgrenzschutz als wichtiges Element im Sicherheitsverbund zwischen Bund und Ländern zu erhalten. „Dabei steht nicht zuletzt die polizeiliche Vorhaltekapazität der Bundesgrenzschutz-Verbände im Vordergrund, die allen Ländern in besonderen Lagen zu Gute kommt und auf die vor allem die neuen Bundesländer auf absehbare Zeit angewiesen sein dürften.“¹³⁵³ In der Literatur wird zurecht darauf hingewiesen, dass es sich letztlich um organisationspraktische und föderalismustheoretische Fragen in einem komplexen Kalkül zwischen Bund und Ländern handelte, bei dem letztlich finanzielle Erwägungen den Ausschlag gegeben haben, der Aufgabenerweiterung zuzustimmen.¹³⁵⁴

b) Sachliche Zuständigkeit und Strafverfolgungskompetenz

Die Bestimmung des § 3 Abs. 1 BPolG grenzt den Aufgabenbereich der Bundespolizei von den Polizeien der Länder funktional dadurch ab, dass ihr Aufgabenbereich auf die detailliert umschriebene eisenbahnspezifische Gefahrenabwehr beschränkt wird. Nummer 1 umfasst die Abwehr externer (betriebsbezogener) Gefahren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen, Nummer 2 beinhaltet die Abwehr interner (betriebsbedingter) Gefahren, die beim Betrieb der Bahn entstehen oder von Bahnlagen ausgehen. Bei der Wahrnehmung dieser sonderpolizeilichen Kompetenzen ist eine Zuständigkeit der Polizeien der Länder ausgeschlossen.¹³⁵⁵ Dies gilt auch bei gesteigerten Gefahrenlagen, denn „die gesamte Präventivaufgabe

¹³⁴⁹ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6 f.

¹³⁵⁰ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 7.

¹³⁵¹ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 7.

¹³⁵² Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 13.

¹³⁵³ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 17.

¹³⁵⁴ Vgl. Lange/Schenck, 2004, S. 342.

¹³⁵⁵ Vgl. Fehn, in: Die Polizei, 2001, S. 8 f.

Bahnpolizei ist den fachlich spezialisierten Behörden der Bundespolizei zugewiesen.“¹³⁵⁶ Parallelzuständigkeiten können sich allerdings ergeben, wenn ein Lebenssachverhalt sowohl den Zuständigkeitsbereich der Polizei des Landes als auch der Bundespolizei, z. B. bei Verkehrsunfällen an Bahnübergängen ergibt. Die beteiligten Behörden handeln dann bei gegenseitiger Absprache in eigener Zuständigkeit.¹³⁵⁷

Da die Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei ein Annex ihrer Gefahrenabwehraufgabe ist, ist die bahnpolizeiliche Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei von vornherein durch die enge Aufgabenbeschreibung begrenzt, hätte aber gleichwohl bedeutend umfangreicher sein können als in § 12 Abs. 1 Nr. 5 BPolG auf Intervention der Länder im Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Danach nimmt die Bundespolizei polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 StPO) lediglich bei Vergehen (§ 12 Abs. 2 StGB) mit Ausnahme des Tatbestandes des § 315 Abs. 3 Nr. 1 StGB wahr.

Die nach § 12 Abs. 1 BPolG vorgesehene Rechtsverordnung, die das Nähere bestimmen sollte, ist bisher offensichtlich aus föderalismuskritischen Gründen nicht erlassen worden und ist wohl auch nicht zu erwarten.¹³⁵⁸ Möglicherweise werden wohl weitere Einsprüche der Länder befürchtet und diese haben trotz Aufgabenüberlastung kein Interesse an der Abgabe weiterer Ermittlungssachverhalte an die Bundespolizei. So bleibt die Repression außerhalb des engen Zuständigkeitskatalogs der Bundespolizei Angelegenheit der Landespolizei mit der Folge, dass die Bundespolizei die Ermittlungen nach Ergreifen der unaufschiebbaren Maßnahmen des Ersten Angriffs an die zuständige Polizei des Landes abgibt, sofern nicht bei Mischlagen die Staatsanwaltschaft nach § 12 Abs. 3 BPolG die Ermittlung einer sonst zuständigen Behörde überträgt. Dies ist in vielen Todesermittlungsverfahren i.S.v. § 159 StPO der Fall, da die Bundespolizei in diesen Fällen nicht die erforderlichen Ermittlungsressourcen bereithält.¹³⁵⁹ Dass es hierbei zu vermeidbarer Doppelparbeit kommt, ist evident.

Die derzeitige Regelung führt zu einer Fülle von Ungereimtheiten und Streitigkeiten. So kann der Widerstand gegen einen Bundespolizeibeamten bei Ausübung von Eingriffsmaßnahmen im Bahnbereich nicht selbst durch die Bundespolizei verfolgt werden, weil die Vollzugsbeamten nicht „Benutzer der Bahn“ sind und Maßnahmen der Eigensicherung nach § 1 Abs. 3 BPolG ausgeschlossen sind¹³⁶⁰, weil der Gesetzgeber aus nicht nachvollziehbaren Gründen der Bundespolizei in diesen Fällen die Strafverfolgungszuständigkeit vorenthalten hat.¹³⁶¹ Die Widersprüchlichkeit der Regelung

¹³⁵⁶ So richtig: Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 253; im Gegensatz zu: Albrecht, in: Die Polizei 1998, S. 251 f., der bei schwerwiegenden Vorfällen im Bahnbereich die Zuständigkeit der Polizeien der Länder reklamiert.

¹³⁵⁷ Vgl. Fehn, in: Die Polizei, 2001, S. 8 f.

¹³⁵⁸ Vgl. Gade, in: VR, 2007, S. 195 f.

¹³⁵⁹ Vgl. Mantel, in: Die Polizei, 1999, S. 226.

¹³⁶⁰ Vgl. Gade, in: VR, 2007, S. 195 (202).

¹³⁶¹ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 7, 30, 34

zeigt sich auch bei Ladendiebstählen in Bahnhofsbereich. Steht der Laden im Besitz der Deutschen Bahn AG, ist die Bundespolizei zuständig, da sich die Straftat gegen das Vermögen der Bahn richtet (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 BPolG), handelt es sich um sonstige Pächter, trifft die erforderlichen Maßnahmen die Polizei des Landes in der Regel nach unaufschiebbaren Maßnahmen der Bundespolizei nach § 163 Abs. 1 StPO.¹³⁶²

Eine besondere Konstellation ergibt sich bei der Ausübung des Hausrechts, das vor Umstrukturierung der Deutschen Bundesbahn zur Deutschen Bahn AG durch die Beamten der Bahnpolizei als Teil der Eisenbahnverwaltung wahrgenommen wurde.¹³⁶³ Durch die Umstrukturierung hat sie ihren Charakter als hoheitlich tätig werdende Einrichtung verloren. Die nunmehr im Sicherheitsbereich tätig werdende Bundespolizei ist kein „staatlich zur Verfügung gestellter Haus- und Sicherheitsdienst der Bahn AG“¹³⁶⁴, sondern eigenständiges staatliches Organ mit der Folge, dass die Deutsche Bahn AG in eigener Zuständigkeit für die Durchsetzung des Hausrechts zuständig ist. Dies schließt aber ein Tätigwerden der Bundespolizei in diesen Fällen nicht grundsätzlich aus¹³⁶⁵, denn die Bundespolizei schreitet „(...) zur Gewährleistung des durch § 123 StGB geschützten Rechtsguts ‚Hausrecht‘ (...) [ein, d. Verf.] wenn z. B. durch Missachtung einer durch die Deutsche Bahn AG ausgesprochenen Bahnhofsverweisung ein Verstoß gegen § 123 StGB (Hausfriedensbruch) vorliegt und mit dem weiteren Verbleib die Rechtsgutsverletzung anhält und vertieft wird.“¹³⁶⁶

c) Vernetzung mit anderen Einrichtungen

Für die Gefahrenabwehr im bahnpolizeilichen Bereich ist neben der Bundespolizei auch das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Dieses Amt wurde im Zuge der Bahnreform am 1. Januar 1994 gegründet und ist als eigenständige Bundesbehörde dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nachgeordnet.¹³⁶⁷ Das Eisenbahn-Bundesamt nimmt als selbständige Bundesoberbehörde gem. §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes¹³⁶⁸ die Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr.¹³⁶⁹

Während die Bundespolizei nach § 3 BPolG zur Abwehr betriebsbezogener und betriebsbedingter Gefahren tätig wird, ist das Eisenbahn-Bundesamt nach § 5a

¹³⁶² Vgl. Fehn, in: Die Polizei, 2001, S. 8 (15).

¹³⁶³ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 36.

¹³⁶⁴ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 3, Rn. 5.

¹³⁶⁵ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 3, Rn. 5. Vgl. Gade, in: VR, 2007, S. 195 (201).

¹³⁶⁶ Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 38.

¹³⁶⁷ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 80.

¹³⁶⁸ Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes, Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz vom 27.12.1993 (BGBl. I, S. 2378, 2394), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27.6.2017 (BGBl. I, S. 2085) geändert worden ist.

¹³⁶⁹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 80; vgl. Jung, in: DPoBl 1/2011, S. 2 f.

Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)¹³⁷⁰ für die Gefahrenabwehr zuständig, die beim Betrieb der Eisenbahn entstehen oder von den Betriebsanlagen ausgehen. Vordergründig scheint sich bei der Abwehr betriebsbedingter Gefahren eine Doppelzuständigkeit zur Bundespolizei aufzutun. Selbst die Gesetzesbegründung zum AEG schien noch von einer teilweise gleichlautenden Aufgabe auszugehen.¹³⁷¹ Die tatsächliche Rechtslage ist jedoch differenzierter. Als Sonderordnungsbehörde obliegt dem Eisenbahn-Bundesamt vorrangig die Aufgabe, mit seinen technisch und betrieblich hochspezialisierten Beamten und ihrem Systemwissen spezielle betriebsbedingte Gefahren abzuwehren. Die Aufgaben liegen allerdings hauptsächlich in der Vorsorge von Gefahren im Zusammenhang mit der Betriebssicherheit, sodass das EBA als Ordnungsbehörde bezeichnet werden kann.¹³⁷² Die Bundespolizei schreitet nur in Eilfällen ein, wenn ein Tätigwerden der Sonderordnungsbehörde nicht möglich ist.¹³⁷³

Dem Eisenbahn-Bundesamt ist die auf Grundlage der Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit¹³⁷⁴ eingerichtete Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (EUB) zugeordnet, die für alle schweren Unfälle im Eisenbahnverkehr mit einem Todesopfer oder mindestens fünf Schwerverletzten oder mit beträchtlichem Schaden (zwei Millionen Euro)¹³⁷⁵ für Untersuchungen des Bahnbetriebes zuständig ist. Da ihre Anwesenheit in der Fläche weitgehend reduziert ist, obliegen der Bundespolizei die im Einzelfall unaufschiebbaren Maßnahmen und erfordern die Bereitstellung entsprechender Ermittlungskompetenzen.¹³⁷⁶

Mit dem Ausbau der intereuropäischen Eisenbahnnetze bekam insbesondere unter dem Aspekt der Sicherheit für Reisende und Bahnanlagen (Security) die Forderung nach verbesserter Interoperabilität erhöhte Bedeutung. Bereits im Vertrag von Maastricht von 1992 wurden die transeuropäischen Netze (TEN) in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation erwähnt und in Art. 170b bis 172 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union übernommen. Die Umsetzung erfolgte über die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und

¹³⁷⁰ Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27.12.1993 (BGBl. I, S. 2378, 2396; 1994 I, S. 2439), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.6.2017 (BGBl. I, S. 2085) geändert worden ist.

¹³⁷¹ Vgl. Bt-Drs. 14/6929 vom 20.9.2001, S. 14.

¹³⁷² Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 80.

¹³⁷³ Vgl. Schäling, in: DÖV, 2006, S. 295 f.

¹³⁷⁴ Art. 21 der Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29.4.2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung („Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit“), Amtsblatt der EU, L 220/16 vom 21.6.2004.

¹³⁷⁵ Art. 19 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Buchstabe l) der „Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit“, Amtsblatt der EU, L 220/16 vom 21.6.2004.

¹³⁷⁶ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 3, Rn. 80 f. Vgl. Jung, in: DPolBl 1/2011, S. 2 f.

des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.¹³⁷⁷ Ende 2013 erfolgte eine grundlegende Reform des TEN. Mit dem Ausbau von bis zu 22 transeuropäischen Verkehrsachsen bis 2020 stehen nicht nur die Eisenbahninfrastruktur- und die -verkehrsunternehmen, sondern auch alle Sicherheitsbehörden vor neuen Herausforderungen, die sie veranlasst haben, sich in überstaatlichen Gremien und Netzwerken zu organisieren.¹³⁷⁸

Für die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei sind die Gremien COLPOFER und RAILPOL bedeutsam. COLPOFER (gleich Collaboration des services de polices ferroviaire et de sécurité) dient der Zusammenarbeit europäischer Bahnpolizeien sowie der Sicherheitsdienste der Eisenbahnverkehrsgesellschaften.¹³⁷⁹ Nach den COLPOFER-Statuten soll die Zusammenarbeit zwischen Eisenbahngesellschaften und externen Institutionen, die bahnpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, entwickelt und verbessert und betriebsunabhängige Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im europäischen Sicherheitsverbund effizienter abgewehrt werden.¹³⁸⁰

RAILPOL (European Network of Railway Police Forces) wurde 2004 auf Initiative der Niederlande und der Bundespolizei als EU-Projekt ins Leben gerufen und untersteht als Netzwerk der Europäischen Kommission im Bereich der dritten Säule (polizeiliche/justizielle Zusammenarbeit).¹³⁸¹ In dem Netzwerk sind einige Bahnpolizeien der EU-Mitgliedstaaten vertreten. RAILPOL hat sich zum Ziel gesetzt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Bahngelände zu gewährleisten.¹³⁸²

Zusätzlich lädt das Bundespolizeipräsidium jährlich den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Deutsche Bahn AG zu Besprechungen ein, bei denen auf Grundlage des Gefährdungslagebildes Bahn Handlungsempfehlungen zur Früherkennung von Anschlägen gegeben werden.¹³⁸³

d) Bewertung der Vernetzung

Will man die Erforderlichkeit des Zusammenwirkens der Sicherheitsorgane im Bahnbereich zutreffend würdigen, muss man sich zunächst das Volumen dieses Sicherheitssegmentes und seinen Stellenwert in der Sicherheitsarchitektur vergegenwärtigen. Das nationale Streckennetz der Bahn ist rund 34.000 Kilometer lang, verfügt

¹³⁷⁷ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, Amtsblatt der EU L 348/1, vom 20.12.2013.

¹³⁷⁸ Vgl. Vivier, in: DPoIBl 1/2011, S. 7 f.

¹³⁷⁹ Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 299.

¹³⁸⁰ Vgl. Vivier, in: DPoIBl 1/2011, S. 7 f.

¹³⁸¹ Vgl. Vivier, in: DPoIBl 1/2011, S. 7 f. Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 299.

¹³⁸² Vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 299.

¹³⁸³ Vgl. Jung, in: DPoIBl 1/2011, S. 2 f.

über 5.700 Bahnhöfe und Haltepunkte, bewältigt 27.000 Züge täglich und transportiert rund 2 Milliarden Reisende im Jahr.¹³⁸⁴ Die Bahn gehört mit zu den so genannten Kritischen Infrastrukturen, womit nach „(...) einer vorläufigen Übereinkunft der Regierungsressorts ,Organisationen und Einrichtungen mit (lebens-)wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen’ (...) [zu verstehen sind, d. Verf.], bei deren Ausfall oder Störung für größere Bevölkerungsgruppen nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe oder andere dramatische Folgen eintreten.“¹³⁸⁵ Das Gefährdungspotenzial ist mit dem des Luftverkehrs vergleichbar und erfordert wegen seiner Spezifik spezielle Sicherungsmaßnahmen, die sich Bundespolizei und Eisenbahnunternehmen teilen.¹³⁸⁶

Eine besondere Herausforderung im Tagesdienst sind die Risikospiele der deutschen Fußballigen, die an Schwerpunktwochenenden bis zu 2.000 Bundespolizisten im Einsatz binden. Hauptprobleme sind die Reisewegüberschneidungen, gravierende Sicherheitsstörungen im Bahnverkehr bei An- und Abreise sowie die Drittortauseinandersetzungen, so dass der Deutsche Fußball-Bund anstrebt, zusammen mit den Netzwerkpartnern Bundespolizei und Deutsche Bahn künftige Konflikte zwischen rivalisierenden Gruppen an neuralgischen Punkten einzudämmen oder zu vermeiden oder einzelfallbezogene Beratungen durchzuführen.¹³⁸⁷

Neben diesen Ansätzen ist auch die „vertrauensvolle Netzwerkarbeit“ insbesondere in der Kommunikation zwischen allen Sicherheitsakteuren und den Fußballfans zu berücksichtigen.¹³⁸⁸ KUBERA/KLEMMT haben mit dem Forschungsprojekt „Mehr Sicherheit im Fußball – Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des Fan-Dialogs (SiKom*Fan*)“ ein Kommunikationsmodell entwickelt, welches als kommunizierendes Polizieren (Communicative Policing) zu beschreiben ist und konfliktpräventiv wirken kann.¹³⁸⁹ Gerade bei Fußballspielen sind neben den Vereinen, den Fans und der Polizei eine Reihe von weiteren Akteuren zu berücksichtigen, die den friedlichen Ablauf durch eine offene und abgestimmte interne, interorganisationale und externe Kommunikation wesentlich beeinflussen können.¹³⁹⁰ Die Umsetzung einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie (One-Voice-Strategie) in dem

¹³⁸⁴ Vgl. Gnüchtel, in: NVwZ 2015, S. 37 f.

¹³⁸⁵ BBK, 2005, S. 1. Vgl. auch Landtag Baden-Württemberg, Drs. 13/4923 vom 27.12.2005, S. 5, m. w. N.

¹³⁸⁶ Vgl. Ronellenfitsch, in: DVBl. 2005, S. 65 f.

¹³⁸⁷ Vgl. Bundespolizeipräsidium, Sachstandsbericht des Bundespolizeipräsidiums über die zwischen Bundespolizei, DFB, DFL, NASS und der DB AG auf der Fachebene fortentwickelten Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit auf den Reisewegen – einschließlich der besonderen Bestrebungen zur Reduzierung des Alkoholkonsums im ÖPV/ÖPNV, 2010, S. 8.

¹³⁸⁸ Vgl. Kubera/Macke/Werner, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 8/2015, S. 15 f.

¹³⁸⁹ Vgl. Kubera/Klemmt, in: DPolBl, Ausgabe 5/2017, S. 15 f.

¹³⁹⁰ Vgl. Kubera/Klemmt, in: DPolBl, Ausgabe 5/2017, S. 15 f.

Netzwerk kann wesentlich dazu beitragen, dass alle Netzwerkpartner zu einer kommunikativen Sicherheitsgewährleistung beitragen können.¹³⁹¹

Allein die möglichen Virulenzen im Bahnbereich bei weiterer Verschärfung der Sicherheitslage und der Umfang des benötigten Personals lassen Vermutungen von WINKELER abwegig erscheinen, die Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben an die Bundespolizei sei lediglich eine „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ des Gesetzgebers gewesen und diene nicht der Entlastung der Länder.¹³⁹²

Echtes Vernetzungspotenzial könnte zunächst durch eine redaktionelle Klarstellung des Gesetzestextes durch den Gesetzgeber geschaffen werden, indem z. B. der Begriff des Benutzers der Bahn in „Benutzer der Bahnanlagen“ umgewandelt wird. Dergleichen sollte sich die Gefahrenabwehr nicht auf Maßnahmen „auf das Gebiet der Bahnanlagen“ sondern „gegen das Gebiet der Bahnanlagen“ beziehen und wäre redaktionell anzupassen.

Zwar bleibt es den Polizeien der Länder überlassen, inwieweit sie sich auf die Präsenz der Bahnpolizei einrichten und ihr den „ersten Zugriff“ nach Maßgabe der Landesvorschriften überlassen¹³⁹³, aber offensichtlich haben die zuständigen Akteure als Vetspieler die Möglichkeiten der Vernetzung nur bedingt genutzt, indem sie einer Beschränkung der Strafverfolgungszuständigkeit des Bundes den Vorrang gaben. Auf Ebene des Bundes ist ein Ausbau der strafverfolgenden Zuständigkeit der Bundespolizei offensichtlich auch nicht beabsichtigt, weil eine Rechtsverordnung (§ 12 Abs. 1 Satz 2 BPolG) nicht existiert.

Das schmale Zuständigkeits- und Strafverfolgungskorsett im bahnpolizeilichen Bereich widerspricht daher sowohl der Behauptung von LANGE et alii, dass die Bundespolizei mit den bahnpolizeilichen Aufgaben eine flächendeckende Organisationsform erhalten hat, in der die kriminalpolizeilichen Dienstbereiche ausdifferenziert werden, als auch dem Vorschlag, die Aufgaben der Bahnpolizei an die Länder abzutreten.¹³⁹⁴ Diese können in Hinblick auf das benötigte Personal diese Aufgabe gar nicht übernehmen.

Als Eilfallregelung verbleibt § 65 Abs. 1 BPolG oder die Nacheile nach § 58 Abs. 3 BPolG, wobei das Bundesverwaltungsgericht durchaus einräumt, dass durch kooperationsrechtliche Vereinbarungen die Bundespolizei als Bahnpolizei auch auf Flächen eingesetzt werden kann, die nicht zum Gebiet der Eisenbahnen des Bundes gehören.¹³⁹⁵ KRAMER bietet als einen „in der **Praxis** durchaus gangbaren **Ausweg** aus dieser rechtlichen ‚Gemengelage‘ (...) die auch sonst immer häufiger

¹³⁹¹ Vgl. Kubera/Klemmt, in: DPolBI, Ausgabe 5/2017, S. 15 f.

¹³⁹² So aber Winkeler, 2005, S. 141 mit Verweis auf Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 6 f.

¹³⁹³ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 8 f.

¹³⁹⁴ Vgl. AKIS, 2006, S. 22.

¹³⁹⁵ BVerwG NVwZ 1-2/2015 S. 92; vgl. Gnüchtel, in: NVwZ 2015, S. 37 f.

praktizierten gemeinsamen Streifengänge von Bundes- und Landespolizisten auf dem Gelände [an, d. Verf.], das – wie Einkaufspassagen in oder unter Bahnhöfen – teils der Kompetenz der Bundespolizei unterfallende Bahnanlage ist und teils zum Hoheitsgebiet des Landes gehört.“¹³⁹⁶ Diese Alternativen wären vermeidbar, wenn die Bundespolizei für die Verfolgung aller Straftaten auf Bahngelände zuständig wäre; dieser Vorstellung lässt sich im Bund-Länder Verhältnis und im Sicherheits-/Polizeiföderalismus vermutlich nicht durchsetzen, sodass andere Möglichkeiten gesucht werden müssen.

Die neue Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Berlin zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten¹³⁹⁷ sieht im Sinne eines kooperativen Föderalismus unter anderem vor, dass die Bundespolizei „(...) an Knotenpunkten des öffentlichen Nahverkehrs über die gesetzlichen Regelungen des § 8 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 ASOG Berlin hinaus Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten einleiten und durchführen [dürfen, d. Verf.]“¹³⁹⁸. Diese Regelung ist zwar ein erster Ansatz zur weiteren Vernetzung und Ausdehnung der Verfolgungskompetenz der BPOL, bezieht sich aber nur auf bestimmte Ordnungswidrigkeiten und ist mithin nicht weit genug gefasst.

Bei den internationalen Gremien und den informellen Besprechungen scheint hingegen das Potenzial der Vernetzung ausgeschöpft.

Der Abgleich der Kriterien zur Vernetzung (siehe Teil D, Abschnitt IX, Nummer 1, Übersicht 3: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen) lässt eine Reihe von Übereinstimmungen erkennen, z. B. bei der Art der Vernetzung, bei den Teilnehmern oder bei dem konkreten Handeln. Bedarf für eine Aktualisierung besteht allerdings bei dem Merkmal „Rechtsgrundlage/Grad der Institutionalisierung“, weil die beteiligten Akteure eine Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Deutschen Bahn AG über die Zusammenarbeit der Bundespolizei und der Security-Organisation der Deutschen Bahn AG als Ordnungspartnerschaft abgeschlossen haben.

Offensichtlich ist „Kommunikation“ ein neues Merkmal für Vernetzungsmechanismen, da die Kommunikation eine wesentliche Grundlage der Kooperation in allen

¹³⁹⁶ Kramer, in: DVBl. 2014, S. 1318 f.

¹³⁹⁷ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

¹³⁹⁸ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin über Amtshandlungen von Polizeidienstkräften der Bundespolizei in Berlin gem. § 8 Absatz 1 Nummer 5 ASOG Bln zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Amtsblatt für Berlin, 2016, Nr. 42, S. 2593.

Formen der Vernetzung ist. Vernetzung wäre ohne Kommunikation schlichtweg nicht möglich. Bemerkenswert an dem Forschungsprojekt *SiKomFan* ist allerdings der gezielte Einsatz einer „One-Voice-Strategie“ zur Sicherheitsgewährleistung und das eigens entwickelte Kommunikationsmodell in der Netzwerkarbeit bei Fußball-Großveranstaltungen, sodass das Kriterium „**Besondere Formen der Kommunikation**“ als Merkmal für Vernetzungsmechanismen aufzunehmen ist (Übersicht 4).

Merkmale	Kooperationsplattformform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPOL oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaft
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung:</u> Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 4: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 3 BPolG

3. Luftsicherheit nach § 4 BPolG und Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen nach § 4a BPolG

a) Die Bedeutung der Gewährleistung der Luftsicherheit

Der komplexe Bereich der Luftsicherheit bedarf wegen der hohen und unkalkulierbaren Gefährdungspotenzials besonders eingehender Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen. Bereits im Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung vom 29. Oktober 1970¹³⁹⁹ legte die Bundesregierung dar, dass der Bundesgrenzschutz auf Anforderung der Länder zu Sicherungsaufgaben auf den Verkehrsflughäfen eingesetzt wird. Dabei betonte die Bundesregierung nicht nur die Funktion „als ein schnell einsetzbares Sicherheitspotential“, sondern auch, „dass Polizeibeamte der Länder für die Erfüllung dieser Aufgaben nicht aus ihren unmittelbaren Aufgabenbereich abgezogen werden [müssen, d. Verf.]“.¹⁴⁰⁰

Der Luftverkehr ist weiterhin ein lohnendes Anschlagziel für terroristische Gewalttäter bis hin zur Entführung von Verkehrsflugzeugen, um sie als fliegende Waffen gegen Menschen und Ziele am Boden einzusetzen oder um Sprengstoff- und Raketenanschläge auf Flugzeuge auszuüben.¹⁴⁰¹ Im Rahmen der Beurteilung der Gefahrenpotenziale und Gefahrenprävention für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht des Bevölkerungsschutzes muss „(...) der Schutz der Flughäfen als auch des Luftraums und der Flugzeuge (...) höchste Priorität erhalten“.¹⁴⁰²

Nach § 4 BPolG obliegt der Bundespolizei der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, soweit diese Aufgaben nach § 16 Absatz 3a und 3b des Luftsicherheitsgesetzes¹⁴⁰³ in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden.¹⁴⁰⁴

Ähnlich wie bei der Bahnpolizei ist die Übertragung der Luftsicherheitsaufgaben auf die Bundespolizei Teil des Strategiepapiers „BGS 2000“.¹⁴⁰⁵ Bereits mit der Wiedervereinigung übernahm der BGS nach einer Maßgabevorschrift des Einigungsvertrages¹⁴⁰⁶ die Aufgaben der Luftsicherheit im Beitrittsgebiet. Mit dem „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23. Januar 1992¹⁴⁰⁷ hat der Gesetzgeber mit Art. 2 eine Änderung des

¹³⁹⁹ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 152 vom 5.11.1970, S. 1605 - 1614.

¹⁴⁰⁰ Vgl. Bt-Drs. VI/1334 vom 29.10.1970, S. 19.

¹⁴⁰¹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 8. Vgl. Albert, in: Die Kriminalpolizei, 6/2009; vgl. Bt-Drs. 18/10493 vom 30.11.2016, S. 13.

¹⁴⁰² BBK, 2005, S. 16.

¹⁴⁰³ Luftsicherheitsgesetz vom 11.1.2015 (BGBl. I, S. 78), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.2.2017 (BGBl. I, S. 298) geändert worden ist.

¹⁴⁰⁴ Vgl. Bt-Drs. 18/9752 vom 26.9.2016.

¹⁴⁰⁵ Vgl. Lange, 1999, S. 201 f.

¹⁴⁰⁶ BGBl. 1990, Teil II, S. 889, 1099, Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet C, Abschnitt III, Nr. 1b.

¹⁴⁰⁷ BGBl. 1992, I, S. 178.

Luftverkehrsgesetzes festgelegt, dass der Bund auf Antrag eines Landes Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs in bundeseigener Verwaltung ausführen kann. In diesem Fall werden die Aufgaben von der vom Bundesinnenminister bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen.¹⁴⁰⁸ Bereits im Gesetzgebungsverfahren richteten mehrere Länder konkrete Übernahmeersuchen an das Bundesinnenministerium, da sie wesentliches Sparpotenzial bei den Personalkosten erwarteten.¹⁴⁰⁹ Zwischenzeitlich wurde die „Rückholung“ und die Abgrenzung der Zuständigkeiten in Verwaltungsvereinbarungen mit allen beteiligten Bundesländern auf Grundlage von § 31 Abs. 2 Nr. 10 LuftVG (alt) geregelt, wobei die Einzelheiten in einem IMK-Beschluss festgelegt wurden.¹⁴¹⁰

b) Die Zuständigkeiten

Das Bundespolizeigesetz überträgt der Bundespolizei in § 4 BPolG die Aufgabe zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs im Sinne von § 1 LuftSiG. Mithin handelt es sich bei der sachlichen Zuständigkeit um die Abwehr von Gefahren, die dem Luftverkehr von außen drohen. Diese betriebsfremden Gefahren werden unter dem Terminus „Security“ subsumiert.¹⁴¹¹ Die Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt (Luftaufsicht) ist hingegen nach § 29 Abs. 1 LuftVG vom 10. Mai 2007¹⁴¹² Aufgabe der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisation und wird mit „Safety“ umschrieben.¹⁴¹³

Die sachliche Zuständigkeit der Luftsicherheitsbehörden und damit der Bundespolizei ist durch § 16 Abs. 1 LuftSiG räumlich auf das Flugplatzgelände beschränkt. Der Gesetzgeber wählte eine ähnliche Formulierung wie im Falle des § 3 Abs. 1 BPolG, bei dem die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei auf das Gebiet der Bahnanlagen beschränkt ist. Eine Legaldefinition des Begriffs – Flugplatzgelände – bezogen auf die Wahrnehmung von Luftsicherheitsaufgaben existiert nicht. Die Formulierung in der Gesetzesbegründung „Für die außerhalb des Flugplatzes liegenden Bereiche sind grundsätzlich die Landespolizeibehörden zuständig“ wiederholt lediglich eine

¹⁴⁰⁸ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 8.

¹⁴⁰⁹ Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 8.

¹⁴¹⁰ Anlage 2 zum Beschluss des AK II der IMK vom 9.4.1991, Grundsätze für die Zuständigkeitsabgrenzung von Landespolizei und Bundesgrenzschutz bei Übertragung der Aufgaben nach § 29c LuftVG auf den Bundesgrenzschutz.

¹⁴¹¹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 7.

¹⁴¹² Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.5.2007 (BGBl. I, S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I, S. 2808; 2018 I, S. 472) geändert worden ist.

¹⁴¹³ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 7.

Selbstverständlichkeit, ohne die Ausdehnung bzw. Begrenzung des Flughafengeländes zu erläutern.¹⁴¹⁴ Auch die sonstigen nationalen Rechtsvorschriften bleiben bei dieser Frage vage.

Allerdings hat der Gesetzgeber sinnvollerweise bereits in der Gesetzesbegründung den Hinweis eingefügt, dass im Wege von Verwaltungs- oder Einzelvereinbarungen Regelungen getroffen werden können, mit denen „(...) polizeiliche Maßnahmen (...) [der Bundespolizei, d. Verf.] aus besonderem Anlaß auch außerhalb des (...) bezeichneten räumlichen Zuständigkeitsbereichs nach Maßgabe des Landespolizeirechts zugelassen werden“.¹⁴¹⁵ „Im Übrigen können durch Einzelvereinbarungen bei der Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben Abgrenzungsregelungen getroffen werden, welche die örtlichen Besonderheiten berücksichtigen, insbesondere auch die Begrenzung des zu sichernden Geländes.“¹⁴¹⁶

Derartige Kooperationsvereinbarungen oder so genannte „**Sonderfallsynopsen**“¹⁴¹⁷ sind zwischenzeitlich flächendeckend getroffen worden.¹⁴¹⁸ Liegt ein Ereignisort außerhalb des Flugplatzgeländes, trifft die Bundespolizei erforderlichenfalls erste Maßnahmen nach eigener Beurteilung der Lage und unterrichtet die örtliche Landespolizeidienststelle. Sind Auswirkungen auf das Flugplatzgelände zu erwarten, können Einsatzkräfte der Bundespolizei in die besondere Aufbauorganisation der Polizei des Landes eingegliedert werden. Je nachdem, wo der räumliche und rechtliche Schwerpunkt liegt, geht die Einsatzführung auf den jeweils zuständigen Kooperationspartner über.

c) Abgrenzung zu den Befugnissen der Landespolizei

Abgrenzungsfragen zwischen der Bundespolizei und den Polizeien der Länder ergeben sich zum einem aus dem Umstand, dass die sonderpolizeilichen Zuständigkeiten der Bundespolizei von dem allgemeinen Gefahrenabwehrauftrag der Polizeien der Länder unterschieden werden müssen, und zum anderen aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber der Bundespolizei in diesem Aufgabensegment die gesamte Strafverfolgungskompetenz vorenthalten hat.

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Luftsicherheitsgesetz vertrat der Bundesrat noch die irri- ge Auffassung, dass die Polizeien der Länder „(...) im Rahmen ihrer umfassenden Zuständigkeit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit auch Gefahren für die Luftsicherheit abzuwehren haben (...) [und, d. Verf.] die Luft-

¹⁴¹⁴ Bt-Drs. 15/2361 vom 14.1.2004, S. 22.

¹⁴¹⁵ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 39.

¹⁴¹⁶ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 39.

¹⁴¹⁷ Richter, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 312, 319.

¹⁴¹⁸ Vgl. die Darstellung i. Z. m. „Zurückgeholten Aufgaben“ und den mit den jeweiligen Ländern (Freistaat Bayern, Bremen, Hessen) abgeschlossenen Vereinbarungen bei Richter, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 310 – 312.

sicherheitsbehörden (...) [damit, d. Verf.] keine Vorrangstellung gegenüber den Landespolizeien [in Anspruch nehmen dürfen, d. Verf.]“¹⁴¹⁹. Sofern die Bundespolizei die Aufgaben nach § 4 BPolG wahrnimmt, ist die Bundespolizei die originär zuständige Behörde und die Polizei des Landes lediglich subsidiär zuständig.¹⁴²⁰ Die Polizeibehörde des Landes kann nach § 64 Abs. 1 Nr. 2 BPolG Amtshandlungen bei Gefahr im Verzuge vornehmen.¹⁴²¹ Die Formulierung in § 3 Abs. 5 LuftSiG, wonach die Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden unberührt bleiben, hat insoweit nur deklaratorische Bedeutung.

Andererseits kann die Bundespolizei aufgrund der Beschränkung der Aufgabenwahrnehmung auf präventiv-polizeiliche Aufgaben bei Vorliegen von Straftaten nur mandatsweise auf Ersuchen oder mit Zustimmung der Landespolizei oder im Falle von unaufschiebbaren Maßnahmen nach § 65 BPolG in Verbindung mit den korrespondierenden Normen der Polizeigesetze der Länder tätig werden, um dann die Ermittlungsvorgänge an die Polizei des Landes abzugeben. Diese Vorschriften gelten ebenfalls umgekehrt.¹⁴²² Ähnliche Regelungen gelten für den Fall, dass Aufgaben der Luftfahrtbehörden nach § 29 LuftVG¹⁴²³ betroffen sind.

Aus der Regelung, dass der Gesetzgeber bei der Luftsicherheit keine Veranlassung sah, der Bundespolizei Strafverfolgungskompetenzen zuzugestehen, ergeben sich weitere Nahtstellenprobleme insbesondere bei Gemengelagen von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.¹⁴²⁴ Bei sogenannten doppelfunktionalen Maßnahmen sind klare Abgrenzungen zwischen dem präventivpolizeilichen und strafverfolgenden Bereich nicht immer möglich. Die in der rechtswissenschaftlichen Diskussion herausgearbeitete Dominanz- oder Schwergewichtstheorie führt auch nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen, denn bei Gemengelagen gebietet das Legalitätsprinzip in jedem Fall trotz grundsätzlichem Vorrang der Gefahrenabwehr auch die Strafverfolgung.¹⁴²⁵ Damit ist regelmäßig eine begleitende Zuständigkeit der Polizei des Landes gegeben.¹⁴²⁶ Dies führt im Zweifelsfall zu dem wenig praktikablen Ergebnis, dass ein Adressat im

¹⁴¹⁹ Bt-Drs. 15/2361 vom 14.1.2004, S. 25.

¹⁴²⁰ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 28.

¹⁴²¹ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 4, Rn. 8; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 28.

¹⁴²² Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 29, Rn. 31.

¹⁴²³ Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.5.2007 (BGBl. I, S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I, S. 2808; 2018 I, S. 472) geändert worden ist.

¹⁴²⁴ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 4, Rn. 5, Rn. 11; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 23.

¹⁴²⁵ Vgl. Fehn, in: Die Polizei, 2001, S. 83 f.

¹⁴²⁶ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 4, Rn. 11, 12; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 29.

Klagefall auf zwei unterschiedliche Rechtswege mit zwei verschiedenen Sicherheitsbehörden verwiesen wird.¹⁴²⁷

Der Beschluss des AK II der IMK vom 9. April 1991 schreibt im Übrigen die vertrauensvolle Kooperation zwischen den örtlichen Polizeidienststellen der Länder und des Bundes an den Flugplätzen, deren gegenseitige Unterstützung und die jeweilige Unterrichtung über festgestellte Straftaten vor.¹⁴²⁸ Allerdings haben derartige Festlegungen keine rechtlich verbindlichen Außenwirkungen und können die gesetzlichen Vorgaben nicht ersetzen. Ihr erläuternder Charakter soll lediglich Kompetenzkonflikten vorbeugen; Modifizierungen und Verschiebungen gesetzlich normierter Aufgaben sind damit in keinem Fall verbunden.

d) Kooperationsmaßnahmen der Bundespolizei im Rahmen der Gewährleistung von Luftsicherheitsmaßnahmen

Mit dem neu eingefügten § 16a Abs. 1 LuftSiG kann die Luftsicherheitsbehörde geeignete Personen als Beliehene zur Wahrnehmung ausgewählter Sicherheitsmaßnahmen bestimmen.¹⁴²⁹ Die Regelung ist auf den Beschluss der Bundesregierung Mitte der neunziger Jahre zurückzuführen, die Passagier- und Gepäckkontrollen auf Flughäfen, auf denen die Bundespolizei zuständig ist, sukzessive auf private Sicherheitsunternehmen zu übertragen.¹⁴³⁰ Zur Durchführung der Passagier- und Gepäckkontrollen nach § 5 LuftSiG, die als hoheitliche Aufgabe einer vorgeschriebenen Qualitätssicherung unterliegen, setzt die Bundespolizei daher in großer Anzahl Bedienstete von privaten Sicherheitsdienstleistern als beliehene Beschäftigte ein, die als Luftsicherheitsassistenten bezeichnet werden.¹⁴³¹ Diese üben hoheitliche Tätigkeiten aus; insoweit liegt keine Privatisierung staatlicher Aufgaben vor.¹⁴³² Die Fachaufsicht übt die Bundespolizei aus. An die daraus resultierenden Weisungen sind die Sicherheitsunternehmen und deren Beschäftigte gebunden. Die Aufgabenwahrnehmung der Luftsicherheitsassistenten erfolgt unter effektiven staatlichen Einfluss und Möglichkeiten zur Kontrolle und damit im staatlichen Beherrschungsverhältnis.

Bereits im Jahr 2010 waren im Auftrag der Bundespolizei ca. 6.260 Luftsicherheitsassistenten privater Dienstleister und 730 Personen bundeseigenes Personal zu Sicherheitskontrollen eingesetzt.¹⁴³³ Der Umfang der Aufgabe ergibt sich allein aus der Zahl von rund 70 Millionen Fluggästen, die jährlich am Flughafen Frankfurt am Main kontrolliert werden.

¹⁴²⁷ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 4, Rn. 11.

¹⁴²⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 4, Rn. 31.

¹⁴²⁹ Vgl. Bt-Drs. 18/9752 vom 26.9.2016, S. 70 f.

¹⁴³⁰ Vgl. Bt-Drs. 17/711 vom 12.2.2010, S. 3.

¹⁴³¹ Vgl. Richter, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 316.

¹⁴³² Vgl. Stober, 2007, S. 102 f.

¹⁴³³ Bt-Drs. 17/711 vom 12.2.2010, S. 2.

Während nach der alten Rechtslage in § 29c LuftVG die Sicherheitskontrolleure noch als unselbstständige Verwaltungshelfer angesehen wurden, hat sich der Gesetzgeber nunmehr nach § 16a LuftSiG für eine Beleihung entschieden, wodurch die Luftsicherheitsassistenten hoheitlich tätig werden und Verwaltungsakte nach § 35 Satz 1 VwVfG¹⁴³⁴ erlassen können. Der Aufgabenbereich, in dem eine Beleihung möglich ist, ist in § 16a Abs. 1 LuftSiG festgelegt und keiner Erweiterung zugänglich. Die Beleihung erfolgt durch eine Beleihungsurkunde, in der die Befugnisse ggf. abgestuft festgelegt werden.¹⁴³⁵

Sofern die Fluggast- und Gepäckkontrollen an private Dienstleister vergeben werden, handelt es sich um Leistungen im Sinne der Verdingungsverordnung für Leistungen Teil A (VOL/A)¹⁴³⁶, die in der Regel im Wettbewerb vergeben werden. Das Vergabeverfahren orientiert sich an den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt.¹⁴³⁷ Dabei muss beachtet werden, dass nur fachlich qualifizierte Mitarbeiter eingesetzt werden, wobei der Rahmenplan Luftsicherheit die aktuellen Anforderungen festlegt.¹⁴³⁸ Es gelten die „Richtlinien über die Anforderungen an Luftsicherheitsassistenten zum Vollzug des § 5 LuftSiG auf deutschen Flughäfen“. Das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat hat hierzu einen Masterlehrplan festgelegt. Sofern Angestellte der Bundespolizei diese Aufgaben wahrnehmen, erfolgt keine Beleihung, da sie zur Beleihungsbehörde in einem Dienst- bzw. Anstellungsverhältnis stehen.¹⁴³⁹

Ende 2014 stellten Prüfer der Europäischen Kommission gravierende Sicherheitsmängel bei Kontrollen von Personen und Handgepäck auf dem Flughafen Frankfurt am Main fest.¹⁴⁴⁰ Die Verstöße waren so schwerwiegend, dass die Kommission ein Verfahren nach Art. 15 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 72/2010 der Kommission vom 26. Januar 2010 zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Luftsicherheitsinspektionen der Kommission¹⁴⁴¹ einleitete, denn nach der Verordnung (EU)

¹⁴³⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I, S. 102), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I, S. 2639) geändert worden ist.

¹⁴³⁵ Vgl. Borsdorff/Deyda, 2005, S. 56 f.

¹⁴³⁶ Bundesanzeiger Nr. 100a vom 30.5.2006, S. 4368.

¹⁴³⁷ Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften in der Zivilluftfahrt, Abl. EG Nr. L 355/1.

¹⁴³⁸ Vgl. Richter, 2007, S. 89.

¹⁴³⁹ Vgl. Richter, 2007, S. 90 f.

¹⁴⁴⁰ Vgl. Bt-Drs. 18/4861 vom 8.5.2015, S. 1, 3.

¹⁴⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 72/2010 der Kommission vom 26.1.2010 zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Luftsicherheitsinspektionen der Kommission, Amtsblatt der EU, L 23/1 vom 27.1.2010.

18/2010¹⁴⁴² sind die EU-Mitgliedsstaaten zur Durchführung von nationalen Qualitätskontrollen verpflichtet.

In der Folgezeit wurde der Einsatz beliehener Kontrollkräfte Gegenstand allgemeiner politischer und gewerkschaftspolitischer Kontroversen. Die Fraktion der FDP problematisierte bereit im Jahr 2005 in einer Großen Anfrage die Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militärausgaben an nichtstaatliche Stellen.¹⁴⁴³ Die Bundesregierung betonte in ihrer Antwort das staatliche Gewaltmonopol als wesentliche Grundlage der grundgesetzlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und wies neben der Organisationsprivatisierung der Flugsicherung auf die Beleihung von Privaten zur Wahrnehmung von Kontrolltätigkeiten im Rahmen der Aufrechterhaltung von Luftsicherheit als Ausnahmen hin.¹⁴⁴⁴ Auch die Fraktion DIE LINKE forderte die Bundesregierung wegen der wiederholt festgestellten Sicherheitsmängel in einem Entschließungsantrag auf, die Sicherheitskontrollen wieder in die Hände staatlicher Bediensteter zurückzuführen.¹⁴⁴⁵

Insbesondere die Berufsvertretungen der Polizei fordern die eigenständige Wahrnehmung von Kontrollfunktionen durch Einstellung von Tarifbeschäftigten, da nur hierdurch eine ausreichende Qualitätskontrolle durch ein besonderes Rekrutierungsverfahren und besondere Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sichergestellt sei. Beliehene der privaten Dienstleister hingegen unterlägen einem permanenten Zeit- und Kostendruck.¹⁴⁴⁶ Dem widersprach der Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft, Harald OLSCHOK, bei der Anhörung zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes am 7. November 2016 und wies darauf hin, dass nicht entscheidend sei, wer etwas mache, sondern wie die Kontrollen gemacht werden:¹⁴⁴⁷ „Die derzeitige Qualifikation der beliebten Beschäftigten erfolgt in enger Kooperation mit der Bundespolizei. Diese stelle auch das Ausbildungsmaterialien und nehme die erforderlichen Prüfungen nach dem Luftsicherheitsgesetz vor.“¹⁴⁴⁸ Er verwies dabei auf ein Interview der zuständigen Staatssekretärin Emily HABER im Bundesministerium des Innern, in dem sie erklärte, dass sich die Luftsicherheitskontrollen in Deutschland „auf hohem Niveau“ befänden.¹⁴⁴⁹ Auch erteilte sie der Rücknahme der Fremdvergabe eine Absage, da sich die hierfür vorgebrachten Argumente nach nüchterner

¹⁴⁴² Verordnung (EU) Nr. 18/2010 vom 8.1.2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates in Bezug auf Spezifikationen für nationale Qualitätskontrollprogramme im Bereich der Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt, Amtsblatt der EU, L 7/3 vom 12.1.2010.

¹⁴⁴³ Bt. Drs. 15/5824 vom 24.6.2005.

¹⁴⁴⁴ Vgl. Bt. Drs. 15/5824 vom 24.6.2005, S. 5.

¹⁴⁴⁵ Vgl. Bt-Drs. 16/7108 vom 14.11.2007.

¹⁴⁴⁶ Vgl. Behörden Spiegel: Weg von den Privaten, August 2016, S. 39.

¹⁴⁴⁷ Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Pressemitteilung (News) vom 16.12.2016.

¹⁴⁴⁸ Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Pressemitteilung (News) vom 16.12.2016.

¹⁴⁴⁹ Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Pressemitteilung (News) vom 16.12.2016.

Überlegung nicht als zwingend erwiesen.¹⁴⁵⁰ Auch der vormalige Parlamentarische Staatssekretär Rudolf KÖRPER hält das derzeitige Vefahren unter Hinweis darauf, dass das europäische Recht die Durchführung von Luftsicherheitskontrollen nicht für eine hoheitliche Aufgabe hält und viele europäische Staaten die Luftsicherheitskontrollen vollständig privatisieren, für ausreichend. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass es keine Anzeichen dafür gebe, dass die Kontrolltätigkeit in einem Zusammenhang mit einer privaten oder öffentlich-rechtlichen Beschäftigung stehe.¹⁴⁵¹

Zurzeit werden insbesondere von den Gewerkschaften vier Modelle diskutiert: Verbleib beim Status quo ante (Beliehene unter Fachaufsicht Bundespolizei), umfassende staatliche Kontrolle durch die Bundespolizei mit eigenen Beamten und/oder Tarifbeschäftigten, durch die Flughafenbetreiber in eigener Verantwortung oder Schaffung einer Bundesanstalt des öffentlichen Rechts unter Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums des Innern für Bau und Heimat unter gleichzeitiger Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung, um die Bundespolizei von administrativen Aufgaben zu entlasten und Beamte für wichtigere Aufgaben freizusetzen. Unter dem Dach der Bundesanstalt sollen nach Vorstellungen der Gewerkschaften alle Luftsicherheitsaufgaben (z. B. Passagier- und Gepäckkontrollen, Überprüfen der Identität von Bordkarteninhabern, Prüfung der Passagierlisten und Frachtkontrolle) konzentriert werden.¹⁴⁵²

Im Grunde handelt es sich um einen Streit zwischen Berufsvertretungen, die vordergründig einen Personalabbau auf Kosten der beamteten Bediensteten befürchten, und dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, der aus naheliegenden Gründen eine Beibehaltung der Privatisierung fordert. In Hinblick auf die Bundestagswahlen 2017 forderte der Verband, alle Luftsicherheitsaufgaben in eine Hand zu legen, die privaten Sicherheitsdienste auf neue rechtliche Grundlagen zu stellen, die Materie in den Zuständigkeitsbereich der Innenressorts zu überführen und gesetzlich verankerte Minimalbefugnisse wie Personalienüberprüfung oder Platzverweise einzuräumen.¹⁴⁵³ Diesen Forderungen sollte sich der Gesetzgeber nicht verschließen.

e) Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen nach § 4 a BPolG
Spätestens seit den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001 hat die weltweite terroristische Bedrohung im Luftverkehr eine neue Dimension erreicht. Die Vielzahl der Flüge und die Tatsache, dass selbst kleine Flugzeuge (neuerdings auch Drohnen) zu Terrorangriffen aus der Luft eingesetzt

¹⁴⁵⁰ Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Pressemitteilung (News) vom 16.12.2016. Vgl. Wollmann, 2016.

¹⁴⁵¹ Behörden Spiegel, newsletter Nr. 687 vom 6.3.2017, S. 2.1.

¹⁴⁵² Behörden Spiegel, newsletter Nr. 687 vom 6.3.2017, S. 1.

¹⁴⁵³ Behörden Spiegel: Zentralisierung verlangt, Juni 2017, S. 48.

werden können, stellt die Verantwortlichen bei der Suche nach neuen Lösungsmöglichkeiten im Sicherheitsbereich vor bisher nicht bekannte Herausforderungen¹⁴⁵⁴. Auch die Bundesrepublik Deutschland war gezwungen, die rechtlichen Möglichkeiten zum Einsatz bewaffneter Flugsicherheitsbegleiter an Bord von Luftfahrzeugen zu schaffen, nachdem jahrelang diese Möglichkeit sowohl vom Gesetzgeber als auch von den Fluggesellschaften wegen der angeblich unkalkulierbaren Risiken verworfen wurde.¹⁴⁵⁵

Der Gesetzgeber fügte mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002¹⁴⁵⁶ den neuen Paragraphen 4a in das Bundespolizeigesetz ein.¹⁴⁵⁷ Danach kann die Bundespolizei zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Sicherheit oder Ordnung an Bord deutscher Luftfahrzeuge eingesetzt werden.¹⁴⁵⁸ Deren Maßnahmen müssen stets im Einklang mit den Anforderungen an die Sicherheit des Luftfahrzeugs und der Passagiere stehen und sind grundsätzlich in enger Abstimmung mit dem Luftfahrzeugführer zu treffen.¹⁴⁵⁹ Diese umgangssprachlich als Sky oder Air Marshal bezeichneten Einsatzkräfte sind Teil der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008¹⁴⁶⁰, die für den Einsatz „begleitender Sicherheitsbeamter“¹⁴⁶¹ bestimmte Grundstandards festlegt. Im polizeirechtlichen Sprachgebrauch werden sie als Flugsicherheitsbegleiter bezeichnet.

Abweichend von den klassischen Einsatzmöglichkeiten der Polizei entstehen beim Einsatz bewaffneter Einsatzkräfte an Bord von Luftfahrzeugen besondere Probleme und Risiken, da die Beteiligten nach Schließen der Außentüren auf sich gestellt sind und die durch kugelsichere verschließbare Cockpittüren vom Passagiererraum getrennte Besatzung kaum Möglichkeiten zum Eingreifen hat.¹⁴⁶² Damit ergibt sich die grundsätzliche Rechtsfrage, in welchem Verhältnis die Polizei- bzw. Bordgewalt des

¹⁴⁵⁴ Vgl. Paulke, 2005 S. 258 f.

¹⁴⁵⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malberg/Wagner/Walter, 2019, § 4 a, Rn. 2; vgl. BVerwG, Urteil vom 24.6.1975 – I C 2.74 (OVG Lüneburg) = DVBl. 1975, S. 890 (893).

¹⁴⁵⁶ BGBl. 2002, I, S. 361. Vgl. Walter, in: Drewes/Malberg/Wagner/Walter, 2019, § 4 a, Rn. 1.

¹⁴⁵⁷ Vgl. Bt-Drs. 14/7386 vom 8.11.2001.

¹⁴⁵⁸ § 4a Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁴⁵⁹ § 4a Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁴⁶⁰ Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002, Amtsblatt der EU, L 97/72 vom 9.4.2008.

¹⁴⁶¹ Nach Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 sind „begleitende Sicherheitsbeamte“ legal definiert: „Person, die von einem Staat dazu beschäftigt ist, in einem Luftfahrzeug eines Luftfahrtunternehmens, dem der Staat eine Genehmigung erteilt hat, mitzufliegen, um das Luftfahrzeug und die an Bord befindlichen Fluggäste vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit des Fluges gefährden, zu schützen.“ Amtsblatt der EU, L 97/75 vom 9.4.2008.

¹⁴⁶² Vgl. Walter, in: Drewes/Malberg/Wagner/Walter, 2019, § 4 a, Rn. 5.

verantwortlichen Luftfahrzeugführers nach § 12 LuftSiG zur Polizeigewalt des Flugsicherheitsbegleiters steht.

Beim Zusammenwirken von Luftfahrzeugführer und Flugsicherheitsbegleiter ergibt sich die im deutschen Sicherheitsrecht seltene Kombination, dass ein Polizeivollzugsbeamter zur Unterstützung einer beliebigen Person eingesetzt wird. Der verantwortliche Luftfahrzeugführer ist nach § 12 Abs. 1 LuftSiG als Beliehener für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung an Bord des im Flug befindlichen Luftfahrzeuges verantwortlich.¹⁴⁶³ Seine hoheitlichen Befugnisse ergeben sich aus § 12 LuftSiG und außerhalb des deutschen Luftraum aus Art. 6 Abs. 1 des Tokioter Abkommen¹⁴⁶⁴ und können nach § 12 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG auch mit Zwang durchgesetzt werden. Lediglich der Gebrauch von Schusswaffen ist nach § 12 Abs. 3 Satz 3 LuftSiG Polizeivollzugsbeamten vorbehalten. Gleichwohl bleibt aber das Verhältnis zwischen der Bordgewalt des Luftfahrzeugführers und der Polizeigewalt unklar¹⁴⁶⁵ und in der Fachliteratur umstritten.

f) Bewertung der Vernetzung

Mit dem Nationalen Luftsicherheitsprogramm besteht eine der wenigen Regelungen im Sicherheitsbereich, die den zuständigen Behörden und Unternehmen unter Beachtung der nationalen Zuständigkeitsverteilungen nach dem Luftsicherheitsgesetz die Durchführung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Luftsicherheit zuweisen. Insofern kann es als Strategiepapier bezeichnet werden. Allerdings verbleiben die beteiligten Akteure im jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeitsrahmen. Weder Länder noch Gesetzgeber haben die Möglichkeit genutzt, um der Bundespolizei mehr Zuständigkeiten auf den Flughäfen zuzuweisen und um auf den Flughäfen doppelte Strukturen von Bund und Land abzubauen. Dort sind z. B. unverändert landes- und Bundespolizei nebeneinander zuständig (allgemeine vs. spezielle Gefahrenabwehr).

Im Ergebnis ist der Befund ernüchternd, weil keine echte Entlastung der Landespolizeien erzielt wurde. Bei Maßnahmen im Eilfall entsteht unverändert und häufig Doppelarbeit, weil die Bundespolizei nach dem Legalitätsprinzip gem. § 163 StPO¹⁴⁶⁶ alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen hat, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Dabei besteht in der Praxis außerdem das Problem, wann der Erste

¹⁴⁶³ Vgl. § 12 Luftsicherheitsgesetz vom 11.1.2005 (BGBl. I, S. 78), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.2.2017 (BGBl. I, S. 298) geändert worden ist; vgl. Walter, in: Drewes/Malberg/Wagner/Walter, 2015 S. 146 f; vgl. Bt. Drs. 15/2361 vom 14.1.2004, S. 10.

¹⁴⁶⁴ BGBl. 1969, II, S. 121: Gesetz zu dem Abkommen vom 14.9.1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen; BGBl. 1969, II, S. 123: Abkommen über strafbare Handlungen und bestimmte an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Wehr, 2015, § 4a, Rn. 3.

¹⁴⁶⁶ Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.4.1987 (BGBl. I, S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I, S. 2639) geändert worden ist.

Angriff abgeschlossen ist und der Vorgang an das Land abzugeben ist. Eine klare und eindeutige Alternative zur Lösung der Problematik wäre die Zuweisung der gesamten Zuständigkeit zur Strafverfolgung für alle Straftaten auf dem Flugplatzgelände an die Bundespolizei. Mit dieser Regelung wäre die Bundespolizei für die Bearbeitung der Ermittlungsverfahren bis zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft zuständig und die Polizeien der Länder wären von dieser Arbeit entlastet.

Zur Minimierung von Schnittstellenproblemen erfordert die derzeitige gesetzliche Regelung häufig umfangreiche Regelwerke und Synopsen („**Sonderfallsynopsen**“¹⁴⁶⁷) auf Basis von Verwaltungsvereinbarungen, die jedoch gesetzliche Vorgaben nicht überspielen können. Die dadurch geregelten Aufgaben und Zuständigkeiten sind bindend und Modifikationen nur zugänglich, soweit diese erläuternden, klarstellenden, auslegenden oder die Zusammenarbeit regelnden Charakter haben. Echte synergetische Vernetzung wäre allerdings nur über gesetzliche Änderungen zu erreichen.

Während in aller Regel bei den Kooperationsmöglichkeiten der Police Private Partnership davon ausgegangen wird, dass der Staat hoheitliche Befugnisse abgibt, meint PEILERT in dem System der Flugsicherheitsbegleiter gleichsam einen *actus contrarius* dergestalt zu erkennen, dass nunmehr die Funktion eines beliebigen Luftfahrzeugführers durch die hoheitliche Funktion des Flugsicherheitsbegleiters überlagert wird. Der Staat mache im privatisierten Bereich von einem Rückholrecht im Sinne eines „Wiedereintrittsrechts“ Gebrauch, indem bei privatisierten Aufgaben zumindest teilweise wieder staatliche Kräfte eingesetzt werden.¹⁴⁶⁸ Im Übrigen deutet der Streit um die Beilehung von Luftsicherheitsassistenten an, dass zwischen den privaten Dienstleistern und den Polizeigewerkschaften immer noch die Konflikte von gestern ausgetragen werden, obwohl die Geschäftsgrundlagen längst entfallen sind. Private Dienstleister haben sich nicht zuletzt als Folge der zunehmenden Überlastung der Polizeien im Konzert der Sicherheitsakteure längst als gleichberechtigte Partner etabliert.

Auch die sonstigen Zuständigkeitsregelungen bergen aufgrund ihrer Zuweisung an verschiedene Behörden das Potenzial für Schnittstellenprobleme. Das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat ist für Sicherheitsmaßnahmen nach § 5 LuftSiG für Personen- und Gepäckkontrollen zuständig. Maßnahmen nach § 8 LuftSiG (Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber) und § 9 LuftSiG (Sicherungsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen) fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverkehrsministeriums. Der ehemalige Präsident des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsnehmen Wolfgang WASCHULEWSKI erklärte dazu in einem Interview: „Hier besteht in der Tat Handlungsbedarf, denn die aktuellen Regelungen

¹⁴⁶⁷ Richter, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 312, 319.

¹⁴⁶⁸ Vgl. Peilert, in: Möllers/von Ooyen/Spohrer, 2003, S. 171 f.

sind ineffektiv und führen häufig zu Abstimmungsproblemen sowie erhöhten Kosten.“¹⁴⁶⁹

Zusätzlich fungiert die Bundespolizei als Servicestelle für andere Behörden.

Im Ergebnis bestehen bei der Aufgabe Luftsicherheit und Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen eine Reihe von Kriterien, die Vernetzungsmechanismen erkennen lassen (siehe Teil D, Abschnitt IX, Nummer 1, Übersicht 3: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen). Die Erforderlichkeit der Vernetzung aller beteiligten Akteure ergibt sich in der Praxis häufig aus der Notwendigkeit zur Abwehr einer konkreten oder dringenden Gefahr und der Eilbedürftigkeit (Merkmal: Art). Die komplexen Aufgaben Luftsicherheit und Sicherheitsmaßnahmen an Bord von Luftfahrzeugen sind für die Bundespolizei mit der Abstimmung einer Reihe von Netzwerkpartnern verbunden, bei denen ein grundsätzliches Einverständnis zur Zusammenarbeit vorliegen muss. Der Gesetzgeber hat zum Beispiel in § 4a Bundespolizeigesetz die Formulierung „im Einklang“ verwendet. Dieser Sprachgebrauch ist bemerkenswert, weil sich dieser Begriff von den üblich verwendeten Begriffen wie „im Benehmen“ oder „im Einvernehmen“ unterscheidet. Die analysierten Kriterien für Vernetzungsmechanismen sollten deshalb um ein weiteres Merkmal „**Besondere Formulierungen/Rechtsfiguren im Gesetz**“ erweitert werden.

In dem komplexen System Luftsicherheit ist die Bundespolizei ein wesentlicher Partner und Garant der Sicherheit, der allerdings auf die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern angewiesen ist. Die Zusammenarbeit geht dabei häufig über eine bilaterale Kooperation (Merkmal: Teilnehmer) hinaus. Der Ausgestaltung der Kooperation liegen Kooperationsvereinbarungen oder Synopsen zu Grunde, welche in der Normenhierarchie unterhalb von einfachen Gesetzen und Rechtsverordnungen angesiedelt sind. Gleichwohl kommt ihnen in der Praxis ein hoher Stellenwert zu, weil diese die konkrete Arbeit regeln. Bei dem Merkmal „Rechtsgrundlage/Grad der Institutionalisierung“ sind deswegen neben bi- oder multilateralen Verträgen oder einfachgesetzlichen Regelungen **Kooperationsvereinbarungen** zu ergänzen. Die Aktualisierung ist aus der ergänzten Übersicht 5 zu entnehmen.

¹⁴⁶⁹ Waschulewski, in: Homeland Security, Ausgabe 2/2009, S. 13.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 5: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - §§ 4/4a BPolG

4. Schutz von Bundesorganen nach § 5 BPolG

a) Die Besonderheit der Aufgabe

Nach § 5 BPolG kann die Bundespolizei Verfassungsorgane des Bundes und Bundesministerien gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, schützen, wenn diese darum ersuchen und Einvernehmen zwischen dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und dem beteiligten Land besteht, dass deren angemessener Schutz anderweitig nicht gewährleistet werden kann.¹⁴⁷⁰

Der Bundesgrenzschutz hat bereits seit 1951 Schutzaufgaben in zentralen Bundeseinrichtungen in Bonn wahrgenommen, sodass der Gesetzgeber die Vorschrift auch aus historischen Gründen übernahm.¹⁴⁷¹ Als ausdrückliche Aufgabenzuweisungsnorm fand der Schutz von Bundesorganen in die erste umfangreiche Kodifizierung des BGS-Rechtes im Bundesgrenzschutzgesetz vom 18. August 1972¹⁴⁷² Eingang und geht in der jetzigen Form auf das Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 19. Oktober 1994¹⁴⁷³ zurück.

Da die Norm erstmalig die Wahrnehmung einer nicht grenzbezogenen Aufgabe der Bundespolizei im Inland der Bundesrepublik Deutschland regelte, war sie Gegenstand heftiger Kontroversen im Gesetzgebungsverfahren. Die ursprüngliche Absicht der Bundesregierung, durch einseitige Erklärung den Schutz der Bundesorgane an sich zu ziehen, musste sie bei den Vorbesprechungen wieder fallen lassen. Die Länder signalisierten aber in unterschiedlicher Intensität die Bereitschaft, den Schutz von Bundesorganen an den Bund abzutreten. Die Tatsache, dass die Aufgabe sehr personalintensiv ist und in Fachkreisen vermutlich als nicht sonderlich attraktiv gilt, förderte augenscheinlich die Bereitschaft der Länder zur Abgabe der Aufgabe an die Bundespolizei.¹⁴⁷⁴ Somit haben sich die Positionen der Länder eher ins Gegenteil verkehrt. Insbesondere die jetzige Bundeshauptstadt Berlin würde eher eine zusätzliche Übernahme von Schutzobjekten durch den Bund begrüßen, da sie bereits jetzt trotz erheblicher finanzieller Ausgleichszahlungen durch den Bund mit der Vielzahl der Schutzobjekte höchstwahrscheinlich überfordert wäre. WEHR hingegen sieht in Hinblick auf die unmissverständliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis diese durch die nunmehrige Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern als überstrapaziert.¹⁴⁷⁵

¹⁴⁷⁰ § 5 Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁴⁷¹ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 1.

¹⁴⁷² Gesetz über den Bundesgrenzschutz – BGSG; BGBl. 1972, I, S. 1834.

¹⁴⁷³ Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz – BGSNeuRegG); BGBl. 1994, I, S. 2978 (2980).

¹⁴⁷⁴ Zu den Einzelheiten vgl. Parma, 2016, S. 385 f.

¹⁴⁷⁵ Vgl. Wehr, 2015, § 5, Rn. 2.

Gleichwohl ist anerkannt, dass die polizeiliche Aufgabe des Schutzes von Verfassungsorganen besonders brisant und sensibel ist, weil die Einschränkung der Funktionsfähigkeit unabsehbare Folgen auslösen kann.¹⁴⁷⁶ Die internationale Perspektive unterstreicht diese Bewertung, weil einige Staaten – wie zum Beispiel Italien (Schweizer Garde) oder die Vereinigten Staaten von Amerika (Secret Service) – für diese Aufgaben speziell ausgebildete Einheiten einsetzen.¹⁴⁷⁷

b) Das Problem der Verwaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeit

Der damalige Bundesjustizminister DEHLER stellte bei einer Diskussion zur Aufstellung der Bundespolizei im Jahre 1950 in einem Rechtsgutachten fest¹⁴⁷⁸, „(...) dass aus dem föderativen Aufbau des Bundes Rechtsbedenken gegen eine Bundespolizei nicht ohne Weiteres hergeleitet werden können. Eine Bundespolizei kann zu dem Zweck errichtet werden, polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen, die ausschließlich dem Bund zukommen und nicht sein Verhältnis zu den Ländern betreffen. Das ist der Fall, wenn ihr der Schutz der Bundeseinrichtungen und der verfassungsmäßigen Bundesorgane und insbesondere der Schutz der Bundesverfassung anvertraut werden. Es ist ein unveräußerliches und wesentliches Recht des Staates, seine eigene verfassungsmäßige Ordnung zu schützen; deshalb ist Polizei ein notwendiges Attribut jedes Staates.“¹⁴⁷⁹ Diesen Ansatz verfolgte der Gesetzgeber dann auch im späteren Gesetzgebungsverfahren, indem er ausführte, dass der Bund in der Lage sein müsse, „die Funktionsfähigkeit seiner zentralen Organe notfalls durch eigene Kräfte sicherzustellen“¹⁴⁸⁰.

Es handelt sich hierbei offensichtlich um das Rechtskonstrukt einer Kompetenz kraft Natur der Sache¹⁴⁸¹, die in der Verfassungsrechtslehre in engem Rahmen zugelassen ist. Hierzu zählen Sachgebiete, die „(...) ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können“¹⁴⁸² Inwieweit eine derartige Kompetenz auf den Schutz von Bundesorganen zutrifft, wird in der Fachliteratur mit unterschiedlichen Ergebnissen kontrovers diskutiert.¹⁴⁸³ Sofern eine Kompe-

¹⁴⁷⁶ Vgl. Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 376.

¹⁴⁷⁷ Vgl. Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 376.

¹⁴⁷⁸ Das Rechtsgutachten ist abgedruckt bei Parma, 2016, S. 441 f.

¹⁴⁷⁹ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 1.

¹⁴⁸⁰ Br-Drs. 491/71, S. 5.

¹⁴⁸¹ Vgl. BVerfGE 11, 6 (17 f.); 11, 89 (99); vgl. Kaufmann, in: JuS 1987, S. 848 (852); vgl. von Petersdorff, 1984, S. 203 f.

¹⁴⁸² BVerfGE 26, 246 (257).

¹⁴⁸³ Dafür: Schreiber, in: NJW 1997, S. 137 f.; Schoen, in: DVBl. 1988, S. 16 f. mit Erwiderung: Merten, in: DVBl. 1988, S. 19 f.; vgl. Ronellenfitsch, in: VerwArch 1999, S. 139 (145); vgl. Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 377. Dagegen: Vgl. Winkeler, 2005, S. 159 f.

tenz kraft Natur der Sache anerkannt wird, kann aus einer bestehenden Verwaltungskompetenz aus der Natur der Sache auf eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz geschlossen werden.¹⁴⁸⁴

Für die Zuständigkeit der Bundespolizei ist das Einvernehmen zwischen dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und dem beteiligten Land erforderlich, obwohl dies, nimmt man eine Zuständigkeit kraft Natur der Sache an, verfassungsrechtlich nicht geboten wäre.¹⁴⁸⁵ Aus verfassungsrechtlicher Sicht ergibt sich diese Erforderlichkeit nicht.¹⁴⁸⁶ Ohnehin war in der Regierungsvorlage nur die Regelung „im Benehmen“ vorgesehen.¹⁴⁸⁷ Nach WALTER handelt es sich bei dieser „(...) formalen Voraussetzungen um eine „Verbeugung“ des Bundes vor der Polizeihochheit der Länder, da er auch eine originäre Zuständigkeit kraft Natur der Sache hätte geltend machen können“.¹⁴⁸⁸ ERBEL geht in seiner Argumentation noch weiter, indem er eine Zurückholung einer bisher den Ländern vom Bund rechtlich und faktisch überlassenen Zuständigkeit vermutet.¹⁴⁸⁹ WINKELER hingegen lehnt eine Zuständigkeit aus der Natur der Sache ab, da diese nur dann möglich sei, wenn ein Vollzug durch die Länder grundsätzlich ausgeschlossen sei.¹⁴⁹⁰ An der Wahrnehmung der Aufgaben des Objektschutzes durch die Polizeien bestünden allerdings keine ernsthaften Zweifel, sodass er die Staatspraxis für „eine rechtswidrige Allianz zwischen Bund und Ländern [hält, d. Verf.]“¹⁴⁹¹. Er übersieht dabei allerdings, dass ein Schutz der Bundesorgane durch die Länder, die überdies im Stadtstaat Berlin konzentriert sind, tatsächlich die Ressourcen einer Landespolizei überfordert und es nicht einem Land überlassen bleiben kann, ob es in Ausnahmesituationen Kräfte vorrangig zum Schutz von Bundesorganen abstellt oder nicht. Überdies haben die Länder im Gesetzgebungsverfahren eine ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache anerkannt und sogar eine Erweiterung der Schutzmaßnahmen auf die obersten Gerichtshöfe des Bundes und den Generalbundesanwalt gefordert.¹⁴⁹² WALTER ist der Auffassung, dass es sich „in der jetzigen Form (...) um eine besondere Form einer in den Art. 83 ff. GG nicht geregelten Mischverwaltung [handelt, d. Verf.], deren möglicher Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip von den Ländern allerdings schon deswegen nicht gerügt wird, da sie allein aus finanziellen Interessen an einer vollständigen Übernahme dieser Aufgabe nicht interessiert sind.“¹⁴⁹³

¹⁴⁸⁴ BVerfGE 12, 205 (229).

¹⁴⁸⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 17.

¹⁴⁸⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 17.

¹⁴⁸⁷ Vgl. Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 4.

¹⁴⁸⁸ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 17.

¹⁴⁸⁹ Vgl. Erbel, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes, Ausgabe 5/1976, S. 22 f.

¹⁴⁹⁰ Vgl. Winkeler, 2005, S. 150.

¹⁴⁹¹ Winkeler, 2005, S. 161.

¹⁴⁹² Vgl. Br-Drs. 418/94 (Beschluß) vom 10.6.1994, S. 4.

¹⁴⁹³ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 5; vgl. Wehr, 2015, § 5, Rn. 2.

Letztlich wird man bei der Anerkennung einer Bundeszuständigkeit mit GRAULICH und WAGNER von einem Verfassungsgewohnheitsrecht ausgehen können.¹⁴⁹⁴ Dabei handelt es sich um ein Recht, das nicht durch förmliche Setzung, sondern durch längere tatsächliche sachbezogene Übung entstanden ist, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine sein muss und von den beteiligten Rechtsgenossen als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird.¹⁴⁹⁵ Dieses Rechtskonstrukt wird jedoch überwiegend in der Literatur abgelehnt, zumal sich das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht zu dieser Rechtsfrage geäußert hat. Im Übrigen hat keiner der Beteiligten bisher Einwände erhoben.¹⁴⁹⁶

c) Zusammenwirken mit anderen Institutionen

Da beim Schutz von Bundesorganen die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, die Polizeien der Länder und hauseigene Sicherungskräfte zusammenwirken, könnte man von einer gewollten Vernetzung ausgehen. Tatsächlich besteht allerdings die Gefahr positiver und negativer Kompetenzkonflikte.¹⁴⁹⁷

Das Land Berlin und der Bund haben zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Bundespolizei und der Polizei im Regierungs- und Parlamentsviertel eine Vereinbarung über die Fortentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin vom 30. Juni 1999 abgeschlossen sowie eine Gemeinsame Koordinierungsstelle und eine Gemeinsame Leitstelle für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel eingerichtet. Ergänzend wurde am 26. April 2006 ein Abkommen zur Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit für die Zusammenarbeit der Berliner Polizei mit der Bundespolizei getroffen.

Auf Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin über die Fortentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin richtete der Bund und das Land Berlin im März 2002 eine Gemeinsame Leitstelle für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel der Hauptstadt ein. Die wesentlichen Aufgaben dieser gemeinsamen Leitstelle ergeben sich aus Artikel 9 der v. g. Vereinbarung: Ständiger Informationsaustausch, Erstellen von Lagebildern für das Regierungsviertel, wechselseitiger Austausch von Einsatzkonzeptionen, Abstimmung von Alarmplänen, Zusammenarbeit im Einsatz, Festlegen von Einsatzschwerpunkten, Er-

¹⁴⁹⁴ Vgl. Wagner/Schmidt, in: DVBl. 2016, S. 149 (153). Im Ergebnis auch Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 5, Rn. 2.

¹⁴⁹⁵ BVerfGE 22, 180 (201).

¹⁴⁹⁶ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 5, Rn. 2.

¹⁴⁹⁷ Vgl. Hoppe, in: Heesen/Hönle/ Peilert/Martens, 2012, S. 381.

höhung der polizeilichen Präsenz im Regierungsviertel, gegenseitige – anlassbezogene – Unterstützung im Einsatz.¹⁴⁹⁸ In der gemeinsamen Leitstelle sind insgesamt 31 Polizeibeamte eingesetzt; davon 14 Beamte der Bundespolizei.

Der Bundesrechnungshof kam im Jahr 2009 in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Polizei des Landes Berlin die Leitstelle für ihre Aufgaben im gesamten Stadtgebiet und somit auch außerhalb des Regierungsviertels nutzt. Zudem werden Informationen aufbereitet, die bei der jeweiligen Organisation bereits vorhanden sind. Im Ergebnis empfahl der Bundesrechnungshof die Streichung von fünf Dienstposten bei der Bundespolizei.¹⁴⁹⁹

In den Schutzobjekten ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten, weil zwei Bundespolizeien parallel zuständig sind. Das Bundeskriminalamt ist gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 BKAG¹⁵⁰⁰ für den erforderlichen Personenschutz für die Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes, in besonders festzulegenden Fällen der Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BKAG für den inneren Schutz der Dienst- und der Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder Bundesregierung und wiederum in besonders festzulegenden Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten zuständig.

Zusammenfassend ist zunächst zu konstatieren, dass die Bundespolizei für den Objektschutz (Außenschutz) und das Bundeskriminalamt für den Personen- und den Innenschutz bei den Verfassungsorganen zuständig ist. Diese Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisung erfordert praktisch eine andauernde Abstimmung, was insbesondere bei komplexeren polizeilichen Lagen (z. B. Staatsbesuche) schwierig sein kann. WALTER kritisiert, „(...) dass es in den jeweiligen Schutzobjekten zu einer ständigen Gemengelage zwischen Aufgaben der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt kommt, die allen Grundsätzen einer synergetischen Aufgabenwahrnehmung widerspricht“¹⁵⁰¹ und die durch das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, dem beide Polizeien unterstehen, bei entsprechendem Willen hätte längst bereinigt werden können.

Neben den beiden Bundespolizeiorganisationen ist auch der Inhaber des Hausrechts für die Gewährleistung der Sicherheit zuständig. In den jeweiligen Häusern sind i. d. R. Sicherheitsbeauftragte eingesetzt, die die Abstimmung mit den Sicherheitsbehörden führen. Der Sicherheitsbeauftragte ist wiederum für die Ausübung des Hausrechts befugt, welches an die Bundespolizei übertragen ist. Die Bundespolizei kann

¹⁴⁹⁸ Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin über die Fortentwicklung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit in der Bundeshauptstadt Berlin.

¹⁴⁹⁹ Bundesrechnungshof, 2009.

¹⁵⁰⁰ Bundeskriminalamtgesetz vom 1.7.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I, S. 400).

¹⁵⁰¹ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 5, Rn. 13; ähnlich Wehr, § 5, Rn. 7.

Maßnahmen nach dem Hausrecht erst dann ausüben, wenn diese mandatsweise übertragen werden.¹⁵⁰² Zum Teil werden in den Schutzobjekten zusätzlich eigene Hausordnungsdienste durch Kräfte gewerblicher Sicherheitsunternehmen in unterschiedlicher Stärke und mit verschiedenen Aufträgen insbesondere bei bestimmten Anlässen eingesetzt. Grundsätzlich werden jedoch alle hoheitlichen Schutzmaßnahmen mit Ausnahme der Aufgaben, die dem BKA vorbehalten sind, von der BPOL wahrgenommen.

d) Bewertung der Vernetzung

Bei der Aufgabe Schutz von Bundesorganen tritt die nahezu einmalige Konstellation auf, dass mehrere Zuständigkeiten des Bundes und des Landes auf engstem Raum aufeinandertreffen und damit viele Schnittstellen entstehen. Ein exemplarischer polizeilicher Einsatz anlässlich eines Staatsbesuches bei dem Bundespräsidenten verdeutlicht die Auswirkungen der komplexen Zuständigkeiten und das Risiko einer Gemen-gelage:

Der Staatsgast reist mit dem Flugzeug in der Hauptstadt ein (Zuständigkeit Bundespolizei für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs); die Fahrt zum Bundespräsidenten erfolgt in Begleitung eines oder mehrerer Personenschutzkommandos des Bundeskriminalamtes; für die Verkehrssicherung und weitere polizeiliche Maßnahmen auf dem Weg zum Bundespräsidenten ist die Polizei des Landes Berlin – ggf. mit unterstellten Einsatzkräften der Bundespolizei (§ 11 BPolG) – zuständig. Mit dem Erreichen des Schutzobjektes (z. B. Bundespräsidialamt bzw. Schloss Bellevue) wird die Zuständigkeit der Bundespolizei (Objektschutz gem. § 5 BPolG) berührt. Im Schutzobjekt ist wiederum das Bundeskriminalamt für den Innenschutz und den Personenschutz des Bundespräsidenten zuständig.

Das Beispiel veranschaulicht die Komplexität polizeilicher Einsätze, weil eine Vielzahl von Sicherheitsakteuren und unterschiedlichste Organisationseinheiten involviert und mit verschiedenen polizeilichen (Teil-)Aufgaben betraut sind. Die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren, die im Ergebnis alle den gleichen übergeordneten Auftrag erfüllen müssen (Gewährleistung der Sicherheit des Staatsbesuches), erfordert eine intensive Abstimmung zur Minimierung von Schnittstellen und Vermeidung von Informationsbrüchen.

Die Vernetzung aller Akteure nimmt zwar einen besonders hohen Stellenwert ein, ersetzt aber nicht die Aufgabenerledigung „aus einer Hand.“ Dies hat zur Folge, dass personelle Ressourcen vergeudet werden und langwierige Abstimmungen zusätzliche Kapazitäten binden. Zielführender wäre in diesem Fall eine gesetzliche Neugestaltung der Zuständigkeiten unter Ausschaltung etwaiger Doppelzuständigkeiten. Allerdings fehlt selbst bei den Aufgaben, die dem Bund obliegen – Personenschutz durch

¹⁵⁰² Vgl. Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 387.

das BKA, Schutz der Durchführung der Aufgaben durch die Bundespolizei – offensichtlich der politische Wille, eine Bereinigung durchzuführen.

Eine weitere Besonderheit bei der Aufgabe Schutz von Bundesorganen ist die Tatsache, dass die Aufgabe nur unter bestimmten Voraussetzungen zugewiesen werden kann und nicht von vornherein normiert ist. Einerseits muss das jeweilige Verfassungsorgan oder Bundesorgan darum ersuchen; andererseits muss das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat das Einvernehmen mit dem Land herstellen. Diese beiden Voraussetzungen „Ersuchen“ und „Einvernehmen“ sind als besondere Formulierungen bzw. Rechtsfiguren strukturelle Merkmale für Vernetzungsmechanismen (siehe Teil D, Abschnitt IX, Nummer 1, Übersicht 3: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen), die der Gesetzgeber vorgesehen hat. Die Übersicht zu den Kriterien der Vernetzungsmechanismen ist deswegen mit dem Merkmal „Ersuchen“ zu erweitern (Übersicht 6).

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPOL oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 6: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 5 BPolG

5. Aufgaben auf See nach § 6 BPolG

a) Allgemeines

Unbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden oder der Streitkräfte hat die Bundespolizei auf See nach § 6 BPolG außerhalb des deutschen Küstenmeers die Maßnahmen zu treffen, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist.¹⁵⁰³ Dies gilt nach § 6 Satz 2 BPolG nicht für Maßnahmen, die durch Rechtsvorschriften des Bundes anderen Behörden oder Dienststellen zugewiesen oder die ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind.¹⁵⁰⁴ Der Gesetzgeber hat der Bundespolizei die Aufgabe gem. § 1 Absatz 2, 1. Alternative BPolG übertragen¹⁵⁰⁵, sodass die Vorschrift nur relativ geringe Regelungsinhalte hat, die unmittelbare Zuständigkeiten zuweisen. In der Literatur¹⁵⁰⁶ wird der Vorschrift daher auch nur eine Brückenfunktion mit dem Charakter eines Auffangtatbestandes¹⁵⁰⁷ zugewiesen, mit dem sichergestellt werden soll, dass keine Regelungslücken im polizeilichen Vollzug seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres entstehen.¹⁵⁰⁸ Mit dem Hinweis auf das Völkerrecht soll sichergestellt werden, dass die Aufgabenwahrnehmung außerhalb des Küstenmeeres durch die Normen des Völkerrechts begrenzt werden.¹⁵⁰⁹ Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die wenig strukturierte und inhaltlich komplexe Gesetzesmaterie, die überdies vom internationalen Recht überlagert wird, die Ursache für vielfältige Abgrenzungsprobleme und Doppelzuständigkeiten ist.¹⁵¹⁰ Hieraus

¹⁵⁰³ § 6 Satz 1 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁵⁰⁴ § 6 Satz 2 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁵⁰⁵ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 1.

¹⁵⁰⁶ Vgl. Dreyer, in: DPoBl, Ausgabe 1/2013, S. 20 f.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 39 f.

¹⁵⁰⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 47.

¹⁵⁰⁹ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 39 f.

¹⁵¹⁰ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 47.

ergibt sich in Hinblick auf die diskutierte Vernetzung eine Fülle von Schnittstellenproblemen, die weit über die sonstigen Aufgabenzuweisungen der Bundespolizei hinausgehen.

Aus dem Charakter als Auffangnorm ergibt sich, dass die meisten maritimen Aufgaben der Bundespolizei spezialgesetzlich geregelt sind. Neben den originären Aufgaben der polizeilichen Überwachung und Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs sowie der Ermittlung von Straftaten mit maritimen bzw. grenzpolizeilichen Bezug mit Schwerpunkt Verhinderung der unerlaubten Einreise und Bekämpfung der Schleuser- und Schlepperkriminalität auf See nimmt die Bundespolizei mit ihrem Dienstzweig Bundespolizei See Aufgaben des Umweltschutzes, der Fischereiüberwachung, der Überwachung von Unterwasserarbeiten, des Meeresbergbaus und Forschungshandlungen im Bereich des deutschen Festlandsockels und der Schifffahrtspolizei außerhalb des Küstenmeeres sowie im Rahmen der Hilfeleistung auf See und bei Todesfall- und Seeunfallermittlungen auf deutschen Schiffen bei Vorgängen außerhalb des Küstenmeeres wahr.¹⁵¹¹

Der Gesetzgeber bzw. die zuständigen Ministerien haben der Bundespolizei die Aufgaben auf See im Rahmen der Mandatsverwaltung „zur Ausübung“¹⁵¹² übertragen. Diese Form der Mandatsverwaltung ist neben den gesetzlichen Formulierungen „im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“ ein weiteres Kriterium für Vernetzungsmechanismen und ist in der Übersicht über Vernetzungsmechanismen unter dem Merkmal „**Besondere Formulierungen/Rechtsfiguren im Gesetz**“ neu aufzunehmen (Übersicht 7).

b) Die Bekämpfung der Piraterie

Nach Art. 92 Abs. 1 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und Übereinkommen zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens (SRÜ)¹⁵¹³ hat der Flaggenstaat auf Hoher See grundsätzlich die ausschließliche Hoheitsgewalt der unter seiner Flagge fahrenden Schiffe, sodass die Bundespolizei außerhalb des Küstenmeeres alle allgemeinpolizeilichen Aufgaben wahrnimmt, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist. Hierzu gehört auch die Bekämpfung der Piraterie.

Obwohl die Kommentierung zu § 6 BPolG stets von einer Zuständigkeit der Bundespolizei zur Bekämpfung der Piraterie ausging, entwickelte dieser Aufgabenbereich im Gesetzgebungsverfahren nur wenig Relevanz und wurde vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich erwähnt¹⁵¹⁴, da diesbezügliche Straftaten als obsolet galten. Dies änderte sich, als sich seit der Millenniumswende die zunehmende Piratentätigkeit vor

¹⁵¹¹ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 417 f.

¹⁵¹² Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 71.

¹⁵¹³ Vgl. Amtsblatt der EU L 179/3 vom 23.6.1998.

¹⁵¹⁴ Vgl. Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 24.

Westafrika und im Indischen Ozean zu einer vitalen Bedrohung der internationalen Schifffahrt auswuchs und die von Piraten verursachten Schäden allein für das Jahr 2011 mit rund 7 Milliarden Dollar berechnet wurden. Gleichzeitig wuchs die Einsicht in die Bedeutung der Sicherheit der Seeschifffahrt.¹⁵¹⁵ Ausgehend von der Tatsache, dass „(...) 95 Prozent des interkontinentalen Warenaustausch über den Seeweg“¹⁵¹⁶ abgewickelt wird und Deutschland etwa 60 Prozent seiner Warenexporte und den Großteil seiner Rohstoffimporte auf dem Seeweg transportiert, wird der Sicherheit der maritimen Wirtschaft für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland und seiner Prosperität eine Schlüsselrolle zugewiesen. Ausdrücklich wird die hohe strategische Bedeutung der maritimen Sicherheit für den Wirtschaftsstandort Deutschland hervorgehoben.¹⁵¹⁷

Nach dem Gesetz zum Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Hohe See¹⁵¹⁸ und Art. 14 des Übereinkommens über die Hohe See „(...) arbeiten [alle Staaten, d. Verf.] soweit irgend möglich zusammen, um die Seeräuberei auf Hoher See oder an jedem anderen Ort zu unterdrücken (...)“¹⁵¹⁹. Art. 100 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) enthält nahezu die gleichlautende Verpflichtung für die Staaten.¹⁵²⁰ PEILERT¹⁵²¹ und PAULUS/COMNICK verorten die Aufgabe der Bekämpfung der Piraterie grundsätzlich im Aufgabenbereich der Polizei (Bundespolizei).¹⁵²²

Besonders diffizil und komplex sind die Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren und die sich daraus ergebende Schnittstellenproblematik bei Geiselnahmen und Angriffen auf Schiffen außerhalb des Küstenmeeres. Für die Verfolgung von Straftaten sind dann die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und ein Landeskriminalamt zuständig.¹⁵²³ Bei der Bewältigung dieser schwierigen Anlässe wird auch der nationale Krisenstab tätig, der anlassbezogen unter anderem für diese Fälle aufgerufen wird. In diesem ressortübergreifenden Gremium sind das Bundeskanzleramt,

¹⁵¹⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/12567 vom 25. 2.2013, S. 7; vgl. Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, 2019, S. 6 f.

¹⁵¹⁶ Vgl. Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, 2019, S. 5.

¹⁵¹⁷ Vgl. Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, 2019, S. 5.

¹⁵¹⁸ BGBl. 1972, II, S. 1091 (1095).

¹⁵¹⁹ Vgl. Fünfter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, 2017, S. 5. Vgl. Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, 2019, S. 25.

¹⁵²⁰ Amtsblatt der EU, L 179/28 vom 23.6.1998.

¹⁵²¹ Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 413.

¹⁵²² Vgl. Paulus/Connick, in: Mair, 2010, S. 79. Vgl. Walter, 2014, S. 11 f.

¹⁵²³ Vgl. Ehrhart/Jopp/Kaestner/Petretto, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit, Nr. 19, S. 16.

das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, das Bundesministerium der Verteidigung, der Bundesnachrichtendienst und das Einsatzführungskommando der Bundeswehr vertreten.¹⁵²⁴ Bereits die Zusammensetzung und die Beteiligung der verschiedenen Akteure im nationalen Krisenstab lässt die Schlussfolgerung zu, dass es vermutlich eine Vielzahl von Schnittstellen gibt. Das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat hat im Jahr 2011 zumindest festgelegt, dass die Bundespolizei für Angriffe gegen deutsche Schiffe bzw. Entführungen von deutschen Schiffen zuständig ist.¹⁵²⁵ Das Bundeskriminalamt ist weiterhin ausschließlich für die Entführung von deutschen Staatsangehörigen zuständig.¹⁵²⁶ Zusammengefasst ist die Bundespolizei für die Ermittlungen bei seeräuberischen Angriffen, das Bundeskriminalamt bei Entführungen und Geiselnahmen auf Hoher See ohne Einschaltung der Landeskriminalämter zuständig.

Die im Jahre 2010 unter dem Rubrum „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“ eingesetzte sogenannte „Werthebach-Kommission“ hatte indes noch vorgeschlagen, die Zuständigkeit für Piraterie-Lagen ausschließlich dem Bundeskriminalamt zu übertragen.¹⁵²⁷ Diesem fehlt aber die hierfür erforderlich maritime Expertise.

Die Gemengelage der Zuständigkeiten führte dazu, dass sich die Vertreter der verschiedenen Ministerien, der Gewerkschaften, des Verbandes Deutscher Reeder und der Deutschen Seemannmission – auf dem Höhepunkt der Piratenüberfälle im Indischen Ozean – beim sogenannten Anti-Piraten-Gipfel in Berlin im Januar 2010 zwar noch einig waren, dass der Schutz von deutschen Schiffen und Besatzung eine hoheitliche Aufgabe sei, jedoch erklärte sich kein Ministerium für zuständig.¹⁵²⁸ Das entscheidende Treffen der Ressorts, Verbände und betroffenen Einrichtungen zum Thema Bekämpfung der Seepiraterie fand am 20. Juli 2011 unter Leitung des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und Koordinator für die maritime Wirtschaft, Hans-Joachim OTTO, statt.¹⁵²⁹ Die Bundesregierung erklärte in einer Kleinen Anfrage der Fraktion der SPD zum Thema „Maßnahmen im Kampf gegen Piraterie“ knapp, „(...) dass ein flächendeckender Schutz durch Soldaten logistisch, finanziell und operativ nicht möglich

¹⁵²⁴ Vgl. Ehrhart/Jopp/Kaestner/Petretto, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit, Nr. 19, S. 16.

¹⁵²⁵ Vgl. Ehrhart/Jopp/Kaestner/Petretto, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit, Nr. 19, S. 16, 17.

¹⁵²⁶ Vgl. Ehrhart/Jopp/Kaestner/Petretto, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit, Nr. 19, S. 16, 17.

¹⁵²⁷ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 78 f.

¹⁵²⁸ Vgl. Walter, 2014.

¹⁵²⁹ Vgl. Walter, 2019a.

sei.“¹⁵³⁰ Wenig später begründete die Bundesregierung, dass „(...) ein flächendeckender hoheitlicher Schutz der Schiffe [auch, d. Verf.] personell (...) nicht möglich ist.“¹⁵³¹

EHRHART et alii sind der Auffassung, dass kein politischer Wille vorhanden war, die hierfür erforderlichen materiellen und personellen Mittel bereitzustellen¹⁵³² bzw. den in diesem Fall erforderlichen kombinierten Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr anzuordnen. Die an der Entscheidung beteiligten Akteure haben sich letztendlich für eine bisher stets abgelehnte Alternative entschieden, die den Einsatz privater bewaffneter Sicherheitsdienste an Bord deutschflaggiger Schiffe zulässt¹⁵³³ und den „Überlegungen zum Einsatz von Streitkräften oder der Bundespolizei zum Schutz von Seeschiffen (...) eine klare Absage [erteilt, d. Verf.]“¹⁵³⁴ Der hiermit verbundene Paradigmenwechsel wurde bisher kaum problematisiert, denn erstmalig erklärte sich der Staat außerstande, eine hoheitliche Aufgabe mit eigenen Vollzugskräften zu vollziehen und lagerte die Zuständigkeit an Private aus.

Auf Grund eines fehlenden – aber für erforderlich gehaltenen – Seesicherheitsgesetzes hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen¹⁵³⁵ eine Norm (§ 31) der Gewerbeordnung¹⁵³⁶ angepasst, wonach derjenige, der „(...) gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen auf Seeschiffen seewärts der Begrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone zur Abwehr **äußerer Gefahren**¹⁵³⁷ bewachen will“¹⁵³⁸, der Zulassung bedarf. § 31 Abs. 2 der Gewerbeordnung normiert, dass „(...) die Zulassung (...) durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im Benehmen mit der Bundespolizei erteilt [wird, d. Verf.]“¹⁵³⁹

Mit der Änderung des § 31 Gewerbeordnung ermächtigte der Gesetzgeber das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Erlass einer Rechtsverordnung zu den Anforderungen

¹⁵³⁰ Bt-Drs. 17/6715 vom 1.8.2011, S. 9.

¹⁵³¹ Vgl. Bt-Drs. 17/7166 vom 27.9.2011, S. 7.

¹⁵³² Vgl. Erhart/Jopp/Kaestner/Petretto, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit, Nr. 19, S. 23.

¹⁵³³ Vgl. Walter, in: Die Polizei, 1/2012, S. 1 f.; vgl. Walter, 2014; vgl. Salomon/tho Pesch, in: DÖV, 2013, S. 760 (766 f.); vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 60 c, Rn. 60d. Vgl. Walter, 2019a.

¹⁵³⁴ Vgl. Karschau, BeckOK GewO, § 31, Rn. 2.1.

¹⁵³⁵ Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen, BGBl. 2013, I, S. 362 f.

¹⁵³⁶ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.2.1999 (BGBl. I, S. 202), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.11.2018 (BGBl. I, S. 2666) geändert worden ist.

¹⁵³⁷ Hervorhebungen durch den Verfasser.

¹⁵³⁸ BGBl. 2013, I, S. 362.

¹⁵³⁹ BGBl. 2013, I, S. 362.

an das Zulassungsverfahren und das Bewachungsbewerbe sowie zu den Pflichten der Bewachungsunternehmen.¹⁵⁴⁰ Auf dessen Grundlage hat der Gesetz- und Verordnungsgeber die Seeschiffbewachungsverordnung¹⁵⁴¹ erlassen.¹⁵⁴² Auf Grundlage von § 31 Absatz 4 der Gewerbeordnung hat der Verordnungsgeber wiederum die Seeschiffsbewachungsdurchführungsverordnung¹⁵⁴³ erlassen, die weitere Details regelt.¹⁵⁴⁴ Mit dem Gesetz zur Einführung des Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen hat der Gesetzgeber auch das Waffengesetz in Hinblick auf den Erwerb, den Besitz und das Führen von Schusswaffen und Munition durch Bewachungsunternehmen und ihr Bewachungspersonal für Bewachungsaufgaben nach § 31 Absatz 1 der Gewerbeordnung geändert und die neue Vorschrift des § 28a in das Waffengesetz eingefügt.¹⁵⁴⁵ Die Bundespolizei ist nach § 28a Absatz 3 Satz 4 Waffengesetz¹⁵⁴⁶ i. V. m. § 8 Nr. 2 WaffG an der Bedürfnisprüfung zu beteiligen.¹⁵⁴⁷

c) Küstenwache

Abhilfe für die Behebung der zerklüfteten Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehr im Küstenbereich sollte der seit dem 1. Juli 1994 bestehende Koordinierungsverbund Küstenwache schaffen, bei dem es sich um den losen Zusammenschluss der beteiligten Behörden handelt (siehe Teil D, Abschnitt IV, Nummer 9).

Es werden tätig die Bundespolizei nach §§ 1 Abs. 2, 6 BPolG¹⁵⁴⁸ i. V. m. weiteren gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, die Bundeszollverwaltung nach §§ 1, 10 ZollVG¹⁵⁴⁹, §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 3, 24 Abs. 1 ZFdG¹⁵⁵⁰ i. V. m. weiteren gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nach §§ 24 Abs.

¹⁵⁴⁰ Vgl. Walter, 2019a.

¹⁵⁴¹ Verordnung über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung – SeeBewachV) vom 11.6.2013, BGBl. 2013, I, S. 1562.

¹⁵⁴² BGBl. 2013, I, S. 1562.

¹⁵⁴³ Verordnung zur Durchführung der Seeschiffbewachungsverordnung (Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung – SeeBewachDV) vom 21.6.2013, BGBl. 2013, I, S. 1632, geändert durch Art. 102 G zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29.3.2017 (BGBl. I, S. 626).

¹⁵⁴⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 60 i.

¹⁵⁴⁵ Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 4.3.2013, BGBl. 2013, I, S. 362.

¹⁵⁴⁶ Waffengesetz vom 11.10.2002 (BGBl. I, S. 3970, 4592; 2003 I, S. 1957), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2133) geändert worden ist.

¹⁵⁴⁷ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 60 s.

¹⁵⁴⁸ Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I, S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I, S. 1066) geändert worden ist.

¹⁵⁴⁹ Zollverwaltungsgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I, S. 2125; 1993 I, S. 2493), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23.6.2017 (BGBl. I, S. 1822) geändert worden ist.

¹⁵⁵⁰ Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz – ZFdG) vom 16.8.2002 (BGBl. I, S. 3202), das durch Artikel 15 des Gesetzes vom 17.8.2017 (BGBl. I, S. 3202) geändert worden ist.

1, 34 Abs. 1, 35 Abs. 1 S. 1, 35 Abs. 2 WaStrG¹⁵⁵¹, § 3 Abs. 1 i. V. m. § 1 Nr. 3a, b SeeAufg¹⁵⁵² und die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft nach § 2 SeeFischG¹⁵⁵³ i. V. m. weiteren gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.¹⁵⁵⁴

Der Koordinierungsverbund besteht aus den seegehenden Kräften des Bundes, der rund 30 Spezialeinsatzschiffe umfasst, die jedoch zum großen Teil nicht hochseetüchtig sind. Lediglich die Bundespolizei und die Bundeszollverwaltung können mit hochseetauglichen Einsatzschiffen aufwarten (Bundespolizei sechs Boote, Bundeszollverwaltung zwei Boote). Über navalisiertes Fluggerät verfügt nur die Bundespolizei.¹⁵⁵⁵ Maßgebend für die Einrichtung waren ein Kabinettsentschluss und der „Gemeinsame Einrichtungserlass Küstenwache“ vom 1. Juli 1994. Gesteuert werden die Boote nach einem abgesprochenen Einsatzplan vom Lagezentrum des Maritimen Sicherheitszentrums in Cuxhaven.

Für die Beurteilung der Effizienz des Verbundes ist ausschlaggebend, dass er lediglich ein Miteinander eines Teils seegehender Sicherheitsbehörden ist, wobei sich die Zusammenarbeit im Wesentlichen auf die Abstimmung der behördeninternen Aufgabenwahrnehmung beschränkt.¹⁵⁵⁶

Bereits nach der Gründung des Bundesgrenzschutzes im Jahr 1951 forderte der Bundesrechnungshof 1954 im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Seegrenzschutzes die Zusammenführung der seegehenden Teile des Bundes. Zum Jahreswechsel 1992/1993 gab es sogar eine interfraktionelle Initiative zum gleichen Thema im Deutschen Bundestag und mehrere nachfolgende Vorstöße zur Zusammenführung, die alle ohne Ergebnisse blieben.¹⁵⁵⁷ Die Fraktion der FDP schlug die Schaffung einer nationalen Küstenwache in zwei Stufen vor. Der Zusammenfassung der Bundeszuständigkeiten in einer ersten Stufe sollte in einer zweiten Stufe die Übertragung entsprechender Landeskompetenzen auf den Bund durch eine Grundgesetzänderung folgen.¹⁵⁵⁸ Der Antrag fiel in einer nicht öffentlichen Anhörung durch. Im Antrag der

¹⁵⁵¹ Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.2007 (BGBl. I, S. 962; 2008 I, S. 1980), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29.11.2018 (BGBl. I, S. 2237) geändert worden ist.

¹⁵⁵² Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz – SeeAufgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.6.2016 (BGBl. I, S. 1489), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2190) geändert worden ist.

¹⁵⁵³ Seefischereigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6.7.1998 (BGBl. I, S. 1791), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I, S. 3188) geändert worden ist.

¹⁵⁵⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 2.

¹⁵⁵⁵ Vgl. Schütte, in: Die Polizei, 1/2003, S. 8 f.

¹⁵⁵⁶ Vgl. Herma, 2006, S. 124.

¹⁵⁵⁷ Vgl. Bt-Drs. 15/2337 vom 13.1.2004; vgl. Bt-Drs. 15/2581 vom 3.3.2004; vgl. Bt-Drs. 16/8543 vom 12.3.2008; vgl. Bt-Drs. 16/13604 vom 30.6.2009; vgl. Bt-Drs. 17/6221 vom 16.6.2011.

¹⁵⁵⁸ Vgl. Bt-Drs. 16/8543 vom 12.3.2008.

Regierungsparteien vom 11. Mai 2011 zur Zukunftsfähigkeit der maritimen Wirtschaft als nationale Aufgabe¹⁵⁵⁹ stellte man sogar dezidiert fest, dass „das Festhalten an föderalen Strukturen im Bereich der Verkehrssicherheit und Gefahrenabwehr auf den Meeren, Seeschiffahrtsstraßen und Seehäfen nicht zielführend ist.“¹⁵⁶⁰ Daher sollte der Bundestag die Bundesregierung auffordern, „in einem ersten Schritt die Kompetenzen der auf See tätigen Bundesbehörden mit der späteren Zielsetzung des Aufbaus einer nationalen Küstenwache zusammenzuführen.“¹⁵⁶¹

Auch verschiedene Vorschläge, ein unabhängiges Wirtschaftsinstitut mit einem Prüfungsauftrag zur Zusammenführung der Bundesbehörden zu beauftragen, wurde von der Bundesregierung abgelehnt.¹⁵⁶² In der Folgezeit wurden weder die Chancen der Föderalismuskommission II genutzt, noch entwickelte die Bundesregierung sonderliche Eile. Vielmehr setzte sie im November 2010 eine Arbeitsgruppe „Küstenwache des Bundes“ ein.¹⁵⁶³ Letztlich verständigte man sich auf Eckpunkte, ohne das Problem einer Lösung zuzuführen.¹⁵⁶⁴ Es war lediglich nur noch von der Entwicklung eines gemeinsamen Einsatzkonzeptes, der Erweiterung des Einsatzes gemischter Besatzungen, der Zusammenführung der maritimen Aus- und Fortbildung, einer Zentralisierung der Bereederung und der Einrichtung einer Bundesleitstelle die Rede. Die zentrale Bereederung gemeinsamer Besatzungen soll jedoch nur erfolgen, soweit sie sinnvoll sei; die Ergebnisse sollten ergebnisoffen geprüft werden. Im Übrigen sei eine Evaluierung abzuwarten.¹⁵⁶⁵

Gleichwohl plädiert die Mehrzahl der Fachleute und der unmittelbar an den Küsten betroffenen Institutionen für eine Nationale Küstenwache möglichst in einer eigenständigen Behördenform. Aufgrund der materiellen und personellen Ausstattung und der Expertise sollte die Führung sinnvollerweise bei der Bundespolizei liegen. Ihre Zuständigkeit sollte sich auf die deutschen Hoheitsgewässer und alle der Bundesrepublik auf Hoher See obliegenden Verpflichtungen erstrecken. Die sachliche Zuständigkeit sollte sich umfassend auf die Abwehr und Verfolgung aller seebezogenen Gefahren einschließlich Umweltgefahren, den Schutz der Offshore-Regionen, die strom- und schiffahrtspolizeilichen Aufgaben, den Grenz- und Zollschutz, die Überwachung des Fischfangs und die Terrorismusbekämpfung beziehen. Insbesondere beim letzten Aspekt wäre die Einbeziehung der Bundeswehr erforderlich, da nur diese über bestimmte Einsatzmittel für die Beseitigung maritimer Ausnahmelagen verfügt. Zu einer großen Lösung kam es nicht; stattdessen schuf man die Küstenwache.

¹⁵⁵⁹ Vgl. Bt-Drs. 17/5770 vom 11.5.2011.

¹⁵⁶⁰ Vgl. Bt-Drs. 17/5770 vom 11.5.2011, S. 13.

¹⁵⁶¹ Vgl. Bt-Drs. 17/5770 vom 11.5.2011, S. 14. Vgl. von Wecheln/Kelch, 2015, S. VI.

¹⁵⁶² Vgl. Bt-Drs. 17/6221 vom 16.6.2011.

¹⁵⁶³ Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 1.

¹⁵⁶⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/11444 vom 12.11.2012, S. 1.

¹⁵⁶⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 2; vgl. Bt-Drs. 18/5040 vom 29.5.2015, S. 19 f.

d) Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer

Zur weiteren Bereinigung der unübersichtlichen Zuständigkeiten bei der maritimen Gefahrenabwehr und zur Vermeidung negativer Kompetenzkonflikte richteten die beteiligten Behörden ein Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer ein (siehe Teil D, Abschnitt IV, Nummer 10).

In der historischen Entwicklung war das sogenannte „Pallas-Unglück“ der entscheidende Wendepunkt, als dessen Konsequenz der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 10. Februar 1999 eine unabhängige Expertenkommission „Havarie Pallas“ einberief. Die Expertenkommission hatte den Auftrag, die Notfallkonzepte für Schiffsunfälle in Nord- und Ostsee zu untersuchen und Vorschläge für eine Optimierung zu unterbreiten. Anlass war ein in Brand geratener Holzfrachter unter der Flagge der Bahamas, der am 26. Oktober 1998 führerlos in die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone vertrieb, wo unkalkulierbare Umweltschäden drohten. Bei den gesamten Bergungsmaßnahmen stellten sich das Fehlen einer einheitlichen Einsatzführung und eines konsistenten Unfallmanagements als wesentliche Schwachstelle heraus.¹⁵⁶⁶ Die Kommission nahm von vornherein von einer Lösung nach dem Muster der „US-Coast-Guard“ Abstand, da dazu in zahlreiche Gesetze des Bundes und der Länder hätte eingegriffen werden müssen und schlug eine Form der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf der Basis von Staatsverträgen und Verwaltungsvereinbarungen vor.¹⁵⁶⁷

Als vorrangige Empfehlung schlug die Expertenkommission die Zusammenfassung der mit Aufsichtsaufgaben auf See betrauten Dienste des Bundes zu einer Einheit mit gemeinsamer Flotte und gemischtem Personal aus den beteiligten Dienststellen und eine einheitliche Kennzeichnung vor, die unter der Bezeichnung Seewache fungieren sollte.

Als erste Konsequenz zur Bereinigung der unübersichtlichen Zuständigkeiten bei der maritimen Gefahrenabwehr und zur Vermeidung negativer Kompetenzkonflikte sowie zur Gewährleistung einer einheitlichen Einsatzführung ohne Veränderung der bisherigen Zuständigkeitsregelungen wurde zunächst das Havariekommando als gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern gegründet.¹⁵⁶⁸

Das mögliche Verfahren wurde bereits in dem Antrag der Fraktion der FDP vom 12. März 2008 aufgezeigt¹⁵⁶⁹, in dem in einem ersten Schritt die Zusammenfassung aller Bundeszuständigkeiten und in einem zweiten Schritt die Übertragung der Landeskompetenzen der allgemeinen Gefahrenabwehr durch die Wasserschutzpolizeien

¹⁵⁶⁶ Vgl. Unabhängige Expertenkommission „Havarie Pallas“, 2000, S. 71 f.

¹⁵⁶⁷ Vgl. Unabhängige Expertenkommission „Havarie Pallas“, 2000, S. 71 f.

¹⁵⁶⁸ Vgl. BAnz. 2003, S. 1170: Bund/Küstenländer-Vereinbarung über die Errichtung des Havariekommandos vom 28.12.2002.

¹⁵⁶⁹ Vgl. Bt-Drs. 16/8543 vom 12.3.2008, S. 2.

auf den Bund durch eine Grundgesetzänderung vorgeschlagen wurde, da nur dadurch eine effektive und effiziente maritime Sicherheitsgewährleistung nach rechtlich klaren Vorgaben möglich war. In dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP der 17. Legislaturperiode wurde korrespondierend aufgeführt: „Mit der späteren Zielsetzung des Aufbaus einer Nationalen Küstenwache wollen wir zunächst die Kompetenzen der gegenwärtig am Küstenschutz beteiligten Bundesbehörden zusammenführen.“¹⁵⁷⁰

Trotz dieser Festlegung kann den Antworten auf mehrere Anfragen von Abgeordneten entnommen werden, dass sowohl bei den betroffenen Küstenländern und den zuständigen Ministerien kein Interesse an einer großen Lösung bestand. Stattdessen wurde 2005 durch eine Verwaltungsvereinbarung der fünf Küstenländer und des Bundes das Maritime Sicherheitszentrum beschlossen, in dem das Havariekommando, die Bundespolizei, der Zoll, die Wasserschutzpolizeien der Länder, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und die Fischereibehörden fachlich und räumlich zusammenarbeiten sollten. Das Maritime Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer (MSZ) wurde nunmehr am 9. Februar 2017 offiziell eröffnet und koordiniert die Arbeit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, der Bundespolizei, der Zollverwaltung, des Fischereischutzes der fünf Küstenländer, des Havariekommandos und der Deutschen Marine auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung. Nach § 9 der Verwaltungsvereinbarung obliegt die Führung von Einsatzmaßnahmen der jeweils örtlichen und sachlichen zuständigen Behörde. Gegenseitige Ingerenzen und Aufgabenübertragungen sind nicht vorgesehen. Die beteiligten Behörden sichern sich lediglich gegenseitige Unterstützung zu, zu der sie allerdings qua Amtshilfe ohnehin verpflichtet sind.¹⁵⁷¹ Aus Effizienzgesichtspunkten wird die Erleichterung und Intensivierung der mandatsweisen Aufgabenwahrnehmung und -anerkennung im polizeilichen Vollzug hervorgehoben.¹⁵⁷²

In einem Gemeinsamen Lagezentrum See werden die verschiedenen fachlichen Kompetenzen gebündelt und auf der Grundlage gemeinsamer Lageerkenntnisse Einsätze optimiert und das Gefahrenmanagement verbessert. Diesem Ziel dient auch die gemeinsame räumliche Unterbringung des Havariekommandos und des Internationalen Kontaktpunktes (Point of Contact). Das MSZ versteht sich nach eigenem Bekunden als Kommunikations- und Kooperationsnetzwerk der operativen Kräfte des Bundes und der fünf Küstenländer für maritime Sicherheit. Auch wenn Vorteile evident sind, wird gleichzeitig betont, dass die politischen und fachlichen Ziele „im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und verfügbaren Ressourcen“ sowie „unter Berücksichti-

¹⁵⁷⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

¹⁵⁷¹ Vgl. Herma, 2006, S. 125.

¹⁵⁷² Vgl. Renner, 2011 S. 74 f.

gung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland“ erreicht werden sollen.¹⁵⁷³ Bemerkenswert ist, dass erstmalig auf der Grundlage eines institutionalisierten Netzwerkes bei voller Anerkennung des Modells die Grundlage für organisatorisches Zusammenwirken geschaffen wurde.

Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 20. April 2012¹⁵⁷⁴ geht hervor, dass in der Arbeitsgruppe „Küstenwache des Bundes“ die beteiligten Staatssekretäre zwischenzeitlich festgestellt haben, dass die „Zuständigkeitszuweisungen und Arbeitsabläufe im Bereich der Küstenwache und des Maritimen Sicherheitszentrums im Wesentlichen sinnvoll und effizient sind.“¹⁵⁷⁵ Dabei verständigten sie sich auf folgende Eckpunkte, auf deren Grundlage die Zusammenarbeit der auf See tätigen Bundesbehörden fortentwickelt werden sollen: „Einrichtung einer Bundesleitstelle im Gemeinsamen Lagezentrum-See (...), Ausweitung gemischter Besatzungen (...), Entwicklung eines gemeinsamen Einsatzkonzeptes für die Aufgabenwahrnehmung auf See (...), Zusammenführung der Aus- und Fortbildung einschließlich der Nachwuchsgewinnung (...), Zentralisierung – soweit sinnvolle – der Bereederung.“¹⁵⁷⁶

Im zwischenzeitlich eingerichteten Maritimen Schulungs- und Trainingszentrum der Bundespolizei werden nunmehr im Rahmen der maritimen Verwendungsfortbildung Beamte der Bundespolizei und Bundeszollverwaltung gemeinsam ausgebildet.¹⁵⁷⁷

e) Bewertung der Vernetzung

Die meisten Konstellationen der übertragenen Aufgaben nimmt die Bundespolizei See in den klassischen Formen des Mandats oder der Delegation bzw. im Wege der Amtshilfe oder der Eilzuständigkeit wahr. Grundsätzlich rechtliche Probleme entstehen bei diesen Formen der Vernetzung nicht. Für die Bundespolizei ermöglicht das Bundespolizeigesetz den wechselseitigen Einsatz von Beamten der Polizeien der Länder und Polizeibeamten des Bundes im Rahmen der Eilzuständigkeit (§§ 64, 65 BPolG) in der jeweils fremden Zuständigkeit. Auch besteht die Möglichkeit der Unterstützung der Länder gem. §11 Bundespolizeigesetz.

Anders ist die Bewertung bei der Pirateriebekämpfung oder in Hinblick auf die unter Teil D, Abschnitt IV, Nummer 9 und 10 abgehandelten Kooperationseinrichtungen Küstenwache und das Maritime Sicherheitszentrum. Sowohl die Pirateriebekämpfung als auch die Kooperationsgremien hätten Prüfsteine für eine echte Vernetzung sein können, werden aber den Erwartungen nicht gerecht.

¹⁵⁷³ Vgl. Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer, S. 13.

¹⁵⁷⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/9072 vom 21.3.2012.

¹⁵⁷⁵ Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 2.

¹⁵⁷⁶ Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 2.

¹⁵⁷⁷ Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 7, 8.

Die Strategie des Gesetzgebers, bei der Pirateriebekämpfung mit der Berufung auf fehlende Ressourcen hoheitlicher Kernaufgaben auf Private zu übertragen, hat die Frage nach dem Umfang der Gewährleistungsverpflichtung des Staates offenkundig werden lassen. Selbst die ansonsten bei Aufgabenerweiterungen zurückhaltenden Berufsvertretungen stellten fest, dass „die beste Alternative für eine wirksame Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika (...) der Einsatz der Bundespolizei sei“¹⁵⁷⁸. Dass die Bundespolizei hierfür prädestiniert ist, wird damit begründet, dass der AK VIII des Verkehrsgerichtstages bereits 2012 festgestellt hat, dass auf Schiffen das Recht des Flaggenstaates gilt und ihm damit eine Schutzgarantie obliegt.¹⁵⁷⁹ Maritime Gefahrenabwehr außerhalb der Hoheitsgewässer ist originäre Aufgabe der Bundespolizei, die berechtigt ist, auch Kriegswaffen zu führen und allein zuständig ist für Ermittlungsmaßnahmen nach einem seeräuberischen Überfall.¹⁵⁸⁰

Mit der aktuellen Regelung in der gültigen Fassung des § 31 GewO, private Dienstleister als Sicherheitsorgane auf Schiffen einzusetzen, überträgt der Gesetzgeber die Verantwortung des Staates für die Sicherheitsgewährleistung in einer sehr sensiblen Angelegenheit exklusiv auf private Sicherheitsunternehmen. Eine effektive behördliche Kontrolle der privaten Sicherheitsdienstleister ist kaum möglich, weil die Reedereien häufig ausländische Unternehmen beauftragen und für diese die Gewerbeordnung nur „an Bord eines deutsch-geflaggten Schiffes“ anwendbar ist und der Firmensitz häufig im Ausland ist.¹⁵⁸¹ Das bisher geltende Regel-/Ausnahmeverhältnis bei der Zuweisung von Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen ist mit der Übertragung der maritimen Schutzaufgaben auf Private durchbrochen und umgekehrt.¹⁵⁸² Auch wird der Grundsatz aufgeweicht, dass „aus Sicht der Bundesregierung (...) eine Privatisierung staatlicher Kernaufgaben im Militär- und Sicherheitsbereich, die zu einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols führen würde, zu vermeiden [ist, d. Verf.]“¹⁵⁸³ Auch stellt die Bundesregierung fest, dass „einer sorgfältigen Auswahl und Kontrolle der privaten Militär- und Sicherheitsfirmen (...) [eine, d. Verf.] entscheidende Bedeutung zu [kommt, d. Verf.], insbesondere da der Staat, wenn er sich bei der Auslagerung bzw. Privatisierung hoheitlicher Aufgaben der Unterstützung durch solche Unternehmen bedient, sich deren Handeln zurechnen lassen muss.“¹⁵⁸⁴

Das Ausweichen des Gesetzgebers auf private Dienstleister hatte vermutlich noch andere Ursachen. So scheiterte der Einsatz der GSG 9 der Bundespolizei zur Befreiung der Besatzung des deutschen Handelsschiffes „Hansa Stavanger“ vermutlich

¹⁵⁷⁸ Vgl. Witthaut, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 4/2012, S. 17 f.

¹⁵⁷⁹ Vgl. Witthaut, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 4/2012, S. 18.

¹⁵⁸⁰ Vgl. Witthaut, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 4/2012, S. 18.

¹⁵⁸¹ Vgl. Karschau, BeckOK GewO, § 31, Rn. 5.

¹⁵⁸² Vgl. Walter, 2019a.

¹⁵⁸³ Vgl. Bt-Drs. 17/6780 vom 5.8.2011, S. 20.

¹⁵⁸⁴ Vgl. Bt-Drs. 17/6780 vom 5.8.2011, S. 20.

auch daran, dass unverändert keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Polizei und Streitkräften existiert. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE wird dies dokumentiert: “Das konkrete Zusammenwirken von GSG 9 der Bundespolizei und Bundeswehr bei einem Einsatz kann nur im vorgegebenen rechtlichen Rahmen erfolgen und anhand des konkreten Einzelfalls bewertet werden. Ein gemeinsamer Einsatz von GSG 9 der Bundespolizei und Spezialkräften der Bundeswehr in einem Objekt ist nicht vorgesehen.“¹⁵⁸⁵

Dabei wird ignoriert, dass das Trennungsgebot für das Zusammenwirken von Polizei und Streitkräften im Ausland in der Fachliteratur für gegenstandslos gehalten wird.¹⁵⁸⁶ Gleichwohl wird es aber unverändert und im Grunde nicht begründbar für das Zusammenwirken der relevanten Akteure bei gemeinsamen Aktionen aufrechterhalten.

Auch die Analyse der Konfiguration der beiden Kooperationseinrichtungen Küstenwache und Maritimes Sicherheitszentrum fällt eher negativ aus. Obwohl beim MSZ die Struktur eines „optimierten Netzwerkes“ besonders betont wird, sind sowohl die Küstenwache in der bisherigen Form als auch das Maritime Sicherheitszentrum eher Negativbeispiele für (fehlende) Vernetzung. Durch die Schaffung eines Netzwerkes erwecken die Verantwortlichen nur vordergründig den Willen zur Innovation, nutzen aber die Vernetzung lediglich zur Kaschierung ihres mangelnden Willens zur Reform. Schließlich müssten die in der Verfassung normierten Kompetenzen im Bund-Länder Verhältnis neu geordnet werden, sodass dieser Vorschlag vermutlich nicht durchsetzbar ist.¹⁵⁸⁷ Möglicherweise fehlt aber auch der politische Wille bei **allen** beteiligten Kooperationspartnern.

Dies kommt in der Fülle der politischen Festlegungen und parlamentarischen Anträgen zum Ausdruck. Alle Initiativen zur Schaffung einer gemeinsamen Küstenwache blieben bisher erfolglos. Hierzu gehören die Vereinbarung der CDU/CSU und FDP im Koalitionsvertrag 2009¹⁵⁸⁸ zur Zielsetzung des Aufbaus einer Nationalen Küstenwache sowie diverse Bundestags-Drucksachen zu Anträgen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹⁵⁸⁹, der CDU/CSU¹⁵⁹⁰ und der FDP¹⁵⁹¹. Die Einigung der Staatssekretäre zu diesem Thema vom 23. Februar 2012 lief letztendlich nur auf die Entwicklung eines gemeinsamen Einsatzkonzeptes, den Einsatz von gemischten Besatzungen von Bundespolizei und Zollverwaltung, die Zusammenführung von maritimer Aus- und Fortbildung und die Zentralisierung der Bereederung, soweit

¹⁵⁸⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012, S. 5.

¹⁵⁸⁶ So Wiefelspütz, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 81 f. (86).

¹⁵⁸⁷ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 94 m. w. N. und Rn. 98.

¹⁵⁸⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

¹⁵⁸⁹ Bt-Drs. 15/3322 vom 16.6.2004.

¹⁵⁹⁰ Bt-Drs. 15/2337 vom 13.1.2004.

¹⁵⁹¹ Bt-Drs. 16/8543 vom 12.3.2008.

sinnvoll, hinaus.¹⁵⁹² Uwe JENISCH, Fachmann für internationales Seerecht und Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, konstatiert zutreffend, dass „der Durchbruch zu einer einheitlichen nationalen Organisationsstruktur (...) bis heute nicht gelungen [ist, d. Verf.]“, (...) dass der 1994 gegründete ‚Koordinierungsverbund Küstenwache‘ (...) weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben [ist, d. Verf.]“ und die notwendigen Reformen stets „(...) am Beharrungsvermögen der Ministerien (...) gescheitert [sind, d. Verf.]“.¹⁵⁹³

So blieben die jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeiten der Kooperationspartner unberührt, denn der Übergang zu einer monokratischen Sicherheitsbehörde und die damit verbundene Verschiebung der Gesamtverantwortung hätte eine Modifikation der in der Verfassung normierten Kompetenzen vorausgesetzt, was letztendlich nicht gewollt und auch nicht durchsetzbar ist. Einer Verschiebung der Kompetenzen stehen derzeit insbesondere das Ressortprinzip gem. Art. 65 GG, die Trennung zwischen den Zuständigkeiten der Polizeien der Länder und der Bundespolizei, die grundsätzliche Trennung von innerer und äußerer Sicherheit und nicht zuletzt das Verbot der Mischverwaltung gegenüber.¹⁵⁹⁴

Eine Umsetzung und Änderung der komplexen Rechtslage auf Bundesebene wäre durch einen einfachen Kabinettsbeschluss und Änderung von Bundesgesetzen möglich. Bei der Einbeziehung der Wasserschutzpolizeien der Länder wäre allerdings neben einem grundsätzlichen politischen Konsens eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, da Durchgriffs- und Weisungsrechte in verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenzbereiche grundsätzlich nicht möglich sind.¹⁵⁹⁵ Die verfassungsrechtliche unbedenkliche verwaltungsorganisatorische Straffung der Bundeszuständigkeiten könnte im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf Hoher See die schiffahrtspolizeilichen, strompolizeilichen, grenzpolizeilichen und zollrechtlichen Aufgaben, die Fischereiüberwachung, die allgemeine Gefahrenabwehr, den Gewässer- und Meeresumweltschutz, die Schadstoffbekämpfung und sonstige Aufgaben nach dem Völkerrecht in einer Behörde zusammenfassen. Im Bereich des Küstenmeeres und der Inneren Gewässer wäre es eine Zusammenfassung der schiffahrtspolizeilichen, strompolizeilichen, grenzpolizeilichen und zollrechtlichen Aufgaben.¹⁵⁹⁶ Bei einer großen Lösung unter Einbeziehung der Länder wäre der Weg über eine Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG denkbar¹⁵⁹⁷, denn die bisherige Erfahrung lehrt, dass der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben verhältnismäßig leicht erweitert werden kann.¹⁵⁹⁸ Erwähnt werden muss allerdings auch,

¹⁵⁹² Vgl. Harrsen et alii, 2017, S. 12 f. Vgl. Bt-Drs. 17/9366 vom 20.4.2012, S. 2.

¹⁵⁹³ Jenisch, in: Marine Forum, Ausgabe 5/2017, S. 18.

¹⁵⁹⁴ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 98.

¹⁵⁹⁵ Vgl. BVerwGE 22, 299 (309).

¹⁵⁹⁶ Vgl. Herma, 2006, S. 191.

¹⁵⁹⁷ So Herma, 2006, S. 193.

¹⁵⁹⁸ Vgl. Goroncy, in: DÖV, 1970, S. 109 f.

dass Experten kontrovers über den Mehrwert einer nationalen Küstenwache diskutieren und der Bundesrechnungshof das Vorhaben kritisch beurteilt.¹⁵⁹⁹

Auch das Positionspapier¹⁶⁰⁰ der „Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste, der Insel- und Halligenkonferenz und sechs Nautische Vereine“¹⁶⁰¹ bewertet das Maritime Sicherheitszentrum am 27. Februar 2017 als „Stückwerk“, da insbesondere „monokratische Führungsstrukturen“ fehlen.¹⁶⁰² Dem ist zuzustimmen, da unverändert die Verantwortung bei den entsendenden Kooperationspartnern verbleibt und keine umfassende Leitungsposition mit Durchgriffs- und Weisungsrechten zugewiesen wurde. Dies ist umso misslicher, weil die Risiken für die Seesicherheit mit der Entwicklung großer Schiffe, der Zunahme von Kreuzfahrten, der Zunahme von Kriminalitätsstrukturen im Seeverkehr und der Schaffung von sensiblen Infrastrukturen wie Plattformen, Pipelines, Seekabel und Windparks immer größer werden.¹⁶⁰³

Die weitere Entwicklung, die Bewährung im Alltag, aber insbesondere die bedarfsgerechte Bewältigung von Lagen, die besondere Anforderungen an die Ablauforganisation mit sich bringen, werden letztendlich eine sachgerechte und aus Erfahrungen der Praxis gewonnene Evaluierung erlauben, die allerdings noch aussteht. Positiv ist zumindest festzustellen, dass sich die Dienstwege verkürzt haben, ein gemeinsames Lagebild erstellt wird und die Einsatzmittel flexibler eingesetzt werden können. Letztlich ist aber auch bei dieser Form der Kooperation eine Effektivitätssteigerung nur bei durchgehender und vorbehaltloser Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter Zurückhaltung jeglicher Form von Ressorteiligkeit denkbar.¹⁶⁰⁴

Die Schaffung einer Küstenwache in dieser Konfiguration und einheitlicher Struktur würde die Vorteile einer echten Vernetzung generieren: „(...) professionelles Krisenmanagement aus einem Guss mit einheitlicher Führung, umfassende Verantwortlichkeit [mit direktem, d. Verf.] Zugriff auf alle Suborganisationen [mit kurzer, d. Verf.] (...) Reaktion“¹⁶⁰⁵ sowie „Kostenreduzierung“¹⁶⁰⁶ durch „kostengünstiges Einsatzmanagement, schlanke Verwaltung, einheitliche Standards, (...) effektive Personalverwaltung und [zentrales, d. Verf.] Beschaffungswesen“.¹⁶⁰⁷ Das Ergebnis wären klare politische Verantwortung, Dienst- und Fachaufsicht aus einer Hand und Vermeidung von Doppelarbeit.¹⁶⁰⁸ Die International Maritime Organization (IMO), der über 160 Staaten angehören und die laufend Übereinkommen und Regelungen zur

¹⁵⁹⁹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 6, Rn. 99.

¹⁶⁰⁰ Vgl. Harrsen et alii, 2017, S. 12 f.

¹⁶⁰¹ Vgl. Jenisch, in: Marine Forum, Ausgabe 5/2017, S. 18.

¹⁶⁰² Vgl. Harrsen et alii, 2017, S. 4 f.

¹⁶⁰³ Vgl. Jenisch, in: Marine Forum, Ausgabe 5/2017, S. 19.

¹⁶⁰⁴ Vgl. Renner, 2011, S. 232 f.

¹⁶⁰⁵ Harrsen et alii, 2017, S. 10. Vgl. von Wecheln/Kelch, 2015, S. VII.

¹⁶⁰⁶ Harrsen et alii, 2017, S. 10. Vgl. von Wecheln/Kelch, 2015, S. VII.

¹⁶⁰⁷ Harrsen et alii, 2017, S. 10. Vgl. von Wecheln/Kelch, 2015, S. VII.

¹⁶⁰⁸ Vgl. Harrsen et alii, 2017, S. 4 f. Vgl. von Wecheln/Kelch, 2015, S. VII.

Umsetzung der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens erarbeitet, entstände ein zentraler nationaler Ansprechpartner. Gleiches gilt für die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)¹⁶⁰⁹, die nach Artikel 1 der Errichtungsverordnung der Behörde für „(...) die Gewährleistung eines hohen, einheitlichen und effektiven Sicherheitsniveaus im Seeverkehr [in der Europäischen Union, d. Verf.] und bei der Verhütung der Verschmutzung durch Schiffe in der Gemeinschaft“¹⁶¹⁰ und Gas- und Ölfördermaßnahmen zuständig ist. Auch auf dem Weg der Erweiterung der Grenzschutzagentur FRONTEX zur European Border and Coast Guard wird sich die Frage stellen, mit welcher Einrichtung ein deutscher Beitrag umgesetzt werden kann.

Unabhängig von der Schaffung einer echten „Deutschen Küstenwache“ ist zur Bereinigung der unübersichtlichen Aufgabenzuweisung und der sich überschneidenden Kompetenzen im Küstenmeer, in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf Hoher See die Überarbeitung des Seeaufgabengesetzes erforderlich, die bisher am Desinteresse der beteiligten Ressorts scheiterte. Auch ist dies in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, obwohl die Einsatzschiffe der Bundespolizei und die der anderen Ressorts nicht die Fähigkeit besitzen, in Ausnahmefällen auf Hoher See einzugreifen und somit auf die Hilfe der Deutschen Marine angewiesen wären.¹⁶¹¹ Die Bundesregierung strebt mit der nunmehrigen Indienststellung eines neuartigen hochseefähigen Einsatzschiffes und der Beschaffung weiterer Schiffe bei der Bundespolizei See vermutlich an, die maritimen Einsatzmöglichkeiten der Bundespolizei bei terroristischen Gewaltakten zu erweitern.¹⁶¹²

¹⁶⁰⁹ Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Amtsblatt der EG, L 208/1 vom 5.8.2002.

¹⁶¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Amtsblatt der EG, L 208/3 vom 5.8.2002.

¹⁶¹¹ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009.

¹⁶¹² Bt-Drs. 19/5780 vom 14.11.2018. Vgl. Bundespolizeipräsidium, Pressemitteilung vom 12.12.2016.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 7: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 6 BPolG

III. Analyse von Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Verwendungen der Bundespolizei

1. Verwendung als ein Alleinstellungs- und zugleich Vernetzungsmerkmal der Bundespolizei

Abschnitt 1 des Bundespolizeigesetzes ist mit „Aufgaben und Verwendungen“ überschrieben, enthält aber keine Ausführungen zu den Verwendungen, obwohl diese ein essenzieller Bestandteil des Aufgabenplafonds der Bundespolizei sind und sich in dieser Form in keinem anderen Polizeigesetz finden.

Nach § 9 Bundespolizeigesetz¹⁶¹³ wird die Bundespolizei verwendet zur Unterstützung

- des Präsidenten des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages,
- des Auswärtigen Amtes bei der Wahrnehmung von Aufgaben zum Schutz deutscher Auslandsvertretungen,
- des Bundeskriminalamtes bei der Wahrnehmung seiner Schutzaufgaben nach § 6¹⁶¹⁴ des Bundeskriminalamtgesetzes.

§ 10 BPolG regelt die Verwendung die Unterstützung des Bundesamtes auf dem Gebiet der Funktechnik, § 11 BPolG die Verwendung zur Unterstützung eines Landes.¹⁶¹⁵

Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich um „(...) schon seit längerem wahrgenommene Unterstützungsaufgaben“¹⁶¹⁶, die die Bundespolizei bis zur Normierung im Wege der (Dauer)Abordnung wahrgenommen hat und für die eine Klarstellung für die Fälle erforderlich schien, die über „die einzelfallbezogene Amtshilfe hinausgeht.“¹⁶¹⁷ Dabei hatte die Unterstützung des Bundeskriminalamtes durch die Bundespolizei bereits als § 4a Eingang in das Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der

¹⁶¹³ § 9 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist. Zur allgemeinen Problematik vgl. Isensee, in: JZ 1995, S. 421 f; vgl. Kreß, in: NJW, 1999, S. 3077 f.

¹⁶¹⁴ § 9 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist verweist in der aktuellen Fassung auf § 5 BKAG. Der Gesetzgeber hat das Bundeskriminalamtgesetz vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I, S. 400) überarbeitet und mit Wirkung vom 25.5.2018 in Kraft gesetzt. In dieser Fassung ist der Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorganen und der Leitung des Bundeskriminalamtes in § 6 BKAG (neu) geregelt. § 5 BKAG (neu) regelt die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. § 9 BPolG müsste somit redaktionell angepasst werden, sodass auf den neuen § 6 BKAG verwiesen wird.

¹⁶¹⁵ §§ 10, 11 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

¹⁶¹⁶ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 41.

¹⁶¹⁷ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 41; Br-Drs. 418/94 vom 11.6.1994, S. 31.

Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz¹⁶¹⁸ vom 23. Januar 1992 gefunden.

Rechtlich handelt es sich bei den als Verwendung bezeichneten Unterstützungshandlungen um eine Organleihe¹⁶¹⁹, die allerdings zu den sonst bei diesem Konstrukt üblichen Verfahrensweisen von vornherein auf Dauer angelegt ist¹⁶²⁰ und somit dem Bedarfsträger eine gewisse „Anspruchssicherheit“ garantiert, zumal noch nicht einmal ein ausdrückliches Verweigerungsrecht für den Fall vorgesehen ist, dass eine Verwendung für originäre Aufgaben der Bundespolizei vordringlicher ist.

Die Bundespolizisten unterliegen als entliehenes Organ gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 BPolG dem für die unterstützte Stelle maßgebenden Recht und damit den fachlichen Weisungen der unterstützten Stelle. Dies ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die Unterstützung auf Dauer angelegt ist. Daher ist die von GRÖPL gewählte Typologie „Amtshilfe eigener Art“¹⁶²¹ irreführend, da bei der Amtshilfe das ersuchte Organ stets im Rahmen seiner originären Zuständigkeiten tätig wird.

Bei dem Rechtskonstrukt „Verwendung“, dessen rechtliche Bedeutung an keiner Stelle definiert ist, handelt es sich gleichsam um eine Dauerunterstützung fremder Bedarfsträger. Die bisher in der Literatur kaum eingehender gewürdigten Verwendungen, bei denen die Bundespolizei für andere Bedarfsträger tätig wird, sollen nachfolgend näher untersucht werden, da kein anderes Polizeigesetz derartige Regelungen enthält und sie somit ein Alleinstellungsmerkmal der Bundespolizei im Sicherheitsgefüge sind.¹⁶²² Sie stellen überdies eine besondere Form einer rechtlich normierten **Vernetzung** dar, die sich in Details deutlich von anderen Rechtsinstituten unterscheidet.

Die klassischen Aufgabenzuweisungsnormen der Polizei sind grundlegender Bestandteil aller Polizeigesetze und werden als Ausdruck der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung deutlich von den Befugnissen abgesetzt, die wiederum Ausdruck des Erfordernisses des Gesetzesvorbehaltes der Eingriffsverwaltung sind. Aufgabenzuweisungsnormen haben folgende Funktionen:

- Als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips haben sie „raumeröffnende und raumbegrenzende Funktion“.
- Sie begründen polizeiliche Handlungspflichten und haben damit pflichtbegründende Funktionen.
- „Sie begründen Anspruch auf polizeiliches Handeln, soweit die Polizei nicht nur im allgemeinen Interesse tätig wird.“¹⁶²³

¹⁶¹⁸ BGBl. 1992, I, S. 178.

¹⁶¹⁹ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 462.

¹⁶²⁰ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 1.

¹⁶²¹ Vgl. Gröpl, in: DVBl. 1995, S. 329 f.

¹⁶²² Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter 2019, § 1, Rn. 2, Rn. 3, Rn. 25.

¹⁶²³ Knemeyer, 2007, Rn. 73.

Zu differenzieren ist somit zwischen einer handlungsbegründenden Funktion für polizeiliche Aufgaben und einer handlungseröffnenden Funktion für polizeiliche Befugnisse.¹⁶²⁴

Diese Voraussetzungen treffen auf die Verwendungen nicht zu, da sie keine eigenen Befugnisse begründen. Allenfalls wird zu diskutieren sein, ob sie gegenüber den begünstigten Verwaltungsträgern einen Anspruch auf Zurverfügungstellung begründen. Auch wenn die Verwendungen nach §§ 8 bis 11 BPolG keine Aufgaben der Bundespolizei darstellen, „obliegen“ der Bundespolizei diese Wahrnehmungsformen im Sinne des § 1 Abs. 2 BPolG.¹⁶²⁵

Der Gesetzgeber begründete in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz und in der amtlichen Begründung, dass es sich um „Vorschriften über die neben seinen polizeilichen Aufgaben bisher nicht geregelten sonstigen Verwendungen des Bundesgrenzschutzes“ handelt¹⁶²⁶, soweit sie über Einzelfälle der Amtshilfe hinausgehen. Es handele sich um Tätigkeiten, die der BGS schon seit längerem ausübt.¹⁶²⁷

Auch „die Frage, ob Verwendungen einem Gesetzesvorbehalt unterliegen und daher vom Gesetz überhaupt geregelt werden müssen, wird in der Amtlichen Begründung verneint¹⁶²⁸, da weder Eingriffsbefugnisse geregelt werden, noch das Bund/Länderverhältnis berührt sei.“¹⁶²⁹ Andererseits sah man sich zu der Feststellung veranlasst, dass die genannten Verwendungen in der Vergangenheit gelegentlich Zweifel an ihrer Zulässigkeit indiziert hätten, so dass vom Innenausschuss ein klarstellender Hinweis gefordert wurde, der für die Wahrnehmung von Personenschutzaufgaben nach § 9 Abs. 1 BKA-Gesetz bereits durch § 4a Aufgabenübertragungsgesetz erfolgte.¹⁶³⁰

Unter diesen Vorzeichen erhebt sich die Frage, warum der Gesetzgeber eine derartige Regelung überhaupt in dieser Ausführlichkeit in das Gesetz aufgenommen hat. PIEROTH bewertet die Verwendungen als einen Sonderfall von Aufgaben, bei denen die Bundespolizei nicht aus eigenem, sondern aus fremdem Recht handelt und hält die Aufnahme im Gesetz für zulässig und nützlich.¹⁶³¹ Die einschlägige Kommentie-

¹⁶²⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 3.

¹⁶²⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 24.

¹⁶²⁶ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 1 und die amtliche Begründung; vgl. Br-Drs. 418/94 S. 1. Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁶²⁷ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 29 und die amtliche Begründung; vgl. Br-Drs. 418/94 S. 31. Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁶²⁸ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25. Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 29.

¹⁶²⁹ Vgl. Graulich, in: Schenk/Graulich/Ruthig, 2019, Vorbemerkungen, Rn. 2; vgl. Drewes, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, § 1, Rn. 25.

¹⁶³⁰ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 30.

¹⁶³¹ Vgl. Pieroth, in: Verwaltungsarchiv 1997, S. 571.

rung neigt dazu, die Verwendung ebenfalls den Aufgaben der Bundespolizei zuzurechnen¹⁶³², mit der Folge, dass § 1 Abs. 2 BPolG gilt, wonach der Bundespolizei bestimmte Aufgaben „obliegen“, also verpflichtend wahrzunehmen sind.

EICHHORN erkennt zwar zutreffend die Verwendung für fremde Bedarfsträger als „ständiges Kooperationsmodell“, trifft aber mit seiner apodiktischen Feststellung, dass ein Organ aufgrund der Gewaltenteilung nicht „Diener zweier Herren“ sein kann, also gleichzeitig zwei Kompetenzen ausüben kann, nicht den Kern der Sache¹⁶³³, denn bei der Einzelbegründung in der Gesetzesvorlage wird auf die Organleihe Bezug genommen.¹⁶³⁴ Bei der Organleihe handelt es sich um ein verfassungsrechtlich zulässiges Konstrukt der Staatspraxis, bei der die entlehnten Organe den entleihenden Verwaltungsträgern funktionell eingegliedert werden und deren Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen und somit aus seinem eigentlichen Aufgabenkreis „auswandert“. Dies gilt auch im Bund-/Länderverhältnis. Dabei werden weder die Verwaltungskompetenzen der Länder beeinträchtigt oder die des Bundes nicht erweitert.

Trotz der umfangreichen Verwendungsanlässe ist die Behauptung von WINKELER nicht zutreffend, dass sich in den meisten Fällen der Einsatz der Bundespolizei als Verwendung darstellt, also lediglich eine unterstützende Funktion hat, die die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr nicht unmittelbar berührt.¹⁶³⁵ Verwendung ist mehr als Unterstützung. Die Verwendungen sind rein zahlenmäßig zwar überschaubar, aber gleichwohl sowohl für den Bedarfsträger als auch für die Bundespolizei von wesentlicher Bedeutung, denn „der Bedarfsträger kann die Kräfte der Bundespolizei in seiner Organisationsstrategie langfristig und verlässlich berücksichtigen und braucht keine eigenen Kräfte bereitzustellen, die Bundespolizei hat die Möglichkeit des Zugriffs auf das Know-how anderer Sicherheitseinrichtungen und kann sich in ihrem Einsatzprofil breiter aufstellen.“¹⁶³⁶

Die Verwendungen haben sich – trotz unterschiedlicher rechtlicher Bewertung in Bezug auf die anfordernden Bedarfsträger – bewährt und aus rechtshistorischen Gründen verfestigt.¹⁶³⁷ Aus diesem Grund wäre der Terminus „uneigentliche Aufgaben“ zutreffender.¹⁶³⁸ Andererseits können sie als Prototyp der rechtlichen Vernetzung jenseits von bloßen Kooperationsabsprachen und Verwaltungsvereinbarungen dienen,

¹⁶³² Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25, S. 45 f.; Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 50; Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, Vorbemerkungen, Rn. 2.

¹⁶³³ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 60 f.

¹⁶³⁴ Vgl. Br-Drs. 418/94 vom 11.5.1994, S. 44, 46.

¹⁶³⁵ Vgl. Winkeler, 2005, S. 98.

¹⁶³⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁶³⁷ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁶³⁸ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

da sie als Ausnahme vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung angesehen werden können und keine Handlungspflichten begründen, aber unter dem Gesichtspunkt des Rechtsgrundsatzes des „non venire contra factum proprium“ und der Bundestreue den begünstigten anfordernden Verwaltungsträgern einen gewissen Bestandsschutz garantieren und schließlich keine verfassungsrechtlichen Zweifel an einer „Dauerorganleihe“ bestehen.¹⁶³⁹

2. Out of Area – die Verwendung der Bundespolizei im Ausland nach § 8 BPolG

a) Das Volumen der Auslandsverwendung

Die Bestimmung des § 8 BPolG trägt zwar die Überschrift „Verwendung im Ausland“, normiert aber nur die Mitwirkung der Bundespolizei an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen von internationalen Maßnahmen auf Ersuchen und unter Verantwortung

1. der Vereinten Nationen
2. einer regionalen Abmachung oder Einrichtung gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen, der die Bundesrepublik Deutschland angehört,
3. der Europäischen Union

sowie Rettungseinsätze im Ausland (§ 8 Absatz 2 BPolG).¹⁶⁴⁰

Der Gesetzgeber erklärte in der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz, dass „die Norm (...) [des § 8 – Verwendung im Ausland, d. Verf.] eine klarstellende Rechtsgrundlage für die Verwendung des BGS im Ausland [schafft, d. Verf.]“¹⁶⁴¹. Mit dieser deklaratorischen Bedeutung¹⁶⁴² hat der Gesetzgeber rechtliches Neuland betreten, indem er erstmalig die Verwendung deutscher Polizeien außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes regelte.¹⁶⁴³

Mit der Regelung des § 8 BPolG wird die „auswärtige Gewalt“ des Grundgesetzes deutlich, die sich auf die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am völkerrechtlichen Verkehr beziehen.¹⁶⁴⁴ Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist gem. Art. 32 Absatz 1 GG Sache des Bundes. Dem Bund obliegt nach Artikel 73 Ab-

¹⁶³⁹ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 3. Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁶⁴⁰ § 8 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

¹⁶⁴¹ Vgl. Bt-Drs. 17/7562 vom 17.5.1994, S. 40.

¹⁶⁴² Vgl. Bt-Drs. 17/7562 vom 17.5.1994, S. 40; Br-Drs. 418/94 vom 11.5.94, S. 42.

¹⁶⁴³ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 1, Rn. 2.

¹⁶⁴⁴ Vgl. Bt-Drs. 18/9662 vom 20.9.2016, S. 2; vgl. Winkeler, 2005, S. 171. Vgl. auch Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 4.

satz 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die auswärtigen Angelegenheiten, sodass sich aus Art. 32 Absatz 1 GG i. V. m. Art. 73 Absatz 1 GG eine Kompetenz des Bundes für den Einsatz der Bundespolizei im Ausland ergibt.¹⁶⁴⁵ Ferner berechtigt Art. 24 Abs. 2 GG „(...) den Bund durch völkerrechtlichen Vertrag nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte, sondern bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben“¹⁶⁴⁶.

WALTER ist der Auffassung, dass auch eine Kompetenz „aus der Natur der Sache“ infrage kommt, weil „insbesondere die Hilfeleistungspflichten nach [§ 8, d. Verf.] Abs. 2 [BPolG, d. Verf.] eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellt, die nur von ihm geregelt werden kann“¹⁶⁴⁷. WINKELER stimmt dieser Auffassung im Grund zu, weil der Einsatz der Bundespolizei im Ausland von Artikel 73 Nummer 1 i. V. m. Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 GG miterfasst ist und das Ziel des Gesetzgebers nicht über die Regelungen der Länder erreicht werden kann.¹⁶⁴⁸

Die Beamten der Bundespolizei wirken an der jeweiligen Aufgabe bei internationalen Maßnahmen unter Verantwortung der genannten Rechtsträger mit, handeln nach deren Recht und sind „**unterstützendes Organ**“¹⁶⁴⁹. Aus der Formulierung im Gesetz „zur Mitwirkung“ ist abzuleiten, dass es sich nicht um eine Form der internationalen Amtshilfe handelt.¹⁶⁵⁰ Die Formulierung „zur Mitwirkung“ ist aber eine besondere Ausprägung der Vernetzung, die in die Übersicht der Vernetzungsmechanismen (Übersicht 8) aufzunehmen ist.

Auch der Rückgriff auf die im Völkerrecht als Unterstützungsform anerkannte Organleihe¹⁶⁵¹ greift nicht, da die Bundespolizei im Gegensatz zu anderen Formen der

¹⁶⁴⁵ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 8, Rn. 8; vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 4.

¹⁶⁴⁶ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 18(4)185 B: Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“, S. 13. Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“: Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen, S. 10.

¹⁶⁴⁷ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 4. Graulich bezieht sich dabei unter anderem auf die „Kompetenz kraft Sachzusammenhang“; vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 8, Rn. 3.

¹⁶⁴⁸ Vgl. Winkeler, 2005, S. 171; vgl. auch Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 8, Rn. 3. Vgl. auch Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 4.

¹⁶⁴⁹ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 8, Rn. 6; vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 1.

¹⁶⁵⁰ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, § 8, Rn. 1.

¹⁶⁵¹ Vgl. Brakemeier/Westphal, 2013, S. 56 f.; vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 451.

Organleihe (z. B. § 11 BPolG) nicht für, sondern im Auftrag der ersuchenden Organisationen und im Interesse der Bundesrepublik tätig wird, sodass der Begriff der Organleihe im ursprünglichen Sinne nicht angebracht scheint. Vielmehr handelt es um eine besondere Form eines „zwischeninstitutionellen Mandats“.¹⁶⁵² Auch der Begriff der Personalleihe umschreibt zutreffend die besondere Form der Aufgabenwahrnehmung¹⁶⁵³, obwohl dieses Rechtsinstitut an keiner Stelle definiert ist.

Die Norm regelt zwar die sogenannten Auslandsmissionen der Bundespolizei, verdeutlicht aber nicht annähernd die Einsatzmöglichkeiten der Organisation im Ausland, die zum Teil schon seit Jahren wahrgenommen werden und der Bundespolizei unter den deutschen Polizeien ein Alleinstellungsmerkmal verleiht. Das Gesamtvolumen wird von Fachleuten für „kaum noch überschaubar“ gehalten.¹⁶⁵⁴

Einen Ansatz für einen Überblick kann aus den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE. zu dem Thema „Polizei- und Zolleinsätze im Ausland“, die seit dem Jahr 2008 quartalsweise mit nahezu identischen Fragen gestellt werden, entnommen werden.¹⁶⁵⁵ Die Bundesregierung verwies in der letzten Antwort zu dem Thema in den Vorbemerkungen auf eine Reihe von Bundestags-Drucksachen und Antworten der Bundesregierung seit dem 17. September 2008. In einer der letzten Antworten der Bundesregierung sind für das vierte Quartal 2018 folgende Daten für Einsätze der Bundespolizei im Ausland dokumentiert¹⁶⁵⁶:

- neun Bundespolizisten in sechs Auslandsmissionen nach § 8 Abs. 1 Bundespolizeigesetz,
- 29 Bundespolizisten nach § 65 Abs. 2 Bundespolizeigesetz,
- 53 Dokumenten- und Visumberater der Bundespolizei an 34 Einsatzorten in 26 Ländern,
- 179 Sicherheitsbeamte der Bundespolizei zum Schutz deutscher Auslandsvertretungen,
- 30 Polizeibeamte als Sicherheitsberater,
- 19 Sicherheitsbeamte 2.0,
- 27 Personenschutzbeamte im Ausland,
- 33 Verbindungsbeamte sowie ein VB BPOL als temporäre Verstärkung an insgesamt 30 Standorten und Nebenakkreditierungen eingesetzt, davon zwei zur temporären Unterstützung,
- 18 Bundespolizisten als so genannten Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland nach bilateraler Vereinbarung,

¹⁶⁵² Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 1.

¹⁶⁵³ Vgl. Brakemeier/Westphal, 2013, S. 58.

¹⁶⁵⁴ Vgl. Brakemeier/Westphal, 2013, S. 13 f.

¹⁶⁵⁵ Vgl. Bt-Drs. 18/12723 vom 14.6.2017.

¹⁶⁵⁶ Vgl. Bt-Drs. 19/8118 vom 5.3.2019, S. 4 f.

- 8 Bundespolizisten zur Unterstützung von FRONTEX in der Zentrale in Warschau,
- 99 Bundespolizisten „als Mitglieder der ‚europäischen Grenzschutzteams‘“; die Polizeien der Länder, die Zollverwaltung und das Bundeskriminalamt unterstützen die Bundespolizei mit 39 Beamte,
- 219 Bundespolizisten bei gemeinsamen Rückführungen unter der Koordinierung von FRONTEX,
- tägliche Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten der Bundesrepublik Deutschland in unterschiedlicher Intensität,
- Maßnahmen für verschiedene Staaten i. Z. m. der Ausbildungshilfe,
- ein Bundespolizist als Verbindungsbeamter bei EUROPOL,
- ein Bundespolizist als Berater bei den Vereinten Nationen in den Vereinigten Staaten von Amerika am Standort in New York,
- ein Bundespolizist als Berater bei der Europäischen Union in Belgien am Standort in Brüssel,
- ein Bundespolizist als fachlicher Berater in Ghana am Standort in Accra,
- Beteiligung der Bundespolizei an dem Polizeikooperationszentrum in Österreich am Standort in Thörl-Maglern an der österreichisch-italienischen Grenze.¹⁶⁵⁷

In Hinblick auf die Forderungen der Sicherheitspolitik, aus Gründen der nationalen Sicherheit Gefahren auf Distanz zu halten, ist davon auszugehen, dass durch die Zunahme von failing states und failed states die Zahl der Auslandsmissionen insbesondere der Bundespolizei perspektivisch noch zunehmen wird.¹⁶⁵⁸ Eine Strategie zur Verwendung von deutschen Polizeikontingenten zur Eindämmung von Fluchtursachen der irregulären Migration und damit des Migrationsdrucks auf die europäischen Außengrenzen ergänzt zwischenzeitlich die Aktivitäten im Rahmen mandatierter Friedensmissionen und im Rahmen von bilateralen polizeilichen Aktivitäten.¹⁶⁵⁹

b) Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“

Die Innenminister und -senatoren der Länder und der Bundesminister des Innern haben bereits im Vorwort der Fortschreibung in dem Programm Innere Sicherheit 2008/2009 festgestellt, dass zu der allgemein schwierigen Lage auch „(...) zunehmende Auslandseinsätze der Polizei“ hinzukommen und dass „die Beteiligung an den Missionen (...) unbeschadet der Zuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik – eine gemeinsame Aufgabe der Polizeien der Länder und des Bundes [bleibt, d. Verf.]“¹⁶⁶⁰. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

¹⁶⁵⁷ Vgl. Bt-Drs. 19/8118 vom 5.3.2019, S. 4 f.

¹⁶⁵⁸ Vgl. Seeger, in: Borgwardt, 2012, S. 6.

¹⁶⁵⁹ Vgl. Bierschenk, Die Polizei 8/2017, S. 243.

¹⁶⁶⁰ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 19; Niedersächsischer Landtag, Drs. 16/5580, S. 4.

bekräftigte in der 199. Sitzung mit einem Beschluss, dass „die Beteiligung an internationalen Polizeimissionen (...) eine wichtige Aufgabe [ist, d. Verf.] und bittet Bund und Länder, diese auch weiterhin gemeinsam zu tragen.“¹⁶⁶¹

Die deutschen Kontingente für Auslandsmissionen werden zwischen den Polizeien der Länder und den Polizeiorganisationen des Bundes nach dem Königsteiner Schlüssel¹⁶⁶² aufgeteilt.¹⁶⁶³ Hierbei handelt es sich im Grunde um das bisher am weitgehendste Bekenntnis der Länder zu einer Vernetzung ihrer Polizeien mit dem Bund, zum Teil aber auch von dem Motiv getragen, bei dieser medienwirksamen Aufgabenbewältigung nicht ins Hintertreffen zu geraten. Somit wird zwischenzeitlich die Beteiligung an internationalen Polizeimissionen als eine gesamtstaatliche Aufgabe betrachtet, die vom Bund und den Ländern gemeinsam getragen wird.¹⁶⁶⁴

Anlässlich der zwanzigjährigen Bund-Länder-Kooperation bei der Beteiligung an internationalen Polizeimissionen hat die IMK erneut festgestellt, dass „(...) die Entsendung deutscher Polizeibeamtinnen und -beamten auch in Zukunft ein wirkungsvolles Mittel [ist, d. Verf.], die außenpolitischen Belange Deutschlands zu unterstützen, die Innere Sicherheit in einer globalisierten Gesellschaft zu stärken und am Schutz von Menschenrechten in Konfliktgebieten mitzuwirken.“¹⁶⁶⁵ Gleichzeitig wurde anerkennend die wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern betont.

Internationale Polizeimissionen sind Ausdruck der Vernetzung der militärischen und zivilen Krisenintervention. Stellte bis 1994 der Bund mit Kräften des Bundesgrenzschutzes allein das Personal für internationale Polizeimissionen, beschloss die Innenministerkonferenz am 5. November 1994 die Beteiligung von Landesbeamten. Der Bund setzte sich vor jeder Mission mit den Ländern ins Benehmen. Wegen der Komplexität der Einsätze wurde ein ständiges Gremium erforderlich, das seit 2005 als Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM) firmiert.¹⁶⁶⁶ Die AG fungiert als Beratungs- und Entscheidungsorgan der IMK in allen Fragen der Auslandsmissionen. In ihr sind der Bund, die Länder, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat vertreten.¹⁶⁶⁷ Die AG, deren Vorsitz das Land Nordrhein-Westfalen hat, bedient sich einer Geschäftsstelle, die beim Bundespolizeipräsidium angesiedelt ist und durch Landesbeamte verstärkt wird. Die Grundlagen sind in den „Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeibeamtinnen und -beamten im Rahmen internationaler Friedensmissionen“ festgelegt.¹⁶⁶⁸ Die Vor- und

¹⁶⁶¹ IMK, 2014, S. 12.

¹⁶⁶² Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drs. 16/5580, S. 5; Bt-Drs. 18/9662 vom 20.9.2016, S. 2.

¹⁶⁶³ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8, Rn. 2.

¹⁶⁶⁴ Vgl. Bierschenk, Die Polizei 8/2017, S. 243.

¹⁶⁶⁵ IMK, 2014, S. 12.

¹⁶⁶⁶ Zu den Einzelheiten vgl. Bierschenk, Die Polizei 8/2017, S. 243.

¹⁶⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Protokoll-Nr. 18/27 und Protokoll-Nr. 18/08 vom 3.11.2014, S. 49.

¹⁶⁶⁸ In: Internet-Abfrage am 22.4.2019 um 19:04 Uhr unter:

Nachbereitung erfolgt an der Bundespolizeiakademie und der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg.

Von den bis zu 450 Beamten für Auslandsmissionen stellt der Bund 1/3 und die Länder 2/3, darüber zu gleichen Teilen bis zu maximal 910 Beamten, wobei die Länderverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgt.¹⁶⁶⁹ Die Länder ordnen Beamte nach den jeweiligen Landesgesetzen in Verbindung mit § 14 Beamtenstatusgesetz zur Bundespolizei ab. Das Bundespolizeipräsidium weist die Polizeibeamten gemäß § 29 Bundesbeamtengesetz den jeweiligen zwischen- und überstaatlichen Mandatgebern zur Dienstverrichtung zu.

Der Bund zahlt neben den Kosten für sein eigenes Personal die auslandsbedingten Mehrkosten für Bund- und Länderbeamte in Polizeimissionen und bilateralen Polizeiprojekten. Mehrere Versuche der Länder allerdings, alle Kosten auf den Bund zu überwälzen, scheiterten.

Die Vernetzung mit anderen Akteuren der zivilen und militärischen Auslandseinsätze (ZIF, GIZ, BAKS, FÜAK BW, DHPol) aber auch mit dem Justizbereich wird als verbesserungsbedürftig gekennzeichnet. Ausdrücklich wird die Verbesserung der „Netzwerkarbeit“ gefordert. Auch wird kritisiert, dass für den „common approach“ von zivilen Aufbauhelfern und Polizei keine Modelle existieren.¹⁶⁷⁰

Die Verteilung der Entsendekontingente auf Bund und Länder ist nicht ohne Kritik geblieben, zumal es sich eigentlich um eine genuine Bundesaufgabe handelt und in den Ländern in vielen Fällen eine Ermächtigungsnorm fehlte. In einem abgelehnten Gesetzentwurf der SPD im Land Hessen wurde ausdrücklich festgestellt, dass die Zurverfügungstellung von Polizeibeamten für Auslandsverwendungen „keine originäre Aufgabe der hessischen Polizei darstellt“¹⁶⁷¹. Die Landesregierung habe vielmehr „die Sicherheitsbelange in Hessen, die personelle Gesamtsituation der Polizei sowie die sich im Einzelfall für die dienstlichen Abläufe und die Personalsituation in den betroffenen Dienststellen ergebenden Auswirkungen zu prüfen und zu berücksichtigen“.¹⁶⁷²

https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/leitlinien_int_friedensmissionen.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

¹⁶⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Protokoll-Nr. 18/27 und Protokoll-Nr. 18/08 vom 3.11.2014, S. 52; Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2013 in Berlin, Ergebnisprotokoll, TOP 5 Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union.

¹⁶⁷⁰ Vgl. Wehe, 2014, S. 4.

¹⁶⁷¹ Hessischer Landtag, Drs. 18/74353 vom 24.8.2011, S. 13. Hessischer Landtag, Drs. 18/4353 vom 24.8.2011, S. 13.

¹⁶⁷² Hessischer Landtag, Drs. 18/74353 vom 24.8.2011, S. 13; Hessischer Landtag, Drs. 18/4353 vom 24.8.2011, S. 13.

Andererseits wird in der Fachliteratur vorgeschlagen, die Bundespolizei als strategische Reserve auszugestalten, die die Auslandsverwendungen vollumfänglich wahrnimmt, damit sich die Polizeien der Länder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können.¹⁶⁷³ So haben die Regierungsparteien auch im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode vereinbart, die Kernkompetenzen der Bundespolizei für erweiterte mandatierte Auslandseinsätze zu überprüfen und zu stärken.¹⁶⁷⁴ Zudem ist das innerstaatliche Entsendeverfahren, an dem 16 Bundesländer und drei Bundesinstitutionen beteiligt sind, umständlich und zeitaufwändig. Der Föderalismus wirkt sich auch bei dienst- und haftungsrechtlichen Absicherungen der entsandten Beamten im Falle von Schäden oder bei Krankheiten unterschiedlich aus, da sich die rechtlichen Voraussetzungen für Versorgungsfälle in den Ländern durch die Föderalismusreform unterschiedlich entwickelt haben. Auch besteht auf Ebene der Länder – unterstützt durch Verwaltungsgerichtsentscheidungen – die Absicht, Auslandsverwendungen durch ein Entsendegesetz zu regeln,¹⁶⁷⁵ das auch für die Bundespolizei von den Oppositionsparteien – allerdings bisher ohne Erfolg – gefordert wird.

c) Bewertung der Vernetzung

Die einvernehmlich beschlossene Kooperation der Bundes- und Länderpolizei deutet zwar eine generelle Vernetzung an, weicht aber vor dem grundsätzlichen Problem der innerstaatlichen Trennung von Streitkräften und Polizeien aus, denn im Krisenmanagement insbesondere der EU „kann der Einsatz von Polizisten nicht isoliert, sondern (nur) vernetzt mit anderen zivilen und militärischen Akteuren gesehen werden.“¹⁶⁷⁶ Konsequenterweise betont das Europäische Parlament nicht nur die Entwicklung eines umfassenden Ansatzes auf der Grundlage kombinierter militärischer und ziviler Fähigkeiten, sondern begrüßt auch die Entwicklung des Konzepts Integrierter Polizeieinheiten (IPU) und den Einsatz der Europäischen Gendarmerietruppe.¹⁶⁷⁷ Bei den Integrierten Polizeieinheiten handelt es sich um robuste, rasch einsetzbare und interoperable Kräfte, die auch im Rahmen von Militäroperationen eingesetzt werden können, während die Europäische Gendarmerietruppe aus paramilitärischen Einheiten besteht, die sowohl unter militärisches als auch ziviles Kommando

¹⁶⁷³ Vgl. Schönbohm, 2010, S. 117 f.

¹⁶⁷⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

¹⁶⁷⁵ Vgl. Hessischer Landtag, Drs. 18/74353 vom 24.8.2011, S. 1.

¹⁶⁷⁶ Vgl. Hubegger, 2011, S. 135 f.

¹⁶⁷⁷ Vgl. Amtsblatt der EU, C 99 E/7 vom 3.4.2012: Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.11.2010 zur Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und zur Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten (2010/2071 (INI)).

gestellt werden können.¹⁶⁷⁸ Beide Einrichtungen eignen sich insbesondere für Stabilisierungsmissionen während des Überganges vom militärischen zum zivilen Kommando. Deutschland beteiligt sich unter Berufung auf die verfassungspolitisch gewünschte Trennung von Polizei und Militär nicht und kann folglich auch nicht an den Erfahrungen derartiger Einheiten partizipieren.

Die Herausforderungen, die sich aus der Zusammenarbeit von Militär und Polizei bei Auslandseinsätzen ergeben, schlagen sich auch in weiteren Beschlüssen der EU nieder. So betont die Neufassung der Europäischen Sicherheitsagenda aus der Erkenntnis heraus, dass sich die innere Sicherheit der EU und die globale Sicherheit einander bedingen und die Reaktion ein kohärentes Bündel von Maßnahmen sein muss, dass die Bereiche Justiz und Inneres mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verknüpft werden müssen.¹⁶⁷⁹ Auch das Europäische Parlament fordert immer wieder im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Bündelung der verschiedenen zivilen und militärischen Maßnahmen als grundlegende Strategie zur Konfliktverhütung und im Krisenmanagement.¹⁶⁸⁰ Somit haben internationale polizeiliche Einsätze gemäß Kapitel 2 „Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ des Vertrages über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), Art. 24 f. einen immer höheren Stellenwert bei der Verhütung und Bewältigung von Krisen.¹⁶⁸¹ Deutschland sollte sich von dieser Entwicklung nicht abkoppeln.

Das grundsätzliche Gebot der Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben ist mit dem Einsatz der Bundespolizei im Ausland nicht verletzt,¹⁶⁸² da dieser nicht unter militärischem Kommando erfolgt und auf zivilpolizeiliche Aufgaben beschränkt ist. Allerdings dürfte eine strikte Abgrenzung wegen der komplexen Anlässe in der Praxis immer schwieriger und unwahrscheinlicher werden. Besonders schwierig und rechtlich nicht geklärt ist das Verfahren, wenn ein zunächst polizeilicher Einsatz militärischen Charakter annimmt. In diesen Fällen hält sich die Bundesregierung

¹⁶⁷⁸ Vgl. Amtsblatt der EU, C 99 E/7 vom 3.4.2012: Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.11.2010 zur Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und zur Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten (2010/2071 (INI)).

¹⁶⁷⁹ Europäische Kommission, 2015, S. 2. Vgl. auch Bt-Drs. 19/9273 vom 10.4.2019, S. 2.

¹⁶⁸⁰ Vgl. Amtsblatt der EU, C 349 E/63 vom 22.12.2010: Die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.3.2010 zu der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2009/2198(INI)).

¹⁶⁸¹ Amtsblatt der EU, C 326/30 vom 26.10.2012; zur grundsätzlichen Problematik vgl. Bt-Drs. 18/12723 vom 14.8.2017 und Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012.

¹⁶⁸² So aber Fischer-Lescano, in: AöR, 2003, S. 52 f. (70). Vgl. Wehr, 2015, § 8, Rn. 2. Vgl. Westphal/Brakemeier, 2013, S. 40, 79.

offen. Entsprechende Anfragen werden im Allgemeinen ausweichend beantwortet.¹⁶⁸³ Obwohl anerkannt wird, dass sich „in gemeinsamen Einsatzräumen im Ausland (...) polizeiliche und militärische Aufgaben gegenseitig [ergänzen, d. Verf.]“¹⁶⁸⁴, und „(...) es aus polizeilicher Sicht einer verfassungsrechtlichen Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr zur Unterstützung der Polizeien von Ländern und Bund im Wege der Amtshilfe mit militärischen Fähigkeiten und Mitteln bedarf“¹⁶⁸⁵, wird die Grundsatzfrage auf eine allgemeine technische und logistische Kooperation reduziert.

In einer Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Frage einer Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist zu entnehmen, dass „eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundespolizeipräsidiums und des Einsatzführungskommandos [der Bundeswehr, d. Verf.] in Potsdam (...) zur Verbesserung der Fähigkeiten des Bundes zur Bewältigung von Geisellagen im Ausland zurzeit Grundlagen im Rahmen des geltenden Rechts für das konkrete Zusammenwirken der Spezialeinheiten der Bundeswehr und der Bundespolizei [erarbeitet, d. Verf.]“¹⁶⁸⁶. Zu klären wäre insbesondere, wie logistischer Bedarf der Bundespolizei mit dem Rechtsinstitut der Amtshilfe gedeckt werden könnte, damit die Bundespolizei nicht auf private Anbieter angewiesen ist, wie z. B. „mit der Unternehmensgruppe Volga-Dnepr Airlines [und dem mit dieser Firma abgeschlossenen, d. Verf.] Vorhalte-Chartervertrag (...) zur Verlegung von Kräften und Material der Bundespolizei“¹⁶⁸⁷. WALTER ist der Auffassung, dass ein gemeinsamer Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr – obwohl dies in Einzelfällen die einzige Lösung ist – aus verfassungsrechtlichen Gründen weiterhin ausgeschlossen bleibt.¹⁶⁸⁸

Erste Anzeichen einer Prüfung einer intensiveren Zusammenarbeit sind jedoch erkennbar, wie die „Gemeinsame Terrorabwehr-Übung ‚GETEX‘ von Polizei und Bundeswehr“¹⁶⁸⁹ im März 2017 belegt. An der Übung waren mehrere Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei und die Bundeswehr beteiligt und es lag „eine bundesweite Gefährdungslage und eine Vielzahl von terroristisch verursachten Schadensereignissen und Bedrohungslagen“ zu Grunde, um u. a. die Möglichkeiten einer Unter-

¹⁶⁸³ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 3.

¹⁶⁸⁴ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 7.

¹⁶⁸⁵ Bt-Drs. 16/13844 vom 21.7.2009, S. 3.

¹⁶⁸⁶ Bt-Drs. 17/6589 vom 15.7.2011, S. 3; vgl. auch Westphal/Brakemeier, 2013, S. 255; vgl. Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012, S. 5: Danach hat es keine Formen der Zusammenarbeit zwischen der GSG 9 der Bundespolizei und Spezialkräften der Bundeswehr für eine gemeinsame Einsatzbewältigung gegeben.

¹⁶⁸⁷ Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012, S. 3.

¹⁶⁸⁸ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 8 Rn. 9.

¹⁶⁸⁹ Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017.

stützung der Bundeswehr im Einzelfall z. B. bei der Luftaufklärung, bei Sicherungsaufgaben oder bei der Kampfmittelabwehr und -aufklärung zu prüfen.¹⁶⁹⁰ Über Konsequenzen und etwaige rechtliche Änderungen wurde jedoch nichts bekannt, sodass zu befürchten ist, dass dieser Bereich unverändert eine rechtliche Baustelle bleiben wird.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPOL oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Anlassbezogene Zusammenarbeit

¹⁶⁹⁰ Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017, S. 4.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“, „zur Mitwirkung“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 8: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 8 BPolG

3. Verwendung zur Unterstützung anderer Bundesbehörden nach § 9 BPolG
 - a) Unterstützung des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 BPolG

Die Bundespolizei unterstützt den Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 Bundespolizeigesetz¹⁶⁹¹ bei der Wahrnehmung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages, der nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG¹⁶⁹² das Hausrecht und die Polizeigewalt ausübt. Der Parlamentspräsident ist somit im Parlamentsgebäude alleinige Polizeibehörde, die die Zuständigkeit aller anderen Sicherheitsbehörden ausschließt¹⁶⁹³ und „(...) entzieht (...) das Parlament weitgehend dem Einfluss der übrigen Staatsgewalt“¹⁶⁹⁴, womit die Unabhängigkeit gegenüber Exekutive und Judikative im Gesamtgefüge der staatlichen Ordnung manifestiert wird.

Ergänzend bestimmt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom 2. Juli 1980¹⁶⁹⁵ in § 7 Absatz 2, dass „dem Präsidenten (...) das Hausrecht

¹⁶⁹¹ § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist. Vgl. auch Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, 2010, S. 18.

¹⁶⁹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.3.2019 (BGBl. I, S. 404) geändert worden ist.

¹⁶⁹³ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 14.

¹⁶⁹⁴ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 13.

¹⁶⁹⁵ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 2.7.1980 (BGBl. I, S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 1.3.2019 (BGBl. I, S. 197).

und die Polizeigewalt in allen der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Gebäuden, Gebäudeteilen und Grundstücken [zusteht, d. Verf.]¹⁶⁹⁶. Die möglichen Anordnungen des Ordnungspersonals, die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Erteilung von Hausverboten regelt § 7 der Hausordnung des Deutschen Bundestages vom 7. August 2002¹⁶⁹⁷, zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 18. Oktober 2018.

Insbesondere in Hinblick auf die Exklusivität der Polizeigewalt des Präsidenten des Deutschen Bundestages erscheint es unverständlich, dass die Polizei des Deutschen Bundestages lediglich auf Grundlage einer „Dienstanweisung für den Polizeivollzugsdienst im Deutschen Bundestag“¹⁶⁹⁸ und der Hausordnung des Deutschen Bundestages tätig wird und eine eigenständige Rechtsgrundlage unverändert aussteht¹⁶⁹⁹, zumal das BVerfG in Hinblick auf die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz nach Artikel 20 Absatz 3 GG die Wesentlichkeitstheorie entwickelt hat, wonach wesentliche Eingriffe und Entscheidungen durch den Gesetzgeber und nicht durch die Exekutive geregelt werden müssen. Letztlich wird als Rechtsgrundlage Art. 40 Absatz 2 Satz 1 GG unmittelbar bemüht¹⁷⁰⁰, wodurch aber den rechtsstaatlichen Erfordernissen nach Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns nicht Genüge getan wird¹⁷⁰¹, so dass eine gesetzliche Absicherung der Polizeigewalt angezeigt scheint.¹⁷⁰²

Die Polizeivollzugsbeamten der Bundespolizei unterstützen den Präsidenten des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der Polizeigewalt und sind nach § 7 Absatz 2 der geänderten Fassung der Hausordnung des Deutschen Bundestages¹⁷⁰³ zur Anwendung von unmittelbarem Zwang zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung nach § 6 Nummer 1 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes berechtigt¹⁷⁰⁴.

¹⁶⁹⁶ § 7 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25.6.1980 (BGBl. I, S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 1.3.2019 (BGBl. I, S. 197).

¹⁶⁹⁷ Hausordnung des Deutschen Bundestages vom 7.8.2002 (BGBl. I, S. 3483), die zuletzt durch die Bekanntmachung vom 18.10.2018 (BGBl. I, S. 2246) geändert worden ist.

¹⁶⁹⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 15. Vgl. Wehr, 2015, § 9, Rn. 8.

¹⁶⁹⁹ Vgl. Köhler, in: DVBl, 1992, S. 1577 f.; vgl. Ramm, in: NVwZ, 2010, S. 1461 f.

¹⁷⁰⁰ Vgl. Wilrich, in: DÖV, 2002, S. 152 f.

¹⁷⁰¹ Vgl. Wehr, 2015, § 9, Rn. 9.

¹⁷⁰² Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 10.

¹⁷⁰³ § 7 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25.6.1980 (BGBl. I, S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 1.3.2019 (BGBl. I, S. 197).

¹⁷⁰⁴ § 6 Nummer 1 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24.5.2016 (BGBl. I, S. 1217) geändert worden ist.

b) Unterstützung des Auswärtigen Amtes nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 BPolG

Die Unterstützung des Auswärtigen Amtes, das über kein eigenes Vollzugspersonal verfügt, geht auf Absprachen der beteiligten Ministerien in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zurück und trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die Sicherheitsverhältnisse an den Auslandsmissionen sukzessive zu Ungunsten der Bediensteten verändert haben. Zurzeit setzt die Bundespolizei knapp 500 Beamte an den deutschen Auslandsvertretungen für unterschiedlichste Aufgaben und zum Personenschutz im Ausland ein.¹⁷⁰⁵ Für den Personenschutz im Ausland ist die neu eingerichtete Bundespolizeidirektion 11 (siehe Teil E, Abschnitt III, Nummer 5, Buchstabe g) zuständig.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Schutz deutscher Auslandseinrichtungen ergibt sich aus Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz als Annexkompetenz.¹⁷⁰⁶ Rechtliche Grundlagen für die Verwendung der Bundespolizisten sind die Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten vom 1. August 1974 und 6. Februar 1995 (nicht veröffentlicht) sowie die Rahmendienstanweisung über die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Beamten vom 1. Januar 1976 (nicht veröffentlicht).¹⁷⁰⁷

Die Aufgaben der abgestellten Bundespolizisten umfassen die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung wie z. B. der Schutz des Grundstücks bzw. des Dienstgebäudes und der Personen, die sich darin aufhalten, die Unterstützung des Geheimschutzbeauftragten sowie die Kontrolle und Überwachung des Besucherverkehrs.¹⁷⁰⁸ Diese Aufgaben sind zwar gewissermaßen öffentlich-rechtlicher Natur, sind aber nicht mit einer eigenen Polizeigewalt unterlegt.¹⁷⁰⁹ Zwar sind die Auslandsvertretungen nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen¹⁷¹⁰ und konsularische Beziehungen¹⁷¹¹ vor Eingriffen des Empfangsstaates geschützt (vgl. Art. 22 Abs. 2 WÜD), unterliegen aber gleichwohl dessen Rechtsordnung. So ist die Auffassung, dass die Bundespolizisten notfalls unmittelbaren Zwang nach dem Gesetz über den

¹⁷⁰⁵ Vgl. Bundespolizeipräsidium 2016, S. 69.

¹⁷⁰⁶ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 16; vgl. Wehr, 2015, § 9, Rn. 11.

¹⁷⁰⁷ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 463.

¹⁷⁰⁸ Vgl. Brakemeier/Westphal, 2013, S. 237 f.

¹⁷⁰⁹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 18.

¹⁷¹⁰ Wiener Übereinkommen vom 28.3.1962 und Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18.4.1961 über diplomatische Beziehungen vom 6.8.1964 (BGBl. 1964, II, S. 957), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18.6.1997 (BGBl. I, S. 1430) geändert worden ist.

¹⁷¹¹ Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963 (BGBl. 1969, II, S. 1585, 1587; BGBl. 1971, II, S. 1285) und Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 18.4.1961 über konsularische Beziehungen (BGBl. II, S. 957), geändert durch Artikel 4 Justizmitteilungsgesetz vom 18.6.1997 (BGBl. I, S. 1430).

unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes anwenden können¹⁷¹², abzulehnen. Allenfalls sind die nach deutschem Recht jedermann zustehenden Rechte der vorläufigen Festnahme (§ 127 Abs. 1 StPO) sowie der Notwehr und Nothilfe zulässig.

c) Unterstützung des Bundeskriminalamtes nach § 9 Absatz 1 Nummer 3 BPolG

Die Unterstützungsmaßnahmen der Bundespolizei beziehen sich auf den dem BKA gesetzlich zugewiesenen Personenschutz für Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sowie in besonders festzulegenden Fällen auf die Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten und auf die Leitung des BKA (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BKAG (neu)).¹⁷¹³

Nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 BKAG (neu) obliegt dem Bundeskriminalamt auch der innere Schutz der Dienst- und Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundesregierung und in besonders festzulegenden Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten.¹⁷¹⁴ Da die Kapazitäten der für den Personenschutz verantwortlichen Sicherungsgruppe des BKA augenscheinlich nicht ausreichen, wird in beträchtlichem Umfang auf Personal der Bundespolizei zurückgegriffen. So sind ständig über 200 Bundespolizisten, mithin nahezu 40 Prozent des Personalbestandes der Sicherungsgruppe, zur Unterstützung des Bundeskriminalamtes abgeordnet.¹⁷¹⁵ Die Bundespolizisten unterliegen bei der Abstellung zum BKA gem. § 9 Absatz 2 Satz 2 BPolG ausschließlich den fachlichen Weisungen des Bun-

¹⁷¹² Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 463; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 18; vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 19.

¹⁷¹³ § 9 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist verweist in der aktuellen Fassung auf § 5 BKAG. Der Gesetzgeber hat das Bundeskriminalamtgesetz vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I, S. 400) überarbeitet und mit Wirkung vom 25.5.2018 in Kraft gesetzt. In dieser Fassung ist der Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorganen und der Leitung des Bundeskriminalamtes in § 6 BKAG (neu) geregelt. § 5 BKAG (neu) regelt die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. § 9 BPolG müsste somit redaktionell angepasst werden, sodass auf den neuen § 6 BKAG verwiesen wird. Vgl. auch Bt-Drs. 13/1550 vom 31.5.1995, S. 7, 24.

¹⁷¹⁴ § 9 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist verweist in der aktuellen Fassung auf § 5 BKAG. Der Gesetzgeber hat das Bundeskriminalamtgesetz vom 1.6.2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019, I, S. 400) überarbeitet und mit Wirkung vom 25.5.2018 in Kraft gesetzt. In dieser Fassung ist der Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorganen und der Leitung des Bundeskriminalamtes in § 6 BKAG (neu) geregelt. § 5 BKAG (neu) regelt die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. § 9 BPolG müsste somit redaktionell angepasst werden, sodass auf den neuen § 6 BKAG verwiesen wird. Vgl. auch Bt-Drs. 13/1550 vom 31.5.1995, S. 7, 24.

¹⁷¹⁵ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 79 f.

deskriminalamtes, auch wenn die Bundespolizei im Rahmen der Unterstützung abgrenzbare Teilaufgaben ausgenommen mit eigenen Kräften wahrnimmt. Die Entscheidung über die Unterstützung nach § 9 Absatz 1 BPolG trifft das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (§ 9 Absatz 2 Satz 1 BPolG)¹⁷¹⁶, sofern die originäre Aufgabe dies zulässt und geeignetes Personal zur Verfügung steht.¹⁷¹⁷

Im Grunde ist die Aufgabe Personenschutz keine kriminalpolizeiliche Aufgabe und ist eigentlich der Gefahrenabwehr zuzurechnen.¹⁷¹⁸ Somit fehlt eine verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung. Die Wahrnehmung von Schutzaufgaben durch die Sicherungsgruppe zunächst auf fehlender, dann auf nicht eindeutiger Rechtsgrundlage, ist allerdings in der Vergangenheit in der Fachliteratur nahezu stillschweigend zur Kenntnis genommen worden.¹⁷¹⁹ In dem damaligen Entwurf eines Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 31. Mai 1995 begründete der Gesetzgeber die „(...) Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache“ und stellte fest, dass „der Bund (...) in der Lage sein [muss, d. Verf.], den Schutz des Kernstücks seiner staatlichen Organisationen unabhängig von Zuständigkeiten der Länder sicherzustellen und damit seine Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.“¹⁷²⁰ Aktuell hat PARMA die Personen- und Objektschutzaufgaben der Polizeien des Bundes unter rechtshistorischen und verfassungsrechtlichen Aspekten untersucht und kommt zu dem zutreffenden Ergebnis, dass eine „Versteinerung der Ausgangslage von 1949 eingetreten ist“ und fordert eine „belastbare verfassungsrechtliche Grundlage“ für den Personen- und Objektschutz.¹⁷²¹

Auch wurde die bereits seit längerem praktizierte Unterstützung des Bundeskriminalamtes bei der Wahrnehmung der Personenschutzaufgaben vom Innenausschuss schon beim Gesetzgebungsverfahren zum Aufgabenübertragungsgesetz im Jahre 1992 problematisiert. Er hielt sie zwar auch für die Zukunft unverzichtbar, forderte aber eine gesetzliche Grundlage, um dem Bundeskriminalamt und dem damaligen Bundesgrenzschutz gesicherte Planungsgrundlagen für die Zukunft zu ermöglichen.

Lediglich die sogenannte Werthebach-Kommission hat sich der Problematik ausführlich angenommen und kam zu dem Ergebnis, dass der Personenschutz im Grunde als präventive Aufgabe der Bundespolizei zuzuordnen ist.¹⁷²² Das Bundesministerium

¹⁷¹⁶ § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist. Vgl. auch Bt-Drs. 13/1550 vom 31.5.1995, S. 7, 24.

¹⁷¹⁷ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 24. Vgl. Wehr, 2015, § 5, Rn. 8.

¹⁷¹⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 9, Rn. 20.

¹⁷¹⁹ Vgl. Abbühl, 2010, S. 119, 136.

¹⁷²⁰ Bt-Drs. 13/1550 vom 31.5.1995, S. 20.

¹⁷²¹ Vgl. Parma, 2019, S. 10 f.

¹⁷²² Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 79 f.

des Innern für Bau und Heimat hat den Vorschlag nach derzeitigem Sachstand nicht umgesetzt, aber zumindest den Personenschutz im Ausland der Bundespolizei zugewiesen.¹⁷²³ Die Werthebach-Kommission bemängelte an der bisherigen Regelung im Übrigen zutreffend Verstöße gegen den „Organisationsgrundsatz der Kongruenz von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz sowie (...) den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit“.¹⁷²⁴ Der Bundesminister des Innern für Bau und Heimat hätte es jederzeit in der Hand gehabt, auf eine Bereinigung der Doppelzuständigkeit der beiden Bundespolizeien hinzuwirken, zumal bereits jetzt ein Großteil der Sicherungsgruppe durch die uniformierte Bundespolizei gestellt wird und die in der Vergangenheit gegen eine Übertragung der Personenschutzaufgaben auf die Bundespolizei geltend gemachten Argumente obsolet geworden sind.¹⁷²⁵ Dieser Chance hat man sich aber offensichtlich bei der Neufassung des BKA-Gesetzes begeben.

d) Bewertung der Vernetzung

Die in § 9 BPolG normierten Verwendungsfälle sind rechtlich unterlegte Vernetzungsalternativen, die in dieser Form in keinem anderen Polizeigesetz zu finden sind. Auch wenn die ursprünglichen Motive des Gesetzgebers darauf zielten, das schmale Aufgabenkorsett des vormaligen Bundesgrenzschutzes zu erweitern und sein Aufgabenprofil anspruchsvoller zu gestalten, ist zwischenzeitlich eine Entwicklung eingetreten, dass sie eine sinnvollen Kräfteausgleich bei den Sicherheitseinrichtungen des Bundes insbesondere in Ausnahmefällen und damit einen Beitrag zur Kräfteökonomie darstellen.

WINKELER problematisiert die Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung anderer Bundesbehörden unter der Überschrift der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung und hält lediglich die Unterstützung des Auswärtigen Amtes durch die Bundespolizei für zulässig, da dieses nicht über eigenes Schutzpersonal verfügt. Die Unterstützung des Bundestagspräsidenten und des Bundeskriminalamtes hält er als Verstoß gegen den Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung für verfassungswidrig.¹⁷²⁶ Dem kann in dieser Ausschließlichkeit nicht gefolgt werden. Abgesehen von der Tatsache, dass das BVerfG eine Abweichung vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung bei Vorliegen eines sachlichen Grundes zulässt¹⁷²⁷ weist WEHR zu Recht darauf hin, dass weder die Verfassung, einer Bundesbehörde einen Aufgabenbestand exklusiv zuweist noch im vorliegenden Fall ein Trennungsgebot die Unterstützung verbietet.¹⁷²⁸

¹⁷²³ Bt-Drs. 17/10501 vom 16.8.2012, S. 11.

¹⁷²⁴ Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 79 f; vgl. auch Kommission zur Evaluation der Sicherheitsbehörden, 2012, S. 61.

¹⁷²⁵ Vgl. Bt-Drs. 8/1852 vom 2.6.1973, S. 1, 4.

¹⁷²⁶ Vgl. Winkeler, 2005, S. 173 f. (184).

¹⁷²⁷ Vgl. BVerfGE 63, 1 (41); BVerfGE 119, 331 (361 f).

¹⁷²⁸ Vgl. Wehr, 2015, § 9, Rn. 2.

Allerdings deutet WEHR ohne nähere Begründung kompetenzielle Zweifel bei der Unterstützung der Polizei des Deutschen Bundestages an, da angeblich eine dauerhafte personelle Unterstützung zur personellen Abhängigkeit führt und daher der Parlamentsautonomie gegenüber Organen der Exekutive oder Judikative¹⁷²⁹ widerstreitet.¹⁷³⁰ Belege hierfür gibt es jedoch nicht.

Rechtlich sensibler ist die Unterstützung des BKA durch die Bundespolizei, da hierbei Polizeibeamte des mittleren Dienstes zum Bundeskriminalamt abgeordnet werden, das bereits vor Jahren den mittleren Polizeivollzugsdienst abgeschafft hat und offensichtlich nicht über die nötigen Personalreserven verfügt. Die Werthebach-Kommission hält daher das Verfahren der langfristigen Abordnung zu Recht für einen Verstoß gegen den Organisationsgrundsatz der Kongruenz von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz sowie gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.¹⁷³¹ Außerdem sind die §§ 17 und 50 der Bundeshaushaltsordnung¹⁷³² zu berücksichtigen. § 17 Absatz 5 der Bundeshaushaltsordnung regelt, dass „Planstellen (...) nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen [sind, und d. Verf.] (...) nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind“¹⁷³³. Langfristige Abordnungen fallen unter den Begriff „Daueraufgabe“, die nach § 50 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung auf eine andere Verwaltung übergehen können.

GRAULICH hingegen erscheint es sinnvoll, vorhandene vermutete Reservepersonalkapazitäten bei den Bundespolizeien optimal zu nutzen und keine Doppelstrukturen zu schaffen.¹⁷³⁴ Hierbei geht er jedoch von unzutreffenden Voraussetzungen aus. Zum einen verfügt die Bundespolizei derzeit über keine Personalreserven. Zum anderen verfestigt das bisherige Verfahren Doppelstrukturen, denn in den Schutzobjekten nach § 5 BPolG sind sowohl Kräfte der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes – zum Teil sogar mit getrennten Führungsstellen – eingesetzt. Andererseits ist die Vernetzung auch unter dem Aspekt eines ökonomischen Einsatzes der Kräfte zu sehen, mit dem Synergieeffekte zu erwarten sind. Auch werden die fachlichen Kompetenzen der eingesetzten Bundespolizeibeamten erweitert und gefördert.

§ 9 BPolG belegt exemplarisch die Vernetzung der Bundespolizei im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, die die Kriterien für Vernetzungsmechanis-

¹⁷²⁹ Vgl. BVerfGE 108, 251 (273).

¹⁷³⁰ Vgl. Wehr, 2015, § 9, Rn. 3; vgl. Ramm, in: NVwZ 2010, S. 1461 f.

¹⁷³¹ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 79 f.

¹⁷³² Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14.8.2017 (BGBl. I, S. 3122) geändert worden ist.

¹⁷³³ § 17 Abs. 5 der Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14.8.2017 (BGBl. I, S. 3122) geändert worden ist.

¹⁷³⁴ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 3.

men „strukturelle/rechtliche Vernetzung“ erfüllt. Allen drei Unterstützungsalternativen (Deutscher Bundestag, Auswärtiges Amt und Bundeskriminalamt) ist gemeinsam, dass mindestens zwei Teilnehmer zusammenarbeiten. Eine neue Erkenntnis für allgemeine Vernetzungsmechanismen ergibt sich aus dem Merkmal „Art der Vernetzung“, die sich bisher i. d. R. auf einen konkreten Anlass bezog oder sich z. B. aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr ergab.

Die Alternativen zur Unterstützung der Bedarfsträger durch die Bundespolizei sind in den Fällen des § 9 Absatz 1 BPolG allerdings nicht nur anlassbezogen, sondern i. d. R. für einen längeren Zeitraum bis hin zu einer dauerhaften Aufgabe im Rahmen von langfristigen Abordnungen vorgesehen. Die deskriptiven Kriterien in der nachfolgenden Übersicht 9 sind deswegen bei dem Merkmal „Art“ zu ergänzen. Außerdem ist der Text „alternativ ist auch eine dauerhafte Unterstützung möglich“ aufzunehmen.

Auch die Beschreibungen bei den Merkmalen „Teilnehmer“, „Handeln“ und „Rechtsform“ sehen bisher nur eine anlassbezogene Zusammenarbeit vor. Zur Klarstellung sollte auch hier eine Präzisierung vorgenommen werden, sodass auch bei diesen Kriterien eine dauerhafte Kooperation zulässig ist. Im Ergebnis lässt die Formulierung „grundsätzlich anlassbezogen“ sowohl die dauerhafte als auch die befristete oder nur auf ein bestimmtes Ereignis fokussierte Zusammenarbeit zu.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr; alternativ ist auch eine dauerhafte Unterstützung möglich
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Grundsätzlich anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Grundsätzlich anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Grundsätzlich anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“, „zur Mitwirkung“, „unterstützt“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 9: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 9 BPolG

4. Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik nach § 10 BPolG

a) Allgemeines

Nach § 10 BPolG¹⁷³⁵ nimmt die Bundespolizei auf Anforderung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz Aufgaben nach § 3 Absatz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz¹⁷³⁶ auf dem Gebiet der Funktechnik und der funkbetrieblichen Auswertung wahr, soweit der Funkverkehr nicht dem Fernmeldegeheimnis unterliegt. Der Aufgabenkatalog umfasst

¹⁷³⁵ § 10 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

¹⁷³⁶ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2097) geändert worden ist.

- die Erfassung des Betriebs von Funkanlagen durch fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen,
- die funkbetriebliche Auswertung der Funkverkehre fremder Nachrichtendienste oder der vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen und
- die funkbetriebliche Auswertung von Unterlagen, Geräten und Aufzeichnungen, die bei dem Betrieb von Funkanlagen durch fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen verwendet werden.¹⁷³⁷

Dabei stehen der Bundespolizei nach § 10 Absatz 2 Satz 1 BPolG die Eingriffsbefugnisse nach §§ 8 ff. und 14 ff. des Bundesverfassungsschutzgesetzes zur Verfügung. Die Aufgabe wird von einer speziellen Einrichtung der Bundespolizei wahrgenommen, deren Organisationsform sich im Verlauf der Jahre mehrmals geändert hat.¹⁷³⁸

Der Gesetzgeber hat die bereits seit 1952 gewohnheitsrechtlich vom vormaligen Bundesgrenzschutz wahrgenommene Aufgabe erst mit dem Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz vom 19. Oktober 1994¹⁷³⁹ und Einschaltung des Vermittlungsausschusses einfachgesetzlich normiert, wobei die Normierung weniger konstitutiven Charakter hat, als vielmehr der Rechtsklarheit dient.¹⁷⁴⁰

Die Bundespolizei nahm die Aufgabe bis zur Einrichtung der Direktion 11 im August 2017 (siehe Teil E, Abschnitt III, Nummer 5, Buchstabe g) mit spezialisierten Organisationseinheiten wahr, die organisatorisch dem Bundespolizeipräsidium unmittelbar unterstellt waren.¹⁷⁴¹ Nunmehr ist die neu eingerichtete Direktion 11 für die Einsatz- und Ermittlungsunterstützung zuständig.

Die Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz durch die Bundespolizei ist eine aktuelle und besonders sensible Verwendung der Bundespolizei, wie ein exemplarischer Auszug aus einer Anhörung des vormaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Hans-Georg MAAßEN als Zeuge im so genannten NSA-Untersuchungsausschuss und den Enthüllungen von Edward J. SNOWDEN belegt: „Als im Zusammenhang mit den Snowden-Veröffentlichungen in Medien berichtet wurde, das Handy der Bundeskanzlerin sei abgehört worden und aus ausländischen Botschaften in Berlin Mitte würden Lauschangriffe durchgeführt, hat das

¹⁷³⁷ BGBl. 1994, I S. 2978 (2981).

¹⁷³⁸ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 10, Rn. 1. Vgl. Bt-Drs. 12/7290 vom 15.4.1994, S. 1 f. Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, Rn. 1.

¹⁷³⁹ BGBl. 1994, I S. 2978 (2981).

¹⁷⁴⁰ Vgl. Gröpl, in: DVBl. 1995, S. 329 f. (334); vgl. Schreiber, in: NVwZ 1995, S. 521 f.

¹⁷⁴¹ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 468; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 1.

BfV zusammen mit der Bundespolizei eine Gefährdungsanalyse erarbeitet. Kernaussagen der Gefährdungsanalyse: Sofern keine besondere Verschlüsselungstechnik eingesetzt wird, sind insbesondere Handys akut abhörgefährdet. Gleiches gilt für Tablets. Die Nähe zu den diplomatischen Vertretungen anderer Länder berge stets eine Abhörgefahr. (...)“¹⁷⁴² In einer fachlichen Stellungnahme der damaligen „Zentralstelle für Information und Kommunikation des Bundesgrenzschutz (ZSIuK BGS; heute Bundespolizei)“ führte die Behörde im Zusammenhang mit der „Bedrohungsanalyse Berlin-Mitte“¹⁷⁴³ unter anderem aus, dass „diverse Antennenanlagen auf Bottschaften, die sichtbar und z. T. vertarnt montiert sind, (...) dortige Anstrengungen [indizieren, d. Verf.], Informationen aus dem Äther abzufangen.“¹⁷⁴⁴ Die Beobachtung und Auswertung dieser Funkaktivitäten kann zur Aufklärung von Spionagefällen beitragen.¹⁷⁴⁵

Die Auszüge aus dem knapp zweitausend Seiten umfassenden Abschlussbericht zu dem NSA-Untersuchungsausschuss belegen nachdrücklich die gebotene Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz.

b) Rechtsform der Verwendung

Die Form der Verwendung wird der Gesetzesbegründung¹⁷⁴⁶ folgend als Organleihe interpretiert.¹⁷⁴⁷ Die allgemeinen Erläuterungen zur Organleihe sind im Teil D, Abschnitt I, Nummer 11 enthalten.

Die konkrete Aufzählung der einzelnen Aufgaben in § 10 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 BPolG, die die Bundespolizei für das Bundesamt für Verfassungsschutz auf Anforderung wahrnehmen soll, und die gesetzliche Überschrift der Norm (Verwendung zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik) sind wesentliche Indizien für den Willen des Gesetzgebers nach einer abschließenden Regelung. Eine weitere Form der Organleihe für andere Aufgaben ist mithin nicht beabsichtigt und nicht zulässig.¹⁷⁴⁸ Andere Formen der Amtshilfe (z. B. materielle Unterstützung mit einem Hubschrauber¹⁷⁴⁹ oder anderen Einsatzmitteln der Bundespolizei) bleiben davon unberührt.

Die Organleihe nach § 10 BPolG ist von der Pflicht zur Unterrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 18 Absatz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz zu unterscheiden.¹⁷⁵⁰ Nach dieser Norm sind die Behörden des Bundes u. a. verpflichtet,

¹⁷⁴² Bt-Drs. 18/12850 vom 23.6.2017, S. 402.

¹⁷⁴³ Bt-Drs. 18/12850 vom 23.6.2017, S. 376.

¹⁷⁴⁴ Bt-Drs. 18/12850 vom 23.6.2017, S. 376.

¹⁷⁴⁵ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 42.

¹⁷⁴⁶ Br-Drs. 418/94 vom 11.5.1994, S. 44.

¹⁷⁴⁷ Vgl. König, 2005, S. 229.

¹⁷⁴⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 3.

¹⁷⁴⁹ Bt-Drs. 18/12850 vom 23.6.2017, S. 408.

¹⁷⁵⁰ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 4.

das Bundesamt für Verfassungsschutz über Tatsachen zu „sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten von sich aus“ zu unterrichten. Informationen in diesem Sachzusammenhang kann die Bundespolizei – wie jede andere Polizeibehörde – zum Beispiel bei polizeilichen Kontrollen oder bei Recherchen in Ermittlungsverfahren gewinnen. Es handelt sich somit um eine Übermittlungspflicht von relevanten Informationen, die sich aus der täglichen Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei z. B. bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs oder sonstigen Polizeikontrollen ergeben können. Bei der Übermittlung personenbezogener Daten sind die bereichsspezifischen und besonderen Normen des Bundespolizeigesetzes (§§ 29 ff. BPolG) anzuwenden.

Im Weiteren ist die Verwendung nach § 10 BPolG von § 17 Absatz 2 Bundesverfassungsschutzgesetz zu unterscheiden, wonach Verfassungsschutzbehörden um personenbezogene Daten ersuchen können, die bei der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben bekannt werden.¹⁷⁵¹ Auch in diesen Fällen sind die §§ 29 Absatz 1 Satz 2, 31 Absatz 7 und 32 Nummer 5 BPolG zu berücksichtigen.¹⁷⁵²

DROSTE interpretiert diesen besonderen Typus der Verwaltungsunterstützung hingegen als einen gesetzlich normierten Fall der Zusammenarbeit nach Art. 73 Nr. 10 Buchstabe b) GG¹⁷⁵³, so dass nach seiner Meinung einer weiteren Typisierung kein heuristischer Wert zukommt. Warum GRAULICH¹⁷⁵⁴ die Organleihe hingegen mit technischer und personeller Amtshilfe gleichsetzt, ist nicht nachvollziehbar, da diese im Gegensatz zur Organleihe ein Tätigwerden nach eigenem Recht voraussetzt.¹⁷⁵⁵

Jedoch scheint ein anderer Hinweis von EICHHORN zielführender zu sein, der in anderem Zusammenhang den Gedanken der erweiterten Amtshilfe prüft, die auf Dauer angelegt ist und weder Organleihe oder Zusammenarbeit nach Artikel 73 Nr. 10 GG ist. Ein derartiges Rechtskonstrukt würde die Vorteile der Spezialisierung unterstützender Behörden nutzen und die Verwaltungskosten durch eine besondere Form der Arbeitsteilung senken. Allerdings wäre diese Form, da gesetzlich nicht geregelt, nur durch einvernehmliche Regelung möglich.¹⁷⁵⁶

§ 10 Absatz 2 Satz 1 BPolG stellt klar, dass sich die „Wahrnehmung der Aufgaben nach Absatz 1 (...) nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz [richtet, d. Verf.]“¹⁷⁵⁷

¹⁷⁵¹ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 4.

¹⁷⁵² Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 4.

¹⁷⁵³ Vgl. Droste, 2007, S. 572.

¹⁷⁵⁴ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 10, Rn. 4.

¹⁷⁵⁵ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 471 und S. 478.

¹⁷⁵⁶ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 72 f.

¹⁷⁵⁷ BGBl. 1994, I S. 2978 (2981).

und die behördliche Verantwortung für die Tätigkeit der Polizeibeamten der Bundespolizei somit beim Bundesamt für Verfassungsschutz liegt.¹⁷⁵⁸ Bei der Wahrnehmung der Aufgabe ist zu berücksichtigen, dass sich nicht nur die konkreten Aufgaben (§ 3 BVerfSchG) sondern auch die Befugnisse (§ 8 BVerfSchG) nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz richten.¹⁷⁵⁹ Nach § 8 Absatz 3 BVerfSchG stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz keine polizeilichen Befugnisse oder Weisungsbefugnisse zu, sodass die Beamten der unterstützenden Bundespolizei als „ausgeliehenes“ Personal auch diesem, in § 8 Absatz 3 BVerfSchG normierten, so genannten Exekutivverbot unterliegen.¹⁷⁶⁰

Der gesetzgeberische Wortlaut „nimmt wahr“ ist eine besondere Formulierung im Gesetz, die in die Übersicht „Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen“ aufzunehmen ist und die neue Übersicht 10 ergibt.

c) Die Diskussion um das Trennungsgebot

Bereits während der Gesetzgebung war die Regelung unter dem Gesichtspunkt des Trennungsgebots Gegenstand heftiger Kontroversen sowohl im Bundesrat als auch zwischen den Parteien, wobei der Meinungsstreit durch die unverändert bestehenden rechtlichen Divergenzen in diesem Bereich intensiviert wurde. Im Grunde ging es um die rechtliche Bewertung, inwieweit die faktische Zusammenführung eines polizeilichen Vollzugsorgans mit einem Nachrichtendienst unter einer gesetzlichen Klammer dem Trennungsgebot entgegensteht.¹⁷⁶¹ Zu den allgemeinen Hintergründen zum Trennungsprinzip siehe Teil D, Abschnitt I, Nummer 11.

Im Bund ist das Trennungsgebot einfachgesetzlich in den §§ 2 Absatz 1 Satz 3, 8 Absatz 3 Bundesverfassungsschutzgesetz, §§ 1 Absatz 4, § 4 Absatz 2 des Gesetzes über den militärischen Abschirmdienst¹⁷⁶² sowie §§ 1 Absatz 1 Satz 2, 2 Absatz 3 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst¹⁷⁶³ normiert. Die Länder haben ähnliche Regelungen. Zum Teil wird dem Trennungsprinzip sogar Verfassungsrang zugesprochen.¹⁷⁶⁴

¹⁷⁵⁸ Vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn.3 und Rn. 12.

¹⁷⁵⁹ Vgl. Bt-Drs. 12/7290 vom 15.4.1994, S. 4.

¹⁷⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2012, S. 12; vgl. Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 10, Rn. 12.

¹⁷⁶¹ Vgl. Albert, in: ZRP, 1995, S. 105 f.

¹⁷⁶² Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, MAD-Gesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954, 2977), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I, S. 2693) geändert worden ist.

¹⁷⁶³ Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, BND-Gesetz vom 20.12.1990 1990 (BGBl. I, S. 2954, 2979), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30.6.2017 (BGBl. I, S. 2097) geändert worden ist.

¹⁷⁶⁴ Vgl. Gusy, in: ZRP, 1995, S. 45 f.; vgl. Fremuth, in: AöR, 2014, Nr. 139, S. 32 f.; a. A. vgl. Albert, in: ZRP 1995, S. 105 f. (108).

Der Bundesrat sah im Gesetzgebungsverfahren das Trennungsgebot von Polizei und Verfassungsschutz durchbrochen, da der Bundesgrenzschutz sowohl Polizeiaufgaben als auch Verfassungsschutzaufgaben erfüllte. Das Bundesamt für Verfassungsschutz erhielt überdies eine „Vollzugshand“.¹⁷⁶⁵ Allerdings wurde bereits im Innenausschuss ein Antrag der Opposition, der in ähnlicher Weise vom Deutschen Gewerkschaftsbund vertreten wurde¹⁷⁶⁶, zurückgewiesen, den im Wege der Organleihe für das BfV wahrgenommenen Aufgabenbereich aus dem Bundesgrenzschutz herauszulösen und unter Berücksichtigung der dienstrechtlichen Belange der betroffenen Beamten sozialverträglich in das Bundesamt für Verfassungsschutz einzugliedern.¹⁷⁶⁷ Begründet wurde die Zurückweisung mit Äußerungen des Bundesministers des Innern, der auf große praktische Schwierigkeiten sowie auf den Umstand hinwies, dass die Polizeivollzugsbeamten ihre Vollzugeigenschaft aufgeben müssten.¹⁷⁶⁸

Auch wenn die Tätigkeiten bei der Funkaufklärung der Geheimhaltung unterliegen, wurde aber bei der Aussprache im Bundestag zum Gesetzentwurf deutlich, dass die Gruppe Fernmeldewesen in den Jahren 1955 bis 1970 „(...) ausnahmslos die Beobachtung nachrichtendienstlicher Funkverkehre für Zwecke der Spionageabwehr für das Bundesamt für Verfassungsschutz mit Schwerpunkt die Nachrichtendienste der damaligen DDR und der Sowjetunion“ wahrnahm.¹⁷⁶⁹ Im Zeitraum von 1970 bis 1974 überwachte die Gruppe Fernmeldewesen noch zusätzlich den Funkverkehr für das Bundeskriminalamt.¹⁷⁷⁰ Über den Anteil für das Bundesamt für Verfassungsschutz wurden widersprüchliche Zahlen zwischen 50 und 90 Prozent genannt.¹⁷⁷¹ Auch wenn die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage ausführt, dass „die Gruppe Fernmeldewesen (...) im originären Zuständigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes (...) Fernmeldeaufklärung offener Funkverkehre, insbesondere im Rahmen der Sicherung der Grenzen [betreibt, d. Verf.] und den eigenen Funkverkehr [überwacht, d. Verf.]“¹⁷⁷², und GRAULICH daher die für das Bundesamt für Verfassungsschutz erbrachten Leistungen gleichsam als „Überschussleistung“ bei der Bundespolizei grundsätzlich vorhandener Fähigkeiten interpretiert¹⁷⁷³, ist davon auszugehen, dass es sich bei den Unterstützungshandlungen der Bundespo-

¹⁷⁶⁵ Br-Drs. 418/94 (Beschluss) vom 10.6.1994, S. 5.

¹⁷⁶⁶ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 34.

¹⁷⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht 236. Sitzung vom 24.6.1994, S. 20710.

¹⁷⁶⁸ Vgl. Bt-Drs. 12/8101 vom 23.6.1994, S. 56 f. Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht 236. Sitzung vom 24.6.1994, S.

¹⁷⁶⁹ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 236. Sitzung, Plenarprotokoll 12/236 vom 24.6.1994, S. 20712.

¹⁷⁷⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 236. Sitzung, Plenarprotokoll 12/236 vom 24.6.1994, S. 20712.

¹⁷⁷¹ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 236. Sitzung, Plenarprotokoll 12/236 vom 24.6.1994.

¹⁷⁷² Bt-Drs. 12/7290 vom 15.4.1994, S. 3.

¹⁷⁷³ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 10, Rn. 13.

lizei um hauptsächliches Tätigwerden für einen anderen Bedarfsträger handelt. Dieses veranlasste wiederum WINKELER, einen Verstoß gegen eigenverantwortliches Handeln anzunehmen und eine entsprechende Aufgabenverlagerung zum Bundesamt für Verfassungsschutz zu fordern.¹⁷⁷⁴

Die Beanstandungen in Hinblick auf eine Verletzung des Trennungsgebotes entbehren jedoch jeglicher Grundlage, denn die Tätigkeit der Bundespolizei wird nach Maßgabe des Bundesverfassungsschutzgesetzes und einer von der Parlamentarischen Kontrollkommission gebilligten Dienstanweisung wahrgenommen.¹⁷⁷⁵ Die verfahrensrechtlichen Regelungen stellen überdies sicher, dass die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei nicht mit der des Bundesamtes für Verfassungsschutz verbunden wird. Dies wird insbesondere durch die strikte Zweckbindung der Daten sowie die Bindung nach § 10 Absatz 2 Satz 1, 2. Halbsatz BPolG sichergestellt, dass die Unterstützungstätigkeit für das Bundesamt für Verfassungsschutz nicht mit polizeilichen Aufgaben vermischt werden darf.¹⁷⁷⁶

Die Trennung wird in mehrfacher Hinsicht gewährleistet: Nach § 10 Absatz 2 Satz 2 BPolG ist der Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. § 10 Absatz 2 Satz 3 BPolG regelt die Zweckbindung und entspricht damit dem informationellen Trennungsprinzip des Bundesverfassungsgerichts.¹⁷⁷⁷ § 10 Absatz 2 Satz 4 BPolG legt eine zeitliche Limitierung der nachrichtendienstlich erlangten Daten fest. § 10 Absatz 3 BPolG fordert die Regelung der Aufgabenwahrnehmung durch eine Dienstanweisung des Bundesinnenministeriums, die durch das Parlamentarische Kontrollgremium überwacht wird.¹⁷⁷⁸

d) Bewertung der Vernetzung

Die Regelung ist der typische Fall der Dienstleistung einer hochspezialisierten und besonders qualifizierten Behörde für einen anderen Verwaltungsträger in einem eng definierten, organisatorisch konkret benannten und inhaltlich präzise umschriebenen Bereich, um dem Kooperationspartner Aufwand und Kosten zu ersparen. Somit liegt ein besonderer sachlicher Grund vor, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Abweichen – von dem ohnehin nur abstrakt herausgearbeiteten Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung – rechtfertigt.¹⁷⁷⁹ Die Regelung entbindet das Bundesamt für Verfassungsschutz von der Schaffung von Überkapazitäten, zumal die Bundespolizei unter dem Rubrum dieser Regelung auch für das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt und die Polizeien der Länder tätig

¹⁷⁷⁴ Vgl. Winkeler, 2005, S. 177 f.

¹⁷⁷⁵ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 10, Rn. 18.

¹⁷⁷⁶ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 34, 42.

¹⁷⁷⁷ BVerfGE 133, 277 (329).

¹⁷⁷⁸ Vgl. Wisuschil, in: Polizei und Wissenschaft, Ausgabe 3/2006, S. 62 f. (65).

¹⁷⁷⁹ Vgl. BVerfGE 63, 1 (33 f); BVerfGE 11, 105 (124); 39, 96 (120).

wird.¹⁷⁸⁰ Insoweit ist auch der von WINKELER¹⁷⁸¹ getroffenen Feststellung der Verfassungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung nicht zu folgen, zumal WEHR¹⁷⁸² zutreffend darauf hinweist, dass die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Grundsätze vorrangig im Bund-Länder-Verhältnis und nicht unmittelbar zwischen Bundesbehörden gelten.

Der Vorteil der Lösung besteht in den geringeren Kosten, der flexibleren Anpassung an veränderte Technologien und der Optimierung der Serviceergebnisse. Diese Vorteile anerkennt auch WISUSCHIL, schlägt aber aus der Befürchtung, dass durch die Regelung des § 10 BPolG die Binnendifferenzierung von Polizei und Nachrichtendiensten geschleift wird, eine vermittelnde Position vor. Diese sieht rechtspolitisch eine situationsgebundene Normsetzung vor, bei der eine dem § 10 BPolG entsprechende Vorschrift zwar veröffentlicht wird, aber mit einer Inkraftsetzungsklausel bei stark veränderter Sicherheitslage versehen und befristet in Kraft gesetzt wird. Nach Fristablauf wird das Gesetz bestätigt, sofern sich die Sicherheitslage nicht geändert hat.¹⁷⁸³ Soweit erkennbar, hat dieser Vorschlag insbesondere unter dem Aspekt, dass die bisherige Zusammenarbeit der beiden Behörden nach geltender Regelung kaum Anlass zur Kritik gab, keine Unterstützung gefunden.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr; alternativ ist auch eine dauerhafte Unterstützung möglich
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Grundsätzlich anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner

¹⁷⁸⁰ Vgl. Droste, 2007, S. 573.

¹⁷⁸¹ Vgl. Winkeler, 2005, S. 176 f.

¹⁷⁸² Vgl. Wehr, 2015, § 10, Rn. 1.

¹⁷⁸³ Vgl. Wisuschil, in: Polizei und Wissenschaft, Ausgabe 3/2006, S. 62 f. (66).

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Grundsätzlich anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Grundsätzlich anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“, „zur Mitwirkung“, „unterstützt“, „nimmt wahr“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 10: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 10 BPolG

5. Verwendung zur Unterstützung eines Landes nach § 11 BPolG

a) Zur Genese der Norm

§ 11 Bundespolizeigesetz¹⁷⁸⁴ regelt unter Bezugnahme auf Art. 35 Abs. 2 und 3 Grundgesetz die Unterstützung der Sicherheitseinrichtungen der Länder. Nach dieser Norm kann die Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes eingesetzt werden

- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes,
- zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 des Grundgesetzes,

¹⁷⁸⁴ § 11 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

- zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes nach Artikel 91 Absatz 1 des Grundgesetzes,

soweit das Land ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen kann.¹⁷⁸⁵

Die Formulierung, die ursprünglich auf die Neufassung des BGS-Gesetzes von 1972 zurückgeht und im BGS-Gesetz von 1994 seine jetzige Fassung erfahren hat, markiert eine entscheidende Zäsur in der Entwicklung des Bundesgrenzschutzes von einer Sonderpolizei mit begrenzter Aufgabenzuweisung zu einer multifunktionalen Bundespolizei und wurde weitgehend durch die Verschärfung der Sicherheitslage in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bestimmt. Sie ist die Königsnorm im Verhältnis der Polizeien des Bundes und der Länder und normiert einfachgesetzlich den in Art. 35 Abs. 2 GG enthaltenen Vernetzungsgedanken. Auch wenn die Gewährleistung der inneren Sicherheit aus eher historischen Gründen überwiegend zum Verantwortungsbereich der Bundesländer gehört, stellte sich frühzeitig heraus, dass die Erfüllung dieser Aufgabe in Ausnahmesituationen den Einsatz von Einsatzpotenzial erfordert, das den Ländern nicht im benötigten Umfang oder nicht in bedarfsgerechter Form zur Verfügung steht. Bereits aus einem Vermerk des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 1970 geht hervor, dass Untersuchungen „ernste Bedenken“ ergeben hätten, ob generell „(...) die innere Sicherheit bei schweren und länger andauernden Störungen gewährleistet werden kann“.¹⁷⁸⁶ Bereits mit dem 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968¹⁷⁸⁷ hatte der Gesetzgeber mit Art. 35 Absatz 2 und 3 und Art. 91 Absatz 1 GG „**Vorsorgebestimmungen**“¹⁷⁸⁸ normiert, die die Unterstützung der Länder untereinander und zwischen Bund und Ländern in Notfällen regelt. Mit dem 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972¹⁷⁸⁹ wurden dann die Regelungen getroffen, mit denen die Unterstützungseinsätze des damaligen BGS verfassungsrechtlich abgesichert wurden. Die gesetzliche Umsetzung für den Bundesgrenzschutz war jedoch von heftigen föderalen Vorbehalten insbesondere der Länder Bayern und Hessen und dem Widerstand der Gewerkschaft der Polizei begleitet.¹⁷⁹⁰

Die normative Kraft des Faktischen in Form der sich weiter verschärfenden Sicherheitslage schaffte jedoch vollendete Tatsachen, indem am 17. Juni **1972** die Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder das „Programm

¹⁷⁸⁵ BGBl. 1994, I S. 2978 (2981). Vgl. auch Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 7.

¹⁷⁸⁶ Vgl. Parma, 2016, S. 377 f.

¹⁷⁸⁷ BGBl. 1968, I, S. 709 f.

¹⁷⁸⁸ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 2.

¹⁷⁸⁹ BGBl. 1972, I, S. 1305 f.

¹⁷⁹⁰ Zu den Einzelheiten detailliert vgl. Parma, 2016, S. 377 f.

für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland,¹⁷⁹¹ verabschiedete, welches im Jahre 1974 überarbeitet und fortgeschrieben wurde.¹⁷⁹² Erstmals wurde im Bund-/Länderverhältnis formell eine Unterstützung durch den BGS festgeschrieben, die sich mit der Verschärfung der Sicherheitslage in den kommenden Jahren immer weiter verfestigte.¹⁷⁹³ Die Forderungen waren eindeutig bestimmt: „Eine Unterstützung der Länderpolizeien durch den Bundesgrenzschutz muss ständig gewährleistet sein. Ein angemessener Teil des Bundesgrenzschutzes muss deshalb für einen Einsatz auf Anforderung der Länder verfügbar gehalten werden. Das macht eine Dislozierung der Einheiten notwendig, um einen raschen Einsatz in den Bundesländern zu ermöglichen. Der Bundesgrenzschutz muss noch mehr als bisher personell, materiell und organisatorisch in die Lage einer Einsatzreserve versetzt werden. Um die Länderpolizeien jederzeit unterstützen zu können, muss er zudem polizeilich umfassender ausgebildet werden.“¹⁷⁹⁴

Auch die **Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009** betont in den Leitlinien, dass die „Komplexität polizeilicher Einsatzlagen und die gestiegene Gewaltbereitschaft gegenüber den Sicherheitskräften (...) einen hohen Kräfteinsatz sowie ein konsequentes und professionelles Vorgehen [erfordern und, d. Verf.] es [hierzu, d. Verf.] verfügbarer, gut ausgebildeter und ausgerüsteter Einsatzkräfte sowie weiterhin einer gegenseitigen Unterstützung durch die Bereitschaftspolizeien der Länder und des Bundes [bedarf, d. Verf.]“¹⁷⁹⁵ In dieser Fortschreibung fordern die Innenminister und -senatoren der Länder und der Bundesinnenminister überdies in einem eigenen Kapitel zur nationalen und internationalen Zusammenarbeit: „Im Bedarfsfall unterstützen sich Länder und Bund mit Kräften und Einsatzmitteln gegenseitig. Für geschlossene Einsätze halten die Länder und der Bund Bereitschaftspolizeien vor. Länder und Bund sind aufgefordert, auch künftig ‚hochverfügbare‘, gut ausgebildete, adäquat ausgestattete und qualifiziert geführte Bereitschaftspolizei- und Spezialeinheiten in ausreichender Stärke zu gewährleisten. Für länder- und staatenübergreifende Einsätze dieser Organisationen sind einheitliche Standards zwingend.“¹⁷⁹⁶ In diesen Grundsätzen ist zumindest ansatzweise eine gemeinsame Strategie von Bund und Ländern zur kooperativen Gewährleistung von Sicherheit erkennbar.

¹⁷⁹¹ Beilage zu GMBL. 31/1972.

¹⁷⁹² Beilage zu GMBL. 9/1974.

¹⁷⁹³ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 1.

¹⁷⁹⁴ Beilage zu GMBL. 9/1974, S. 13.

¹⁷⁹⁵ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 8.

¹⁷⁹⁶ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, S. 16.

b) Rechtsform der Unterstützung

Die Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes wird gemeinhin wie in den anderen Fällen der Verwendung organisationsrechtlich als **Organleihe**¹⁷⁹⁷ qualifiziert (siehe Teil D, Abschnitt II, Nummer 4).¹⁷⁹⁸ Andere Auslegungen sehen einen „Spezialfall der Amtshilfe“¹⁷⁹⁹ oder eine so genannte **gesteigerte Amtshilfe**¹⁸⁰⁰. Die Interpretation als Amtshilfe ist wohl auf die Einordnung der Unterstützungsmöglichkeiten bei Artikel 35 GG zurückzuführen, der mit Rechts- und Amtshilfe überschrieben ist. Diese Verknüpfung wurde allerdings zutreffend als nicht sachgerecht kritisiert.¹⁸⁰¹ Die Berufung auf die Amtshilfe ist ohnehin nicht zulässig¹⁸⁰², da diese ausdrücklich nach § 11 Absatz 5 BPolG unberührt bleibt.¹⁸⁰³

Der Umweg über Organleihe oder Amtshilfe scheint ohnehin nicht erforderlich, denn tatsächlich ergibt sich die Zuweisung der Aufgabe unmittelbar aus der Verfassung, sodass § 11 BPolG insoweit nur deklaratorischen Charakter hat.¹⁸⁰⁴ Mithin sind die Verwendungsmöglichkeiten nach § 11 BPolG weder besondere Ausformungen der Amtshilfe noch der Organleihe.¹⁸⁰⁵ Vielmehr handelt es sich um eine Kooperationsform sui generis, die unmittelbar durch die Verfassung geregelt ist.

Die Entsendungspflicht zur gegenseitigen Unterstützung der Polizeien wurde ausdrücklich in § 53 Absatz 2 Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes aufgenommen und regelt eine grundsätzliche Entsendungspflicht auf Anforderungen.¹⁸⁰⁶ Sie wurde in die meisten Landesgesetze übernommen (so z. B. § 79 Abs. 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg¹⁸⁰⁷). Ein Verweigerungsrecht besteht nur, wenn die Verwendung im eigenen Interesse dringender ist; gleiche Dringlichkeit reicht nicht aus.¹⁸⁰⁸ Die Umsetzung hat die organisatorische und funktionale Integration von ab-

¹⁷⁹⁷ Vgl. BVerfGE 63, 1 (32): „Von der Amtshilfe im engeren Sinne (vgl. Art. 35 Abs. 1 GG) unterscheidet sich die sogenannte Organleihe insofern, als sie sich nicht auf eine Aushilfe im Einzelfall beschränkt, sondern die Übernahme eines ganzen Aufgabenbereichs aufgrund einer allgemeinen Regelung umfaßt.“

¹⁷⁹⁸ Zu den unterschiedlichen Auffassungen vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 478; vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 12. Vgl. auch Wehr, 2015, § 11, Rn. 1.

¹⁷⁹⁹ Vgl. Badura, 2012, S. 688.

¹⁸⁰⁰ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 2016, Art. 35, Rn. 6.

¹⁸⁰¹ Vgl. Stern, 1980, S. 1468.

¹⁸⁰² So aber Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 27.

¹⁸⁰³ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 478. Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 44.

¹⁸⁰⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 15.

¹⁸⁰⁵ A. A.: Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 29.

¹⁸⁰⁶ Vgl. Riegel, in: BayVBl., Jahrgang 1977, S. 299 f.

¹⁸⁰⁷ Polizeigesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 13.1.1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596; ber. 1993, S. 155) zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.3.2019 (GBl. S. 93, 95).

¹⁸⁰⁸ Vgl. Stephan, in: Stephan/Deger, 2014, S. 643.

gestellten Personen und Sachen in die unterstützten Behörden zur Folge mit entsprechenden Konsequenzen für die Befugnisse, Fachaufsicht und die Handlungsverantwortung bei Amtspflichtverletzungen.¹⁸⁰⁹ Allerdings gibt es auch Sonderregelungen, durch die auf Bundesrecht zurückgewiesen wird. So erlaubt z. B. § 58 Absatz 5 PolG Nordrhein-Westfalen¹⁸¹⁰ den Einsatz der Bundespolizei mit ihrer eigenen Bewaffnung, die zum Teil im Anforderungsland nicht zugelassen ist.

Nach § 11 Absatz 2 Satz 1 BPolG richtet sich die Unterstützung eines Landes durch die Bundespolizei nach dem für das Land geltenden Recht.¹⁸¹¹ Deshalb ist im Einsatz das Recht der anfordernden Stelle, i. d. R. die Sicherheits- bzw. Ordnungsgesetze der Polizeien der Länder oder das Gesetz über das Bundeskriminalamt anzuwenden. Für die eingesetzten Polizeibeamten der Bundespolizei ergeben sich daraus vielfache Herausforderungen und Konsequenzen, z. B. dass – im Zweifelsfall – alle Polizeigesetze der Länder mit ihren juristischen Feinheiten und Unterschieden nicht nur bekannt sein sondern auch angewendet werden müssen. Im Einzelfall können sich hieraus diffizile rechtliche Probleme ergeben, die den Einsatzkräften im Vorfeld des Einsatzes erläutert werden müssen, z. B. zu den rechtlichen Voraussetzungen bei einer Identitätsfeststellung oder einem Platzverweis bis hin zur Zulässigkeit der Anwendung von unmittelbarem Zwang und dem Einsatz bestimmter Zwangsmittel. Die Einsatzkräfte der Bundespolizei werden der Landesbehörde unterstellt. Die Fachaufsicht und die Verantwortung für den Gesamteinsatz liegen durch das Unterstellungsverhältnis bei der anfordernden Stelle. Mit der Unterstellung übernimmt der Bund „(...) weder faktisch noch rechtlich die Verantwortung für die Leitung des Gesamteinsatzes“¹⁸¹². Für die Abwicklung von Ansprüchen aus Amtspflichtverletzungen¹⁸¹³ ist somit die anfordernde Stelle zuständig.¹⁸¹⁴ Die Verantwortung für dienstaufsichtsrechtliche Maßnahmen bleibt wiederum bei der Bundespolizei.¹⁸¹⁵

Die Regelung unterstreicht die Rolle der Bundespolizei im Sicherheitsgefüge von Bund und Ländern und ist Ausdruck des ungeschriebenen Grundsatzes der Bundes-

¹⁸⁰⁹ Vgl. Gröpl, in: DVBl, 1995, S. 329 f. (331). Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 12.

¹⁸¹⁰ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.7.2003 (GV. NRW. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 741, ber. 2019, S. 23).

¹⁸¹¹ Vgl. BVerfGE 63, 1 (32): „Von der Amtshilfe im engeren Sinne (vgl. Art. 35 Abs. 1 GG) unterscheidet sich die sogenannte Organleihe insofern, als sie sich nicht auf eine Aushilfe im Einzelfall beschränkt, sondern die Übernahme eines ganzen Aufgabenbereichs aufgrund einer allgemeinen Regelung umfaßt.“

¹⁸¹² Vgl. BVerfGE 139, 194 (229).

¹⁸¹³ Vgl. BVerfGE 139, 194 (217).

¹⁸¹⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 13.

¹⁸¹⁵ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 13. Vgl. BVerfGE 193, 194 (230).

treue, der die Pflicht zur gegenseitigen vertrauensvollen Zusammenarbeit, Rücksichtnahme und Unterstützung umfasst (siehe Teil D, Abschnitt I, Nummer 8): „Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu ‚bundesfreundlichem Verhalten‘; d. h. alle an dem verfassungsrechtlichen ‚Bündnis‘ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen.“¹⁸¹⁶

Der gesetzgeberische Wortlaut „zur Unterstützung“ ist eine besondere Formulierung im Gesetz, die in die Übersicht „Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen“ aufzunehmen ist und die neue Übersicht 11 ergibt.

§ 11 Bundespolizeigesetz enthält vier Alternativen zur Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder.

c) Die Unterstützungsfälle

§ 11 BPolG normiert den Einsatz der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes in folgenden Fällen:

- § 11 Absatz 1 Nr. 1 BPolG: Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz,
- § 11 Absatz 1 Nummer 2 BPolG greift die Formulierung in Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz unmittelbar auf, wonach ein Land „zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall (...) den Bundesgrenzschutz (...) anfordern [kann, d. Verf.]“.¹⁸¹⁷ Die Vorschrift normiert die polizeiliche und technische Katastrophenhilfe bei Naturkatastrophen oder in besonders schweren Unglücksfällen.
- § 11 Absatz 1 Nr. 2 BPolG erlaubt die Hilfe der Bundespolizei bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall nach Artikel 35 Absatz 3 Grundgesetz (überregionaler Katastrophennotstand¹⁸¹⁸) in einem Bundesland, wenn ein Übergreifen des schädigenden Ereignisses auf ein anderes Bundesland droht und somit mehrere Bundesländer betrift.¹⁸¹⁹
- § 11 Absatz 1 Nr. 3 BPolG normiert den Einsatz der Bundespolizei zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes nach Artikel 91 Absatz 1 Grundgesetz. Praktische Relevanz hatte diese Alternative der Unterstützung eines Landes

¹⁸¹⁶ BVerfGE 1, 299 (315). Vgl. auch BVerfGE 8, 122 (138); BVerfGE 81, 310 (337 f.).

¹⁸¹⁷ Art. 35 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten und bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.3.2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.

¹⁸¹⁸ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 38.

¹⁸¹⁹ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 39; vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 488.

durch die Bundespolizei noch nicht. Denkbar sind Szenarien wie z. B. schwere Anschläge auf Verfassungsorgane des Bundes oder multiple und komplexe terroristische Anschläge an mehreren Orten¹⁸²⁰ im Bundesgebiet mit einer Vielzahl von Opfern.¹⁸²¹

Für die Analyse von Vernetzungsmechanismen hat § 11 Absatz 1 Nr. 1 BPolG grundsätzliche Bedeutung und einen besonderen sicherheitspolitischen Stellenwert, sodass ausschließlich diese erste Alternative der Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes analysiert wird. Sie setzt als wesentlichen Zweck des Einsatzes die Aufrechterhaltung oder **Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung**¹⁸²² voraus, die im Sinne der klassischen Polizeigesetze definiert werden.

Im Weiteren muss es sich um **Fälle von besonderer Bedeutung** handeln, bei denen ein genereller Bedarf für eine Unterstützung eines Landes durch uniformierte Kräfte der Bundespolizei im Bereich materieller Polizeiaufgaben oder von Aufgaben der Ordnungsbehörden besteht.¹⁸²³ Bereits daraus ergibt sich, dass die Feststellung, dass der Unterstützungseinsatz der Bundespolizei lediglich zur Unterstützung der Vollzugspolizei in Frage kommt, aber nicht als Unterstützungselement für Ordnungsbehörden geeignet ist¹⁸²⁴, unzutreffend ist. Beispiele finden sich bei dem Einsatz von Polizeibeamten der Bundespolizei bzw. des damaligen Bundesgrenzschutzes als Ordnungspersonal bei den Olympischen Spiele in München, bei der EXPO 2000 in Hannover oder bei Volksfesten wie dem Oktoberfest.

Eine Legaldefinition der „Fälle von besonderer Bedeutung“ ist nicht vorhanden. Bei der Formulierung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der bewusst weitgehalten wurde, da sich Gefahrenlagen im Bereich der inneren Sicherheit nicht verlässlich prognostizieren oder gesetzlich normieren lassen. Auch muss der anfordernden Stelle ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Prüfung der Notwendigkeit einer Anforderung eingeräumt werden. PEILERT führt hierzu u. a. aus, dass in dem jeweiligen Bundesland „eine **besondere** [Hervorhebung durch den Verfasser] Sicherheitslage bestehen muss, die zu einer (meist: polizeilichen) Höchstbelastung geführt

¹⁸²⁰ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 489.

¹⁸²¹ § 11 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist. Vgl. auch Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 7. Vgl. Walus, 2012, S. 111 f.

¹⁸²² § 11 des Bundespolizeigesetzes vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5.5.2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist. Vgl. auch Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 7.

¹⁸²³ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 7 und S. 43.

¹⁸²⁴ Vgl. Winkeler, 2005, S. 70; vgl. Gade/Kieler, 2008, S. 74.

hat oder hierzu führen wird.“¹⁸²⁵ Folglich muss es sich um eine ausnahmsweise Unterstützung in einer besonderen Situation im Einzelfall¹⁸²⁶ handeln, die immer zeitlich befristet ist.¹⁸²⁷

Ein Dauereinsatz oder eine dauerhafte Unterstützung ist verfassungsrechtlich nicht zulässig und war von dem (Verfassungs-)Gesetzgeber auch nicht beabsichtigt. Die amtliche Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz – BGSNeu-RegG) aus dem Jahr 1994 enthält zu dieser Alternative der Unterstützung eines Landes durch die Bundespolizei einen deutlichen Standpunkt: „In Anpassung an den verfassungsmäßigen Rahmen der Vorschrift wird ferner die Geltung des im bisherigen Recht nur für den Unterstützungsfall der ‚Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung‘ (...) ausdrücklich normierten **Subsidiaritätsprinzips** [Hervorhebung durch den Verfasser] auch für die anderen in der Vorschrift geregelten Unterstützungsfälle klargestellt.“¹⁸²⁸ RIEGEL geht daher auch von einer „(...) ‚Notzuständigkeit‘ des BGS im Bereich der Länder“¹⁸²⁹ aus. Mithin lässt die Vorschrift keine Dauereinsätze, sondern nur eine vorübergehende Verwendung des BGS, also befristete Unterstützungseinsätze zu.¹⁸³⁰

SCHMELZER kommt allerdings in einer Analyse der aktuellen Staatspraxis bei der Bewältigung besonderer Einsatzlagen unter anderem zu dem Befund, dass sich auf Grund der heterogenen Verhältnisse in den Ländern und regionaler Besonderheiten sowie der unterschiedlichen Personal- und Haushaltssituation in den Länder ein ungleiches Niveau bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland bei besonders herausragenden Einsatzanlässen entwickelt hat.¹⁸³¹ Diese Unterschiede werden durch „(...) ein System der gegenseitigen Unterstützung auf Basis des Solidaritätsgedanken und der Bundestreue ausgeglichen.“¹⁸³² Allerdings hat der Unterstützungsmechanismus in den vergangenen Jahren seine Grenzen mehr als erreicht, weil nach der Untersuchung von SCHMELZER die Länder die Anzahl der Polizeibeamten in den Bereitschaftspolizeien – die i. d. R. die Hauptlast der Einsätze tragen und personell nicht zu einhundert Prozent aufgefüllt sind – in den vergangenen Jahren immer weitere reduzierten.¹⁸³³ Der ursprünglich vom Gesetzgeber beabsichtigte ausnahmsweise und subsidiäre Einsatz der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes, welcher ausdrücklich auf den Einzelfall begrenzt sein sollte, wird

¹⁸²⁵ Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 484.

¹⁸²⁶ Br-Drs. 418/94 vom 11.5.1994, S. 45.

¹⁸²⁷ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 484.

¹⁸²⁸ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 43; Br-Drs. 418/94 vom 11.5.1994, S. 45.

¹⁸²⁹ Riegel, 1996, S. 109.

¹⁸³⁰ Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 43; Br-Drs. 418/94 vom 11.5.1994, S. 45.

¹⁸³¹ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 383 f.

¹⁸³² Vgl. Schmelzer, 2015, S. 384.

¹⁸³³ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 384.

in der aktuellen Staatspraxis zur Regel obwohl die Kommentierung unverändert einen Dauereinsatz ausschließt.¹⁸³⁴ Die Unterstützungsfälle sind somit zwischenzeitlich weder „Ausnahmen“ noch „singulär“.¹⁸³⁵ Selbst die Forderung in der Gesetzesbegründung, dass die Bestimmung keine Rechtsgrundlage für einen Dauereinsatz ist, sondern lediglich „befristete Unterstützungseinsätze“¹⁸³⁶ zulässt, ist in Hinblick auf länger andauernde Bedrohungslagen (z. B. Flugplatzsicherung in den siebziger Jahren¹⁸³⁷) längst überdehnt.¹⁸³⁸

Durch diese Entwicklung hat die Bundespolizei das Gepräge als Sonderpolizei möglicherweise bereits verlassen, da sie bei nahezu allen polizeilichen Anlässen eingesetzt wird.

Im Übrigen ist die weitere Voraussetzung, dass das Land eine Aufgabe ohne die Unterstützung der Bundespolizei „(...) **nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten** erfüllen könnte“¹⁸³⁹, ausgesprochen unfähig zur Auslegung und kaum nachprüfbar. Für dieses Tatbestandsmerkmal ist eine Beurteilung der Lage erforderlich, die insbesondere die konkrete Kräftesituation und die zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte umfasst. Der Kräfteansatz ergibt sich wiederum aus einer Analyse des Anlasses. Kriterien für diese Analyse können die gesellschaftliche und politische Bedeutung des Einsatzanlasses sein, die Anzahl und die Art und Weise der Anreise der Teilnehmer, die mögliche Bedrohung durch konkrete Hinweise oder die allgemeine Sicherheitslage unter besonderer Berücksichtigung der terroristischen Bedrohung. Die Ergebnisse der Analyse bilden die wesentliche Grundlage für eine Führungs- und Einsatzkonzeption, die konkrete polizeiliche Maßnahmen wie z. B. Verkehrsmaßnahmen, Aufklärung, Absperrung, Raumschutz, Strafverfolgung, Öffentlichkeitsarbeit etc., umfassen kann. Aus der Führungs- und Einsatzkonzeption kann sich wiederum ein erhöhter Bedarf für Schutzmaßnahmen ergeben.¹⁸⁴⁰ Allein diese auslösenden Faktoren belegen, dass derartigen Unterstützungseinsätzen weder „notstandsrechtliche Bezüge immanent sind“ noch der Einsatz „exzeptioneller Mittel“ eingeräumt oder gar die Bemühung des Begriffes des „polizeilichen Notstandes“ erlauben.¹⁸⁴¹ Auch ist eine erhebliche Steigerung des Grades der Gefährlichkeit nicht notwendig¹⁸⁴²; entscheidend ist lediglich, dass die Einsatzkräfte der Polizei eines Landes zur

¹⁸³⁴ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 4.

¹⁸³⁵ So aber Wehr, 2015, § 11, Rn. 4.

¹⁸³⁶ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 43.

¹⁸³⁷ Vgl. Bundesrat, Bericht über die 372. Sitzung vom 22.10.1971, S. 297 f.

¹⁸³⁸ Vgl. Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, 2012, S. 484 f.

¹⁸³⁹ Vgl. Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 43. Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2.6.2015 – 2 BvE 7/11 – Rn. 2 und Rn. 4 (BVerfGE 139, 194 – 239).

¹⁸⁴⁰ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 28.

¹⁸⁴¹ So aber Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 5. Vgl. auch Borsdorff, 2018, in: Möllers, 2018, S. 1724 f.

¹⁸⁴² Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 8.

Bewältigung der Lage im Zuständigkeitsbereich der Polizei eines Landes nicht ausreichen.

d) Die Durchführungsregelungen

§ 11 Absatz 3 Satz 1, 2. Halbsatz BPolG sieht vor, dass die Entscheidung über eine Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes „auf Anforderung des Landes“¹⁸⁴³ erfolgt. Anforderungsberechtigt sind die Länder, die für den Einsatz zuständig sind.¹⁸⁴⁴ In der Praxis fordern in der Regel die Innenministerien/-senatoren bei dem Bundespolizeipräsidium Einsatzkräfte an. Die Formulierung „auf Anforderung“ ist wiederum ein neues Kriterium für Vernetzungsmechanismen und vom Gesetzgeber bewusst allgemein formuliert, um „nicht unnötig in den Hoheitsbereich und die Organisationsgewalt eines Landes einzugreifen“.¹⁸⁴⁵ Das Tatbestandsmerkmal „auf Anforderung“ ist somit in die neue Übersicht „Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen“ aufzunehmen (Übersicht 11).

Das Unterstützungsverfahren regelt die Verwaltungsvorschrift über Einsätze der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder/Übertragung der Entscheidungsbefugnis in bestimmten Fällen auf das Bundespolizeipräsidium vom 22. Februar 2008 (BPolUntEinVwV)¹⁸⁴⁶. Nach Abschnitt 1, Nummer 1.2 prüft das Bundespolizeipräsidium grundsätzlich die Verfügbarkeit der Kräfte und den Gesamtunterstützungsbedarf.¹⁸⁴⁷ Einer Anforderung ist zu entsprechen, soweit nicht eigene Einsatzanlässe vordringlicher sind.¹⁸⁴⁸ Gleiche Dringlichkeit reicht nicht aus. Übersteigt der Anforderungsbedarf den Umfang verfügbarer Einsatzkräfte, sind Maßnahmen zur Umgliederung im eigenen Bereich zu prüfen.¹⁸⁴⁹ Ist der Bedarf auch dann nicht zu decken, trifft das Bundespolizeipräsidium in Abstimmung mit dem Bundesinnenministerium für Bau und Heimat eine Prioritätenentscheidung.¹⁸⁵⁰ Ist der Zweck der Anforderung entfallen, hat das Land die Kräfte zu entlassen.¹⁸⁵¹ Die Entscheidung, ob eine Unterstützung erforderlich ist, liegt ausschließlich beim Land, da eine Überprüfung durch den Bund weder zulässig noch möglich ist.

¹⁸⁴³ BGBl. 1994, I, S. 2978 f., (2981).

¹⁸⁴⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 57. Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 11.

¹⁸⁴⁵ Vgl. BVerfGE 11, 77 (86 f.). Vgl. auch Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 57, m. w. N.

¹⁸⁴⁶ Vgl. GMBI. 2008, S. 267 f. Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 2.6.2015 – 2 BvE 7/11 – Rn. 3 (BVerfGE 139, 194 – 239).

¹⁸⁴⁷ Vgl. GMBI. 2008, S. 267 f.

¹⁸⁴⁸ Vgl. GMBI. 2008, S. 267 f.

¹⁸⁴⁹ Vgl. GMBI. 2008, S. 267 f.

¹⁸⁵⁰ Vgl. GMBI. 2008, S. 267 f.

¹⁸⁵¹ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 64.

Eine Bestimmung darüber, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen der Bund einer Anforderung entsprechen muss oder soll, enthält das Grundgesetz nicht.¹⁸⁵² Die Formulierung, dass die Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes verwendet werden „kann“, räumt jedoch entgegen dem Wortlaut kein Ermessen ein. Vielmehr handelt es sich um eine verfassungsmäßige Unterstützungspflicht.¹⁸⁵³ Dabei ist davon auszugehen, dass, sofern kein vorrangiger Eigenbedarf des Bundes besteht, eine Ermessensreduzierung auf null gegeben ist. Der schriftliche Bericht des Rechtsausschusses¹⁸⁵⁴ des Bundestages zur Notstandsverfassung bringt bereits zum Ausdruck, dass solche Anforderungen unter Berücksichtigung des Bundes und der Länder gegenseitig verpflichtenden Grundsatzes der Bundestreue zu prüfen sind und vom Bund „nur aus wichtigen sachlichen Gründen abgelehnt werden können.“¹⁸⁵⁵

Die Mehrkosten für den Einsatz trägt das anfordernde Land (§ 11 Absatz 4 Satz 3 BPolG).¹⁸⁵⁶ Die Regelung nimmt Bezug auf die in Artikel 104a Absatz 1 und Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG „festgelegten Kostentragungspflicht nach Verwaltungszuständigkeit.“¹⁸⁵⁷ Zwischenzeitlich ist auf Ebene der Länder eine „Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschalen für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen“ in Kraft gesetzt, der der Bund am 11. Mai 2006 beigetreten ist.¹⁸⁵⁸ In Ausnahmefällen kann der Bund durch Verwaltungsvereinbarung von den grundlegenden Regelungen abweichen, sofern ein dringendes Bundesinteresse besteht nach § 63 Absatz 4 i. V. m. Absatz 2 und 3 der Bundeshaushaltsordnung.¹⁸⁵⁹

e) Die unterschiedliche Bewertung und Unterstützung

Der Einsatz der Bundespolizei erfolgt zur Unterstützung eines Landes. Damit wollte der Gesetzgeber wohl andeuten, dass die Länder nach dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zuvörderst selbst für die Gefahrenabwehr zuständig sind und die Grenze dort zu ziehen ist, wo dieser Grundsatz verletzt wird.¹⁸⁶⁰ Die Unterstützung ist nicht lediglich Aushilfe im Einzelfall, sondern ist Teil einer bund-/länderübergreifenden Strategie zu Gewährleistung von innerer Sicherheit. Der Grundsatz der Eigenverantwortung der Länder bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben kam bereits Anfang der 1970er Jahre an seine Grenzen. In einer Anhörung

¹⁸⁵² Vgl. Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 26.

¹⁸⁵³ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 33.

¹⁸⁵⁴ Vgl. Bt-Drs. V/2873 vom 9.5.1968, S. 10. Vgl. Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 26.

¹⁸⁵⁵ Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971, S. 26.

¹⁸⁵⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 67. Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 11, Rn. 35.

¹⁸⁵⁷ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 67.

¹⁸⁵⁸ Vgl. Land Brandenburg, ABl./07, Nr. 20 vom 26.4.2007, S. 1087.

¹⁸⁵⁹ Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

¹⁸⁶⁰ BVerfGE 63, 1; vgl. BVerfG, in: DVBl. 1983, S. 539. Vgl. auch Bt-Drs. 12/7562 vom 17.5.1994, S. 43

zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Bundesgrenzschutz führte der damalige Innensenator von Hamburg, Heinz RUHNAU aus: „Wir sind aus zwei wesentlichen Gründen dazu gekommen, ohne große Änderungsvorschläge dieses Gesetz vor allen Dingen in seiner Grundtendenz zu empfehlen und auch die Hoffnung auszusprechen, daß es möglichst bald durch das Gesetzgebungsverfahren durchgebracht wird. Die **Kräfteanspannung der Polizeien** aller unserer Länder wird mit jedem Tag größer, und es wird für uns alle immer klarer, daß wir so viele Kräfte für jede Eventualität nicht vorhalten können. Jede außergewöhnliche Situation bringt uns heute sofort in große Schwierigkeiten. Wir haben zum Teil nicht das Geld, aber vor allem auch nicht die Männer, um einen großen Teil dieser Schwierigkeiten zu beseitigen. Ich bin davon überzeugt, daß viele Bürger in unserem Land überhaupt kein Verständnis dafür hätten, wenn wir Beamte, und seien es auch Beamte des Bundes, die im Rahmen von polizeilichen Einsätzen verwendet werden können, aus prinzipiellen Gründen nicht verwenden und die Sicherheit ihrem Schicksal überlassen.

Aus diesem Grunde kommt der ersten wichtigen Änderung für uns eine wesentliche Bedeutung zu, daß in Zukunft der Bundesgrenzschutz den Ländern auf deren Anforderung und natürlich unter deren Befehlsgewalt bei **außergewöhnlichen polizeilichen Lagen** zur Verfügung stehen soll. Wir haben in den letzten Monaten – jetzt kann man schon sagen, in mehr als einem Jahr – bei der **Sicherung des Flugverkehrs auf den Flughäfen** in der Zusammenarbeit von Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien dort, wo sie praktiziert wurde, gute Erfahrungen gemacht. Wir wären in dem kleinen Land, das ich hier repräsentiere, überhaupt nicht in der Lage gewesen, mit unseren Polizeikräften die Sicherheit auf dem Flugplatz sicherzustellen, oder aber wir hätten anderes vernachlässigen müssen.“¹⁸⁶¹

In der gleichen Anhörung gibt der Innenminister von Hessen, HEMFLER zu Protokoll: „Es ist die drückende Last zunehmender Sicherungsaufgaben, die von den Länderpolizeien angesichts ihrer begrenzten personellen und sächlichen Kapazität kaum noch bewältigt werden kann. Ich nenne hier nur den Objektschutz auf Großflughäfen.“¹⁸⁶²

Auch wenn das Programm Innere Sicherheit in der Fortschreibung von 2008/2009 unter Nummer 2, Leitlinien¹⁸⁶³ betont, dass „Länder und Bund (...) ihre Sicherheitsbehörden so organisieren und zu dimensionieren sowie personell und materiell auszustatten [haben, d. Verf.], dass sie ihre Aufgaben grundsätzlich eigenständig bewältigen können“¹⁸⁶⁴, spricht die föderale Sicherheitsarchitektur eine andere Sprache. Beim G 20-Gipfel Anfang Juli 2017 waren rund 20.000 Polizeibeamte einschließlich

¹⁸⁶¹ Vgl. Bundesrat, Bericht über die 372. Sitzung vom 22.10.1971, S. 293. Vgl. Bt-Drs. VI/2886 vom 2.12.1971.

¹⁸⁶² Vgl. Bundesrat, Bericht über die 372. Sitzung vom 22.10.1971, S. 296.

¹⁸⁶³ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, Nummer 2, S. 4.

¹⁸⁶⁴ Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, Nummer 2, S. 4, S. 6.

Spezialkräfte aus nahezu allen Bundesländern in Hamburg im Einsatz. Die Vorstellung, dass ein einziges Bundesland einen Einsatz von derartiger Komplexität und Größe alleine bewältigen kann, ist völlig unrealistisch. Die Unterstützung der Länder hat somit schon allein wegen ihres Umfangs nicht den Charakter einer „Hilfstätigkeit“¹⁸⁶⁵, sondern ergibt sich aus der Tatsache, dass die meisten Länder bei Großanlässen auf die Hilfe des Bundes angewiesen sind.

Aufgrund der sich ständig intensiver gestaltenden Vernetzung in der Bund-/Länderkooperation hat die gegenseitige Unterstützung mit Abstand den höchsten Entwicklungsstand bei der Sicherheitsgewährleistung. Umso unverständlicher waren die Einwände der Länder zu Beginn der Entwicklung. Noch beim Aufgabenübertragungsgesetz argumentierte der Bundesrat, dass die Regelung des Art. 35 Absatz 2, Artikel 91, Artikel 115f Absatz 1, Satz 2 GG besondere Lagen sind, die „nicht ständig gegeben sind“ und apostrophierte sie als „relativ selten eintretende Fälle“, so dass Verbands-einsätze nur „unter bewusst engen Voraussetzungen“ zulässig seien.¹⁸⁶⁶ Diese Argumentation erfolgte im Bewusstsein, dass bereits in der Vergangenheit häufig auf die Ressourcen im Wege der Organleihe zurückgegriffen wurde. Bereits KLÜCKMANN widerlegte begründet im Zusammenhang mit einer Auswertung der Modalitäten des Einsatzes des Bundesgrenzschutzes aus Anlass der niedersächsischen Brandkatastrophe von 1975 und der Flutkatastrophe von 1976 die Kritik derjenigen, die eine Unterstützung des Landes durch den BGS in Zweifel zogen und behaupteten, die Länder seien in der Lage, auch Ausnahmelagen Herr zu werden.¹⁸⁶⁷ Das Gegenteil war der Fall. VAN OUYEN sieht sogar die Entwicklung zu einem „Exekutivföderalismus“, in dem sich die Bundespolizei zu einer allgemeinen Polizeireserve entwickelt.¹⁸⁶⁸

Zunehmend ist in der Staatspraxis zu beobachten, dass insbesondere schwache und finanzschwache Länder die Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, zumal dies nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern die Regel war. Nach LANGE leistet diese Entwicklung der Unitarisierung im Bereich der inneren Sicherheit zugunsten des Bundes Vorschub: „Der Bund wird zum bestimmenden Akteur in der Innen- und Rechtspolitik.“¹⁸⁶⁹ Der Bedeutungszuwachs der Bundespolizei ist auch dadurch begründet, dass die Bereitschaftspolizeien der Länder als eigentliches Unterstützungspotenzial nicht nur bei den Polizeigewerkschaften auf dem Prüfstand stehen. Beklagt werden „Stellenabbau, Kürzung der Haushaltsmittel und immer neue Aufgaben mit immer weniger Personal“ sowie ein „Flickenteppich von 17 Bereitschaftspolizeien“, da der Föderalismus „einheitliche Standards“ verhindert.¹⁸⁷⁰

¹⁸⁶⁵ So aber Wehr, 2015, § 11, Rn. 1.

¹⁸⁶⁶ Vgl. Bt-Drs. 12/1091 vom 29.8.1991, S. 13.

¹⁸⁶⁷ Vgl. Klückmann, in: DÖV, 1976, S. 333 f.

¹⁸⁶⁸ Vgl. Van Ooyen, in: Die Polizei 1/2016, S. 8 f. (11).

¹⁸⁶⁹ Vgl. Lange, 1999, S. 75.

¹⁸⁷⁰ Vgl. Herdes in: Deutsche Polizei 10/2016, S. 13 f.

In der Staatspraxis hat sich zwischenzeitlich bei den Bereitschaftspolizeien ein Pool gebildet, bei dem die Frage eines Falles von besonderer Bedeutung oder einer Notlage nicht mehr gestellt wird und eher die Vermutung nach einem „stillen Verfassungswandel“ naheliegt.¹⁸⁷¹ Unter Berufung auf das Föderationsprinzip als Machtverteilung und -begrenzung wird dabei weder eine stillschweigende faktische Bund-Länder-Vereinbarung als Verfassungstitel noch die Annahme, die Länder können teilweise auf ihre Polizeikompetenzen verzichten, für zulässig erachtet, da die Kompetenzregelungen der Verfassung nicht disponibel sind.¹⁸⁷² Was als Ausnahmefall gedacht war, wurde aber zur Regel. So leistete die Bundesbereitschaftspolizei im Jahre 2015 372.767¹⁸⁷³ Einsatzstunden für die Länder.

SCHMELZER weist nach, dass die ursprüngliche Regelung zur Unterstützung in Lagen besonderer Bedeutung unterdessen zum Normalfall geworden ist und die Erheblichkeitsschwelle bei der Begründung einer Anforderung „ständig in verfassungskritische Bereiche [sinkt, d. Verf.]“¹⁸⁷⁴ Daher ist auch SATTLERS Auslegung unzutreffend, dass es sich bei der Unterstützung wegen einer angeblich nur punktuellen Unterstützung lediglich um ein Mandat handelt.¹⁸⁷⁵

Obwohl die Länder in der Vergangenheit aus vorgeblichen Befürchtungen um eine Expansion zu einer umfassenden Bundespolizei den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens eng auslegten, wenn nicht sogar negiert haben, ist aktuell die Anforderung von Bundespolizeikräfte als Kompensation für fehlende eigene Ressourcen und als Folge finanzieller Restriktionen stillschweigende Geschäftsgrundlage im Bund/Länderverhältnis, die überdies dadurch perpetuiert wird, dass offensichtlich Versäumnisse beim Vorhalten ausreichender eigener Polizeikräfte nicht sanktionierbar sind.¹⁸⁷⁶ Dass einige Länder bei der Kräftegestellung noch autark sind, ändert nichts an diesem Befund.

An dieser Entwicklung wird auch die aufgrund der jüngsten Turbulenzen im Sicherheitsbereich bei der Mehrzahl der Länder eingeleitete Personaloffensive bei der Polizei nichts ändern, da diese in vielen Fällen nur ein Substitut für Personalkürzungen der Vergangenheit und der Personalverluste durch Eintritt in den Ruhestand sind. Da die angekündigte Personalmehrung bei der Bundespolizei ungleich höher als bei den Ländern ist, wird nach dem Prinzip der kommunizierenden Röhren alsbald wieder der Status quo ante eintreten. Dieses begründet zwar einerseits die unter Fachleuten

¹⁸⁷¹ Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, Abschnitt B, Rn. 152. Vgl. Bäcker, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt B, Rn. 164.

¹⁸⁷² Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, 2012, Abschnitt B, Rn. 149. Vgl. Bäcker, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt B, Rn. 164.

¹⁸⁷³ Bundespolizeipräsidium 2016, S. 39.

¹⁸⁷⁴ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 31.

¹⁸⁷⁵ Vgl. Sattler, 2008, S. 91. Vgl. auch Wehr, 2015, § 11, Rn. 1.

¹⁸⁷⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 6, Rn. 8, Rn. 20.

ohnehin nicht bestrittene Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit des Bundes zur Sicherheitsgewährleistung in Ausnahmefällen, bedeutet aber für die Länder Abstriche an ihrer Staatsgewalt und Polizeihochheit.¹⁸⁷⁷ Sowohl in Hinblick auf die bisherige Staatspraxis als auch unter Berücksichtigung der weiten Einschätzungsprärogative der Länder bei der Begründung einer Anforderung ist kaum anzunehmen, dass der Bund von irgendwelchen Prüfungs- oder Nachfragerechten Gebrauch machen wird¹⁸⁷⁸, so dass eine Berufung auf den Rechtsgrundsatz des *non venire contra factum proprium* wohl kaum in Frage kommt.¹⁸⁷⁹ Vermutlich ist eher davon auszugehen, dass im Zweifelsfall die Länderunterstützung Vorrang vor der eigenen Aufgabenwahrnehmung hat.

Die Frage, ob – wie von WINKELER angedeutet – bei einer länger andauernden Sicherheitsbedrohung wie z. B. beim Schutz gefährdeter amerikanischer Einrichtungen gegen terroristische Angriffe die an sich zuständige Polizei zu einer Umgruppierung gezwungen werden muss, statt auf die Reserven der Bundespolizei zurückgreifen, hat allerdings nur akademischen Charakter und wird letztlich auch von ihm bezweifelt.¹⁸⁸⁰

Einen Sonderfall in der Kooperation bildet die GSG 9 der Bundespolizei, die die Bundesregierung als schnelle Reaktion auf das Unvermögen zur Bewältigung der Geisellage München 1972 einrichtete. Bei ihrer Gründung standen die Belange der Länder, nicht die des Bundes im Vordergrund. Verfolgt man das Einsatzspektrum dieses Spezialverbandes über die Jahre hinweg¹⁸⁸¹, wird deutlich, dass dieser viele Aufgaben außerhalb der Zuständigkeit der Bundespolizei und im Ausland wahrnimmt, zumal die ihr eigentlich zugewiesenen Aufgaben (Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und besonderer Gewalt- und Schwerstkriminalität, Entführungen und Geiselnahmen zu Lande, zu Wasser und in der Luft¹⁸⁸²) im originären Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei relativ selten sind. Der Ausnahmefall ist eher die Regel.¹⁸⁸³ Unzutreffend ist jedoch die Befürchtung, dass die Einrichtung einer Spezialtruppe des Bundes zum Rückzug der Länder bis hin zur Unfähigkeit führt und es so „durch die normative Kraft des Faktischen (...) zu an sich verfassungswidrigen Kompetenzverschiebungen kommen [würde, d. Verf.]“.¹⁸⁸⁴ Alle Länder unterhalten nämlich eigene Spezialeinsatzkommandos, obwohl eine Zusammenlegung im Einzelfall zu erheblichen Einsparungen führen würde.

¹⁸⁷⁷ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 412.

¹⁸⁷⁸ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 553 f.

¹⁸⁷⁹ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 3. Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

¹⁸⁸⁰ Vgl. Winkeler, 2005, S. 100 f.

¹⁸⁸¹ Vgl. Bt-Drs. 17/10877 vom 28.9.2012, S. 3.

¹⁸⁸² Vgl. Bt-Drs. 17/10877 vom 28.9.2012, S. 1.

¹⁸⁸³ Ähnlich kritisch zu dieser Entwicklung: Winkeler, 2005, S. 101 f.

¹⁸⁸⁴ Vgl. Eichhorn, 1998, S. 97 f.

f) Bewertung der Vernetzung

Die Vorschriften des Bundespolizeigesetzes über die Verwendung zur Unterstützung eines Landes haben eine zentrale Bedeutung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und sind eine elementare Regelung im deutschen Sicherheitsföderalismus im Sinne „einer föderalen Kooperation“¹⁸⁸⁵. Die Vorschrift **„unterstreicht den gemeinsamen Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr“**¹⁸⁸⁶ und ist „eine der herausragenden Normen des BPolG, (...) die Grundlage einer **gemeinsamen Sicherheitskonzeption von Bund und Ländern** [ist, d. Verf.] und die Stellung der BPol im Falle eines kooperativ zu bewältigenden polizeilichen Krisenmanagements von Bund und Ländern [bestimmt, d. Verf.]“¹⁸⁸⁷. Obwohl es sich bei den Einsätzen zur Unterstützung eines Landes um eine Verwendung handelt, hat diese inzwischen Aufgabencharakter angenommen, denn die normative Kraft des Faktischen hat bewirkt, dass dieses Konstrukt als Dauereinrichtung von allen Beteiligten als selbstverständlich empfunden wird. Der Bund hat den verfassungspolitischen Auftrag aus Art. 35 Abs. 2 GG länderfreundlich exzessiv so weit ausgelegt, dass er mit der Spezialeinheit GSG 9 und der Aufstockung der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten plus Organisationsteile geschaffen hat, die vermutlich überwiegend für Unterstützungseinsätze und damit für fremde Auftraggeber vorgesehen sind, da im originären Aufgabenbereich relativ wenige Einsatzoptionen bestehen.¹⁸⁸⁸

Auf Grund der eigenen originären Aufgaben der Bundespolizei ist es selbstverständlich, dass die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Bundespolizei prioritär zu betrachten sind.¹⁸⁸⁹ Mithin sind auch Fälle denkbar, in denen das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat oder das beauftragte Bundespolizeipräsidium einer Anforderung eines Landes oder mehrerer Länder auf Grund eigener Schwerpunktsetzung oder eigenen Einsatzanlässen nicht entsprechen können und eine Bundesaufgabe dringender als die Unterstützung eines Landes (§ 11 Absatz 4 Satz 1 BPolG) ist. Mit dieser Gewichtung hat der Gesetzgeber Rangstufen zum Vollzug des Gesetzes festgeschrieben.¹⁸⁹⁰ Der Einsatz der Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes ist zwar immer auf den Einzelfall bezogen und zeitlich befristet,¹⁸⁹¹ wobei hier jedoch eine weite Einschätzungsprärogative gegeben ist und der Einzelfall immer extensiver ausgelegt wird.

¹⁸⁸⁵ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 7.

¹⁸⁸⁶ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 4.

¹⁸⁸⁷ Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 7.

¹⁸⁸⁸ Vgl. Schmidt, 2017, S. 219.

¹⁸⁸⁹ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 7.

¹⁸⁹⁰ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 7.

¹⁸⁹¹ Vgl. BVerfGE 139, 194 (227). Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 64.

Schließlich sind die Bestimmungen zur Unterstützung im Zeitalter von Haushaltssperren und Schuldenbremsen auch der Ausdruck von staatlicher Ökonomie, Kooperation und Effizienz zur Förderung der Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates und seiner Gliederungen.¹⁸⁹² Andererseits wird diese Geschäftsgrundlage durch die Haushaltspolitik einiger Länder konterkariert, die zunehmende und steigende Kosten einsparen wollen.¹⁸⁹³ Damit wird die Unterstützung anderer als Beurteilungsfaktor für die Bewältigung eigener Einsatzanlässe einkalkuliert und das System der gegenseitigen Unterstützung überreizt.¹⁸⁹⁴ Die Bundespolizei trägt bei der Erfüllung der Anforderungen der Länder bereits jetzt einen Anteil von rund zwanzig Prozent der personellen Forderungen für besondere Einsatzlagen, sofern die eigene Aufgabenwahrnehmung nicht beeinträchtigt wird.

Die umfangreichen Unterstützungseinsätze haben sich in der Fachliteratur in verschiedenen Überlegungen niedergeschlagen. So plädiert z. B. SCHÖNBOHM für eine bessere Aufgabenteilung durch Spezialisierung der Bundespolizei für Auslandseinsätze und Bereithalten der Bundesbereitschaftspolizei als strategische Reserve.¹⁸⁹⁵ Der Interdisziplinäre Arbeitskreis Innere Sicherheit fordert hingegen eine Reduzierung der Bereitschaftspolizei des Bundes und stuft die Anlässe der Unterstützungseinsätze als genuine Landesaufgabe ein.¹⁸⁹⁶ Bereits die Werthebach-Kommission erteilt diesem Vorschlag eine Absage, da Art. 35 und 91 GG die Existenz einer Bundesbereitschaftspolizei voraussetzen und bei einer Verfassungsänderung auch der Bund der Zugriff auf die Bereitschaftspolizeien der Länder erlaubt sein muss.¹⁸⁹⁷ Auch der Vorschlag von RITTER¹⁸⁹⁸ und von SCHMELZER¹⁸⁹⁹ zur Einrichtung einer einheitlichen Bundesbereitschaftspolizei, ist, abgesehen von der nicht durchsetzbaren erforderlichen Verfassungsänderung, ein ungeeigneter Weg, da sich Bereitschaftspolizei und Einzeldienst in den Ländern und beim Bund gegenseitig bedingen und die Voraussetzungen für eine adäquate Personalsteuerung schaffen. Der vormalige Bundesgrenzschutz litt jahrzehntelang unter dem Mangel einer verbandsmäßigen Prädominanz mit der Folge, dass den Polizeibeamten bei altersbedingtem Wechsel aus der Bereitschaftspolizei keine adäquate Anschlussverwendung geboten werden konnte.

Sinnvoll wäre allerdings, die gemeinsamen Einsätze der Bereitschaftspolizeien von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe zu konzipieren, denn die Art. 91a ff. GG regeln das ausdrückliche Zusammenwirken von Bund und Ländern

¹⁸⁹² Vgl. BVerfGE 31, 43 (46); vgl. BVerwGE 38, 336 (340).

¹⁸⁹³ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 388.

¹⁸⁹⁴ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 388.

¹⁸⁹⁵ Vgl. Schönbohm, 2010, S. 107 f.

¹⁸⁹⁶ Vgl. AKIS, 2006, S. 22.

¹⁸⁹⁷ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 70.

¹⁸⁹⁸ Vgl. Ritter, 1999, S. 260, 270 f.

¹⁸⁹⁹ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 515 f.

in bestimmten Bereichen (siehe Teil B, Abschnitt II, Nummer 2, Teil D, Abschnitt I, Nummer 12, Teil E, Abschnitt II, Nummer 5).

g) Die neue Direktion 11 bei der Bundespolizei – eine besondere Form der Vernetzung?

In einer Veröffentlichung zu „Geplanten Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in Deutschland“ gab der damalige Bundesinnenminister am 11. August 2016 unter dem Rubrum „Ressourcen behördenübergreifend nutzen für mehr Sicherheit“ bekannt, dass bei der Bundespolizei eine neue Direktion für spezialisierte Kräfte der Bundespolizei eingerichtet werden soll. In der neuen Direktion sollen Bund und Ländern bei besonders herausragenden Einsatzen alle erforderlichen Fähigkeiten „aus einer Hand“ zur Verfügung gestellt werden.¹⁹⁰⁰ Bereits ein Jahr später besuchte Thomas de MAIZIÈRE die neu eingerichtete Bundespolizeidirektion 11 in Berlin, welcher die Spezialkräfte GSG 9 der Bundespolizei, die Bundespolizei-Fliegergruppe, die Organisationseinheiten „Polizeiliche Schutzaufgaben Ausland der Bundespolizei, Besondere Schutzaufgaben Luftverkehr der Bundespolizei“ sowie die „Einsatz und Ermittlungsunterstützung der Bundespolizei“ angehören.¹⁹⁰¹

Mit der Einrichtung der Bundespolizeidirektion 11 wird vermutlich die weitere Vernetzung der deutschen Sicherheitsbehörden verfolgt, sodass den Bedarfsträgern bei besonders herausragenden, komplexen und schwierigen Anlässen (z. B. Terroranschläge, Amoklagen) hoch spezialisierte Einsatzkräfte zur Verfügung gestellt werden können. Die neue Direktion 11 kann mit diesem Ansatz einen bedeutsamen Beitrag für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland sowohl im originären Bereich der Bundespolizei als auch zur Unterstützung bei den Ländern leisten. Der ehemalige Bundesinnenminister Thomas de MAIZIÈRE äußerte sich in einem Interview in der Mitarbeiter-Zeitschrift der Bundespolizei: „Wichtig ist, dass wir so die Fähigkeiten der Bundespolizei bei besonderen Lagebewältigungen in hochsensiblen Einsatzbereichen stärken. Durch die Einrichtung werden verschiedene Organisationsbereiche zur verstärkten Bekämpfung von schwerer Gewaltkriminalität gebündelt. Das führt zu einer besseren **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser] und klaren Führung in besonderen Lagen.“¹⁹⁰² Der Präsident des Bundespolizeipräsidiums Dieter ROMANN und der Leiter der Direktion 11, Olaf LINDNER äußerten am 8. August 2017, „dass die Direktion 11 der Bundespolizei sowohl mit den Ländern zusammenarbeiten wolle als auch mit internationalen Partnern. LINDNER sprach von einem ‚Netzwerk von Spezialisten in Deutschland und der Welt‘.“¹⁹⁰³

¹⁹⁰⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2016b, S. 5.

¹⁹⁰¹ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017.

¹⁹⁰² de Maizière, in: Zeitschrift der Bundespolizei, Ausgabe 3/2017, S. 23.

¹⁹⁰³ Lohse, in: FAZ vom 9.8.2017, S. 4.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr; alternativ ist auch eine dauerhafte Unterstützung möglich
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Grundsätzlich anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Grundsätzlich anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Grundsätzlich anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisierung	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“, „zur Mitwirkung“, „unterstützt“, „nimmt wahr“, „kann zur Unterstützung...“, „auf Anforderung“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 11: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 11 BPolG

F) Schlussbetrachtung

Die Schlussbetrachtung enthält eine Bestandsaufnahme und eine Zusammenfassung anhand der forschungsleitenden Fragen, die wesentlichen Erkenntnisse einschließlich einer Bewertung anhand der Ausgangshypothesen sowie einen Ausblick und Handlungserfordernisse.

I. Allgemeines

Im Bereich der Sicherheitsgewährleistung ist ein mehrfacher Paradigmenwechsel zu verzeichnen. Die Ursachen hierfür und die sich daraus ergebenden Folgen sind komplex und mehrschichtig. In Hinblick auf die sich deutlich verschärfende Sicherheitslage, die gesellschaftspolitischen Umbrüche und den demographischen Wandel erfahren die Sicherheitsbehörden eine zunehmende Aufgabenerweiterung bei gleichzeitiger Abschmelzung der personellen und materiellen Ressourcen. Bereits 80 Prozent der Haushaltsvolumen sind Personalkosten, die eine exponentielle Steigerung des Sicherheitspersonals auf Dauer als spekulativ erscheinen lassen. Einspar- und Kompensationsmaßnahmen werden sich auf Dauer nicht umgehen lassen.

Umfassende Sicherheit als ehemals rein genuine Staatsaufgabe durch staatliche Organe allein ist bereits kaum noch durchsetzbar und zwingt alle Beteiligten zum Umdenken. Auf dem Entwicklungspfad vom versorgenden über den schlanken oder aktivierenden zum Gewährleistungsstaat ist bei der Inneren Sicherheit eine neue Verantwortungsteilung entstanden, die den Einflussbereich politischer Akteure, von gesellschaftlichen Einrichtungen und der Wirtschaft, aber auch den Eigenverantwortungsbereich des Bürgers entscheidend verändert haben. Auch müssen sich die politischen Akteure der Tatsache stellen, dass viele Sicherheitsbereiche den nationalen Einrichtungen längst entwachsen und auf die europäische Ebene ausgewandert sind.

Der Paradigmenwechsel, dass öffentliche Aufgaben vom Staat zwar gewährleistet, aber nicht in eigener Zuständigkeit vollzogen werden müssen, fördert die Einsicht in die Notwendigkeit einer Grundversorgung im Sicherheitsbereich, wobei die Einschätzungsprärogative über deren Reichweite großzügig ausgelegt wird. Lediglich der kleinste Nenner, dass der hoheitliche Kernbereich nicht zu privatisieren ist, wird nicht bestritten. Bei der Zuweisung der Letztverantwortlichkeit an den Staat sieht sich dieser aufgrund der durch mehrere Vorfälle und Untersuchungsberichte kommentierten Kooperations- und Kommunikationsdefiziten mit der Forderung konfrontiert, nunmehr innovative Steuerungsmechanismen bereitzustellen, mit denen die Probleme von gestern mit den Mitteln von morgen bewältigt werden sollen. Unter Berücksichtigung aller Bedingungsfaktoren wurden eine Neujustierung der Kooperati-

onsmechanismen und die Forderung nach einem effektiven verzugslosen Informationsaustausch unter gleichzeitiger Einführung neuartiger Kommunikationsplattformen auf den Weg gebracht. Diese Entwicklung ging unter dem Rubrum „**Vernetzung der Sicherheitsakteure**“ in die sicherheitspolitische und polizeiwissenschaftliche Diskussion ein.

Bei der Propagierung der neuen Kooperationsphilosophie werden jedoch wesentliche Faktoren weitgehend ausgeblendet. So die Tatsache, dass Sicherheitspolitik nicht nur innerhalb der Ressorts, sondern auch in der Bund-/Länderbeziehung fragmentiert ist, so dass meistens statt einer antizipierenden proaktiven Reaktion bei Sicherheitsgefährdungen lediglich ad hoc-Maßnahmen getroffen werden. Vernetzung als neue Form der Kooperation setzt aber eine „verstärkte horizontale Kooperation“ und eine „durchsetzungsfähige vertikale Steuerung“ voraus. „Derzeit ist weder eine politische Instanz noch der entsprechende Wille, eine solche Vernetzung voranzubringen, ersichtlich.“¹⁹⁰⁴

II. Bestandsaufnahme und Zusammenfassung anhand der forschungsleitenden Fragen

Die forschungsleitenden Fragen (siehe Teil A, Abschnitt V, Nummer 3) werden im Abschnitt II zusammenfassend beantwortet und erkannter Forschungsbedarf oder offen gebliebene Fragen aufgezeigt und erläutert.

1. Konzept „vernetzte Sicherheit“

Was beinhaltet das Konzept „vernetzte Sicherheit“, welche kriminalpolitischen und tatsächlichen Möglichkeiten bestehen und wie wird es am Beispiel der Bundespolizei in Deutschland in der polizeilichen Sicherheitsarchitektur umgesetzt?

Ungeachtet des ubiquitären Gebrauch des Begriffs der vernetzten Sicherheit im gesamten Bereich der Sicherheitsgewährleistung und der Tendenz, dass er in zunehmendem Maße die Ausübung von Hoheitsgewalt¹⁹⁰⁵ bestimmt, herrscht keine Klarheit darüber, ob es sich um eine Handlungsanweisung, eine Strategie oder deren Umsetzung, ein Problemlösungskonzept, eine politikwissenschaftliche Begrifflichkeit, ein sicherheitspolitisches Allheilmittel, eine Denkkategorie oder lediglich um ein ideologisch aufgeladenes Argumentationsmuster handelt.

Auch wenn ein verbindlicher Aussagegehalt oder eine einheitliche Definition fehlen, ähneln sich die verschiedenen Ansätze. „Die geläufigsten Definitionen der Vernetzten Sicherheit betonen den ganzheitlichen Charakter des Ansatzes und unterstreichen die Notwendigkeit, gerade die internationalen Anstrengungen zur Konfliktvorsorge und Krisenbewältigung umfassend und abgestimmt zu betreiben (...). Dies erfordert

¹⁹⁰⁴ Lang, in: Glawe, 2009, S. 73.

¹⁹⁰⁵ Vgl. Goldmann, in: Boysen et al., 2007, S. 226.

die Stärkung einer ganzheitlichen Handlungsstruktur sowie die Kombination von Institutionen und Instrumenten, die ein vernetztes Handeln ermöglichen.“¹⁹⁰⁶ Jenseits aller Einordnungen in anderen Wissenschaftsgebieten wie z. B. in der Systemtheorie oder Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaften kennzeichnet Vernetzung in der heutigen Verwaltungsorganisationslehre und auch im Recht somit zunächst ein **Strukturmodell**, bei dem sich in einem Gesamtsystem die Teilsysteme gegenseitig beeinflussen.

Es handelt sich offensichtlich um einen Koordinationsmechanismus, in dem mehrere autonome und gleichberechtigte Akteure dauerhaft in sowohl informalen als auch formalen Strukturen durch Austausch von Informationen auf der Grundlage wechselseitigen Vertrauens und Einsicht in bestehende Interdependenz zusammenarbeiten.¹⁹⁰⁷ Besonderes Merkmal ist die Selbstorganisation und mögliche Vermeidung hierarchischer Regelungen.¹⁹⁰⁸ Netzwerkstrukturen „(...) sind gekennzeichnet durch Merkmale wie:

- eine polyzentrische Grundstruktur, die Interaktion staatlicher und privater Akteure oder eine offene Partizipationsstruktur,
- die Überlagerung von Öffentlichem Recht und Privatrecht, von Kooperation und Hierarchie und von hoheitlichem und privatem Handeln oder das Zusammenwirken formeller und informeller Handlungsformen,
- Offenheit mit Blick darauf, ob Netzwerke als Ausdruck intendierter Steuerung oder evolutiver Entwicklung anzusehen sind.“¹⁹⁰⁹

Unter rechtsdogmatischer Perspektive ist die Unterscheidung bedeutsam, ob es sich bei einer Vernetzung lediglich um eine allgemeine Zustandsbeschreibung ohne rechtliche Wirkung handelt oder ob Vernetzung bereits in der Verwaltungsorganisation zur Wirklichkeit geworden ist, sodass es einer rechtlichen Einordnung bedarf.

SCHÖNDORF-HAUBOLD begreift Vernetzung lediglich als „Metapher ohne rechtlichen Gehalt“¹⁹¹⁰. Beim Netzwerk handele es sich um keinen Rechtsbegriff, sondern der Begriff diene lediglich der Beschreibung von Phänomenen in der Rechtswirklichkeit und habe somit „Vermittlungs- oder Leitbildcharakter“.¹⁹¹¹ Die Besonderheiten umschreibt sie wie folgt: „Die Zusammenarbeit in Netzwerken geht über punktuelle bilaterale Kooperationsverfahren wie die Amtshilfe hinaus, bleibt aber – bewusst – hinter einer organisationsrechtlichen Eingliederung der Beteiligten in eine übergreifende Behörde zurück. Die Akteure behalten ihre für die Interaktion gerade notwendige Eigenständigkeit; ihre jeweiligen Beiträge beruhen auf Freiwilligkeit. Zentrale

¹⁹⁰⁶ Wittkowsky, 2012, S. 2.

¹⁹⁰⁷ Vgl. Große Hüttmann/Siegl, in: Scheller/Schmid, 2008, S. 170.

¹⁹⁰⁸ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

¹⁹⁰⁹ Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

¹⁹¹⁰ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 151.

¹⁹¹¹ Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al., 2007, S. 151.

Letztentscheidungsbefugnisse gibt es im Sicherheitsrecht nicht. Sie würden die Netzwirkbildung vielmehr entbehrlich machen (...) Im Sicherheitsrecht geht es in erster Linie darum den gemeinsamen Zugriff auf Informationen zu ermöglichen, spezielles Sachwissen und Handlungsressourcen verfügbar zu machen. Neben der Informationskooperation tritt zunehmend eine operative Komponente, wenn sich die Vernetzung der Behörden zu gemeinsamem Handeln verdichtet.“¹⁹¹²

Die Organisation der Sicherheitsgewährleistung ist im föderalen, europäischen und internationalen Mehrebenensystem vielschichtig, komplex und mehrdimensional.¹⁹¹³ Deswegen überlagern sich teilweise behördliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, sodass eine enge Kooperation und Vernetzung zwingend erforderlich ist.¹⁹¹⁴ Der für dieses Konstrukt häufig verwendete Begriff „Sicherheitsarchitektur“ ist irreführend, weil eine Architektur klar umrissene Strukturen und Stabilität suggeriert,¹⁹¹⁵ die tatsächlichen normativen und faktischen Strukturen im Bund-Länder Verhältnis aber immer unübersichtlicher werden und allenfalls oberflächlich als Vernetzung oder Sicherheitsnetzwerk bezeichnet werden können. Als Beispiel ist das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum zu nennen, in dem 40 Behörden mit rund 230 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten sind.¹⁹¹⁶

Der Sicherheitsföderalismus erschwert letztendlich eine „homogene Sicherheitsarchitektur“ und produziert aufgabengefährdende Informationsdefizite.¹⁹¹⁷ Die Einrichtung von gemeinsamen Zentren oder „Lagezentren von Polizei und Nachrichtendiensten“ sieht WERTHEBACH allenfalls als „Hilfskonstruktionen“¹⁹¹⁸ zur Eindämmung von „strukturellen Informationsdefiziten in der Sicherheitsarchitektur“.¹⁹¹⁹ Als Befund ist festzuhalten, dass in der deutschen Sicherheitsarchitektur zwei Ebenen der Sicherheitsgewährleistung auf Bund-/Länderebene existieren und sich eine dritte supranationale Ebene der Sicherheitsgewährleistung auf europäischer Ebene herausbildet.

In dem Mehrebenensystem der Sicherheitsgewährleistung in Deutschland spielt die Bundespolizei eine besondere Rolle, da sie an den Schnittstellen zwischen Bund- und Länderbehörden, zu anderen Sicherheitseinrichtungen des Bundes und trans- und international ihre Ressourcen abstimmen, bündeln oder arbeitsteilig mit dem Ziele einer optimierten und wirkungsvollen Aufgabenerledigung einsetzen muss. Hierbei bedient sie sich unterschiedlicher Netzwerke, die durch die Verfassung vorgegeben sind

¹⁹¹² Schöndorf-Haubold, in: Boysen, et al., 2007, S. 152.

¹⁹¹³ Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 157.

¹⁹¹⁴ Vgl. Denninger/Poscher, in: Lisken/Denninger, Abschnitt B, Rn. 167. Vgl. Bäcker, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Abschnitt B, Rn. 164.

¹⁹¹⁵ Vgl. Kuschewitz, 2014, S. 11.

¹⁹¹⁶ Vgl. Weisser, 2011, S. 143.

¹⁹¹⁷ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁹¹⁸ Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁹¹⁹ Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 11.

oder einfachgesetzlich durch Vertrag, Verwaltungsvereinbarungen oder auf Grundlage anderer Rechtsinstitute wie z. B. Amtshilfe oder Organleihe, informell oder durch sonstige Organisationsakte eingerichtet worden sind.

Vernetzung ist nicht grenzenlos und bedarf allein schon aus verfassungsrechtlichen Gründen einer normativen Einhegung und Begrenzung. Verfassungsrechtliche Grenzen sind insbesondere die machtbegrenzenden Vorschriften zur föderativen staatlichen Grundordnung und die Grundsätze der Kompetenzverteilung nach Art. 30, 83 ff. GG. Das Verbot der Mischverwaltung ist eine rechtliche Grenze, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ergibt. Festzuhalten ist, dass das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass Formen der Mischverwaltung zulässig sind, sofern keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstehen. Verfassungsrechtliche Grenzen dürften bei einem Unterstellungsverhältnis überschritten sein oder wenn die Letztverantwortung des eigentlich verantwortlichen Entscheidungsträgers nicht mehr erkennbar ist oder unzulässige Mitentscheidungsbefugnisse eingeräumt werden. Der in der Vergangenheit eher restriktiv interpretierte Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung wird in Hinblick auf die Neuorientierung staatlicher Aufgaben zugunsten eines effizienten Mitteleinsatzes modifiziert.

Eine verfassungsrechtliche Grenze ist grundsätzlich das Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG, wonach sich weder der Bund noch die Länder gegenseitig Aufgaben finanzieren dürfen. Eine Mischfinanzierung ist grundsätzlich nicht zulässig, sofern sich die finanzielle Partizipation nicht eindeutig feststellen lässt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass allein aus formaljuristischen Gründen ein möglicher Kostenverzicht grundsätzlich für unzulässig erklärt wird.

Einfachgesetzliche Grenzen von Vernetzung und deren vielfältigen Mechanismen können sich auch aus den bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Bestimmungen ergeben, insbesondere wenn in Kooperationsplattformen und -verbänden personenbezogenen Daten ausgetauscht werden mit dem ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden ist.¹⁹²⁰

2. Perspektiven/Forschungsansätze

Welche unterschiedlichen Perspektiven und Forschungsansätze im Politikfeld innere Sicherheit sind bei der vernetzten Sicherheit zu berücksichtigen?

Die Meta-Forschung über Netzwerke und die Netzwerktheorienbildung ist mit großen Teilen bei den Sozialwissenschaften angesiedelt, die jedoch relativierend anmerken, dass es bei der Netzwerkanalyse bisher methodologisch an Instrumenten fehlt, die dynamischen Prozesse und zeitlichen Veränderungen kausal zu erfassen und

¹⁹²⁰ Vgl. Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 155.

überprüfbar machen zu können.¹⁹²¹ Während die Entwicklung in den USA und Kanada bereits fortgeschritten und in Teilen bereits institutionalisiert ist, ist bei den nationalen Forschungsfeldern keine Untersuchung zu verzeichnen, die sich mit der Analyse von sicherheitspolitischen Netzwerken beschäftigt.¹⁹²² In einer umfassenden Untersuchung kommt SYDOW zu dem eher nüchterner Ergebnis dass die theoretische und empirische Untersuchung der Evolution und Organisation von Netzwerken mehr Fragen aufwirft, als sie beantwortet.¹⁹²³ Hierfür eignen sich zwar nach LANGE im Grunde empirisch-analytische und heuristische Konzeptionen;¹⁹²⁴ diese konnten allerdings bisher noch nicht umgesetzt werden, weil der Feldzugang für Forschungsvorhaben bei Sicherheitsbehörden nur eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich ist. Gleichwohl scheint die Überzeugung zu bestehen, dass neue Organisationsformen und Kommunikationszusammenschlüsse zwar nicht geeignet sind, bisherige Defizite vollständig zu beseitigen, aber mehr Effizienz bei der Sicherheitsgewährleistung versprechen.

Da Vernetzung als politisches Schlagwort in den Medien allgegenwärtig ist, liegt der Gedanke nahe, dass es sich hierbei auch um ein Phänomen des Agenda Settings handelt, das die Korrelation zwischen Medienintensität und Publikumsagenda behandelt. Die Medien bestimmen durch Aufmachung, Platzierung und Publikationshäufigkeit das Interesse des Publikums.

Der ehemalige Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Ansgar HEVELING, antwortete in einem Interview auf die Frage, was aus seiner Sicht im Bereich der Inneren Sicherheit die wichtigsten Themen bis zum Jahr 2020 sind: „Die Terrorismusabwehr wird weiterhin das Top-Thema der Inneren Sicherheit sein. Da werden wir weiter an der **Verzahnung** [Hervorhebung durch den Verfasser] der Sicherheitsbehörden arbeiten müssen. Gleiches gilt für den Ausbau der Möglichkeiten zum Informationsaustausch und für die einheitliche Datenverarbeitung.“¹⁹²⁵

Thomas OPPERMAN, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion sieht Vernetzung als Strategie für die Terrorbekämpfung: „Bei allem, was wir im Bereich Sicherheitspolitik bereits in die Wege geleitet haben, müssen sich die Sicherheitsbehörden noch stärker **vernetzen** [Hervorhebung durch den Verfasser] – national und international.“¹⁹²⁶

Der Präsident des Bundeskriminalamtes Holger MÜNCH stellte in einem Gastbeitrag mit dem Thema „Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht

¹⁹²¹ Vgl. Jansen, 1999, S. 257.

¹⁹²² Vgl. Jansen, 1999, S. 42 f.

¹⁹²³ Vgl. Sydow, 1994, S. 318.

¹⁹²⁴ Vgl. Lange, 1999, S. 128 f.

¹⁹²⁵ Heveling, in: Behörden Spiegel, März 2017, S. 5.

¹⁹²⁶ Oppermann, in: FAZ vom 19.10.2016, S. 8.

starr bleiben“ die Forderung auf: „Wir müssen noch mehr im Sinne eines intelligenten, schlagkräftigen **Netzwerks** [Hervorhebung durch den Verfasser] aus Bundes- und Länderbehörden denken und handeln. Dafür brauchen wir bundesweite Standards und eine ausgeprägte länderübergreifende Koordination.“¹⁹²⁷

Zur Aufbereitung des Handelns der Sicherheitsbehörden bei dem syrischen Staatsangehörigen Dschabr Al-Bakr richtete der Freistaat Sachsen die Expertenkommission „Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Strafvollzug bei dem terroristischen Selbstmordattentätern am Fall Al-Bakr“ ein. Der Vorsitzende, Herbert LANDAU, teilte in einer Pressemitteilung mit der Überschrift **„Aus Fehlern lernen und Konsequenzen ziehen: „Die Bekämpfung des islamistischen Terrors erfordert eine „Kultur der Verantwortlichkeit““** am 24. Januar 2017 unter anderem mit: „Der Föderalismus ist nach unserer Überzeugung kein Hindernis für die erfolgreiche Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. Dies setzt aber voraus, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern intensiviert und neue Modelle der Zusammenarbeit auf der Ebene von Polizei, Justiz, Vollzug, Nachrichtendiensten und Ausländerbehörden erprobt und kontinuierlich eingeübt werden.“¹⁹²⁸ Möglicherweise könnte als ein „neues Modell der Zusammenarbeit“¹⁹²⁹ die übergreifende Arbeit anlassbezogen in Netzwerken organisiert werden.

Unabhängig von den verschiedenen politischen Aussagen und Forderungen lässt das Grundgesetz im föderativen Machtgefüge zwischen Bund und Ländern Kooperations- und Vernetzungsmechanismen grundsätzlich zu. Der Gewährleistungsstaat ist bereits aufgrund seiner diversifizierten Struktur auf die Kooperation mit Partnern angewiesen, sodass Vernetzung sogar als ein verpflichtender Teil der Aufgabenwahrnehmung des Staates interpretiert werden kann.

3. Entstehung

Welche Gründe haben zur Einführung des Begriffes der Vernetzung in die Sicherheitsdiskussion geführt?

Die Bandbreite und Unberechenbarkeit der derzeitigen Sicherheitslage und die Kumulation der verschiedenen Gefährdungsphänomene stellen die Sicherheitsbehörden und ihre Regulierungsmöglichkeiten vor bis dato unbekannte Herausforderungen, wobei der Nationalstaat mit seinem aus dem statischen Staatsverständnis abgeleiteten

¹⁹²⁷ Münch, in: DER SPIEGEL, Nr. 7, 2017, S. 39.

¹⁹²⁸ Freistaat Sachsen, Vorsitzender der Kommission, Pressemitteilung der Expertenkommission „Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Strafvollzug bei terroristischen Selbstmordattentätern am Fall Al-Bakr“, S. 3.

¹⁹²⁹ Freistaat Sachsen, Vorsitzender der Kommission, Pressemitteilung der Expertenkommission „Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Strafvollzug bei terroristischen Selbstmordattentätern am Fall Al-Bakr“, S. 3.

Gewaltmonopol in den Augen seiner Bürger mit den herkömmlichen Problemlösungsstrategien überfordert scheint.¹⁹³⁰ FREUDENBERG/MANINGER stellen in diesem Zusammenhang sogar die kritische Frage, ob sich der Nationalstaat überhaupt noch als handlungsfähigstes Organisationskonstrukt gegenüber nichtstaatlichen Akteuren behaupten kann.¹⁹³¹ Überlagert wird die Entwicklung überdies von der Tatsache, dass die Untersuchungsberichte und Vorkommnisse wie die Ereignisse beim G 20-Gipfel in Hamburg Mängel in der Zusammenarbeit deutscher Sicherheitsbehörden und Defizite in der Funktionsfähigkeit der deutschen Sicherheitsarchitektur aufgezeigt haben.

Nachdem Angelegenheiten der Inneren Sicherheit zunehmend zu einem gesellschaftlichen Problem wurden und die Öffentlichkeit stärker als in der Vergangenheit politische Lösungsstrategien forderte, rückte die Forderung nach Vernetzung auf einen Premiumpplatz auf der politischen Sicherheitsagenda, da sie als Möglichkeit zur Schaffung neuer Möglichkeiten für Synergien und zur Minimierung von Nachteilen der komplexen Dynamiken im Sicherheitsbereich identifiziert wurde. Gleichzeitig ist sie Ausdruck eines Perspektivwechsels in der Sicherheitspolitik, die immer deutlicher mit den Defiziten des bisherigen Systems konfrontiert wird. Geburtshelfer war vermutlich die „Aktion Sicherheitsnetz“ des vormaligen Bundesinnenminister Manfred KANTHER¹⁹³², der 1997 beginnend in Anlehnung an die New Yorker-Modelle¹⁹³³ zur Bekämpfung der Alltagskriminalität in mehreren Feldversuchen und zeitlich befristeten Projekten in unterschiedlichen Großstädten Bundespolizisten für Sicherheitspartnerschaften zur Verfügung stellte.¹⁹³⁴ Die Idee der daraus erwachsenden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde zunehmend aktiver in der Sicherheitspolitik umgesetzt. Letztlich handelte es um eine Neubelebung des Kooperationsgedanken, der als eine Grundkategorie der Institutionen im Sicherheitsbereich in den vorangegangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hatte und dessen Übergänge zur Vernetzung fließend sind.

Bei einer Veranstaltung des Bundeskriminalamtes forderte der vormalige Bundesinnenminister SCHILY die Bekämpfung der Netzwerke des Terrors mit eigenen Netzwerken.¹⁹³⁵ Dabei stellte er mehrere Maxime auf, die noch heute für die Vernetzung gelten. Das Sicherheitsnetz muss dicht und lückenlos sein. Entscheidende Ressource ist die Information. Obwohl nicht bei null zu beginnen ist, müssen die Netzwerke für

¹⁹³⁰ Vgl. Rondholz, in: ders. 1997, S. 9.

¹⁹³¹ Freudenberg/Maninger, 2016, S. 7.

¹⁹³² In: Internet-Abfrage am 28.4.2019 um 6:34 Uhr unter:
http://www.zeit.de/1997/38/Grosses_Sicherheitsnetz.

¹⁹³³ Vgl. Feltes, in: Fehérváry/Stangl, 2001, S. 120 f.

¹⁹³⁴ Vgl. Ritter, 1999, S. 145.

¹⁹³⁵ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 7.

die Gewinnung, den Austausch und die Auswertung von Informationen weiter optimiert werden.¹⁹³⁶ Dazu sei eine intelligente Mischung aus dezentralen und zentralen Komponenten erforderlich, wobei die Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten im föderalen System ergebnisorientiert sein müsse.¹⁹³⁷ Zur stärkeren Vernetzung ist eine intensivere Zusammenarbeit in vertikaler und horizontaler Richtung erforderlich, wobei das Trennungsgebot einer besseren behördenübergreifenden Zusammenarbeit nicht entgegensteht.¹⁹³⁸

4. Sicherheitsstrategie

Sind die institutionalisierten Kooperationsformen der ermittelten Vernetzungsmechanismen das Ergebnis einer stringenten Sicherheitsstrategie der Sicherheitspolitik oder sind sie eher das Produkt zufälliger Lösungserfordernisse?

Unter Zugrundelegung der verschiedenen Definitionsansätze umfasst Strategie zielorientiertes Handeln als Einflussnahme in einer bestimmten gesellschaftlichen Konstellation bei Vorliegen einer Herausforderung von größerem Ausmaß und gesteigerter Komplexität, Langfristigkeit der Perspektive, Verknüpfung des Handelns auf unterschiedlichen Aktionsfeldern, Ablauf auf einer höheren Abstraktionsebene des Handelns mit zahlreichen Umsetzungsakten in Einzelbereichen.¹⁹³⁹ Unter dem Aspekt der politischen Steuerung der Verwaltung ist Strategie das Resultat von Handlungsabsichten unter institutionellen Rahmenbedingungen.

Zur Entwicklung und Durchsetzung einer ebenen übergreifenden Strategie fehlt in Deutschland allerdings eine übergeordnete **Entwicklungs- und Steuerungsinstanz**. In Hinblick auf das Defizit der fehlenden Steuerung könnte ein Nationaler Sicherheitsrat mit einer leistungsfähigen Analyseeinheit Abhilfe schaffen, dessen Einrichtung schon seit langem von Fachleuten gefordert wird, ohne dass Absichten zur Implementierung erkennbar sind.¹⁹⁴⁰

Führende Vertreter der Bundesakademie für Sicherheitspolitik stellten als Ergebnis eines Seminars fest, dass Deutschland in Hinblick auf die geostrategischen Rahmenbedingungen ein die Ressortpolitiken integrierendes strategisches Gesamtkonzept entwickeln sollte, das die koordinierte und ressortübergreifende Nutzung aller politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, militärischen und ökologischen Instrumente einbeziehen muss,¹⁹⁴¹ um eine kohärente Politik aller Akteure in Konfliktfällen

¹⁹³⁶ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 9.

¹⁹³⁷ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 9.

¹⁹³⁸ Vgl. Schily, in: BKA, 2005, S. 10.

¹⁹³⁹ Vgl. Haar, 2012, S. 29.

¹⁹⁴⁰ Vgl. Walter, 2019.

¹⁹⁴¹ Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2005, Kurzfassung, S. 2 f.

durchzusetzen. Dazu seien der Aufbau einer strategischen Analyseeinheit der Bundesregierung und die Schaffung eines **nationalen Sicherheitsberaters** im Bundeskanzleramt erforderlich.¹⁹⁴²

STAIGIS vermisst zutreffend den Übergang von der vernetzten Rhetorik zur vernetzten Realität.¹⁹⁴³ Hierzu fehlt jedoch in Deutschland nicht nur die Leitidee, sondern auch vereinbarte Leitlinien für den gesamtstaatlichen vernetzten Ansatz in Deutschland, die das Zusammenwirken im föderalen System zwischen Bund und Ländern und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft und ihren Institutionen verbindlich regeln.¹⁹⁴⁴ MÖLLERS stellt hierzu zutreffend fest, dass jedwede Steuerung dann obsolet wird, wenn sie lediglich als institutionelle Arrangements ohne ein entscheidungsbegabtes Subjekt kategorisiert werden.¹⁹⁴⁵

5. Sicherheitsbegriff und -verständnis

Welcher Sicherheitsbegriff ist die Grundlage für das Konzept der „vernetzten Sicherheit“? Existiert in Deutschland ein ressortübergreifend abgestimmter Sicherheitsbegriff bzw. ein gemeinsames Sicherheitsverständnis?

Sicherheit hat sich nicht zuletzt durch die epochalen Krisen in der heutigen Risikogesellschaft verbunden mit der Forderung nach einem starken Staat¹⁹⁴⁶ zum zentralen Begriff der nationalen und internationalen Politik entwickelt, befriedigt sie doch ein gesellschaftliches Grundbedürfnis und wird als konstitutives Merkmal von Staatlichkeit verstanden. In der Politik wird Sicherheit zunehmend zum dominierenden Kern- und Schlüsselbegriff. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in der 18. Legislaturperiode mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“ enthält als politische Ziele die Gewährleistung von Sicherheit und den Schutz vor Kriminalität.¹⁹⁴⁷ In der Fortschreibung zum Programm Innere Sicherheit wurde bereits im Jahr 1994 im Vorwort konstatiert: „Die Innere Sicherheit ist eine fundamentale Voraussetzung für den Bestand und die Funktionsfähigkeit unserer demokratischen Gesellschaft.“¹⁹⁴⁸

Im Gegensatz zur objektiven Sicherheit wird das subjektive Empfinden von Kriminalität in der Kriminologie und Polizeiwissenschaft als subjektive Sicherheit bezeichnet. Subjektive Sicherheit ergibt sich als Folge von verstärktem Sicherheitsbedürfnis einerseits und der umfangreichen Zusage von Sicherheitsversprechen des Staates andererseits und ist im Gegensatz zur objektiven Sicherheit das „Ergebnis individueller

¹⁹⁴² Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2005, Kurzfassung, S. 2 f.

¹⁹⁴³ Vgl. Staigis, 2017, S. 1.

¹⁹⁴⁴ Vgl. Staigis, 2017, S. 2, S. 3.

¹⁹⁴⁵ Vgl. Möllers, in: Oebbecke, 2005, S. 287.

¹⁹⁴⁶ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁹⁴⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, S. 11.

¹⁹⁴⁸ Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Potsdam 1993; vgl. Lang/Schneider, in: Kriminalistik, 1994, S. 375 f.

Wahrnehmungs- und Bewertungsprozesse“¹⁹⁴⁹, die „(...) stets der Prüfung unterzogen werden [müssen, d. Verf.], für wen sie in welchem Zusammenhang als „real“ und „objektiv“ gelten.“¹⁹⁵⁰

Trotz des redundanten Gebrauchs des Sicherheitsbegriffs fehlen sowohl eine verbindliche Definition als auch der integrative Ansatz¹⁹⁵¹ bzw. ein gesamtstaatlicher Ansatz¹⁹⁵². Damit verbunden ist die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, übergreifende Definitionen anzustreben, denn FELTES stellt in einer Fußnote fest,¹⁹⁵³ dass bestimmte Begriffe wie „innere Sicherheit“ und „Sicherheit“, von ihm in Anführungszeichen gesetzt, „nicht selbsterklärend“ sind, „sondern als wesentliche Bestandteile des zu untersuchenden Phänomens im Rahmen der Analyse mit erforscht werden müssen.“¹⁹⁵⁴

Allenfalls kann darauf erkannt werden, dass der Sicherheitsterminus als Ziel- und Wertbegriff ständig ausgeweitet wurde und damit letzte Konturen verlor, wodurch die Verwendung des Begriffes lediglich als Blankettbegriff oder politisches Argumentationsmuster erleichtert wurde.¹⁹⁵⁵ Immer deutlicher wird akzeptiert, dass der Sicherheitsbegriff einem ständigen Wandel unterliegt und jeweils in Abhängigkeit vom sicherheitspolitischen Einzelfall neu definiert werden muss.

Zunehmend in den Mittelpunkt der Sicherheitspolitik rückt der sogenannte erweiterte Sicherheitsbegriff, ein Konstrukt, bei dem die klassische Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit, aber auch von hoheitlicher und ziviler Sicherheit zugunsten der vertieften Kooperation ehemals separat handelnder Akteure aufgegeben wird.¹⁹⁵⁶ So zwischen Polizei und Streitkräften, aber auch von Nachrichtendiensten und Polizei.

6. „Karriere“ des Konzepts

Wie ist die „Karriere“ des Konzepts zu erklären? Handelt es sich um einen Paradigmenwechsel und damit um einen Wechsel des föderalen Sicherheitsverständnisses oder nur um erzwungenen Anpassungsbedarf?

Vernetzte Sicherheit ist offensichtlich im politischen Diskurs eine Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung, deren extreme Diversifizierung evident zunehmend mehr Schnittstellenprobleme, aber auch Einsatzdefizite produziert. Da der Schwerpunkt der Polizeihohheit unverändert bei den

¹⁹⁴⁹ Schwind, 2016, § 20, Rn. 12.

¹⁹⁵⁰ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁹⁵¹ Vgl. Plank, in: Feltes, 2009, S. 131; Werthebach, in: Politik und Zeitgeschichte 2004, S. 13.

¹⁹⁵² Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 13.

¹⁹⁵³ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁹⁵⁴ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 305, Fußnote 2.

¹⁹⁵⁵ Vgl. Kniesel, in: ZRP 1996, S. 485.

¹⁹⁵⁶ Vgl. Heinrich/Lange, in: Lange/Ohly/Reichertz, 2008, S. 262. Vgl. Lange/Ohly/Reichertz, in: dies. 2008, S. 393.

Ländern liegt, werden bei der Problemlösung grundsätzliche Fragen der kompetenziellen Grundordnung der Verfassung berührt, denn die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind prinzipiell voneinander getrennt¹⁹⁵⁷ und in Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt sowie grundsätzlich nicht abdingbares Recht.¹⁹⁵⁸ Andererseits entstehen bei rigider Anwendung Barrieren in der Zusammenarbeit, die gerade im Sicherheitsbereich effiziente Lösungen behindern.

Die überkommene Sicherheitsarchitektur sieht sich aber als Folge zunehmend diffuser Gefahren gezwungen, angesichts der Komplexität im Bereich der inneren Sicherheit und des Zwangs zur Verwaltungsmodernisierung nach neuen Wegen zu suchen. Gekennzeichnet ist diese Entwicklung durch „Regulierung durch Selbstregulierung“ und Einführung des Netzes als „ein Paradigma der Komplexitätsbewältigung“¹⁹⁵⁹. Vernetzung wird somit zum Kennzeichen der Organisationsgewalt und Einrichtungskompetenz der einzelnen Aufgabenträger. Sie ist Ausdruck moderner Verwaltungstätigkeit, mit der sie rasch und flexibel auf die ständig zunehmende Komplexität der zu bewältigenden Probleme und auf neue Herausforderungen im Sicherheitsbereich reagieren kann.¹⁹⁶⁰ Sie bedarf jedoch der Steuerung und Einhegung, ansonsten wird das gesamte System instabil.

Der ehemalige Bundesinnenminister De Maizière griff diesen Aspekt in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. Januar 2017 mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“¹⁹⁶¹ auf, in dem er unter anderem fordert, dass „ein starker Staat (...) in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund (...) [voraussetzt, d. Verf.]. Der Föderalismus stärkt den Staat und schafft die erforderliche Nähe für regionale Angelegenheiten. Die Sicherheit im Bund muss aber auch vom Bund zu steuern sein. Die örtliche Polizeiverantwortung kann in der Fläche sachgerecht nur bei den Ländern liegen. Aber dort, wo Bund und Länder in Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten, braucht der Bund eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden.“¹⁹⁶²

7. Interessen

Welche Interessen leiten die am Prozess beteiligten Akteure?

Auch wenn das Föderalismusssystem durch über 60 Jahre Staatspraxis eine deutliche Akzentverschiebung erfahren hat, weg vom „ursprünglich angestrebten separativen zum unitarischen Verbundföderalismus“¹⁹⁶³, der durch „intensive Kooperation und

¹⁹⁵⁷ BVerfGE 108, 169 (182).

¹⁹⁵⁸ BVerfGE 41, 269 (311).

¹⁹⁵⁹ Pitschas, in: Pitschas/Stober, 2000a, S. 7.

¹⁹⁶⁰ Vgl. zur Beeinträchtigung von Verantwortungszusammenhängen durch Vernetzung und Enthierarchisierung: Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, 2012, § 26, Rn. 68.

¹⁹⁶¹ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁹⁶² de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

¹⁹⁶³ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 2014, S. 806.

kompetenzielle Verflechtungen¹⁹⁶⁴ gekennzeichnet ist, sind gerade im Bereich der Sicherheitsgewährleistung die Defizite evident. Die Diskussion hebt Problemstau, Unbeweglichkeit, wechselseitige politisch bedingte Blockaden, Konsenszwang, mangelnde Kreativität, institutionelle Sklerosen, Informationsdefizite¹⁹⁶⁵ und suboptimale Problemlösung hervor. Ursachen sind das Problem der Vetospieler als Strategie der Politikverflechtung, die Vielzahl der beteiligten Behörden, echte und vermeintliche Trennungsgebote und der Bund/Länder Gegensatz, der sich permanent in Kontroversen um eine Aufgabenerweiterung des Bundes niederschlägt, die sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch geführt werden.

Die Hauptvorwürfe an dieser Form des Föderalismus kreisen um Doppelung von Kompetenzen, Doppelspurigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung, verschränkte Zuständigkeiten, Kompetenzstreitigkeiten sowie Abstimmungsmängel, potenziert durch personelle Kapazitätsmängel bei den Sicherheitsbehörden und der Justiz. Durch die vielfältigen Überschneidungen werden systembedingt wertvolle Ressourcen bei rückläufigen finanziellen Leistungsmöglichkeiten vergeudet, zumal fast 90 Prozent der Haushaltskosten Fixkosten sind.¹⁹⁶⁶

In diesem Mehrebenensystem der Sicherheitsgewährleistung steht bei der Kompetenzverteilung im Bund-Länder Verhältnis meist undiskutiert der Grundsatz im Vordergrund, dass „Polizei Ländersache“ sei. Die Polizeihochheit der Länder gehört trotz der engen Politikverflechtung im Bund-Länder Verhältnis und der Föderalismusreform im Jahre 2006 weiterhin zum „Hausgut“¹⁹⁶⁷ der Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Föderalismusdiskussionen mit ihrer Tendenz zur Entflechtung, Rückübertragung und Stärkung des Wettbewerbs hat auch keine wesentlichen Fortschritte gebracht, da das nunmehr propagierte Wettbewerbsparadigma gerade im Bereich der Gewährleistung der Inneren Sicherheit eher zu Doppelstrukturen führt.

Fraglich ist, ob bei der Wahrnehmung der Sicherheitsgewährleistung eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Bund-Länderaufgaben sowie zwischen innerer und äußerer Sicherheit überhaupt noch möglich ist oder ob nicht vielmehr die Staatsrechtslehre als Antwort auf neue Formen der Gefährdung zeitgemäße Verfahren zur Lösung neuartiger Sicherheitsprobleme anbieten müsste.

Die Diskussion um mögliche Reformen des deutschen Sicherheitsföderalismus wird von der Aporie bestimmt, dass insbesondere die Länder etwaigen Modifikationen der bisherigen Strukturen nur bei Beibehaltung des derzeitigen Bund-/Ländersystems gewillt sind zu erörtern. Mit anderen Worten: Was eigentlich als reformbedürftig eingeschätzt wird, wird gleichzeitig als nicht verhandelbar bezeichnet.

¹⁹⁶⁴ Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, 2014, S. 806.

¹⁹⁶⁵ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁹⁶⁶ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁹⁶⁷ Vgl. BVerfGE 34, (9, 20).

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Sicherheitsföderalismus dort seine Vorteile hat, wo es um die Steuerung regionaler Kriminalität geht, er hat Schwächen, wenn es um überregionale Phänomene wie Terrorismus und Organisierte Kriminalität geht und über Ländergrenzen hinweg kooperiert werden muss. Es entstehen Koordinationsprobleme, Informationsdefizite¹⁹⁶⁸ und fehlerhafte Lagebilder.¹⁹⁶⁹

Auch wenn sich die Staatsqualität der Länder in Kultushoheit und allgemeiner Gefahrenabwehr manifestiert, können bei der Sicherheitsgewährleistung Defizite nicht übersehen werden. DENNINGER stellt dazu fest, „dass der deutsche Föderalismus mit seiner Vielzahl von Akteuren, seiner Unübersichtlichkeit der Kompetenzen, seiner Langsamkeit der Routinen in Arbeitsgruppen, Untergruppen, Arbeitskreisen, Staatssekretärs- und Ministerkonferenzen, „Vorkonferenzen“ und A- und B-Länder-Abstimmungen, mit seiner Schwerfälligkeit bei Reformprojekten und seiner Anfälligkeit für politische Do-ut-des-Lösungen, mit seinen Informations- und Nichtinformationsstrategien, dass diese Ganzen in einer langen Periode des Friedens verfestigten und teilweise verkrusteten Strukturen eines kooperativen Exekutivföderalismus sich in völligem Gegensatz zur Struktur und Wirkungsweise einer transnational operierenden, zum Äußersten bis hin zu Suizidattentaten entschlossenen Terrororganisation befinden.“¹⁹⁷⁰

8. Ressourcen

Welchen Einfluss haben die begrenzten Ressourcen und die in vielen Landesverfassungen normierte Schuldenbremse auf die Vernetzung Bund/Bund und Bund/Länder?

Die Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland ist das Modell eines Mehrebenensystems, in dem dezentrale und zentrale Polizeieinheiten zu einem Verbund der wechselseitigen horizontalen und vertikalen Kooperation verklammert wurden.¹⁹⁷¹ Im Verhältnis von Bundespolizei und Landespolizeien hat sich ein diffiziles Geflecht, teils sich ergänzender, teils sich überschneidender Aufgaben ergeben, in dem die Länder aus Finanznot dem Bund immer mehr Zuständigkeiten überlassen und dadurch Abstriche an ihrer Eigenstaatlichkeit hinnehmen.¹⁹⁷² Diese Entwicklung hat zur Folge, dass Kooperation und damit Vernetzung die Handlungsstrukturen der Sicherheitsbehörden bestimmen.

Zunehmend ist in der Staatspraxis zu beobachten, dass insbesondere schwache und finanzschwache Länder die Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, zumal dies nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern die Regel war. Nach

¹⁹⁶⁸ Vgl. Werthebach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2004, S. 9.

¹⁹⁶⁹ Vgl. Srol, in Möllers/van Ooyen, 2011, S 131.

¹⁹⁷⁰ Denninger, in Möllers/van Ooyen, 2011, S. 17.

¹⁹⁷¹ Vgl. Möstl, 2008, S. 315.

¹⁹⁷² Vgl. Lisken/Denninger, in: Lisken/Denninger, 2012, Abschnitt B, Rn. 167.

LANGE leistet diese Entwicklung der Unitarisierung im Bereich der inneren Sicherheit zugunsten des Bundes Vorschub, wodurch der Bund zum bestimmenden Akteur in der Innen- und Rechtspolitik wird.¹⁹⁷³ Obwohl die Länder in der Vergangenheit aus vorgeblichen Befürchtungen um eine Expansion zu einer umfassenden Bundespolizei den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens eng ausgelegt, wenn nicht sogar negiert haben, ist aktuell die Anforderung von Bundespolizeikräften als Kompensation für fehlende eigene Ressourcen und als Folge finanzieller Restriktionen stillschweigende Geschäftsgrundlage im Bund/Länderverhältnis, die überdies dadurch perpetuiert wird, dass offensichtlich Versäumnisse beim Vorhalten ausreichender eigener Polizeikräfte nicht sanktionierbar sind.¹⁹⁷⁴

9. Doppelzuständigkeiten

Sind die vielfältigen Kooperationsformen tatsächlich zielführend oder entstehen nicht kontraproduktive zusätzliche Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten?

Gerade im hoch verflochtenen Bundestaat entstehen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung mit den unterschiedlichen Rechtssetzungsebenen, der horizontalen und vertikalen Gewaltenverschränkung und den daraus ergebenden differenzierten Zuständigkeitsbereichen, die sich nicht nur in Teilbereichen überlappen, sondern auch gegenseitig behindern, eine Vielzahl neuer Handlungsformen, teils verrechtlicht, teils informell, teils beabsichtigt, teils zufällig. LHOTTA bezeichnet sie als „Dekomposition und Rekombination von Strukturen.“¹⁹⁷⁵

So hat sich eine Fülle von Verklammerungsmechanismen und Regelungstechniken unterschiedlicher Intensität herausgebildet. Hierzu gehören – neben zahlreichen informellen Absprachen – die Bestimmungen über die gegenseitige Unterstützung der Länder, aber auch zwischen Bund und Ländern, ferner bilaterale und multilaterale Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern bzw. Bund und Ländern sowie letztlich die Ergänzung der polizeilichen Ländergewalt durch Bundeskompetenzen.¹⁹⁷⁶

Der NSU-Untersuchungsausschuss hat Defizite in dem bisherigen System erkannt und unter der Überschrift „Abschottung, Konkurrenzdenken, Eitelkeiten und fehlende Eigeninitiative“¹⁹⁷⁷ ausführlich beschrieben. Auf Grund der vielen Forderungen und Ergebnisse im NSU-Untersuchungsausschuss könnte zumindest der „Abbau von Doppelzuständigkeiten und Reibungsverlusten zwischen Zoll, Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Länderpolizeien“, die „Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Sicherheitsbehörden unter Wahrung des Trennungsgebotes“

¹⁹⁷³ Vgl. Lange, 1999, S. 75.

¹⁹⁷⁴ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 3, Rn. 6.

¹⁹⁷⁵ Lhotta, 2003, S. 172.

¹⁹⁷⁶ Vgl. BBK, 2008, S. 69, 91. Vgl. Bundesinstitut für Risikobewertung, 2013, S. 63.

¹⁹⁷⁷ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 882.

und die „Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Nachrichtendiensten“¹⁹⁷⁸ erwartet werden. Der ehemalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE sieht vernetzte Sicherheit grundsätzlich als Mechanismus, „(...) die immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen durch Bündelung noch effektiver zum Einsatz zu bringen.“¹⁹⁷⁹

10. Organisatorische Grenzen

Gibt es grundsätzliche rechtliche und organisatorische Grenzen bei einer Umsetzung von Vernetzung bzw. vernetzter Sicherheit?

In der jüngsten Vergangenheit werden immer wieder Stimmen laut, Netzwerke durch rechtliche Bestimmungen „einzuhegen“, zumal die Rechtsprechung mit den neueren Handlungs- und Organisationsformen nicht immer Schritt gehalten hat.¹⁹⁸⁰ Bei dieser „Einhegung“ sind zwei unterschiedliche Rechtsbereiche zu unterscheiden: das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Stellen sowie das Zusammenwirken in rein hoheitlichen Netzwerken. Soweit es um die Kooperation in hoheitlichen Netzwerken geht, ist wohl davon auszugehen, dass diese zunehmend rechtserheblich agieren. Die Unterscheidung zwischen den neuartigen Kooperationsformen und herkömmlichen Hierarchien „verblassten“ und, um eine „Kontaminierung“ von Hoheitsgewalt vorzubeugen, werden Regelungen zur Organisation, zum Verfahren und zur Kontrolle erforderlich.¹⁹⁸¹

Die veränderte Sicherheitslage stellt nicht nur die Sicherheitskräfte in Breite und Tiefe vor neue Anforderungen, sondern macht auch ihre Kapazitätsgrenzen deutlich, die durch national überkommene Barrieren noch potenziert werden. So erschweren die Vielzahl der Akteure, das Ressortprinzip und nicht zuletzt das Föderalismusprinzip den sicherheitsrelevanten Akteuren die Koordination und Kooperation. Inhaltlich führen unterschiedliche konzeptionelle Ansätze und Vorgehensweisen verschiedener Ressorts bereits auf nationaler Ebene zu voneinander abweichenden Handlungsansätzen.¹⁹⁸²

Überlagert wird dieser Prozess durch Haushaltsrestriktionen, Problemlösungsdruck bei den handelnden Akteuren und die Europäisierung der Innen- und Justizpolitik, die nach LHOTTA zu einer „Rekalibrierung“ der kompetenziellen Grenzen im Bund-Länderverhältnis und gegenüber der EU zwingen.¹⁹⁸³ Die dabei entstehenden vielfältigen Formen erlauben keine generellen Aussagen, da sie unterschiedliche Ausprä-

¹⁹⁷⁸ Bt-Drs. 17/14600 vom 22.8.2013, S. 957.

¹⁹⁷⁹ In: Internet-Abfrage am 28.4.2019 um 10:27 Uhr unter:
<http://www.kas.de/wf/de/33.20079/>.

¹⁹⁸⁰ Vgl. Stienen, 2011, S. 321.

¹⁹⁸¹ Vgl. Schoppa, 2013, S. 397 f.

¹⁹⁸² Vgl. Thiele/Borchert, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 83. Vgl. Thiele, 2009, S. 4.

¹⁹⁸³ Lhotta, 2003, S. 177.

gungen der Formalisierung und Verbindlichkeit vereinen und nicht jede Kooperationsregelung einer verbindlichen Rechtsform zugeordnet werden kann. Hinzu kommt, dass es zu diesen Phänomenen keine zusammenfassenden Untersuchungen gibt, sondern verschiedene Untersuchungsansätze auch aus verschiedenen Wissenschaftsgebieten unverbunden nebeneinanderstehen.

11. Verfassungsrechtliche Grenzen

Besteht die Gefahr, dass grundsätzliche verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorgaben unterlaufen werden?

Vernetzung ist nicht grenzenlos und bedarf allein schon aus verfassungsrechtlichen Gründen einer normativen Einhegung und Begrenzung. Verfassungsrechtliche Grenzen sind insbesondere die machtbegrenzenden Vorschriften zur föderativen staatlichen Grundordnung, die Grundsätze der Kompetenzverteilung nach Art. 30, 83 ff. GG, das Verbot der Mischverwaltung und der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Eine wesentliche verfassungsrechtliche Grenze ist das Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG, wonach sich weder der Bund noch die Länder gegenseitig Aufgaben finanzieren dürfen. Eine Mischfinanzierung ist grundsätzlich nicht zulässig, sofern sich die finanzielle Partizipation nicht eindeutig feststellen lässt.

Einfachgesetzliche Grenzen von Vernetzung und deren vielfältigen Mechanismen können sich insbesondere aus den bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Bestimmungen ergeben, insbesondere wenn in Kooperationsplattformen und -verbänden personenbezogenen Daten ausgetauscht werden, die mit einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden sind.¹⁹⁸⁴

Neben den grundsätzlichen rechtlichen Fragen sind jedoch auch die mit einem Change Management verbundenen organisationssoziologischen Probleme zu berücksichtigen, die dann entstehen, wenn Akteure sich auf andere und neuartige Verhaltensweisen einzustellen haben.

Inwieweit eine Einhegung der Vernetzungsmechanismen durch die Rechtsordnung, insbesondere durch die Schaffung eines Verwaltungskooperationsrecht erforderlich ist, ist noch Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion und könnte z. B. durch die rechtliche Innovationsforschung¹⁹⁸⁵ einer Lösung zugeführt oder in der Polizeiwissenschaft näher untersucht werden.

Die beteiligten Einrichtungen müssen sich mit der Grundsatzfrage auseinandersetzen, ob sich dieser derart entstandene Pluralismus noch unter die tradierten Begrifflichkeiten des Staatsorganisationsrechts subsumieren lässt und inwieweit er demokratisch legitimiert ist, denn die neuartigen Formen der Zusammenarbeit dürfen nicht

¹⁹⁸⁴ Vgl. BfDI, 2011, S. 53.

¹⁹⁸⁵ Vgl. Bull, 2008, S. 43.

genutzt werden, um verfassungsmäßig vorgesehene Institutionen und die für sie geltenden Formvorgaben zu umgehen.¹⁹⁸⁶

Grundsätzlich sind die vielfältigen Formen der Zusammenarbeit verfassungsrechtlich übergreifend durch den Grundsatz der Amtshilfe (Art. 35 GG) und die Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten abgesichert. Auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Legitimation ist eine freiwillige Kooperation zwischen Verwaltungsträgern auf der Grundlage von Vereinbarungen und Staatsverträgen eine grundsätzlich zulässige Ausübung der jeweiligen Kompetenzen.¹⁹⁸⁷

12. Reformen

Ver- oder behindert das Ausweichen auf Vernetzungsmechanismen im Endergebnis nicht die eigentlich erforderlichen grundsätzlichen Korrekturen erkannter Defizite?

Grundsätzlich fehlen in Deutschland grundlegende Entscheidungen zum Zusammenwirken von Militär und Polizei zur Gefahrenabwehr im Innern und der Einbindung der beiden Organisationen in eine kohärente Sicherheitsstrategie, wie sie auf EU-Ebene gefordert wird. So hat das Europäische Parlament immer wieder im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Bündelung der verschiedenen zivilen und militärischen Maßnahmen als grundlegende Strategie zur Konfliktverhütung und im Krisenmanagement gefordert.¹⁹⁸⁸ Somit haben internationale polizeiliche Einsätze gemäß Kapitel 2 „Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik“ des Vertrages über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), Art. 24 f. einen immer höheren Stellenwert bei der Verhütung und Bewältigung von Krisen.¹⁹⁸⁹

Das grundsätzliche Gebot der Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben ist mit dem Einsatz der Bundespolizei im Ausland bereits aufgeweicht, jedoch nicht verletzt¹⁹⁹⁰, da dieser nicht unter militärischem Kommando erfolgt und auf zivilpolizeiliche Aufgaben beschränkt ist. Allerdings dürfte eine strikte Abgrenzung wegen der komplexen Anlässe in der Praxis immer schwieriger und unwahrscheinlicher werden. Besonders schwierig und rechtlich nicht geklärt ist das Verfahren, wenn ein zunächst polizeilicher Einsatz militärischen Charakter annimmt. In diesen Fällen

¹⁹⁸⁶ Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, 2012, § 15, Rn. 44.

¹⁹⁸⁷ Vgl. Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, 1990, Band IV, § 105, Rn. 29 f.

¹⁹⁸⁸ Vgl. Amtsblatt der EU, C 349 E/63 vom 22.12.2010: Die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.3.2010 zu der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2009/2198(INI)).

¹⁹⁸⁹ Amtsblatt der EU, C 326/30 vom 26.10.2012; zur grundsätzlichen Problematik vgl. Bt-Drs. 18/12723 vom 14.8.2017 und Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012.

¹⁹⁹⁰ So aber Fischer-Lescano, in: AöR, 2003, S. 52 f. (70).

hält sich die Bundesregierung offen. Entsprechende Anfragen werden im Allgemeinen ausweichend beantwortet.¹⁹⁹¹ Obwohl anerkannt wird, dass sich „in gemeinsamen Einsatzräumen im Ausland (...) polizeiliche und militärische Aufgaben gegenseitig [ergänzen, d. Verf.]“¹⁹⁹², und „(...) es aus polizeilicher Sicht einer verfassungsrechtlichen Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr zur Unterstützung der Polizeien von Ländern und Bund im Wege der Amtshilfe mit militärischen Fähigkeiten und Mitteln bedarf“¹⁹⁹³, wird die Grundsatzfrage auf eine allgemeine technische und logistische Kooperation reduziert.

In einer Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Frage einer Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist zu entnehmen, dass „eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundespolizeipräsidiums und des Einsatzführungskommandos [der Bundeswehr, d. Verf.] in Potsdam (...) zur Verbesserung der Fähigkeiten des Bundes zur Bewältigung von Geisellagen im Ausland zurzeit Grundlagen im Rahmen des geltenden Rechts für das konkrete Zusammenwirken der Spezialeinheiten der Bundeswehr und der Bundespolizei [erarbeitet, d. Verf.]“¹⁹⁹⁴. Zu klären wäre insbesondere, wie logistischer Bedarf der Bundespolizei mit dem Rechtsinstitut der Amtshilfe gedeckt werden könnte, damit die Bundespolizei nicht auf private Anbieter angewiesen ist, wie z. B. „mit der Unternehmensgruppe Volga-Dnepr Airlines [und dem mit dieser Firma abgeschlossenen, d. Verf.] Vorhalte-Chartervertrag (...) zur Verlegung von Kräften und Material der Bundespolizei“¹⁹⁹⁵.

WALTER ist der Auffassung, dass ein gemeinsamer Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr – obwohl dies in Einzelfällen die einzige Lösung ist – aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen bleibt.¹⁹⁹⁶

Erste Anzeichen einer Prüfung einer intensiveren Zusammenarbeit sind jedoch erkennbar, wie die „Gemeinsame Terrorabwehr-Übung ‚GETEX‘ von Polizei und Bundeswehr“¹⁹⁹⁷ im März 2017 belegt. An der Übung waren mehrere Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei und die Bundeswehr beteiligt und es lag „eine bundesweite Gefährdungslage und eine Vielzahl von terroristisch verursachten Schadensereignissen und Bedrohungslagen“ zu Grunde, um u. a. die Möglichkeiten einer Unter-

¹⁹⁹¹ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 7.

¹⁹⁹² Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 7.

¹⁹⁹³ Bt-Drs. 16/13811 vom 21.7.2009, S. 3.

¹⁹⁹⁴ Bt-Drs. 17/6589 vom 15.7.2011, S. 3. Vgl. Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012, S. 5: Danach hat es keine Formen der Zusammenarbeit zwischen der GSG 9 der Bundespolizei und Spezialkräften der Bundeswehr für eine gemeinsame Einsatzbewältigung gegeben.

¹⁹⁹⁵ Bt-Drs. 17/10006 vom 14.6.2012, S. 3.

¹⁹⁹⁶ Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 11, Rn. 9.

¹⁹⁹⁷ Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017.

stützung der Bundeswehr im Einzelfall z. B. bei der Luftaufklärung, bei Sicherungsaufgaben oder bei der Kampfmittelabwehr und -aufklärung zu prüfen.¹⁹⁹⁸ Über Konsequenzen und etwaige rechtliche Änderungen wurde jedoch nichts bekannt, sodass zu befürchten ist, dass dieser Bereich unverändert eine rechtliche Baustelle bleiben wird und die eigentlich erforderlichen grundsätzlichen Korrekturen ausbleiben.

13. Synergien

Sind die bisher eingesetzten Mechanismen geeignet, Synergien zu produzieren und wurden bisherige Potenziale zielführend ausgenutzt oder sind neue Defizite entstanden?

Vernetzung und Netzwerke können zu organisationsübergreifenden Vorteilen führen, indem der ganzheitliche, ressort- und behördenübergreifende Ansatz implementiert und in dauerhaft eingerichteten Kooperationsplattformen institutionalisiert wird. Bei der Erstellung gemeinsamer Auswertungs- und Analyseprodukten in Kooperations- oder Informationsplattformen können die individuellen Potenziale und Fähigkeiten der Kooperations- und Netzwerkpartner erkannt werden. Sollte der Bedarf einer Erweiterung oder Verkleinerung des Netzwerks bestehen, kann dieser relativ schnell umgesetzt werden.

Grundsätzlich können Vernetzungsmechanismen Schnitt- und Schwachstellen in der behördenübergreifenden Kooperation minimieren und somit Arbeitsprozesse effizienter und effektiver gestalten. Die Optimierung der Arbeitsprozesse kann zu einer Steigerung der Produktivität führen und Kosten minimieren, weil die gemeinsame und wechselseitige Nutzung von Ressourcen zu einer grundsätzlichen Kostenersparnis und zu einem effizienten Verwaltungshandeln führt. Bei dem Prozess muss jedoch berücksichtigt werden, dass auch Fehlentwicklungen mit neuen Schwachstellen und Defiziten möglich sind.

Als Nachteile sind anzuführen, dass Vernetzung die Dienst- und Informationswege außerhalb der verwaltungsorganisatorisch vorgeschriebenen Kommunikationswege umgehen und sich somit verselbstständigen kann.¹⁹⁹⁹ Die Verhinderung einer derartigen Fehlentwicklung von Netzwerken erfordert eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht der Entsendebehörden, weil die jeweiligen Kooperationspartner dienst- und beamtenrechtlich ihren Behörden unterstehen und verantwortlich bleiben. Netzwerke können bei einer inkonsequenten Dienst- und Fachaufsicht die Verschleierung der Verantwortung fördern.²⁰⁰⁰ MÜNCH stellt in einem Gastbeitrag zu dem Thema „Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht starr bleiben“ zu dem Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum fest: „Das über Jahre gelobte

¹⁹⁹⁸ Bt-Drs. 18/12066 vom 25.4.2017, S. 4.

¹⁹⁹⁹ Ähnlich, vgl. Sommerfeld, 2014, S. 135.

²⁰⁰⁰ In: Internet-Abfrage am 28.4.2019 um 11:54 Uhr unter:
<http://www.kas.de/bundesstadt-bonn/de/publications/47900/>.

und auch international beispielgebende GTAZ ist heute nicht auf einmal schlecht. Es ist nicht zutreffend dass hier Verantwortungen verschwimmen, wie einige Kritiker glauben. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob die heutigen Steuerungsinstrumente ausreichend sind.²⁰⁰¹

In Netzwerken kann ferner die Gefahr der Entwicklung von Eigendynamiken bestehen, die bei Einrichtung nicht vorhersehbar waren.²⁰⁰² Außerdem können in Netzwerken behördenpolitische Interessen und Egoismen zum Schwerpunkt der Zusammenarbeit werden.

Wenn WITTKOWSKY/HUMMEL/PIETZ feststellen, dass sich Kritik an dem Ansatz der vernetzten Sicherheit insbesondere am Aspekt der Befürchtung von „Versicherheitlichung“ von Außen- und Entwicklungspolitik entzündet und von Praktikern die Tauglichkeit des Ansatzes für konkretes Handeln in Frage gestellt wird²⁰⁰³, so können diese Einwände vernachlässigt werden, da sie nicht zutreffen. Auch von einer durchgreifenden Dominanz militärischen Denkens kann nicht mehr die Rede sein. Vernetzte Sicherheit als nationale Sicherheitsstrategie hat im allgemeinen Sicherheitsbereich bereits soweit an Boden gewonnen, dass es zu einer kritischen Auseinandersetzung schon gewichtigerer Argumente bedarf.

Zwar ist der Begriff der Vernetzung einerseits sehr plastisch, andererseits verbleibt er aufgrund der immer noch ausstehenden Bemühungen um die Schaffung praktikabler Handlungs- und Steuerungsverfahren und der häufig plakativen Nutzung im Ungefahren.

PÜTTER hält die der Vernetzung zugrundeliegenden Gedanken für „trivial“ und das Konstrukt für „ (...) mehr eine ideologisch-programmatische Formel als eine Beschreibung deutscher Realitäten“²⁰⁰⁴, beschränkt sich aber ohne nähere Begründung auf allgemeine Hinweise über angebliche Defizite wie Durchlöcherung des Bürger-schutzes und fehlende Kontrolle durch verantwortliche Instanzen. Ernstzunehmender sind die Hinweise auf fehlende Recht-schutzmöglichkeiten und die Erforderlichkeit der Rechtswegklarheit, „wenn einzelne Verwaltungsbeiträge nicht transparent gemacht werden.“²⁰⁰⁵ Auch wird die Gefahr der Verunsicherung durch die Vielfalt der Sicherheitsnetzwerke gesehen, durch die der Eindruck von „politisch motivierten Aktionismus“ entstehen könnte.²⁰⁰⁶

Bedeutsame Defizite werden bei der Kontrolle und Aufsicht gesehen, da eine Kooperation der Aufsichtsbehörden, insbesondere der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern nicht oder nur in Einzelfällen stattfindet. Der Bundesbeauftragte für den

²⁰⁰¹ Münch, in: DER SPIEGEL, Nr. 7, 2017, S. 39.

²⁰⁰² Vgl. Sommerfeld, 2014, S. 117.

²⁰⁰³ Vgl. Wittkowsky/Hummel/Pietz, in: Thiele/Borchert, 2013, S. 117.

²⁰⁰⁴ Pütter, in: Wissenschaft & Frieden, 2009.

²⁰⁰⁵ Röhl, 2006, S. 1074.

²⁰⁰⁶ Ottens, in: Pitschas/Stober, 2000 (a), S. 97.

Datenschutz und die Informationsfreiheit stellte z. B. bei einem Beratungs- und Kontrollbesuch im Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration kritische Sachverhalte fest.²⁰⁰⁷ Die Bundesregierung hat die Hinweise aufgegriffen und unter anderem Datenschutzkonzepte für den Austausch von Daten in der Kooperationsplattform veranlasst.²⁰⁰⁸ Gleiches gilt für den Rechtsschutz und datenschutzrechtliche Auskunftersuchen, da die personenbezogene Datenübermittlung dem Betroffenen oft gar nicht bekannt ist.²⁰⁰⁹ Daran ändert auch nichts die Tatsache, dass für die einzelnen Akteure die jeweiligen ihre Handlungen bestimmende Gesetze weiterhin gelten.

KUGELMANN erkennt auch die Herausforderung, dass sich mit der Aufgabe bisheriger Abgrenzungskriterien die Notwendigkeit neuer Begriffsbildungen und Kategorisierungen ergeben. Er sieht auch die Wissenschaft herausgefordert, deren Aufgabe die Entwicklung differenzierter Modelle sei, um rechtsstaatliche Polizeiarbeit sicherzustellen.²⁰¹⁰

Es gibt auch Stimmen gegen eine vermeintliche Unterwanderung des Öffentlichen Rechtes durch Netzwerke: „Gerade die wachsende Vernetzung in den Regelungsstrukturen legen eine Rückbesinnung auf die Selbststabilisierungsfähigkeit von Ordnungsmustern nahe. Solche Vernetzungen erscheinen dann nicht einfach als Ergebnis einer Auslieferung des Rechts an die Faktizität sozialer Praxis, sondern als rechtlich induzierte Stabilisierung neuer oder veränderter Strukturen.“²⁰¹¹

14. Vernetzung und IT

Warum sind der IT-Bereich und die Informationsverwaltung zu Schwerpunkten der in der Diskussion um Vernetzung avanciert?

Die Diskussion um Vernetzung im Sicherheitsbereich leidet an Unschärfen, da das Konstrukt als untechnischer Sammelbegriff verwendet wird, mit dem die Generierung von Synergien signalisiert werden soll. Tatsächlich sind aber zwei Begriffsebenen zu unterscheiden. Zum einen Vernetzung als Kooperation im herkömmlichen Sinne als Teil des Verwaltungsorganisationsrechts, zum anderen Vernetzung als Mechanismus der Informationsverwaltung und des Informationsaustausches im Zeitalter der Digitalisierung aller Lebensbereiche. Der Schwerpunkt liegt tatsächlich auf der zweiten Alternative. Eine wesentliche Ursache liegt darin, dass „Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Digitalisierung (...) zunehmend zur umfassenden und alltäglichen Erfahrung [werden, d. Verf.]. Sie verändern die Art und Weise, wie Menschen sich miteinander austauschen können. IKT durchdringen den

²⁰⁰⁷ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 84, 85.

²⁰⁰⁸ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 85.

²⁰⁰⁹ Vgl. Kugelman, in: Würtenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 171.

²⁰¹⁰ Vgl. Kugelman, in: Würtenberger/Gusy/Lampe, 2012, S. 172.

²⁰¹¹ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 290 (297).

Privatbereich und das Arbeitsleben in Wirtschaft und Verwaltung.“²⁰¹² Gleichwohl fällt es schwer, den „digitalen Staat“ trennscharf zu definieren. Ein aktueller Trendreport versteht unter Digitalisierung des Staatshandelns „die umfassende Nutzung digitaler Technologien in der Verwaltung, die nicht nur eine reine ‚Elektrifizierung‘ der bisherigen Aktivitäten umfasst, sondern auch eine Digitalisierung des administrativen ‚Organisationsmodells‘ ermöglicht.“²⁰¹³

Tatsächlich verändert die weltweite technische Vernetzung und Digitalisierung im Informationszeitalter die Gesellschaft und die Arbeitswelt in einer hohen Geschwindigkeit. Dieser technische Fortschritt wirkt sich nicht nur auf die Rechtsordnung (z. B. Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität in informationstechnische Systeme)²⁰¹⁴ aus, sondern bestimmt zunehmend auch die Leistungsfähigkeit der Sicherheitsorgane. Somit wird die informationelle Vernetzung zum eigentlichen Kristallisationspunkt der Vernetzungsdiskussion, zumal es an ambitionierten Ankündigungen nicht mangelt: „Der virtuelle Staat muss ein ‚Netzwerkstaat‘ sein, der in hohem Maße das Internet oder funktional äquivalente Intranetze für die Informationsverarbeitung nutzt.“²⁰¹⁵ Und schließlich: „Vernetzung und gemeinsame Nutzung modernster Technik ist unsere Antwort auf neue Herausforderungen.“²⁰¹⁶

Eine übergeordnete Strategie der intelligenten Vernetzung muss somit an den systemimmanenten Schwachstellen der informationellen Zusammenarbeit ansetzen. Diese sind das parlamentarisch gewollte Trennungsgebot, der Quellenschutz in den einzelnen Ressorts, Informationsverluste durch fehlerhafte Zusammenarbeit, Anpassung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die als Machtkontrolle gewollte föderale Struktur der Sicherheitsbehörden.²⁰¹⁷ Sie muss aber auch berücksichtigen, dass im bundesdeutschen Föderalismus ein typisches Querschnittsthema wie Digitalisierung, das eigentlich eine strategische Verwaltungspolitik verlangt, oft auf mehrere Ressorts verteilt ist.²⁰¹⁸ Koalitionsregierungen und die Fragmentierung durch Konfliktlinien entlang von Parteigrenzen verstärken die Forderung nach einem übergreifenden strategischen Ansatz.²⁰¹⁹

Die Innenminister haben aus der Erkenntnis, dass „die heutigen sicherheitspolitischen Anforderungen und die digitale Transformation (...) jedoch eine übergreifende, vernetzte Zusammenarbeit, vor allem aber einen ständigen, unmittelbaren und aktuellen

²⁰¹² Die Bundesregierung/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, S. 2.

²⁰¹³ Prognos/Behörden Spiegel, 2017, S. 4.

²⁰¹⁴ Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 21.

²⁰¹⁵ Ladeur, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, 2012, § 21, Rn. 7.

²⁰¹⁶ CDU/CSU, Regierungsprogramm 2017 - 2021, S. 60.

²⁰¹⁷ Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 348 f.

²⁰¹⁸ Vgl. Prognos/Behörden Spiegel, 2017, S. 6.

²⁰¹⁹ Vgl. Prognos/Behörden Spiegel, 2017, S. 6.

Informationsaustausch zwischen den Polizeien national und international [erfordern, d. Verf.],“ eine Agenda zur „Harmonisierung und Modernisierung der polizeilichen Informationsarchitektur“ beschlossen.²⁰²⁰

In Bereich der Sicherheitspolitik war die Lösung des vormaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz WERTHEBACH am weitgehendsten. Er schlug vor, in Anlehnung an die FBI-Struktur die Einrichtung eines Bundesamtes für Öffentliche Sicherheit als obere Bundesbehörde einzurichten, in dem das BKA, das Bundesamt für Verfassungsschutz mit den Landesämtern für Verfassungsschutz als unselbstständige Außenstellen und die bisher beim Bundesverwaltungsamt ressortierenden Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge zusammengefasst werden.²⁰²¹ Die Realität beugt sich aber nicht immer wissenschaftlichen Forderungen, so begründet sie auch sein mögen.

15. Europäische und internationale Vernetzung

Hat die "Auswanderung" der Vernetzung in den trans- bzw. supranationalen Bereich zu Prozessbeschleunigung beigetragen?

Kennzeichnend für den Prozess der Auswanderung der Vernetzung in den trans-/supranationalen Bereich waren die wachsende Bedeutung von Kooperationen, der Transfer von Aufgaben und Entscheidungsprozessen von den Nationalstaaten auf die Ebene der EU und die Vergemeinschaftung bisheriger Formen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Ressort der Sicherheit und Justiz.²⁰²² Mit Erreichen der jeweils höheren Stufe veränderte sich die Qualität des Zusammenwirkens von der bloßen Kooperation als Form der Zusammenarbeit in den bisherigen Strukturen zur Integration als Ergebnis veränderter Strukturen.²⁰²³

Auf dem Weg zu einem kontrollfreien Binnenraum ergab sich insbesondere bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität die Notwendigkeit der Implementierung und Generierung von Koordinierungsmaßnahmen im polizeilichen und justiziellen Bereich.²⁰²⁴ Zwischenzeitlich ist der Prozess der Europäisierung der Inneren Sicherheit irreversibel und hat durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 einen neuen Impetus erfahren.²⁰²⁵ Der Prozess wird jedoch unverändert von der Dichotomie bestimmt, der durch den Interessenkonflikt zwischen dem Zwang zur Internationalisierung der Polizeiarbeit und Souveränitätsvorbehalten im rechtlich sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit entsteht.²⁰²⁶

²⁰²⁰ Vgl. Saarbrücker Agenda zur Informationsarchitektur der Polizei als Teil der Inneren Sicherheit, 2016, S. 1. Vgl. auch Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 16/4730 vom 30.8.2018, S. 25.

²⁰²¹ Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 353 f.

²⁰²² Vgl. Schlögel, 2010, S. 22.

²⁰²³ In Anlehnung an: Mutschler, 2010, S. 53 f.

²⁰²⁴ Vgl. Hetger, in: Huppertz/Volkmar, 1998, S. 197 f. Vgl. BPOLP, 2013, S. 4, S. 7.

²⁰²⁵ Vgl. Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 149 f.

²⁰²⁶ Vgl. Martinez Soria, in: Baldus/Soiné, 1999, S. 71.

Der Prozess der Internationalisierung begünstigte die Auswanderung nationaler Kompetenzen in das Gemeinschaftsrecht, wodurch auch der Ausbau von gemeinsamen Datenbanken und die Vernetzung der Sicherheitsbehörden begünstigt wurden. Der zwischenzeitlich entstandene Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet schon heute ein hoch integriertes Mehrebenensystem, in dem der Bund höhere Bedeutung durch bi- und multilaterale Verträge und durch die Aufgabenfelder der intergouvernementalen Zusammenarbeit zugewachsen ist.²⁰²⁷ Allerdings bestehen unverändert Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Systems, denn durch die Gemengelage aus supra- und internationalem sowie bi- und multilateralem Recht entstand eine effizienzmindernde Fragmentierung, die durch faktische und sicherheitskulturelle Aspekte verstärkt wird.²⁰²⁸ Mit dieser Fragmentierung ist eine Steuerung immer komplizierter, sodass es zu erheblichen Nachteilen und unerwünschten Nebenwirkungen kommen kann.

Die Europäisierung der inneren Sicherheit hat die bisherige Bund-Länderkooperation der Sicherheitsgewährleistung entscheidend beeinflusst. Die Europäisierung der Polizeiarbeit beeinflusst nicht nur die klassische Aufgabenteilung zwischen Bundespolizei und Länderpolizeien, sondern auch die Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene sowie den grenzüberschreitenden europaweiten Informationsaustausch und das operative Zusammenwirken der grenznahen Polizeibehörden.²⁰²⁹ Der grenzüberschreitende, transnationale Handlungsrahmen und die daraus resultierende deutlich sichtbare **Vernetzung** wird nicht nur zunehmend von den Akteuren akzeptiert, sondern führt letztendlich dazu, dass sich die bisherige Bund-/Länderebene zu einem dreischichtigen Sicherheitsverbund auf Ebene Land, Bund und Europa wandelte.²⁰³⁰

16. Vernetzung und die Qualität der Sicherheitsarchitektur

Hat die innovative Anwendung unterschiedlicher Vernetzungsmodelle zu einer neuen Qualität in der Sicherheitsarchitektur geführt?

Die Frage ist nicht ohne weitere Untersuchungen und Analysen valide zu beantworten, weil der Ist-Bestand zur Qualität in der Sicherheitsarchitektur zunächst qualitativ erfasst werden müsste. Sicherlich liegen mit dieser Analyse einige Befunde vor, die allerdings nur Ausschnitte zu bestimmten Phänomenen abbilden. Eine ganzheitliche Betrachtung und übergreifende Analyse zur Sicherheitsarchitektur ist nicht bekannt. Geklärt werden müsste auch, wie die Qualität der Sicherheitsarchitektur zu messen wäre und nach welchen Methoden eine Bewertung abgegeben werden könnte.

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass die unterschiedlichen Vernetzungsmodelle zu einem schnelleren Informationsaustausch führen. Vernetzung und Netzwerke können

²⁰²⁷ Vgl. Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 153 f.

²⁰²⁸ Vgl. Schoppa, 2013, S. 397.

²⁰²⁹ Vgl. Müller, in: Polizei & Wissenschaft, Ausgabe 3/2013, S. 47.

²⁰³⁰ Vgl. Lange, 1999, S. 75.

somit zu organisationsübergreifenden Vorteilen führen, indem der ganzheitliche, ressort- und behördenübergreifende Ansatz implementiert und in dauerhaft eingerichteten Kooperationsplattformen institutionalisiert wird. Grundsätzlich können Vernetzungsmechanismen Schnitt- und Schwachstellen in der behördenübergreifenden Kooperation minimieren und somit Arbeitsprozesse effizienter und effektiver gestalten. Die Optimierung der Arbeitsprozesse kann zu einer Steigerung der Produktivität führen und Kosten minimieren, weil die gemeinsame und wechselseitige Nutzung von Ressourcen zu einer grundsätzlichen Kostenersparnis und zu einem effizienten Verwaltungshandeln führt. Die organisationsübergreifende und persönliche Abstimmung eines Sachverhaltes spart Zeit und ist mit weniger Aufwand verbunden, weil für die Anfrage z. B. kein Schriftsatz erstellt werden muss.

Im Sicherheitsföderalismus sind bei der Bekämpfung bestimmter krimineller Phänomene mehrere Bundes- und/oder Landesbehörden in unterschiedlicher Intensität zuständig, z. B. beim internationalen Terrorismus. Die behördenübergreifende Bündelung aller zuständigen Ansprechpartner in einem Netzwerk bzw. in einer Kooperationsplattform kann zu Vorteilen führen, indem Synergien genutzt und die zur Verfügung gestellten Informationen einer gemeinsamen Bewertung unterzogen werden. Aus einer gemeinsamen Bewertung können Handlungsempfehlungen entwickelt oder weitere Rückschlüsse gezogen werden, sodass ein konkreter Mehrwert entstehen kann. Bei der Erstellung gemeinsamer Auswertungs- und Analyseprodukten in Kooperations- oder Informationsplattformen können die individuellen Potenziale und Fähigkeiten der Kooperations- und Netzwerkpartner erkannt und eingebracht werden. Die Zusammenarbeit schafft gegenseitige Anerkennung und Vertrauen in der Kooperation. Respekt, Anerkennung und Vertrauen in der Zusammenarbeit sind wesentliche Grundlagen für die Zusammenarbeit in dauerhaft eingerichteten Kooperationsplattformen. Neben diesen weichen Faktoren kann sich die Flexibilität der Organisationsform besonders positiv auswirken. Sollte der Bedarf einer Erweiterung oder Verkleinerung des Netzwerks bestehen, kann dieser relativ schnell umgesetzt werden.

17. Organisationsform der Zukunft

Ist das Konzept der vernetzten Sicherheit eine „Organisationsform der Zukunft“ zur Überwindung der Mängel der derzeitigen Sicherheitsarchitektur und tatsächlich geeignet, Strukturveränderungen zu initiieren?

Die Entwicklung der Zukunft wird darauf hinauslaufen, dass die Gesellschaft akzeptieren muss, dass umfassende Sicherheit selbst bei Bündelung aller staatlichen und nichtstaatlichen Ressourcen nicht geleistet werden kann und alle Akteure sich an den fatalen Umstand gewöhnen müssen, mit Risiko und Ungewissheit leben zu müssen. Insoweit ist auch die diskutierte Vernetzung keine durchgreifende Gesamtstrategie, sondern lediglich eine Facette, erkannte Defizite zu minimieren und Ressourcen effektiver einzusetzen. Will man mit den derzeitigen Möglichkeiten mehr erreichen,

sind zusätzliche Schritte erforderlich. Hierzu gehört die Entwicklung einer umfassenden konzeptionellen Grundlage für die Implementierung einer Gesamtstrategie, bei der der erweiterte Sicherheitsbegriff auf ein solides Fundament gestellt wird und die Möglichkeiten der Vernetzung unter ein „konzeptionelles Dach“²⁰³¹ gestellt werden. Erfolgt dies nicht mit der gebotenen Stringenz, bleibt der politische Sprachgebrauch weiterhin uneinheitlich.²⁰³² Die Debatte im Deutschen Bundestag zu dem Antrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag zur „Einsetzung einer Kommission zur Reform der föderalen Sicherheitsarchitektur – Föderalismuskommission III“²⁰³³ lässt zurzeit leider den Schluss zu dass keine Bereitschaft für eine durchgreifende Änderung besteht.²⁰³⁴

18. Möglichkeiten der Bundespolizei zur Umsetzung von Vernetzung

Welche Möglichkeiten hat die Bundespolizei als Einrichtung an der Schnittstelle von Bund und Ländern und in der internationalen Kooperation zur Umsetzung von Vernetzung?

Der Gesetzgeber erteilt der Bundespolizei mit der Normierung der Verwendungen im Bundespolizeigesetz den unmittelbaren Auftrag zur Umsetzung der Vernetzung mit den wesentlichen nationalen und internationalen Akteuren. Im nationalen Gefüge wirken sich insbesondere die Verwendungen der Bundespolizei zur Unterstützung der Polizeien der Länder, des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Auswärtigen Amtes netzwerkförderlich aus.

Auch die internationale Ausrichtung der Bundespolizei ist ein unmittelbarer Auftrag des Gesetzgebers und ein weiteres Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu den Polizeien der Länder. Die Bundespolizei hat durch ihre intensive Kooperation mit den wesentlichen europäischen Sicherheitsakteuren, insbesondere der neu ausgerichteten europäischen Grenz- und Küstenwache, vielfältige Möglichkeiten zur Umsetzung der Vernetzung im europäischen und internationalen Raum.

Die Verwendungen sind in Hinblick auf den anfordernden Bedarfsträger rechtlich zwar unterschiedlich zu bewerten, haben sich aber als Konstrukt bewährt und rechtlich verfestigt. Deswegen wäre an sich der Terminus „**uneigentliche Aufgaben**“ zutreffender. Andererseits können sie als Prototyp der rechtlichen Vernetzung jenseits von bloßen Kooperationsabsprachen dienen, da sie zwar keine Handlungspflichten im Sinne einer klassischen Aufgabenzuweisung begründen, aber unter dem Gesichts-

²⁰³¹ Vgl. Weinheimer, 2008, S. 157.

²⁰³² Vgl. Daase, in: Daase/Offermann/Rauer, 2012, S. 23. Zu der Debatte um No-go-Areas siehe exemplarisch: Burger, in: FAZ vom 4.2.2017, S. 3.

²⁰³³ Bt-Drs. 19/7424 vom 29.1.2019, S. 1.

²⁰³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/78 vom 1.2.2019, S. 9130 f.

punkt des Rechtsgrundsatzes des „non venire contra factum proprium“ den begünstigten Anforderungsverwaltungsträgern einen gewissen Bestandsschutz garantieren.²⁰³⁵

Die steigende Zahl von besonderen Einsätzen zur Unterstützung der Länder²⁰³⁶, die weitere Vernetzung der Bundespolizei in unterschiedlichen Kooperationsformen, die zunehmende Internationalisierung der bundespolizeilichen Aufgaben²⁰³⁷ und eine schleichende Aufgabenerweiterung sind nur einige ausgewählte Indizien, die eine Bewertung der Bundespolizei als **Prototyp** einer vernetzten Behörde rechtfertigen.

Der gegenwärtige Stand der Vernetzung wird in dem Jahresbericht der Bundespolizei aus 2015 dokumentiert: „Eng **vernetzt** [Hervorhebung durch den Verfasser] mit den Sicherheitsbehörden im In- und Ausland nimmt die Bundespolizei ihre vielfältigen Aufgaben wahr, z. B. auch in Frontex-Einsätzen. Globalisierung und zunehmendes Verkehrsaufkommen erleichtern es auch Kriminellen, grenzüberschreitend tätig zu werden. Dem tritt die Bundespolizei entgegen – mit grenzüberschreitender **Vernetzung** [Hervorhebung durch den Verfasser], zentral gesteuerter Präsenz, nachhaltiger Kriminalitätsbekämpfung mit offensiver Fahndung und Ermittlung sowie dem Schutz kritischer Infrastruktur.“²⁰³⁸

19. Verbleibende Forschungsfragen und erkannter Forschungsbedarf

Es besteht Forschungsbedarf zu der Frage, ob die unterschiedlichen Vernetzungsmodelle zu einer neuen Qualität in der Sicherheitsarchitektur geführt haben. Zur Beantwortung dieser Frage müsste – neben der vorliegenden Analyse – der Ist-Stand zur Qualität der Sicherheitsarchitektur erhoben und mit einem zukünftigen Stand verglichen werden.

Weiterer Forschungsbedarf besteht zu der Frage, ob ein spezielles **Vernetzungsrecht** notwendig und erforderlich ist oder ob die derzeitigen rechtlichen Mechanismen für die Umsetzung und Implementierung sowie Institutionalisierung des behörden- und ressortübergreifenden Ansatzes ausreichend sind. Die Analyse der rechtlichen Bestimmungen zum Austausch personenbezogener Daten in Kooperationsplattformen hätte bei dieser Untersuchung einen besonderen Stellenwert.

Erkannter Forschungsbedarf besteht auch bei der Analyse des wechselseitigen Austausches von Informationen in den bekannten polizeilichen Systemen. Allein der kursorische Überblick über die vorhandenen nationalen polizeilichen und nicht-polizeilichen Datenverarbeitungssysteme zeigt die Vielfalt in der IT-Landschaft und in der

²⁰³⁵ Vgl. Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2019, § 9, Rn. 3. Vgl. Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, 2019, § 1, Rn. 25.

²⁰³⁶ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 384.

²⁰³⁷ Vgl. Brinkmann, in: Die Polizei, 2014, S. 18.

²⁰³⁸ Bundespolizeipräsidium 2016, S. 4.

technisch vernetzten Kriminalitätsbekämpfung. Die europäische Perspektive erweitert die Komplexität, weil nationale Sicherheitsbehörden auch europäische Datenbanken nutzen müssen. Exemplarisch sind das Visainformationssystem, das Europäische Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem, die Datenbank EURODAC, das Schengener Informationssystem, das Europäische Strafregisterinformationssystem, das zukünftige Entry-Exit-System oder das PNR-System zu nennen. Ein Mehrwert könnte zunächst in der Erfassung und Aufbereitung aller vorhandenen und bekannten Systeme liegen. Soweit ersichtlich, existiert hierzu keine Analyse. Schwierigkeiten könnten sich beim Feldzugang ergeben, weil es sich möglicherweise um eingestufte Informationen der Sicherheitsbehörden handeln könnte. Die Erfassung aller Systeme und Datenbanken könnte die Grundlage für eine weitere Analyse zu den einzelnen Übermittlungsvorschriften bilden. Die bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Bestimmungen müssten in dieser Analyse aufbereitet werden.

III. Erkenntnisse und Bewertung anhand der Ausgangshypothesen

1. Unschärfe des Begriffs Vernetzung

Die Diskussion um den Stellenwert von Vernetzung leidet von Anbeginn an der Unschärfe des Begriffes, der zu keinem Zeitpunkt allgemeinverbindlich definiert und dessen Effektivität und Effizienz im Prozess des Agenda Setting als gegeben vorausgesetzt wurde.

Die Metapher von der Vernetzung setzt – ausgehend von dem Begriff – mehrere und verschiedene Akteure voraus, deren Zusammenwirken durch ein virtuelles Gebilde gewährleistet werden soll, um ein isoliertes und alleiniges Nebeneinander zu verhindern.²⁰³⁹ Die Bildhaftigkeit förderte zwar die Karriere in den Medien und wurde gleichsam für ein Musterbeispiel für Agenda Setting, mit dem die Medien mit der Priorisierung eines Vorganges u. a. den politischen Diskurs bestimmen. Gleichwohl blieb der Inhalt der Vokabel unbestimmt, so dass STEGMAIER/FELTES vermuten, dass Netzwerkstrukturen selbst dort suggeriert werden, wo sie empirisch gar nicht gegeben oder handlungsunfähig sind²⁰⁴⁰ und ENDRESS gar von einem „Modewort deutscher Sicherheitspolitik“²⁰⁴¹ und „Worthülsen“ spricht, die in der Wirklichkeit nicht gelebt werden.²⁰⁴² Er begründet dies damit, dass die deutsche Sicherheitslandschaft viel zu heterogen ist, die Organisationskulturen der beteiligten Akteure zu unterschiedlich und die Eigeninteressen zu groß sind.²⁰⁴³ Zwar anerkennen auch STEGMAIER/FELTES, dass Akteure beim Aufbau anderer Organisationsstrukturen

²⁰³⁹ Vgl. Bisanz/Gerstenberg, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 336.

²⁰⁴⁰ Vgl. Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 24.

²⁰⁴¹ Vgl. Endreß, 2013, S. 242.

²⁰⁴² Vgl. Endreß, 2013, S. 242.

²⁰⁴³ Vgl. Endreß, 2013, S. 242.

ihr Verhalten ändern müssen²⁰⁴⁴, erkennen aber auch, dass der Staat über nicht „unerhebliche institutionelle Anpassungsreserven, die Chance der Nutzung neuer Steuerungsinstrumente und die Möglichkeit der Ausnutzung von Kooperationszwängen verfügt.“²⁰⁴⁵

Auch wenn gerade im sicherheitspolitischen Diskurs viele Mechanismen unterschiedlichen Definitions- und Deutungsmustern unterliegen, ist ENDRESS Verdikt, wonach Vernetzung in den relevanten Ressorts fast nie zu Anwendung kommt, zu pauschal.²⁰⁴⁶ Dies trifft zwar für die Bereiche zu, in denen parteipolitische Vetospieler in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen politisch-ideologischen Distanz die Reformierbarkeit von Politik bestimmen – so z. B. beim Einsatz der Bundeswehr zur Gefahrenabwehr im Innern – aber nicht für die Bereiche, in denen die Absichten und Interessen der Akteure aufgrund des Anpassungsdruck weitgehend kongruent sind, so dass nach einer Gewöhnungsphase tatsächlich messbare Effizienz generiert wird. Umfassende Untersuchungen stehen jedoch aus, z. B. im Rahmen der vielfältigen Sicherheitskooperationsvereinbarungen, Ordnungspartnerschaften und weiteren Formen konsensualen Zusammenwirkens insbesondere auf der Durchführungsebene.

Im Ergebnis ergibt sich der Befund, dass der Terminus Vernetzung ähnlich wie der Begriff der Verwaltung eine doppelte Bedeutung hat. Er bezeichnet zum einen als Substantivierung zum Verb „vernetzen“ den Prozess, zum anderen das Ergebnis oder Produkt des Prozesses, nämlich die Vernetzung, die sich als Netzwerk präsentieren kann, aber nicht muss. Auch wenn Vernetzung durch das Merkmal „offene Erscheinungsformen“ bestimmt ist und sich dadurch übergreifenden Definitionsansätzen weitgehend entzieht, ist im Ergebnis der vorliegenden Analyse die folgende Definition zu Vernetzung, Netzwerk bzw. zu vernetzter Sicherheit entstanden:

Zwei oder mehrere Akteure arbeiten zur Erreichung gemeinsamer Ziele zur Sicherheitsgewährleistung zusammen. Im organisatorischen Sinn ist „ein Netzwerk als ein Beziehungsgefüge aus selbständigen Einheiten (Personen, Gruppen) zu bezeichnen, die durch gemeinsame (...) [Interessen, d. Verf.] verbunden sind“²⁰⁴⁷. Netzwerkstrukturen „(...) sind gekennzeichnet durch Merkmale wie:

- **eine polyzentrische Grundstruktur, die Interaktion staatlicher und privater Akteure oder eine offene Partizipationsstruktur,**
- **die Überlagerung von Öffentlichem Recht und Privatrecht von Kooperation und Hierarchie und von hoheitlichem und privatem Handeln oder das Zusammenwirken formeller und informeller Handlungsformen,**

²⁰⁴⁴ Vgl. Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 19.

²⁰⁴⁵ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 22. Vgl. auch Stegmaier/Feltes, 2008, S. 309.

²⁰⁴⁶ Vgl. Endreß, 2013, S. 242.

²⁰⁴⁷ Macharzina, 1999, S. 373.

Offenheit mit Blick darauf, ob Netzwerke als Ausdruck intendierter Steuerung oder evolutiver Entwicklung anzusehen sind.²⁰⁴⁸

2. Vernetzung als irreversibler Prozess

Mit der Vernetzung ist im Bereich der inneren Sicherheit ein irreversibler Prozess eingeleitet worden, der in Hinblick auf die Verschärfung der Sicherheitslage und als Kompensation von Schwachstellen in der Sicherheitsarchitektur unausweichlich war, jedoch aufgrund des Fehlens einer gesamtstaatlichen Strategie Stückwerk bleibt.

Vernetzung im Bereich der Inneren Sicherheit ist zwischenzeitlich eine *Conditio qua non* der Sicherheitsgewährleistung und hat dazu beigetragen, dass die stringente Trennlinie zwischen Bund und Ländern vermutlich nicht aufrechterhalten werden kann.²⁰⁴⁹ Dabei ist WINKELER zuzugeben, dass die Entwicklung nicht durch eine seriöse verfassungsrechtliche Einordnung von polizeilichen Materien in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung erfolgte, sondern „Gesichtspunkte der politischen Opportunität und Finanzfragen“ entscheidend waren, wobei die Länder trotz des zwingenden Charakters der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung dem nicht entgegengetreten sind oder vielfach sogar zugestimmt haben.²⁰⁵⁰

Gleichwohl ist der Weg über die Vernetzung irreversibel, da sich grundsätzliche verfassungsrechtliche Änderungen kaum oder gar nicht durchsetzen lassen, und der „kooperativen Föderalismus“ zwar überwiegend positiv konnotiert wird, aber gleichwohl nur ein Treffen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ist, Freiwilligkeit und häufig Einstimmigkeit voraussetzt und nur dann umgesetzt wird, wenn „die Probleme technokratisch entpolitisiert sind“.²⁰⁵¹ Ursache für diese Entwicklung ist der Umstand, dass im Sicherheitsbereich häufig nicht Effizienzüberlegungen, sondern bundes- und landespolitische Überlegungen, spezifische Interessenlagen und standortpolitische Überlegungen eine Rolle spielen und eine durchgreifende Diskussion über die Strategie zur Umsetzung des Prozesses noch aussteht. Strategien sind aber erforderlich, weil sie gleichsam ein „Leitfaden zum Erreichen von Interessen“ und beim Einsatz der Ressourcen unentbehrlich sind.²⁰⁵²

Der Einwand von ENDRESS trifft zu, dass die Effizienz immer weiterer neuer Einrichtungen und Verbunddateien kritisch hinterfragt werden muss.²⁰⁵³ Die vorhandenen Konstrukte sind keine klassischen Behörden, sondern Kooperationsplattformen,

²⁰⁴⁸ Vgl. Boysen et al., in: dies. 2007, S. 292.

²⁰⁴⁹ In Anlehnung an Endreß, in: Glawe, 2009, S. 266.

²⁰⁵⁰ Vgl. Winkeler, 2005, S. 181 f.

²⁰⁵¹ Vgl. Pütter, in: Lange, 2000, S. 282.

²⁰⁵² Vgl. Verclas, in: Glawe, 2009, S. 101.

²⁰⁵³ Vgl. Endreß, 2013, S. 242.

die den ganzheitlichen und ressortübergreifenden Ansatz institutionalisieren. Die Anzahl von Vernetzungsmechanismen ist beachtlich. Eine abschließende Erfassung ist auf Grund der Komplexität und der dynamischen Entwicklung nicht möglich.

Das eigentliche Problem ist aber nicht die Frage der Zahl, sondern deren Steuerung und Koordination. Es werden leistungsfähige Planungs- und Koordinierungsgremien erforderlich werden. Nicht nur, um fachspezifische Denkbarrieren und Ressortbeharrungen zu überwinden, kommende Gefahrenszenarien vorausdenken und Lösungsansätze zu entwickeln, sondern um die Sicherheitsakteure zielgerichtet vorzubereiten und einzustellen.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam die sogenannte Werthebach-Kommission, die die Vielzahl der Kooperationsformen für unübersichtlich hielt, wobei in vielen Fällen nicht ersichtlich war, ob tatsächlich Synergien erzeugt oder nur politische Appelle lanciert wurden. Sie hielt ein Register für angezeigt, um den zuständigen Ressorts einen Überblick zu ermöglichen.²⁰⁵⁴

3. Vernetzung, Polizeiwissenschaft und Polizieren

Vernetzung hat mit der Einführung des Begriffes „Polizieren“ Eingang in die Polizeiwissenschaft gefunden. Vernetzung und Polizieren bedingen sich gegenseitig.

In der Polizeiwissenschaft ist für das Zusammenwirken der beteiligten Akteure zunehmend der Begriff des „Polizierens“ zu finden. Die Definition, das Verständnis und die Auslegung von Polizieren sind weit gefasst: „Polizieren‘ steht dabei als Dachbegriff für das gesamte staatliche, private, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln, das auf die Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘ zielt. (...) Zum Polizieren gehören Repression wie Prävention, das öffentliche Warnen und Aufklären, das Erstellen von Ratgebern ebenso wie das Herausgeben von Kriminalstatistiken, die Ausbildung in Kampfsportarten wie der Besitz von Waffen, das Beobachten von öffentlichen Plätzen mit Videokameras wie die Ausstrahlung von Fernsehsendungen, die auf Ordnung und Sicherheit zielen. Dazu zählen auch alle Maßnahmen zur Erschwerung von Geldwäsche, das systematische Scannen des World Wide Web nach strafbaren Inhalten und der Bau von Panic-Rooms, die unterschiedlichen Bewegungen zur Aufwertung der Innenstädte durch die Beseitigung von Müll sowie die Ausgrenzung von Bettlern, Drogenabhängigen und Prostituierten, die Beratungen von Drogenkonsumenten in den ‚Locations‘“, die Bürgerbeteiligung bei Betreuungsaufgaben, die bewachende Nachbarschaftshilfe und etwa die geschützten Wohngebiete für Ältere und Wohlhabende (...), alle wissenschaftlichen Debatten über die ‚innerer Sicherheit‘, das plötzliche Erstarken des Broken-Window-Ansatzes

²⁰⁵⁴ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 148 f.

(...), die Übernahme des Zero-Tolerance-Konzepts durch eine Reihe von bundesdeutschen Städten (...) und die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen über einen steigenden Bedarf an verhaltensorientierten Traditionen und Werten.“²⁰⁵⁵

Anders ausgedrückt: Letztlich ist Polizieren die Umsetzung der gesamtstaatlichen Sicherheitsgewährleistung durch mehrere Akteure auf der Grundlage von Vernetzung. Vernetzung bedingt formale und informale Kooperation, die wiederum die eigentliche Essenz und wesentliche Grundlage von Polizieren ist. Polizieren als Komplement zu den überkommenen rigiden Behördenstrukturen und den klassischen Lenkungs- und Steuerungsmechanismen lässt sich nicht auf ein starres Schema reduzieren, sondern ermöglicht in Form der Vernetzung ein flexibleres, reaktionsschnelleres und produktiveres Agieren bei veränderten Sicherheitsanforderungen.

4. Möglichkeiten zur Optimierung und politischer Wille

Es besteht in der Sicherheitspolitik eine deutliche Diskrepanz zwischen den propagierten Optimierungsmöglichkeiten von Vernetzung und dem politischen Willen, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.

Die Sicherheitspolitik ist unverändert durch eine Segmentierung der einzelnen Sicherheitsbereiche gekennzeichnet. Die Programme der einflussreichen Parteien sind vage und ohne echten Aussagewert, übergreifende Strategien gibt es nicht. Trotz des redundanten Gebrauchs des zwischenzeitlich eingeführten Sicherheitsbegriffs findet keine parlamentarische Debatte statt. Selbst das aktuelle Weißbuch zur Sicherheit wurde nicht im Deutschen Bundestag diskutiert. Auch die derzeit gültige Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit beschäftigt sich vorwiegend mit Organisation, Ausrüstung und Personal und wird von BULL mit „in der Öffentlichkeit wenig beachtet“²⁰⁵⁶ und „ein Dokument von Beamten für Beamte“²⁰⁵⁷ kommentiert.²⁰⁵⁸ Somit ist auf politischer Ebene weder eine strategische Willensbildung noch eine ressortübergreifende Steuerung des bundesdeutschen Krisenmanagements erkennbar.

Da die Grenzen zwischen militärischer Einsatzbewältigung und polizeilicher Gefahrenabwehr als Folge der sich stets weiter verbreitenden asymmetrischen Kriegsführung immer mehr verschwimmen, wird die Forderung nach gemeinsamen Lagebildern, die alle Sicherheitskräfte, die Nachrichtendienste, die Streitkräfte, die privaten Sicherheitsdienstleister und sonstigen involvierten gesellschaftlichen Einrichtungen unter Rückstellung von Ressortegoismen und ideologischen Vorbehalten verbinden

²⁰⁵⁵ Stegmaier/Feltes, 2008, S. 308.

²⁰⁵⁶ Bull, in: Lange, 2000, S. 404.

²⁰⁵⁷ Bull, in: Lange, 2000, S. 404.

²⁰⁵⁸ Vgl. Bull, in: Lange, 2000, S. 404.

immer drängender, ohne dass sich auch nur in Konturen ein Lösungsansatz abzeichnet. Auch ENDRESS vermag im Bereich der oberen und obersten Bundesbehörden keine Anpassung zu erkennen.²⁰⁵⁹

Das Fehlen einer verbindlichen Strategie im Sicherheitsbereich führt dazu, dass außerhalb von Untersuchungsausschüssen offensichtlich keine idealtypischen Defizite identifiziert bzw. ermittelt werden, die zeitgerecht rechtlich abgesichert werden müssten. Die Maßnahmen des Gesetzgebers sind zumeist reaktiv, verspätet oder als Formelkompromiss in Vermittlungsausschüssen nur bedingt praxistauglich. So gesehen sind die sich der Sicherheitspraxis heranbildenden Vernetzungsmechanismen immerhin eine gangbare Möglichkeit, die Verpflichtungen des Staates zur Sicherheitsgewährleistung unterhalb langwieriger Gesetzgebungsprozeduren umzusetzen, auch wenn WINKELER dabei eine „schleichende Machtverteilung“²⁰⁶⁰ und den Versuch vermutet, „den schwierigen, aber unerlässlichen Kompetenzabgrenzungen aus dem Weg zu gehen“²⁰⁶¹.

5. Mechanismus der Vernetzung als dritte Ebene

Mit dem Mechanismus der Vernetzung ist bei den Sicherheitsbehörden eine dritte – zurzeit noch informelle – Ebene der Sicherheitsgewährleistung im Bund-Länder Verhältnis entstanden, durch die jedoch nicht die Polizeihöhe der Länder beeinträchtigt wird.

Aus nationaler Perspektive bestehen im Mehrebenensystem des Sicherheitsföderalismus grundsätzlich zwei Ebenen. Zwischen der Ebene der Länder und der Ebene des Bundes hat sich zwischenzeitlich jedoch als Folge der zahlreichen Vernetzungsmechanismen und der Forderungen nach Erweiterung der Vernetzung eine weitere informelle Ebene gebildet. Diese Ebene ist nur teilweise institutionalisiert und reicht von informellen Absprachen über technische Vernetzungsmechanismen und dauerhaft eingerichteten Kooperationsplattformen wie beispielsweise das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum bis hin zu gesetzlich oder verfassungsrechtlich abgesicherten Kooperationsverpflichtungen. Prototypisch ist hierbei Art. 35 GG zu nennen.

Es fehlt jede Begründung, durch den Vernetzungsprozess im Bund-/Länderverhältnis eine Ausweitung und Stärkung der Bundeskompetenzen auf Kosten der Länder²⁰⁶² und dadurch einen „Verlust an Freiheitssicherung“²⁰⁶³ durch Beeinträchtigung des Föderationsprinzips zu vermuten.²⁰⁶⁴ Diese wäre erst dann der Fall, wenn ein Akteur bei Ausbleiben der Hilfe des Partners seine gesetzlichen Aufgaben nicht mehr erfüllen könnte.

²⁰⁵⁹ Vgl. Endreß, 2013, S. 238.

²⁰⁶⁰ Winkeler, 2005, S. 66.

²⁰⁶¹ Winkeler, 2005, S. 66.

²⁰⁶² Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 165.

²⁰⁶³ Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 165.

²⁰⁶⁴ Vgl. Lisken/Lange, in: Lange, 2000, S. 165.

Differenzierter ist die Rechtslage bei der Bereitstellung von polizeilichen Spezialeinrichtungen des Bundes wie die Spezialeinheit GSG 9 der Bundespolizei und die Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten plus, die nahezu ausschließlich ohne staatsvertragliche Regelung zur Unterstützung der Länderpolizeien nach Art. 35 Abs. GG eingerichtet wurden, denn im originären Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei gibt es für diese Spezialeinrichtungen nur relativ wenige Möglichkeiten einer Verwendung mit dem unmittelbaren Ziel der Bekämpfung von schwerer Gewalt- bzw. Organisierter Kriminalität oder des internationalen Terrorismus.²⁰⁶⁵ Der Bund hat gleichsam im Rahmen einer Selbstverpflichtung auf eigene Kosten ein Unterstützungspotenzial auf einer dritten Ebene für die Länder eingerichtet, dessen Einsatz offensichtlich so attraktiv ist, dass durch die normative Kraft des Faktischen die verfassungs- und föderalismuskritischen Vorbehalte der Landespolitiker, aber auch von polizeilichen Berufsvertretungen überspielt werden.

SCHMELZER hingegen vertritt die Auffassung, dass die Länder insbesondere im Bereich ihrer Bereitschaftspolizeien durch Ausrichtung einer restriktiven Haushalts- bzw. Personal- und Einsatzpolitik ihren Verfassungsauftrag zur Abwehr existenzbedrohender Gefahren gefährden oder dem Bund überlassen und umreißt diese Entwicklung im Sicherheitsföderalismus mit dem Topos „Bundesuntreue“²⁰⁶⁶ und sieht das Verfahren der Länder, die Bundespolizei selbst bei geringfügigen Anlässen anzufordern, im verfassungskritischen Bereich.²⁰⁶⁷ Er moniert, dass sich die Länder vom Effizienzgedanken und Finanzaspekten leiten lassen, z. T. verbunden mit der Forderung, auf Kostenerstattung zu verzichten oder diese zu übernehmen.²⁰⁶⁸ Allerdings kommt er dann resümierend selbst zum Ergebnis, dass der Bund seit 1994 konstant die Länder mit 10 bis 15 Prozent der jährlichen Einsatzstunden unterstützt, ein Volumen, das keineswegs eine Kernverletzung der Polizeihöhe der Länder darstellt.²⁰⁶⁹

Andererseits ist die Bereitstellung besonderer Personalressourcen des Bundes zur Unterstützung der Länder Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, das den Bund ohne ausdrückliche Nennung in der Verfassung in Hinblick auf Ausnahmefälle (z. B. Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 91 GG) verpflichtet, durch eine flexible Einsatzorganisation für eine Gesamtbalance der Inneren Sicherheit zu sorgen. Es ist dem Bund unbenommen, seine Verwaltungseinrichtungen so auszugestalten, dass sie den ständig wechselnden Erfordernissen bei der Bewältigung besonderer Bedrohungslagen gerecht werden.²⁰⁷⁰

²⁰⁶⁵ Vgl. Bt-Drs. 17/10877 vom 28.9.2012, S. 2 f. Vgl. BPOLP, 2016, S. 16, S. 36, S. 38.

²⁰⁶⁶ Schmelzer, 2015, S. 560 f.

²⁰⁶⁷ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 560 f, 564.

²⁰⁶⁸ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 560 f, 564.

²⁰⁶⁹ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 572.

²⁰⁷⁰ Vgl. BVerfGE 97, 198 (209, 215).

Andererseits merkt SCHMELZER kritisch an, dass der Versuch der Bundespolizei „auf Augenhöhe mit den Länderpolizeien zu kommen“, zum Abbau der eigenen Kernkompetenzen führt.²⁰⁷¹

6. Möglichkeiten der Vernetzung der Bundespolizei

Bundesintern als auch im Bund-Länderverhältnis werden die faktischen und rechtlichen Vernetzungsmöglichkeiten der Bundespolizei zur Optimierung der Sicherheitsarchitektur noch nicht ausreichend genutzt.

Weder bundesintern noch im Bund-/Länderverhältnis ist es gelungen, letzte Barrieren bei der Behördenkooperation zu überwinden. Bundesintern ist es weder bei der Küstenwache noch im Maritimen Sicherheitszentrum oder beim Personenschutz durch das BKA zuungunsten der eigentlich zuständigen Bundespolizei gelungen, eine synergetische Lösung jenseits eines koordinierten Nebeneinanders einzurichten, obwohl der Bund in diesen Einrichtungen die alleinige Organisationsgewalt hat. Gründe sind vermutlich Ressorteteilkeiten und Beharren auf überkommenen Besitzständen. Vernetzung muss als allfällige Entschuldigung herhalten, um eigentlich erforderliche Organisationsänderungen nicht in Angriff nehmen zu müssen oder der eigentlichen Problemlösung auszuweichen.

Im Bund-/Länderverhältnis könnte eine wesentliche Entlastung der bei der Kriminalitätsbekämpfung ohnehin überlasteten Länder dadurch herbeigeführt werden, dass der Bundespolizei im Bereich seiner räumlichen Zuständigkeit beim Schutz von Verfassungsorganen, bei der Gewährleistung der Luftsicherheit und im bahnpolizeilichen Bereich die alleinige Zuständigkeit einschließlich einer daraus resultierenden umfassenden Strafverfolgungszuständigkeit zugestanden wird. Die Widerstände hiergegen sind verfassungspolitische und föderalismuskritische Bedenken der Länder, die eine nachhaltige Beeinträchtigung ihrer Polizeihöheit zugunsten des Bundes befürchten, obwohl bereits jetzt im Bereich der Bekämpfung von Straftaten die Aufklärungsquote bei einigen Straftaten einen kritischen Bereich erreicht hat. Auch könnten die Länder bei entsprechendem politischem Willen der Bundespolizei erweiterte Zuständigkeiten bei Eilfallregelungen einräumen, wenn die an sich zuständigen Polizeien nicht einschreiten können. Dies gilt insbesondere für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten.

Auch ist es weder bundesintern noch im Bund-Länderverhältnis bisher gelungen, die Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, von der DHPol abgesehen, sinnvoll zu vernetzen, um erkennbare Synergien und Einsparungspotenziale zu generieren. Dies schließt einzelne Kooperationen in Teilbereichen nicht aus.²⁰⁷² Auch hierfür sind die Gründe vermutlich Ressorteteilkeiten und Rivalitäten im Bund-Länderverhältnis. Bei der Beschaffung und Materialverwaltung sind zwar erste Ansätze

²⁰⁷¹ Vgl. Schmelzer, 2015, S. 574.

²⁰⁷² Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 136 f.

zu Kooperation zu verzeichnen, durch die Einrichtung von Kompetenz- und Dienstleistungszentren könnte jedoch eine höhere Effizienz und Wirtschaftlichkeit erzielt werden.²⁰⁷³

Die grundsätzliche Beibehaltung des Status quo ante kam auch im Rahmen der Föderalismuskommission II zum Ausdruck, in der letztlich alle Versuche zur verfassungsrechtlichen Umsetzung von Vernetzung wie z. B. Kooperationsmodelle, Leistungsnetzwerke und andere Formen der Verwaltungszusammenarbeit nicht realisiert wurden. Dies galt auch für den Vorschlag der Bundesregierung für einen Abschnitt VIII b (Verwaltungszusammenarbeit) im Grundgesetz mit Art. 91d GG (neu) zur Regelung der informationstechnischen Zusammenarbeit und Art. 37a GG (neu), der die Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch Staatsvertrag regeln sollte. Mit Ausnahme von Art. 91d GG, der in Form des aktuellen Art. 91c GG seinen Niederschlag²⁰⁷⁴ fand, blieb alles beim Alten.

7. Bundespolizeigesetz und Vernetzungsmechanismen

Das Bundespolizeigesetz enthält bei den Aufgaben und Verwendungen spezielle gesetzlich normierte Vernetzungsmechanismen.

Im Ergebnis der Analyse konnten abstrakte Merkmale und Kriterien für Vernetzungsmechanismen erarbeitet werden, die in der folgenden Übersicht zusammengefasst sind. Die Übersicht untergliedert sich in drei wesentliche differenzierte Merkmale: Kooperationsplattform (Face-to-Face), informationelle (IT-Struktur) und strukturell/rechtliche Vernetzung. Die Übersicht ermöglicht das Erkennen von Vernetzungsmechanismen und erleichtert die rechtliche Einordnung sowie die Analyse möglicher potenzieller rechtlicher Probleme, z. B. beim Datenschutz, der Dienst- und Fachaufsicht oder der grundsätzlichen Legitimation. Das Bundespolizeigesetz enthält sowohl bei den Aufgaben als auch bei den Verwendungen gesetzliche Formulierungen zur Vernetzung, die sich aus der Übersicht 12 (Spalte 3: Strukturelle/rechtliche Vernetzung, besondere Formulierungen im Gesetz/Rechtsfiguren) ergeben.

²⁰⁷³ Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei, 2011, S. 147 f.

²⁰⁷⁴ Vgl. Küchenhoff, 2010, S. 185 f.

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Art	Dauerhaft oder temporär eingerichtetes Gemeinsames Zentrum; politisches/Verwaltungsnetzwerk; operatives Netzwerk/ Informationsnetzwerk	Dauerhaft oder temporär eingerichtete IT-Landschaft	Erforderlichkeit ergibt sich aus der Abwehr einer konkreten bzw. dringenden Gefahr; alternativ ist auch eine dauerhafte Unterstützung möglich
Teilnehmer	Mindestens zwei Kooperationspartner	Führung der Datei bei einer Behörde	Grundsätzlich anlassbezogen, i. d. R. zwei Kooperationspartner
Handeln	Freiwillig/nicht freiwillig	Freiwillig/nicht freiwillig	Grundsätzlich anlassbezogen und i. d. R. freiwillig zur Abwehr einer Gefahr
Verantwortung	Keine Leitung durch Unterstellung anderer Behörden; ggf. Festlegung einer Federführung als „erster Ansprechpartner“	Leitung bei der eingerichteten Behörde, z. B. BKA, BPol oder Polizei eines Landes	Abhängig vom Einzelfall, i. d. R. bei der einsatzführenden Behörde/Stelle (Schwergewicht der Gefahren)
Rechtsform	Keine eigenständige Behörde	Keine eigenständige „virtuelle Behörde“	Grundsätzlich anlassbezogene Zusammenarbeit
Rechtsgrundlage Grad der Institutionalisation	Staatsvertrag, Kooperationsvereinbarung, Organisationsakte, Übereinkunft gemeinsame Konzeption, Geschäftsordnung	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlage, z. B. BKAG, BPolG, PolG eines Landes; Errichtungsanordnung	Bi- oder multilateraler Vertrag oder einfachgesetzliche Regelung; Ordnungspartnerschaften; Kooperationsvereinbarungen

Merkmale	Kooperationsplattform (Face-to-Face)	Informationell (IT-Struktur)	Strukturelle/rechtliche Vernetzung
Besondere Formulierungen/ Rechtsfiguren im Gesetz			„im Benehmen“, „im Einvernehmen“, „im Einklang“, „auf Ersuchen“, „zur Ausübung“, „zur Mitwirkung“, „unterstützt“, „nimmt wahr“, „kann zur Unterstützung...“, „auf Anforderung“
Ziele	Informationsaustausch mit gemeinsamer Bewertung und Unterrichtung oder ggf. Initiierung von Maßnahmen	Informationsaustausch mit dem Ziel der Veranlassung einer gemeinsamen Bewertung	Informationsaustausch; unterschiedlichste gemeinsame Einsatzformen
Information	Keine gemeinsame Datei/-en; Richtung des Informationsaustausches (vertikal/horizontal)	Gemeinsame Datei/-en, Verbunddatei/-en	
Besondere Formen der Kommunikation			<u>Strukturelle Vernetzung</u> : Kommunikationsstrategie (Communicative Policing)
Aufsicht	Dienst-/Fachaufsicht durch entsendende Behörde für die jeweilige Behörde	Dienst-/Fachaufsicht durch datenführende Dienststelle, z. B. BKA	Konkrete Verantwortung durch Unterstellungsverhältnis bei der einsatzführenden Behörde/Stelle
Evaluation	I.d.R. vorgesehen	Ggf. in der Errichtungsanordnung vorgesehen	

Übersicht 12: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - Ergebnis

8. Gepräge der Bundespolizei

Mit der zunehmenden Vernetzung der Bundespolizei mit anderen Sicherheitsakteuren hat die Bundespolizei ihr Gepräge als Sonderpolizei bereits verlassen.

Die auf Initiative der Bundesregierung erfolgte und auch von den Berufsvertretungen und den Bediensteten der Organisation realisierte Umwandlung der Bezeichnung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei im Jahre 2005 signalisierte bereits im Namen, dass die nunmehrige Namensgebung nicht mehr ohne weiteres das Gepräge als Sonderpolizei verdeutlicht (und auch nicht soll). Der von einigen Ländervertretern in die Diskussion eingebrachte Topos vom Etikettenschwindel war ohnehin, da der Aufgabenbereich des damaligen BGS spätestens seit Neufassung des BGS-Gesetzes 1972 weit über das ursprüngliche Aufgabenportfolio Grenzschutz hinausging, von der tatsächlichen Realität überholt. Spätestens mit Abschluss der vielfältigen Sicherheitskooperationen und regionalen Vereinbarungen sowie mit der Einrichtung des Spezialverbandes GSG 9 und den Auslandsverwendungen war der neue Stellenwert sowohl politisch als auch bei den betroffenen Sicherheitsbehörden anerkannt. Im Übrigen kennt weder die Verfassung noch das Verwaltungsorganisationsrecht den Begriff der Sonderpolizei.

Sowohl in den Medien als auch in der Bevölkerung wird die neue Bezeichnung als der Aufgabenstellung und dem Stellenwert in der Sicherheitsarchitektur angemessener empfunden. Offensichtlich hat aber auch das Bundesverfassungsgericht mit dem Abfassen seiner Geprägeformel übersehen, dass die Bundespolizei neben der Erweiterung der Befugnisse z. B. durch die Schleierfahndung und durch die vermehrte Inanspruchnahme im Rahmen der Vernetzungsmechanismen auf Augenhöhe mit den Polizeien der Länder angekommen ist. Die Bundespolizei leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung des Sicherheitsgemeinwohles, wobei die Polizeihöhe der Länder dadurch nicht in Frage gestellt wird. Unverständlich ist, dass in der Fachliteratur eine bedenkliche Aufgabenverschiebung innerhalb des föderalen Systems vermutet und eine „strikttere Aufgabentrennung“ gefordert wird.²⁰⁷⁵

Auch kann trotz der dynamischen Veränderungen im Sicherheitsbereich mit besonderen Auswirkungen auf die Aufwertung von Bundespolizei und Bundeskriminalamt selbst in Ansätzen nicht von einer „Polizeihöhe des Bundes“ gesprochen werden.²⁰⁷⁶

9. Gemeinsamer Verfassungsauftrag zur Gefahrenabwehr

Die durch die Vernetzung bedingte Aufwertung der Bundespolizei in der nationalen und internationalen Sicherheitsarchitektur führt nicht zu einem Konkur-

²⁰⁷⁵ Vgl. AKIS, 2006, S. 22.

²⁰⁷⁶ So aber Schwegel, in: Glawe, 2009, S. 319.

renzverhältnis zu den Polizeien der Länder, sondern ist Ausdruck des gemeinsamen Verfassungsauftrages zur Gefahrenabwehr und des Wettbewerbsföderalismus.

Der Bundesgrenzschutz, ehemals durch Legitimationskrisen bis hin zur Auflösung gekennzeichnet, hat durch das Bewusstsein, dass Innere Sicherheit mehr ist als polizeiliche Gefahrenabwehr herkömmlicher Provenienz, zwischenzeitlich national und supranational Anerkennung als eigene Behörde zur Sicherheitswertschöpfung gefunden. Der Standort der jetzigen Bundespolizei in der Sicherheitsarchitektur orientiert sich am Verfassungsauftrag und der durch die Verfassung vorgegebenen Verwendungsmöglichkeiten. Konkurrenz zu den Polizeien der Länder kann nur dann unterstellt werden, wenn der Wettbewerbsföderalismus zur Messlatte genommen wird. Dieser Wettbewerbsföderalismus ist aber bei der Umsetzung des gemeinsamen Verfassungsauftrages zur Gewährleistung von Sicherheit eher hinderlich. Seine Hemmkräfte werden durch die vielfältigen Vernetzungsmechanismen weitgehend kompensiert, wobei die Eilzuständigkeiten der Bundespolizei zur Wahrnehmung von Länderaufgaben nach § 65 Abs. 1 BPolG und die unaufschiebbaren Maßnahmen bei der Verfolgung von Straftaten nach § 12 Abs. 3 BPolG an erster Stelle zu nennen sind.

Bei der Neujustierung der Einrichtungen des Bundes zur Sicherheitsgewährleistung genießt das Bundeskriminalamt in der Fachdiskussion zwar mehr Interesse als die Bundespolizei. Wenn allerdings nunmehr dem Bundeskriminalamt die Entwicklung zu einer „multifunktionalen Intelligence-Behörde“²⁰⁷⁷ und zu einer damit verbundenen Teilzentralisierung bescheinigt wird, so ist das keine Schleifung von Länderstaatlichkeit, sondern lediglich die Einsicht in die Notwendigkeit einer Neujustierung der Sicherheitsarchitektur. **Für die Bundespolizei kann nichts anderes gelten.**

IV. Ausblick und Handlungserfordernisse

Die dynamische Entwicklung der Sicherheitslage wirkte sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend mehrdimensional aus, sodass lineare Lösungen zu kurz greifen.²⁰⁷⁸ Für das zwingend erforderliche ganzheitliche Krisenmanagement sollten deswegen ressort- und behördenübergreifende Sicherheitsstrategien entwickelt werden, die eine zentrale Stelle koordiniert und nachhaltig umsetzt.²⁰⁷⁹ Ähnliche Forderungen scheiterten bisher in der Regel an dem politischen Willen, insbesondere an der zwangsläufig damit verbundenen Verfassungsänderung.²⁰⁸⁰ Auch aus diesem Grund wirken sicherheitspolitische Reaktionen häufig unterhalb der Schwelle von einfachen

²⁰⁷⁷ Vgl. Abbühl, 2010, S. 395.

²⁰⁷⁸ Wandinger, in: Glawe, 2009, S. 119.

²⁰⁷⁹ Antrag des Rechtsausschusses vom 29.9.1970; vgl. Bt-Drs. VI/1211 vom 29.9.1970.

²⁰⁸⁰ Antrag des Rechtsausschusses vom 29.9.1970; vgl. Bt-Drs. VI/1211 vom 29.9.1970.

Gesetzen, z. B. mit der Implementierung von Koordinierungsgremien, Informationsverbänden/-mechanismen oder gemeinsamen Plattformen und Zentren.²⁰⁸¹

Als wesentliche Mängel der bundesdeutschen Sicherheitspolitik wird selbst im Gesetzgebungsverfahren anerkannt, dass die bundesstaatliche Ordnung von „langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen (...) und einer übermäßigen institutionellen [effizienzhinderlichen, d. Verf.] Verflechtung von Bund und Ländern“²⁰⁸² geprägt ist, die zu Fehlentwicklungen geführt haben.²⁰⁸³ Außerdem werden eine fehlende systematische Aufgabenkritik und eine „mangelnde Fehlerkultur im Politikfeld“²⁰⁸⁴ im Verbund mit der Tatsache identifiziert, dass keine übergreifende Risikoanalyse mit adäquater Informationssammlung und daraus resultierender einheitlicher Bewertung stattfindet.²⁰⁸⁵ Auch der gesamtgesellschaftliche Diskurs fehlt.²⁰⁸⁶

Möglicherweise sind zwischenzeitlich erste Anzeichen für eine neue Ausrichtung erkennbar. THIEL ist sogar der Auffassung, dass „der Wandel der Sicherheitsarchitektur in Deutschland (...) beträchtlich Fahrt aufgenommen [hat, d. Verf.]“²⁰⁸⁷ WOLFF identifiziert zum Beispiel in seiner schriftlichen Stellungnahme für die öffentliche Anhörung vor dem Ersten Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode zur Aufarbeitung des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz in Berlin am 19. Dezember 2016 unter anderem die Tendenz, dass „es (...) zu einer zunehmenden Zentralisierung [kommt, d. Verf.], insbesondere bemüht sich der Bund in kleinen Schritten um eine Stärkung seiner Kompetenzen im Sicherheitsbereich.“²⁰⁸⁸ Allerdings kommt er auch zu der Schlussfolgerungen, dass sich „die Überschneidungsbereiche vergrößern“²⁰⁸⁹ und die Schnittstellen somit nicht abgebaut werden. Eine effizientere Ausrichtung der föderalen Sicherheitsarchitektur ist damit zumindest fraglich.

Bei allen Widersprüchlichkeiten lassen sich aus der bisherigen Diskussion drei wesentliche Desiderate ableiten:

1. Auf nationaler Ebene sollte ressort- und parteiübergreifend eine gesamtstaatliche **Sicherheitsstrategie** entworfen werden, für die das Programm Innere Sicherheit aus dem Jahr 2008/2009 und das derzeitige Weißbuch als Grundlage dienen können.²⁰⁹⁰

²⁰⁸¹ Vgl. Wandinger, in: Glawe, 2009, S. 125.

²⁰⁸² Bt-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S. 7.

²⁰⁸³ Vgl. Bt-Drs. 16/813 vom 7.3.2006, S. 7.

²⁰⁸⁴ Vgl. Endreß, 2013, S. 233.

²⁰⁸⁵ Vgl. Endreß, 2013, S. 237.

²⁰⁸⁶ Vgl. Endreß, 2013, S. 239.

²⁰⁸⁷ Thiel, in: GSZ, 2019, S. 1.

²⁰⁸⁸ Ausschussdrucksache 19 (25) 240 (neu) vom 14.5.2018, S. 23.

²⁰⁸⁹ Ausschussdrucksache 19 (25) 240 (neu) vom 14.5.2018, S. 23.

²⁰⁹⁰ Vgl. Walter, 2019.

2. Bei der Bundesregierung sollte im Hinblick auf das Defizit der fehlenden Steuerung ein **Nationaler Sicherheitsrat** mit einer leistungsfähigen Analyseeinheit eingerichtet werden.²⁰⁹¹
3. Da sicherheitsrelevante Informationen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union in zu vielen unterschiedlichen Datensystemen erfasst und zersplittert sind²⁰⁹², sind technische Lösungen und rechtliche Rahmenbedingungen für die Herstellung von **Interoperabilität** von Daten und entsprechende Kompatibilität zu entwickeln.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich wesentliche Verfassungsänderungen im Sicherheitsbereich, wie zum Beispiel zur Schaffung einer Bundesbereitschaftspolizei²⁰⁹³, oder vergleichbare Organisationsveränderungen in absehbarer Zeit nicht durchsetzen lassen. Bereits die Diskussionen der Vergangenheit haben die Ergebnislosigkeit dieser Absichten signalisiert, denn die Frage der möglichen Zentralisierung von Sicherheitsbehörden ist ein Dauerthema in einer kontroversen Diskussion, die weitgehend von Vetospielern des Föderalismus bestimmt wird. In einem Interview beantwortete der bayerische Innenminister Joachim HERRMANN die Frage nach mehr zentraler Steuerung in der deutschen Sicherheitsarchitektur ausweichend mit der Feststellung: „Wir müssen uns mit diesem Thema sehr viel differenzierter auseinandersetzen. Ich glaube, dass uns pauschal ein stärkerer Zentralismus in der Sicherheitspolitik überhaupt nicht weiterbringt. Letztlich gibt es hierfür auch keine Belege.“²⁰⁹⁴ LÖFFELMANN stellt hingegen fest: „Darüber, dass die deutsche Sicherheitsarchitektur reformbedürftig ist, herrscht weitgehend Einigkeit. Folgt man der Idee eines komplementären Sicherheitsrechts, offenbaren sich rasch die bestehenden Defizite und Handlungsansätze. Ein wesentlich erster Gesichtspunkt ist kompetenzieller Art: Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder im Bereich des Sicherheitsrechts ist zwar nachvollziehbar, aber in der Sache schwer zu verstehen und in der Ausgestaltung zum Teil undurchsichtig.“²⁰⁹⁵

Ähnlich positionierte sich der vormalige Bundesinnenminister in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit der Überschrift „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ am 3. Januar 2017, als er vorschlug, die Rolle des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Bund-Länder Verhältnis zu stärken: „Beim Verfassungsschutz sollten wir diskutieren, die gesamte Aufgabe in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Die Arbeit beim Verfassungsschutz ist letztlich allein auf gesamtstaatliche Schutzgüter bezogen. Kein Gegner unserer Verfassung strebt die Beseitigung der Verfassung in nur einem Bundesland an.“²⁰⁹⁶

²⁰⁹¹ Vgl. Walter, 2019.

²⁰⁹² Vgl. Bundesministerium des Innern, 2016, S. 7.

²⁰⁹³ Vgl. Ritter, 1999, S. 270 f.

²⁰⁹⁴ Herrmann, in: Behörden Spiegel, Februar 2017, S. 9.

²⁰⁹⁵ Löffelmann, in: GSZ, 2018, S. 85.

²⁰⁹⁶ de Maizière, in: FAZ vom 3.1.17, S. 6.

Die Erfahrungen der Vergangenheit geben kaum Anlass auf Hoffnung. Prototypisch steht hierfür die sogenannte Werthebach-Kommission, die den Aufgabenvollzug der Sicherheitsbehörden des Bundes kritisch untersuchen sollte. Im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode vereinbarten die Koalitionäre unter einer Zwischenabschnittsüberschrift „Sicherheitsarchitektur“ zum Thema Bundespolizei: „Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer finanziellen Folgelasten ist es geboten, mit vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen. Wir werden daher die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur evaluieren. Dabei soll auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden.“²⁰⁹⁷ Der am 9. Dezember 2010 der Öffentlichkeit vorgestellte Abschlussbericht der Kommission unter Vorsitz des vormaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Eckart WERTHEBACH, beinhaltete im Wesentlichen die Fusion der beiden großen Bundespolizeien. Der damalige Bundesinnenminister DE MAIZIÈRE hielt den Bericht für „überzeugend, bemerkenswert und verfolgenswert.“²⁰⁹⁸ Dabei übersah er jedoch, dass sowohl bei den Berufsvertretungen, bei der Führung der beiden Polizeien auf Bundesebene und in vielen Bundesländern der Kommissionsbericht abgelehnt wurde. Auf Grund seines Wechsels in das Verteidigungsministerium erklärte allerdings sein Nachfolger Hans-Peter FRIEDRICH anlässlich seiner Rede zum 60. Jahrestag der Bundespolizei am 15. März 2001, dass „Bundespolizei und Bundeskriminalamt zwei Säulen der Polizei des Bundes bleiben.“²⁰⁹⁹ Lediglich Einzelbewertungen und der Verbesserung des Zusammenwirkens soll nachgegangen werden.

In dem Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode ist unter der Überschrift Sicherheitsarchitektur/Operative Fähigkeiten vereinbart: „Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Bundespolizei bundesweit im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Aufgaben eingesetzt wird, so auch zur Bekämpfung von Straftaten an Kriminalitätsschwerpunkten, z. B. Bahnhöfen, insbesondere von Alltagskriminalität. Die Bereitschaftspolizeien der Länder sowie des Bundes sind eine tragende Säule der inneren Sicherheit und sehen sich einer erhöhten Einsatzbelastung flächendeckend ausgesetzt. Die erforderliche Verbesserung der Ausstattung wird intensiviert.“²¹⁰⁰ LÖFFELMANN²¹⁰¹ leitet im Übrigen aus einer Formulierung im Koalitionsvertrag zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes die Absicht der Vertragsparteien ab, die

²⁰⁹⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 98.

²⁰⁹⁸ In: Internet-Abfrage am 27.4.2019 um 19:44 Uhr unter:
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article11508575/So-plant-de-Maiziere-die-neue-Super-Polizei.html>.

²⁰⁹⁹ In: Internet-Abfrage am 27.4.2019 um 19:49 Uhr unter:
<http://www.tagesspiegel.de/politik/polizeireform-innenminister-kippt-fusion-von-bundespolizei-und-bka/3953398.html>.

²¹⁰⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 126.

²¹⁰¹ Vgl. Löffelmann, in: GSZ, 2018, S. 85.

föderale Sicherheitsarchitektur zu reformieren.²¹⁰² Ein weiterer Indikator könnte im Übrigen die formulierte Absicht sein, dass „bei der Bekämpfung des Terrorismus (...) im Rahmen eines zeitgemäßen und effektiven Rechts gemeinsame Standards, verbindlicher Umgang, einheitliche Praxis und klare Zuständigkeitsregelungen [geschaffen werden sollen, d. Verf.]“²¹⁰³

Im Ergebnis wurden auch andere große Vorstellungen bislang nicht weiterverfolgt. So schlug LANGE die Idee der Einrichtung einer Bundesschutzpolizei insbesondere für vielfältige Sicherungsaufgaben im Bereich des Bundes mit teilweiser oder vollständiger Eingliederung der Bereitschaftspolizeien der Länder vor.²¹⁰⁴ Unter diesen Vorzeichen kann keineswegs der Folgerung von FLÖRSHEIMER gefolgt werden, dass das Wesen der neuen Sicherheitsarchitektur (i. e. die derzeitige) „in einer Tendenz zur Zentralisierung der Apparate bzw. der Sicherung eines zentralen Zugriffs auf untergeordnete Ebenen“ gekennzeichnet ist.²¹⁰⁵ Vielmehr gelten weiterhin die Ausführungen des vormaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes KERSTEN, dass die Diskussion um die Realisierung von Großbehörden wenig zielführend sind, da sie unabhängig von Fragen der politischen Durchsetzbarkeit rechtliche, organisatorische, finanzielle und personalwirtschaftliche Probleme generieren, deren Umsetzung Jahre dauert. Daher fordert er die bestmögliche Zusammenarbeit in der gegebenen Konstellation.²¹⁰⁶

Da erkennbar eine Zentralisierung in Form einer übergeordneten Steuerungs- und Koordinationsbehörde in Form des amerikanischen Department of Homeland Security nicht möglich scheint, sollte wenigstens eine Reduzierung der bisherigen Behörden durch Staatsverträge geprüft werden. Weitergehende organisatorische Verflechtung lassen sich offensichtlich nicht durchsetzen, sodass sowohl die informationelle als auch die informelle Kooperation aller Sicherheitsdienstleister einschließlich der privaten Sicherheitsdienstleister verstärkt werden sollte. Das bayerische Innenministerium, der dortige Landesgruppe des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft und der Bayerische Verband für Sicherheit in der Wirtschaft haben im Juli 2017 die seit zwei Jahren bestehenden regional begrenzten Kooperationsvereinbarungen neu aufgelegt und auf den gesamten Freistaat ausgedehnt. Zielvorstellung ist insbesondere die polizeiunterstützenden Möglichkeiten der privaten Sicherheitsdienstleister besser zu nutzen.

Zumindest im Bereich der Zusammenführung von Informationen scheinen weiterführende Maßnahmen erforderlich, da die bisher eingerichteten Information Boards und

²¹⁰² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 126.

²¹⁰³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 127.

²¹⁰⁴ Vgl. Lange, in Möllers/van Ooyen, 2011, S. 85.

²¹⁰⁵ Vgl. Flörsheimer, 2012, S. 109 f.

²¹⁰⁶ Zitiert bei Jansen, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 186 f.

Kooperationsplattformen immer noch Koordinationsdefizite aufweisen. Da eine einheitliche Steuerung fehlt, kommt es selbst bei Übermittlung gleicher Analyseprodukte bei den unterschiedlichen Endabnehmern aufgrund der Konkurrenzsituation der Ressorts zu unterschiedlichen Lagebeurteilungen.²¹⁰⁷ Dies könnte z. B. durch ein Zentrales Informations- und Koordinierungsamt mit eigenständiger Weisungsbefugnis erfolgen.²¹⁰⁸ Ansonsten ist der Datentransfer zwischen den Sicherheitsbehörden so zu gestalten, dass er unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung die Gefahrenabwehr nicht einschränkt.²¹⁰⁹ Dies wird Änderungen in den bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen erforderlich machen.

Im Bereich der Vernetzung scheint trotz Befürchtungen um eine Einschränkung von Flexibilität aus verschiedenen Gründen eine rechtlichen Absicherung erforderlich, denn allein die Bezugnahme auf die Organisationsgewalt der beteiligten Akteure und die Beachtung der jeweils geltenden Befugnisse und kompetenziellen Begrenzungen reichen für die Legitimation einer am Gesetzesvorbehalt ausgerichteten Kooperation nicht aus. Das Belassen außerhalb eines juristischen Gehäuses weicht Fach- und Dienstaufsicht, erforderliche Kontrollen sowie zu beachtende Trennungsgebote auf, verschleiert Transparenz und erschwert die Zuordnung von etwaigen Rechtseingriffen. Dies könnte durch ein eigenes Fachgesetz oder durch Integration in bereits bestehende Fachgesetze erfolgen, wobei die legislative Kunst darin besteht, den Spannungsbogen zwischen individueller Problemlösung und rechtlicher Absicherung so auszutarieren, dass die ursprünglichen Vorzüge der Vernetzung nicht verloren gehen. Dabei könnte die Idee von LANGE zum Gesetzgebungs-Controlling auch für Netzwerke nutzbar gemacht werden. Dieses Controlling umfasst Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzes-Controlling in Hinblick auf Zielerfüllung und nicht-intendierte Nebenfolgen, Befristung bei gravierenden Grundrechtseingriffen sowie die Evaluierung befristeter Gesetze.²¹¹⁰ Ähnlich formuliert SCHMIDT, der sich davon einen verpflichtenden Zwang für den Gesetzgeber verspricht, Entscheidungen zu überprüfen, in Frage zu stellen, ggf. wieder zurückzunehmen oder aktiv zu verlängern.²¹¹¹

V. Schlusswort

Vernetzte Sicherheit – rechtliche Grauzone oder Chance der Zukunft für die Kriminalitätsbekämpfung 2.0?

Die internationale, europäische und nationale Sicherheits- und Gefährdungslage hat sich in den vergangenen Jahren und in jüngster Vergangenheit erheblich verschärft.

²¹⁰⁷ Vgl. Lechtape, in: Glawe, 2009, S. 327.

²¹⁰⁸ Vgl. Hirschmann, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 397 f.

²¹⁰⁹ Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 350 f.

²¹¹⁰ Vgl. Lange, in Möllers/van Ooyen, 2011, S 103.

²¹¹¹ Vgl. Schmidt, 2017, S. 224.

Spätestens mit dem Anschlagversuch im Oktober 2016 in Sachsen und dem vollendeten Anschlag auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin im Dezember 2016 ist der islamistische Terrorismus mit voller Wucht in Deutschland angekommen. Neben der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus sind die Organisierte Kriminalität, die irreguläre Migration und die zunehmende Cyberkriminalität drei wesentliche Phänomene, die die Sicherheitslage zukünftig erheblich beeinflussen und die Bedrohung weiter beschleunigen werden. Die Gesellschaft und die Sicherheitsakteure müssen sich auf die neue Qualität der Bedrohung einstellen.

Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht allein durch die Sicherheitsbehörden gewährleistet werden kann. Allumfassende Sicherheit ist gleichwohl auch zukünftig nicht möglich. Auch auf diese Tatsache muss sich die Gesellschaft einstellen.

Aus der Perspektive der Sicherheitsbehörden kann den komplexen Bedrohungen letztendlich nur mit innovativen Ideen und wirkungsvollen und entschlossenen Ansätzen begegnet werden. Zur Verhinderung von schweren Anschlägen und erheblichen Straftaten wird es zukünftig noch stärker darauf ankommen, möglichst frühzeitig valide Informationen zu erheben und diese behörden- und ressortübergreifend auszuwerten. Die Auswertung und Analyse von gewonnenen Informationen kann einen Mehrwert bilden, aus dem sich konkrete Handlungsempfehlungen ergeben. Eine große Herausforderung besteht in der Standardisierung einheitlicher „Definitions-, Entdeckungs- und Aushandlungsprozessen“²¹¹² bei der Bewertung der gewonnenen Informationen und deren Umsetzung in Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen. Handlungsempfehlungen sind ohne behördenpolitische Eitelkeiten oder grundsätzlichen Debatten zur Zuständigkeit unter dem Rubrum des gemeinsamen Verfassungsauftrages zur Sicherheitsgewährleistung im Bund-Länderverhältnis umzusetzen.

Die vielfältigen Vernetzungsmechanismen leisten bereits heute – in unterschiedlicher Intensität – einen Beitrag für die Institutionalisierung des behörden- und ressortübergreifenden Ansatzes. Die Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass die bestehende Rechtsordnung eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten beinhaltet, die konsequent genutzt werden müssen. Vernetzung darf aber auch nicht grenzenlos sein. Vernetzungsmechanismen sind an die rechtlichen Mechanismen gebunden und liegen grundsätzlich nicht im Graubereich. Erkannter Optimierungsbedarf ist aber im Sinne einer innovativen Rechtsentwicklung konsequent zu erfassen und durch die beteiligten Stellen aufzuzeigen. In der engen Kooperation und dem schnellen Informationsaustausch liegt auch zukünftig eine Chance im „Wettlauf des Wissens“ mit Terrororganisationen oder anderen kriminellen Vereinigungen, wie z. B. dem so genannten

²¹¹² Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 22. Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 309.

„Islamischen Staat“ oder al-Quaida. Letztendlich bleibt es die vornehmste Aufgabe des Staates, erkannte Gefahren abzuwehren und die Bevölkerung zu schützen.

Rechtliche Innovationen zur weiteren Vernetzung sollten dabei nicht zurückbleiben oder in grundsätzlichen rechtsdogmatischen Debatten, z. B. in dem Spannungsfeld Freiheit versus Sicherheit, der Diskussion um die Entgrenzung der Gefahrenabwehr²¹¹³ oder zum Trennungsgebot stecken bleiben oder aus parteipolitischen Gründen überhaupt nicht geführt werden. In der rechtlichen Innovation für weitere Vernetzungsmechanismen liegt eine Chance für die Kriminalitätsbekämpfung 2.0 und die weitere Implementierung des behörden- und ressortübergreifenden sowie ganzheitlichen Ansatzes.

ALAMIR ist zwar der Auffassung, dass trotz der Kumulation des Begriffes Vernetzung im aktuellen Weißbuch dieser seinen Zenit überschritten hat, weil er sukzessive „von einem normativen Konzept mit reformerischen Impetus auf ein instrumentelles Konzept reduziert“ wurde. Sie übersieht dabei, dass diese Reduktion gerade die Gewähr dafür bietet, Vernetzung im Bereich der Sicherheitspolitik umzusetzen, da zunächst kleine Schritte gegangen werden müssen, um die Einsicht in große Reformen zu wecken.²¹¹⁴ Allerdings trifft ihre Feststellung zu, dass mit dem Konstrukt nur das *Wie* bestimmt wird, für das *Warum* und *Wohin* trifft es keine Aussage.²¹¹⁵ Dazu bedarf es einer (noch fehlenden) Strategie. Außerdem ist eine weitere Gefahr gegeben. Die Fokussierung der politischen Arena auf die Möglichkeiten von Vernetzung lenkt vom eigentlichen Reformbedarf ab und legitimiert die jetzigen Verhältnisse in den Bereichen, wo sie ausweislich der eingangs diskutierten Untersuchungsberichte vor den Herausforderungen der Sicherheitslage versagt haben. Letztlich muss aber auch ALAMIR zugeben, dass zwischenzeitlich Ressorts und Organisationen enger und besser abgestimmt zusammenarbeiten und dass sich „ein weniger ambitionierter Wurf mit inkrementalen Verbesserungen in der Praxis durchsetzen wird.“²¹¹⁶

Seit der Verschärfung der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und der allgemeinen Gefährdungssituation ist in der deutschen Sicherheitspolitik ein Trend der Vernetzung zu beobachten.²¹¹⁷ Diesem Trend liegt die Annahme zugrunde, dass die überkommene Organisation der Sicherheitsbehörden keine „(...) adäquate und effektive Antwort mehr auf die netzwerkartigen Organisationsstrukturen (...) des globalisierten Verbrechens“²¹¹⁸ hat. Auch muss das Wissensmanagement und das Handeln der Sicherheitsakteure effektiver verknüpft werden.²¹¹⁹ Mit diesem Ansatz ist

²¹¹³ Vgl. Thiel, 2011, S. 473.

²¹¹⁴ Vgl. Alamir, 2015, S. 36.

²¹¹⁵ Vgl. Alamir, 2015, S. 39.

²¹¹⁶ Alamir, 2015, S. 69 f.

²¹¹⁷ Vgl. Frevel, in: Lange/Ohly/Reichert, 2008, S. 150.

²¹¹⁸ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 21. Vgl. auch Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 309.

²¹¹⁹ Vgl. Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 22.

ein „globales sicherheitspolitisches Denken“²¹²⁰ möglich. Inwieweit Vernetzung als „Effektivitätsmythos“²¹²¹ ihr Versprechen in der Realität einlöst, hängt allerdings von unterschiedlichen Faktoren ab. Vernetzungsmechanismen als Übernahme von Wissensbeständen aus anderen Disziplinen müssen im Verwaltungsorganisations- und Sicherheitsrecht noch erprobt, angepasst, modifiziert und ggf. aber auch wieder aufgegeben werden, wenn sich tradierte Formen als überlegen erweisen werden. Ferner scheint die Entwicklung von Prüfsteinen angebracht, durch die Nutzungspotenziale, der Mehrwert und der Wertschöpfungsgrad ermittelt und bewertet werden können. Hierzu wiederum ist eine bund-länderübergreifende Analyse von Schwachstellen und systemimmanenten Sollbruchstellen erforderlich, um die Ursachen für Informationsdefizite zu erkennen.²¹²² Diese können sich nicht nur aus dem Handeln der Akteure, sondern auch aus den einzelnen Strukturen der Organisationen und beteiligten Kooperationspartner ergeben, denn „Vernetzung bedeutet, Strukturen *und* Handeln auf besondere Weise abzustimmen.“²¹²³ Dieser Weg muss aber auch konsequent gegangen werden, denn es gibt zurzeit keine geeignetere Problemlösungsstrategie, die wirksamere und schnellere Erfolge verspricht. Handeln ist aber notwendig, denn „der strategische Imperativ, der eine zeitnahe Anpassung an das Krisenmanagement nahelegt, liegt schlichtweg in der Tatsache, dass etwa bis zum Jahre 2050 keine signifikante Verbesserung der angespannten sicherheitspolitischen Gesamtlage zu erwarten ist.“²¹²⁴

²¹²⁰ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 22. Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 310.

²¹²¹ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 18. Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 313.

²¹²² Vgl. Werthebach, in: Hirschmann/Leggemann, 2003, S. 346 f.

²¹²³ Feltes/Stegmaier, in: APuZ 12/2007, S. 25. Vgl. Feltes/Stegmaier, 2008, S. 314.

²¹²⁴ Vgl. Wandinger, in: Glawe, 2009, S. 122.

Anhang mit Übersichten

Übersicht 1: Kriterien für Vernetzungsmechanismen.....	69
Übersicht 2: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen	110
Übersicht 3: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen	212
Übersicht 4: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 3 BPolG.....	253
Übersicht 5: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - §§ 4/4a BPolG	267
Übersicht 6: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 5 BPolG.....	276
Übersicht 7: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 6 BPolG.....	293
Übersicht 8: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 8 BPolG.....	309
Übersicht 9: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 9 BPolG.....	318
Übersicht 10: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 10 BPolG..	327
Übersicht 11: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - § 11 BPolG..	347
Übersicht 12: Erweiterte Kriterien für Vernetzungsmechanismen - Ergebnis	386

Literaturverzeichnis

- Abbühl, Anicee*: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes. Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2010.
- Ackermann, Rolf*: Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform, Mohr Siebeck, Tübingen 2001.
- Achterberg, Norbert*: Die Annex-Kompetenz, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1966, S. 695 – 701.
- Adam, Rudolf, Georg*: Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur – Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung? In: Sicherheit + Stabilität, Jahrgang 2006, S. 38 – 50.
- Aden, Hartmut*: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Ahlf, Ernst, H./Daub, Ingo/Lersch, Roland/Störzer, Hans, U.*: Bundeskriminalamtgesetz. BKAG mit Erläuterungen, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2000.
- Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz*: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland. Schriftenreihe: Wissenschaftsforum, Band 4, Bundesverwaltungsamt - Zentralstelle für Zivilschutz [Hrsg.], Bonn-Bad Godesberg 2003.
- Akmann, Torsten*: Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres als „3 Säule“ des Maastrichter Unionsvertrages, in: Juristische Arbeitsblätter, Jahrgang 1994, S. 49 – 55.
- Alamir, Fouzieh, Melanie*: Vernetzte Sicherheit – Quo vadis?, Hartmann Miles Verlag, Berlin 2015.

Albert, Helmut: Das „Trennungsgebot“ – ein für Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept? In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 1995, S. 105 – 109.

Albert, Helmut: Terroristische Anschläge auf Bahnen und Luftverkehr. Wie gefährlich lebt der mobile Bürger? In: Die Kriminalpolizei, Ausgabe 6/2009. Verfügbar unter:

<https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2009/detailansicht-2009/artikel/terroristische-anschlaege-auf-bahnen-und-luftverkehr.html>, zuletzt besucht am 24.4.2019.

Albrecht, Jan-Olaf: Anlässlich der Zugkatastrophe bei Eschede: Eine Beurteilung der Zuständigkeiten bei Schadensereignissen im Bereich der Bahn, in: Die Polizei, Jahrgang 1998, S. 251 – 254.

Antoni, Michael, in: Hömig Dieter/Wolff, Heinrich, Amadeus [Hrsg.], Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016.

Apel, Stefan, Lüders, Sven: Etikettenschwindel, Unschärfen und kreative Gesetzesanwendung. Eine kritische Lektüre des „Evaluationsberichts“ zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Humanistische Union, Mitteilungen Nr. 214, III- Oktober 2011, A 3109 F. S. 6 - 8. Verfügbar unter:

http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/media/mitt/Mitteilungen214korr.pdf, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Appel, Ivo: Privativverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 851 – 940.

Arnould, Andreas, von: Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, in: Juristische Arbeitsblätter, Jahrgang 2008, S. 327 – 335.

Athenstaedt, Christian: Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen, Herbert Utz Verlag, München 2011.

Augsberg, Ingo: Nachhaltigkeit durch Netzwerke, in: Kahl, Wolfgang [Hrsg.]: Nachhaltigkeit durch Netzwerke, Mohr Siebeck, Tübingen 2016. S. 389 – 406.

Aulehner, Josef: Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge. Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL), Duncker & Humblot, Berlin 1998.

Backes, Uwe: Auf der Suche nach einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition, in: Möllers, Martin H. W./von Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2002/2003, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2003.

Bäcker, Matthias: Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Bäcker, Matthias/Denninger, Erhard/Graulich, Kurt [Hrsg.]: Handbuch des Polizeirechts, Verlag C. H. Beck, München 2018.

Baden-Württemberg, Innenministerium: Pressemitteilung vom 12. Februar 2014. Bericht an den Innenausschuss des Landtages.

Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Verlag C. H. Beck, München 2012.

Badura, Peter, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter [Begründer], Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H [Hrsg.]: Grundgesetz Kommentar, Verlag C. H. Beck, München 2018. Band IV. Art. 23 – 53a.

Baer, Susanne: Verwaltungsaufgaben, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schmidt-Abmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2006. S. 717 – 759.

Baldus, Manfred: Transnationales Polizeirecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

Baldus, Manfred: Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum – Sind die neuen luftsicherheitsgesetzlichen Befugnisse der Bundeswehr kompetenz- und grundrechtswidrig? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2004, S. 1278 – 1285.

Bartels, Joachim: Information und Kommunikation in Gefechtsständen des Heeres: Darstellung und Analyse von Aufklärung, technischen Informationssystemen und Informationsverarbeitung in Gefechtsständen operativ-taktischer Führungsebenen unter besonderer Berücksichtigung der dabei auftretenden Informationsbelastung, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000.

Bassiouni, Cherif: International Terrorism and Political Crimes, Charles C Thomas Verlag, Illinois, U.S.A. 1975.

Bauer, Hartmut: Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 1987, S. 241 – 268.

Bauer, Hartmut: Verwaltungskooperation - Public-Public-Partnerships und Public-Public Partnerships, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/ Brosius-Gersdorf, Frauke [Hrsg.]: Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008. S. 9 – 31.

Bauer, Hartmut: Verwaltungsverträge, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schmidt-Abmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1255 – 1388.

Baumann, Karsten: Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot? – Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2005, S. 798 – 805.

Baumann, Karsten: Gewährleistung Innerer Sicherheit durch Private? Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienstleister zur Gefahrenabwehr am Beispiel der Luftsicherheitskontrollen, in: *Kriminalistik*, Jahrgang 2005, S. 666 – 672.

Baumann, Mechthild: *Der deutsche Fingerabdruck*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006.

Behnke, Nathalie/Hegele, Yvonne: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jahrgang 2013, Nummer 54, Heft 1, S. 21 – 50.

Behr, Rafael: Vom Nachtwächter zum Weltpolizisten. Ein soziologischer Blick auf die Zukunft der Polizei in: *Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang* [Hrsg.]. *Polizei zwischen Europa und den Regionen: Analysen disparater Entwicklungen*, WUV-Universitäts Verlag, Wien 2001. S. 100 – 118.

Behr, Rafael: *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Behr, Rafael/Ohlemacher, Thomas: *Offene Grenzen – Polizieren in der Sicherheitsarchitektur einer post-territorialen Welt*. Ergebnisse der XI. Tagung des Arbeitskreises Empirische Polizeiforschung, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2009.

Bender, Nina: Netzwerke in der Wirtschaftspädagogik, in: *Hergenröder, Curt, Wolfgang* [Hrsg.]: *Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 129 – 131.

Bendiek, Annegret: *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*. Stiftung für Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Aktuell 44, S. 1. Verfügbar unter:

https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A44_bdk.pdf, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Benz, Arthur: Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard/ von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik [Hrsg.]: Handbuch zur Verwaltungsreform, Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005, S. 18 – 26.

Benz, Arthur: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz, W./Zintl, Reinhard [Hrsg.]: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen, Campus-Verlag, Frankfurt am Main 1992 (a).

Benz, Arthur: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz, W./Zintl, Reinhard [Hrsg.]: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen, Campus-Verlag, Frankfurt am Main 1992 (b).

Benz, Arthur: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

Berliner Erklärung der Innenminister und –senatoren von CDU und CSU zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland. Verfügbar unter:

http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1577972mm, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Berthel, Ralph/Mentzel, Thomas/Neidhardt, Klaus/Schröder, Detlef/Spang, Thomas/Weihmann, Robert: Grundlagen der Kriminalistik/Kriminologie, Lehr- und Studienbrief Kriminalistik/Kriminologie, Band 1, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden/Rhld. 2008.

Berthel, Ralph: Internationaler Terrorismus: Wie können Prävention und Repression Schritt halten? Mit einem Bericht über die 61. Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, in: DIE POLIZEI, Heft 2/2016, S. 42 – 53.

Berthel, Ralph/Lapp, Matthias: Kriminalstrategie. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2017.

Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 26. Juni 2013 in Berlin: Ergebnisprotokoll, TOP 5 Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/341538/578c9542d00f9ba7dc79e776a79d2ff3/wehe-data.pdf>, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Beste, Hubert: Zum Verhältnis von Polizei und profitorientierten Sicherheitsproduzenten, in: Hans-Jürgen Lange [Hrsg.]: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Leske + Budrich, Opladen 2003. S. 285 – 302.

Beste, Hubert: Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. S. 183 – 202.

Bethge, Herbert: Staatszwecke im Verfassungsstaat – 40 Jahre Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1989, S. 841 – 850.

Bierschenk, Markus: Auslandseinsätze der deutschen Polizei in bewegten Zeiten, in: Die Polizei, Ausgabe 8/2017, S. 242 – 245.

Bisanz, Stefan/Gerstenberg, Uwe: Neue Sicherheitsstrukturen als Antwort auf terroristische Anschläge, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian [Hrsg.]: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland. S. 319 – 338.

Bischof, Boris A./Schellen, Ralf: Interoperabilität im Europäisierungsprozess der Strafverfolgungsbehörden: Analyse der nationalen und europäischen Komponente aus deutscher Sicht. University press, Kassel, 2012.

- Bötticher, Astrid*: Telekommunikationsbasierte Open Source Intelligence im Verfassungsschutz – neue Handlungsfelder und sich niederschlagende Umstrukturierungen, in: Lange, Hans-Jürgen/Lanfer, Jens [Hrsg.]: Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz. Springer VS, Wiesbaden 2016. S. 171 – 199.
- Boldt, Hans/Stolleis, Michael*: Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik: Handbuch des Polizeirechts, C. H. Beck Verlag, München 2012. S. 1 – 58.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph*: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer VS Fachmedien, Wiesbaden 2013.
- Born, Sandra*: Kommunale Kriminalprävention in einer Großstadt. Eine Risiko- und Potenzialanalyse der Präventionsstrukturen in Berlin, Logos Verlag Berlin, 2009.
- Borsdorff, Anke*, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- Borsdorff, Anke*, in: Möllers, H. W. [Hrsg.]: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2018.
- Borsdorff, Anke/Deyda, Christian*: Luftsicherheitsgesetz für die Bundespolizei. Bundespolizeiliche Aufgaben nach dem neuen Luftsicherheitsgesetz, Lübecker Medienverlag, Lübeck 2005.
- Borttscheller, Ralf, H.*: Das Bremer Sicherheitsforum – Netzwerk Prävention, in: Pitschas, Rainer/Stober, Ralf [Hrsg.]: Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000 (a). S. 83 – 92.
- Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina*: Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: dies. [Hrsg.]:

Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 289 – 300.

Brakemeier, Sabine/Westphal, Volker: Rechtsgrundlagen für Auslandseinsätze der Bundespolizei: Grundlagen und Einsatzbereiche, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl 2013.

Brandel, Rolf, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Brandt, Karsten: Das Bundesamt für Verfassungsschutz und das strafprozessuale Ermittlungsverfahren. Die Mitwirkung des Bundesamtes für Verfassungsschutz in strafprozessualen Ermittlungsverfahren vor dem Hintergrund des sog. Trennungsgebots, Duncker & Humblot, Berlin 2015.

Brinkmann, Uwe: Vom Bundesgrenzschutz zur Bundes(welt)polizei? Die Entwicklung der Polizei des Bundes und ihre rechtlichen Herausforderungen, in: DIE POLIZEI, Heft 1/2014, S. 16 – 20.

Britz, Gabriele: Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, in: Europarecht, Jahrgang 2006, S. 46 – 77.

Britz, Gabriele: Elektronische Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. Seite 435 – 492.

Brohm, Winfried: Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1994, S. 133 – 139.

Broß, Siegfried/Mayer, Karl-Georg, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip [Hrsg.]: Grundgesetz. Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146. Verlag C. H. Beck, München 2012.

Brun, Mathias E./Mastronardi, Philippe/ Schedler, Kuno: Hierarchie und Netzwerke: Eine interdisziplinäre Betrachtung der Steuerung in der Bundesverwaltung, Haupt Verlag/BRO, Bern 2005.

Brüning, Christoph: Der Verwaltungsmittler – eine neue Figur bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Jahrgang 1997, S. 286 – 293.

Bryde, Brun-Otto: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: Vitzthum, Wolfgang, Graf/Funk, Bernd-Christian/Schmid, Gerhard [Hrsg.]: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Strafrechtslehrer in Passau vom 7. bis 10. Oktober 1987, Verlag Walter de Gruyter, Berlin 1988. S. 181 – 216.

Buckow, Sebastian: Die neue deutsche Sicherheitsarchitektur: Wandel und Entwicklung der inneren Sicherheit in Deutschland im europäischen Kontext, in: Lorenz, Astrid/Reutter, Werner [Hrsg.]: Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft. FS für Gert-Joachim Glaeßner, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills 2009. S. 349 – 370.

Buchsteiner, Jochen/Kafsack, Hendrik/Lohse, Eckart/Wiegel, Michaela: Zusammen ist man weniger allein. Der Vorwurf der mangelnden Kooperation der Sicherheitsbehörden in der EU ist nicht neu – warum sich die Staaten so schwertun, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 71 vom 24.3.2016. S. 2.

Bull, Hans Peter: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Athenäum Verlag Frankfurt am Main, 1977.

Bull, Hans Peter: Politische Steuerung im Politikfeld Innere Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Leske + Budrich, Opladen 2000. S. 401 – 414.

Bull, Hans Peter: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Innovation im öffentlichen Sektor, in: Fisch, Rudolf/Müller, Andrea/ Beck, Dieter [Hrsg.]: Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. S. 39 – 52.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz: Problemstudie: Risiken in Deutschland. Gefahrenpotentiale und Gefahrenprävention für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht des Bevölkerungsschutzes, Teil 2, Bad Neuenahr-Ahrweiler 2005. Verfügbar unter:

http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Bd7_Risiken-fuer-D_Teil2.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt besucht am 9.7.2016.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland. Verfügbar unter:

http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/50_Jahr_Feier/Festschrift_BBK-50_PDF.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Impulse zur Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005. Verfügbar unter:

<https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/suea2005.pdf>, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Bundesinstitut für Risikobewertung: Handeln in Krisen und Krisenprävention. BfR-Symposium in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark), 13. – 14. September 2012 in Berlin. Verfügbar unter:

<https://www.bfr.bund.de/cm/350/handeln-in-krise-und-krisepraeventionstagungsband.pdf>, zuletzt besucht am 28.4.2019.

Bundeskriminalamt: IKPO-Interpol - eine internationale Organisation im Wandel der Zeit, Wiesbaden 2014.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Paderborn 2016. Verfügbar unter:

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Ay9IPzyvJz8xJRi_YJsR0UAIHdqGQ!!/, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr, Online Ausgabe 2006. Verfügbar unter:

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Ay9IPzyvJz8xJRi_YJsR0UAIHdqGQ!!/, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Bundesministerium des Innern/Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013. Verfügbar unter:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/abschlussbericht-kommission-rechtsterrorismus-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern: Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungsrichtlinien – vom 10. Januar 1989. Coburg, 1989.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2013, Berlin 2014. Verfügbar unter:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2015, Berlin 2016. Verfügbar unter:

<https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2015.pdf>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern: Mit der neuen Einheit sind wir besser gerüstet im Kampf gegen den Terror. Bundesinnenminister stellt neue Einheit BFE+ der Bundespolizei vor, Pressemitteilung vom 16.12.2015, verfügbar unter:

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/12/neue-bundespolizeieinheit-bfe+-vorgestellt.html?nn=3314802>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern: Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland, Paderborn 2016a. Verfügbar unter:

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/zitis-vorstellung.html>,

und

<http://www.bmi.bund.de/cybersicherheitsstrategie/>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern: Geplante Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in Deutschland. Berlin, 2016b. Verfügbar unter:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/handout-massnahmenpaket-erhoehung-sicherheit-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern: Bündelung von Expertise zu Fragen der Rückkehr. Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr nimmt Arbeit auf, 2017a. Verfügbar unter:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/03/besuch-zur.html>, zuletzt besucht am 7.4.2019.

Bundesministerium des Innern: Frauen und Männer für besondere Fälle. Bundesinnenminister de Maizière eröffnet neue Direktion Spezialkräfte der Bundespolizei in Berlin, 2017b. Verfügbar unter:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/08/eroeffnung-direktion-11.html>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Bonifatius GmbH, Paderborn 2006.

Bundesministerium des Innern: Bericht. Der erweiterte Schengenraum – eine Bilanz für Deutschland, Berlin 2009.

Bundesministerium des Innern: Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), Verfügbar unter:

http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Sonstiges/Konzeption_Zivile_Verteidigung_KZV.pdf?__blob=publicationFile , zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Strategie Intelligente Vernetzung, Berlin 2015. Verfügbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/Intelligente-Vernetzung/strategie-intelligente-vernetzung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundespolizeipräsidium: Jahresbericht 2012. Verfügbar unter:

https://www.bundespoli-zei.de/Web/DE/Service/Mediathek/Jahresberichte/jahresbericht_2012_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt besucht am 28.4.2019.

Bundespolizeipräsidium: Zeitschrift der Bundespolizei, Ausgabe 3/2017. Verfügbar unter:

https://www.bundespoli-zei.de/Web/DE/04Aktuelles/05Kompakt/2017/kompakt_3-17_file.pdf;jsessionid=06553CA2A2C5785E4D2DC016654FA419.2_cid334?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundespolizeipräsidium: Sachstandsbericht des Bundespolizeipräsidioms über die zwischen Bundespolizei, DFB, DFL, NASS und der DB AG auf der Fachebene fortentwickelten Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit auf den Reisewegen – einschließlich der besonderen Bestrebungen zur Reduzierung des Alkoholkonsums im ÖPV/ÖPNV, 2010. Verfügbar unter:

http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/10-11-19/anlage4.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundespolizei-Hauptpersonalrat beim Bundesministerium des Innern: Stellungnahme des Bundespolizei-Hauptpersonalrats beim Bundesministerium des Innern zu den Personalanmeldungen für die Bundespolizei im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2017, Kapitel 0625.

Bundespolizeipräsidium: Jahresbericht 2015, Potsdam 2016. Verfügbar unter:

https://www.bundespoli-zei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2016/11/161104_jahresbericht.html, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundespolizeipräsidium: Jahresbericht 2016, Potsdam 2017. Verfügbar unter:

https://www.bundespoli-zei.de/Web/DE/Service/Mediathek/Jahresberichte/jahresbericht_2016_file.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundespolizeipräsidium: Jahresbericht 2017, Potsdam 2018. Verfügbar unter:

https://www.bundespoli-zei.de/Web/DE/Service/Mediathek/Jahresberichte/jahresbericht_2017_file.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt besucht am 2.5.2019.

Bundespräsidialamt: Bundespräsident Joachim Gauck zum Ende der Amtszeit zu der Frage „Wie soll es aussehen, unser Land?“ aus der Antrittsrede vom 23. März 2012 am 18. Januar 2017 in Schloss Bellevue. Verfügbar unter:

http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2017/01/170118-Amtszeitende-Rede.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt besucht am 17.3.2019.

Bundesrechnungshof: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Band 9. Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2002. Verfügbar unter:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2002-bwv-band-09-finanbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesrechnungshof: Bundespolizei führt Personal in der Gemeinsamen Leitstelle mit der Berliner Polizei bedarfsgerecht zurück, verfügbar unter:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2009/teil-iii-sonstige-pruefungs-und-beratungsergebnisse/bundesministerium-des-innern/langfassungen/2009-bemerkungen-nr-48-bundespolizei-fuehrt-personal-in-der-gemeinsamen-leitstelle-mit-der-berliner-polizei-bedarfsgerecht-zurueck>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesverband der Sicherheitswirtschaft: Bewährte Zusammenarbeit an Flughäfen, verfügbar unter:

<https://www.sicherheit.info/bewaehrte-zusammenarbeit-an-flughaefen>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bundesverfassungsgericht: Verfassungsbeschwerde gegen die Ermittlungsbefugnisse des BKA zur Terrorismusbekämpfung teilweise erfolgreich. Pressemitteilung Nr. 19/2016 vom 20.4.2016. Verfügbar unter:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-019.html>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“: Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen. Verfügbar unter:

https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/leitlinien_int_friedensmissionen.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Burgi, Martin: Möglichkeiten und Schranken der Zusammenarbeit im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften, in: Stober, Rolf [Hrsg.]: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften: Ergebnisse des Professorenengesprächs vom 13. April 2000, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000. S. 65 – 90.

Burger, Reiner: Diese Straße gehört uns! In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 30 vom 4.2.2017, S. 3.

Burgi, Martin, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk [Hrsg.]: Allgemeines Verwaltungsrecht, De-Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2005. S. 213 – 284.

Bülow, Wolfgang: Zusammenwirken von Polizei und Sicherheitsdiensten, in: Pitschas, Rainer/Stober, Rolf [Hrsg.]: Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2000 (a). S. 103 – 118.

Caralp, Isabel: Die Auswirkungen von One-Stop-Government und von Netzwerkstrukturen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht. Eine Untersuchung am Beispiel der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & CO KG, Baden-Baden 2013.

Carstens, Peter: De Maizière gegen ein „deutsches FBI“, in: FAZ-Net vom 9.12.2010. Verfügbar unter:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/neue-polizei-des-bundes-de-maiziere-gegen-ein-deutsches-fbi-1580713.html>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

CDU-CSU-Bundestagsfraktion: Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland, Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. Mai 2008, Berlin 2008. Verfügbar unter:

https://www.cducsu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie_Bechluss_080506_1.pdf, <https://www.cducsu.de/themen/afrika/sicherheitsstrategie-fuer-deutschland>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

CDU/CSU Regierungsprogramm 2017 - 2021: Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Verfügbar unter:

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Collin, Peter/Fügemann, Malte, W.: Zuständigkeit – Eine Einführung zu einem Grundelement des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Juristische Schulung, Jahrgang 2005, S. 694 – 700.

Daase, Christopher: Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm, in: Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin [Hrsg.]: Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2012.

Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael [Hrsg.], Grundgesetz, Kommentar, C. H. Beck, München 2014. Art. 73.

De Maizière, Thomas: Sicherheit ist mehr als Verteidigung, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik [Hrsg.]: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband II, Mittler & Sohn, Hamburg 2009. S. 14 – 18.

De Maizière, Thomas: „Wir wären vom Hof gejagt worden“. Bundesinnenminister Thomas de Maizière, 63, über die Fehlerkette im Fall Amri und die Frage, wer dafür die politische Verantwortung trägt, in: Der Spiegel, Nr. 5/2017, S. 32.

De Maizière, Thomas: Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten. Unser Staat muss auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden als bisher. Um Deutschland, aber auch Europa, krisenfest zu machen, sind Neuordnungen erforderlich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 2 vom 3.1.2017, S. 6.

Denninger, Erhard: Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 59 – 95.

Denninger, Erhard/Poscher, Ralf: Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 97 – 122.

Denninger, Erhard: Fünf Thesen zur ‚Sicherheitsarchitektur‘, insbesondere nach dem 11. September 2001, in: Möllers, H. W. Martin/van Ooyen, Robert, Chr.

[Hrsg.]: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, 2. Halbband: Neue Sicherheit 2 - Sicherheitsarchitektur, Verlag für Polizeiwissenschaft Frankfurt am Main 2011, S. 13 – 26.

Denninger, Erhard: Der gebändigte Leviathan, Nomos Verlag Baden-Baden 1990.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationssicherheit: Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2009 und 2010, Bonn 2011. Verfügbar unter:

https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_BfDI/23TB_09_10.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Deutsche Hochschule der Polizei (Hrsg.): Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben (öffentliche Sicherheit), WD 3 – 118/07, Berlin 2007. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/417886/fc247654d8e32322d48e42a3e8d1dd03/wd-3-118-07-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 17.3.2019.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Zum „Grundrecht auf Sicherheit“, WD 3 – 3000 – 180/08, Berlin 2008. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/423604/6bc141a9713732fc4bb4334b6d02693b/wd-3-180-08-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Bündelung der Telekommunikationsüberwachung, WD 3 – 3000 – 395/08, Berlin 2008. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/413192/40a779ae8d18494e7e1659045a1ebd19/wd-3-395-08-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz der Bundeswehr bei der Pirateriebekämpfung, WD 3 – 3000 – 035/11, Berlin 2011. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/423604/6bc141a9713732fc4bb4334b6d02693b/wd-3-180-08-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 7.4.2019.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Rechtsfragen zur Erforderlichkeit, Organisation und Arbeitsweise des Verfassungsschutzes im föderalen Verbund, WD 3 – 3000 – 244/12, Berlin 2012. Verfügbar unter:

<file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/wd-3-244-12-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 26.4.2019

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand. Synopse: Erklärungen zur Sicherheit in Deutschland, WD 3 - 3000 - 208/16, Berlin 2016. Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/479182/ec23610cd2bdd41bf32000b8542830b6/wd-3-208-16-pdf-data.pdf>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Dicke, Wolfgang: Private Sicherheit. Gemischte Streifen nicht vermittelbar, in: Deutsche Polizei, Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, Ausgabe 7/2001. Verfügbar unter:

[https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0701/\\$file/0107_06.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0701/$file/0107_06.pdf), zuletzt besucht am 25.3.2019.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2013 und 2014, Bonn 2015. Verfügbar unter:

https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_BfDI/25TB_13_14.pdf?__blob=publicationFile&v=10, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Datenschutz kompakt. Terrorbekämpfung – Teil I. 2016a. Verfügbar unter:

https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DatenschutzKompakt-Blaetter/Terrorbek%C3%A4mpfung%20Teil%20I.pdf;jsessionid=B50A0BB6BCCB25C82C2EDA3C352ED959.2_cid344?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Die Bundesregierung (Hrsg.): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, 1999.

Die Bundesregierung (Hrsg.): 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin 2008.

Die Bundesregierung (Hrsg.): 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin 2010. Verfügbar unter:

<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/217528/298e42ef13563f1b5b3a4e3355925f70/aktionsplan-bericht3-de-data.pdf>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Die Bundesregierung/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Strategie Intelligente Vernetzung, PRpetuum GmbH, München 2015. Verfügbar unter:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/Intelligente-Vernetzung/strategie-intelligente-vernetzung.html>, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Die Bundesregierung/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Fünfter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, MKL Druck GmbH & Co KG, Ostbevern 2017. Verfügbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/maritimer-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=12, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Dietl, Wilhelm/Hirschmann, Kai/Tophoven, Ralf: Das Terrorismus-Lexikon: Täter, Opfer, Hintergründe, Eichborn Verlag, Frankfurt am Main, 2006.

Di Nicola, Andrea/Musumeci, Giampaolo: Bekenntnisse eines Menschenhändlers, Verlag Antje Kunstmann GmbH, München 2015.

Domgörgen, Ulf, in: Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich, Amadeus: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, Nomos Verlag, Baden-Baden 2018.

Döhler, Marian, in: Lernprozesse in Politiknetzwerken, in: Busmann, Werner [Hrsg.]: Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Rüegger Verlag, Zürich 1994. S. 39 – 54.

Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. Erster Band: Organisationsrecht, Polizeiliches Handeln, Rechtsschutz und Ausgleichsansprüche. Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1975.

Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/Walter, Bernd: Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2010.

Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/Walter, Bernd: Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2015.

Drewes, Michael, in: *Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/Walter, Bernd*: Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2015. § 1, § 2.

Dreyer, Wolfgang: Polizeiliche Arbeit auf See vor neuen Herausforderungen. Bundespolizei See: Organisation und Rechtsgrundlagen, in: Deutsches Polizeiblatt, Ausgabe 1/2013, S. 20 - 23.

Droste, Bernadette: Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2007.

Ehlers, Dirk: Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts, in: Juristische Ausbildung, Jahrgang 2011. S. 187 - 193.

Ehrhart, Hans-Georg/Jopp, Heinz, Dieter/Kaestner, Roland/Petretto, Kerstin: Deutschland und die Herausforderung „Vernetzte Sicherheit“ bei der Pirateriebekämpfung: Governancestrukturen und -akteure, in: PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit Nr. 19, Berlin 2012.

Eichhorn, Peter: Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 1998.

Eifert, Martin: Innovation in und durch Netzwerkorganisationen: Relevanz, Regulierung und staatliche Einbindung, in: Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang [Hrsg.]: Innovation und rechtliche Regulierung. Schlüsselbegriffe und Anwendungsbeispiele rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002.

Eisele, Manfred: ‘Policekeeping’ – Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen, in: Möllers, Martin, H. W./von Ooyen, Robert, Chr.: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2006. S. 195 – 206.

El-Samalouti, Peter: Finanzierung des Terrorismus und Gegenstrategien, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 201 – 234.

Endreß, Christian: Die Vernetzung einer gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsarchitektur. Das Politikfeld Innere Sicherheit im Spannungsverhältnis von politischen Interessen und sich wandelnden Bedrohungen, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2013.

Endreß, Christian: Aspekte eines modernen Bevölkerungsschutzes, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 249 – 266.

Engel, Christoph: Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie. Rechtswissenschaft als angewandte Sozialwissenschaft, Bonn 1998. Verfügbar unter: https://www.coll.mpg.de/pdf_dat/1998_01online.pdf, zuletzt besucht am 25.3.2019.

Epping, Volker: Grundrechte. Springer-Verlag, Berlin 2017.

Erbel, Günter: Der Schutz von Bundesorganen durch den Bundesgrenzschutz, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes, Ausgabe 5/1976, S. 22 – 27.

Erichsen, Hans-Uwe: Das Verwaltungshandeln, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk [Hrsg.]: Allgemeines Verwaltungsrecht, De Gruyter Recht, Berlin 2002. S. 229 – 475.

Esser, Robert/Fischer, Sebastian: Festnahme von Piraterieverdächtigen auf Hoher See, in: Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, Jahrgang 2009, S. 771 – 783.

Europäischer Rat: Der EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität, Brüssel 2014. Verfügbar unter: <http://bookshop.europa.eu/de/der-eu-politikzyklus-zur-bekaempfung-der-organisierten-und-schweren-internationalen-kriminalitaet-pbQC0114638/>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

European Commission: European Interoperability Framework For Pan-European eGovernment Services, Luxemburg 2004. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2002) 233 endgültig vom 7.5.2002, Brüssel 2002. Verfügbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/de/misc/71103.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat. Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union, KOM(2006) 733 endgültig vom 30.11.2006, Brüssel 2006. Verfügbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0733&from=de>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016. Verfügbar unter:

[http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2014_2019/documents/com/com_com\(2012\)0286_/com_com\(2012\)0286_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0286_/com_com(2012)0286_de.pdf), zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Sicherheitsagenda, COM(2015) 185 final vom 28.4.2015, Straßburg 2015. Verfügbar unter:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_de.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final vom 13.5.2015, Brüssel 2015. Verfügbar unter:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), COM(2015) 285 final vom 27.5.2015. Verfügbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=DE>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Rede zur Lage der Union 2016: Rede von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, 14. September 2016, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Belgien 2016. Die Broschüre ist verfügbar unter:

http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/de_DE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=NA0116205, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Der Redetext ist verfügbar unter:

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Europäische Kommission COM (2017)2025, Brüssel 2017. Die Broschüre ist verfügbar unter:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäische Kommission: Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Europäische Kommission COM (2017)2025, Brüssel 2017. Verfügbar unter:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6952-2017-INIT/de/pdf>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Europäischer Rat: Der EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität, Brüssel 2014.

Europäischer Rat: Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, 14469/4/05 vom 30.11.2015, Brüssel 2005.

Europäische Union: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Verfügbar unter:

http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Fehérváry, János: Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang [Hrsg.]. Polizei zwischen Europa und den Regionen: Analysen disparater Entwicklungen, WUV-Universitäts Verlag, Wien 2001. S. 36 – 84.

Fehn, Karsten: Zuständigkeitsfragen zwischen Bundesgrenzschutz und Landespolizei – Bereiche Bahn und Luftsicherheit bzw. lagebildabhängige Kontrollen, in: Die Polizei, Jahrgang 2001, S. 8 – 17. S. 83 – 86; S. 114 – 117.

Feltes, Thomas: Polizeiwissenschaft in Deutschland. Überlegungen zum Profil einer (neuen) Wissenschaftsdisziplin, in: Polizei & Wissenschaft, Ausgabe 4/2007, S. 2 – 20.

Feltes, Thomas: Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 105 – 113.

Feltes, Thomas: Neue Wege, neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs. Band 1: Polizieren. Polizei, Wissenschaft und Gesellschaft. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2009.

Feltes, Thomas/Fischer, Thomas, A.: Zwischen regionaler und medial-öffentlicher Verunsicherung: Wer oder was macht uns Angst? In: Gerhold, Lars/Schiller, Jochen [Hrsg.]: Perspektiven der Sicherheitsforschung: Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2012. S. 113 – 132.

Feltes, Thomas: Community-Policing – ein Modell für Länder im oder nach einem gesellschaftlichen Umbruch? In: Hofmann, Robin [Hrsg.]: Europas neue Grenzen. Polizeiliche Herausforderungen im Zeitalter der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2014. S. 151 – 161.

Feltes, Thomas: Polizieren und Polizeiwissenschaft. Die Herstellung und Gewährleistung Innerer Sicherheit, in: Feltes, Th./Schmidt, B. [Hrsg.]: Policing Diversity, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2015, S. 9 – 26.

Feltes, Thomas/Stegmaier, Peter: Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos. In: Möllers H. W./Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2008, S. 305 – 316.

Feltes, Thomas: Polizei und Soziale Arbeit – die polizeiwissenschaftlich-kriminologische Sicht, in: Möller, Kurt [Hrsg.]: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und sozialer Arbeit. Juventa Verlag, Weinheim 2010. S. 28 – 37.

Feltes, Thomas: „Community Policing“ - ein polizeipolitisches Modell für Europa? in: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang [Hrsg.]. Polizei zwischen Europa und den Regionen: Analysen disparater Entwicklungen, WUV-Universitäts Verlag, Wien 2001. S. 119 – 131.

Feltes, Thomas, in: Lange, Hans-Jürgen: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 169 - 181.

Feltes, Thomas: Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. S. 105 – 113.

Feltes, Thomas: Brauchen wir den „Starken Staat“? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jahrgang 2016, Ausgabe 3/2016, S. 31 – 35.

- Feltes, Thomas/Hofmann, Robin*: Transnational Organised Crime and its Impacts on States and Societies, in: Hauck, Pierre/Peterke, Sven [Hrsg.]: International Law and Transnational Organised Crime. Oxford University Press, 2016.
- Fernandes Bolaños, Thomas-Max*: Die Transformation des Bundesgrenzschutzes in die Bundespolizei: Eine rechtstatsächliche Untersuchung anhand der Genese der gesetzlichen Aufgaben, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2016.
- Fischer, Thomas*: Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Verlag C. H. Beck, München 2016.
- Fischer-Lescano, Andreas*: Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Jahrgang 2003, 128. Band, S. 52 – 90.
- Florack, Nina*: Transnationale kriminelle und terroristische Netzwerke: Ein Vergleich der Netzwerkstrukturen der albanischen Mafia mit der Jemaah Islamiyah (Geheime Nachrichtendienste), Verlag Dr. Köster, Berlin 2010.
- Flörsheimer, Florian*: Transformationsprozesse des Sicherheitssektors im Neoliberalismus, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.
- Folkers, Cay/Weißgerber, Jürg*: Zur Ökonomie der Inneren Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichert, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 161 – 181.
- Frankenberg, Günter*: Kritik des Bekämpfungsrechts, in: Kritische Justiz, Jahrgang 2005, S. 370 – 386.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Im Dickicht der Behörden. Vorteile zentraler Sicherheitsstrukturen, Nummer 4 vom 5.1.2017, S. 2.

Franzius, Claudio: Flexible Organisationsmodelle: Netzwerke, Organisationshoheit, Shared Services, Verwaltungsverbände, Mischverwaltung, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz [Hrsg.]: Herausforderung e-Gouvernement: E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009.

Fratzky, Kai-Uwe: Ökonomisierung der polizeilichen Gefahrenabwehr, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2013.

Freiberg, Konrad: Die Ökonomisierung der Inneren Sicherheit. Ein paralysierender Prozeß, in: Kriminalistik, Jahrgang 1999, S. 362 – 365.

Fremuth, Michael, Lysander: Wächst zusammen, was zusammengehört? In: Archiv des öffentlichen Rechts, 2014, 139 Band, S. 32 – 79.

Frenzel, Eike, Michael: Vom Verbund zum Netzwerk. Die Musik des Zufalls als Erkenntnisquelle, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 247 – 265.

Freudenberg, Dirk/Maninger, Stephan: „Neue Kriege“ - Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen, Mentalitäten, Strategien, Methoden und Instrumente. Carola Hartmann Miles Verlag, Norderstedt 2016.

Frevel, Bernhard: Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Vergleichende Fallstudie zu den Grundlagen, der Gestaltung und den Wirkungen von Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, in: Frevel, Bernhard [Hrsg.]: Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2007.

Frevel, Bernhard: Auf dem Weg zu einer europäischen Architektur der Inneren Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichert, Jo [Hrsg.]: Auf der

Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 149 – 157.

Frevel, Bernhard/Schulze, Verena: Kooperative Sicherheitspolitik – Safety and Security Governance in Zeiten sich wandelnder Sicherheitskultur, in: Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin [Hrsg.]: Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2012. S. 205 – 228.

Frevel, Bernhard/Kober, Marcus: Perspektiven kooperativer Sicherheitspolitik, in: Frevel, Bernhard [Hrsg.]: Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik: Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven, Verlag für Polizeiwissenschaften, Frankfurt am Main 2012. S. 337 – 358.

Frevel, Bernhard: Polizei, Politik und Medien und der Umgang mit dem bürgerrechtlichen Sicherheitsverhältnis, in: Hans-Jürgen Lange [Hrsg.]: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Leske + Budrich, Opladen 2003. S. 321 – 336.

Friedel, Anne-Sophie: Innere Sicherheit. Editorial, in: Bundeszentrale für Politische Bildung [Hrsg.]: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2017, Ausgabe 32-33/2007 vom 7.8.2017. S. 3.

Fromm, Günter: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 1992, S. 536 – 543.

Füßlein: Mischverwaltung oder Mitverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1956, S. 1 – 4.

Gabriel, Michael: Fußballfans sind keine Verbrecher!? Das schwierige Verhältnis zwischen Polizei und Fanprojekten, in: Möller, Kurt [Hrsg.]: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und sozialer Arbeit. Juventa Verlag, Weinheim 2010. S. 47 – 55.

Gade, Gunther: Präventive und repressive Aufgabenzuweisungen an die Bundespolizei, in: Polizei & Wissenschaft, Jahrgang 2006, Ausgabe 1. S. 24 – 29.

Gade, Gunther, Dietrich: Die Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei im Bahnbereich bei Widerstandshandlungen gegen Vollzugsbeamte der Bundespolizei, in: *Verwaltungsrundschau – Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft*, Jahrgang 2007, S. 194 – 201.

Gade, Gunther, Dietrich/Kieler, Martina: Polizei und Föderalismus, Aufgabenfelder der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2008.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, *TranState Working Papers No. 62*, Bremen 2007. Verfügbar unter:

https://epub.ub.uni-muenchen.de/13778/1/sfb_zerfaserung.pdf, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Gersdorf, Hubertus: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, in: *Juristische Zeitung*, Jahrgang 2008, S. 831 – 840.

Gillert, Sonja/Schiltz, B. Christoph: Zahl der Schengen-Fahndungen auf Höchststand. Verfügbar unter:

<https://www.welt.de/politik/ausland/article164484962/Zahl-der-Schengen-Fahndungen-auf-Hoechststand.html>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Gnüchtel, Ralf, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: *Bundespolizeigesetz. Verwaltungs-Vollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang*, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. § 1.

Gnüchtel, Ralf: Die bahnpolizeiliche Zuständigkeit der Bundespolizei auf Bahnhofsvorplätzen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jahrgang 2015, S. 37 – 40.

- Goldmann, Matthias*: Der Widerspenstigen Zähmung, oder: Netzwerke dogmatisch gedacht. Eine Darstellung am Beispiel der OECD, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 225 – 246.
- Goroncy, Robert*: Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1970, S. 109 – 114.
- Götz, Volkmar*: Innere Sicherheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Das Handeln des Staates, C. F. Müller Verlag Heidelberg, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 1988.
- Götz, Volkmar*: Innere Sicherheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Das Handeln des Staates, C. F. Müller Verlag Heidelberg, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 1996.
- Götz, Volkmar*: Innere Sicherheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates, C. F. Müller Verlag Heidelberg, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 2006.
- Graf Kielmannsegg, Sebastian*: Netzwerke im Völkerrecht? Strukturen des militärischen Krisenmanagements, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 83 – 103.

Gramm, Christof: Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit – Zugleich ein Beitrag zur Rechtsdogmatik des Art. 33 Abs. 4 GG, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 2001, S. 329 – 360.

Gramm, Christof: Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Duncker & Humblot, Berlin 2001.

Graulich, Kurt, in: Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef: Sicherheitsrecht des Bundes, C. H. Beck Verlag, München 2019. § 1 BPolG.

Grawert, Rolf: Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen, Duncker & Humblot, Berlin 1967.

Gröpl, Christoph: Das neue Recht des Bundesgrenzschutzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1995, S. 329 – 336.

Groß, Thomas: Was bedeutet „Fachaufsicht“? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2002, S. 793 – 800.

Groß, Hermann, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten: Die Polizei(en) Deutschlands, in: Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten [Hrsg.]: Handbuch der Polizeien Deutschlands, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Groß, Thomas: Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 905 – 952.

Große Hüttmann, Martin/Siegl, Julian: Politikverflechtung und Europäisierung im deutschen Sicherheitsföderalismus, in: Scheller, Henrik/ Schmid, Josef

[Hrsg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. S. 162 – 185.

Gruhn, Simon: Sky Marshals in der Zivilluftfahrt: Rechtliche Rahmenbedingungen des Einsatzes von Flugsicherheitsbegleitern an Bord deutscher Luftfahrzeuge, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2014.

Grüblbauer, Johanna: Status Quo der Interessenforschung: vom Interesse als Persönlichkeitsmerkmal zu situativem Involvement, in: Arbeitsbericht Nr. 1/2012, Hagendhoff, Svenja [Hrsg.], Institut für Medienwirtschaft, St. Pölten, 2012.

Gubelt, Manfred, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip [Hrsg.]: Grundgesetz. Kommentar. Band 1: Art. 1 bis 69. Verlag C. H. Beck, München 2012.

Gusy, Christoph: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 1987, S. 45 – 52.

Gusy, Christoph: Die Zentralstellenkompetenz des Bundes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1993, S. 1117 – 1128.

Gusy, Christoph: Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe – Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1996, S. 573 – 583.

Gusy, Christoph: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner [Hrsg.]: Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2004. S. 235 – 320.

Gusy, Christoph: Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1 – 34.

Gusy, Christoph: Vom „Neuen Sicherheitsbegriff“ zur „Neuen Sicherheitsarchitektur“, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lampe, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im europäischen Vergleich: Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel, LiT Verlag, Berlin, 2012. S. 71 – 107.

Haar, Dirk-Hinrich: Strategieentwicklung in Polizeibehörden im Kontext sozialwissenschaftlicher Analyse, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2012.

Haffner, Christoph: Kosten-Nutzen-Abwägungen im Sicherheitsrecht, Boorberg Verlag, Stuttgart 2016.

Hammer, Felix. Private Sicherheitsdienste, staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatsprinzip und „schlanker Staat“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2000. S. 613 – 621.

Hansen, Udo: Grenzpolizeiliche Möglichkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der EU-Osterweiterung, in: Minthe, Eric [Hrsg.]: Illegale Migration und Schleusungskriminalität, Kriminologische Zentralstelle e. V. (Kriminologie und Praxis – Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e. V.). Wiesbaden 2002. S. 79 – 91.

Harrsen, Dieter/Uekermann, Manfred/Hoch, Gottfried, D./Erdmann, Frederik/Schlichting, Jürgen/Siemers, Jürgen/Martin, Helmut/Rohweder, Jürgen: Positionspapier zur Schaffung einer „Deutschen Küstenwache“. Verfügbar unter:

<http://www.sdn-web.de/wp-content/uploads/Positionspapier-zur-Schaffung-einer-Deutschen-Ku%CC%88stenwache-Februar-2017.pdf>, und unter:

<https://www.nautischer-verein-neustadt.de/aktuelles>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Hartmann, Michael: Impuls: Zusammenarbeit zwischen den Ländern intensivieren in: Borgwardt, Angela [Hrsg.]: Zur Zukunft der Polizei in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin 2012. S. 13. Verfügbar unter:

http://www.fes-forumberlin.de/pdf_2012/FES_Dokumentation_Zukunft_der_Polizei.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Hartmann, Michael: Impuls: Zusammenarbeit zwischen Bundespolizei und BKA verbessern, in: Borgwardt, Angela [Hrsg.]: Zur Zukunft der Polizei in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin 2012. S. 14 – 15.

Haverkate, Görg: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: Vitzthum, Wolfgang, Graf/Funk, Bernd-Christian/Schmid, Gerhard [Hrsg.]: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Strafrechtslehrer in Passau vom 7. bis 10. Oktober 1987, Verlag Walter de Gruyter, Berlin 1988. S. 218 – 258.

Haynes, Patrizia: Vereinbarkeit der sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit dem Trennungsgebot, in: Die Polizei, Jahrgang 2014, S. 74 - 77.

Hecker, Wolfgang: Rechtsfragen der Aufgabenübertragung an den Bundesgrenzschutz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 1998, S. 707 – 709.

Heckmann, Dirck: Perspektiven des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung, Jahrgang 2013, S. 1 – 20.

Helms, Ludger: Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland. Grundwissen Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungs-Vollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012.

Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift, Jahrgang 2013, Heft 1.

Heinelt, Hubert: Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat, in: Blanke, Bernhard/ von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik [Hrsg.]: Handbuch zur Verwaltungsreform, Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005. S. 10 – 17.

Heinrich, Stephan: Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen, LIT Verlag, Berlin 2007.

Heinrich, Stephan/Lange, Hans-Jürgen: Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/ Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009. S. 253 – 268.

Heintzen, Markus, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip [Hrsg.]: Grundgesetz. Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146. Verlag C. H. Beck, München 2012.

Henke, Wilhelm: Praktische Fragen des öffentlichen Vertragsrechts - Kooperationsverträge, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1985, S. 41 – 53.

Henneke, Hans-Günther, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/ Hopfau, Axel [Hrsg.]: GG. Kommentar zum Grundgesetz, Carl Heymanns Verlag, Köln 2008.

Henneke, Hans-Günther [Hrsg.]: Wege zu einer verfassungskonformen SGB II-Organisation. BVerfG-Urteil, Reaktionen und Schlussfolgerungen im Schrifttum, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 79 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. Berlin, 2008. Verfügbar unter:

file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/Hennecke%20-%20Deutscher%20Landkreistag.pdf, zuletzt besucht am 31.3.2019.

Henneke, Hans-Günther, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/ Hennecke, Hans-Günter [Hrsg.]: GG. Kommentar zum Grundgesetz, Carl Heymanns Verlag, Köln 2014.

Herdegen, Matthias: Europarecht, Verlag C. H. Beck, München 2011.

Herdas, Jürgen: Interview: „Ein Flickenteppich von 17 Bereitschaftspolizeien“, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 10/2016. S. 13 - 15. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201610/\\$file/DP_2016_10.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201610/$file/DP_2016_10.pdf), zuletzt besucht am 26.3.2019.

Hergenröder, Curt, Wolfgang: Netzwerke in der Rechtswissenschaft, in: Hergenröder, Curt, Wolfgang [Hrsg.]: Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 143 – 150.

Herma, Michael: Die rechtliche Ausgestaltung maritimer Sicherheit in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der verfassungskonformen Konzeption einer nationalen maritimen Sicherheitsstruktur. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006.

Herrmann, Joachim: Kommunikation muss wichtiger werden. Effektives Vorgehen gegen „Fake News“ erforderlich, in: Behörden Spiegel, Ausgabe Februar 2017, S. 42.

Herrmann, Astrid: Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer Folgen für das Beamtenrecht, die terroristische Gefahrenabwehr und den Strafvollzug, Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2012.

Herzmann, Karsten: Konsultationen als Instrument der Regulierung des Energiesektors, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 172 – 194.

Hess, Henner: Spielarten des Terrorismus, in: Kriminologisches Journal, 34. Jahrgang, Heft 1, 2002, S. 84 – 88.

Hetger, Erwin: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Bundesländer mit den Nachbarstaaten – sinnvolle Koordinierungsmaßnahme oder Missachtung der Bundeskompetenz, in Huppertz, Martina/Volkmar, Theobald [Hrsg.]: Kriminalitätsimport, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Berlin 1998. S. 197 - 209.

Hetger, Erwin: Die rechtliche Problematik gemischt-nationaler Polizeieinheiten ('Gemeinsame Zentren') im deutsch-französischen Grenzgebiet, in: Baldus, Manfred/Soiné, Michael [Hrsg.]: Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. S. 145 – 156.

Heuer, Hans-Joachim: Prozesse der Elitenformierung bei der Polizei – Zur Soziologie der Polizei-Führungsakademie, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Leske + Budrich, Opladen 2003.

Heun, Werner, in: Dreier, Horst [Hrsg.]: Grundgesetz Kommentar, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen 2006.

Heveling, Ansgar: Verantwortlichkeiten eindeutiger regeln. Vorsitzender des Bundestags-Innenausschusses plädiert für Initiativrecht des Bundes, Behörden Spiegel, Ausgabe März 2017. S. 5.

Hill, Hermann: Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1987, S. 885 – 895.

Hirsch, Frank: Netzwerke in der Neueren Geschichte, in: Hergenröder, Curt, Wolfgang [Hrsg.]: Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 133 – 142.

Hirschmann, Kai: Die Agenda der Zukunft: Die Folgen des Irak-Krieges, neue Konfliktkonstellationen und islamistische Strukturen in Deutschland, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 363 – 404.

Hirschmann, Nathalie/Groß, Hermann: Polizierende Präsenz: Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei, Verwaltung, Privatwirtschaft und Bürgern. Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2012.

Hömig, Dieter, in: Hömig Dieter/Wolff, Heinrich, Amadeus [Hrsg.], Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016.

Högl, Eva: Bewertungen und Schlussfolgerungen der Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion im NSU-Untersuchungsausschuss, 21. August 2013. Verfügbar unter:

<https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/spd-einzelvotum-nsu-ua-endfassung-2013-08-21.pdf>, zuletzt besucht am 4.3.2019.

Hofmann, Hans, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/ Hennecke, Hans-Günter [Hrsg.]: GG. Kommentar zum Grundgesetz, Carl Heymanns Verlag, Köln 2014.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Übergang der Polizeigewalt auf Private? Überlegungen zur Entwicklung gewerblicher Sicherheitskräfte, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 1977, S. 277 – 284.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, in: Juristen Zeitung, Jahrgang 1999, S. 421 - 430.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 943 – 1023.

Holznagel, Bernd: Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden , in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 321 – 364.

Hoppe, Friedrich-Alexander/Peilert, Andreas, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungsvollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. § 22.

Hoppe, Friedrich-Alexander, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungsvollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. § 5.

Horn, Sascha: Die Verfassungsgemäßheit präventiver Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag für Wissenschaft, Frankfurt am Main 2014.

Huber, Peter, M.: Das Verbot der Mischverwaltung – de constitutione lata et ferenda, in: DÖV, Jahrgang 2008, S. 844 – 851.

Hubegger, Berthold: Das Zivile Krisenmanagement der Europäischen Union – Polizeiliche Aspekte, in: Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie

[Hrsg.]: *Auslandseinsätze der Polizei. Eine Studie des Bundesministeriums für Inneres*, LiT Verlag, Berlin 2011. S. 135 – 156.

Ibáñez, Alberto, J., Gil: *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Hart Publishing, Oxford - Portland 1999.

Ibler, Martin, in: in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter [Begründer], Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H [Hrsg.]: *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C. H. Beck, München 2018. Band VI. Art. 86 – 106b.

Innenministerkonferenz: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2014. Verfügbar unter:

file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/IMK%20-%20Auslandseinsätze.pdf, zuletzt besucht am 23.4.19.

Innenministerkonferenz: Gemeinsame Erklärung IMK 23.3.2015: Gemeinsame Erklärung der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder zu den Politikfeldern der Inneren Sicherheit und den Themen Migration und Flüchtlingsaufnahme auf europäischer Ebene. Verfügbar unter: https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/gemeinsame_erklärung_imk_23_marz_2015_endfassung.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Innenministerium Bayern/Bayerisches Staatsministerium des Innern für Bau und Verkehr: Kooperationsvereinbarung zwischen dem Innenministerium Baden-Württemberg und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr zur Bekämpfung der Wohnungseinbruchkriminalität. Verfügbar unter:

https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Anlage_2_-_Kooperationsvereinbarung.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS): Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von

Lange, Hans-Jürgen/Behr, Rafael/Gusy, Christoph/Kutscha, Martin/Liebl, Karlhans/Nitschke, Peter/Prätorius, Rainer. S. Roderer Verlag, Regensburg 2006, verfügbar unter:

<http://www.arbeitskreis-innere-sicherheit.de/files/memorandum.pdf>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Ipsen, Jörn: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2006, S. 2801 – 2806.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Verlag Franz Vahlen, München 2016.

Isensee, Josef: Keine Freiheit ohne Sicherheit. Innere Sicherheit als Aufgabe und Grundlage des Rechtsstaates, in: Die politische Meinung 42/1997, S. 31 – 39.

Isensee, Josef: Das Grundrecht auf Sicherheit – Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983.

Isensee, Josef: Weltpolizei für Menschenrechte, in: Juristische Zeitung, Jahrgang 1995, S. 421 – 430.

Isensee, Josef: Staatsaufgaben, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates, C. F. Müller Verlag, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 2006.

IT-Planungsrat: Nationale E-Government-Strategie. Fortschreibung 2015.

IT-Planungsrat: Aktionsplan des IT-Planungsrats für das Jahr 2016. Beschluss des IT-Planungsrats vom 1. Oktober 2015. Ergänzt durch die Beschlüsse des IT-Planungsrats vom 16. März 2016 und 16. Juni 2016. Verfügbar unter:

http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/18_Sitzung/41_Aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=9, zuletzt besucht am 26.3.2019.

- Jäger, Marc*: Die verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2008.
- Jakesch, Rüdiger*: Neue Kooperationsformen der Kriminalitätskontrolle in Rolf Stober, Vergesellschaftung polizeilicher Sicherheitsvorsorge und gewerbliche Kriminalprävention, Carl Heymanns Verlag Köln, 2001. S. 111 f.
- Jansen, Dorothea*: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. Leske und Budrich, Opladen 1999.
- Jansen, Klaus*: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis: Eine kritische Auseinandersetzung, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 153 – 190.
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Verlag C. H. Beck, München 2014.
- Jenisch, Uwe*: Positionspapier. Nautiker und Nordseeschützer fordern die Deutsche Küstenwache, in: Marine Forum. Das Maritime Geschehen im Blick, Ausgabe 5/2017, S. 18 – 20.
- Jestaedt, Matthias*: Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2006. S. 891 – 942.
- Jestaedt, Matthias*: Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 953 – 1004.
- Jestaedt, Matthias*, in: Umbach, Dieter, C./Clemens, Thomas [Hrsg.]: Grundgesetz, C. F. Müller, Heidelberg 2002. Art. 87.

John, Tobias: „Sicherheit“ als Staatsauftrag im Wandel – Kooperative Sicherheitspolitik und Folgen für Staat und dessen Ausgestaltung, in: Frevel, Bernhard [Hrsg.]: Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik: Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven, Verlag für Polizeiwissenschaften, Frankfurt am Main 2012. S. 318 – 336.

Juncker, Jean-Claude: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlamentes, Straßburg 2014. Verfügbar unter:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Jung, Franz, Josef: Militärische Einsätze in einem umfassenden Verständnis von Sicherheitspolitik In: Sicherheit + Stabilität, Jahrgang 2006, S. 64 – 69.

Jung, Franz, Josef: Streitkräfte als Instrument einer umfassenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik [Hrsg.]: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband II, Mittler & Sohn, Hamburg 2009. S. 39 – 66.

Jung, Andreas: Herausforderungen an die bahnpolizeiliche Aufgabenerfüllung, in: Deutsches Polizeiblatt, Ausgabe 1/2011, S. 2 – 5.

Jutzi, Siegfried: Organisationskompetenz des Bundes für Bahnpolizei und Luftverkehrssicherung, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1992, S. 650 – 656.

Kammer, Matthias: Informatisierung der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 2004, S. 418 – 423.

Kämper, Georg: Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2001.

Karschau, Michael, in: Pielow, Johann-Christian [Hrsg.]: Beck Online Kommentar zur Gewerbeordnung. München, 2019.

Kastner, Martin: Strafverfolgungskompetenzen des BGS, in: Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr./Spohrer, Hans-T. [Hrsg.]: Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Leske und Budrich, Opladen 2003. S. 111 – 139.

Katz, Alfred: Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2007.

Kaufmann, Ekkehard: Die Natur der Sache, in: Juristische Schulung, Jahrgang 1987, S. 848 – 852.

Keber, Tobias, O.: Der Begriff des Terrorismus im Völkerrecht. Entwicklungslinien im Vertrags- und Gewohnheitsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Arbeiten zu einem „Umfassenden Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus“, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2009.

Keller, Matthias, in: Fischer, Hans Georg [Hrsg.]: Justiz und innere Sicherheit im EU-Recht. Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2014.

Kelling, George, L./Bratton, William, J.: Policing Terrorism, in: Civic Bulletin, No. 43, Centre for Civic Innovation at the Manhattan Institute, 2006. Verfügbar unter:

<https://www.manhattan-institute.org/html/policing-terrorism-5636.html>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Kepura, Jürgen/Niechziol, Frank/Pfau, Markus: Schleusungskriminalität: Grundlagen zur Phänomenologie, Ätiologie und polizeilicher Intervention. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2015.

Kersten, Ulrich: Die Rolle des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle bei der internationalen Zusammenarbeit, in: *Die Polizei*, Jahrgang 1997. S. 337 – 343.

Kingreen, Thorsten/Schönberger, Sophie: Verfassungswidrige Grenzüberschreitung: Die bayerische Grenzpolizei im bundesstaatlichen Niemandsland, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jahrgang 2018, S. 1825 – 1831.

Kirchhof, Ferdinand: Verteidigung und Bundeswehr, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV: Aufgaben des Staates, C. F. Müller Verlag Heidelberg, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 2006.

Kirchhoff, Guido: Europa und Polizei. Lehrbuch zum Europarecht. Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2012.

Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter, in: Bussmann, Werner [Hrsg.]: *Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken*, Rüegger Verlag, Zürich 1994.

Klatt, Hartmut: Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat – Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, in: *Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Jahrgang 1987, S. 186 – 206.

Klee, Reinhard: Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten. Geltung, Rang und Reichweite des Trennungsgebots, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2010.

Klückmann, Harald: Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG unter Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jahrgang 1967, S. 333 – 339.

Klüver, Meike: Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in: Stober, Rolf [Hrsg.]: *Recht des Sicherheitsgewerbes*, Carl Heymanns Verlag, Köln 2006.

Knellingen, Wilhelm: EU-System der Inneren Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zu Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006. S. 74 – 77.

Knellingen, Wilhelm: Terrorismus - Im Zentrum der politischen Debatte, immer noch an den Rändern der Forschung? In: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 75 - 88.

Knellingen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2001.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Öffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1970, S. 596 – 601.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Polizei- und Ordnungsrecht, Verlag C. H. Beck, München 2007.

Kniesel, Michael: „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 1996. S. 482 – 489.

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland und Bündnis 90/Die GRÜNEN: 14. Legislaturperiode, Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Verfügbar unter:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland und Bündnis 90/Die GRÜNEN: 15. Legislaturperiode, Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Verfügbar unter:

<https://www.nachhaltigkeit.info/media/1248173898php7wc9Pc.pdf#page=1&zoom=auto,-16,850>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: 17. Legislaturperiode, Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Verfügbar unter:

http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/091026_koalitionsvertrag.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 18. Legislaturperiode, Deutschlands Zukunft gestalten. Verfügbar unter:

<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, und unter:

http://www.betriebsrentner.de/uploads/media/131127_HH_DW_Komplettes_Dokument__Das_ist_der_Koalitionsvertrag_im_Wortlaut_-_Nachrichten_Politik_-_DIE_WELT_27.11.13.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Verfügbar unter:

<file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/Koalitionsvertrag%2019.%20LP.pdf>,

zuletzt besucht am 1.5.2019.

Köhler, Gerd, Michael: Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1995, S. 1577 – 1585.

König, Marco: Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2005.

Kötter, Matthias: Pfade des Sicherheitsrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010.

- Kohl, Andreas*: Analysegeleitete Kriminalprävention – Fortschreibung von Policing-Konzepten, in: Frevel, Bernhard [Hrsg.]: Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik: Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven, Verlag für Polizeiwissenschaften, Frankfurt am Main 2012. S. 239 – 281.
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, Verlag C. H. Beck, München 2010.
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich*: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, Verlag C. H. Beck, München 2016.
- Köhler, Gerhard*: Sicherheitsaufgaben durch private Unternehmen. Bestandsaufnahme aus der Sicht der Polizei, in: Die Polizei, Jahrgang 1994, S. 49 – 54.
- Köpl, Carsten*: Deutschland „verbundet“ sich. Digitalisierung als zweischneidiger Treiber der Zentralisierung, in: Behörden Spiegel, Ausgabe Januar 2017, S. 3.
- Kötter, Matthias*: Pfade des Sicherheitsrechts. Begriffe von Sicherheit und Autonomie im Spiegel der sicherheitsrechtlichen Debatte der Bundesrepublik Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008.
- Kramer, Urs*: Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 28.05.2014 – 6 C 4.13 – Keine Zuständigkeit der Bundespolizei auf dem Bahnhofsvorplatz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2014, S. 1318 – 1320.
- Kranz, Uwe. G*: 1000 Tage DAESH – Strategischer Schwerpunkt der kommenden Jahre, Teil 2: Die Hydra DAESH – Ein Kampf ohne Ende? In: Kriminalistik, Jahrgang 2016, S. 374 – 383.
- Krebs, Walter*: Verwaltungsorganisation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Handeln des Staates, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988.
- Kreß, Claus*: Staat und Individuum in Krieg und Bürgerkrieg, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang 1999, S. 3077 – 3084.

Kubera, Thomas/Macke, Laura/Werner, Andreas: Das Forschungsprojekt SiKom-Fan. Wie Kommunikation zur Sicherheitsgewährleistung bei Fußballspielen beitragen kann, in: Deutsche Polizei, Ausgabe 8/2015, S. 15 - 18. Verfügbar unter:

[https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201508/\\$file/DP_2015_08.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201508/$file/DP_2015_08.pdf), zuletzt besucht am 26.3.2019.

Kubera, Thomas/Klemmt, Malte: Die Bedeutung der Kommunikation bei der Sicherheitsgewährleistung. Kommunikationsaspekte bei Fußballgroßveranstaltungen, in: Deutsches Polizeiblatt, Jahrgang 2017, Ausgabe 5/2017. S. 15 – 18.

Kugelman, Dieter: Entwicklungstendenzen der Gewährleistung von Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, Lit Verlag, Berlin 2012. S. 169 – 174.

Kugelman, Dieter: Entwicklungstendenzen der Gewährleistung von Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lampe, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, LiT Verlag, Berlin 2012. S. 169 – 174.

Kuhlmann, Axel: Terroristische Netzwerke. Bekämpfung mit Netzwerken, in: Korte, Guido [Hrsg.]: Aspekte der nachrichtendienstlichen Sicherheitsarchitektur [Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Öffentliche Sicherheit], Brühl/Rheinland 2005. S. 111 – 208.

Kuschewitz, Henning: Das Bundesverfassungsgericht und die neue „Sicherheitsarchitektur“, Cuvillier Verlag, Göttingen 2014.

Kutscha, Martin, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2006.

Küchenhoff, Benjamin: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010.

Kühling, Jürgen/Schreiner, Thomas: Grundprobleme des Public Private Partnership, in: Zeitschrift für das Juristische Studium, Jahrgang 2011, S. 112 - 122. Verfügbar unter:

http://www.zjs-online.com/dat/ausgabe/2011_2.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Ladeur, Karl-Heinz: Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 35 – 105.

Lahl, Kersten: Sicherheitspolitik im Wandel – Zeit für strategische Entscheidungen, in: Stober, Rolf [Hrsg.]: Sicherheitsgewerbe und Public Relations – Die Sicherheitswirtschaft in der Imagediskussion – Ergebnisse des 10. Hamburger Sicherheitsgewerbereichtstages, Carl Heymanns Verlag, Köln 2010. S. 3 – 16.

Landesbeauftragte für den Datenschutz und Beauftragte für das Recht auf Information: Sechzehnter Datenschutzbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und Beauftragten für das Recht auf Information, Nordrhein-Westfalen, Bettina Sokol. Düsseldorf 2003. Verfügbar unter:

https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Berichte/Inhalt/16_DSB/16__Datenschutzbericht.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Lanfer, Jens/Lange, Hans-Jürgen/Petersen, Nils: Das Politikfeld „Innere Sicherheit“ – Institutionen, Prozesse, Inhalte und Akteure in der politikwissenschaftlichen Analyse, in: Gerhold, Lars/Schiller, Jochen [Hrsg.]: Perspektiven der Sicherheitsforschung: Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2012. S. 133 – 154.

Lang, Sybille: Anforderungen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an die deutsche Sicherheitsarchitektur, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 67 – 82.

Lang, Gerd/Schneider, Andreas: Programm Innere Sicherheit - Fortschreibung, in: *Kriminalistik*, Jahrgang 1994, S. 375 – 380.

Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Leske + Budrich, Opladen 1999.

Lange, Hans-Jürgen/Lisken, Hans: Die Polizeien des Bundes, in: Hans-Jürgen Lange [Hrsg.]: *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Leske + Budrich, Opladen 2000.

Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude: Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude: Die Reform der Polizei in Nordrhein-Westfalen, in: dies. [Hrsg.]: *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004. S. 191 – 318.

Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude: Fazit: Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Polizei, in: dies. [Hrsg.]: *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004. S. 319 – 369.

Lange, Hans-Jürgen: Gutachten. Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, Marburg 2005.

Lange, Hans-Jürgen: Erweiterter Sicherheitsbegriff, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Lange, Hans-Jürgen/Frevel, Bernhard: Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. S. 115 – 148.

Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichertz, Jo: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/ Reichertz, Jo: Ausblick zur Sicherheitsforschung, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/ Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009. S. 393 – 399.

Lange, Hans-Jürgen/Frevel, Bernhard: Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/ Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009. S. 115 – 148.

Lange, Hans-Jürgen: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Lange, Hans-Jürgen: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, in: Möllers, Martin, H. W./van Ooyen, Robert, Chr. [Hrsg.]: Neue Sicherheit 2. Sicherheitsarchitektur. Jahrbuch Öffentliche Sicherheit, Sonderband 6.2. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2011. S. 77 – 120.

Lange, Hans-Jürgen: Der Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes in Deutschland, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel, LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin 2012.

Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph: Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Studien zur Inneren Sicherheit, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015.

Lange, Hans-Jürgen/Lanfer, Jens: Einleitung, in: dies. [Hrsg.]: Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz, Springer VS, Wiesbaden 2016. S. 1 – 3.

Lange, Hans-Jürgen/Lanfer, Jens: Der Verfassungsschutz im Politikfeld der Inneren Sicherheit zwischen politischen und administrativen Legitimationsanforderungen, in: dies. [Hrsg.]: Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz, Springer VS, Wiesbaden 2016. S. 121 – 150.

Lechtape, Philip: Die zukünftige Rolle der Nachrichtendienste – Herausforderungen am Beispiel des Bundesnachrichtendienstes, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 95 – 106.

Leggemann, Christian: Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung – Die aktuelle Debatte in Deutschland, in: Hirschmann, Kai/ Leggemann, Christian: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 255 – 280.

Lensch, Eileen, in: Möllers [Hrsg.] Wörterbuch der Polizei, C. H. Beck Verlag, München, 2010.

Lewentz, Roger: Impuls: Aufgabenkritik und Synergieeffekte durch Länderkooperationen, in: Borgwardt, Angela [Hrsg.]: Zur Zukunft der Polizei in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin 2012. S. 7 – 9.

Lhotta, Roland: Effiziente Kompetenzallokation als institutionenpolitisches Entdeckungsverfahren: Überlegungen am Beispiel der Sicherheitskooperationen von BGS und Länderpolizeien, in: Berg, Wilfried/Fisch, Stefan/Glaeser Sch-

mitt, Walter/Schoch, Friedrich/Schulze-Fielitz, Helmut [Hrsg.]: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 36. Band, 2003, Duncker & Humblot GmbH Berlin, S. 171 - 196, Berlin 2003.

Liedenbaum, Caroline: Barrieren der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit - Der deutsch-niederländische Vergleich, in: Polizei & Wissenschaft, Ausgabe 3/2006. S. 44 – 52.

Lindner, Franz-Josef: Die gemeinschaftsrechtliche Dimension des Polizeirechts. Eine dogmatische Analyse, in: Juristische Schulung, Jahrgang 2005, S. 302 – 308.

Lisken, Hans/Lange, Hans-Jürgen: Die Polizeien des Bundes, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Leske +Budrich, Opladen 2000. S. 151 – 166.

Lisken, Hans/Poscher, Ralf: Die Polizei im Verfassungsgefüge. Landes- und Bundespolizei, in: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 114 – 123.

Lohmann, Wolfgang/Hahn, Holger: Bereitschaftspolizei – unverzichtbar für die polizeiliche Einsatzbewältigung, in: Polizei Verkehr + Technik, Jahrgang 2015, Ausgabe 3/2015. S. 3 – 7.

Lohse, Eckart: De Maizièrè fordert einen stärkeren Staat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.1.2017. Verfügbar unter:

<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/f-a-z-exklusiv-de-maiziere-fordert-einen-staerkeren-staat-14601999.html>, zuletzt besucht am 31.3.2019.

Lohse, Eckart: Terrorabwehr ohne Führung. Hat das vielgelobte GtAZ im Fall Amri versagt? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 77 vom 31.3.2017, S. 2.

Lohse, Eckart: De Maizièrè und der Manipulator. Bundespolizei koordiniert Antiterrorkampf künftig am Schöneberger Ufer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 183 vom 9.8.2017, S. 4.

Löffelmann, Markus: Rechtspolitik 2016. Kommentare zu rechtspolitischen Themen des Jahres. BoD – Books on Demand, Norderstedt 2017.

Löffelmann, Markus: Die Zukunft der deutschen Sicherheitsarchitektur – Vorbild Bayern? In: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht, Jahrgang 2018. S. 85 – 91.

Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen. C. H. Beck Verlag, München 2017.

Luong, Hai, Thanh: Transnational Narcotics Trafficking and Law Enforcement: A Vietnam Perspective. RMIT University, Februar 2017. Verfügbar unter:
file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/Luong%20-%20criminal%20networks.pdf,
zuletzt besucht am 31.3.2019.

Lüdemann, Jörn: Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 266 – 285.

Maßßen, Hans-Georg/Seiler, Markus: Tickende Zeitbomben in Deutschland und der Schweiz, in. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 296 vom 19.12.2016.

Maas, Rüdiger: Wo geht die Reise hin? Privatisierung und Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben bei der Bundespolizei, in: Deutsche Polizei, Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, Ausgabe Dezember 2016. S. 22 – 23.

Macharzina, Klaus: Unternehmensführung. Das internationale Managementwissen. Konzepte – Methoden – Praxis, Gabler Verlag, Wiesbaden 1999.

- Mähler, Michael*: Plural Policing - Neue Dimensionen der Sicherheitsarchitektur, in: Feltes, Thomas [Hrsg.]: Neue Wege. Neue Ziele. Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2009, S. 105 – 116.
- Mailänder, Mathias*: Das Governanceregime eines Regulierungsverbunds in der Telekommunikation, Hamburg 2008. Verfügbar unter:
<https://d-nb.info/990750418/34>, zuletzt besucht am 31.3.2019.
- Major, Claudia/Schöndorf, Elisabeth*: Umfassende Ansätze, vernetzte Sicherheit. Komplexe Krisen erfordern effektive Koordination und politische Führung. Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit [Hrsg.]: SWP-Aktuell 22, April 2011. Verfügbar unter:
https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A22_mjr_snf_ks.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.
- Malmberg, Karl, Magnus*, in: *Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/ Walter, Bernd*: Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2015. §§ 3, 9, 10, 11.
- Mantel, Georg*: Rechtsprobleme im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes, in: *Die Polizei*, Jahrgang 1999, S. 221 – 226.
- Maritimes Sicherheitszentrum des Bundes und der Küstenländer*: Das Maritime Sicherheitszentrum. Netzwerk für Maritime Sicherheit auf See. Cuxhaven, 2018.
- Martens, Helgo*, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungs-Vollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. §§ 2, 3, 12.
- Martinez Soria, José*: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: Baldus, Manfred/Soine, Michael [Hrsg.]: Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. S. 50 – 71.

Martini, Mario: Die Innenministerkonferenz als Gegenstand des Informationsrechts. Zu Herausgabe- und Auskunftspflichten gegenüber Parlamentsabgeordneten, Privaten sowie Datenschutzbeauftragten hinsichtlich nicht freigegebener Beschlüsse und Berichte der IMK, Gutachten im Auftrag der Innenministerkonferenz vom 10.3.2015. Verfügbar unter:

http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2015-06-24_26/anlage23.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Marx, Johannes: Netzwerke in der Politikwissenschaft, in: Hergenröder, Curt, Wolfgang [Hrsg.]: Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 153 – 170.

Maunz, Theodor, in: in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter [Begründer], Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H [Hrsg.]: Grundgesetz, Kommentar, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1991.

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, Verlag C. H. Beck, München 2011.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Zweiter Band. Verlag von Duncker & Humblot, Berlin 1969.

McCombs, Maxwell/Shaw, Donald, L.: The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: Public Opinion, Quarterly, Jahrgang 1972, Band 36, Nummer 2. S. 176 – 187.

McCombs, Maxwell: Agenda Setting: Zusammenhänge zwischen Massenmedien und Weltbild, in: Schorr, Angela [Hrsg.]: Publikums und Wirkungsforschung. Ein Reader, Westdeutscher Verlag GmbH, Wiesbaden 2000.

Meffert, Heribert/Bruhn, Manfred/Hadwich, Karsten: Dienstleistungsmarketing. Grundlagen, Konzepte, Methoden. Springer Fachmedien, Wiesbaden 2012.

- Merten, Karlheinz*: Mißachtung der Polizeihöhe der Länder durch den Bund, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1987, S. 395 – 403.
- Merten, Karlheinz*: Nochmals: Mißachtung der Polizeihöhe der Länder durch den Bund?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1988, S. 19 – 20.
- Michael, Lothar*: Formen- und Instrumentenmix, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1639 – 1688.
- Middel, Stefan*: Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007.
- Miesner, Christian*: Beziehungen und Strukturen in Netzwerken kommunaler Kriminalprävention. Eine Fallstudie zur Ausbildung von Machtstrukturen in kriminalpräventiven Gremien unter besonderer Berücksichtigung der Problematik devianter Jugendlicher, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, 2014.
- Mohr, Michaela*, Kriminalstrategie, in: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2018.
- Mokros, Reinhard*: Polizeihandeln auf Ebene der Europäischen Union, in: Lischen, Hans/Denninger, Erhard: Handbuch des Polizeirechts. C. H. Beck Verlag München, München 2012. S. 1410 – 1484.
- Möller, Kurt*: Polizei und Soziale Arbeit – von Konfrontation und Substitution zu Dialog und Kooperation? Eine Einführung, in: ders. [Hrsg.]: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und sozialer Arbeit. Juventa Verlag, Weinheim 2010.

Möllers, Christoph: Netzwerk als Kategorie des Organisationsrechts – Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung, in: Oebbecke, Janbernd, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2005. S. 285 – 302.

Möllers, H. W.: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2010.

Möllers, H. W.: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2018.

Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr.: Bundespolizeien, Bundesregierung und neue Sicherheitsarchitektur seit den 1990er Jahren, in: Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Bundespolizei. Politische Entwicklung - Verfassungsrecht - Forschung, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 11. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2015, S. 17 – 33.

Möllers, H. W.: Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und von Piraterie auf den Weltmeeren im Rahmen von Seevölker- und Verfassungsrecht, in: Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Bundespolizei. Politische Entwicklung - Verfassungsrecht - Forschung, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit - Sonderband 11. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2013, S. 125 – 152.

Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr.: Bundespolizeien, Bundesregierung und neue Sicherheitsarchitektur seit den 1990er Jahren, in: Möllers, H. W./van Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Bundespolizei. Politische Entwicklung - Verfassungsrecht - Forschung, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit - Sonderband 11. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2013, S. 17 – 32.

Mokros, Reinhard: Polizeihandeln auf Ebene der Europäischen Union, in: Lissen, Hans/Denninger, Erhard: Handbuch des Polizeirechts, C. H. Beck Verlag, München 2012.

- Monar, Jörg*: Die Gewährleistung innerer Sicherheit durch die Europäische Union: Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lampe, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, LiT Verlag, Berlin 2012. S. 33 – 56.
- Moritz, Christina*: Der “Scrabble“-Faktor. Warum braucht Deutschland einen Nationalen Sicherheitsrat? in: Behörden Spiegel, Ausgabe Januar 2017, S. 47.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Mohr Siebeck, Tübingen 2002.
- Möstl, Markus*: Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 41. Band, Duncker & Humblot, Berlin 2008, S. 309 – 343.
- Mrozek, Anna*: Grenzschutz als supranationale Aufgabe: der Schutz der europäischen Außengrenze unter der Beteiligung der Bundespolizei, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2013.
- Mrozynski, Peter*: Verfassungs- und sozialrechtliche Maßgaben für die Integration von Leistungen der Jugendberufshilfe und zur Eingliederung in Arbeit. Ein Rechtsgutachten für die Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit Bayern. München 2010. Verfügbar unter:
http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Leistungsintegration_in_der_Jugendberufshilfe.pdf, zuletzt besucht am 31.3.2019.
- Mußnug, Friederike*: Das Recht des polizeilichen Schusswaffengebrauchs, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2001.
- Mutschler, Stefanie*: Der Prümer Vertrag. Neue Wege der Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2010.
- Müller, Volker*, in: Möllers, H. W. [Hrsg.]: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2018.

Müller-Terpitz, Ralf: Grenzpolizeiliche Schleierfahndung im Binnenraum, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1999, S. 329 – 336.

Müller, Thorsten: Europäisierung der Länderpolizeien in Deutschland, in: Polizei & Wissenschaft, Jahrgang 2013, Ausgabe 3/2013. S. 46 – 54.

Münch, Holger: Strategische Schwerpunktsetzung des Bundeskriminalamtes vor dem Hintergrund aktueller nationaler und internationaler Herausforderungen, in: DIE POLIZEI, Heft 6/2016, S. 153 – 157.

Münch, Holger: Sind Sie sicher? Gastbeitrag: Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht starr bleiben, in: DER SPIEGEL, Nr. 7, 2017, S. 38 – 39.

Münch, Holger: Anhörung des Präsidenten des Bundeskriminalamtes Holger Münch vor dem Innenausschuss des Bundestages am 20. März 2017 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (Drs. 18/11163, 18/11326). Verfügbar unter:

<https://www.bundestag.de/blob/497980/9b4ffa6d715f2b6d938d9e945fe701bb/18-4-806-c-data.pdf>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit: Nationales Konzept Sport und Sicherheit 2012, Fortschreibung 2012. Verfügbar unter:

http://www.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user_upload/material/soziale-arbeit/Richtlinien-und-Regeln/nkss_konzept2012.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Nationaler IT-Gipfel: Stakeholder Peer Review. Deutschland intelligent vernetzt. Status- und Fortschrittsbericht 2015. Verfügbar unter:

http://deutschland-intelligent-vernetzt.org/app/uploads/2016/04/160407_FG2_Status_Fortschrittsbericht_zurAnsicht.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

- Neubeck, Gerd/Lohmann, Wolfgang*: Vernetzte Sicherheit auf dem Gebiet der Eisenbahnen des Bundes am Beispiel BPOL – DB AG, in: Deutsches Polizeiblatt, Ausgabe 1/2011. S. 6 – 7.
- Neureuther Jörg*: Vernetzung in Sicherheitspolitik und militärischer Operationsführung, in: Borchert, Heiko/Thiele, Ralph: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer VS Fachmedien, Wiesbaden 2013. S. 85 – 100.
- Nehm, Kay*: Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang 2004, S. 3289 – 3295.
- Neidhardt, Klaus*, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- Niechziol, Frank*: Irreguläre Migration und Schleusungskriminalität. Die Neukonzeption der Interventionsstrategien der Europäischen Union zur Kontrolle der Schleusungskriminalität - eine Untersuchung der Bedingungsfaktoren der Europäischen Migrationsagenda 2015 und des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten 2015-2020 sowie die Prüfung möglicher Erfolgsbedingungen, Felix-Verlag, Holzkirchen 2016.
- Nitz, Gerhard*: Private und öffentliche Sicherheit, Duncker & Humblot, Berlin 2000.
- Normann, Lars*: Sicherheitspolitische Reformergebnisse zur Terrorprävention, in: Bundeszentrale für Politische Bildung [Hrsg.]: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2007, Ausgabe 12/2007 vom 19.3.2007. S. 11 – 17.
- Nowrot Karsten*: Föderalisierungs- und Parlamentarisierungstendenzen in Netzwerkstrukturen, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 15 – 35.

Nünke, Anja: Verwaltungshilfe und Inpflichtnahme des Sicherheitsgewerbes. Kooperative Sicherheitsgewährleistung von Staat und Privat. Hamburg, 2005. Verfügbar unter:

file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/Nünke-%20Private%20Sicherheitsdienstleister.pdf, zuletzt besucht am 17.3.2019.

Oberloher, Robert, F.: Schleusungskriminalität und umfassende Sicherheit: Kriminelle Phänomene im Migrationskontext heute: grenzüberschreitende Problemlagen – ebenenübergreifender Handlungsbedarf, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit München [Hrsg.], J. Gotteswinter GmbH, München 2005.

Oppermann, Thomas: Was wir gegen den Terror machen müssen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 44 vom 19.10.2016.

Ossenbühl, Fritz: Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen, Carl Heymanns Verlag, Köln 1986.

Ottens, Reinhard W.: Die Rolle der privaten Sicherheitsdienste in Sicherheitsnetzwerken - deutsche und europäische Aspekte, in: Pitschas Rainer/Stober, Rolf [Hrsg.]: Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2000 (a). S. 93 – 102.

Papier, Hans-Jürgen: Polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1992, S. 1 – 9.

Paulus, Andreas/Comnick, Micha: Rolle von Bundesmarine und Bundespolizei, in: Mair, Stefan [Hrsg.]: Piraterie und maritime Sicherheit. Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten. SWP-Studie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit, S 18, Berlin 2010.

Parma, David: Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972. Eine Untersuchung der Gesetzgebungsprozesse unter besonderer Betrachtung der inneradministrativen und politischen Vorgänge. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2016.

Parma, David: Die Personen- und Objektschutzaufgaben der Polizeien des Bundes. Eine rechtshistorische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2019.

Paulke, Katja: Die Abwehr von Terrorgefahren im Luftraum im Spannungsverhältnis zwischen neuen Bedrohungsszenarien und den Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte im Inneren unter besonderer Berücksichtigung des Luftsicherheitsgesetzes. Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2005.

Peilert, Andreas: Police Private Partnership – Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Möglichkeiten für das Zusammenwirken von Sicherheitsbehörden und Sicherheitsgewerbe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1999, S. 282 – 291.

Peilert, Andreas: Rechtliche Parameter der Ordnungspartnerschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bahn AG, in: Möllers, H. W./van Ooyen, Robert, Chr./Spohrer, Hans-T. [Hrsg.]: Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Leske + Budrich, Opladen 2003. S. 141 – 173.

Peilert, Andreas/Berthel, Ralph: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror. Bericht über die Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, in: Die Polizei, Jahrgang 2005, S. 61 – 69.

Peilert, Andreas, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/ Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungs-Vollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. §§ 6, 8, 9, 63.

Peine, Franz-Joseph: Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1997. S. 353 – 365.

Pekar-Milicevic, Mirjam: Polizeiliches Performance Management. Theorie, Implementierung und Wirkung, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2016.

Petermann, Jan/Wagenhäuser, Markus: Behörden und Unternehmen mit Sicherheitsaufgaben im Bereich des Frankfurter Flughafens, in: Mörtl, Heinrich [Hrsg.]: Heinrich-Mörtl-Forschungspreis: Interdisziplinäre Arbeiten zur Inneren Sicherheit 2012, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2013.

Petermann, Arne: Pfadabhängigkeit und Hierarchie: Zur Durchsetzungskraft von selbstverstärkenden Effekten in hierarchischen Organisationen.

Pfau, Markus: Schleusungskriminalität. Eine Analyse des Phänomens und der polizeilichen Interventionsstrategien, Tectum-Verlag, Marburg 2012.

Pfeifenberger, Michaela: Flughafensicherung in Österreich am Beispiel des Flughafens Wien-Schwechat, in: Pitschas, Rainer/Stolzlechner, Harald [Hrsg.]: Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich. Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 2002, Duncker & Humblot, Berlin 2004. S. 223 – 238.

Piastowski, Andreas: Polizei und Fanprojekte. Dialog und Kooperation im Spannungsfeld, in: Möller, Kurt [Hrsg.]: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und sozialer Arbeit. Juventa Verlag, Weinheim 2010. S. 38 – 46.

Pielow, Johann-Christian: Beck Online Kommentar zur Gewerbeordnung. München, 2019.

Pieroth, Bodo: Die präventiven und repressiven Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, besonders an den Binnengrenzen, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 1997, 88. Band. S. 568 – 597.

Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans, D./Pieroth, Bodo [Hrsg.]: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Verlag C. H. Beck, München 2016.

Pilz, Gunter A.: Gewalt und Gegengewalt. Zur Notwendigkeit von Dialog und Kooperation zwischen Polizei, Fanprojekten und Fans, in: Möller, Kurt [Hrsg.]: Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und sozialer Arbeit. Juventa Verlag, Weinheim 2010. S. 56 – 63.

Pilz, Gunter A.: Neue Entwicklungen in der Ultra- und Fanszene – Folgerungen für präventives und polizeiliches Handeln, in: Office franco-allemand pour la Jeunesse/Deutsch-Französisches Jugendwerk [Hrsg.], Arbeitstexte Nr. 28, 2015, Hourcade, Nicolas/Pilz, Gunter, A./Stahl, Silvester: Fußball und Gewaltprävention. Eine deutsch-französische Studie, Paris, Berlin 2015. Verfügbar unter:

file:///C:/Users/TEST/Documents/RUB%20-%20Dissertation/04%20Quellen/Hourcade-Pilz-Stahl%20-%20Fußball%20und%20Gewaltprävention.pdf, zuletzt besucht am 13.4.19.

Piper, Gerhard: Al-Qaida und ihr Umfeld in Deutschland – Who's Who?, Eigen-
druck, Berlin 2008. Verfügbar unter:

http://www.bits.de/public/pdf/Al-Qaida_und_ihr_Umfeld_in_Deutschland.pdf, zuletzt geprüft am 26.3.2019.

Pitschas, Rainer: Innere Sicherheit und internationale Verbrechensbekämpfung als Verantwortung des demokratischen Verfassungsstaates, in: Juristen Zeitung, Jahrgang 1993, S. 857 – 866.

Pitschas, Rainer/Koch, Ulrich: Innere Sicherheit als interkulturelles Problem, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jahrgang 1996, S. 158 – 170.

Pitschas, Rainer: Netzwerke der inneren Sicherheit. Kriminalprävention durch internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Sicherheitspartnerschaften auf der Grundlage des Vertrages von Amsterdam, in: Pitschas Rainer/Stober, Rolf [Hrsg.]: Kriminalprävention durch Sicherheitspartnerschaften, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2000 (a). S. 1 – 40.

Pitschas, Rainer: Polizei und Sicherheitsgewerbe. Rechtsgutachten zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekten der Aufgabenverteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen. BKA-Forschungsreihe [Hrsg.], Band 50, Wiesbaden 2000 (b).

Pitschas, Rainer: Datenschutz in Sicherheitspartnerschaften der Polizei mit privaten Sicherheitsdienstleistern, in: Stober, Rolf [Hrsg.]: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000 (c). S. 91 – 115.

Pitschas, Rainer: Polizeirecht im kooperativen Staat – Innere Sicherheit zwischen Gefahrenabwehr und kriminalpräventiver Risikovorsorge, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2002, S. 221 – 231.

Pitschas, Rainer: Verantwortungskooperation zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Vom hierarchischen zum partnerschaftlichen Rechtsstaat am Beispiel des Risikoverwaltungsrechts, in: Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan [Hrsg.]: Perspektiven der Verwaltungsforschung. Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer. Duncker & Humblot, Berlin 2002. S. 223 – 268.

Pitschas, Rainer/Stolzlechner, Harald: Vorwort, in: dies. [Hrsg.]: Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich. Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 2002, Duncker & Humblot, Berlin 2004. S. 15 – 17.

Pitschas, Rainer: Zur Notwendigkeit einer neuen Architektur der inneren Sicherheit, in: Pitschas, Rainer/Stolzlechner, Harald [Hrsg.]: Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich. Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 2002, Duncker & Humblot, Berlin 2004. S. 17 – 24.

Pitschas, Rainer: Vom „neuen Rechtsstaat“: Freiheit in Sicherheit durch gesellschaftliche Verantwortungspartnerschaft für den inneren Frieden, in: Pitschas, Rainer/Stolzlechner, Harald [Hrsg.]: Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich. Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 2002, Duncker & Humblot, Berlin 2004. S. 95 – 112.

Pitschas, Rainer: Maßnahmen des Verwaltungshandelns, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1689 – 1811.

Plank, Holger: Die Innere Sicherheit. Eine polizeiwissenschaftliche Perspektive auf den Begriff und dessen Wandel, gesellschaftliche Schutzstrategien und die Akteure im internationalen Kontext, in: Feltes, Thomas [Hrsg.]: Neue Wege, neue Ziele: Polizieren und Polizeiwissenschaft im Diskurs, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2009. S. 131 – 152.

Polizei Nordrhein-Westfalen: Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste: Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. NRW-Jahresbericht Fußball Saison 2015/16. Verfügbar unter:

https://lzp.d.polizei.nrw/sites/default/files/2016-12/NRW_Jahresbericht_2015_16.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Posiege, Petra/Steinschulte-Leidig, Brigitta: Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen, Wiesbaden 1999.

Prätorius, Rainer: Von der Eingriffsverwaltung zur kooperativen Verwaltung, in: Stober, Rolf [Hrsg.]: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften: Ergebnisse des Professorengesprächs vom 13. April 2000, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000. S. 3 – 18.

Prognos AG/Behörden Spiegel: Trendreport Digitaler Staat. Projekt „Digitaler Föderalismus“. Die digitale Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam gestalten. Verfügbar unter:

<http://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2016/09/Trendreport2017.pdf>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Pudlas, Forian/Brinkmann, Uwe: Der Schutz deutscher Staatsbürger im Ausland als verfassungsrechtliche Aufgabe der Streitkräfte im Rahmen der Personalverteidigung, in: *Jura*, Jahrgang 2012, S. 426 – 431.

Pütter, Norbert: „Vernetzte Sicherheit“. Technokratische Phantasien auf dem Vormarsch, in: *Wissenschaft & Frieden 2009-3*. Verfügbar unter:
<http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1551>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Pütter, Norbert: Föderalismus und Innere Sicherheit: Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und polisierter Exekutive, in: *Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Leske + Budrich, Opladen 2000. S. 275 – 290.

Pütter, Norbert: Kommunal Politik als Kriminalpolitik. Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft in: *Prätorius, Rainer [Hrsg.]: Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002. S. 64 – 79.

Püttner, Günter: *Verwaltungslehre*. Verlag C. H. Beck, München 2007.

Rachor, Frederik/Roggan, Fredrik: Organisation der Sicherheitsbehörden in Deutschland, in: *Bäcker, Matthias/Denninger, Erhard/Graulich, Kurt [Hrsg.]: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*. Verlag C. H. Beck, München 2018.

Ramm, Arnim: Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jahrgang 2010, S. 1461 – 1466.

Ramsauer, Ulrich, in: *Raumsauer, Ulrich/Wysk, Peter [Hrsg.]: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, Verlag C. H. Beck, München 2016.

Rat der Europäischen Union: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 17024/09 vom 2. Dezember 2009, Brüssel 2009. Verfügbar unter:

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2017024%202009%20INIT>, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Ratcliffe, Jerry: Intelligence-Led-Policing, Willan Publishing, Cullompton 2008.

Reichard, Christoph: Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke [Hrsg.]: Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008. S. 61 – 72.

Reimer, Franz: Das Parlagamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 585 – 675.

Remmert, Barbara: Grundlagen des schlichten Verwaltungshandelns, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk [Hrsg.]: Allgemeines Verwaltungsrecht, De Gruyter Recht, Berlin 2005. S. 760 – 779.

Renner, Robby: Sicherheit in See- und Luftfahrt: Eine komparative Studie der neu eingeführten Koordinierungsstellen „Maritimes Sicherheitszentrum“ und „Nationales Lage- und Führungszentrum – Sicherheit im Luftraum“, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, 2011.

Reuband, Karl-Heinz: Kriminalitätsfurcht. Erscheinungsformen, Trend und soziale Determinanten, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Peter/Reichertz, Jo [Hrsg.]: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 233 – 251.

Richter, Steffen: Luftsicherheit: Einführung in die Aufgaben und Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2007.

Richter, Steffen, in: Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas/Martens, Helgo: Bundespolizeigesetz. Verwaltungs-Vollstreckungs-Gesetz. Gesetz über den unmittelbaren Zwang, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Hilden 2012. §§ 4, 4a.

Riegel, Reinhard: Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz. Kommentar. Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1996.

Riegel, Reinhard: Das neue Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG): Tradition, Neuerungen und Probleme, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1995, S. 317 – 324.

Ritter, Markus: Polizeipraktische Notwendigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Aufbaus einer Bundespolizei im föderativen Deutschland, Lit Verlag, Münster 1999.

Richter, Eike/Schmehl, Arndt/Spiecker genannt Döhmman, Indra: Die Funktionen des IT-Planungsrates bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT und E-Government. Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen. Verfügbar unter:

http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/11_Sitzung/OptIK.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Riegel, Reinhard: Pflicht der Länder zur Entsendung ihrer Polizei in ein anderes Bundesland? In: Bayerische Verwaltungsblätter, Jahrgang 1977, S. 299 – 301.

Riegel, Reinhard: Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1996.

- Röhl, Hans, Christian:* Ausgewählte Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 731 – 798.
- Ronellenfitsch, Michael:* Der Bundesgrenzschutz als Bahn- und Flugplatzpolizei, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 1999, S. 139 – 161.
- Ronellenfitsch, Michael:* Der Beitrag der Eisenbahnunternehmen zur Terrorismusabwehr, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2005, S. 65 – 72.
- Ronellenfitsch, Michael/Glemser, Tabea:* Fortgeschrittenenhausarbeit – Öffentliches Recht: Sky Marshal und unruly passenger, in: Juristische Schulung, Jahrgang 2008, S. 888 – 894.
- Rommelfanger, Ulrich:* Verbrechensbekämpfung im deutsch-polnischen Grenzgebiet – Analyse und Bekämpfungsstrategie, in: Gerhard, Wolf [Hrsg.]: Kriminalität im Grenzgebiet. Wissenschaftliche Analysen, Band 2, Springer Verlag, Berlin, 1999. S. 9 – 32.
- Rondholz, Harald:* Die Zukunft von Kooperation und Integration, in: Rondholz, Harald [Hrsg.]: Die Zukunft von Kooperation und Integration: Konzepte, Strukturen, Prozesse. Berlin-Verlag Arno Spitz, Berlin 1997. S. 7 – 17.
- Röhl, Hans-Christian:* Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2006, S. 1070 – 1079.
- Rudolf, Walter:* Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV. Finanzverfassung - bundesstaatliche Ordnung, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 1990. S. 1091 – 1132.
- Ruffert, Matthias:* Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2007, S. 761 – 770.

- Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus*: Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, in: Rupprecht, Reinhard / Hellenthal, Markus [Hrsg.]: Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1992.
- Ruthig, Josef*: Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke als Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge, in: Gramlich, Ludwig/Manger-Nestler, Cornelia [Hrsg.]: Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2011. S. 11 – 24.
- Salomon, Tim, René/tho Pesch, Sebastian*: Das Zulassungsregime für bewaffnete Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2013, S. 760 – 769.
- Sannwald, Rüdiger*, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/ Hennecke, Hans-Günter [Hrsg.]: GG. Kommentar zum Grundgesetz, Carl Heymanns Verlag, Köln 2014.
- Sattler, Henriette*: Gefahrenabwehr im Katastrophenfall. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gefahrenabwehr bei Naturkatastrophen und ihre einfachgesetzliche Umsetzung, Duncker & Humblot, Berlin 2008.
- Saurer, Johannes*: Die Ausweitung sicherheitsrechtlicher Regelungsansprüche im Kontext der Terrorismusbekämpfung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2005, S. 275 – 282.
- Schäling, Yorck*: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von Eisenbahn-Bundesamt und Bundespolizei im Bereich der Gefahrenabwehr, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2006, S. 295 – 299.
- Schäuble, Wolfgang*: Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 2007, S. 210 – 213.

Schäuble, Wolfgang: Innere Sicherheit in Zeiten der Globalisierung. Rede von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble zur Abschlussveranstaltung des Seminars für Sicherheitspolitik bei der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Verfügbar unter:

<http://www.wolfgang-schaeuble.de/innere-sicherheit-in-zeiten-der-globalisierung/>, zuletzt besucht am 23.3.2019.

Schäuble, Wolfgang: Risiken für die Innere Sicherheit. Vernetzung im Inneren und International, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik [Hrsg.]: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband II, Mittler & Sohn, Hamburg 2009. S. 67 – 78.

Scheller, Henrik: Ursprünge und Rezeption des Politikverflechtungsansatzes – Auswanderung aus der Wissenschaft und politische Instrumentalisierung? in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.)*: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos Verlag, Baden-Baden 2008. S. 13 – 35.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

Scheller, Kay: Intransparenz für das Parlament. BRH-Präsident Scheller über unzureichende Prüfungsrechte und Föderalismus, in: Behörden Spiegel, Ausgabe Februar 2017, S. 9. Verfügbar unter:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/interviews-reden/intransparenz-fuer-das-parlament>, zuletzt besucht am 31.3.2019.

Schelter, Kurt: Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Theobald, Volkmar [Hrsg.]: Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“. Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Berlin 1978. S. 15 – 31.

Schenck, Jean-Claude, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2006.

Schenke, Wolf-Rüdiger: Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 1977, S. 118 – 168.

Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef: Sicherheitsrecht des Bundes, Beck-Verlag, München 2019.

Scheuner, Ulrich: Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1966, S. 513 – 520.

Scheuring, Michael: 1951 – 2005 – Vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2005, S. 903 – 904.

Schewe, Christoph, S., in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Schewe, Christoph, S.: Das Sicherheitsgefühl und die Polizei: Darf die Polizei das Sicherheitsgefühl schützen? Duncker & Humblot, Berlin 2009.

Schily, Otto: Die Bildung von Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt als nationale und internationale sicherheitspolitische Herausforderung, in: BKA [Hrsg.] 2006, S. 7 – 16.

Schladebach, Marcus: Sky Marshals im Luftverkehrsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2006, S. 430 – 432.

Schladebach, Marcus: Staatsverträge zwischen Ländern – Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 2007, S. 238 – 261.

Schliesky, Utz, in: Knack, Joachim/Hennecke, Hans-Günter [Hrsg.]: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar. Carl Heymanns Verlag, Köln 2014.

- Schlögel, Martina*: Das Bundesverfassungsgericht im Politikfeld Innere Sicherheit. Eine Analyse der Rechtsprechung von 1983 bis 2008. Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaft, Frankfurt am Main, 2010.
- Schmelzer, Alexander*: Sicherheitsföderalismus im Ausnahmezustand: Einsatz der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder am Maßstab der Bundestreue, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015.
- Schmidt, Holger*: Wie sicher sind wir? Terrorabwehr in Deutschland: Eine kritische Bilanz, Orell Füssli Verlag, Zürich 2017.
- Schmidt-Aßmann*: Die Herausforderung der Verwaltungswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, in: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deutsches und Öffentliches Recht, Jahrgang 2006, 45. Band. Duncker & Humblot, Berlin 2006. S. 315 – 338.
- Schmidt-Aßmann*: Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 261 – 340.
- Schmidt, Walter*: Amtshilfe durch Informationshilfe, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 1979, S. 185 - 190.
- Schmitz, Heribert*: „Die Verträge sollen sicherer werden“ – Zur Novellierung der Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2005, S. 17 – 24.
- Schmitz, Heribert*: Moderner Staat – Modernes Verwaltungsverfahrensrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2000, S. 1238 – 1244.
- Schmitz, Heribert*: Kooperationsverträge – Zur bevorstehenden Novellierung des Vertragsrechts im Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke [Hrsg.]: Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008.

- Schmitz, Heribert*, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz, Joachim/Sachs, Michael [Hrsg.]: *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar.* Verlag C. H. Beck, München 2014.
- Schneider, Hans*: *Körperschaftliche Verbundverwaltung. Verfassungsrechtliche Betrachtungen über die Bildung von landesunmittelbaren und bundesunmittelbaren Verwaltungsträgern durch Bundesgesetz*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Jahrgang 1958, Band 83, S. 1 – 25.
- Schoen, Gerd-Dieter*: *Nochmals: Mißachtung der Polizeihöhe der Länder durch den Bund?* In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jahrgang 1988, S. 16 – 19.
- Scholz, Rupert*: *Rechtsfrieden im Rechtsstaat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Forderungen*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, Jahrgang 1983, S. 705 – 712.
- Schnapp, Friedrich, E.*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip [Hrsg.]: *Grundgesetz. Kommentar.* Band 1: Art. 1 bis 69. Verlag C. H. Beck, München 2012.
- Schnappauf, Klaus-Dieter*, in: Hömig Dieter/Wolff, Heinrich, Amadeus [Hrsg.], *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016.
- Schneider, Jan*: *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsgremien in der deutschen Migrationspolitik. Mit einem Vorwort von Rita Süßmuth.* VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010.
- Schoppa, Katrin*: *Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen*, Duncker & Humblot, Berlin 2013.
- Schönbohm, Arne*: *Deutschlands Sicherheit*, Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat, Münster 2010.

Schöndorf-Haubold Bettina: Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 149 – 171.

Schöndorf-Haubold, Bettina: Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010.

Schönhuth, Michael: Netzwerke aus ethnologischer Perspektive, in: Hergenröder, Curt, Wolfgang [Hrsg.]: Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 181 - 186.

Schreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz („Polizei-Brief“) vom 14. April 1949: Verfügbar unter:

<http://www.verfassungen.de/de49/grundgesetz-schreiben49-3.htm>, zuletzt besucht am 14.4.2019.

Schreiber, Wolfgang: Der Bundesgrenzschutz mit erweitertem Aufgabenspektrum, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1992, S. 589 – 598.

Schreiber, Wolfgang: Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes auf neuer gesetzlicher Grundlage, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 1995, S. 521 – 529.

Schröder, Anna-Katharina: Die Recht und Pflichten des verantwortlichen Luftfahrzeugführers nach dem Luftsicherheitsgesetz. Grenzen und Grundlagen der durch Beleihung übertragenen Hoheitsbefugnisse, Studio Dressel GmbH, Darmstadt 2008.

Schulte, Dirk: Die Zuständigkeit des Bundes für die Bahnpolizei nach § 3 BPolG - eine Analyse zur Herleitung von Kompetenzen durch das Bundesverfassungsgericht, Hochschulschrift, Bonn 2016.

Schulz, André, in: *Polizei, Verkehr und Technik*, Jahrgang 2017, Ausgabe 2/2017, S. 6 – 8.

Schulze-Fielitz, Helmuth: Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 823 – 904.

Schulze, Verena: *Safety und Security Governance. Kommunale Politik der Inneren Sicherheit aus der Perspektive des Governance Ansatzes*, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, 2013.

Schümchen Werner, in: Lange, Hans-Günter [Hrsg.]: *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Schütte, Matthias, in: Lange, Hans-Günter [Hrsg.]: *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Schuppert, Gunnar, Folke: Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jahrgang 1995, S. 761 – 770.

Schuppert, Gunnar, Folke: *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000.

Schuppert, Gunnar, Folke: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S 1067 – 1159.

Schütte, Matthias: Die Küstenwache des Bundes, in: *Die Polizei*, Jahrgang 2003, Heft 1/2003. S. 8 – 15.

Schütte, Matthias, in: Lange, Hans-Jürgen [Hrsg.]: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Schütte-Bestek, Patricia M.: Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei. Entwicklung einer deutschen Polizeiorganisation des Bundes aus organisationssoziologischer Perspektive, Springer VS, Wiesbaden 2015.

Schwabe, Jürgen: Zum organisationsrechtlichen Mandat, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1974, S. 69 – 74.

Schwegel, Andreas: Auf dem Weg zu einem „deutschen FBI“? Bundeskriminalamt (BKA) und föderale Sicherheitsarchitektur im Zeichen der Terrorismusbekämpfung, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 307 – 320.

Schwind, Hans-Dieter: Kriminologie und Kriminalpolitik. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2016.

Seeger, Matthias: Impuls: Mehr Sicherheitsaufgaben bei sinkenden Ressourcen, in: Borgwardt, Angela [Hrsg.]: Zur Zukunft der Polizei in Deutschland. Dokumentation zur Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 17. Oktober 2011, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin 2012. S. 5 – 7.

Seeheimer Kreis: Seeheimer Standpunkte: Handlungsfähig, entschlossen, selbstbewusst – Für eine Stärkung unserer Sicherheitsstrukturen. Verfügbar unter:
http://www.seeheimerkreis.de/fileadmin/user_upload/Papiere_und_Broschueren/Seeheimer_Standpunkte_zu_Sicherheitsstrukturen_01_02_2016.pdf, zuletzt besucht am 26.3.2019.

Seibel, Wolfgang/Reulen, Stephanie: Strategiefähigkeit verwaltungspolitischer Akteure, in: König, Klaus [Hrsg.]: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002.

- Sendler, Hans*: Mischverwaltung in der Sozialversicherung? In: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1981, S. 409 – 415.
- Seuberlich, Marc*: Arme und reiche Städte. Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Siegel, Thorsten*: Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund. Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund, Mohr Siebeck, Tübingen 2009.
- Siegel, Thomas*: E-Government im Grundgesetz: Die Neuregelung des Art. 91c GG, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz [Hrsg.]: Herausforderung e-Government, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. S. 337 – 347.
- Siegele, Gerhard*: Von TREVI bis Europol – Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit, in: Morié, Rolf/Murck, Manfred/Schulte, Rainer [Hrsg.]: Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Rahmenbedingungen, Aufgaben und berufliches Verständnis. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 1992. S. 132 – 147.
- Siehr, Angelika*: Europäische Raumentwicklung als netzbasierte Integrationspolitik, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 124 – 145.
- Sluis, van, Arie/Marks, Peter/Bekkers, Victor*: Nodal policing in the Netherlands, in: International Police Exekutive Symposium. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [Hrsg.]: Working Paper No. 25, Rotterdam 2010. Verfügbar unter:
https://www.researchgate.net/publication/277734655_Nodal_policing_in_the_Netherlands, zuletzt besucht am 26.3.2019.

- Sommerfeld, Alisa*: Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ), Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- Sommermann, Karl-Peter*, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian [Hrsg.]: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20 bis 82. Verlag Franz Vahlen, München 2005.
- Spieker genannt Döhmman, Indra*: Staatliche Informationsgewinnung im Mehrebenensystem - ein Überblick, in: Oebbecke, Janbernd [Hrsg.]: Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2005. S. 253 – 284.
- Srol, Sven*: Gesamtstaatliche Sicherheitsgewährleistung als Folge eines erweiterten Sicherheitsverständnisses. Elemente einer ‚alternativen‘ Sicherheitsarchitektur, in: Möllers, H. W. Martin/van Ooyen, Robert, Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, 2. Halbband: Neue Sicherheit 2 - Sicherheitsarchitektur, Verlag für Polizeiwissenschaft Frankfurt am Main 2011, S. 121 – 140.
- Staigis, Armin*: Strategiefähigkeit fördern und ausbauen – Den Vernetzten Ansatz weiterentwickeln, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik [Hrsg.], Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2017. verfügbar unter:
https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2017_03.pdf, zuletzt besucht am 24.3.2019.
- Staigis, Armin*: Strategiefähigkeit fördern und ausbauen – Den Vernetzten Ansatz weiterentwickeln, in: ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security. Nr. 467, Februar 2017. Verfügbar unter:
http://www.ispsw.com/wp-content/uploads/2017/01/467_Staigis.pdf, zuletzt besucht am 28.4.2019.
- Stark, Martin*: Netzwerke in den Geschichtswissenschaften, in: Hergenröder, Curt, Wolfgang [Hrsg.]: Gläubiger, Schuldner, Arme. Netzwerke und die Rolle des Vertrauens, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2010, S. 187 – 191.

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Programm Innere Sicherheit: Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern. Potsdam 1993.

Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, Potsdam 2009. Verfügbar unter:

http://www.mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/1056/Programm_Innere_Sicherheit.pdf, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 199. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 11. bis 13. Juni 2014 in Bonn. Verfügbar unter:

http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/14-06-12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 203. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 3. bis 4. Dezember 2015 in Koblenz. Verfügbar unter:

http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2015-12-03_04/beschluesse.pdf;jsessionid=5408251C6E19F8B72A3EC16FBFD48FB7.1_cid391?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Steffen, Wiebke: Prävention des internationalen Terrorismus in Deutschland – eine Zustandsbeschreibung, in: BKA [Hrsg.]: Internationaler Terrorismus: Wie können Prävention und Repression Schritt halten? BKA-Herbsttagung vom 18. – 19. November 2015. Verfügbar unter:

https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Publikationen/BKA-Herbsttagungen/2015/Redebeitraege/redebeitraege_node.html, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Stegmaier, Peter/Feltes, Thomas: ‚Vernetzung‘ als neuer Effektivitätsmythos für die ‚innere Sicherheit‘, in: Bundeszentrale für Politische Bildung [Hrsg.]: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2007, Ausgabe 12/2007 vom 19.3.2007. S. 18 – 24.

Stegmaier, Peter/Feltes, Thomas: Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos. In: Möllers H. W. / Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2008, S. 305 – 316.

Stephan, Ulrich: Zur Verfassungsmäßigkeit anlaßunabhängiger Personenkontrollen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 1998. S. 81 – 85.

Stephan, Ulrich, in: Stephan, Ulrich/Deger, Johannes [Hrsg.]: Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2014.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1980.

Stienen, Ludger: Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit – Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen. Eine empirische Untersuchung der Transformation von Staatlichkeit am Beispiel der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2011.

Stober, Rolf: Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe in: Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang 1997, S. 889 – 896.

Stober, Rolf: Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2000, Seite S. 261 – 269.

Stober, Rolf: Public-Private-Partnerships und Sicherheitspartnerschaften: Ergebnisse des Professorengesprächs vom 13. April 2000, Carl Heymanns Verlag, Köln 2000.

Stober, Rolf: Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit? In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 2001, S. 260 – 266.

Stober, Rolf: Gesetzlich normierte Kooperation zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten. Zur Optimierung der Inneren Sicherheit in einer offenen Sicherheitsverfassung, Carl Heymanns Verlag, Köln 2007.

Storbeck Jürgen/Felgenbauer, Harald: Kooperation im Bereich Innere Sicherheit in Europa, in: Martin H. W. Möllers, Martin, H. W./van Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, 2003.

Strohmeier, Gerd, Andreas: Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2003, Band 51, S. 17 – 22.

Sturm, Friedrich: Die Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1968, S. 466 – 475.

Süss, Stefan: Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, in: Feltes, Thomas/Herzberg, Rolf, Dietrich/Putzke, Holm: Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik, Band 23, Felix-Verlag, Holzkirchen/Obb. 2012.

Sydow, Jörg: Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation, Gabler Verlag, Wiesbaden 1994.

Sydow, Jörg: Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010.

Sydow, Jörg: Über Netzwerke, Allianzsysteme, Verbände, Kooperationen und Konstellationen, in: Sydow, Jörg [Hrsg.]: Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010.

Tanneberger, Steffen: Die Sicherheitsverfassung. Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; zugleich ein Beitrag zu einer induktiven Methodenlehre, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.

Tettinger, Peter, J.: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1996, S. 764 – 770.

Thamm, Bernd, Georg: Ist das Trennungsgebot noch aktuell? In: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian [Hrsg.]: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 235 – 254.

The Potsdam Institute for eGovernment: Projekt: Zukunft der Verwaltung/Stein-Hardenberg 2.0. Thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse – Handlungskorridore für die Verwaltungspraxis. Potsdam 2014. Verfügbar unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/thesen_handlungskorridore.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Thiel, Markus: Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, Mohr Siebeck, Tübingen 2011.

Thiel, Markus: Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Demokratie „at its best“. Hintergründe, Entstehungsgeschichte und wesentliche Regelungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht, Jahrgang 2019. S. 1 – 9.

Thiele, Ralph: Public Private Security – Möglichkeiten und Grenzen integrierter Konzepte und Projekt, Institut für Strategie-, Politik-, Sicherheits- und Wirtschaftsberatung, Berlin 2009. Verfügbar unter:

https://www.files.ethz.ch/isn/106320/Public_Private_Security.pdf, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Thiele, Ralph/Borchert, Heiko: Innere Sicherheit zwischen Föderalismus und Vernetzung, in: Borchert, Heiko/Thiele, Ralph [Hrsg.]: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft 4/2012 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2013. S. 73 – 84.

Thiele, Ralph/Borchert, Heiko: Vernetzte Sicherheit: Grundlagen, Zwischenbilanz und Entwicklungspotenzial, in: Borchert, Heiko/Thiele, Ralph [Hrsg.]: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft 4/2012 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2013. S. 1 – 22.

Tophoven, Rolf: Islamistische Netzwerkstrukturen in Deutschland, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003. S. 101 – 116.

Trute, Hans-Heinrich: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 341 – 435.

Uechtritz, Michael/Otting, Olaf: Das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“: Neuer Name, neuer Schwung für „öffentlich-private Partnerschaften“? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2005, S. 1105 – 1111.

Ulrich, Andreas: Kosten ohne Glanz, in: DER SPIEGEL, Nr. 41, 2000, S. 50 f. Verfügbar unter:

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-17540655.html>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Unabhängige Expertenkommission „Havarie Pallas“ – Der Vorsitzende: Bericht, Dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vorgelegt am 16. Februar 2000 in Berlin. Verfügbar unter:

<http://www.s152406166.online.de/TEXT/pallas-expertenkomm.pdf>, zuletzt besucht am 24.3.2019.

Vad, Erich/Linz, Oliver: Vernetzte Sicherheit: Grenzen eines erfolgreichen Ansatzes, in: Borchert, Heiko/Thiele, Ralph [Hrsg.]: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft 4/2012 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2013. S. 41 – 48.

Vahle, Jürgen: Polizeiliche Aufgaben und Subsidiaritätsgrundsatz, in: Verwaltungsrundschau, Jahrgang 1991, S. 200 – 206.

Van den Brink, Henning/Kaiser, René: Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expansion, Delegation und Kooperation, in: Bundeszentrale für Politische Bildung [Hrsg.]: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 2007, Ausgabe 12/2007 vom 19.3.2007. S. 4 – 10.

Van Dijk, Jan/Spapens, Toine: Transnational Organized Crime Networks, in: Reichel, Philip/Albanese, Jay [Hrsg.]: Handbook of Transnational Crime and Justice, SAGE Publications Inc., 2014. S. 213 – 226.

Van den Brink, Henning: Kommunale Kriminalprävention – Mehr Sicherheit in der Stadt, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, 2005.

Van Elsbergen, Gisbert: Das Konzept der Kustodialisierung – Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung, in: Van Elsbergen, Gisbert [Hrsg.]: Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004. S. 13 – 29.

Van Ooyen, Robert Christian: Community policing: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung, in: Möllers, Martin H. W./von Ooyen, Robert Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2002/2003, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2003.

Van Ooyen, Robert Christian: Polizei und politisches System in der Bundesrepublik, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit - Sonderband 8, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2014.

Van Ooyen, Robert Christian: Erweiterter Sicherheitsbegriff, in: *Möllers, H. W.* [Hrsg.]: Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck München, München 2018.

Van Steden, Ronald/Wood, Jennifer/Shearing, Clifford/Boutellier, Hans: The many faces of nodal policing: Team play and improvisation in Dutch community safety, in: *Security Journal* 2016, Volume 29, Issue 3, p. 327 – 339.

Vesting, Thomas: Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1 – 34.

Verclas, Kirsten: Fehlende sicherheitsstrategische Debatte in Deutschland: Ursachen, Folgen und Strategien, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 95 – 106.

Viellechner, Lars: Können Netzwerke die Demokratie ersetzen? Zur Legitimation der Regelbildung im Globalisierungsprozess, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/Lewinski von, Kai / Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina [Hrsg.]: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, S. 36 – 57.

Vivier, Beatrice: Interoperabilität – Herausforderungen an die Bahnpolizeien in Europa, in: *Deutsches Polizeiblatt*, Ausgabe 1/2011. S. 7 – 10.

Vogel, Joachim/Eisele, Jörg: Terrorismus, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin [Hrsg.]: Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Verlag C. H. Beck, München 2016.

Vogel, Rick: Pfadbildung, Pfadabhängigkeit, Pfadbrechung. Institutionalistische Perspektiven, in: Jandisek, Isabel/ Mallwitz, Michelle [Hrsg.]: Pfadabhängigkeit

2013, Speicher 2014, Tagungsband der studentischen Konferenz für interdisziplinäre Forschung ZUfo, Zeppelin Universität Friedrichshafen, Bod – Books on Demand, Norderstedt 2016. S. 9 – 33.

Von Petersdorff, Ulrich: Medienfunktionen und Fernmeldewesen. Zur Verwaltungskompetenz der Bundespost bei Bildschirmtext, Friedr. Vieweg & Sohn, Braunschweig/Wiesbaden, 1984.

Von Wecheln, Hans/Kelch, R. E.: Deutsche Küstenwache – quo vadis? In: Leinen los! Ausgabe 1-2/2015, S. V – VIII.

Voßkuhle, Andreas: „Schlüsselbegriffe“ der Verwaltungsrechtsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Verwaltungsarchiv, Jahrgang 2001. S. 184 – 216.

Voßkuhle, Andreas: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verwaltung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 62, De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, Berlin, 2003. S. 266 – 328.

Voßkuhle, Andreas: Neue Verwaltungswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 1 – 63.

Wagner, Marc: Befreiung aus Absurdistan – Anmerkung zum strafgerichtlichen Freispruch von Bundespolizisten im Beschluss des OLG Koblenz vom 5.5.2008 – 1 Ss 31/08, in: Die Polizei, Jahrgang 2008, Heft 9, S. 272 – 274.

Wagner, Marc: Die Bundespolizei – wer ist das, was darf und was macht die? In: Juristische Ausbildung, Jahrgang 2009, S. 96 – 100.

Wagner, Marc/Schmidt, Andreas: Mission Goldfinger - Die Deutsche Bundesbank unter dem Objektschutzschirm der Bundespolizei, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang 2016, S. 149 – 154.

Wais, Edgar: Entlastung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung? In: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1982, S. 181 – 188.

Waldhoff, Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht: Sachliche Zuständigkeit der Bundespolizei, in: Juristische Schulung, Jahrgang 2014, S. 191 – 192.

Walter, Bernd: BGS. Polizei des Bundes. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 1983.

Walter, Bernd: Grenzsicherheit zwischen Wegfall der Binnengrenzkontrollen und einem integrierten Schutz der Außengrenzen, in: Kriminalistik, Jahrgang 2006, S. 730 – 736.

Walter, Bernd: Annäherung an ein schwieriges Thema – die deutsche Küstenwache, in: Polizei, Verkehr und Technik, Ausgabe 1/2007, S. 1 – 5.

Walter, Bernd: Die Reform der Reformen - Anmerkungen zur Entwicklung des Bundesgrenzschutzes zur Bundespolizei und deren Neuorganisation, in: Die Polizei, Heft 12/2009. S. 337 – 347.

Walter, Bernd: Freiheit versus Sicherheit – die falsche Alternative. Die nationale Sicherheitsarchitektur – Anmerkungen zu einigen Konstruktionsmängeln. Verfügbar unter:

<https://www.veko-online.de/archiv-ausgabe-05-2014/422-titel-freiheit-versus-sicherheit-die-falsche-alternative.html>, zuletzt besucht am 1.5.2019.

Walter, Bernd: Piratenjagd durch Private. Der Zulassung privater Sicherheitsdienstleister zum Schutz deutscher Seeschiffe als Paradigma für den schleichenden Verfall des staatlichen Gewaltmonopols, in: Die Kriminalpolizei, Ausgabe Juni 2014. Verfügbar unter:

<http://www.kriminalpolizei.de/nc/ausgaben/2014/juni/detailansicht-juni/artikel/piratenjagd-durch-private.html>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Walter, Bernd, in: *Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/Walter, Bernd:* Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2015.

Walter, Bernd, in: *Drewes, Michael/Malmberg, Karl, Magnus/Walter, Bernd*: Bundespolizeigesetz – BPolG – Zwangsanwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2019.

Walter, Bernd: Das gestörte Verhältnis von Polizeien und Streitkräften oder Not kennt doch Gebot, in: *Die Polizei*, Heft 2/2017. S. 44 – 51.

Walter, Bernd: Der Sicherheitsföderalismus auf dem Prüfstand. Die Wende in der Beurteilung der Sicherheitslage. Veko online. Vernetzte Kompetenz im Sicherheitsmanagement. Ausgabe 6/2017. Verfügbar unter:

<https://www.veko-online.de/archiv-ausgabe-06-2017/1024-kontrovers-der-sicherheitsfoederalismus-auf-dem-pruefstand.html>, zuletzt besucht am 4.3.2019.

Walter, Bernd: Die Bayerische Grenzpolizei – zum Dritten, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jahrgang 2018, S. 1685 – 1688.

Walter, Bernd: Die schwierige Suche nach einer Nationalen Sicherheitsstrategie. Veko online. Vernetzte Kompetenz im Sicherheitsmanagement. Ausgabe 2/2019. Verfügbar unter:

<https://www.veko-online.de/144-archiv/ausgabe-1-19/1297-sicherheitspolitik-die-schwierige-suche-nach-einer-nationalen-sicherheitsstrategie.html>, zuletzt besucht am 22.4.2019.

Walter, Bernd: Piratenjagd mit Jagdwaffen. Privatisierung der Bekämpfung der Seepiraterie – eine neue Form des Public-Private-Partnership. Veko online. Vernetzte Kompetenz im Sicherheitsmanagement. Ausgabe 2/2019a. Verfügbar unter:

<https://www.veko-online.de/54-archiv/ausgabe-1-13/166-special-piratenjagd-mit-jagdwaffen.html>, zuletzt besucht am 22.4.2019.

Wallerath, Maximilian: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, in: *Vitzthum, Wolfgang, Graf/Funk, Bernd-Christian/Schmid, Gerhard* [Hrsg.]: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Strafrechtslehrer in Passau vom 7. bis 10. Oktober 1987, Verlag Walter de Gruyter, Berlin 1988.

- Wallus, Andreas*: Katastrophenorganisationsrecht. Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes. Hrsg. von Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn, 2012.
- Wandinger, Thomas, M.*: Ressorübergreifendes Sicherheitsmanagement und Nationaler Sicherheitsrat, in: Glawe, Robert [Hrsg.]: Eine neue deutsche Sicherheitsarchitektur – Impulse für die nationale Strategiedebatte, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2009. S. 119 – 138.
- Waschulewski, Wolfgang*, in: Homeland Security, Ausgabe 2/2009. S. 13.
- Wehe, Dieter*: Gemeinsame Anhörung Innenausschuss und Unterausschuss Zivile Krisenprävention „Einsatz von Polizei in Friedensmissionen“, in: Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Protokoll-Nr. 18/27 und Protokoll-Nr. 18/08 vom 3.11.2014, Berlin 2014.
- Wehr, Matthias*: Bundespolizeigesetz, 2. Auflage 2015, Auszug aus: Nomos – Das Deutsche Bundesrecht – Erläuterungen, Beck-Online.
- Werthebach, Eckart/Droste-Lehnen*: Der Verfassungsschutz – ein unverzichtbares Instrument der streitbaren Demokratie, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 1992, S. 514 – 522.
- Werthebach, Eckhart*: Idealtypische Organisationen innerer und äußerer Sicherheit, in: Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian [Hrsg.]: Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berliner Wissenschafts-Verlag 2003. S. 339 – 362.
- Werthebach, Eckart*: Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert, in: Bürgerrechte und Innere Sicherheit, in: Bundeszentrale für politische Bildung [Hrsg.]: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 44/2004), Bürgerrechte und Innere Sicherheit. S. 5 – 13. Verfügbar unter:
<http://www.bpb.de/apuz/28016/deutsche-sicherheitsstrukturen-im-21-jahrhundert?p=all>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Weihmann, Robert: Bundes-Kriminal-Polizei-Amt, in: Kriminalistik, Jahrgang 2011, S. 32 – 33.

Weinheimer, Hans-Peter: Bevölkerungsschutz in Deutschland: kann der Staat seine Bürger schützen? Verlag E. S. Mittler & Sohn, Hamburg 2008.

Weisser, Niclas-Frederic: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) - Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2011, S. 142 – 146.

Wiefelspütz, Dieter: Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland, in: Möllers, Martin, H. W./von Ooyen, Robert, Chr.: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2006. S. 207 – 220.

Wiefelspütz, Dieter: Polizeilich geprägte Auslandseinsätze der Bundeswehr und das Grundgesetz, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Ausgabe 3/2011, S. 81 – 86. Verfügbar unter:
<https://docplayer.org/15306986-Polizeilich-gepraegte-auslandseinsaetze-der-bundeswehr-und-das-grundgesetz.html>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wielsch, Torsten: Die europäische Gefahrenabwehr – Stand und Perspektiven europäischer Polizeiarbeit nach dem Maastrichter Vertrag, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 1998.

Wilrich, Thomas: Der Bundestagspräsident, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang 2002, S. 152 – 158.

Willke, Helmut: Systemtheorie II: Interventionstheorie, Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart 2005.

Winkeler, Michael: Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2005.

Wissenschaftsrat: Stellungnahme zur Akkreditierung der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster. Verfügbar unter:

<https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2843-13.pdf>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wisuschil, Andreas: Verwendung der Bundespolizei zur Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, in: *Polizei und Wissenschaft*, Ausgabe 3/2006, S. 62 – 67.

Wißmann, Hinnerk: Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang /Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas [Hrsg.]: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, Verlag C. H. Beck, München 2012. S. 943 – 994.

Witthaut, Bernhard: Impuls: Ausreichend Personal und stärkerer Rückhalt in der Politik, in: Borgwardt, Angela [Hrsg.]: *Zur Zukunft der Polizei in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin 2012. S. 9 – 10. Verfügbar unter:

<https://library.fes.de/pdf-files/dialog/09295.pdf>, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Witthaut, Bernhard: Im Kampf gegen Piraten ist Bundespolizei beste Alternative, in: *Deutsche Polizei*, Ausgabe 4/2012, S. 17 – 18. Verfügbar unter:

[https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201204/\\$file/DP_2012_04.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201204/$file/DP_2012_04.pdf), zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wittkowsky, Andreas: Vernetzte Sicherheit: Begriff, Einordnung und Umsetzung in der Konfliktbearbeitung, Thesenpapier zur Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin 2012. Verfügbar unter:

http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Thesenpapier_UA_ZKvS-2012.pdf, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wittkowsky, Andreas/Meierjohann, Jens Philip: Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Policy Briefing, April 2011. Verfügbar unter:

http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_AG_VerSic_Apr_2011.pdf, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wittkowsky, Andreas/Hummel, Wanda/Meierjohann, Jens Philip/Pietz, Tobias: Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Policy Briefing, November 2011. Verfügbar unter:

http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Policy_Briefing_AG_VerSic_Nov_2011.pdf, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Wittkowsky, Andreas/Hummel, Wanda/Pietz, Tobias: „Vernetzte Sicherheit“: Intentionen, Kontroversen und eine Agenda für die Praxis, in: Borchert, Heiko/Thiele, Ralph [Hrsg.]: Vernetzte Sicherheit. Eine konstruktive Zwischenbilanz, Sonderheft 4/2012 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2013.

Wolff, Hans, J./Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht. Ein Studienbuch, Verlag C. H. Beck, München 2004.

Wolff, Heinrich, Amadeus: Neue Entwicklungen im Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der inneren Sicherheit, in: Möllers, H. W./von Ooyen, Robert, Chr. [Hrsg.]: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2007. S. 229 – 236.

Wolff, Heinrich, Amadeus/Scheffczyk, Fabian: Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendiensten, in: Juristische Arbeitsblätter, Jahrgang 2008, S. 81 – 88.

Wolff, Heinrich, Amadeus, in: Hömig Dieter/Wolff, Heinrich, Amadeus [Hrsg.], Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016.

Wollmann, Silke: Luftsicherheit. Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitskräften hat sich bewährt. Veko online. Vernetzte Kompetenz im Sicherheitsmanagement. Verfügbar unter:

<https://www.veko-online.de/archiv-ausgabe-06-2016/823-sicherheitswirtschaft-luftsicherheit.html>, zuletzt besucht am 21.4.2019.

Zachert, Hans-Ludwig: Terror-Tatort Deutschland, in: Die Welt, Nr. 46 vom 24.2.2003, S. 8. Verfügbar unter:

<https://www.welt.de/print-welt/article415533/Terror-Tatort-Deutschland.html>, zuletzt besucht am 31.3.2019.

Zanini, Michele/Edwards, Sean, J. A.: The networking of terror in the information age, in: Arquilla, John/Ronfeldt, David: Networks and Netwars, The Future of Terror, Crime and Militancy, Rand National Security Research Division, Santa Monica 2001.

Zeiger, Jürgen: Das EUROPOL-Computersystem. Ein Funke Hoffnung im Kampf gegen den Terrorismus, in: Kriminalistik, Jahrgang 1998. S. 313 – 315.

Zieckow, Jan: Verankerung veraltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Bundesministerium des Innern [Hrsg.]: Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnership), 2001. Verfügbar unter:

http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Direkte-Downloads/verwaltungskooperationsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt besucht am 16.3.2019.

Ziercke, Jörg: Polizeiföderalismus oder Bundeskriminalpolizei – Welche Organisationsstruktur verlangt die künftige polizeiliche Arbeit? In: Pitschas, Rainer/Stolzlechner, Harald [Hrsg.]: Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich. Vorträge und Berichte im deutsch-österreichischen Werkstattgespräch zur inneren Sicherheit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Oktober 2002, Duncker & Humblot, Berlin 2004. S. 63 – 78.

Ziercke, Jörg, in: Bundeskriminalamt [Hrsg.]: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror. BKA-Herbsttagung 2004, Luchterhand, München 2005.

Zimmermann, Andreas: Grundrechtseingriffe durch deutsche Streitkräfte im Ausland und das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahrgang 2012, S. 116 – 119.

Zu Guttenberg, Karl-Theodor: Perspektiven zur Rolle des Weimarer Dreiecks bei der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Standke, Karl-Heinrich [Hrsg.]: Das Weimarer Dreieck in Europa. Die deutsch-französisch-polnische Zusammenarbeit. Entstehung – Potentiale – Perspektiven, Toruń 2009. Verfügbar unter:

<http://doczz.pl/doc/818428/kompletter-sammelband---klaus>, zuletzt besucht am 23.3.2019.

Zöller, Mark Alexander: Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten. Zur Vernetzung von Strafverfolgung und Kriminalitätsverhütung im Zeitalter von multimedialer Kommunikation und Persönlichkeitsschutz, C. F. Müller Verlag, Hüthig GmbH & Co. KG, Heidelberg 2002.

Onlinemedienverzeichnis

Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/verkuendung-gesetz-besserer-informationsaustausch-internationaler-terrorismus.html>

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02/bkag-neu.html?nn=3314802>

Bundespolizei

https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/leitlinien_int_friedensmissionen.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Der Bundesrat – Schweizerische Eidgenossenschaft

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

Deutscher Bundestag

<https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2018/pm-180302-das-parlament-schuster-546026>

Die Bundeskanzlerin

<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-28-bundeskanzlerin-sommerpressekonferenz.html>

Die Verfassungen in Deutschland

<http://www.verfassungen.de/de/de06-66/bundesakte15-i.htm>

Die Welt

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article11508575/So-plant-de-Maiziere-die-neue-Super-Polizei.html>

Die Zeit

<http://www.zeit.de/wissen/2016-07/terror-in-europa-nizza-attentat-risiko-angst>

Ju\$line

<https://www.jusline.at/gesetz/b-vg/paragraf/artikel10>

<https://www.jusline.at/gesetz/b-vg/paragraf/artikel10>

Konrad-Adenauer-Stiftung

<http://www.kas.de/bundesstadt-bonn/de/publications/47900/>

<https://www.kas.de/veranstaltungsberichte/detail/-/content/-sicherheit-ist-mehr-als-die-summe-ziviler-militaerischer-und-entwicklungspolitischer-massnahmen->

<http://www.kas.de/wf/de/71.9393/>

Polizei Nordrhein-Westfalen

<https://lzpd.polizei.nrw/zentrale-informationsstelle-sporteinsaetze>

Tagesspiegel

<http://www.tagesspiegel.de/politik/polizeireform-innenminister-kippt-fusion-von-bundespolizei-und-bka/3953398.html>

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	Andere Auffassung/anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Amtsgericht
AG IPM	Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen
AK	Arbeitskreis
AKIS	Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ATD	Antiterrordatei
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckOK	Beck-Online Kommentar
ber.	berichtigt
BfDI	Bundesbeauftragte/r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt

BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat
BPOL	Bundespolizei
BPOLD	Bundespolizeidirektion
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPOLI	Bundespolizeiinspektion
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BPolKatHiVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern über die Verwendung der Bundespolizei bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall sowie zur Hilfe im Notfall
BPolUntEinVwV	Verwaltungsvorschrift über Einsätze der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder/Übertragung der Entscheidungsbefugnis in bestimmten Fällen auf das Bundespolizeipräsidium
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
Br-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
bspw.	beispielsweise
BSRBCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation (Kooperationsplattform der Anrainerstaaten der baltischen See)
Bt-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichtes
BW	Bundeswehr
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa (ungefähr, etwa)
CDU	Christlich Demokratische Union
CILIP	CILIP Bürgerrechte & Polizei (Zeitschrift)

COLPOFER	Collaboration des services de polices ferroviaire et de sécurité (Zusammenarbeitsform der Sicherheitsdienste der europäischen Eisenbahnverkehrsgesellschaften)
COSI	Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (Abkürzung aus dem Französischen: Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure)
CSU	Christlich Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
dies.	dieselbe/n
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DPolBl	Deutsches Polizeiblatt
d. h.	das heißt
d. Verf.	der Verfasser/die Verfasser
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EBA	Eisenbahnbundesamt
ECTC	European Counter Terrorism Centre (Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung)
EG	Europäische Gemeinschaft
EIS	Europol Informationssystem
ejR	ehemalige jugoslawische Republik
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (Europäische interdisziplinäre Kooperationsplattform gegen kriminelle Bedrohungen)
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMSA	European Maritime Safety Agency (Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs)
engl.	englisch
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union

EUPCN	European Crime Prevention Network (Europäisches Netzwerk für Kriminalprävention)
EURODAC	European Dactyloscopy (Europäisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem zum Zweck der Anwendung des Dubliner Übereinkommens)
EUROJUST	The European Union's Judicial Cooperation Unit (Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen)
EUROPOL	European Police Office (Europäisches Polizeiamt)
EUROSUR	European border surveillance system (Europäisches Grenzüberwachungssystem)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f.	folgende (Einzahl, z. B. Seite)
ff.	folgende (Mehrzahl, z. B. Seiten)
FBI	Federal Bureau of Investigation (amerikanisches Bundeskriminalamt)
FDP	Freie Demokratische Partei
FITKO	Föderale IT-Kooperation
Fn.	Fußnote
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Europäische Grenz- und Küstenwache)
FS	Festschrift
FÜAK BW	Führungsakademie der Bundeswehr
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration
GASS	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBL.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGFB	Geschützter Grenzfehndungsbestand

GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GVBl.	Gemeinsames Gesetz- und Verordnungsblatt
GBL	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
Hs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
i.d.R.	in der Regel
i. e.	id est (das heißt)
IMK	Innenministerkonferenz
insg.	insgesamt
IKPO/INTERPOL	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INPOL	Informationssystem der Polizei
int.	international(-e/-er-/es)
i.S.d.	im Sinne des/der
ISPSW	Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnik
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jur.	Juristisch(e)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KrimJ	Kriminologisches Journal
KRITIS	Kritische Infrastruktur
LG	Landgericht
lit.	littera (Buchstabe)

LKA	Landeskriminalamt
LKÄ	Landeskriminalämter
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LÜKEX	Länder Übergreifende Exercise/Übung
MASP	Multi-Annual Strategic Action Plan
mind.	mindestens
MSZ	Maritimes Sicherheitszentrum
MschKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem
NEGS	Nationale E-Government Strategie
NLFZSiLuRa	Nationales Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport
NK	Neue Kriminalpolitik (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Obb.	Oberbayern
o.g.	oben genannt(-e/-er/-es)
OLAF	Office Européen De Lutte Anti-Fraude (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.	Seite (Abkürzung aus dem Englischen: Page)
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PIS	Programm Innere Sicherheit
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PLO	Palästinensische Befreiungsorganisation
PNR	Passenger Name Record (Fluggastdatensatz/Namensregister für Passagiere)
PolG	Polizeigesetz
PoC	Point of Contact (Zentraler Anlaufpunkt)

PPP	Public Private Partnership (Öffentlich-private Partnerschaft)
PWGT	Police Working Group on Terrorism (Polizei-Arbeitsgruppe Terrorismus)
RAF	Rote-Armee-Fraktion
RAILPOL	European Network of Railway Police Forces (Europäisches Netzwerk von Bahnpolizeien)
rd.	Rund
RED	Rechtsextremismusdatei
Rn.	Randnummer(-n)
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
s.	siehe
S.	Seite(-n)
SAR	Search and Rescue (Suchen und Retten)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGK	Schengener Grenzkodex
sic!	Sic erat scriptum! (So stand es geschrieben!)
SIENA	Secure Information Exchange Network Application (Sichere Kommunikationsanwendung)
SiLuRa	siehe NLFZSiLuRa
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (Zentrale Stelle für den Informationsaustausch)
SOCTA	Serious and Organised Crime Threat Assessment (Beurteilung von ernsthaften Bedrohungen durch die Organisierte Kriminalität)
sog.	so genannte(-s/-r)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TEN	Transeuropäische Netze
u.a.	und andere
UN	United Nations (Vereinte Nationen)

Univ.	Universität
Urt.	Urteil
U.S.A.	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
u. ä.	und ähnlich
u. Ä.	und Ähnlich(es)
v.	von, vom, vor
Veko	Vernetzte Kompetenz
vgl.	vergleiche
VIS	Visainformationssystem
VMBl.	Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau – Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	Waffengesetz
z.B.	zum Beispiel
zgl.	zugleich
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
zit.	Zitiert
ZITiS	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSIuK	Zentralstelle für Information und Kommunikation des Bundesgrenzschutz (heute Bundespolizei)
z.T.	zum Teil

Stichwortverzeichnis

- Agenda Setting 69, 105, 352, 375
 Air Marshal..... 262
 Aktion Sicherheitsnetz 73, 177
 al-Qaida 1
 Amtshilfe 158, 178
 Anis Amri 93, 163
 Antiterrordatei 189, 193
 Antiterrordateigesetz 194
 Arbeitsgruppe Internationale
 Polizeimissionen 302
 Auffangverantwortung 125
 Aufgabenerweiterung 56
 Aufgabenübertragungsgesetz 51
 Auswertungsphilosophie 92
 Bahnpolizei..... 243
 Baltic Sea Region Border Control
 Cooperation Forum 214
 Beleihung..... 148, 259
 Berliner Erklärung..... 201
 Bundesgrenzschutz.. 50, 223, 226, 332
 Bundespolizei See 277
 Bundespolizeidirektion 11..... 344
 Bundessicherheitsrat..... 149
 Bundestreue 133, 332
 Community Policing 42, 171, 173
 comprehensive approach 202
 Cyber-Abwehrzentrum..... 166
 Cyber-Sicherheitsstrategie 166
 Datenverbund 200
 Deutsche Hochschule der Polizei.. 153
 digitaler Staat 369
 Digitalisierung..... 185, 369
 do ut des 85
 Dokumenten- und Visumberater... 217
 Einmal Erfassung..... 191, 192
 Entscheidungsnetzwerke..... 85
 Erfüllungsverantwortlichkeit 125
 erweiterter Sicherheitsbegriff..... 373
 Europol Informationssystem..... 198
 EUROSUR..... 200
 Flaggenstaat 277
 Flugsicherheitsbegleiter 262
 Funktionsvorbehalt 43, 131
 ganzheitlicher Ansatz..... 122
 gemeinsame Leitstelle..... 271
 gemeinsame Streifen..... 214
 Gemeinsame-Dateien-Gesetz 189, 194
 gemeinsames Analyse- und
 Strategiezentrum Illegale Migration
 164
 gemeinsames Extremismus- und
 Terrorismusabwehrzentrum..... 165
 gemeinsames Internetzentrum 166
 gemeinsames Lagezentrum See 285
 gemeinsames
 Terrorismusabwehrzentrum..... 162
 gemeinsames Zentrum 212, 213

gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr	165	Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder.....	157
Gemeinschaftsaufgabe	139	Intelligence-Led-Policing	91
Gemeinschaftseinrichtungen	140	internationale Polizeimissionen	302
gemischt besetzte Dienststelle.....	212	Interoperabilität.....	201, 389
Generalzolldirektion.....	61	IT-Architektur	190
Gepräge	53, 55	IT-Krisenreaktionszentrum.....	150
Geprägeformel.....	55, 225, 228	Joint Investigation Team.....	215
geschützter Grenzfehndungsbestand	194	Kasuistik	230
Gewährleistungsstaat.....	125	katastrophische Dimension	159
Gewährleistungsverantwortung.....	125	Kofferbomber.....	1
Gewaltmonopol	124, 129	Kombattant.....	51
Grand Strategy	75	Konnexitätsprinzip.136, 155, 351, 363	
Graphentheorie	74	Konsultation.....	89
Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland .	216	Kontaktstelle	212
Grenzschutz.....	50, 235	kooperativer Föderalismus152, 227, 377	
grenzüberschreitende Kriminalität .	58, 210, 214, 370	kooperativer Staat	90
grenzüberschreitende Nacheile	207	Koordination	87
grenzüberschreitende Observation	207	Kriminalstrategie	101
Grundrecht auf Sicherheit	49, 124	Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes	150
Havariekommando	284	Küstenwache des Bundes.....	283
Hierarchie	63	Kustodialisierung	42
Hilfspolizeibeamte	146	Luftsicherheit	254
hypothetische Datenneuerhebung .	189	Luftsicherheitsassistent.....	258
Informationsnetzwerke.....	92	Luftsicherheitsassistenten	259
Informationsrecht	94	Maritimes Sicherheitszentrum	282
Informationsverbund	187, 191	maritimes Sicherheitszentrum des Bundes	285
Informationsverwaltungsrecht.....	90	Mehrebenensystem	371
Innere Sicherheit	48	Mehrfachnutzung	191, 192
INPOL-System.....	186		

Mischverwaltung	134, 135, 156, 158, 230
Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes	..... 51, 231, 330
Nachrichtendienstliches Informationssystem	..... 186
Nachrichtendienstverbund	..... 186
ationale Küstenwache	..... 283
nationaler Sicherheitsberater	..... 356
Nationaler Sicherheitsrat	106, 149, 355, 389
Nationales Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum	..... 167
Network	..... 113
network policing	..... 84
Netzwerk	..... 63
Netzwerkanalyse	..... 71, 72
Netzwerkmetapher	..... 78
Netzwerkstaat	..... 63, 90, 185, 369
Netzwerkstrukturen	..... 94
nodal policing	..... 83
Notzuständigkeit	..... 183
Ordnungskooperation	..... 173
Ordnungspartnerschaft	.. 180, 182, 354
Organleihe	..... 51
Pfadabhängigkeit	..... 86
plural policing	..... 84
Police Working Group on Terrorism	..... 215
Policy Network	..... 74
Politikverflechtung	..... 85
Polizei des Bundes	..... 54
Polizei- und Justizkooperationsverträge	..... 206
Polizei-Führungsakademie	..... 154
Polizei-kooperationsrecht	..... 89
Polizeilicher Informations- und Analyseverbund	..... 192
Polizeiverbund	..... 186
Polizeiwissenschaft	..... 83
Polizieren	..... 42, 83, 378
Principal-Agent-Theorie	..... 63
problem-oriented policing	..... 173
Projektdatei	..... 187
Rechtsextremismusdatei	..... 194
Ressortprinzip	..... 98, 159
Sauerlandgruppe	..... 1
Schengener Informationssystem	... 196
Schleierfahndung	..... 58
Schleusungskriminalität	.. 54, 214, 240
Seewache	..... 284
Sicherheitsagenda	..... 107
Sicherheitsarchitektur	6, 8, 11, 14, 17, 19, 25, 30, 81, 117, 389, 390
Sicherheitskooperation	..... 173
Sicherheitskooperationsvereinbarung	..... 173, 175
Sicherheitspartnerschaft	..... 173
Sicherheitsstrategie	..... 367, 387
SIRENE	..... 196
Sky Marshal	..... 262
Sonderpolizei	..... 53
Steuerungsinstanz	..... 106
Strategie	..... 81, 101, 103
Streitkräfte	..... 158

Strukturmodell.....	71	Verwaltungskooperationsrecht	116
Subsidiaritätsprinzip	381	Verwaltungsverbund.....	89
Subsidiaritätsprinzip.....	334	Vetospieler	359
Systemtheorie	71	virtueller Staat.....	90
Transformationsprozess	54	Visainformationssystem.....	197
Trennungsgebot.....	137, 165, 185, 369	Volkszählungsurteil	51
Trennungsprinzip	137, 160, 187	Watch-dog-Einheiten	76
Umbenennung	55	Werkzeugtheorie	147, 148
umfassende Sicherheit.....	102	Werthebach-Kommission	390
Verbindungsbeamte.....	216	zentrale Informationsstelle Sport ...	218
Verbunddatei	162, 189, 193	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich	167
Verbundverwaltung.....	134	Zentralisierung	58
Vernetzung7, 12, 56, 57, 81, 82, 98, 202, 238, 371, 376		Zollkriminalamt	62
Verteidigungsfall.....	51	Zollverwaltung.....	61
Vertrag.....	146	zugewiesene Aufgaben	222
Verwaltungskooperation	89	Zwangsmonopol.....	43