



# Bürgerrechte & Polizei

Cilip 90  
Nr. 2/2008

## Sicherheitsarchitektur I Das Netz im Innern

Polizeiliche Todesschüsse 2007  
Crime Mapping und polizeiliche Lagebilder

## **Impressum**

### **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**

Träger des Werner-Holtfort-Preises 2005

Herausgeber: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

Verlag: Verlag CILIP GbR, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Jan Wörlein

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin

Berlin, August 2008

**Vertrieb: Verlag CILIP c/o FU Berlin · Malteserstraße. 74-100 · 12249 Berlin**

**Tel.: +49 (0)30 838-70462 · Fax: +49 (0)30 775 10 73**

**E-Mail: [vertrieb@cilip.de](mailto:vertrieb@cilip.de) · WWW: <http://www.cilip.de>**

**Zuschriften an die Redaktion bitte an: [info@cilip.de](mailto:info@cilip.de)**

**Bankverbindung:** Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ 100 205 00

Konto-Nr. 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00

SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE31BER

### **Preise**

Personen: Einzelpreis: 7,50 Euro · Jahresabo (3 Hefte): 19,50 Euro

Institutionen: Einzelpreis: 11,50 Euro · Jahresabo: 34,50 Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 25,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto für Abonnement: 4,50 Euro

Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

**ISSN 0932-5409**

**Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 90 (2/2008)**

Alle Rechte bei den AutorInnen

## Inhalt

### **Sicherheitsarchitektur I Das Netz im Innern**

*Außerhalb des  
Schwerpunkts*

- |    |   |     |  |
|----|---|-----|--|
| 3  | <b>Sicherheitsarchitekturen im Wandel: eine Einleitung</b><br><i>Norbert Pütter</i>                   | 66  | <b>Crime Mapping und polizeiliche Lagebilder</b><br><i>Eric Töpfer</i> |
| 13 | <b>Das neue BKA-Gesetz</b><br><i>Fredrik Roggan</i>   | 74  | <b>Polizeiliche Todesschüsse 2007</b><br><i>Otto Diederichs</i>        |
| 21 | <b>Neuorganisation der Bundespolizei</b><br><i>Albrecht Maurer</i>                                    |     | <i>Rubriken</i>  |
| 32 | <b>Bundeswehr im Innern</b><br><i>Norbert Pütter</i>  | 79  | <b>Inland aktuell</b>  |
| 44 | <b>Reform der Geheimdienste</b><br><i>Martin Beck</i>   | 83  | <b>Meldungen aus Europa</b>  |
| 50 | <b>Institutionalisierte Kooperation von Polizei und Geheimdiensten</b><br><i>Jan Wörlein</i>          | 87  | <b>Chronologie</b>   |
| 62 | <b>Bundesverwaltungsamt als Schnittstelle für Polizei und Geheimdienste</b><br><i>Mark Holzberger</i> | 97  | <b>Literatur &amp; Aus dem Netz</b>                                    |
|    |   | 109 | <b>Summaries</b>   |
|    |   | 112 | <b>MitarbeiterInnen dieser Ausgabe</b>                                 |

## **Redaktionsmitteilung**

*Der Begriff „Sicherheitsarchitektur“ steht heute für die politische Forderung, die Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols so aus- und umzubauen, dass sie für die „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ und insbesondere für die „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ fit sind. PolitikerInnen und „ExpertInnen“ aus den Apparaten beklagen mangelnde Effizienz, ein Nebeneinander von – je nach Zählung – 30-40 Sicherheitsbehörden und dadurch entstehende Informationsverluste. Sie empfinden die Reste des Föderalismus als störend und verordnen zentralistische Organisationsreformen. Sie definieren das Gebot der Trennung von Polizei und Geheimdiensten um in eines der umso intensiveren Zusammenarbeit. Sie meinen, dass innere und äußere Bedrohungen nicht mehr zu trennen seien und deshalb auch das Militär in die Wahrung der Inneren Sicherheit mit einzubeziehen sei. Eine allumfassende Vernetzung der Sicherheitsbehörden scheint das Gebot der Stunde.*

*Klar ist dabei erstens, dass bei diesen Debatten die Grundrechte der BürgerInnen allenfalls eine marginale Rolle spielen. Und klar ist zweitens, dass die Diskussion um die „Sicherheitsarchitektur“ davon abhält, über die gesellschaftlichen und politischen Ursachen der in einem Atemzug genannten „neuen Bedrohungen“ – vom Terrorismus über die „organisierte Kriminalität“ bis hin zur illegalisierten Einwanderung – nachzudenken. Wer sich auf das Gerede von der „neuen Sicherheitsarchitektur“ einlässt, kann nur noch um Details streiten, aber keine radikaldemokratischen Vorstellungen vom Umbau der Sicherheitsapparate mehr entwickeln.*

\*\*\*

*Die nächste Ausgabe wird den dreißigsten Jahrgang dieser Zeitschrift beschließen. Drei Jahrzehnte Bürgerrechte & Polizei/CILIP sind nicht nur ein Grund zum Feiern, sondern auch ein Beleg dafür, dass sich radikaldemokratische Kritik an den Apparaten der Inneren Sicherheit keineswegs überlebt hat. Heft 3/2008 wird sich mit der „Sicherheitsarchitektur“ in der EU befassen.*

# Sicherheitsarchitekturen im Wandel

## Polizei – Geheimdienst – Militär

von Norbert Pütter

**Seit einigen Jahren ist von der „neuen Sicherheitsarchitektur“ die Rede. Die Institutionen der alten Bundesrepublik seien den neuen Herausforderungen nicht mehr gewachsen; sie müssten gründlich umgebaut werden. Unter dem Schlagwort der „Vernetzung“ findet gegenwärtig die Reorganisation des Gewaltmonopols statt.**

Die Institutionen, die Innere Sicherheit gewährleisten sollen, unterliegen einem ständigen Wandel. Bereits das Entstehen des administrativ-politischen Komplexes „Innere Sicherheit“ in der Bundesrepublik ist ein Resultat dieses Wandels, der in das Ende der 60er/den Anfang der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts fällt.<sup>1</sup> Obwohl sie nicht trennscharf an Jahreszahlen geschieden werden können, lassen sich für die Entwicklung der BRD deutlich vier (wenn man die alliierte Vorgeschichte hinzunimmt fünf) Phasen benennen. Sie unterscheiden sich in der Organisation, in der rechtlichen Regulierung, in der Qualifikation des Personals, der strategischen Orientierung und hinsichtlich derjenigen Probleme, denen sich die innere Sicherheitspolitik und ihre Apparate vorrangig widmen. Typisierend vereinfacht verliefen die Wandlungen in dieser Abfolge:

1. Vom Kriegsende bis zur Gründung der Bundesrepublik. Sie stand polizeipolitisch unter dem Einfluss west-alliierten Vorstellungen, die in der britischen und amerikanischen Zone von den zivilen und dezentralen Polizeitraditionen ihrer Heimatländer bestimmt waren.<sup>2</sup>
2. Mit der Konsolidierung der Bundesrepublik wird der alliierte Einfluss schrittweise rückgängig gemacht. Bis Mitte der 60er Jahre wird auch po-

---

1 Funk, A.; Werkentin, F.: Die siebziger Jahre – Das Jahrzehnt der inneren Sicherheit?, in: Narr, W.-D. (Hg.): Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Reinbek b. Hamburg 1977, S. 189-209 u. 337 f.

2 Noethen, St.: Kriminalpolitische Vorgaben der alliierten Besatzungsmächte, in: Lange, H.-J. (Hg.): Kriminalpolitik, Wiesbaden 2008, S. 59-77

lizeipolitisch eine Strategie der Restauration verfolgt, die im Kern darin besteht, die deutsche, staatsorientierte Polizeitradition der Vorkriegszeit fortzusetzen. Vom Tschako bis zum Polizeirecht, von der Aufstellung geschlossener Einheiten bis zur kasernierten Ausbildung – in weiten Bereichen werden Weimarer Polizeistrukturen wiederhergestellt.<sup>3</sup>

3. Anfang der 70er Jahre beginnt die Reform der deutschen Polizeien. Das Programm für die innere Sicherheit der Innenministerkonferenz von 1972 bildet den Ausgangspunkt für Veränderungen in den Bereichen Organisation, Recht, Ausbildung. Die Bewaffnung der Polizei wird den gewandelten Bedrohungsszenarien angepasst; mit der Etablierung von Inpol wird die EDV für die Polizeiarbeit nutzbar gemacht.<sup>4</sup>
4. Seit Mitte der 70er Jahre bis zum Fall der Mauer setzt sich der Ausbau der Sicherheitsapparate fort: die Professionalisierung der Polizeiarbeit schreitet voran (von der Fachhochschulausbildung bis zum Entstehen von Spezialdienststellen – Mobiles- und Sondereinsatzkommando, Verdeckte Ermittlungen, Auswertung), der technische Fortschritt wird in die Polizeiarbeit integriert (PIOS-Dateien, technische Überwachungen), und das Volkszählungsurteil zwingt zu einer Flut von gesetzlichen Novellierungen.<sup>5</sup>
5. Mit dem Fall der Mauer wird eine Phase der Verunsicherung eingeleitet, in der nach der Erstreckung des Polizeimodells auf die neuen Länder eine Diskussion über die Ausrichtung der Apparate beginnt. Die kriminalpolitischen Konjunkturen der 90er Jahre (von Organisierter Kriminalität bis Zero tolerance) treten seit dem 11. September 2001 in den Schatten des neuen internationalen Terrorismus. Im Namen seiner Bekämpfung werden viele der alten Fäden aufgegriffen, die zu einer neuen „Sicherheitsarchitektur“ vernetzt werden sollen.

## Die langen Wellen der Entwicklung

Die kursorische Erinnerung dieser Vorgeschichte ist wichtig, wenn man die gegenwärtigen Veränderungen würdigen will. Schnell wird nämlich sichtbar, dass ein Teil der aktuellen Vorgänge einen langen Vorlauf hat,

---

3 Werkentin, F.: Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt/M., New York 1984

4 Busch, H.; Funk, A.; Kauf, U.; Narr, W.-D.; Werkentin, F.: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/M., New York 1985, insb. S. 69-250

5 s. exemplarisch: Bäuml, H.: 20 Jahre Polizeirechtsgesetzgebung – aus der Sicht eines Datenschützers, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Sicherheit vor Freiheit?, Berlin 2003, S. 23-32

ein anderer Teil jedoch darin besteht, die letzten Grundpfeiler, die das System innerer Sicherheitswahrung in der Bundesrepublik kennzeichneten, durch einen umfassend vernetzten Sicherheitsverbund zu ersetzen.

Aus dem Kreis der längerfristigen Veränderungen stechen zwei besonders hervor: die präventive Orientierung und die Zentralisierung der Apparate. Spätestens seit Mitte der 70er Jahre ist „Prävention“ zum Angelpunkt polizeistategischer Orientierungen geworden. Sie fand ihren Niederschlag zum einen in den Vorverlagerungen des Strafrechts. Diese Ausweitung – besonders deutlich in den §§ 129 ff. des Strafgesetzbuchs – knüpft unmittelbar an die Tradition des politischen Strafrechts in Deutschland an.<sup>6</sup> Was in den 70ern zunächst in Bezug auf den Terrorismus begann, setzte sich in den 90ern hinsichtlich „organisierter Kriminalität“ fort. Zum anderen folgte aus dem präventiven Ansatz eine entgrenzte Zuständigkeit der Polizeien, die als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ verrechtlicht wurde.<sup>7</sup> War und ist diese Art der „Prävention“ mit ausgeweiteter Kriminalisierung und dem Einsatz verdeckter Methoden verbunden, so zeigt die kriminalpräventive Konjunktur der letzten Jahre, dass sich mit „Prävention“ jede Art von Polizeiarbeit legitimieren lässt.<sup>8</sup> Das diffuse Präventionsversprechen, das die Hoffnung beim Publikum weckt, Gefahren und Schäden könnten verhindert werden, unterliegt auch der jüngsten Entwicklung. Die Einbeziehung der Geheimdienste, der Zugriff auf private Datenbestände, die technische Überwachung von Räumen, verdachtsunabhängige Personenkontrollen, biometrische Identifizierungsverfahren: all dies wird in präventiver Absicht praktiziert – und führt zu einer Ausweitung und Vorverlagerung von Repression.

Die zweite, bereits seit den 70er Jahren manifeste Entwicklung betrifft die Zentralisierung der Polizeien. Dies gilt zunächst für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Die Konzeption des Grundgesetzes folgte noch den dezentralen Vorstellungen der Alliierten. Aus dem Bundeskriminalpolizeiamt, das als Ausnahme vom Grundsatz „Polizei ist Ländersache“ gedacht war, wurde die wichtigste Polizeibehörde der

---

6 s. Cobler, S.: Die Gefahr geht von den Menschen aus – der vorverlegte Staatsschutz, Berlin 1976

7 s. Zöller, M.A.: Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, Heidelberg 2002

8 Pütter, N.: Prävention. Spielarten und Abgründe einer populären Überzeugung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 86 (1/2007), S. 3-15

Republik<sup>9</sup> – ein Prozess, für den drei Elemente verantwortlich waren. Erstens, die Ausweitung von Ermittlungen: 1973 erhielt das Bundeskriminalamt (BKA) erstmals originäre Ermittlungsbefugnisse für einige Deliktsbereiche, nachdem der Generalbundesanwalt bereits seit 1969 förmlich ermächtigt worden war, das Amt mit Ermittlungen im Bereich des politischen Strafrechts zu beauftragen – ein Weg, der großzügig in Anspruch genommen wurde und wird. Hinzu kommen – zweitens – der Ausbau von Informations- und Kriminaltechnik und – drittens – die zunehmende Bedeutung der EU, für die das BKA als Schaltstelle fungiert. Dieser Bedeutungszuwachs schlug sich in erheblichen Personalzuwächsen nieder. Die mit der neuerlichen Novellierung des BKA-Gesetzes vorgesehenen präventiven Ermittlungsbefugnisse des Amtes setzen diese Linie konsequent fort.<sup>10</sup>

Die Karriere des Bundesgrenzschutzes (BGS) zur Bundespolizei ist das zweite Element, das die Polizeiverfassung zugunsten des Bundes veränderte.<sup>11</sup> 1951 zunächst als Vorhut der in Planung befindlichen Armee gegründet, war der BGS in den ersten Jahrzehnten auf die traditionelle Aufstandsbekämpfung im Innern und auf die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben im Falle eines kriegerischen Angriffs aus dem Osten ausgerichtet. Seit 1972 stand er zur Unterstützung der Länderpolizeien zur Verfügung; 1992 wurde ihm die Bahnpolizei und die Zuständigkeit für die Flughäfen übertragen. Damit hatte der BGS seine territoriale Bindung an das Grenzgebiet endgültig verloren. Seine Befugnisse wurden denen der Länderpolizeien angepasst. Die 2005 erfolgte Umbenennung in „Bundespolizei“ war eine konsequente Folge dieses Aus- und Umbaus.

Zur gewachsenen Bedeutung des Bundes gehört auch der Aufstieg des Zolls zu einer Polizei im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Zunächst in den gemeinsam mit der Polizei gebildeten „Ermittlungsgruppen Rauschgift“, dann ausgeweitet auf die Kontrolle der Schwarzarbeit und auf die Bekämpfung von Geldwäsche ist der Zoll zu einer sicherheitsrelevanten Exekutive im Innern avanciert.<sup>12</sup>

---

9 zum BKA s. Klink, M.: Bundeskriminalamt, in: Groß, H.; Frevel, B.; Dams, C. (Hg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, S. 516-554

10 s. den Beitrag von Fredrik Roggan in diesem Heft

11 zum BGS s. Peilert, A.; Kösling, W.: Bundespolizei – vormals Bundesgrenzschutz, in: Groß; Frevel; Dams a.a.O. (Fn. 9), S. 555-590

12 Dem Zoll ist bislang unverdient wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Für den gegenwärtigen Zustand s. die Selbstdarstellungsbroschüre: Zollkriminalamt (Hg.): Zollfahndungsdienst, Köln 2005 ([www.zoll.de/e0\\_downloads/d0\\_veroeffentlichungen/zka\\_zfd.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/d0_veroeffentlichungen/zka_zfd.pdf))



Die andere Seite der Zentralisierung betrifft die Polizeien in den Bundesländern. Mitte der 70er Jahre wurden die letzten städtischen Polizeien verstaatlicht. In immer neuen Organisationsreformen werden die Polizeien seither umgestaltet. Das gilt nicht allein für das Verhältnis von Schutz- und Kriminalpolizei, sondern auch für die Verteilung und Gliederung der Polizei in der Fläche. Durchgängig wurden und werden die Landespolizeien zentralisiert. Kleinere Dienststellen werden aufgelöst oder in nur temporär besetzte Polizeiposten verwandelt. Die Polizei zieht sich aus der Fläche zurück. Dies geschieht nur vordergründig, um den polizeilichen Verwaltungsapparat zu verkleinern, vielmehr ist die Zentralisierung auf der unteren Ebene Folge und Voraussetzung polizeilicher Spezialisierung. Mittlerweile wird versucht, den Rückzug aus der Fläche mit Laien- oder Hilfspolizeien oder der Reaktivierung kommunaler Ordnungshüter auszugleichen.<sup>13</sup> Die neuen Kontrollarrangements, die in den Städten seit den 90er Jahren entstehen, sind die Rückseite polizeilicher Zentralisierung. Dass damit nicht weniger, sondern andere und ausgeweitete Praktiken sozialer Kontrolle einher gehen, ist offenkundig.<sup>14</sup>

## Letzte Grenzen

Bis zum Beitritt der Länder der DDR zur Bundesrepublik galt das „Trennungsgebot“ von Polizei und Geheimdiensten. Dieses Gebot hat nie bedeutet, dass Polizei, Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst keinerlei Beziehungen unterhielten. Es führte jedoch zur Entwicklung eigenständiger Apparate, deren Beziehungen eher punktueller Natur waren und sich auf das Gebiet des Staatsschutzes beschränkten. Seit den 70er Jahren führte die „präventive“ Ausrichtung der Polizeien dazu, dass diese sich ein Repertoire verdeckter Methoden zulegten, das aus der Welt der Geheimdienste stammt. Auch die Weiterentwicklung kriminalistischer Auswertungen zur „intelligence“ stellte eine Facette der Vergeheimdienstlichung von Polizeiarbeit dar.

---

<sup>13</sup> s. exemplarisch: Hornof, P.; Kopsch, R.: Ansprechpartner statt Strafverfolger. Wachpolizei und Freiwilliger Polizeidienst in der Sicherheitsarchitektur eines Polizeipräsidiums, in: Polizei – heute 2007, H. 3, S. 82-87

<sup>14</sup> mit Blick auf die privaten Sicherheitsdienste s. Beste, H.: Morphologie der Macht. Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Opladen 2000, S. 296 ff.

Mit der deutschen Vereinigung begann nicht nur eine Debatte über den Verfassungsrang des Trennungsgebots,<sup>15</sup> vorangetrieben wurde auch die Verpolizeilichung der Geheimdienste: Die Überwachung des internationalen Telekommunikationsverkehrs durch den Bundesnachrichtendienst wurde 1994 auf (vermutete) Bereiche Organisierter Kriminalität (OK) ausgeweitet. Die Diskussion über die OK-Bekämpfung durch Geheimdienste führte dazu, dass einige Landesämter für Verfassungsschutz mit derartigen Vorfelderkundungen beauftragt wurden. Die „Doppelzuständigkeit“ von Polizei und Diensten, die schon immer in den politischen Delikten bestand, wurde nun auf „gewöhnliche“ Kriminalität ausgedehnt. Dass die Dienste im Rahmen des neuen Anti-Terrorismus Zugang zu den Kundendaten von Post-, Telekommunikations- und Luftfahrtunternehmen sowie Banken erhielten, setzte die Aufwertung der Geheimdienste in der „präventiven“ Kriminalitätsbekämpfung konsequent fort. Dass auch nach institutionellen und rechtlichen Formen gesucht werden musste, um Polizei und Geheimdienste – nachdem beide über verdeckte Methoden verfügen und beide sich denselben Phänomenen widmen sollen – dauerhaft zusammenzubringen, liegt auf der Hand. In der „Berliner Republik“ wurde das Trennungsgebot in sein Gegenteil umgedeutet: Aus der institutionellen Trennung resultiert die Pflicht zur informationellen Zusammenarbeit. Und um diese auf eine wirksame und dauerhafte Basis zu stellen, bedürfte es entsprechender Rechtsgrundlagen und institutioneller Formen.<sup>16</sup> Am vorläufigen Ende dieser Entwicklung ist das Trennungsgebot allein darauf reduziert, dass die Beteiligten unterschiedlichen Dienstherrn unterstehen und aus unterschiedlichen Titeln des Staatshaushaltes bezahlt werden. Die Bildung einer gemeinsamen Überwachungszentrale im Bundesverwaltungsamt,<sup>17</sup> die gegenüber der Öffentlichkeit als eine bloß technische Dienstleistungseinheit verharmlost wird, ist ein weiteres Mosaiksteinchen in der neuen polizeilich-geheimdienstlichen Gemengelage.

---

15 s. die Beiträge in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Berlin (Hg.): Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1994

16 Busch, H.: Es wächst zusammen ... Zum Gemeinsame-Dateien-Gesetz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 85 (3/2006), S. 52-59; Roggan, F.; Bergemann, N.: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland. Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 2007, H. 13, S. 876-881

17 s. den Beitrag von Mark Holzberger in diesem Heft

Seit Gründung der Bundeswehr war deren Einsatz im Innern umstritten. Die Notstandsgesetzgebung hatte die Debatte 1968 zu einem vorläufigen Ende gebracht. Bis heute sind allein die damals geschaffenen Regelungen über den Katastropheneinsatz praktisch relevant geworden. Die Bundesrepublik blieb vom Spannungs- und Verteidigungsfall verschont; und die Definition des Inneren Notstands entsprach schon 1968 nicht mehr dem Protest- und Konfliktpotential einer modernen Dienstleistungsgesellschaft. Befreit von der Aufgabe, auf den Bürgerkrieg vorbereitet zu sein, konnten vielmehr die Polizeien (allen voran der BGS) ein spezifisch polizeiliches Organisationsprofil ausbilden.

Nach dem Ende des Kalten Krieges war nicht nur das Gegenüber der Geheimdienste maßgeblich reduziert, sondern aus dem militärischen Feind im Osten wurden schnell Verbündete oder Partner. In den humanitär legitimierten Kriegen der 90er Jahre, dann aber in dem offensiven Bekenntnis, die deutschen Interessen (die der NATO, der Vereinten Nationen) weltweit auch militärisch durchsetzen zu können, fand die Bundeswehr als Einsatzarmee ihre neue Orientierung.

Seit den 90er Jahren tauchten aber als Auswege aus der Sinnkrise der Bundeswehr auch immer wieder Vorschläge auf, die Streitkräfte an verschiedenen Aufgaben im Innern zu beteiligen. Das reichte vom Einsatz im Umweltschutz bis zur Sicherung der deutschen Ostgrenze. Der heutige Innenminister Wolfgang Schäuble war schon damals einer der Vorreiter dieser Idee: In den Auslandseinsätzen seit den 90er Jahren hätte die Bundeswehr oft polizeiliche Aufgaben wahrnehmen müssen. Deshalb sei es nicht einzusehen, warum deutschen Soldaten im Inland verwehrt bleibe, was sie im Ausland mit Erfolg meisterten.<sup>18</sup>

Die Bundeswehr an der Aufrechterhaltung innerer Sicherheit in Friedenszeiten zu beteiligen, steht seither auf der politischen Agenda. Den Weg über die Katastrophenhilfe hat das Bundesverfassungsgericht im Februar 2006 durch sein Urteil zum Luftsicherheitsgesetz verstellt. Derzeit wird deshalb praktisch versucht, die Reichweite bestehenden Rechts auszudehnen, militärische Ressourcen polizeilich nutzbar zu machen und die Öffentlichkeit an die Normalität militärischer „Dienst-

---

<sup>18</sup> Schäuble, W.; Stümper, A.; Greiner, A.: Eine der Lehren aus dem Kosovo-Krieg: Sicherheit ist heute nicht mehr mit der Verteidigung der Landesgrenzen identisch, in: Die Polizei 2000, H. 6, S. 161-163

leistungen“ im Innern zu gewöhnen – Heiligendamm 2007 war nur der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung.<sup>19</sup>

## Konturen der Sicherheitsarchitektur

Pläne einer neuen „Sicherheitsarchitektur“ gibt es seit den 70er Jahren – von Alfred Stümpers „Systematisierung der Verbrechensbekämpfung“<sup>20</sup> (1981) bis Eckart Werthebachs „Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit“ (2002)<sup>21</sup> oder der „Modellentwicklung für eine Neuorganisation der kriminalpolizeilichen Sicherheitskomponenten des Bundes“, die der Bund Deutscher Kriminalbeamter 2004 vorlegte.<sup>22</sup> Aber die Entwicklung folgt bislang nicht diesen Architekten, die durchgängig den Bund gegenüber den Ländern stärken wollen. Statt dieser als notwendig und effektiv gepriesenen Reißbrettmodelle ist die reale Veränderung des „Systems innerer Sicherheit“ von Konfliktlinien der etablierten Apparat- und Politikinteressen bestimmt: Bund und Länder ringen ebenso um Zuständigkeiten wie Polizei und Geheimdienste; politische Absichtserklärungen und polizeiliche Strategien sind nicht deckungsgleich; schutz- und kriminalpolizeiliche Interessen (und ihre gewerkschaftlichen Vertreter) verlangen Berücksichtigung; justitielle Kriterien (Rechtsstaatlichkeit, strafprozessuale Verwertbarkeit) stimmen nicht immer mit polizeilich-gefahrenabwehrenden überein; verfassungsrechtliche Grenzen beschneiden polizeilich-politische Umbauphantasien; und schließlich muss der Komplex der Öffentlichkeit als gleichzeitig wirksam und nicht gefährlich (für die Freiheiten der BürgerInnen) verkauft werden können.

Aus diesem Geflecht unterschiedlicher Interessen entwickelt sich eine „neue Sicherheitsarchitektur“, in der die bestehenden rechtsstaatlich-demokratischen und bürgerrechtlichen Probleme des Systems nicht verringert, sondern erheblich verschärft werden. Drei Merkmale des Umbaus sind dafür verantwortlich:

Erstens: In den neuen Formen der „Vernetzung“ wird keinem der Beteiligten etwas genommen. So ist es nach langen Anläufen gelungen, das

---

<sup>19</sup> s. den Beitrag von Norbert Pütter in diesem Heft

<sup>20</sup> Stümper, A.: Systematisierung der Verbrechensbekämpfung, Stuttgart u.a. 1981

<sup>21</sup> Werthebach, E.: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit. Gutachten für die „Task Force Zukunft der Sicherheit“ der Bertelsmann-Stiftung, Berlin 2002 ([www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-C2BF0CCE/bst\\_engl/GutachtenWerthebach.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-C2BF0CCE/bst_engl/GutachtenWerthebach.pdf))

<sup>22</sup> Bund Deutscher Kriminalbeamter: Sicherheitsarchitektur des Bundes, Rheinbach 2004

Bundeskriminalamt mit präventiven Kompetenzen für den internationalen Terrorismus auszustatten. Niemand stört an diesem in der Föderalismusreform gefundenen Kompromiss, dass eine Doppelzuständigkeit von Landes- und Bundesbehörden geschaffen wird, die dem erklärten Ziel der Entflechtung von Bund und Ländern widerspricht. Denn durch den „Gewinn“ der Zentrale wird das Tätigkeitsfeld der Länderpolizeien nicht beschnitten. Das gilt auch für das Verhältnis von Polizeien und Geheimdiensten. Die Überschneidungen in Arbeitsweisen und Zielobjekten bleiben bestehen; sie bilden das Fundament der Kooperation. Im Ergebnis werden die einzelnen Apparate gestärkt (Aufgaben, Befugnisse, Personal) und mit anderen – ebenfalls ausgebauten – „vernetzt“.

Zweitens: Der Sicherheitsverbund schlägt sich auch institutionell nieder. Dabei entstehen neue Organisationen, die die Grenzen von Ressorts, Sparten, Bürokratien überschreiten. Das Gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ), seine Vorläufer und seine Pendanten in den Ländern gehören hier hin, ebenso wie das „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM), die „Information Boards“ oder die interadministrative Internetüberwachung im „Gemeinsamen Internetzentrum“ (GIZ).<sup>23</sup> Neue exekutive Befugnisse werden in der Regel nicht geschaffen. Vielmehr soll der Austausch von Daten dazu beitragen, dass die Beteiligten umfassender informiert ihre Aufgaben wahrnehmen können. Auch soll durch die Kombination von Zuständigkeiten, Befugnissen und Sanktionen ein abgestimmtes und deshalb effektiveres Handeln ermöglicht werden. Offen bleibt, was diese bürokratischen Zusammenschlüsse jenseits des beschworenen Informationsaustauschs im einzelnen leisten und worin ihre Bedeutung für die Beteiligten liegt.

Drittens: In der „neuen Sicherheitsarchitektur“ wird das Kontrollproblem manifester denn je. Bereits der Umstand, dass undurchschaubare Zusammenarbeitsformen unterschiedlicher Bürokratien mit unklarem Tätigkeitsprofil, aber behaupteter hoher Sicherheitsrelevanz entstehen, ist geeignet, die Verunsicherung in der Bevölkerung zu bekräftigen. Wenn Daten ausgetauscht und angereichert werden, wenn aus den „Auswertungen“ exekutives Handeln resultiert, wenn Personen observiert oder abgehört werden, wenn ihr Umfeld durchleuchtet oder ihre Computer durchsucht werden, dann stellt sich die Frage nach dem Schutz der BürgerInnen vor dem Staat neu. Bei aller Euphorie über den

---

<sup>23</sup> s. den Beitrag von Jan Wörlein in diesem Heft

neuen Sicherheitsverbund wird bewusst vergessen, dass es einen guten demokratischen Sinn gab, verschiedene Staatstätigkeiten verschiedenen Behörden, die unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten folgen, zuzuweisen. Vertikale und horizontale Gewaltenteilung, die Scheidung von innerer und äußerer Sicherheit, Unterschiede in gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Befugnissen, die Trennung von Nachrichtendiensten und Polizeien – das waren Versuche, die staatliche Machtentfaltung zu bändigen. Dass die Parlamente den Exekutiven hilflos hinterherhecheln, ist bekannt. Im Zeitalter der Vernetzung kommt nun verschärfend hinzu, dass die Netze sich jenseits parlamentarischer Zuständigkeiten etablieren. Durchgängig mangelt es an gesetzlichen Grundlagen, und durchgängig werden die Kontrollchancen der Parlamente ausgehebelt.

Die „neue Sicherheitsarchitektur“ führt zu einem Verbund gestärkter Behörden, die in klandestinen Formen zusammenwirken und damit sowohl rechtliche wie politische Schranken unterlaufen. Es liegt in der Logik dieser Entwicklung, wenn als Krönung der undurchschaubaren Verbünde ein „Nationaler Sicherheitsrat“ gefordert wird, der unter dem Primat der „Sicherheit“ das Potential zu einem Nebenkabinett besäße.

## **Im Dschungel der vernetzten Sicherheit**

Der Blick auf Polizei, Geheimdienste, Militär und die neuen Kooperationsgremien zeigt nur einen kleinen Ausschnitt aus dem sich entwickelnden neuen Gebäude der Inneren Sicherheit. Nicht berücksichtigt wurden sämtliche externe Bezüge, insbesondere die Verflechtungen mit der europäischen Ebene und deren Rückwirkungen auf die nationalen Strukturen. Unterschlagen wurden auch die enger gewordenen Verknüpfungen zwischen militärischen, polizeilichen und nicht-polizeilichen Zuständigkeiten im Bereich des Katastrophen- bzw. „Bevölkerungsschutzes“. Und schließlich fehlt der Hinweis auf die Privatisierungstendenzen in der Inneren Sicherheit. Diese drei weiteren Bezüge verweisen darauf, dass die Netzwerklogik weit über den traditionellen Teil des (national)staatlichen Gewaltmonopols hinaus reicht.<sup>24</sup> Mit der erweiterten Perspektive nehmen auch die demokratisch-bürgerrechtlichen Probleme weiter zu.

---

<sup>24</sup> Dazu mehr in der nächsten Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

# Das neue BKA-Gesetz

## Geschäftsgrundlage einer Bundesgeheimpolizei

von Fredrik Roggan

**Das neue BKA-Gesetz wird bereits vor seiner Verabschiedung als das „bedeutendste Sicherheitsgesetz“ in der laufenden Legislaturperiode bezeichnet. Das Bundeskriminalamt soll in der Terrorismusbekämpfung auch präventiv tätig werden.**

Zahnlos war das Bundeskriminalamt (BKA) mit seinen derzeit rund 4.800 Stellen (ca. 5.500 Beschäftigten) und seinem Haushalt von 362 Mio. Euro auch bisher nicht. Sein seit Ende der 60er Jahre in zum Teil rasanten Schritten erfolgter Aufstieg zur mächtigsten Polizeibehörde der Bundesrepublik stützte sich insbesondere auf drei Pfeiler: erstens seine Rolle als Zentralstelle – und das hieß seit Anfang der 70er Jahre als zentraler Knotenpunkt des informationstechnischen Verbundes der deutschen Polizei; zweitens seine Funktion als Schaltstelle für die internationale Zusammenarbeit, die mit dem Ausbau der Polizeikooperation im Rahmen der EU kontinuierlich an Bedeutung zugenommen hat; und drittens seine seit Ende der 60er Jahre im BKA-Gesetz (BKAG) festgeschriebenen und erweiterten Ermittlungskompetenzen.

Originäre Zuständigkeiten hat das Amt insbesondere in Fällen „international organisierten“ Drogenhandels und anderen Bereichen, die gemeinhin als „organisierte Kriminalität“ bezeichnet werden. Darüber hinaus kann die Bundesanwaltschaft das BKA mit Ermittlungen beauftragen, in denen sie das Verfahren führt – und das tut sie insbesondere im politischen Strafrecht. Seit den 70er Jahren ermittelt das Amt insbesondere gegen „terroristische Vereinigungen“ nach § 129a StGB. Sein Kompetenzbereich erstreckt sich damit nicht nur hier, sondern auch bei der „organisierten Kriminalität“ typischerweise auf Delikte, die eine Strafbarkeit im Vorfeld konkreter Gefahren betreffen. Bei deren Ermittlung kann es auf sämtliche in der Strafprozessordnung vorhandenen verdeckten – sprich: geheimen – Ermittlungsmethoden zurückgreifen:

von der Telekommunikationsüberwachung über den Einsatz von Verdeckten Ermittlern und die länger andauernde Observation bis hin zum Großen Lauschangriff. Nicht umsonst hat es bei der Professionalisierung dieser Methoden seit den 80er Jahren eine bedeutende Rolle gespielt.

## Ein offenes präventives Feld

Mit dem nun vorliegenden Entwurf (im Folgenden: BKAG-E)<sup>1</sup> wird die Beschränkung der BKA-Tätigkeit auf die Strafverfolgung in spezifischen Bereichen (§ 4 BKAG) und auf den (Personen-)Schutz von Verfassungsorganen (§ 5 BKAG) aufgehoben. Das Amt soll zusätzlich nicht nur eine neue präventivpolizeiliche Aufgabe, sondern auch darauf bezogene Befugnisse erhalten. Voraussetzung für diese Vorlage war die Grundgesetzänderung im Zuge der so genannten Förderalismus-Reform im Jahre 2006, mit der der Bund die Gesetzgebungskompetenz für „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt ...“, erhielt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG).

Wie weit diese Aufgabe tatsächlich gehen soll, bleibt in dem neu eingefügten § 4a des Entwurfs unklar: Abs. 1 übernimmt nicht nur die Formulierung aus dem erweiterten Grundgesetzartikel, sondern statuiert in Satz 2 auch, dass das BKA „im Rahmen“ seiner Gefahrenabwehr zudem terroristische Straftaten verhüten solle. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich anerkannt, dass diese Aufgabe über die der Gefahrenabwehr „hinaus“ gehe.<sup>2</sup> Fraglich ist daher, ob diese Verhütung noch von dem neuen Kompetenztitel des Grundgesetzes gedeckt ist: In Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG wird nämlich bestimmt, dass der Bund nur dann zur Normsetzung befugt ist, wenn es um die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in einzeln bestimmten *Fällen* geht. Die Verwendung des Begriffs „Fälle“ weist darauf hin, dass *Einzelfälle* gemeint sind – und das bedeutet in der Terminologie des Polizeirechts: konkrete Gefahren. Der Innenausschuss des Bundesrates wies zu Recht darauf hin, dass die Aufgabenbeschreibung „missverständlich“ sei. Es könne der Eindruck entstehen, dass eine Aufgabenerweiterung gewollt sei, die

---

1 BT-Drs. 16/9588 v. 17.6.2008; alle nachfolgenden §§-Angaben beziehen sich auf den BKAG-E, sofern sie nicht anders gekennzeichnet sind.

2 ebd., S. 49



den grundgesetzlich begrenzten Bereich verlasse.<sup>3</sup> Bezeichnenderweise will der Entwurf das BKA zur Erfüllung der neuen Aufgabe mit Befugnissen ausstatten, die in den Polizeigesetzen der Länder regelmäßig für die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“, also für das Vorfeld konkreter Gefahrenabwehr, vorgesehen sind.

Unklar ist auch, was der Schutz vor *internationalem* Terrorismus beinhaltet, auf den die Tätigkeit des BKA beschränkt sein soll. Die Entwurfsbegründung versteht hierunter Straftaten, die in Deutschland begangen werden könnten und einen internationalen Bezug aufweisen oder bei deren Begehung im Ausland ein „Deutschlandbezug“ gegeben ist.<sup>4</sup> Ob hierunter auch die so genannten *home-grown-terrorists*, also beispielsweise die „Sauerland-Attentäter“, fallen würden, erscheint unklar. Die Einbindung in international propagierte ideologische Strömungen, etwa eines weltweiten „Jihad“, soll jedenfalls ausreichen. Diesbezüglich bestehen erhebliche Bedenken gegen die Bestimmtheit der Norm.<sup>5</sup>

## **Exekutive Befugnisse zur Gefahrenabwehr**

Mit der Novelle soll das BKA erstmals im präventiven Bereich unmittelbar vollziehbare Zwangsbefugnisse erhalten. Die aus den Landespolizeigesetzen bekannten Standardbefugnisse werden ins BKA-Gesetz übernommen, ohne dass jedoch die Ermächtigungen in den Ländergesetzen eingeschränkt würden (§ 4a Abs. 2 Satz 1). Künftig wird es also ein rechtliches und ein tatsächliches „Nebeneinander“ von Bund und Ländern geben. Das Problem einer Doppelzuständigkeit versucht der Entwurf durch eine „Benehmens-Regelung“ zu lösen (§ 4a Abs. 2 Satz 2-4): Das BKA muss die Landesbehörden von seinem Tätigwerden unterrichten.

Im Einzelnen werden die neuen Befugnisse in den §§ 20a bis 20x geregelt, wodurch der entsprechende *Unterabschnitt 3a* das Gepräge eines „normalen“ Polizeigesetzes nach Art des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes erhält.<sup>6</sup> Wörtlich aus diesem übernommen sind die Vorschriften über die Vorladung (§ 20f), die Platzverweisung (§ 20o), die

---

<sup>3</sup> BR-Drs. 404/1/08 v. 23.6.2008, S. 4

<sup>4</sup> BT-Drs. 16/9588 v. 17.6.2008, S. 50

<sup>5</sup> kritisch dazu Hilbrans, S.: Wir sehen uns sowieso in Karlsruhe? – Der Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes, in: Datenschutznachrichten 2008, H. 2, S. 60-64 (61)

<sup>6</sup> abgedruckt etwa bei Knemeyer, F.-L.: Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., München 2007, S. 319-342

Ingewahrsamnahme (§ 20p), die Durchsuchung von Personen (§ 20q) und Sachen (§ 20r), die Sicherstellung (§ 20s) und das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (§ 20t).

§ 20d erlaubt BKA-BeamtenInnen auch, die Identität einer Person festzustellen. Dies soll zum einen zur *Abwehr einer Gefahr* möglich sein und zwar dann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine bestimmte Straftat begangen wird (Abs. 1 Nr. 1). Gefahrenabwehr (im Sinne konkreter Gefahren) oder Straftatenverhütung – offenbar sollen hier zwei zu unterscheidende Polizeiaufgaben mit einer einzigen Vorschrift verfolgt werden – ein bislang nicht bekanntes Rechts-Phänomen. Darüber hinaus sollen Identitätsfeststellungen auch zur Verhütung terroristischer Taten an den aus den Polizeigesetzen bekannten *gefährlichen* oder *gefährdeten* Orten zulässig sein (Abs. 1 Nr. 2 und 3). Bei Zweifeln an der Identität der überprüften Person erlaubt § 20e zudem eine erkennungsdienstliche Behandlung.<sup>7</sup>

## Verdeckte Datenerhebungen

Weiten Raum nehmen im Gesetzentwurf die heimlichen Datenerhebungen ein (§§ 20g bis 20n). Auch sie sind im Wesentlichen den Landespolizeigesetzen entlehnt. Neben längerfristigen Observationen, Videoüberwachungen außerhalb von Wohnungen, V-Leuten, Verdeckten Ermittlern (§ 20g Abs. 2) sowie polizeiliche Beobachtungen (§ 20i) soll auch der große Lausch- und Spähangriff auf Wohnungen zugelassen werden (§ 20h). Dabei geht die geplante Vorschrift mit dem *Spähangriff* nur auf den ersten Blick über den Inhalt bisheriger Regelungen in den Landespolizeigesetzen hinaus. Dort ist lediglich von Datenerhebungen die Rede, worunter traditionell der Lauschangriff verstanden wird. Eine Beschränkung auf bloß akustische Überwachungen von Wohnungen ist jedoch weder den Polizeigesetzen noch dem Grundgesetz<sup>8</sup> zu entnehmen, woraus sich nicht nur ergibt, dass auch der Spähangriff längst Realität im deutschen Polizeirecht ist, sondern auch, dass das neue BKAG eben keine neue Befugnis kreieren würde.

---

<sup>7</sup> vgl. dazu Rachor, F.: Das Polizeihandeln, in: Lisken, H.; Denninger, E. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., München 2007, S. 399-725 (551)

<sup>8</sup> vgl. dazu nur Jarass, H. D., in: Jarass, H. D.; Pieroth, B.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Aufl., München 2006, Art. 13 Rn. 19

Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit kann eine solche Maßnahme mit höchster Eingriffsintensität nur dadurch vermeiden, dass sie ausschließlich unter engsten Tatbestandsvoraussetzungen zugelassen wird. § 20h versucht, diesem verfassungsrechtlichen Erfordernis durch die Voraussetzung einer dringenden Gefahr zu genügen (vgl. Art. 13 Abs. 4 GG). Hierunter wird im Polizeirecht – anders als im Verfassungsrecht – aber vor allem die Intensität der Gefahr<sup>9</sup> bzw. die Wichtigkeit des bedrohten Rechtsguts verstanden, nicht aber eine besondere zeitliche Nähe,<sup>10</sup> etwa im Sinne einer gegenwärtigen Gefahr.<sup>11</sup> Erst die Kombination von zeitlicher Nähe des Schadeneintritts und Bedeutung des bedrohten Rechtsguts aber genügt in Fällen schwerwiegendster Grundrechtsbeeinträchtigungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.<sup>12</sup> Es ist demnach durchaus zweifelhaft, ob die genannte Regelung vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben könnte.

## Rasterfahndungen

Auch die Rasterfahndung soll eine Renaissance erleben – eine solche freilich, die mit dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 4. April 2006 nicht vereinbar ist.<sup>13</sup> Nach dem BKAG-E soll es für den Datenabgleich ausreichen, dass konkrete Vorbereitungs-handlungen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten begangen werden sollen. Nach dem gängigen Gefahrenbegriff wäre die vom Bundesverfassungsgericht verlangte konkrete Gefahr damit nicht gegeben. Denn Vorbereitungshandlungen stellen eben noch keine (selbstständigen) Gefahren dar, sondern sind lediglich deren zeitlich vorgelagerte Voraussetzung. Ob sich eine Gefahr aber jemals realisiert, kann zum Zeitpunkt von nicht näher definierten Vorbereitungen naturgemäß überhaupt noch nicht festgestellt werden. Unabhängig davon hätte es nahe gelegen, auf

---

9 Gusy, Ch.: Polizeirecht, 6. Aufl., Tübingen 2006, S. 61

10 eingehend Denninger, E.: Polizeiaufgaben, in: Lisken; Denninger (Hg.) a.a.O. (Fn. 7), S. 299-397 (327)

11 Auflistung der Regelungen bei Pieroth, B.; Schlink, B.; Kniesel, M.: Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., München 2007, S. 280

12 vgl. die Nachweise – auch zum entsprechenden Streitstand – bei Roggan, F.: Große Lauschangriffe, in: Roggan, F.; Kutscha, M. (Hg.): Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl., Berlin 2006, S. 105-143 (133-135)

13 BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift 2006, H. 27, S. 1939-1951

die Rasterfahndungen wegen vielfach unter Beweis gestellter Erfolglosigkeit – zuletzt nach dem 11. September 2001<sup>14</sup> – ganz zu verzichten.

Der Grund für die über den Rahmen der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinaus gehende Formulierung im Entwurf dürfte darin liegen, dass eine Rasterfahndung in der Regel schlicht ungeeignet ist, um konkrete Gefahren zu bewältigen. Denn diese sind ja als Sachlagen zu verstehen, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird.<sup>15</sup> In einer solchen Situation wird es kaum möglich sein, rechtzeitig ein Störerprofil zu erstellen, Recherchen durchzuführen, Suchanfragen zu starten, Datenbestände von angefragten öffentlichen und privaten Stellen – noch dazu in einer tauglichen Form – zu erhalten und den eigentlichen Datenabgleich vorzunehmen.<sup>16</sup> Das mag allenfalls in Ausnahmefällen, etwa bei wochenlangen Geiselnahmen, also einer Dauergefahr denkbar sein.<sup>17</sup> Zur Früherkennung von Gefahren, etwa in Fällen gesteigerter Terrorgefahr, darf die Methode aber nicht eingesetzt werden. Der im Entwurf vorgesehene Tatbestand steht damit im Verdacht, *bewusst* verfassungsgerichtliche Maßgaben zu missachten – ein mit Blick auf die Bindungswirkung der Entscheidungen aus Karlsruhe (§ 31 Abs.1 BVerfG-Gesetz) bemerkenswerter Vorgang.

## Online-Durchsuchungen

Eine besonders prominente Neuerung im BKAG-E ist die Befugnis zur so genannten Online-Durchsuchung.<sup>18</sup> Nach § 20k Abs. 1 soll das Bundeskriminalamt mit technischen Mitteln in vom Betroffenen genutzte informationstechnische Systeme eingreifen und aus ihnen Daten erheben dürfen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr vorliegt für Leib, Leben oder Freiheit einer Person (Nr. 1)

---

14 vgl. Busch, H.: Nichts zu verbergen?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 28-34 (34); Kant, M.: Außer Spesen nicht gewesen?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 13-20 (13)

15 siehe z.B. die Legaldefinition der konkreten Gefahr in § 2 Nr. 3a) Bremisches Polizeigesetz

16 vgl. etwa Gusy, Ch.: Rasterfahndung nach Polizeirecht?, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2002, H. 3, S. 474-490 (486)

17 BVerfG a.a.O. (Fn. 13), S. 1947; vgl. etwa Liskin, H.: Zur polizeilichen Rasterfahndung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2002, H. 5, S. 513-519 (515)

18 ausführlicher hierzu Roggan, F.: Präventive Online-Durchsuchungen, in: ders. (Hg.): Online-Durchsuchungen – Konsequenzen des BVerfG-Urteils vom 27. Februar 2008, Berlin 2008, S. 97-128 (109-111)

oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt (Nr. 2). In fast wortgleicher Übernahme der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts soll eine solche Maßnahme auch dann zulässig sein, wenn sich noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt, dass ohne ihre Durchführung in näherer Zukunft ein Schaden eintritt, sofern bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall durch bestimmte Personen drohende Gefahr für eines der genannten Rechtsgüter hinweisen.<sup>19</sup> Im Folgenden wird dann die technische Durchführung, namentlich die Beachtung von datenschutzmäßigen Belangen nach dem „Stand von Wissenschaft und Technik“ (Absätze 2 und 3), formelle Anforderungen (Absätze 5 und 6) und der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (Abs. 7) detailliert geregelt.

Unproblematisch ist schon nicht der Schutz der Intimsphäre.<sup>20</sup> Nach § 20k Abs. 7 ist die Maßnahme nur dann unzulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch die Maßnahme *allein* Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Der Entwurf übernimmt damit eine Wendung, die auch anlässlich der Neuregelung der Verdeckten Ermittlungsmaßnahmen in der Strafprozessordnung Einzug in das Sicherheitsrecht hielt, dort allerdings nachhaltiger Kritik ausgesetzt war.<sup>21</sup>

Die technischen Modalitäten einer Online-Durchsuchung werden überhaupt nicht geregelt. Das ist schon unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes unzulänglich.<sup>22</sup> Auf welche Art und Weise ein auszuforschender Rechner infiltriert werden darf, bleibt völlig offen. Dieses Phänomen ist bei Online-Durchsuchungen virulent, weil hier ein durchaus erhebliches Risiko besteht, dass Nicht-Störer betroffen werden, die mit der zukünftig abzuwehrenden Gefahr in keinerlei Beziehung stehen. Besonders deutlich wurde dieses Risiko durch die Antwort, die BKA-Präsident Jörg Ziercke in einer mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht auf die Frage gab, wie seine Ermittler denn wüssten, dass sie den richtigen Rechner infiltriert haben. Durch einen

---

<sup>19</sup> vgl. BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift 2008, H. 12, S. 822-837 (831)

<sup>20</sup> ausführlich dazu Warntjen, M.: Der Kernbereichsschutz nach dem Online-Durchsuchungsurteil, in: Roggan (Hg.) a.a.O. (Fn. 18), S. 57-67

<sup>21</sup> Nachweise bei Roggan, F.: Die Novelle des Zollfahndungsdienstgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2007, H. 11, S. 1238-1241 (1239)

<sup>22</sup> ausführlich hierzu Kühne, H.H.: Strafprozessrecht, 7. Aufl., Heidelberg 2007, S. 304-305

Mitarbeiter ließ er antworten, dass dies dann der Fall sei, wenn die gesuchten Informationen gefunden würden.<sup>23</sup> Mit anderen Worten: Würde der vorliegende Entwurf zum Gesetz, gehörte die irrtümliche Durchsuchung „unverdächtiger Rechner“ demnächst zum gesetzlich akzeptierten „Kollateralschaden“.

## **Auf dem Weg zu einer neuen Bundesgeheimpolizei?**

Dass das BKA im Vorfeld konkreter Gefahren geheim ermitteln darf, ist keine Neuigkeit. Bislang beschränkte sich dies allerdings auf justiziell eingebundene Tätigkeiten im Rahmen von Strafverfahren, namentlich solchen nach § 129a StGB. Strafrechtlicher Anknüpfungspunkt ist dort die (gesetzlich unterstellte) abstrakte Gefährlichkeit von bestimmten Personenzusammenschlüssen (terroristische Vereinigungen), die in eine Vorfeld-Pönalisierung mündet. Mit der Novelle würde dem BKA zusätzlich eine gefahrenabwehrende Tätigkeit zugewiesen, die sich außerhalb eines entsprechenden Ermittlungsverfahrens abspielt und damit einer externen Kontrolle entzieht – von den im BKAG-E vorgesehenen Richtervorbehalten einmal abgesehen. Mit anderen Worten: Die Bestimmung des zur Diskussion stehenden Entwurfs besteht offenbar vor allem in der Absenkung der Begründungsanforderungen, die sich bisher zumindest auf den Anfangsverdacht einer (Staatschutz-)Straftat zu beziehen hatten. Und das Amt bräuchte eine externe Kontrolle nicht mehr zu fürchten, die sich in jüngerer Zeit unter anderem dadurch ausprägte, dass der Bundesgerichtshof seine über die Ermittlungskompetenz der Bundesanwaltschaft vermittelte Zuständigkeit (§ 4 BKAG) mit deutlichen Worten verneinte.<sup>24</sup>

Ungeachtet dessen ist das neue BKA-Gesetz eine – weitere – Abkehr von der föderalen Struktur der Polizeien, die nach dem Ende der NS-Herrschaft eine machtbegrenzende Funktion erfüllen sollte.<sup>25</sup> Und das, obgleich die „Kleingliedrigkeit“ der Polizeien bislang keineswegs Sicherheitsrisiken offenbart hat oder auch nur der Versuch unternommen worden wäre, einen solchen Nachweis zu führen.

---

<sup>23</sup> zitiert nach Hansen, M.; Pfitzmann, A.: Techniken der Online-Durchsuchungen, in: Roggan (Hg.) a.a.O. (Fn. 18), S. 131-154 (139)

<sup>24</sup> siehe Beck, M.: Das Dickicht der Dienste, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 58-63 (59, Fn. 2)

<sup>25</sup> zur Begründung näher Boldt, H.; Stolleis, M.: Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Lisken; Denninger (Hg.) a.a.O. (Fn. 7), S. 1-41 (S. 30-33) sowie Kutscha, M.: Innere Sicherheit und Verfassung, in: Roggan; Kutscha (Hg.) a.a.O. (Fn. 12), S. 24-104 (78-79)

# Entgrenzung der Bundespolizei

## Nicht nur eine Organisationsreform

von Albrecht Maurer

Seit 1990 gibt es keine innerdeutsche Grenze mehr und mit der kontinuierlichen Schengen-Erweiterung sind auch von den zu bewachenden EU-Außengrenzen nur noch Reste übrig. Mit einer neuerlichen Organisationsreform emanzipiert sich der vor drei Jahren in Bundespolizei (BPol) umbenannte Bundesgrenzschutz (BGS) endgültig von seiner Gründungslegende.

Gerade einmal 15 Seiten inklusive Begründung umfasste der „Entwurf zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze“, den der Bundestag am 25. Januar dieses Jahres mit den Stimmen der Koalitionsmehrheit annahm.<sup>1</sup> Die vorbereitenden Umstrukturierungen waren seit über einem Jahr im Gang und auch der Sitz der neuen Spitzenbehörde, des Bundespolizeipräsidiiums, war bereits eingeweiht, als das Gesetz am 1. März in Kraft trat. Auf Widerstand war die Reform in erster Linie bei den Polizeigewerkschaften und -standesorganisationen gestoßen. Aber selbst Befürworter einer grundlegenden Umstrukturierung von Organisation und Aufgabenstellung des früheren Bundesgrenzschutzes rätselten über die Zielsetzung der Reform.

Diese lässt sich jedenfalls aus dem Gesetz selbst nicht erschließen: Die textlichen Änderungen sind minimal. Sie bestehen vor allem darin, dass die bisherigen Bezeichnungen konkreter Organisationsebenen (Bundespolizeiämter oder Bundespolizeidirektion) gestrichen wurden. Zuständigkeiten darf das Bundesinnenministerium nunmehr durch Rechtsverordnung festlegen. In der Begründung, die sich ansonsten wie eine der üblichen BPol-Werbebroschüren liest, heißt es deshalb konsequenterweise: „Die Flexibilität bei der organisatorischen Ausgestaltung wird

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 16/6291 v. 4.9.2007; im Folgenden BPolG

erhöht, indem auf eine gesetzliche Zuweisung einzelner Aufgaben oder Befugnisse an konkret benannte Behördenebenen verzichtet wird.“ Matthias Seeger, heute Chef des Bundespolizeipräsidiums, damals Leiter des Aufbaustabs, machte im Januar 2008 in seiner Stellungnahme für den Innenausschuss des Bundestages denn auch klar, „dass dies nicht die letzten organisatorischen Veränderungen bei der Bundespolizei sein werden.“ Alles sei im Fluss.<sup>2</sup> Was der so alles mit sich führt, lässt sich am ehesten erkennen, wenn man die jetzige Reform vor dem Hintergrund der Geschichte des BGS bzw. der BPol betrachtet.

## **Vom Armeersatz zur Bereitschaftspolizei des Bundes**

1951 wurde der Bundesgrenzschutz (BGS) als Vorstufe für die noch nicht aufgebaute Armee gegründet. Struktur, Konzeption und Bewaffnung waren militärisch. Die eigentliche grenzpolizeiliche Funktion, der Passkontrolldienst (ab 1961: Grenzschutzeinzeldienst, GSE) hatte in dieser kasernierten Truppenpolizei kein Gewicht.<sup>3</sup> Bei Gründung der Bundeswehr 1956 konnten deshalb ganze Verbände, rund 10.000 Mann, ins Militär hinüberwechseln. Auch danach blieb der BGS im Wesentlichen eine leichte Infanterie zur Bekämpfung imaginierter innerer Unruhen und aus dem Osten hereinbrechender Banden – Notstandsszenarien, die bei jährlichen Großmanövern ausgiebig geübt wurden. „Dank der ökonomischen und politischen Stabilität der Bundesrepublik sah die Bevölkerung den BGS bis 1972 nie im inneren Einsatz. Für Aufgaben unterhalb der Bürgerkriegsschwelle war diese Truppe bis Ende der 60er Jahre weder ausgebildet noch ausgerüstet. Deshalb blieb der BGS auch in der Hochphase der Studentenrevolte in den Kasernen.“<sup>4</sup>

Das sollte sich erst in der zweiten Phase seiner Geschichte ändern. Mit einer Änderung des Grundgesetzes (Art. 35) und einer Neufassung des BGS-Gesetzes 1972 konnten nun die Bundesländer Unterstützung des BGS anfordern, der sich im Laufe dieses Jahrzehnts zu einer Bereitschaftspolizei des Bundes mauserte, seine schweren Waffen gegen Tränengas, Knüppel und Wasserwerfer eintauschte und damit erst in der

---

2 Seeger, M.: Stellungnahme, in: BT-Innenausschuss-Drs. 16 (4) 329 C v. 8.1.2008

3 Planstellenverhältnis BGS-Truppe zu Passkontrolldienst/GSE 1957 – 19.035 zu 600; 1968 – 18.574 zu 975, s. Werkentin, F.: Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt/M.; New York 1984, S. 145 u. 233

4 ebd., S. 149



Lage war, zur „politischen Erziehung“ der aufeinander folgenden Protestgenerationen – von Brokdorf 1977 bis Heiligendamm 2007 – beizutragen. Der Kombattantenstatus blieb zwar bis 1994 im BGS-Gesetz, hatte aber faktisch keine Bedeutung, weil es den Verteidigungsfall, auf den er sich bezog, nie gab. Aus diesem Befund der Demilitarisierung des BGS fällt auch der Aufbau der GSG 9 ab 1972 nicht heraus: Die Gruppe gleicht zwar jenen Kommandoeinheiten, die in einigen anderen Staaten typischerweise beim Militär angesiedelt sind. Militärisch sind solche Einheiten in dem Sinne, dass bei ihrem Handeln die Möglichkeit der physischen Vernichtung des Gegners bewusst einkalkuliert ist. Aber erstens ging es hier nicht mehr um den undiskriminierten Einsatz schwerer Waffen gegen Menschenmengen, die der BGS in den 50er und 60er Jahren immer wieder übte, sondern um den gezielten Einsatz von Gewalt. Und zweitens war und ist dieses Vernichtungskalkül jetzt in einer für Ausnahmesituationen gerüsteten Spezialeinheit verankert, die vom Rest des Apparates systematisch getrennt ist.

Die Grenzkontrolle und -überwachung blieb innerhalb des BGS weiterhin eine marginale Aufgabe – zumal eine, die er sich mit dem Zoll und der Bayerischen Grenzpolizei teilte. Der GSE kam 1980 auf einen Anteil von acht Prozent des BGS-Personals (1.784 von 22.300).<sup>5</sup>

## **Auf dem Weg zur Rundum-Bundespolizei**

Einen massiven Bedeutungszuwachs sollte der Einzeldienst erst in der dritten Phase der BGS-Geschichte erhalten, die sich mit den Verhandlungen über das Schengener Abkommen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre anbahnte: 1988 konstatierte eine vom BMI eingesetzte Arbeitsgruppe „BGS 2000“ nicht nur, dass der Abbau der Kontrollen an den Schengener Binnengrenzen im Westen zu einer Reduktion des Personals führen müsse. Die Arbeitsgruppe hielt darüber hinaus fest, dass die Überwachung der Grenzen zur DDR und zur CSSR das Personal der völlig überdimensionierten BGS-Verbände kaum in Anspruch nahm. Dieses habe ansonsten nur eine wenig befriedigende „Bereithaltungsaufgabe“, nämlich darauf zu warten, von den Ländern zum nächsten Demogroßeinsatz aufgeboten zu werden. Statt die logische Konsequenz aus diesem Befund zu ziehen und eine mindestens schrittweise Auflösung

---

<sup>5</sup> BGS: Tätigkeitsbericht 1980, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes 1981, H. 4, S. 8

eines Apparates zu fordern, der seine Daseinsberechtigung offensichtlich verloren hatte, empfahl die Arbeitsgruppe die Übernahme neuer einzeldienstlicher Funktionen: Personenschutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane, Hausdienst des Bundestages, Luftsicherheits- und vor allem bahnpolizeiliche Aufgaben.<sup>6</sup>

Der Zusammenbruch der DDR beschleunigte den Umbau des BGS in zweifacher Hinsicht: Zum einen erhielt er die neuen Aufgaben als Bahn- und Flughafenpolizei erheblich früher als geplant: in den fünf neuen Ländern bereits im Oktober 1990, im Westen durch das „Aufgabenübertragungsgesetz“ von 1992. Auch außerhalb von Demonstrationseinsätzen und anderen Unterstützungsleistungen für die Länder war damit das Operationsgebiet des BGS auf das Inland ausgedehnt worden. Zum andern bescherten ihm die neuen EU-Außengrenzen zu Polen und Tschechien in den 90er Jahren einen enormen Zuwachs an Personal und Technik – von Wärmebildkameras bis zu Schnellbooten auf der Oder.<sup>7</sup> Die Bekämpfung von illegaler Migration, Schleusern und Schwarzarbeit avancierten zum zentralen Bezugspunkt seiner Arbeit – und das keineswegs nur an der Grenzlinie und im 30-Kilometer-Raum dahinter.

Das Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz von 1994 ist der rechtliche Widerhall dieser Veränderungen. Es dokumentiert zum einen die Breite der alten und neuen Aufgaben: vom Grenzschutz und der Unterstützung der Länderpolizeien über die Bahnpolizei und die Luftsicherheit bis hin zu der seit langem praktizierten, aber nicht legalisierten Überwachung des Funkverkehrs im Auftrag des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Seit 1989 waren BGS-Beamten an UNO- und EU-Missionen beteiligt, nun erhielt auch die „Verwendung im Ausland“ eine rechtliche Grundlage. Als Aufgabe festgeschrieben wurde ferner die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten: Eine kriminalpolizeiliche Rolle hatte der Bundesgrenzschutz seit Anfang der 90er Jahre einerseits durch die Übernahme des Fahndungsdienstes der Bahn, andererseits bei Ermittlungen gegen mutmaßliche Schleuser erhalten, bei denen die Grenzschutzdirektion als Zentralstelle fungierte. Auch bei den Befugnissen spiegelt das Gesetz die Tatsache wieder, dass sich der BGS zu einer Sonderpolizei des Bundes entwickelt hatte, deren Tätigkeit sich

---

<sup>6</sup> Werkentin, F.: BGS im Aufwind, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 38 (2/1992), S. 40-46

<sup>7</sup> Pau, P.; Schubert, K.: Bundesgrenzschutz – eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 62 (1/1999), S. 18-26

nun zu einem großen Teil im Landesinnern abspielte. Der Katalog der neuen Vollmachten orientiert sich typischerweise am Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes und reicht von der Identitätsfeststellung und erkennungsdienstlichen Behandlung über die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Daten bis hin zur polizeilichen Beobachtung und zur „Datenerhebung mit besonderen Mitteln“ – sprich: zur längerfristigen Observation, zum Einsatz technischer Überwachungsmittel und zu dem von V-Leuten. Im Jahre 1998 kam die Befugnis zu verdachtsunabhängigen Kontrollen (Schleierfahndung) hinzu.

In den 90er Jahren durchlief der BGS zwei Organisationsreformen: Zum 1. April 1992 wurde die bisherige Trennung in BGS-Verbände und Einzeldienst aufgehoben. Die Verbände, d.h. die bisher 25 und nun 21 Einsatzabteilungen, wurden in die fünf regionalen Grenzschutzpräsidien (GSP) eingegliedert. Denen unterstanden ferner 18 Grenzschutzämter – mit 102 nachgeordneten Grenzschutzstellen – und 65 Bahnpolizeiwagen – mit insgesamt 103 Bahnpolizeistellen. Nicht in die GSP integriert wurden nur die Grenzschutzschule in Lübeck und die BGS-Direktion in Koblenz, die weiterhin als zentrale Unterstützungsstelle des gesamten (bahn- und grenzpolizeilichen) Einzeldienstes fungierte. Die faktisch weitgehend eigenständige GSG 9 blieb formell ein Teil des GSP West.

Während diese erste Reform unter dem Leitmotiv der „integrierten Organisationsform“ stand, war bei der zweiten im Jahre 1998 von einer „integrativen Aufgabenwahrnehmung“ die Rede. Unterhalb der Ebene der fünf Präsidien gab es nun 19 Grenzschutzämter, zu denen jeweils eine Inspektion Verbrechensbekämpfung – gegebenenfalls mit bis zu drei mobilen Fahndungstrupps – gehörte. (Der BGS-See galt nun auch als GS-Amt.) Den Ämtern nachgeordnet waren 98 regionale Grenzschutzinspektionen, in denen „integrativ“ je nach geografischer Lage sowohl die grenz- als auch die bahn- und flughafenpolizeilichen Aufgaben wahrzunehmen waren. Die bisherigen Bahnpolizeiposten wurden zugunsten mobiler Streifen und „weiträumigem zugbegleitendem Einsatz“ aufgelöst. „Mobile Komponenten“ wurden nun auch im grenzpolizeilichen Bereich aufgebaut – und zwar sowohl für die östlichen Außengrenzen als auch für das Hinterland der Binnengrenzen im Westen.<sup>8</sup> Von den bis dahin 21 Einsatzabteilungen blieben nur noch elf. Während in

---

<sup>8</sup> Schmedt, C.: BGS erhält neue Organisation, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes 1997, H. 11-12, S. 3-17 (11)

den Abteilungen 4.700 Stellen wegfielen, wurde der Personalbestand im bahn- und grenzpolizeilichen Bereich im gleichen Maße aufgestockt. Von den nun rund 30.000 PolizeivollzugsbeamtenInnen des BGS arbeiteten nach dieser Reform nun 18.600 im Einzeldienst.

Im Januar 1998 bestätigte das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Aufgabenübertragungsgesetzes von 1992 und segnete damit letztlich die gesamte organisatorische und rechtliche Veränderung des BGS in den 90er Jahren ab. Die Übernahme neuer Aufgaben sei zulässig, solange sie „das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen wahr.“ Der BGS dürfe allerdings nicht zu einer mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden.<sup>9</sup> Angesichts der Ausdehnung der BGS-Tätigkeit „in die Fläche“, seiner Kontrollbefugnisse im Hinterland der Grenzen und – wenig später – auf Flughäfen, Bahnhöfen und in Zügen quer durch die Republik, seiner Beteiligung an gemeinsam mit Landespolizeien, Zoll und anderen Stellen gebildeten „Sicherheitsnetzen“ und Gemeinsamen Ermittlungsgruppen erschien die höchstrichterliche Einschränkung schon zu diesem Zeitpunkt als realitätsfremd. Die Umbenennung des BGS in Bundespolizei durch die rot-grüne Regierungsmehrheit 2005 bildete insofern nur eine nahe liegende Anerkennung der Realitäten. Mit der Schengen-Vollmitgliedschaft Polens und Tschechiens seit Ende 2007 und der Schweiz im Dezember dieses Jahres verliert die Bundespolizei auch die letzten grenzpolizeilichen Aufgaben im traditionellen Sinne.

## **Massive Zentralisierung**

Oberflächlich betrachtet handelt es sich bei dem jetzt betriebenen Umbau der Bundespolizei um eine bloße Organisationsreform, welche die letzte fortsetzt, die Behördenstruktur effizienter machen, den Apparat „verschlanken“ und bisher in Stabs- und Verwaltungsfunktionen gebundenes Personal (rund tausend Beschäftigte) für operative Aufgaben mobilisieren soll. BMI und BPol-Führung beteuern, dass es anders als in den 90er Jahren keinen Personalzuwachs geben würde und Mehrkosten nur während der Personalumschichtungen in der Umbauphase entstün-

---

<sup>9</sup> Bundesverfassungsgericht: Beschluss v. 28.1.1998, Az.: 2 BvF 3/92, s. [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de)

den. Der Eindruck einer nur organisatorischen Veränderung wird bestärkt durch die Management-Terminologie des „Feinkonzepts“, das eine vom BMI eingesetzte Projektgruppe im Juni 2007 vorlegte.<sup>10</sup>

Zentraler Punkt der Reform ist die Einrichtung eines Bundespolizei-präsidiums, das den Status einer „Bundesoberbehörde“ erhält und damit in der Hierarchie dem Bundeskriminalamt (BKA) gleichgestellt wird. Es übernimmt Aufgaben der „polizeilich-strategischen Steuerung“ aus der Abteilung Bundespolizei des BMI, das sich nun auf ministerielle Funktionen, nämlich die „strategisch-politische Steuerung“, konzentrieren soll.<sup>11</sup> Das BPol-Präsidium erledigt ferner die „koordinierenden Aufgaben“, die bisher von den „Mittelbehörden“ – der BPol-Direktion in Koblenz sowie den fünf regionalen Präsidien – wahrgenommen wurden. Diese Ebene fällt jetzt vollständig weg.

Auf der Ebene der „Unterbehörden“ – das waren bisher die 19 BPol-Ämter – findet sich nun einerseits eine Zentrale Direktion Bundesbereitschaftspolizei, der die jetzt zehn Abteilungen unterstellt sind. Die neun regionalen Direktionen andererseits verfügen jeweils über eine Inspektion „Kriminalitätsbekämpfung“ und eine „Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit“. Die Zahl der lokalen Inspektionen wird um ein Drittel auf 68 verringert.

Das ist eine massive Zentralisierung, deren Konsequenzen umso deutlicher hervortreten, wenn man die Neuorganisation unter aufgabenspezifischen Gesichtspunkten betrachtet:

▪ **Von der Grenz- zur Migrationskontrollpolizei:** Nach der Schengen-Erweiterung können die 4.500 Kilometer Grenze zu den neun Nachbarstaaten, auf die in der Gesetzesbegründung verwiesen wird, an jedem Punkt und zu jeder Zeit überschritten werden. Die eigentliche Grenzkontrollaufgabe der BPol hat sich damit auf die Häfen und Flughäfen reduziert. Die „Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität“ bleibt jedoch zentraler Bezugspunkt der BPol-Tätigkeit. Mit dem Wegfall der „stationären“ Kontrollen komme nun der „binnenländischen Komponente der Grenzkontrolle“ eine höhere Bedeutung zu. Gemeint sind damit einerseits die Überwachung des Hinterlands der Grenzen – zum Teil durch gemeinsame Streifen mit den Poli-

---

<sup>10</sup> BMI, Projektgruppe: Neuorganisation der Bundespolizei. Feinkonzept – Managementfassung, Stand: 20.6.2007

<sup>11</sup> Seeger a.a.O. (Fn. 2), S. 15

zeien der Nachbarstaaten – und zum anderen des „Bahnstreckennetzes von über 40.000 Kilometern“. „Weg von der Grenze, hin zu den Verkehrswegen“, lautet deshalb die Parole, die Seeger in seiner Stellungnahme vor dem Innenausschuss des Bundestags ausgibt.<sup>12</sup> Eines der wesentlichen Mittel für diese neue Kontrollstrategie sind die Mobilien Kontroll- und Überwachungseinheiten, die von 525 auf etwa 1.200 BeamtInnen anwachsen sollen.

▪ **Bereitschaftspolizei:** Die 1992 erfolgte Integration der Abteilungen in die damals fünf Präsidien, die so genannte „integrierte Organisationsform“, wird nun rückgängig gemacht. Die Befreiung „von regionalen Zuständigkeitsbegrenzungen“ und die Koordination durch eine direkt dem BPol-Präsidium nachgeordnete zentrale Direktion sollen die Abteilungen mehr noch als bisher zu einem flexiblen Instrument machen, das von allen möglichen „Bedarfsträgern“ für ein breites Spektrum von Einsätzen angefordert werden kann. Die Direktion „sorgt für eine gleichmäßig hohe Auslastung, einen effizienten (Reisezeiten minimierenden) Einsatz der Bundespolizeiabteilungen und gewährleistet den für geschlossene Einsätze unverzichtbaren Qualitätsstandard.“<sup>13</sup> Die BPol stellt weiterhin etwa ein Viertel des bereitschaftspolizeilichen Personals der BRD. Nach der Umorganisation verfügt sie über 29 Einsatzhundertschaften. Deren Unterstützung fragten in den letzten Jahren vor allem „Berlin, Niedersachsen (Castor-Transport) und Sachsen häufiger an, während Länder mit starker eigener Bereitschaftspolizei wie Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen nur im Ausnahmefall bundespolizeiliche Unterstützung anforderten.“ Im Jahre 2006 machten solche Unterstützungen für die Länder 11,9 Prozent (380.000 Stunden) der insgesamt von den Abteilungen geleisteten Einsatzstunden aus (2005: 16,9 Prozent, 420.000 Stunden).<sup>14</sup>

Viel häufiger unterstützten die Abteilungen jedoch den BPol-Einzeldienst, vor allem die Bahnpolizei (2004: rd. 50, 2005: rd. 55 und 2006 rd. 69 Prozent), unter anderem vor und nach Fußballspielen. Der Anteil der Aufgabenfelder Grenzpolizei und Luftsicherheit an den Unterstützungsleistungen ist bezeichnenderweise rückläufig (von rd. 25 Prozent im Jahr 2004 auf rd. 12 Prozent 2006).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Seeger a.a.O. (Fn. 2), S. 6

<sup>13</sup> BMI, Projektgruppe a.a.O. (Fn. 10), S. 13

<sup>14</sup> ebd., S. 14 f.

<sup>15</sup> ebd., S. 15

- **Spezialverbände:** Darunter fasst das Feinkonzept die GSG 9 und den Bundespolizeiflugdienst, dem die fünf bisher den alten Präsidien unterstellten Flieger-(=Hubschrauber-)Staffeln angegliedert werden. An der inneren Organisation der GSG 9 wird sich nichts ändern. Als „zentrale Dienstleister“ sowohl für die BPol selbst als auch für „externe Bedarfsträger“ sind die beiden Spezialverbände nun direkt dem BPol-Präsidium nachgeordnet. Das soll auch die „Einbindung der politischen Entscheidungsebene“ in alle Entscheidungen über „Aufgaben von besonderer Bedeutung“ sicherstellen. Konkret heißt das, dass das BMI bei „Auslandsverwendungen“ des Flugdienstes und erst recht bei allen Einsätzen der GSG 9 mitreden kann.
- **Ausgelagerte Organisationseinheiten des BPol-Präsidiums:** Gemeint sind damit eine Reihe von Dienststellen, an denen die BPol beteiligt ist: das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM), das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), die bestehenden Gemeinsamen Zentren an der Grenze in Kehl und Luxemburg sowie das neu entstehende an der zu Polen. Ähnlich wie das Lagezentrum für die Luftraumüberwachung in Kalkar und das Küstenwachzentrum Cuxhaven verdeutlichen die genannten Einrichtungen die Vernetzung und die informationelle Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden sowohl im Innern des Landes als auch grenzüberschreitend.
- **Auslandseinsätze:** BundespolizistInnen stellen heute nicht nur den „Hausordnungsdienst“ in deutschen Botschaften, sondern sind dort auch als „DokumentenberaterInnen“ (2006: 14 BeamtInnen) und grenzpolizeiliche VerbindungsbeamtInnen (2006: 19) stationiert.<sup>16</sup> An Friedensmissionen der UN oder an Einsätzen im Rahmen des „Krisenmanagements“ der EU waren Anfang dieses Jahres 246 deutsche PolizistInnen (mehrheitlich BPol) beteiligt. Für letztere, also für die polizeiliche Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, kann die BRD im Zuge des „rapid deployment“ gegenwärtig 90 BeamtInnen (davon 60 aus der BPol) innerhalb eines Monats aufbieten.<sup>17</sup> Hinzu kommen die von der EU-Grenzschutzagentur Frontex koordinierten Einsätze von Unterstützungs- oder Soforteinsatzteams an den Außen-

<sup>16</sup> Holzberger, M.: Unsere Visitenkarte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 41-48 (44 f.)

<sup>17</sup> Seeger a.a.O. (Fn. 2), S. 13; Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/8476 v. 11.3.2008

grenzen der Union. Die Bundesregierung hat nicht erst unter der jetzigen Koalition ein großes Interesse an diesen polizeilichen Auslandseinsätzen gezeigt – und zwar sowohl an jenen, die in die militarisierte Außenpolitik der EU eingebunden sind (Stichwort: „Deutschlands Rolle in der Welt“), als auch an denen zur Migrationsverhinderung. Bei der Neuorganisation wird dieser „aufwachsende Aufgabenbereich mit zunehmender Bedeutung“ innerhalb des BPol-Präsidiums „trotz z. Zt. noch geringer Mitarbeiterzahl organisch als Abteilung verankert“ (Abt. 4: Internationale Angelegenheiten/Europäische Zusammenarbeit).<sup>18</sup>

Und um das Personal für Auslandseinsätze nicht wie bisher aus der „Alltagsorganisation“ abziehen zu müssen wird gleichzeitig ein „Pool für Auslandsverwendungen“ geschaffen, der direkt dem BPol-Präsidium unterstellt und damit auch nahe ans BMI angebunden ist. Rund 400 Dienstposten und Planstellen „für bestehende und absehbare längerfristige Einsätze im Ausland (mindestens neun Monate)“ werden beim BPol-Präsidium gesondert ausgewiesen. Glaubt man den Bekundungen des BMI, dann handelt es sich hierbei nicht um einen festen „Personalpool“ (diesen Begriff verwendet der neue BPol-Chef Seeger), sondern nur um ein Verfahren der Stellenbuchhaltung. Letzteres würde jedoch der Absicht widersprechen, die durch Auslandseinsätze ausgelösten „Personalvakanz“ in der Alltagsorganisation künftig zu vermeiden.<sup>19</sup>

## Nur ein Zwischenschritt

Noch umstritten ist, ob die BPol sich mit einer Einsatzhundertschaft an der European Gendarmerie Force beteiligen soll. Dieser von mehreren EU-Mitgliedstaaten gegründeten Truppe für „robuste Einsätze“ gehören derzeit nur Polizeien wie die italienischen Carabinieri, die spanische Guardia Civil oder die französische Gendarmerie an, die zumindest formell dem jeweiligen Verteidigungsministerium angegliedert sind. Mit der Einrichtung des Personalpools beim BPol-Präsidium ist die Entwicklung der Bundespolizei hin zu einem auch außerhalb der Grenzen der BRD flexibel einsetzbaren Apparat noch längst nicht abgeschlossen.

Auch sonst spricht vieles dafür, dass die jetzige Neuorganisation nicht die letzte sein wird. Die Einrichtung des BPol-Präsidiums als star-

---

<sup>18</sup> BMI, Projektgruppe a.a.O. (Fn. 10), S. 4 u. 8

<sup>19</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linksfraktion, BT-Drs. 16/7708 v. 7.1.2008; Seeger a.a.O. (Fn. 2), S. 17



kes Machtzentrum, das nahe am BMI als dem politischen Zentrum angesiedelt ist, erhöht das Gewicht des Bundes in der polizeilichen Landschaft. Ferner könnten sich, wie der Münsteraner Polizeipräsident Hubert Wimber in seiner Stellungnahme für die Anhörung im Innenausschuss anmerkte, die personell verstärkten Mobilen Kontroll- und Überwachungseinheiten künftig neben der GSG 9 zu Spezialeinheiten entwickeln, die mit den Sondereinsatzkommandos der Länderpolizeien vergleichbar sind.<sup>20</sup> Er machte darüber hinaus klar, dass die Schleierfahndung in Zügen, Bahnhöfen und Flughäfen keine „binnenländische Komponente der Grenzkontrolle“, sondern eine Inlandskompetenz ist, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1998 widerspricht.<sup>21</sup> Von den föderalistischen Begrenzungen, von der Rolle einer auf den obsolet gewordenen Grenzschutz und sonstige Spezialaufgaben reduzierten Sonderpolizei, ist die BPol heute weit entfernt. Vorerst jedoch will sich das BMI von dieser zur rechtlichen Legitimationskrücke reduzierten verfassungsrechtlichen Vorgabe noch nicht verabschieden. Wimbers Forderung, den „Organisationszweck der Bundespolizei“ in der jetzigen Debatte um die „Sicherheitsarchitektur“ und um das neue BKA-Gesetz<sup>22</sup> offen zu thematisieren, wurde schlicht ignoriert.

Wimber hatte argumentiert, dass das BKA zur Erfüllung seiner künftigen Aufgaben und Befugnisse zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ Personal brauche. Eine „fortdauernde Amtshilfe“ der Länderpolizeien sei nicht zu akzeptieren: „Mit der Bundespolizei stünde für diese präventivpolizeilichen Aufgaben des BKA eine disloziert aufgestellte Personalressource zur Verfügung.“ Schon jetzt ist die BPol dazu verpflichtet, das BKA zu unterstützen. Sie arbeitet im Ausland und in diversen Zentren wie dem GTAZ oder dem GASIM mit dem BKA und unter der Führung des BKA. „Am Ende der Überlegungen könnte auch stehen, Personal zum BKA zu versetzen oder Behörden oder Teile davon zu verschmelzen.“<sup>23</sup>

---

20 Wimber, H.: Stellungnahme, in: BT-Innenausschuss-Drs. 16 (4) 329 A v. 8.1.2008, S. 6  
21 ebd., S. 4 f.

22 s. den Beitrag von Fredrik Roggan in diesem Heft

23 Wimber a.a.O. (Fn. 20), S. 6

## Im Feld der Inneren Sicherheit

### Über den Vormarsch der Bundeswehr in der Heimat

von Norbert Pütter

Seit der „neue Sicherheitsbegriff“ zum Bezugspunkt der Politik geworden ist, gibt es kein Halten mehr: Weil sich innere und äußere Gefahren nicht mehr unterscheiden ließen, weil Kriminalität, Terrorismus und Krieg im Zeitalter der „asymmetrischen Bedrohungen“ eine gefährliche Melange eingegangen wären, müsse das Militär potentiell überall eingreifen können. Auf vier Wegen wird derzeit versucht, dieses Ziel zu erreichen.

Im Vordergrund der Debatte steht seit Jahren der Streit um die Änderung des Grundgesetzes. Die entscheidenden Bestimmungen waren 1968 durch die Notstandsgesetzgebung in die Verfassung eingefügt worden. Sie beschränken den Einsatz der Bundeswehr – außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls – auf die Hilfe bei schwerwiegenden Katastrophen und Unfällen. Bereits in den 90er Jahren hatten Politiker der CDU immer wieder den Einsatz der Bundeswehr im Innern gefordert – mal zur Abwehr von Flüchtlingsströmen, mal zur Kontrolle der Chaostage. Jedoch erst mit den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde die Debatte konkreter.<sup>1</sup> Seit 2004 legten die CDU/CSU-geführten Länder im Bundesrat und die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mehrere Gesetzentwürfe vor, durch die zwei Artikel des Grundgesetzes verändert werden sollten.<sup>2</sup> In den Regelungen über die Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, der zufolge die Bundeswehr „im Falle terroristischer Bedrohungen“ von den Ländern zum zivilen Objektschutz angefordert werden könnte. Außer-

---

1 s. Gose, S.: Bundeswehr im Innern. Die Union rüstet erneut zum Kampf, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 49-54

2 BR-Drs. 181/04 v. 5.3.2004; identischer Wortlaut in den BT-Drs. 15/2649 v. 9.3.2004 u. 15/4648 v. 15.1.2005

dem sollte der Einsatz unmissverständlich auch zur „Verhinderung einer unmittelbar drohenden Katastrophe“ zulässig sein (denn in der gegenwärtigen Rechtslage ist umstritten, ob die Katastrophenhilfe sich nur auf die Bewältigung der Folgen einer eingetretenen Katastrophe oder auch auf deren Verhinderung erstreckt). Durch die Erweiterung von Art. 87a Abs. 2 GG sollte die „Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her, zu deren wirksamer Bekämpfung der Einsatz der Streitkräfte erforderlich ist“ der Bundeswehr übertragen werden.

Die damalige rot-grüne Bundestagsmehrheit lehnte die Vorschläge ab. Statt das Grundgesetz zu ändern, wurde das Luftsicherheitsgesetz 2004 als Ausführungsgesetz zu Art. 35 Abs. 2 und 3 verabschiedet. Angesichts der politischen Differenzen zwischen CDU/CSU und SPD hatte sich die Große Koalition nach dem Regierungswechsel darauf verständigt, über die Frage einer etwaigen Grundgesetzänderung nach dem Urteil des Verfassungsgerichts über das Luftsicherheitsgesetz zu entscheiden. Dieses verwarf im Februar 2006 das Gesetz nicht nur wegen seiner Unverträglichkeit mit Art. 1 und 2 GG, sondern auch, weil Art. 35 GG keine Grundlage für den Einsatz militärischer Waffen darstelle.<sup>3</sup>

Seit dieser Entscheidung diskutiert die Koalition über Novellierungsvorschläge unterschiedlicher Reichweite.<sup>4</sup> Die SPD möchte die Bestimmungen über die Katastrophenhilfe erweitern und den Streitkräften den Gebrauch „auch militärischer Mittel zur Gefahrenabwehr“ erlauben, wenn diese Gefahren „aus dem Luftraum oder von See her unmittelbar“ drohen.<sup>5</sup> Das CDU-geführte Innenministerium möchte hingegen über Art. 87a Abs. 2 GG die Bundeswehr „zur unmittelbaren Abwehr eines sonstigen Angriffs auf die Grundlagen des Gemeinwesens“ ermächtigen.<sup>6</sup>

Da die Kluft zwischen beiden Vorschlägen sehr groß ist, da es für die SPD einen hohen politischen (Symbol-)Wert besitzt, den Einsatz der Bundeswehr zu begrenzen,<sup>7</sup> die CDU aber die Gelegenheit nicht verstreit-

---

3 [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215\\_1bvr035705.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html)

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.9.2007

5 Wiefelspütz, D.: Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, Frankfurt am Main 2007, S. 88

6 zit. nach Piper, G.: Einsatz der Bundeswehr im Innern, in: Telepolis v. 12.9.2007 ([www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26136/1.html](http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26136/1.html))

7 Die Ablehnung einer weiterreichenden Grundgesetzänderung geht bei der SPD allerdings mit einer besonders bundeswehrfreundlichen Interpretation des Einsatz- und Verteidigungsbegriffs einher.

chen lassen will, der Bundeswehr mehr Aufgaben im Innern zu übertragen, ist der Weg zu einer Grundgesetzänderung gegenwärtig parteipolitisch blockiert – so lange kein terroristischer Anschlag in Deutschland verübt wird, der die Fronten schnell aufweichen wird.

## **Zeitgemäße Verfassungsdeutungen**

Wenn die Verfassung nicht geändert wird, dann bietet sich über eine neue Interpretation der bestehenden Bestimmungen ein Ausweg. Die entscheidende Hürde für einen Inlandseinsatz liegt in Art. 87a Abs. 2, der den Einsatz „außer zur Verteidigung“ nur in jenen Fällen zulässt, die das Grundgesetz „ausdrücklich“ erwähnt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle Tätigkeiten, die als Verteidigung aufgefasst werden können, von der Verfassung gedeckt sind. Bereits durch die Out of Area-Entscheidung des Verfassungsgerichts von 1996 war der Verteidigungsbegriff von den territorialen Grenzen Deutschland getrennt worden; Verteidigung im Sinne des Grundgesetzes umfasst seitdem auch die Verteidigung der NATO-Interessen bzw. die der Vereinten Nationen.<sup>8</sup>

Im Hinblick darauf, was das Grundgesetz mit „Verteidigung“ meint, ist die ältere Kommentarliteratur eindeutig. In Dürigs Kommentierung zu Art. 87a von 1971 heißt es z.B.: „Die Bundeswehr ist ein Instrument der Verteidigung. – Hier wird ... betont, dass die Streitkräfte der Bundesrepublik im Rahmen zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen an den verfassungsrechtlichen Verteidigungsauftrag gebunden sind und ihrer Verwendung dadurch entscheidende Grenzen gezogen sind.“<sup>9</sup> Demnach handelt es sich nur dann um Verteidigung, wenn es um Konflikte zwischen Staaten geht.

Neuere Kommentare lehnen diese Interpretation durchweg ab. Angesichts der Anschläge international agierender terroristischer Gruppen komme es nicht darauf an, ob der Angriff von einem Staat oder von Kombattanten ausgehe.<sup>10</sup> Vielmehr sei ausschlaggebend, dass der Angriff von außen komme und die Polizei ihn nicht abwehren könne.<sup>11</sup> Das

---

8 Kutscha, M.: „Verteidigung“ – Vom Wandel eines Verfassungsbegriffs, in: Kritische Justiz 2004, H. 3, S. 228-240

9 Dürig, G.: Art. 87a, Rdnr. 22 f., in: Maunz, T.; Dürig, G.; Herzog, R. u.a.: Grundgesetz (Kommentar), München 1971

10 Wiefelspütz, D.: Bundeswehr und innere Sicherheit, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2006, H. 2, S. 41-45 (42)

11 Wiefelspütz, D.: Die Mär von der Schutzlücke, in: Frankfurter Rundschau v. 1.8.2005

Auslandskriterium sei auch dann erfüllt, „wenn die Tat zwar im Innern begangen wird, der Angriff aber vom Ausland gesteuert“,<sup>12</sup> „initiiert, geplant, angeordnet wird oder in sonstiger Weise Auslandsbezug aufweist“<sup>13</sup>. Zusätzlich wird auf die Organisationsstruktur der Angreifenden und auf die Zerstörungskraft des Angriffs hingewiesen.<sup>14</sup> Entscheidend seien seine Modalitäten und sein Ausmaß. Seien diese mit zwischenstaatlichen Konflikten vergleichbar, dann handele es sich bei den Abwehrreaktionen um Verteidigung.<sup>15</sup> Unter den Bedingungen der „asymmetrischen Kriegführung“ müsse der Verteidigungsbegriff „von der Opferseite her mit Blick auf die objektiv empirisch qualitativ wie quantitativ kriegsanaloge Verheerungsausmaße tragenden Folgen“<sup>16</sup> verstanden werden. Auch wird argumentiert, es handele sich immer dann um Verteidigung, wenn nur die Bundeswehr aufgrund ihrer Bewaffnung oder ihrer sonstigen exklusiven Fähigkeiten „einen Angriff auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger effektiv abwehren“ könne.<sup>17</sup> Eine letzte Bedeutung erhält der Verteidigungsbegriff der Verfassung durch die Verbindung zum Völkerrecht. Demnach sei der Bereich der Verteidigung eröffnet, wenn ein Problem – etwa der internationale Terrorismus – „ein zwischenstaatlichen Konflikten vergleichbares Bedrohungspotential erreicht“ habe. Dies sei immer dann gegeben, wenn etwa die NATO den Bündnisfall beschließe oder die Vereinten Nationen eine Bedrohung des Weltfriedens feststellten.<sup>18</sup>

Mit diesen teils alternativen, teils kumulativ genutzten Kriterien zur Definition von „Verteidigung“ wird das potentielle Aufgaben- und Handlungsspektrum der Bundeswehr ausgedehnt, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedarf. Nach dem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz wurde denn auch vom Bundesverteidigungsminister ins Gespräch

---

12 Wiefelspütz a.a.O. (Fn. 10), S. 42

13 Krings, G.; Burkiczak, C.: Sicherer Himmel per Gesetz?, in: NWVBl. 2004, H. 7, S. 249-253 (252)

14 Kokott, J.: Art. 87a, in: Sachs, M. (Hg.): Grundgesetz, München 2007, S. 1682-1697 (Rn. 34)

15 s. Krings; Burkiczak a.a.O. (Fn. 13), S. 251

16 Hernekamp, K.-A.: Art. 87a, in: Münch, I. v.; Kunig, P. (Hg.): Grundgesetz-Kommentar (3. Band), München 2003, S. 361-386 (365)

17 Gramm, C.: Der wehrlose Verfassungsstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2006, H. 11, S. 653-661 (656)

18 Kokott a.a.O. (Fn. 14), S. 1691 Rn. 33; Baldus, M.: Artikel 87a, in: Mangoldt, H. v.; Klein, F.; Starck, C. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, München 2005, S. 189-243, Rn. 47

gebracht, ob bei terroristischen Anschlägen einer gewissen Qualität nicht von einem Angriff auf das Gemeinwesen ausgegangen werden müsse, auf den nur mit „Verteidigung“ reagiert werden könne.<sup>19</sup> Zur Untermauerung dieser Auffassung verweist Innenminister Wolfgang Schäuble auf die Erklärung des Bündnisfalles durch die NATO nach dem 11. September 2001, der internationale „Verteidigungshandlungen“ ausgelöst habe.<sup>20</sup> Noch haben diese Interpretationen keine unmittelbaren Folgen, aber sie entgrenzen den militärischen Zuständigkeitsbereich und bereiten das Feld vor, auf dem zukünftige Verfassungsänderungen als bloße „Klarstellung“ deklariert werden können.

## **Transformation nach innen**

Seit Ende der 90er Jahre befindet sich die Bundeswehr in der „Transformation“: Aus den auf die Landesverteidigung ausgerichteten Streitkräften, deren Selbstverständnis an der Logik der Abschreckung orientiert war, wird eine Einsatzarmee, die in der Lage sein soll, deutschen und Bündnisinteressen weltweit mit militärischen Mitteln Nachdruck zu verleihen. Für die Tätigkeiten der Bundeswehr im Inland sind zwei Elemente der Transformation von unmittelbarer Bedeutung: Erstens wird die Bundeswehr personell reduziert. Im Jahr 2010 wird sie mit rund 250.000 SoldatInnen nur noch halb so groß sein wie 1989. Sie hat aber nicht nur weniger Personal zur Verfügung, sondern diese sind auch weniger breit im Land verteilt, da 105 Standorte aufgegeben werden bzw. schon aufgegeben sind. Zweitens wird das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr an ihrer neuen Aufgabe ausgerichtet. Die Streitkräfte werden – quer zu Heer, Marine und Luftwaffe – in „Eingreifkräfte“, „Stabilisierungskräfte“ und „Unterstützungskräfte“ gegliedert. Während die Eingreifkräfte (35.000 SoldatInnen) faktisch zur Kriegführung in der Lage sein sollen, stehen die 70.000 Stabilisierungskräfte für Einsätze „niedriger und mittlerer Intensität“ zur Verfügung. Die fast 150.000 Unterstützungskräfte sollen die „Durchhaltefähigkeit“ der Einsätze gewährleisten und den Grundbetrieb der Bundeswehr aufrecht erhalten.<sup>21</sup> Für die Inlandstätigkeiten der Bundeswehr bedeutet die Transformation insge-

---

<sup>19</sup> s. FAZnet v. 2.5.2006

<sup>20</sup> so Innenminister Schäuble in einem Interview, Frankfurter Rundschau v. 4.5.2006

<sup>21</sup> Bundesministerium der Verteidigung (BMVg): Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2004

samt, dass weniger Personal an weniger Orten in Deutschland zur Verfügung steht und die gesamte Organisation auf Operationen außerhalb Deutschlands ausgerichtet ist.

Statt sich angesichts dieser Situation aus der Inlandstätigkeit zu verabschieden, reklamiert die Bundeswehr vielmehr einen erweiterten Auftrag, der den „Schutz der Bevölkerung und der Infrastruktur“ umfassen soll.<sup>22</sup> Institutionelles Rückgrat der Neuausrichtung im Innern bildet die neue territoriale Organisation der Bundeswehr. Bereits 2001 wurde in Köln-Wahn das „Streitkräfteunterstützungskommando“ (SKUKdo) eingerichtet, dem sämtliche territoriale Einheiten der Bundeswehr unterstellt wurden, und das Einsätze im Innern planen, koordinieren und führen soll. Bis 2007 war die territoriale Organisation in vier Wehrbereichskommandos gegliedert, die als Ansprechpartner für die Landesregierungen fungierten. Die nachgeordneten 27 Verteidigungsbezirkskommandos, die in großen Zuständigkeitsbereichen durch insgesamt 50 „Verbindungskommandos Kreis“ unterstützt wurden, (und das Standortkommando Berlin) waren für die Zusammenarbeit mit den Regierungsbezirken, Landkreisen und kreisfreien Städte zuständig.<sup>23</sup>

Nach Modellversuchen in drei Bundesländern wurde im ersten Halbjahr 2007 eine neue territoriale Struktur bundesweit eingeführt. Unterhalb des SKUKdo werden in jedem Bundesland „Landeskommandos“ (in Berlin „Standortkommando“) aufgestellt, die je nach Größe des Bundeslandes zwischen 30 bis 90 Dienstposten umfassen. Unterhalb dieser aktiven Kommandos wurden für die 31 Regierungsbezirke „Bezirksverbindungskommandos“ (BVK) und für die 426 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland „Kreisverbindungskommandos“ (KVK) eingerichtet. Während die Landeskommandos aus aktiven SoldatInnen bestehen, werden die Kommandos der unteren Ebenen durch Reservisten gestellt, die die Tätigkeit in ihrer Freizeit ausüben sollen. Mit dieser Struktur passt die Bundeswehr ihre Inlandsorganisation an

---

22 BMVg: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin 2005, S. 45 (Nr. 80); BMVg: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 70

23 [www.streitkraeftebasis.de](http://www.streitkraeftebasis.de) (Stichwort: Zivil-Militärische Zusammenarbeit in Deutschland)

die politische Gliederung des Bundesgebiets an und stellt ebenengerecht Ansprechpartner zur Verfügung.<sup>24</sup>

Die KVK/BVK bestehen aus zwölf Dienstposten; damit werden bundesweit über 5.000 Reservisten in die Bundeswehrarbeit einbezogen. Die Kommandos werden von einem Oberst bzw. einem Oberstleutnant der Reserve geführt, der als „Beauftragter der Bundeswehr für die zivil-militärische Zusammenarbeit“ (BeaBwZMZ) fungiert. Diese Beauftragten werden auf ihre Aufgaben durch Lehrgänge an der Feldjägerschule in Sonthofen und an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz in Bad Neuenahr-Ahrweiler ausgebildet. KVKs und BVKs werden jeweils mit zwei Mobiltelefonen, zwei Laptops sowie mit Drucker, Scanner und Digitalkamera ausgestattet. Die zivilen Behörden sollen ihnen nach Möglichkeit ein Büro zur Verfügung stellen.<sup>25</sup>

Als Ansprechpartner für die zivilen Behörden sollen die Verbindungskommandos Kontakte herstellen und pflegen. Sie sollen in allen Angelegenheiten mit Bezug zur Bundeswehr beraten, bei der Erstellung von lokalen Lagebildern mitwirken, Unterstützungsgesuche entgegennehmen und gemäß den Weisungen des Landeskommandos die militärischen Interessen vor Ort vertreten. Die Leiter der KVKs/BVKs sollen nicht nur die zivilen Krisenstäbe (sofern solche gebildet werden) beraten, Unterstützungsgesuche weiterleiten und die Aufnahme von Unterstützungskräften vorbereiten, sondern auch eine „schichtfähige militärische Unterstützungszelle“ bilden und den „örtlichen militärischen Führer“ beraten.<sup>26</sup>

Die nicht-aktive, weil auf Reservisten gestützte territoriale Basisorganisation wird durch zwei aktive Elemente ergänzt. Zum einen bilden die Landeskommandos „Regionale Planungs- und Unterstützungstrupps“, die den KVKs/BVKs bei Daueraufgaben helfen sollen. Zum anderen werden bundesweit insgesamt 16 „ZMZ-Stützpunkte“ eingerichtet. Dabei handelt es sich um bestehende Standorte, an denen Material und

---

24 Streitkräftebasis: Basisinformationen zur Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen/Amtshilfe, Bonn 2007

25 BMVg: Führungsunterstützungskonzept für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit auf Bezirks- und Kreisebene ausschließlich durch Reservisten und Reservistinnen (Fü-UstgKonz BeaBwZMZ/BVK/KVK), Bonn 2006, S. 8

26 ebd.



Ressourcen aus den Bereichen Pioniere, ABC-Abwehr und Sanität vorrätig gehalten werden.<sup>27</sup>

Die territorialen Kommandos haben allein beratende Aufgaben. Sie helfen weder unmittelbar selbst, noch können sie über die Ressourcen der Bundeswehr verfügen. Alle Einsätze werden vom Streitkräfteunterstützungskommando geführt. Da die Bundeswehr für Inlandstätigkeiten keine eigenen Einheiten bereithält, können auch Unterstützungs- oder Eingreifkräfte eingesetzt werden.<sup>28</sup> Ob den zivilen Behörden Geräte, Personal oder Dienstleistungen bereitgestellt werden, entscheiden – abhängig von Umfang und Brisanz des Nachgefragten – die Wehrbereichskommandos, das SKUKdo oder das Verteidigungsministerium. Mit der neuen Organisation versucht die Bundeswehr die Quadratur des Kreises, nämlich mit weniger Personal und Auslandsorientierung gleichwohl im Inland präsent zu sein. Im Moment ist die praktische Relevanz dieser Lösung noch unklar. Deutlich ist aber, sollte das Modell funktionieren, dass die Bundeswehr erheblich näher an die zivilen Behörden heranrückt und sich anschickt, eine schlafende, aber im Ernstfall zu aktivierende Parallelorganisation zum zivilen Krisenmanagement zu schaffen.

## **Katastrophen- und Amtshilfe**

Dass die Bundeswehr über Ressourcen verfügt, die zur Bewältigung von Katastrophen und Unglücksfällen beitragen können, ist unbestritten. Eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe hat 2005 anhand unterschiedlicher Schadensszenarien die Spezialfähigkeiten der Bundeswehr aufgelistet. Im Kern bestehen sie in den Bereichen ABC-Abwehr, Lufttransport, schweres Gerät und medizinische Versorgung.<sup>29</sup> Auf diese und andere Fähigkeiten verweist das Verteidigungsministerium auch im jüngsten Weißbuch.<sup>30</sup> Im Prinzip stellt die Bundeswehr diese Ressourcen für den Katastrophenfall zur Verfügung. Der Katastrophenschutz, d.h. auch die Vorbereitung auf etwaige Katastrophen, obliegt den Landes- und Kreis-

---

27 [www.streitkraeftebasis.de](http://www.streitkraeftebasis.de) a.a.O. (Fn. 23)

28 BMVg a.a.O. (Fn. 21), S. 25-27

29 Bundesministerium des Innern: Gemeinsamer Bericht der Arbeitsgruppe „Unterstützung durch die Bundeswehr im Katastrophenschutz der Länder“ des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Verteidigung und der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Berlin 2005, S. 7-10

30 BMVg a.a.O. (Fn. 22: Weißbuch), S. 90 f.

behörden. Die Bundeswehr weigert sich jedoch – mit Verweis auf ihren primären Verteidigungsauftrag – konkrete Zusagen im Bereich der Katastrophenhilfe einzugehen. Sie verweist allein auf bestimmte „Fähigkeiten“, über die sie verfügt; ob diese aber im Ernstfall auch aktiviert werden können, das müsse von den jeweiligen militärischen Erfordernissen, etwa dem Engagement in anderen Weltregionen, abhängig gemacht werden.<sup>31</sup>

In der Vergangenheit hat sich die Bundeswehr derartigen Katastropheneinsätzen nie widersetzt: von der Hamburger Flutkatastrophe 1962 über Waldbrände und Schneekatastrophen in den 70er Jahren bis zu den Hochwassern der Oder (1999) oder der Elbe (2002), vom ICE-Unglück in Eschede (1998) bis zum Einsatz gegen die Vogelgrippe auf Rügen (2006). Im Juli 2007 machte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Links-Fraktion Angaben über die Inlandstätigkeiten der Bundeswehr für den Zeitraum von 1996 bis 2007.<sup>32</sup> Demnach wurde die Bundeswehr bei 71 Katastrophen oder schweren Unfällen eingesetzt: 19 Einsätze galten Hochwassern, jeweils neunmal waren Waldbrände oder Abstürze von Flugzeugen oder Hubschraubern, je fünfmal Schnee oder Zugunglücke und je viermal Stürme oder Feuer Anlass des Einsatzes. Mit 45.000 Bundeswehrangehörigen fand der größte Inlandseinsatz im Juli/August 2002 wegen des Hochwassers an Elbe, Mulde und Donau statt. Obwohl die Tätigkeiten allenfalls am Rande eines militärischen Fähigkeitsprofils (und außerhalb des Auftrags zur Landesverteidigung) liegen, erfolgen die Katastropheneinsätze der Bundeswehr mit großem Engagement und Kräfteinsatz. Schließlich bieten sie die einmalige Chance, praktisch zu helfen und die eigene Existenz gegenüber der Bevölkerung zu rechtfertigen.

Jenseits von Katastrophenfällen kann die Bundeswehr auch unter bestimmten Voraussetzungen Dritten helfen; dabei kann es sich um öffentliche oder private Stellen handeln. Diese Hilfe ist kostenpflichtig (sofern das Verteidigungsministerium nicht auf die Erhebung von Kosten verzichtet). Zwischen 1997 und 2007 hat sie 220-mal Hilfeleistungen gewährt. Am häufigsten half die Bundeswehr bei Sportveranstaltungen (46-mal, z.B. Berlin-Marathon), gefolgt von der Beteiligung an Fes-

---

31 Bericht des AK V „Feuerwehrangelegenheit, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Innenministerkonferenz zur Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes (Stand: 19.04.05), München 2005. S. 27 f.

32 BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007

ten (29-mal, z.B. Feldküchen auf Weihnachtsmärkten), dem Transport oder der Verpflegung von Randgruppen (16-mal), dem Bau von Ersatzbrücken (15-mal) und der jährlichen Münchener Sicherheitskonferenz (12-mal).

Mit der Bestimmung über die Amtshilfe („Die Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.“) bietet das Grundgesetz in Art. 35 Abs. 1 noch eine weitere rechtliche Grundlage für Tätigkeiten der Bundeswehr im Innern. In der oben genannten Antwort listete die Bundesregierung für das vergangene Jahrzehnt 61 Fälle von Amtshilfe durch die Bundeswehr auf: in 25 Fällen stellte die Bundeswehr Unterkunft und/oder Verpflegung (in der Regel für Polizeikräfte) bereit, in 12 Fällen half sie bei Bombenentschärfungen. Die anderen Anlässe reichten vom Einkleiden der Olympiamannschaft bis zur Bergung eines Baggers oder vom Besuch des US-Präsidenten George W. Bush in Mainz bis zur Fußball-Weltmeisterschaft.<sup>33</sup>

Besondere Ausmaße nahm die Amtshilfe durch die Bundeswehr während der Fußball-WM 2006 und des G8-Gipfels in Heiligendamm Anfang Juni 2007 an. Bei der Weltmeisterschaft waren nach Auskunft der Bundesregierung 3.185 SoldatInnen tätig; weitere 3.000 waren als Personalreserve eingeplant. Knapp die Hälfte des Bundeswehrpersonals war für den Bereich Verletztenrettung und -versorgung vorgesehen, rund 860 SoldatInnen waren in der ABC-Aufklärung und über 300 Personen in verschiedenen militärischen Lagezentren beschäftigt. Neben Rettungshubschraubern, -wagen und -stationen wurden auch vier Faltstraßen, 24 Spürpanzer Fuchs und acht Pionierpanzer Dachs bereit gestellt.<sup>34</sup>

Zum G8-Gipfel wurden an die Bundeswehr 32 Amtshilfeanträge gestellt. Die Antragsteller reichten vom Auswärtigen Amt (z.B. Herrichten eines Hubschrauberlandeplatzes) über das Bundeskriminalamt (Anlegen eines Untergrunds für die Aufstellung von Küchencontainern) bis zum Bundespresseamt (Transport von Journalisten). Die meisten Anträge kamen naturgemäß vom Mecklenburg-Vorpommerschen Innenministerium. Beantragt wurde u.a. Minenjagdboote, Radar zur Erkennung von Kleinstflugkörpern, Nachtsichtbrillen, Ferngläser, Zelte, Decken, Unterkünfte (für über 6.000 PolizistInnen), zwei Flüge zur Überprüfung der Erdoberflächenbeschaffenheit und neun Panzerspähwagen vom Typ

---

<sup>33</sup> ebd.

<sup>34</sup> BT-Drs. 16/1416 v. 10.5.2006

Fennek zur „Geländeaufklärung“.<sup>35</sup> Statt der genehmigten zwei Flüge („Missionen“) mit je zwei Maschinen kam es schließlich zum Einsatz von 14 Tornados in sieben Missionen.<sup>36</sup> Im Rahmen der Amtshilfe wurden beim G8-Gipfel ca. 1.100 Angehörige der Bundeswehr eingesetzt, gleichzeitig waren 1.000 SoldatInnen mit originären Aufgaben der Bundeswehr befasst (z.B. Eigensicherung militärischer Anlagen und militärischen Personals); 350 Bundeswehrangehörige waren an der Kontrolle des Luftraums beteiligt.<sup>37</sup>

Nach Auffassung der Bundesregierung waren alle Amtshilfen rechtlich zulässig. Denn Art. 87a Abs. 2 GG untersagt nur den „Einsatz“, nicht aber jede Tätigkeit der Bundeswehr im Innern. Und ein „Einsatz“ im Sinne der Verfassung liege nur dann vor, wenn die Soldaten selbst hoheitlich tätig würden, indem sie „in die Grundrechte von Bürgern eingreifen“.<sup>38</sup> Das sei aber in Heiligendamm nicht der Fall gewesen. Die Bundesregierung macht sich damit eine besonders enge Definition des Einsatzbegriffs zu Eigen, die angesichts der Praxis auf dem Gipfel nicht besonders überzeugend ist. So räumt sie etwa ein, dass die Beobachtungen der Fenneks unmittelbar an die polizeiliche Einsatzleitung weitergegeben wurden, um der Polizei ein umfassendes Bild der Lage zu verschaffen.<sup>39</sup> Damit kann die Dienstleistung der Bundeswehr auf polizeiliches Verhalten direkt Einfluss nehmen. Ihr Beitrag besteht nicht in einer allgemeinen Leistung (wie etwa das Bereitstellen von Unterkünften), sondern er ist ein Teil hoheitlichen Handelns.

Außerdem verkennt diese enge Fassung des Einsatzbegriffs, dass dessen politischer Sinn darin bestehen sollte, den Einfluss des Militärs auf politische Streitfragen zu neutralisieren.<sup>40</sup> Demnach handelt es sich dann um einen Einsatz, wenn diese innenpolitische Neutralität der bewaffneten Macht verletzt wird. Die Spähpanzer auf den Autobahnbrücken, mehr noch die Tornadoflüge (davon einer unterhalb der erlaubten Flughöhe über ein Camp der Demonstrierenden) haben diese Schwelle

---

35 BT-Drs. 16/6317 v.10.9.2007

36 BMVg: Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm vom 6. bis 8. Juni 2007, Bonn, Berlin 2007, S. 8 ([http://www.montys.de/dateien/themen/heiligendamm07/kriegsministerium\\_\\_bericht\\_bw\\_einsatz\\_heiligendamm.pdf](http://www.montys.de/dateien/themen/heiligendamm07/kriegsministerium__bericht_bw_einsatz_heiligendamm.pdf))

37 ebd., S. 4 f.

38 BT-Drs. 16/6301, S. 1

39 BMVg a.a.O. (Fn. 36), S. 18

40 Dürig a.a.O. (Fn. 9), S. 17, Rn. 31

eindeutig überschritten, weil ihre einschüchternde Wirkung auf die Protestierenden offenkundig ist.

## **Alles in eine Richtung**

Während auf der politischen Ebene der Streit um eine Grundgesetzänderung schwelt, arbeiten die Interpreten der Verfassung an neuen Spielräumen. Auf der einen Seite wird Terrorismus zum Quasi-Krieg stilisiert, damit möglichst vieles als „Verteidigung“ deklariert werden kann, auf der anderen Seite wird hoheitliches Handeln eng definiert, damit möglichst vieles zur „technischen“ Amtshilfe bagatellisiert werden kann. Die Spielräume werden unterdessen praktisch ausgelotet. Ein erster Versuch über das Luftsicherheitsgesetz ist einstweilen noch am Verfassungsgericht gescheitert. Gleichwohl hat der Bundesverteidigungsminister erklärt, er werde in einer entsprechenden Situation den Abschussbefehl erteilen. Die Verfassungswidrigkeit des Einsatzes im Innern versucht man in anderen Fragen mit vorgeschobener Naivität zu verdecken, indem Spähpanzer auf Autobahnbrücken oder Tornadoflüge auf dieselbe Stufe gestellt werden wie die Bereitstellung von Unterkünften.

Die Bundeswehr hat ihrerseits organisatorische Fakten geschaffen. Sie steht bereit, alles das zu tun, was gesetzlich möglich ist (oder nach herrschender Auffassung möglich scheint). Sie ist zwar an allen Orten ansprechbar, aber da wo es am ehesten nachvollziehbar wäre, in der Katastrophenhilfe, ist sie zu verbindlichen Verpflichtungen nicht bereit. Offenkundig geht es gegenwärtig nicht darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bundeswehr bei Katastrophen effektiv helfen kann, sondern darum, eine allgemeine Einsatzreserve zu schaffen, wenn wieder einmal der Staat in Gefahr sein sollte.

# Reform im Zeichen der Modernisierung

## BfV und BND werden neu „aufgestellt“

von Martin Beck

**Neue Zeiten brechen an für die bundesdeutschen Geheimdienste. So soll bis zum Jahresende 2009 der Umbau des Bundesnachrichtendienstes (BND) abgeschlossen sein. Und auch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) in Köln durchlebt eine Phase der Reorganisation, die ebenfalls bis 2009 umgesetzt sein soll.**

Von „radikalem Umbau“ oder „Modernisierung“ ist bei der Reform der beiden Dienste die Rede: Strukturen sollen verschlankt, Reibungsverluste minimiert und ihre „Servicefunktion“ in den Vordergrund gestellt werden. Nur in einem Punkt bleibt alles beim Alten: Informationen über die Veränderungen in Aufbau und Struktur der Dienste gibt es kaum. Ihr Umbau geht also so vonstatten, wie es sich für geheim arbeitende Behörden – zumal in Deutschland – gehört: verdeckt und verborgen.

Die Bundesregierung, das Bundeskanzleramt bzw. das Bundesinnenministerium zeigen sich zugeknöpft, wenn es darum geht, Einzelheiten der Reformvorhaben öffentlich zu machen. Entsprechende Anfragen werden abgeblockt – selbst vonseiten des Parlaments. Was bislang über die Umbaumaßnahmen und Organisationsveränderungen des Inlands- bzw. Auslandsgeheimdienstes bekannt geworden ist, konnte man vor allem der Presse entnehmen.

Die Reform des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) vollzieht sich vergleichsweise geräuschlos. Unter Leitung des Sicherheitsstaatssekretärs August Hanning, der für den Verfassungsschutz (VS) zuständig ist und zuletzt den Umbau der Bundespolizei vorbereitet hat, soll – wie es offiziell heißt – das Kölner Bundesamt „an die aktuellen Herausforderungen“ angepasst werden.

Vorschläge hierzu erarbeitet eine eigens eingerichtete Arbeitsgruppe, die BfV-Präsident Heinz Fromm zur Seite gestellt ist. Ihr Name: „Fortentwicklung der Arbeit des Verfassungsschutzes“. Die bei Innen-

staatssekretär Hanning angesiedelte Arbeitsgruppe leitet der frühere Präsident des Technischen Hilfswerks, Georg Thiel.

Der seit 2006 als stellvertretender Leiter der Abteilung O (Verwaltungsmodernisierung/Verwaltungsorganisation) im Bundesinnenministerium tätige Thiel gilt dort als „sehr energischer Mitarbeiter“.<sup>1</sup> In Köln dagegen ist sein Ruf weniger gut. Modernisierer, die Routineabläufe in Frage stellen und eingefahrene Strukturen aufbrechen wollen, sind in keiner Behörde – und der Verfassungsschutz ist eben auch das – wohlgekommen. Hier soll von dem Arbeitsgruppenleiter nur als von dem „gnadenlosen Ministerialdirigenten“ gesprochen werden. Erst nachdem ein Gesamtumzug des BfV von Köln nach Berlin ausgeschlossen wurde, sollen sich die Atmosphäre verbessert und die behördeninternen Vorbehalte und Proteste verringert haben.<sup>2</sup>

## **Effizienzreserven im Blick**

Ganz ohne räumliche Veränderung geht es dann aber doch nicht. So soll die Abteilung 6 (Islamismus und islamistischer Terrorismus) mit ihren rund 250 Beschäftigten bis spätestens 2009 von Köln-Chorweiler nach Berlin verlegt werden.<sup>3</sup> Der Umzug folgt der Generallinie der Reform, mit der die „operative Leistungsfähigkeit“ des BfV „deutlich“ erhöht werden soll.<sup>4</sup> Ziel ist es – wie es heutzutage im Managerdeutsch heißt – „Effizienzreserven“ freizusetzen.<sup>5</sup>

Geplant ist die Auslagerung von administrativen Aufgaben an das Bundesverwaltungsamt. Dadurch soll zukünftig mehr Personal für operative Aufgaben zur Verfügung stehen, etwa im Bereich Telefonüberwachung, Observation oder dem Anwerben von V-Leuten. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung Thiels plädiert für eine „Fokussierung auf die Kernaufgabe“. So sollen Kapazitäten für die verstärkte Beobachtung der islamistischen Szene freigesetzt werden. Angeblich werden gegenwärtig intern die mehr als 200 „Beobachtungsobjekte“ auf ihre aktuelle Relevanz überprüft. Die Reformtruppe um Thiel hat sogar vorgeschlagen, die Beobachtung nicht-gewalttätiger linker und rechter Gruppen etwa an

---

1 Frankfurter Rundschau v. 16.5.2008

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.5.2007

3 Kölner Stadt-Anzeiger v. 8.11.2006

4 Der Spiegel Nr. 48/2007 v. 26.11.2007, S. 16

5 Financial Times Deutschland v. 30.1.2008

die Bundeszentrale für politische Bildung abzugeben. Doch dieser Vorschlag sei „umstritten“.<sup>6</sup>

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass bis zu 1.000 der insgesamt 2.600 Beschäftigten von BfV und Landesämtern anders eingesetzt werden könnten. In einem Bericht aus dem letzten Jahr bescheinigte er dem Verfassungsschutz, ineffizient, unkoordiniert und auf sich selbst bezogen zu arbeiten.<sup>7</sup> Mit seinem Vorschlag, die inländische Geheimdienstarbeit auf Bundesebene zu konzentrieren, kommt der Bundesrechnungshof allerdings noch zu früh. Eine Unterordnung der Landesämter für Verfassungsschutz unter das Bundesamt, ein Vorschlag, der bereits von Ex-Innenminister Otto Schily (SPD) gemacht wurde, sieht das Bundesinnenministerium gegenwärtig nicht vor – zu groß sind hierfür noch die Widerstände in den Ländern und der SPD.

Weniger Widerstand gab es auf einem anderen Feld, auch wenn hier zum x-ten Mal am Trennungsgebote von Polizei und Geheimdienst Leichenfledderei betrieben wurde: Ende 2007 sind im Bundesinnenministerium die verzweigten Zuständigkeiten des Ministeriums als aufsichtsführende Behörde für den Inlandsgeheimdienst und das Bundeskriminalamt (BKA) neu geordnet worden. Seitdem sind die Abteilungen „Innere Sicherheit“ und „Polizeiangelegenheiten und Terrorismusbekämpfung“ zur Großabteilung „Öffentliche Sicherheit“ verschmolzen. Die bislang getrennte Fachaufsicht für das BKA und das BfV wurde mit dem erklärten Ziel zusammengelegt, die „Terrorismusbekämpfung“ „homogener“ zu gestalten.<sup>8</sup>

## Zentrales Kompetenzzentrum

Um zum „zentralen Inlands-Nachrichtendienst-Kompetenzzentrum“ zu werden, wie es die Arbeitsgruppe um Thiel als Zielvorgabe für das BfV ausgegeben hat, soll gleichwohl die Rolle des Bundesamts im föderalen Rahmen gestärkt werden. Zuständigkeiten sollen klarer zugeordnet und der datentechnische Austausch und die Erhebung von Informationen verbessert werden. Allerdings hat Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) den Ausbau des neuen Computersystems der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern „NADIS neu“ wegen „erheblicher Risiken“ bei der Auftragsvergabe im April 2008 vorerst ge-

---

6 Frankfurter Rundschau v. 16.5.2008; Spiegel v. 26.11.2007

7 Financial Times Deutschland v. 30.1.2008

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.12.2007; Der Spiegel Nr. 49/2007 v. 3.12.2007, S. 20



stoppt.<sup>9</sup> Für die Entwicklung des Nachfolgesystems des aus den 70er Jahren stammenden heutigen NADIS reichten die bereitgestellten elf Millionen Euro nicht aus, so die Begründung. Bevor „NADIS neu“ an den Start geht, das nicht nur den gemeinsamen Zugriff auf gesammelte Daten, sondern auch dazugehörige Fotos und Protokolle verwalten sollte, wird nun das bestehende System in Köln ausgeweitet.<sup>10</sup>

Doch nicht nur strukturell wird das BfV modernisiert. Auch die gesetzliche Grundlage seiner Arbeit soll nach den Maßgaben der „Sicherheitspolitik“ nach dem 11. September 2001 auf den neuesten Stand gebracht werden. Viel ist über die Novelle des Bundesverfassungsschutzgesetzes nicht bekannt. Doch anscheinend will Wolfgang Schäuble nach dem BKA-Gesetz auch in das Bundesverfassungsschutzgesetz die Befugnis des Großen Spähangriffs aufnehmen, also die visuelle Überwachung von Wohnungen<sup>11</sup> – was dem VS bislang nur in Ausnahmefällen gestattet ist.

## **Dienstleister BND**

„Der Westen hat noch immer zu wenig Spione“, meinte Anfang Dezember 2007 die Neue Zürcher Zeitung und bemängelte, „auch im deutschen Dienst (liegt) die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter im Ausland ... deutlich unter zehn Prozent“.<sup>12</sup> Nicht zuletzt um diesen Umstand zu ändern, aber vor allem auch um aus den zahlreichen Pleiten, Pannen und Affären der vergangenen Jahre Konsequenzen zu ziehen, steht der krisengeschüttelte BND mit seinen weltweit 6.000 MitarbeiterInnen vor dem größten Umbau seiner Geschichte. Wenngleich sich die Verantwortlichen bemühen, einen gegenteiligen Eindruck zu erwecken: Die Skandale der letzten Jahre, so BND-Sprecher Stefan Borchert, hätten zwar eine gewisse Rolle gespielt, seien aber nicht ausschlaggebend für die Reform gewesen.<sup>13</sup>

Wie dem auch sei, soviel steht fest: Der Auslandsgeheimdienst wird ab dem 1. Januar 2009 eine völlig neue Struktur haben. Das Konzept sieht vor, den BND nach einem „Drei-Säulen-Modell“ umzubauen. Zukünftig wird der Dienst in den für Geheimoperationen zuständigen Bereich „Produktion“, die „Produktionsunterstützung“ und einen Bereich

---

9 Tagesspiegel v. 21.4.2008

10 Spiegel v. 21.4.2008

11 Tagesspiegel v. 21.4.2008

12 Neue Zürcher Zeitung v. 7.12.2007

13 Berliner Morgenpost v. 28.10.2007

„Service“ gegliedert. Jeder dieser Bereiche wird von einem Vizepräsidenten geführt. Auf diese Weise soll der Auslandsdienst den veränderten Erfordernissen nach Ende der Blockkonfrontation angepasst werden. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten wird intensiviert und die Präsenz im Ausland verstärkt. Denn zukünftig soll nicht nur die „Terrorismusbekämpfung“, sondern auch das „Weltmachtstreben Chinas und Russlands eine größere Berücksichtigung“ finden, so die FAZ.<sup>14</sup>

Die inhaltliche und operative Arbeit ist in der Säule „Produktion“ konzentriert. Sie besteht aus den beiden neuen Abteilungen 5 (GUS-Staaten und Westen) und 8 (Proliferation) sowie den existierenden 6 (Naher und Mittlerer Osten, Afrika) und 7 (Terror und überregionale Bedrohung). Das Führungs- und Informationszentrum (Abteilung 1) sowie die Abteilung 2, zuständig für Datenauswertung (z.B. Satellitenbilder), die neu geschaffene Abteilung 3 (Residenturen im Ausland) und die Fernaufklärung (Abteilung 4) bilden die Säule „Produktionsunterstützung“.

In der Säule „Service“ versammeln sich die Abteilungen 9 bis 12, die für Technik, Technikentwicklung sowie Aus- und Fortbildung zuständig sind. Mit der Abteilung 9 landet auch jener Bereich in dieser Säule, der für die umstrittene Eigensicherung des Dienstes verantwortlich und in den letzten Jahren vor allem durch die Bespitzelung von JournalistInnen aufgefallen ist. Das im Sommer 2007 dem BND zugeschlagene „Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr“ (ZNBw) mit 270 Stellen, das in der Praxis die vom BND gewonnenen Informationen an die Truppe weitergab, wird auf die verschiedenen Bereiche verteilt.<sup>15</sup>

## **Spionage streamlinen**

„Den Produktionsprozess streamlinen“, so wird die Reform laut Süddeutscher Zeitung behördenintern genannt.<sup>16</sup> Kein Wunder, wird doch im Zuge des Umbaus eine ganze Hierarchieebene beseitigt und im Gegenzug ein dritter Vizepräsidentenposten geschaffen. Statt der bisher acht Hauptabteilungen mit ihren zahlreichen Unterabteilungen gibt es dann zwölf – gleichzeitig fallen fast alle Unterabteilungen weg.<sup>17</sup>

---

14 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.11.2007

15 Focus v. 29.10.2007

16 Süddeutsche Zeitung v. 27.10.2007

17 Die Welt v. 29.10.2007

Kernstück der neuen Struktur ist die Zusammenlegung der bisher getrennt arbeitenden Abteilungen 1 und 3 für Nachrichtenbeschaffung und -auswertung. Damit soll eine stärkere interne Vernetzung erreicht werden, durch die schneller aktuelle „Lagebilder“ erstellt werden können und die Analysefähigkeit des BND optimiert werden soll. Dass Auswerter und Beschaffer an einem Tisch sitzen, gab es als Modell bislang nur in der BND-Terrorismusabteilung.

Durch die Aufhebung der bisherigen Trennung zwischen „Auswertung“ und „Beschaffung“ beschreitet der Auslandsdienst einen Sonderweg. Gewöhnlich sind die beiden Bereiche getrennt, um die Geheimhaltung der Quellen zu sichern. So beschränkt sich der britische MI6 alleine auf die Beschaffung von Informationen und überlässt die Analyse anderen Regierungsstellen.<sup>18</sup>

Komplettiert wird der Umbau des BND durch den Umzug vom bayrischen Pullach nach Berlin. In der Hauptstadt sollen ab 2012 etwa 4.000 Beschäftigte arbeiten. Für den Neubau der BND-Zentrale sind 720 Millionen Euro veranschlagt. In Pullach bleiben die technischen Abteilungen mit rund 1.500 MitarbeiterInnen.<sup>19</sup> Auch geht der Generationswechsel im BND weiter: Bereits in den vergangenen fünf Jahren wurden 2.000 neue Stellen geschaffen, im nächsten Jahrfünft kommen 2.000 weitere hinzu.

## **Große Ziele, Tücken im Detail**

Die Strukturreformen von BfV und BND folgen ganz der Linie der letzten Jahre und betten sich ein in die diversen Vorhaben in diesem Bereich. Es geht um Zentralisierung und Effizienzsteigerung. Dass dabei die Grenzen zwischen Polizei und Geheimdienst, innerer und äußerer Sicherheit immer weiter verschwimmen, ist keine neue Entwicklung, sondern politische Zielvorgabe. Wie das Beispiel der vom Bundestag beschlossenen Zusammenlegung der Agentenausbildung von BfV und BND zeigt, wird dabei allerdings manchmal die Rechnung ohne den Wirt gemacht. Beide Dienste wehren sich hartnäckig gegen die Zusammenlegung ihrer Agentenschulen – und haben sie trotz Reform bislang verhindert.

---

<sup>18</sup> Neue Zürcher Zeitung v. 7.12.2007

<sup>19</sup> Berliner Morgenpost v. 28.11.2007

# Unkontrollierbare Anziehungskraft

## Institutionalisierte Kooperation von Polizei und Diensten

von Jan Wörlein

**KGT, IGR, KGIntTE, BAO-USA, GTAZ, GASIM, GIZ ... die inflationäre Zunahme „hybrider Organisationen“ aus Polizei und Geheimdiensten ist eine der wesentlichen Neuerungen der deutschen „Sicherheitsarchitektur“.**

Vertreter von Polizei und Geheimdiensten haben sich zwar bereits seit 1982 vierteljährlich getroffen, um ihre Antiterrormaßnahmen zu koordinieren. Doch erst Anfang der 90er Jahre begann man mit völlig neuen Organisationsformen zu experimentieren. Seitdem ist abseits der Öffentlichkeit eine ganze Reihe neuer parallel zueinander existierender Strukturen entstanden, die die ungehinderte Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen erlauben. Von anlassbezogener Koordinierung über den in gemeinsamen Dateien institutionalisierten Informationsaustausch bis hin zur konkreten operativen Zusammenarbeit findet sich mittlerweile für alle Tätigkeitsbereiche, die man auch in einer regulären Sicherheitsbehörde vorfindet, die passende hybride Organisationsform. Mit dem grundlegenden Unterschied freilich, dass zu einer regulären Behörde ein rechtlicher Rahmen sowie ein öffentliches Auftreten gehört und Polizei und Geheimdienste gemäß dem Trennungsgebot in einer solchen nie zusammenkommen dürfen.

Die Legitimationsgrundlagen für die neuen Einrichtungen wechselten im Laufe der letzten 17 Jahre ebenso wie das jeweilige Akronym; die Zahlen dieser institutionalisierten Zusammenarbeitsformen und der beteiligten Akteure sowie der Grad ihrer Vernetzung stiegen jedoch kontinuierlich an. Begonnen hat dieser Prozess einen Monat nach dem tödlichen RAF-Attentat auf den Treuhandchef Detlev Karsten Rohwedder vom 1. April 1991. Am 3. Mai beschloss der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und Polizei zu intensivieren: Neben dem verstärkten Informationsaustausch und der

Erstellung gemeinsamer Lagebilder sollte nun auch eine „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT) entstehen. Vertreter des Bundeskriminalamtes (BKA), der Landeskriminalämter (LKA), des Bundesamtes für Verfassungsschutzes (BfV) und der Landesämter (LfV) sowie des Generalbundesanwalts (GBA) sollten sich unter dem Dach des BKA in regelmäßigen Abständen treffen. 29-mal trat die Koordinierungsgruppe bereits im ersten Jahr ihres Bestehens zusammen.

Ihre konkreten Aufgaben blieben für die Öffentlichkeit jedoch im Dunkeln, denn die Beschreibungen des Aufgabenbereichs der KGT bewegten sich auf einem sehr hohen und deshalb wenig aussagekräftigen Abstraktionsniveau: Sie diene „der Koordinierung des schnellen und umfassenden Informationsaustausches, der Bewertung von Lagebildern, der Abstimmung von Maßnahmen, dem gezielten Einsatz von Ressourcen und der Entwicklung neuer Bekämpfungskonzepte“, erklärte die Bundesregierung am 6. August 1991 auf eine Anfrage der PDS-Abgeordneten Ulla Jelpke.<sup>1</sup>

Gleichzeitig betonte sie, dass eine gemeinsame Datei genauso wenig existiere wie eine gemeinsame operative Tätigkeit, noch hätte die KGT eigenständige Weisungsbefugnisse gegenüber irgendwelchen Behörden oder anderen Stellen. Das Trennungsgebot sei somit beachtet worden. Dass die KGT jedoch schon in dieser frühen Phase eine informelle Weisungsfunktion hatte, darüber war man sich im Bundesinnenministerium (BMI) sehr wohl bewusst: Aus einem internen Papier geht hervor, dass man davon ausging, dass „ihren Vorschlägen ungeachtet der bestehenden gesetzlichen Zuständigkeiten eine gewisse Verbindlichkeit“ zukomme.<sup>2</sup>

Dass die KGT neben ihrer „gewissen Verbindlichkeit“ auch eine operative Rolle spielte, bewies sie bereits am 27. Juni 1993: Die Planung und „Nachbearbeitung“ der in einer Schießerei endenden Verhaftungsaktion auf dem Bahnhof Bad Kleinen im Juni 1993, bei der das RAF-Mitglied Wolfgang Grams und der GSG 9-Beamte Michael Newrzella starben, war maßgeblich der KGT zu verdanken.

Mit der Selbstauflösung der RAF 1998 wurde es auch um die Koordinierungsgruppe wieder still. Erst fünf Jahre später wurde sie im Zusammenhang mit dem § 129a-Ermittlungsverfahren gegen die „militante

---

1 BT-Drs. 12/1033 v. 6.8.1991

2 BMI: Bericht über die Einrichtung einer Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung beim BKA, dokumentiert in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/1992), S. 30-32 (32)

gruppe“ (mg) wieder ins Gespräch gebracht. Im Herbst 2003 meldete das Nachrichtenmagazin „Focus“ einen vermeintlichen Ermittlungserfolg des BKA.<sup>3</sup> Vier Berliner seien als die Verantwortlichen für die Brandanschläge der mg identifiziert, sie betrieben laut Verfassungsschutz „die Vernetzung von Untergrundzellen“. Man erwäge eine Sondersitzung der KGT einzuberufen. Über die Frage, ob die massive Weitergabe geheimdienstlicher Informationen ans BKA in diesem wie auch in dem Verfahren gegen die „militante Anti-G8-Kampagne“<sup>4</sup> auf eine rege Aktivität der KGT hindeutet, kann nur spekuliert werden. Sicher ist weder, ob die von „Focus“ erwähnte Sondersitzung je stattgefunden hat, noch ob die KGT überhaupt noch regelmäßig tagt. Eine offizielle Stellungnahme dazu gibt es nicht, wohl auch weil sich beide Verfahren kaum zu einer Erfolgsmeldung verarbeiten lassen. In keinem der beiden Fälle sah der Bundesgerichtshof einen Verdacht auf Bildung einer „terroristischen Vereinigung“ nach § 129a Strafgesetzbuch gegeben. Die Bundesanwaltschaft musste die Verfahren an die Strafverfolgungsbehörden der Länder abgeben.

Eine eigene Datei blieb der KGT noch verwehrt, doch ihre Nachfolgeorganisationen glichen diesen „Mangel“ sukzessive aus. Deren Einrichtung folgte der Logik der Zellteilung: Zunächst wurde innerhalb einer bestehenden Kooperationsform eine thematische Untergruppe gebildet, die sich dann verselbständigte und abermals Untergruppen einrichtete.

## Von der IGR zur KGInTE

Nur eineinhalb Jahre nach der Einrichtung der KGT entstand im Dezember 1992 – inspiriert durch die pogromartigen Ausschreitungen von Hoyerswerda und Rostock – zunächst als Untergruppe der KGT und später als eigenständige Organisation die „Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/-terroristischer insbesondere fremdenfeindlicher Akte“ (IGR). Organisatorisch war sie, abgesehen von dem Umstand, dass der Verfassungsschutz hier aus nicht näher ausgeführten „sachlichen Gründen“ die Federführung übernahm, das genaue Abbild der KGT.<sup>5</sup> Jedoch lässt die thematische Ausrichtung der IGR auf eine

---

3 [www.akweb.de/ak\\_s/ak478/44.htm](http://www.akweb.de/ak_s/ak478/44.htm)

4 zum mg-Verfahren s. Lederer, A.: Subjektiv terroristisch, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 88 (3/2007), S. 55-62; zum G8-Verfahren Beck, M.: Geheimdienstlich gesteuert, in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 58-63

5 BT-Drs. 13/854 v. 10.4.1995

sehr weite Terrorismusdefinition schließen, die es ihr ermöglichte, sich auch mit Bereichen alltäglicher Kriminalität zu befassen. Anders als bei der KGT sind der Öffentlichkeit auch die Erfolge der IGR bekannt. So gehen Vereinsverbote, Mitwirkungen bei Razzien und Verhinderungen von Nazi-Treffen auf ihr Konto. Ihre operative Ausrichtung lässt sich bereits an ihrer Aufgabenbeschreibung ablesen. Laut Bundesregierung soll sie „vorhandene Erkenntnisse zusammenzuführen und ggf. koordinierte landes- bzw. bundesweite Exekutivmaßnahmen vorbereiten.“

Die Anschläge vom 11. September 2001 boten abermals die Gelegenheit, die Zusammenführung von Polizei und Diensten weiter auszureizen. Schon am 28. September wurde wiederum unter dem Vorsitz des BKA die Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus (KGIntTE) eingerichtet. Auch sie erinnert organisatorisch stark an ihre Vorgänger, der Kreis der Beteiligten wurde jedoch diesmal massiv erweitert. Zusätzlich zum BKA, den LKAs, dem damaligen Bundesgrenzschutz (BGS) und dem GBA wurden mit dem BND, dem Bundesamt und den Landesämtern für Verfassungsschutz, dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) und dem mittlerweile aufgelösten Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr alle Geheimdienste der BRD mit einbezogen. Aufgabe der KGIntTE ist zum einen „eine ständige Bewertung und Fortschreibung des Lagebildes“; zum andern soll sie dem Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz „Empfehlungen für bundesweit abgestimmte Polizeimaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Bereich Prävention und Repression“ geben.<sup>6</sup> In dieser Funktion als „Think Tank“ erarbeitete sie z.B. auch die Kriterien für die Rasterfahndung, die im September 2001 begann.

## **Besondere Aufbauorganisation USA**

Parallel zur Zusammenarbeit im Rahmen des Koordinierungskonzeptes fanden Polizeien und Geheimdienste auch durch die Erweiterung bestehender Strukturen zusammen. So wurde noch am Tag des Anschlags auf das World Trade Center innerhalb des BKA die Besondere Aufbauorganisation USA (BAO USA) eingerichtet. Bis zu 613 Personen arbeiteten zunächst in Hamburg und Meckenheim, später nur noch in der BKA-Staatsschutzdienststelle, bis die BAO am 14. April 2002 wieder aufgelöst wurde. Zeitweise waren auch Verstärkungen aus Landeskriminalämtern,

---

6 Antworten auf Fragen von Petra Pau, BT-Plenarprotokoll 15/104 v. 28.4.2004, S. 9395 f.

sechs Einheiten des Zollkriminalamts (ZKA) und bis zu 15 FBI Verbindungsbeamte in der BAO tätig. In der Antwort auf eine Anfrage der Linken zählt die Bundesregierung zu den Aufgaben der BAO-USA „die erforderlichen Maßnahmen im Rahmen der durch den GBA im Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. September 2001 eingeleiteten und beauftragten Ermittlungsverfahren durchzuführen, die Umsetzung der nationalen und internationalen Melde- und Zusammenarbeitsverpflichtungen sicherzustellen sowie die Koordination des Informationsaustauschs im Rahmen der Zentralstellenfunktion des BKA zu gewährleisten.“<sup>7</sup>

Besondere Aufbauorganisationen sind anlassgebundene Zusammenschlüsse innerhalb von Behörden, besser bekannt unter ihrer älteren Bezeichnung Sonderkommission (SOKO). Insofern scheint die BAO-USA keine Besonderheit darzustellen. Dementsprechend weist die Bundesregierung in der zitierten Antwort inhaltliche Fragen empört zurück: „Über die Einrichtung von BAOen in Polizeibehörden besteht in der Bundesregierung kein Erörterungs- und Abstimmungsbedarf: Die Einrichtung von BAOen gehört zum Alltag von Polizeibehörden.“ Auf der BKA-Herbsttagung am 15. November 2001, wo die BAO zum ersten Mal der Öffentlichkeit bekannt wurde, war man sich der Neuartigkeit der Einrichtung hingegen durchaus bewusst und hielt sie sehr wohl für erläuterungsbedürftig. Sie bestehe laut dem damaligen BKA-Präsidenten Ulrich Kersten in der Integration des ZKA, des BGS, des BfV und des BND in die Ermittlungen und sprengte somit den üblichen Rahmen schutz- und kriminalpolizeilicher Beteiligung.<sup>8</sup> Konkret wurde eine unbekannte Zahl von Verbindungsbeamten des BND und eine oder zwei Beamte des BfV in das BKA entsandt, die jedoch, wie die Bundesregierung ohne nähere Erklärung darlegt, organisatorisch nicht „integriert“ worden seien.

Auch sei die BAO-USA die erste deutsche Ermittlungseinheit, in die Beamte von Strafverfolgungsbehörden anderer Staaten – nämlich der USA, Frankreichs und Britanniens – einbezogen wurden. Ob darüber hinaus auch Mitarbeiter anderer Stellen dieser Länder (z.B. das US-State Department) an der BAO teilnehmen durften, hat ein am 21. Juni 2007 im BND-Untersuchungsausschuss befragter BKA-Beamter auf Anfrage zumindest nicht verneint. Die durch die Verschleppung von Murat Kurnaz offenbar

---

7 BT-Drs. 16/892 v. 10.3.2006

8 BKA, Kriminalistisches Institut: Islamistischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft – BKA Herbsttagung 2001, Neuwied 2002



gewordene weitgehende Kenntnis US-amerikanischer Geheimdienste über Sachverhalte aus dem deutschen Ermittlungsverfahren verdeutlicht, wie offenherzig man innerhalb der BAO mit Informationen umging.

## **Informationboards**

Schon vor dem 11. September 2001 hatte man sich noch eine weitere polizeilich-geheimdienstliche Kooperationsform ausgedacht. Laut einem Bericht des BMI von August 2001 sollen die so genannten Informationboards „alle relevanten verfügbaren Informationen und Hintergrundinformationen“ zu einem bestimmten Themenbereich für eine mit jeweils unterschiedlichen Behörden besetzte Arbeitsgruppe bereitstellen.<sup>9</sup> Bereits im April 2001 war das Informationboard „Netzwerke arabische Mujahedin“ eingerichtet worden, das mit der Gründung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) in dessen Arbeitsgruppe „operativer Informationsaustausch“ überging. Das Infoboard „Schleusungen über die tschechische Republik“ vereinigte zum Beispiel bei seiner Gründung im September 2001 Vertreter des BKA, des BND und des BfV, der damaligen Bundesgrenzschutzdirektion, des ZKA, des damaligen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, des Bundesverwaltungsamtes sowie der LKÄ von Sachsen und Bayern. Bei der Finanzermittlungseinheit (FIU) des BKA wurde ein drittes Information Board „Finanzierung des Terrorismus“ angelegt. Über ein viertes zum „Narcoterrorismus“ ist nur bekannt, dass es einmal existierte. In ihrem Jahresbericht 2003 erklärt die FIU, ein Informationboard sei auf „Permanenz und Institutionalisierung“ ausgelegt.<sup>10</sup> Es lässt sich wohl hinzufügen, dass ein weiteres wesentliches Kriterium die Arbeit im Verborgenen ist, denn von vier bekannten Informationboards ist lediglich von einem bekannt, dass es noch existiert (wenn auch nun unter dem Dach des GTAZ).

## **Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum**

Eine völlig neue Stufe polizeilich-geheimdienstlicher Zusammenarbeit wurde am 14. Dezember 2004 mit der Einrichtung des GTAZ in Berlin-

---

<sup>9</sup> Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen BKA, BND und BfV im Rahmen des Informationboards, BT-Innenausschuss, Ausschussdrucksache 14/532 v. 15.8.2001

<sup>10</sup> BKA, Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2002, Wiesbaden 2003, S. 18

Treptow erreicht. Ein Zentrum ist die logische Folge einer immer größer werdenden Dichte von immer häufiger zusammentretenden anlassbezogenen Organisationen mit immer mehr beteiligten Behörden. Es hat ein Gebäude, einen festen Mitarbeiterstab und ist dauerhaft eingerichtet.

Das GTAZ führt 40 Behörden des Bundes und der Länder zusammen – mehr als irgendeine der zahlreichen anderen Hybridorganisationen. Beteiligt sind die 19 Geheimdienste (16 LfV, BfV, BND und MAD), 18 Polizeibehörden (16 LKA, BKA und BGS resp. Bundespolizei), das ZKA sowie der GBA und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Sie alle sind mit Mitarbeitern und eigenen Räumlichkeiten vertreten. Eingebunden sind ebenso ausländische Partnerbehörden, die jedoch nicht namentlich benannt werden und im Gegensatz zur BAO-USA nicht am „Echtzeit-Informationsaustausch“ partizipieren können. Anlassbezogen werden auch Spezialisten aus anderen deutschen Behörden, zum Beispiel aus den Ausländerbehörden, beteiligt. Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen geht eine Gesamtzahl von 229 dauerhaften Mitarbeitern hervor.<sup>11</sup> 198 Personen sind Beschäftigte von Bundes-, 31 von Landesbehörden.

Um den Anschein der Trennung zu wahren, ist das GTAZ in eine nachrichtendienstliche und eine polizeiliche Analyse- und Informationsstelle (NIAS und PIAS) untergliedert. Deren Aufgaben sind auf den „Phänomenbereich des islamistischen Extremismus und Terrorismus“ beschränkt, jedoch innerhalb dieses Themengebietes sehr vielfältig: Das Zentrum bietet den Rahmen für „Ressourcenbündelung bei Internetrecherchen und Übersetzungen“, für allgemeine „Gefährdungsbewertungen“, „themenspezifische Analysen“ ebenso wie für konkrete „Fallauswertungen“. „Operativer Informationsaustausch“ zur Abstimmung von „Exekutivmaßnahmen und Ermittlungsansätzen“ geht Hand in Hand mit der „Einschätzung der Entwicklung des Personenpotentials“, die in einem „ganzheitlichen Bekämpfungsansatz“ auch als „Klärung ausländerrechtlicher Statusfragen“ verstanden wird.

Aufgehoben wird die räumliche und organisatorische Trennung durch die tägliche Lagebesprechung zum „Austausch aktueller Lageerkenntnisse“, „zur Erstellung anlassbezogener Erstbewertungen“ und „Abstimmung einzelner Maßnahmen“ sowie durch sieben Arbeitsgruppen:

---

<sup>11</sup> BT-Drs. 16/9833 v. 17.7.2008

- AG Gefährdungsbewertung zur „Erstellung und Fortschreibung von abgestimmten Gefährdungsbewertungen“
- AG Operativer Informationsaustausch zur „Identifizierung von Ermittlungsansätzen“ und „Abstimmung operativer Maßnahmen“
- AG Fallauswertung zur „Erstellung einzelfallübergreifender Lagebewertungen und Analysen zu ausgewählten Feldern des islamischen Terrorismus“
- AG Strukturanalysen zur „Durchführung von Grundlagenprojekten zu Strukturen und Funktionsweisen islamistischer Netzwerke“
- AG Aufklärung des islamistisch-terroristischen Personenpotentials zur Zusammenfassung und zum Abgleich von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Personeninformationen
- AG Ressourcenbündelung zur „Nutzung vorhandener Synergien“ sowie
- AG Statusrechtliche Begleitmaßnahmen zur Nutzung „ausländer- oder asylrechtlicher Maßnahmen“ bei Personen mit islamistisch-terroristischem Hintergrund.

Die AG Status stützt sich auf die erweiterten Möglichkeiten des neuen Ausländerrechts. Geleitet wird sie nicht vom BKA und auch nicht von einem der Geheimdienste, sondern vom BAMF. In mehreren Bundesländern gibt es ähnliche Zusammenarbeitsgremien von Ausländerbehörden, Polizei und Verfassungsschutz.<sup>12</sup>

Die AG Ressourcenbündelung wird in der Antwort der Bundesregierung vom 17. Juli 2008 nicht mehr erwähnt, ist im Internetauftritt des BMI aber noch zu finden, was darauf schließen lässt, dass sie erst kürzlich aufgelöst wurde. Nähere Angaben hierzu finden sich nicht.

Gemeinsam ist allen Arbeitsgruppen, dass sie Zugriff auf die „Anti-Terror-Datei“ haben. Die im Kontext des GTAZ entstandene Debatte um eine gemeinsame Datei von Polizei und Geheimdiensten mündete im Juli 2006 in einen Gesetzentwurf, dem der Bundestag am 22. Dezember 2006 zustimmte. Noch vor der Verabschiedung des Antiterrordateigesetzes (ATDG) hatte die IMK acht personenbezogene Merkmale erarbeitet, die gespeichert werden sollten.<sup>13</sup> Das ATDG sieht schließlich elf Grunddatenkategorien wie Name und Adresse, aber auch Einstufungen wie „Mitglied

---

<sup>12</sup> s. Holzberger, M.: Was nicht zusammengehört, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 85 (1/2006), S. 60-65, sowie ders.: Ausländische „Gefährder“ im Visier des Staatsschutzes, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 80

<sup>13</sup> Innenministerkonferenz: Beschlussniederschrift der 181. Sitzung v. 4.9.2006

in einer terroristischen Organisation“, „Ausübender“, „Unterstützer“, „Vorbereiter“, „Kontaktperson“ etc. vor. Mit den erweiterten Grunddaten werden weitere 17 Datenkategorien erfasst: Eigene und mitbenutzte Telekommunikationsanschlüsse und -endgeräte, E-Mail-Adressen, Bankverbindungen, Volks- und Religionszugehörigkeit, Fertigkeiten in der Herstellung und im Umgang mit Sprengstoffen oder Waffen, Waffenbesitz und Gewaltbereitschaft, Tätigkeit in einer sicherheitsrelevanten Einrichtung, Aufenthalt in einem Ausbildungslager und Kontaktpersonen. Die erweiterten Grunddaten sind, außer im „Eilfall“, nur nach Freigabe durch die speichernde Behörde zugänglich.

Gespeichert werden diese Daten über Personen, bei denen „im Einzelfall vorliegende Anhaltspunkte nach nachrichtendienstlichen oder polizeilichen Erfahrungswerten die Einschätzung rechtfertigen, dass die Erkenntnisse zu den betreffenden Personen zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus beitragen.“

Am 28. März 2008 enthielt die Datei insgesamt 17.754 Datensätze zu ca. 15.000 Personen. Eingegeben wurden sie von Behörden, die über einen so genannten lesenden und schreibenden Zugriff auf die Datei verfügen. Per Gesetz sind BKA, BfV, BND, MAD, ZKA, die Bundespolizeidirektion sowie alle LKA und LfV berechtigt dies zu tun. Standort der Datei ist das BKA.

Wie eng die Anti-Terror-Datei in das Gefüge hybrider Organisationen eingebettet ist, zeigt sich an der Einschätzung der Bundesregierung, es handele sich bei ihr primär um ein „Kommunikationsanbahnungsinstrument“, das „einen Erkenntnisaustausch auf Basis der bestehenden Übermittlungsvorschriften vorbereitet.“ Der eigentliche Austausch erfolgt somit in Organisationen wie dem GTAZ. Nicht umsonst fand hier auch der symbolische Knopfdruck zur Eröffnung der Datei statt.

## **Gemeinsame Zentren**

Ebenso wie bei der KGT war die Einrichtung der neuen Kooperationsform GTAZ nur ein erster Schritt. Auch das Abwehrzentrum wurde zum Muster für die Einrichtung weiterer Quasi-Behörden.

Im November 2004 war das „Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität“ (GASS) entstanden, das bereits im Mai 2006 in „Gemeinsames Analyse und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM) umbenannt wurde. Im GASS waren nur das BKA und der damalige BGS fest vertreten, BND und BfV aber nur lose „verknüpft“.

Letztere bilden im GASIM einen festen Bestandteil. Auch das BAMF sowie die Zollverwaltungen sind hinzugekommen. Insgesamt 33 Beamte arbeiten im GASIM. Das Ziel der Einrichtung ist es, der unerlaubten Einwanderung „operativ und mit strategisch ausgerichteten und konzeptionell fundierten Maßnahmen wirksam entgegenzutreten“.<sup>14</sup> Auf diverse Anfragen der Linksfraktion und der Grünen erklärte die Bundesregierung, das GASIM selbst betreibe keine operativen Maßnahmen und führe keine eigene Analysedatei. Der Leiter der Bundespolizei-Vertretung im GASIM lobt jedoch mit Verweis auf eine Groß-Kontrollaktion im März 2007 den „operativen Mehrwert“, den das Zentrum schaffe, und die „neue Qualität der Informationen“, die das GASIM durch die Zusammenführung, den Abgleich und die Weitersteuerung von Daten erzeuge.<sup>15</sup>

Am 26. Oktober 2007 stellte Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble das „Gemeinsame Internetzentrum“ (GIZ) der Öffentlichkeit vor und zog gleichzeitig eine positive Bilanz, denn das Zentrum existierte bereits seit Anfang des Jahres.<sup>16</sup> Das „Kompetenzzentrum“ steht unter der Leitung des BfV, hat aber seinen Sitz in der Liegenschaft des BKA in Berlin-Treptow. Hier arbeiten 30 Beschäftigte aus dem BfV, dem BKA, dem BND, dem MAD und der Bundesanwaltschaft sowie ein Vertreter des LKA Rheinland-Pfalz. Die anderen Bundesländer sind der Aufforderung des BMI zur Beteiligung an dem Zentrum nicht gefolgt. Eine Zahl von 50 Mitarbeitern wird angestrebt. Aufgabe des GIZ ist „die frühzeitige Erkennung extremistischer und terroristischer Aktivitäten sowie von Rekrutierungs- und Radikalisierungsbemühungen im Internet“. Das GIZ verfasst die deutschen Beiträge für das bei Europol angesiedelte Informationsportal „Check the web“ – ein „Laboratorium“, das auf eine deutsche Initiative der Innenminister der G6-Staaten (BRD, F, I, UK, ES, PL) im März 2006 zurückgeht und zu einer Datenbank über verdächtige Webseiten ausgebaut werden soll. Die Bedeutung des GIZ auf europäischer Ebene wird deshalb also wahrscheinlich schon bald zunehmen.

Wie das BMI in seinem Internetauftritt erklärt, werden „Operative Maßnahmen“ wegen des „Sachzusammenhanges“, nicht durch das Zent-

---

14 BMI: Presseerklärung v. 17.7.2006

15 Spang, T.: Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration, in: Kriminalistik 2007, H. 2, S. 95-98; siehe auch: Holzberger, M.: Ein Wackelpudding, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 49-51

16 BMI: Presseerklärung v. 26.10.2007

rum, sondern durch die jeweilige Behörde vorgenommen. Auf das Trennungsgebot nimmt das Ministerium dabei nicht Bezug.<sup>17</sup>

## Das Trennungsgebot zur Zusammenarbeit

„Manche halten das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ja für einen Verfassungsgrundsatz“, erklärte der Bundesinnenminister auf einem BND-Symposium am 1. November 2007 in Berlin.<sup>18</sup> Die logische Fortsetzung dieses Satzes – „ich nicht“ – hat sich Wolfgang Schäuble verkniffen. Seine kurze Bemerkung ist eines der wenigen offiziellen Statements aus den letzten Jahren, die die Fortgeltung des Trennungsgebots in Frage stellen. Die Westalliierten hatten der BRD mit ihrem „Polizeibrief“ von 1949 dieses Gewaltenteilende Prinzip mit auf den Weg gegeben. Nach der Vereinigung und dem Zwei-plus-Vier-Vertrag erhielt die BRD die volle Souveränität. Die anschließend geführte Debatte, ob das Trennungsgebot noch Verfassungsrang habe, ist heute weitgehend verstummt.

Man geht stattdessen den einfacheren Weg einer Umdefinition und erklärt: „Dem Informationsaustausch zwischen den Polizeien und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern steht nach Ansicht der Bundesregierung weder das Föderalismusprinzip noch das Trennungsgebot entgegen.“<sup>19</sup> Oder noch klarer: „Aus der organisatorischen Trennung folgt die Pflicht zur informationellen Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse.“<sup>20</sup>

Diese Zusammenarbeit geht offensichtlich weit über eine bloß fallbezogene Weitergabe von Daten hinaus. Die anfänglichen Hinweise darauf, dass etwa die KGT nicht über eine eigene Datei verfüge, sind im Falle des GTAZ spätestens seit dem Aufbau der Anti-Terror-Datei erledigt. Um den Anschein der organisatorischen Trennung aufrechtzuerhalten, haben sich die Verantwortlichen diverse Argumentationsmuster einfallen lassen: Die

---

17 [www.bmi.bund.de/nn\\_122688/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames\\_Internetzentrum\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/nn_122688/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames_Internetzentrum_de.html)

18 Schäuble, W.: Weltinnenpolitik im 21. Jahrhundert. Rede auf dem BND-Symposium „Zerfall der Ordnung – Crisis of Governance“, [www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_165104/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/11/BM\\_BND\\_Symposium.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/11/BM_BND_Symposium.html)

19 BT-Drs. 16/416 v. 20.1.2006

20 so der Leiter des Kriminalistischen Instituts des BKA, Stock, J.: Datenerhebung und -verarbeitung der Zentralstelle Bundeskriminalamt nach dem 11. September, in: Wolter, J. u.a.: Datenübermittlung und Vorermittlungen, Heidelberg 2003, S. 247-261 (259)

neuen Organisationen erhalten nicht den Status eigenständiger Behörden. Sie erzeugen zwar angeblich einen „operativen Mehrwert“, aber die aus ihren Lagebildern und Analysen resultierenden „Operationen“ müssen sie nicht selbst verantworten. Sie haben auch keine förmlichen Weisungsbefugnisse. Zu welchem absurden Arrangements die Umgehung des Verbote führt, zeigt sich anhand der beiden in einem Gebäude untergebrachten, aber mit zwei getrennten Eingängen versehenen geheimdienstlichen und polizeilichen Analysestellen des GTAZ.

Das tatsächliche Handeln dieser Organisationen bleibt der Öffentlichkeit systematisch entzogen. Deshalb kann auch die Frage nach ihrer Wirksamkeit nicht klar beantwortet werden. Sicher ist jedenfalls der symbolische Effekt. Mit der Einrichtung des GTAZ zeigt die Bundesregierung ihre „Handlungsbereitschaft“. Auch immanent betrachtet darf jedoch der Nutzen dieser Apparate bezweifelt werden. So haben Medienrecherchen ergeben, dass die Anwesenheit innerhalb des GTAZ an Freitagen und Montagen stark abnimmt, da insbesondere die Länderbehörden nur ein geringes Interesse haben, ihre Mitarbeiter vor und nach dem Wochenende viele hunderte Kilometer durch die BRD zu transportieren. In ähnlichem Licht erscheint das geringe Interesse von Landesbehörden am GIZ.

Die informationelle Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und Polizei zeitigt insbesondere dort ihre Gefahren, wo Zwangsmaßnahmen – wie im neuen Ausländerrecht – aufgrund bloßer Gefahrenannahmen möglich sind. Sie stößt dagegen dort an ihre Grenzen, wo aus geheimen Quellen stammende Informationen als Beweismittel in Strafverfahren eingebracht werden sollen. Wenn der Strafprozess nicht am Quellenschutz zugrunde gehen soll, braucht es dann nämlich Aussagegenehmigungen für gewöhnlich lichtscheue BeamtInnen und Nachweise über die Herkunft, das rechtmäßige Zustandekommen und die Glaubwürdigkeit von Informationen.

# Überwachen statt schnarchen

## Das Bundesverwaltungsamt mausert sich zur Schnittstelle für Polizei und Geheimdienste

von Mark Holzberger

**Im Bundesverwaltungsamt wird derzeit nicht nur an einer besseren informationellen Vernetzung deutscher Polizeien und Nachrichtendienste gearbeitet. Jetzt soll dort auch die Telekommunikationsüberwachung der Sicherheitsbehörden konzentriert werden.**

Seit seiner Gründung im Jahr 1959 führt das Kölner Bundesverwaltungsamt (BVA) mit seinen knapp über 2.000 Beschäftigten eher ein Mauerblümchendasein: Denn viel gab und gibt es nicht zu berichten etwa über die Betreuung des deutschen Auslandsschulwesens, über das Beglaubigen von Unterschriften auf deutschen öffentlichen Urkunden – oder über die Hilfe des BVA bei der Abrechnung oder der Zeiterfassung für andere Bundesbehörden. Das ändert sich nun.

Seit Jahren bereits werden im BVA u.a. die Daten der jährlich mehr als 2 Mio. Visumsanträge zusammengeführt und überprüft. Das BVA baut zudem für sämtliche deutschen Dienststellen die Dateninfrastruktur für das neue Visa-Informationssystem (VIS) auf.<sup>1</sup> Über eine Kopfstelle beim BVA soll nun auch der Zugang deutscher Behörden zum VIS laufen. Hierfür arbeiten im Referat III A6 des BVA seit 2006 vier MitarbeiterInnen u.a. an der technischen Entwicklung dieser nationalen Schnittstelle und dem Aufbau einer ausfallsicheren Netzwerkinfrastruktur.

Über diese Kopfstelle beim BVA wird künftig aber auch der Zugriff der deutschen Polizeibehörden und Nachrichtendienste auf das VIS geregelt werden. Denn der Staatsschutz erhält nicht – wie von Deutschland gewünscht – einen Online-Zugriff auf das VIS, sondern nur einen mittelbaren

---

1 Holzberger, M.: Unsere Visitenkarte: Deutsche und europäische Visumpolitik, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 41-51 (48)



Zugang – eben über diese jeweilige nationale Schnittstelle. 3,5 Mio. Euro hat die Bundesregierung für den Aufbau der VIS-Kopfstelle beim BVA zwischen 2006-2012 veranschlagt – insbesondere für Beschaffungs- und Entwicklungskosten.<sup>2</sup>

Da deutsche Sicherheitsbehörden europäische Datenbanken verstärkt nutzen werden, wird seit 2006 im BVA ferner an dem Projekt „Reengineering der Plattformen Innere Sicherheit“ gearbeitet. Im Zuge dessen sollen (zunächst im BVA) nationale Systeme und Datenbestände der Inneren Sicherheit in eine gemeinsame Plattform integriert und so die behördenübergreifende Zusammenarbeit in diesem Bereich gefördert werden.<sup>3</sup> Ziel ist, dass behördliche NutzerInnen über eine integrierte (d.h. medienbruchfreie und rechtssichere) Plattform Zugriff auf alle Dienste bzw. alle rechtlich verfügbaren relevanten Informationen erhalten.<sup>4</sup>

## **Zentralstelle zur Telekommunikationsüberwachung**

Der neueste Schrei ist die Aufwertung des BVA zur technischen Zentralstelle der deutschen Telekommunikationsüberwachung (TKÜ).<sup>5</sup> 38 Polizei- und Nachrichtendienste des Bundes und der Länder unterhalten derzeit in Deutschland fast 80 TKÜ-Anlagen. Diese sind jedoch vielfach technisch veraltet bzw. nicht miteinander kompatibel.

Vor diesem Hintergrund möchte das Bundesinnenministerium (BMI) nun zunächst für das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei und für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) den technischen Vorgang der TKÜ beim BVA konzentrieren. Konkret plant das BMI den Aufbau

- eines 10-köpfigen „Kompetenzzentrums TKÜ“ für die Bündelung der Konzeptions-, Planungs- und Forschungsaktivitäten zur TKÜ sowie
- eines 33 Personen umfassenden „Servicezentrum-TKÜ“, das die benötigte informationstechnologische Infrastruktur aufbauen und betreiben soll.

Die eigentliche TKÜ würden die jeweiligen Behörden beim BVA in eigener Verantwortung durchführen. Auch die Auswertung der überwachten

---

<sup>2</sup> vgl. die Antwort auf die Kl. Anfrage v. B 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/9544 v. 11.6.2008, S. 6-8

<sup>3</sup> Im BVA sind hiervon betroffen: das Ausländerzentralregister (mit dem Teilverfahren SIS), das automatisierte Sichtvermerksverfahren (mit den Bestandteilen Visa Datei, Visa Dezentral und Visa Online), der Biometrieserver des BVA sowie das VIS.

<sup>4</sup> vgl. die Antwort auf die Kl. Anfrage v. B 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/9987 v. 15.7.2008

<sup>5</sup> Alle hier verwandten Angaben stammen – wenn nicht anders erwähnt – aus der Kleinen Anfrage von B 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/10050 v. 25.7.2008.

Kommunikationsvorgänge soll weiterhin bei der Bundesbehörde erfolgen, die die Überwachung veranlasst hat.

Das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten würde durch dieses Vorhaben nicht beeinträchtigt, da technisch sichergestellt sei, dass die „Ausleitung von Telekommunikationsinhalten und Verkehrsdaten nur an den jeweiligen [polizeilichen oder geheimdienstlichen] Bedarfsträger erfolgt, aufgrund dessen Antrag es zu einer Erhebung der Daten kam.“

Für die TKÜ soll beim geplanten Servicezentrum eine neue zentrale Abhöranlage installiert werden (deren Komponenten aus Gründen der Ausfallsicherheit aber auf zwei Liegenschaften verteilt werden). Das BfV soll sich eine solche Anlage bereits bestellt haben – zum Preis von über 40 Mio. Euro.<sup>6</sup> Hierzu schweigt die Bundesregierung. Beim BKA wurde ein Aufbaustab (übrigens ohne den Bundesdatenschutzbeauftragten) eingerichtet. Dieser soll sicherstellen, dass die beiden TKÜ-Zentren des BVA Mitte 2009 ihre Arbeit beginnen können. Die Länder sollen (vermutlich ab 2009) zunächst am Kompetenz- und später auch am Servicezentrum-TKÜ beteiligt werden.

Gesetzliche Maßnahmen zur Errichtung der beiden TKÜ-Zentren im BVA sind aus Sicht des BMI übrigens „nicht erforderlich“ (allenfalls eine Präzisierung der „Technischen Richtlinie TKÜ“).<sup>7</sup>

## **Aufbau einer neuen Überwachungsbehörde?**

Auf der Sitzung des Bundestagsinnenausschusses am 28. Mai 2008 taten das BMI und der innenpolitische Sprecher der SPD, Dieter Wiefelspütz, so, als handle es sich hier lediglich um den Aufbau eines – zugegebenermaßen – „großen Rechenzentrums“. Tatsächlich aber geht es dem BMI um deutlich mehr: Ausdrücklich beabsichtigt man nämlich innerhalb des Kompetenz- und Servicezentrums auch eine „räumlich und organisatorisch enge Zusammenarbeit“ so genannter „Wissensträger“ der beteiligten Polizei- und Nachrichtendienste.

Und zum anderen hieß es in einem Sprechzettel des BMI vom 5. März 2008 für das Kaminesgespräch der Innenministerkonferenz (IMK) am 17. April 2008 in Bad Saarow wörtlich: „(Es) bestehen Überlegungen (dass das Kompetenz- und Servicezentrum) den Nukleus einer neuen Behörde bilden würden. Damit eine solche Behörde auch mit der immer stärkeren Internationalisierung der Telekommunikation umzugehen vermag, wird

---

<sup>6</sup> vgl. Focus v. 12.11.2007; Der Spiegel Nr. 21/2008 v. 19.5.2008, S. 30

<sup>7</sup> s. die Antwort auf die Kl. Anfrage der Links-Fraktion, BT-Drs. 16/7436 v. 7.12.2007, S. 4

auch über neue Wege zur Verknüpfung der Methode der inländischen TKÜ mit der internationalen TKÜ (BND-Fernmeldeaufklärung) nachzudenken sein. Vorbilder einer solchen Behörde könnten die amerikanische National Security Agency (NSA) oder das britische Government Communication Headquarter (GCHQ) sein. Aufgrund der politischen Sensibilität einer neuen deutschen ‚Überwachungsbehörde‘ erscheint ein schrittweises Vorgehen zur Umsetzung ... angezeigt.“

Das wäre deutlich mehr als das Wiefelpütz'sche „Rechenzentrum“. Zum einen wird hier über die – wie auch immer geartete - Einbindung eines technischen Kernbereichs des BND – nämlich der strategischen Fernmeldeaufklärung – nachgedacht. Und zum anderen nimmt sich die Bundesregierung mit der NSA ausgerechnet den – mit rund 38.000 MitarbeiterInnen – größten US-amerikanischen Geheimdienst zum Vorbild, der – zusammen mit dem ebenfalls erwähnten GCHQ – das skandalumwitterte, weltweit operierende Abhörsystem ECHELON betreibt.<sup>8</sup>

Auf die o.g. Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Juli wiegelt die Bundesregierung ab: Die Eingliederung der Fernmeldeaufklärung des BND sei „nicht beabsichtigt“. Es gäbe aber Überlegungen „zur Konvergenz von Methoden der inländischen und internationalen TKÜ“. Diesbezügliche Synergiemöglichkeiten hält das BMI für „sinnvoll“. An der NSA und dem GCHQ findet die Bundesregierung die „Bündelung komplizierter Technik und hochqualifiziertem Personal“ interessant. Deren „organisatorischer Aufbau“ bzw. „Einbettung in die jeweilige Sicherheitsarchitektur“ seien jedoch nicht auf Deutschland übertragbar. Insgesamt konnten die Überlegungen des BMI über die Errichtung einer neuen TKÜ-Behörde nicht geleugnet werden – allerdings „liegen im BMI [hierzu] keine Konzepte vor.“

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Peter Schaar, zeigte sich bereits frühzeitig besorgt über diese Pläne des BMI. Er sieht die Gefahr, „dass diese Daten letztendlich doch zusammenlaufen könnten“. Denn, selbst wenn unterschiedliche Zugriffsbegrenzungen festgelegt würden, wäre allenfalls eine Software-Änderung nötig, um die Daten zu verknüpfen: „Viele Erfahrungen belegen, dass, wenn solche Möglichkeiten gegeben sind und sich eine entsprechende Änderung der politischen Großwetterlage ergibt, dass dann diese Informationen zusammengeführt würden.“<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> vgl. den ECHELON-Bericht des nichtständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 11.7.2001 (A5-0264/2001)

<sup>9</sup> taz v. 21.12.2007

# Polizei – Macht – Karten

## Crime Mapping und polizeiliche Lagebilder

von Eric Töpfer

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit haben Geoinformationssysteme Einzug in den Polizeialltag gehalten. Integriert mit neuen automatisierten Vorgangsverwaltungssystemen und Polizei-Intranets stellen sie eine neue Qualität polizeilicher Lagebilder, aber auch eine Herausforderung für demokratische Kontrolle und Datenschutz dar.

Nachdem die britischen Konservativen mit dem Versprechen „Giving the Public a Crime Map“ im Frühjahr die Bürgermeisterwahlen in London gewonnen hatten, übte sich die Labour-Regierung in hektischer Aktivität. Ende Juli 2008 stellte das Innenministerium Pläne vor, allen „Communities“ innerhalb des nächsten Jahres polizeiliche Informationen zur lokalen Kriminalitätslage auf Online-Karten verfügbar zu machen.<sup>1</sup>

Auch hierzulande erfreuen sich „Kriminalitätsatlanten“ im Rahmen von Programmen zur kommunalen Kriminalprävention wachsender Beliebtheit. Berlin stellte im März 2008 erstmals seinen „Bericht über die Kriminalitätsbelastung in öffentlichen Räumen“ vor, um dem „Regionalplaner in der öffentlichen Verwaltung“ eine Entscheidungshilfe an die Hand zu geben.<sup>2</sup> Verwiesen wurde im Vorfeld der Publikation auf Hamburg, dessen jährliche polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) seit 2005 einen Stadtteilatlas enthält. Zwar handelt es sich hierbei nur um eine Ansammlung von administrativen Karten mit hunderten von Tabellen zu den erfassten Straftaten; mit seiner erstmaligen Veröffentlichung hatte der damalige Innensenator Udo Nagel aber Pionierarbeit bei einer Großstadtpolizei geleistet. Als „richtungweisend“ lobte das Bun-

---

1 BBC News v. 28.7.2008

2 Der Polizeipräsident in Berlin (Hg.): Kriminalitätsbelastung in öffentlichen Räumen: Berlin 2007, Berlin 2008

deskriminalamt (BKA) den „Kriminalitätsatlas“ der Stadt Heidelberg, der registrierte Delikte auf Blockebene herunterbricht, um, wie es heißt, präventive Maßnahmen zu steuern. Der Atlas solle zudem zum Abbau übertriebener Ängste beitragen, aber auch zur Sensibilisierung der BürgerInnen.<sup>3</sup> Auf die Erfassung von Tätern und Opfern und ihren Wohnorten wurde „vorerst verzichtet“ – aus Gründen des Datenschutzes, aber auch um eine „negative Etikettierung von Wohnquartieren“ zu vermeiden.<sup>4</sup>

Eben diese Sorgen um die Stigmatisierung von bestimmten Quartieren dürfte zur weder sonderlich detaillierten noch übersichtlichen Lösung in Hamburg beigetragen haben. Umso überraschender waren die vergleichsweise detaillierten Darstellungen für Berlin; hatte doch die Veröffentlichung eines „Atlas“ – tatsächlich ein DIN-A3-Blatt – mit neun „Problemkiesen“ durch den Innensenator im Januar 2004 für erheblichen Ärger gesorgt. Der dilettantische Versuch, aufgrund des Indikators „kiezbezogener Straftaten“ Aussagen über die Lage in den Kiesen ziehen zu wollen, war von Bezirkspolitikern stark kritisiert worden, und Landespolitiker warnten, dass vorhandene Abschottungstendenzen nicht verstärkt werden dürften, indem man Ghettos ausrufe.<sup>5</sup> Entsprechend kritisch waren auch im Vorfeld der Publikation des jüngst veröffentlichten Kartenwerks die Reaktionen einiger Abgeordneter.<sup>6</sup> Kaum Beachtung allerdings fand der Umstand, dass es reichlich irreführend ist, wenn PKS-Daten zur Grundlage solcher Karten gemacht werden; spiegeln sie doch eher die Leistungsbilanz der Polizei wieder, als dass sie das Ausmaß kriminalisierten Verhaltens abbilden.

Unberührt von den Diskussionen über die Aufbereitung von Kriminalstatistiken zu Karten für eine breitere Öffentlichkeit, hat das „Crime Mapping“ für Zwecke der internen Informationsverarbeitung allerdings längst Einzug in den polizeilichen Alltag gehalten. Waren Stecknadeln in Karten seit langem Hilfsmittel bei der polizeilichen Ermittlung und La-

---

3 Stadt Heidelberg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Hg.): Der Heidelberger Kriminalitätsatlas – Kleinräumige Kriminalitätsentwicklung 2001/2002, Heidelberg 2003

4 Bundeskriminalamt (Hg.): Kriminalprävention in Deutschland. Länder-Bund-Projekt-sammlung. Ausgewählte Dokumente aus dem „Infopool Prävention“ (Bd. 4), Neuwied 2000, S. 263

5 Berliner Zeitung v. 13.1.2004

6 Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Inneres, Ordnung und Sicherheit: Inhaltsprotokoll 16/13 v. 2.7.2007

gevisualisierung, haben die Möglichkeiten der Datenverarbeitung durch Computer das Feld in den letzten Jahrzehnten revolutioniert: Geoinformationssysteme (GIS) ermöglichen das Speichern, Verknüpfen, Analysieren und Visualisieren von beliebigen Datenbeständen, solange diese georeferenzierbar sind, also sich ein Raumbezug der Daten herstellen lässt, und dies soll nach den vollmundigen Angaben von Werbern der GIS-Industrie bei 80 Prozent aller Daten der Fall sein.

## **CompStat: Eine Idee macht Schule**

Bereits 1967 experimentierte das St. Louis Police Department, um aufwändig mit Mainframe-Computern und Lochkarten Kriminalitätskarten zu erstellen, die helfen sollten, die Effizienz der Streifenfahrten zu erhöhen.<sup>7</sup> Ihren eigentlichen Durchbruch erlebte das Computer gestützte „Crime Mapping“ allerdings erst in den 90er Jahren, als die Technisierung der Polizei in den USA massiv durch die Bundesregierung gefördert wurde. Legendär wurde in diesem Zusammenhang der CompStat-Prozess, den New Yorks Polizeichef William Bratton seinem Department 1994 verordnete, um innerhalb des Apparates seinen unbedingten Führungsanspruch durchzusetzen und ihn für seine „Zero Tolerance“-Offensive zu mobilisieren. Mit CompStat wurden die Lagebilder und zeitnahen Analysen eines GIS zu Leistungsindikatoren für ein strategisches Qualitätsmanagement, bei dem die Leiter der lokalen Polizeiabschnitte ihr Vorgehen in wöchentlichen Treffen gegenüber ihren Vorgesetzten zu rechtfertigen haben.<sup>8</sup> Inzwischen hat die Polizei in den meisten US-amerikanischen Großstädten CompStat oder vergleichbare Programme implementiert, deren tragende Säule immer computergestütztes Crime Mapping ist. Derweil demonstriert Bratton in Los Angeles, wo er inzwischen Polizeichef ist, was die Empfehlung des National Institute for Justice, von der deskriptiven zur analytischen Kartographie überzugehen, in der Praxis bedeutet: Längst werden nicht nur polizeilich registrierte Vorfälle ausgewertet und auf Karten visualisiert, sondern es wird proaktives Profiling betrieben, das der Lokalisie-

---

7 Harries, K.: Mapping Crime. Principle and Practice (National Institute of Justice), Washington 1999, p. 92

8 Weisburd, D. et al.: The Growth of Compstat in American Policing. Police Foundation Report, April 2004; Anderson, D.C.: Crime Control by Numbers. Ford Foundation Report, Winter 2001

rung vermeintlicher Risikoareale und „at-risk communities“ dient. Offensichtlich inspiriert vom Geomarketing der Werbeindustrie, erklärte das Los Angeles Police Department zu seinen jüngsten Plänen, latent extremistische Muslim-Enklaven zu kartieren: „Das Programm wird tiefe Einblick nehmen in Geschichte, Demographie, Sprache, Kultur, ethnische Zusammensetzung, sozioökonomischen Status und soziale Beziehungen.“<sup>9</sup>

Hierzulande verfolgen das BKA und sein Kriminalistisches Institut spätestens seit Ende der 90er Jahre voller Faszination die Entwicklungen in den USA. „Insbesondere im Zuge der bevorstehenden Realisierung von INPOL-neu, die der räumlichen Analyse des Kriminalitätsgeschehens ein weites Spektrum öffnen wird“, beschwor Institutsdirektor Jürgen Stock im Jahr 2001 eine „dringend erforderliche Renaissance“ der Kriminalgeographie.<sup>10</sup> Damit steht Stock in seinem Haus in bester Tradition. Hatte doch BKA-Präsident Horst Herold bereits in den 70er Jahren Hoffnungen in diese „Zweckwissenschaft“ gesetzt, von der er sich Aufschluss über die Beziehungen zwischen der spezifischen Struktur eines Raumes und der in ihm anfallenden örtlich und zeitlich anfallenden Kriminalität erhoffte.<sup>11</sup> Bereits zu seiner Zeit als Polizeipräsident von Nürnberg hatte Herold – ähnlich der Zielsetzung der Polizei in St. Louis – das Anzeigenaufkommen systematisch ausgewertet, um zukünftige Schwerpunkte von Streifentätigkeiten zu bestimmen. Damals wie heute liegt der Schwerpunkt solcher Analysen auf „präventablen Delikten“, also der sogenannten Straßenkriminalität.

## **Renaissance der Kriminalgeographie: GLADIS und Co.**

Lamentierte der Interministerielle Ausschuss für Geoinformationswesen, dem das Bundesinnenministerium die Feder führt, noch vor wenigen Jahren, dass in der Vergangenheit aufgrund des hohen Zeit- und Arbeitsaufwandes für die Bildaufbereitung der „kriminalgeographische Ansatz ... in Wissenschaft und Praxis nahezu aus den Augen verloren

---

<sup>9</sup> Los Angeles Times v. 9.11.2007

<sup>10</sup> Stock in der Einleitung zu Vogt, S.: Crime Mapping. Voraussetzungen und Anwendungsbedingungen am Beispiel US-amerikanischer Entwicklungen, Wiesbaden 2001, S. 6 (hg. v. Bundeskriminalamt)

<sup>11</sup> Herold, H.: Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis, in: Kriminalistik 1977, H. 7, S. 289-296

wurde“,<sup>12</sup> scheint es mittlerweile so, als würde der Traum von der Renaissance der Kriminalgeographie und einer umfassenden Geoinformatisierung der deutschen Polizei Wirklichkeit werden.

Führend beim Einsatz von „Crime Mapping“-Software ist Bayern. Seit 1999 entwickelte das Polizeipräsidium München mit Hilfe des GIS-Marktführers ESRI das „Geographische Lage-, Analyse-, Darstellungs- und Informationssystem“ (GLADIS) zur Visualisierung der „Lage Straßenkriminalität“. Im Laufe der Projektentwicklung wurden mehr als 130.000 Münchener Adressen georeferenziert, um polizeilich registrierte Vorfälle auf einer digitalen Grundkarte örtlich zuordnen zu können. Zudem können die „elektronischen Stecknadeln“, die solche Vorfälle markieren, mit weiteren strukturierten Informationen zu Tat und mutmaßlichen Tätern sowie unstrukturierten Text- oder Bilddaten verknüpft werden, die dann per Mausklick abrufbar sind. Möglich ist darüber hinaus die Einbeziehung von „Fremddaten“ zu Polizeieinsätzen, aus Einwohnermeldeämtern, Mikrozensus oder Telefon-CDs, um, wie die Projektleiter schreiben, die „kriminalgeographische Struktur“ des Geschehens zu ergründen. Alle Vorfälle würden, so heißt es, täglich erfasst, um an die Bedürfnisse der jeweiligen Dienststelle oder Hierarchieebene angepasste Lagebilder zu generieren, „Kriminalitätsschwerpunkte“ zu identifizieren oder Prognosen zu erstellen.<sup>13</sup> Nachdem im Polizeipräsidium München bereits 2003 die Intranetanbindung des Systems perfektioniert wurde, ist GLADIS nun seit 2006 auch landesweit im Einsatz, so dass – Computerzugang vorausgesetzt – jeder der rund 32.000 bayerischen Polizisten über das polizeiliche Intranet die Daten der polizeilichen Vorgangsverwaltung (karto-)grafisch aufbereiten kann.<sup>14</sup>

Für Hamburg wurde die bayerische Lösung von T-Systems unter dem Namen „Grafisches Informationssystem der Polizei“ (GISPOL) angepasst und Anfang 2001 eingeführt. Das ursprünglich nur zur Unterstützung der Einsatzleitzentrale gedachte System wurde unter dem Motto „Kartografie für alle“ schnell einem größeren Kreis von Anwendern

---

12 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Hg.): Geoinformationen und moderner Staat. Eine Informationsschrift des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen, 4. Aufl., Frankfurt/Main 2004, S. 19

13 Okon, G.; Weinreich, R.: Das geographische Informationssystem GLADIS, in: Kriminalistik 2000, H. 2, S. 122-127; ESRI (Hg.): Münchener Polizei jetzt führend. Lageauskunft jetzt mit ArcIMS und ArcISD, in: ESRI arc aktuell 2003, Nr. 1, S. 4

14 Bayerisches Staatsministerium des Innern: Pressemitteilung 192 v. 11.6.2007



zugänglich gemacht: Bereits 2002 konnten 500 Berechtigte über das Polizei-Intranet per Webbrowser Anfragen und Analysen durchführen und sich polizeilich registrierte Vorgänge als Punktdaten auf digitale Luftbilder und Straßenkarten projizieren oder „Deliktballungen“ aggregiert darstellen lassen. Aufgrund der Schnittstelle zum Einsatzzeitzentralensystem HELP wird das Instrument von Revierleitern allerdings nicht nur zur täglichen Visualisierung von Lagebildern genutzt, sondern auch für die interne Leistungskontrolle des Wach- und Wechseldienstes hinsichtlich Eingriffszeiten und Einsatzdauer „zweckentfremdet“.<sup>15</sup>

Während die hessische Polizei, so wurde 2002 berichtet, mit der Einführung von GISPOL liebäugelte, wird in anderen Länder auf eigene Systeme gesetzt: In Baden-Württemberg verteilt das Landeskriminalamt (LKA) seit Sommer 2003 das „Lagebild-Informationssystem“ (LABIS) als CD-ROM an andere Dienststellen. Gab das System Ergebnisse der Datenbankrecherchen ursprünglich nur in tabellarischer Form aus, folgt nun in einer zweiten Ausbaustufe die Visualisierung auf digitalen Karten.<sup>16</sup> Parallel dazu steht der Landespolizeidirektion Stuttgart II mit dem GIS „Visualis“ der Einsatzzeitstelle – basierend auf einer Software des ESRI-Konkurrenten MapInfo – ein System zur Verfügung, das primär der Echtzeitdarstellung und Planung von Einsätzen dient, aber durchaus auch das Potenzial zur Visualisierung und Auswertung von polizeilichen Kriminalstatistiken hat.<sup>17</sup> In Berlin wiederum arbeiten Analysten des LKA und der Polizeidirektionen mit einem ursprünglich für die Berliner Feuerwehr entwickelten System, dem auf ESRI-Software basierenden „Geogestützten Feuerwehr-Entscheidungshilfesystem“ (GeoFES); zudem steht ausgewählten Sachbearbeitern aller Dienststellen die Software „GoodView“ zur Verfügung.<sup>18</sup>

Infrastrukturelle Grundlage für den technischen Wandel waren nicht allein der Siegeszug der (Personal-)Computer und ihre Vernetzung, sondern auch die von INPOL-neu angestoßene Einführung neuer ver-

---

15 Pendler, T.: Das Intranet-GIS der Hamburger Polizei, in: ESRI arc aktuell 2002, Nr. 4, S. 22-23

16 Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung v. 15.8.2003; Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg: 24. Tätigkeitsbericht, Stuttgart 2003, S. 16

17 MapInfo (Hg.): Den Tätern auf der Spur oder wie man Sicherheit durch die „GIS-Brille“ betrachten kann, in: MapVision. MapInfo Kundenmagazin 2003, Nr. 2, S. 3 f.

18 Auskunft der Pressestelle der Berliner Polizei v. 11.10.2007

einheitlicher und automatisierter Vorgangsverwaltungssysteme und ihrer strukturiert-standardisierten Datenbestände: So bildete die Inbetriebnahme des „Integrationsverfahren Polizei“ (IGVP) im Jahr 2002 die Voraussetzung der Ausweitung von GLADIS auf ganz Bayern. Auch in Berlin greifen alle GIS auf das „Polizeiliche Informations- und Kommunikationssystem“ (POLIKS) zu, ohne das der „Kriminalitätsatlas“ nach Auskunft des Polizeipräsidenten nicht möglich gewesen wäre.<sup>19</sup> Es überrascht daher nicht, dass auch für andere Vorgangsverwaltungssysteme von Landespolizeien, wie z.B. das von Schleswig-Holstein, aber auch das von der Bundespolizei genutzte „@rtus“, die Entwicklung von Schnittstellen zu Geoinformationssystemen auf der Agenda steht.<sup>20</sup>

## Ein Bild sagt mehr als 1000 Worte?

Glaubt man den Werbebroschüren der Hersteller ist GIS der „nächste Schritt in der Entwicklung der Informationstechnologie“.<sup>21</sup> Versprechen die Systeme doch einen Ausweg aus „Informationsinfarkt“ und „Datenflut“,<sup>22</sup> indem sie, so ESRI, die „Daten zum Leben erwecken“, weil sie die Macht des menschlichen Auges als „vielseitiges und starkes Instrument der effektiven Interpretation komplexer Information“ nutzbar machen.<sup>23</sup>

Sollte sich die Technik in der alltäglichen Polizeipraxis tatsächlich als so verführerisch erweisen, wie hier suggeriert wird, werden die Systeme zukünftig erheblichen Einfluss auf Polizeiorganisation und -strategie haben: Die bunten Karten könnten über den territorialen Zuschnitt von Abschnitten oder die Allokation von Ressourcen entscheiden, aber vor allem über die aktuelle Verortung oder Prognostizierung von „Kriminalitätsschwerpunkten“ und die Haftbarmachung der dort lebenden Menschen durch die an „gefährliche Orte“ gebundenen Sondervollmachten wie verdachtsunabhängige Kontrollen oder Videoüberwachung.

Nicht, dass die Karten Ursache solcher Zuschreibungen und ihrer Konsequenzen wären, diese sind in den Novellen des Polizeirechts seit

---

<sup>19</sup> Auskunft der Pressestelle der Berliner Polizei v. 11.10.2007

<sup>20</sup> Petersen, D.: @rtus – Das neue Vorgangsbearbeitungssystem der Landespolizei Schleswig-Holstein, in: Datareport. Dataport Kundenzeitschrift 2004, H. 4, S. 25

<sup>21</sup> ESRI: Mapping the Future of Law Enforcement, Redlands CA 2004, p. 3

<sup>22</sup> Vogt, S.: Geographische Informationssysteme. Crime mapping – frischer Wind in der Kriminalitätsanalyse, in: Kriminalistik 1999, H. 12, S. 821-823 (821)

<sup>23</sup> ESRI: Mapping the Future of Law Enforcement, 2003, p. 9

den 80er Jahren zu suchen; das Perfide ist allerdings die vermeintliche Objektivität und entsprechende Unantastbarkeit der positivistisch aufgeladenen digitalen Lagebilder. Dass auch die GIS nur eine „spezielle Epistemologie für das Verständnis der Welt“ sind,<sup>24</sup> wird von Kritikern seit langem betont. Verdauen die Systeme doch nur quantitative, alphanumerische Daten, Polizeidaten mit all ihren Unzulänglichkeiten, was die Abbildung von Kriminalität betrifft, und negieren damit entsprechend alternative räumliche Vorstellungen von (Un-)Sicherheit. Zwar war die Produktion „gefährlicher Orte“ auch in der Vergangenheit insbesondere von der Definitionsmacht der Polizei dominiert, aber angesichts der Komplexität und Intransparenz der GIS-Software und ihrer Algorithmen steht zu befürchten, dass solche Zuschreibungen zukünftig selbst von Polizisten nicht mehr nachvollzogen werden können und sich damit vollständig der Kontrolle entziehen.<sup>25</sup> Auch versierte Polizeipraktiker sehen die Probleme und fordern sorgfältige Analysen und eine Schulung der Analysten.<sup>26</sup> Zum einen dürfte jedoch die wachsende Verfügbarmachung der digitalen Lagebilder über Polizei-Intranets solche Qualitätsanforderungen untergraben, und zum anderen kapituliert auch der Sachverstand von Experten vor dem unzugänglichen Code proprietärer Software. Darüber hinaus birgt das Potenzial von GIS zur Integration und Auswertung riesiger Datenbestände aus unterschiedlichsten Quellen eine erhebliche Gefahr für den Datenschutz.

Ob und wie polizeiliche GIS die potenzielle Macht, die ihnen innewohnt, entfalten, wird wohl im Wesentlichen davon abhängen, wie die Polizei sie adaptiert, ob konservative Praktiken und Kartenunmündigkeit ihre Verführung ignorieren und Standesdünkel die neue Macht der Analysten sabotiert. Gleichwohl ist es dringend notwendig, die fortschreitende Geoinformatisierung der Polizei auch öffentlich zur Diskussion zu stellen.

---

24 Sheppard, E.: GIS and Society. Towards a Research Agenda, in: Cartography and Geographic Information Systems 1995, vol. 22, pp. 5-16 (7)

25 Dass Lage und Umfang von „Crime Hotspots“ je nach eingesetzter Software sehr unterschiedlich ausfallen können, zeigt Ratcliffe, J. H.: Damned if you don't, damned if you do. Crime mapping and its implications in the real world, in: Policing & Society 2002, no. 3, pp. 211-225

26 Vogt, S.: Crime mapping, Wiesbaden 2001, S. 90 ff.

## Polizeiliche Todesschüsse 2007

### Unbeabsichtigte Schüsse und versagende Taser

von Otto Diederichs

**Zehn polizeiliche Todesschüsse hat die Innenministerkonferenz in ihrer offiziellen Statistik für 2007 erfasst. Zwei weitere Fälle hingegen fehlen.**

Gemäß IMK-Statistik haben deutsche PolizistInnen im vergangenen Jahr „fast 7.200“ Schüsse abgegeben. Diese im Gegensatz zum Vorjahr (6.044 Schüsse) ungenaue Angabe ist einem Schreiben vom 10. Juli 2008 zu entnehmen, mit dem das derzeit federführende brandenburgische Innenministerium auf eine Anfrage der Redaktion antwortete. Die komplette Statistik allerdings wollte das Ministerium auch auf eine entsprechende Nachfrage nicht übersenden.<sup>1</sup> Die Steigerung um über tausend Fälle ist auf eine Zunahme der registrierten Schüsse auf gefährliche, kranke oder verletzte Tiere zurückzuführen: 7.074 im Jahre 2007 gegenüber 5.930 in 2006. Ein Vergleich ist allerdings auch hier mit Vorsicht zu genießen, da Hessen solche Fälle erst seit dem 16. September 2006 erfasst.

Bei den verbleibenden rund 120 polizeilichen Schüssen des Jahres 2007 handelte es sich in 46 Fällen um einen Schusswaffeneinsatz gegen Personen (2006: 27). Davon wurden 38 mit Notwehr- oder Nothilfesituationen gerechtfertigt, acht mal sei zur Verhinderung schwerer Straftaten geschossen worden.

Laut der offiziellen Information aus Potsdam kamen dabei zehn Personen ums Leben; CILIP verzeichnet hingegen auf der Basis der Presseauswertung zwölf Tote. Nachrecherchen ergaben Erstaunliches: So wurde etwa ein tödlicher Polizeischuss in Brandenburg auf das Berliner Konto gebucht, da es sich um einen Berliner Beamten gehandelt habe, der

---

<sup>1</sup> Schreiben des Innenministeriums Brandenburg v. 13.7.2008

lediglich in Brandenburg wohnt (Fall 1). Hamburg hingegen hat gar keinen Fall gemeldet und wertete den Schuss auf einen Mann aus Rumänien im Juni 2007 (Fall 3) vermutlich als „unbeabsichtigte Schussabgabe“. Solche „Unfälle“ werden nach den im Jahre 1983 geänderten Meldegrundsätzen nicht mehr erfasst.<sup>2</sup> Auf unsere telefonische Nachfrage im Juni dieses Jahres lehnte die Hamburger Innenbehörde nähere Auskünfte ab und verwies stattdessen auf das – für derartige Meldungen an die IMK – gar nicht zuständige Polizeipräsidium und die Staatsanwaltschaft. Bei dem zweiten in der IMK-Statistik fehlenden Todesschuss handelt es sich vermutlich um einen aus Niedersachsen (Fall 8 oder 11). Das dortige Innenministerium beteuert jedoch, beide Fälle den IMK-Richtlinien gemäß gemeldet zu haben.

## Keine Trends

Aus dem gegenüber 2006 häufigeren polizeilichen Schusswaffengebrauch lassen sich keine Trends ablesen: Nur dreimal in den vergangenen zehn Jahren mussten wir zweistellige Zahlen von Todesschüssen vermelden: 1999 – 19 Fälle, 2004 – 10; 2007 – 12. Auch die Gesamtzahl der auf Personen abgegebenen Schüsse schwankte im letzten Jahrzehnt zwischen 27 (2006) und 63 (2004).

Auffallend ist dagegen die Tatsache, dass die tödlichen Schüsse ganz überwiegend in Alltagssituationen fielen und von normalen StreifenbeamtenInnen abgegeben wurden. Die für den gewaltsamen Einsatz trainierten Sondereinsatzkommandos tauchen auch in den Szenarien der nachfolgenden Tabelle nur zweimal auf (Fälle 10 und 12). In beiden Fällen waren die Opfer psychisch gestört. Die SEK-BeamtenInnen hatten vor den tödlichen Schüssen jeweils versucht, ihr Gegenüber durch den Einsatz von Elektroschockgeräten (Tasern) zu überwältigen, die aber ihren Dienst versagten – im Fall 12, weil das Gerät mit den „falschen Batterien“ und einer seit 17 Monaten abgelaufenen Kartusche geladen war.<sup>3</sup> Die neue Waffe hat den Anspruch, die Schusswaffe zu ersetzen. In beiden Fällen ging dieses Kalkül nicht auf. In Fall 12 ist sogar denkbar, dass erst durch den Taser jene Situation herbeigeführt wurde, in der es zum tödlichen Schuss kam.

---

<sup>2</sup> Schreiben der IMK-Geschäftsstelle an die Redaktion v. 5.6.1990

<sup>3</sup> Berliner Morgenpost v. 10.4.2008

## Polizeiliche Todesschüsse 2007

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	Sven G., 28 J.	Unbek. Mann, 19 J.	Unbek. Rumäne, 27 J.	Unbek. Mann, 23 J.
Datum	31.1.2007	15.6.2007	26.6.2007	1.7.2007
Ort/Bundesland	Nauen/Brandenburg	Speyer/Rheinland-Pfalz	Hamburg	Bonn/NRW
Szenarium	Auf dem Heimweg verfolgt ein Berliner Polizist drei flüchtende Randalierer, die auf dem Bahnhofsvorplatz auf dem Bahnhoftorplatz Telefon- und Wartehäuschen mit Nothämmern zerstören. Als diese ihn angreifen, gibt er zunächst einen Warnschuss ab und danach aus kurzer Entfernung drei Schüsse auf den vordersten Angreifer, der in die Wade und den Kopf getroffen wird und noch vor Ort stirbt. Beide Schüsse wären tödlich gewesen, da eine Schlagader getroffen wurde.	Ein mit hoher Geschwindigkeit fahrender Mann flieht vor der Kontrolle durch eine Zivilstreife. Der Wagen kommt durch die Kollision mit einer Funkstreife zum Stehen. Die Zivilstreife hält daneben und ein Beamter versucht, dessen Tür zu öffnen. Als der Mann wieder anfängt, klemmt er den Polizisten gefährlich ein. Sein Kollege schießt zweimal vergebens auf die Hinterrufen und zweimal auf den Fahrer, der, im Oberkörper getroffen, im Krankenhaus stirbt.	Nach einer längeren Observation stoppen sieben Zivilbeamte ein Fahrzeug mutmaßlicher Bankbetrüger. Einer der Polizisten tritt mit gezogener Schusswaffe von hinten an das Fahrzeug heran, dabei löst sich ein Schuss und trifft den Fahrer in den Rücken. Er stirbt noch vor Ort.	Als Polizeibeamte versuchen, zwei Einbrecher festzunehmen, greift einer der Männer eine Polizistin mit einem Werkzeug an. Ihr Kollege schießt daraufhin auf ihn; der Mann stirbt im Krankenhaus.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Nothammer)	Nein	Nein	Nein (Schlagwerkzeug)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/geötödete Beamte	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	ja	Nein

## Polizeiliche Todesschüsse 2007

Fall	5	6	7	8
Name/Alter	Unbek. Mann, 37 J.	Sebastian H., 22 J.	Unbek. Mann, 35 J.	Unbek. Mann, 30 J.
Datum	29.7.2007	9.8.2007	22.8.2007	25.9.2007
Ort/Bundesland	Eichstätt/Bayern	Berlin	Worms/Rheinland-Pfalz	Bückeburg/Niedersachsen
Szenarium	Ein Mann dringt in die Wohnung des neuen Partners seiner Ex-Freundin ein und bedroht beide mit einem Messer. Als alarmierte Polizeibeamte die Wohnung betreten, greift er diese sofort an. Einer der Polizisten schießt auf den Mann und trifft ihn in den Oberkörper; er stirbt noch vor Ort.	Ein Mann beraubt nachts auf der Straße einen 21-Jährigen unter Bedrohung mit einer (Schreckschuss-)Pistole. Die anschließend alarmierte Polizei entdeckt den mutmaßlichen Täter in festnehmen. Daraufhin zielt dieser mit seiner Waffe auf die Beamten; beide geben nun je einen Brusttreffer ist tödlich, das Opfer stirbt noch am Tatort.	Die Polizei wird von Nachbarn zu einem Familienstreit gerufen, bei dem ein Mann seine Frau mit einem Messer bedrohen soll. Bei einem Handgemenge zwischen einem Beamten und dem Randallierer gerät der Polizist in eine bedrohliche Lage und schießt auf den Mann. Dieser wird in die Brust getroffen und stirbt noch vor Ort.	Nach einem Tankbetrug wird der Polizei das Kfz-Kennzeichen des Täters gemeldet; bei der Überprüfung stellen die Beamten fest, dass das Fahrzeug gestohlen ist und leiten die Fahndung ein. Als der Fahrer nach längerer Verfolgungsjagd verunfallt, springt er aus dem Auto und zielt mit einer Waffe auf die Polizisten. Daraufhin gibt ein Beamter drei Schüsse auf ihn ab. Ein Brusttreffer ist sofort tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Ja (Schreckschuss)	Nein (Messer)	Ja (Luftdruckpistole)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/geübete Beamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

## Polizeiliche Todesschüsse 2007

Fall	9	10	11	12
Name/Alter	Unbek. Mann, 25 J.	Unbek. Mann, 33 J.	Unbek Mann, 37 J.	Unbek. Mann, 66 J.
Datum	30.9.2007	2.10.2007	26.11.2007	24.12.2007
Ort/Bundesland	Plauen/Sachsen	Löhne/NRW	Brake/Niedersachsen	Heppenheim/Hessen
Szenarium	Im Gefolge eines Ehestreitiges kündigt ein Mann der Polizei telefonisch an, er werde seine Frau aus dem Wohnungsfenster werfen und sich anschließend selbst töten. Als die Beamten an der Wohnung eintreffen, schießt er sofort auf sie. Ein Beamter schießt zweimal zurück und trifft den Mann in den Oberkörper; er stirbt einige Stunden später im Krankenhaus.	Als SEK-Beamte versuchen, einen psychisch kranken Mann in Gewahrsam zu nehmen, greift dieser einen Beamten mit einem Messer an und verletzt ihn. Nachdem der Einsatz eines Tasers (Elektroschockgerät) erfolglos bleibt, schießt sein Kollege auf den Mann und trifft ihn tödlich.	Per Notruf wird die Polizei zu einem Familienstreit gerufen, da der Vater seine Kinder bedroht. Als die Beamten eintreffen, greift der Mann sie im Treppenhause mit einem Messer an. Nachdem der Einsatz von Pfefferspray erfolglos bleibt, schießt einer der Polizisten auf ihn. Da der Mann seinen Angriff dennoch fortsetzt, wird erneut auf ihn geschossen. Von vier Kugeln in Schulter, Brust und Nacken getroffen, stirbt er noch vor Ort.	Von Familienangehörigen gerufen, öffnen Polizisten die Wohnung eines psychisch Kranken, der sich in der Küche verschanzt und mit Selbstmord und Blutbad droht. Die Beamten rufen das SEK, das mehrere Stunden später den Raum stürmt. Der Mann greift sie mit Messern an; ein SEK-Beamter schießt und trifft ihn tödlich. Der Versuch, den Mann mit einem Taser zu überwältigen, war vorher fehlgeschlagen, weil das Gerät nicht funktionierte.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Schrecksschuss)	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein (Küchenmesser)
Schusswechsel	Ja	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Ja	Nein	Ja
Verletzte/geötete Beamte	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Ja	Nein	Ja



## Inland aktuell

### Neues aus der Welt des Sports

„Eine vergleichbare Größenordnung hat es zuvor nie gegeben“, hieß es aus dem Bundesinnenministerium: Etwa 1.700 PolizistInnen aus Bund und Ländern waren vom 7. bis 29. Juni bei der Fußball-Europameisterschaft 2008 in Österreich und der Schweiz im Einsatz.<sup>1</sup> Überwiegend handelte es sich um Einheiten der Bereitschaftspolizei, angereist waren aber auch „szenekundige Beamte“ unter Führung der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS), VerbindungsbeamtenInnen und ExpertInnen für die Pressearbeit. Daneben stellten deutsche Stellen 18 der seit Heiligendamm berüchtigten Häftlingskäfige zur Verfügung und beteiligten sich mit Jagdbombern und Hubschrauberstaffeln an der Luftraumüberwachung. Im Rahmen des Informationsaustausches waren im Vorfeld des Turniers zudem Daten von 2.946 Personen an die Nachbarn übermittelt worden.<sup>2</sup> Doch auch zuhause wurden „Risikofans“ präventiv-polizeilich bearbeitet. Eine bundesweite Bilanz wird die Innenministerkonferenz (IMK) erst im Herbst präsentieren. Aber bereits vor Auftakt der Euro 08 waren allein in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg mehr als 2.300 Gefährderansprachen geführt, 110 Meldeauflagen verfügt und 85 Ausreisen untersagt worden.<sup>3</sup>

Dass das Verwaltungsgericht Hannover kurz zuvor die Verbunddatei „Gewalttäter Sport“ für rechtswidrig erklärt hatte, störte offensichtlich wenig. Ein niedersächsischer Fußball-Fan hatte die Löschung seines Eintrags in der Datei verlangt, die im Auftrag des BKA mit etwa 9.700 Einträgen (Januar 2008) von der ZIS geführt wird.<sup>4</sup> Das Gericht monierte das Fehlen einer Rechtsverordnung für die Einrichtung der Datei nach § 7 Abs. 6 BKA-Gesetz. Der Erlass einer solchen Verordnung liege nicht

---

1 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 10.6.2008

2 Antworten der Bundesregierung auf die Schriftlichen Fragen von MdB Ulla Jelpke: BT-Drs. 16/9516 v. 6.6.2008 u. BT-Drs. 16/9684 v. 20.6.2008

3 wdr.de v. 3.6.2008; ddp v. 26.5.2008; Innenministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung v. 11.6.2008

4 VG Hannover: Urteil v. 22.5.2008, Az.: 10 A 2412/07

im Ermessen des Bundesinnenministeriums, sondern sei „einschränkungslos“ notwendig. Die Polizeidirektion Hannover will nun in Berufung gehen, und Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann kündigte an, das Thema bei der IMK zur Sprache zu bringen.<sup>5</sup>  
(Eric Töpfer)

## **Statistik der Telekommunikationsüberwachung 2007**

Im vergangenen Jahr sind nach der Statistik der Bundesnetzagentur 44.278 Telefonanschlüsse im Rahmen von Strafverfahren (nach §§ 100a, 100b Strafprozessordnung – StPO) neu überwacht worden. Hinzukommen Verlängerungsanordnungen für 9.433 Kennungen.<sup>6</sup> Betroffen waren 39.200 Mobiltelefonanschlüsse (2006: 35.816) und 5.078 Festnetzanschlüsse (2006: 5.099). Seit 1998 haben sich damit die Überwachungsmaßnahmen mehr als vervierfacht (1998: 10.828 betroffene Rufnummern).<sup>7</sup> Die Ermittler überwachten im letzten Jahr auch verstärkt Internettelefonie-Rufnummern (VoIP): 141 (2006: 44), komplette Internetzugänge: 720 (2006: 477) und E-Mail-Kennungen: 684 (2006: 473). Vervierfacht hat sich auch die Zahl der überwachten ausländischen Telefonanschlüsse im Rahmen der sog. Auslandskopfüberwachung: 938 (2006: 215). Sie werde angewandt, um Verbindungen von unbekanntem Anschlüssen im Inland zu einem bestimmten Anschluss im Ausland zu erfassen.<sup>8</sup> Die Zahl aller neu überwachten Kennungen stieg im Vergleich zum Vorjahr – von 41.985 auf 46.486 – um rund 10 Prozent.

Diese Zahlen zeigen, dass sich die Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) mehr und mehr zu einer Standardmaßnahme bei der Verfolgung bestimmter (Katalog-)Straftaten entwickelt; Ultima Ratio ist sie schon lange nicht mehr. Weitere Steigerungsraten sind angesichts der zunehmenden Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel zu erwarten.

Genauer über Einsatz und Nutzen der TKÜ sucht man in den Statistiken meist vergebens. Zwar führen einige Bundesländer auf Anforderung der Parlamente Übersichten über Anzahl der Verfahren, Betroffene,

---

<sup>5</sup> NDR Online Nachrichten v. 22.5.2008.

<sup>6</sup> Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2008, Nr. 8 v. 7.5.2008, S. 687 f.

<sup>7</sup> Bundesnetzagentur: Pressemitteilung v. 7.5.2008

<sup>8</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP, BT-Drs. 15/5199 v. 4.4.2005

Anlassstraftaten u.a.<sup>9</sup> Über die Rechtmäßigkeit und den (Verurteilungs-) Erfolg aufgrund der TKÜ erfährt die Öffentlichkeit nichts. Daran wird auch die seit 1.1.2008 geltende Berichtspflicht nach § 100b Abs. 5, 6 StPO nichts ändern. Der erste Bericht durch das Bundesamt für Justiz ist zum 30.6.2009 fällig.  
(Martina Kant)

## **Willkürliche Repression gegen G8-GegnerInnen**

Anfang Juni 2008 legte die Prozessbeobachtungsgruppe Rostock eine Zwischenbilanz der Repression anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm 2007 vor.<sup>10</sup> Von den ursprünglich rund 1.600 Ermittlungsverfahren waren bis zum 15. November 2007 schon 1.086 eingestellt worden: 773, weil Straftatbestände schlicht ausgedacht waren, ohne Beweise dafür zu haben; 158 wegen geringer Schuld oder zu aufwändigen Ermittlungen. 21 Verfahren wurden gegen Auflagen eingestellt. Ende Mai befanden sich bei der Staatsanwaltschaft Rostock noch 48 im Ermittlungsstadium, 65 weitere wurden von anderen Staatsanwaltschaften bearbeitet.

Der Prozessbeobachtungsgruppe sind 61 Verfahren vor den Amtsgerichten bekannt geworden, davon endeten 23 mit Urteilen und 16 mit Beschlüssen, weitere sechs laufen noch, drei befinden sich in der Berufungsinstanz. Unter den 23 Urteilen sind zehn Freisprüche, in neun Fällen wurden Haftstrafen (meist auf Bewährung) und in vier Geldstrafen verhängt. Dass weniger als drei Prozent der eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu einer Verurteilung führten, belegt die Willkür des repressiven Vorgehens während des G8-Gipfels in Heiligendamm.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den massenhaften Ingewahrsamnahmen. Von den gut 1.000 Freiheitsentziehungen während des Gipfels waren laut Auskunft des Amtsgerichtes Rostock in der Protestwoche 586 Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung. Lediglich 158 von der Polizei gestellte Anträge auf Gewahrsamsverlängerung wurden angenommen. 163 Anträge wurden abgelehnt. In 272 Fällen zog die Polizei ihre Anträge zurück, weil sich abzeichnete, dass sie vor Gericht keinen Bestand hätten. Gegen 102 der genehmigten Gewahrsamsverlängerun-

---

<sup>9</sup> z.B. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 16/1276; LT Baden-Württemberg, Drs. 14/1648

<sup>10</sup> [http://gipfelsoli.org/Home/Heiligendamm\\_2007/Repression\\_G8\\_2007/Folgemassnahmen/5129.html](http://gipfelsoli.org/Home/Heiligendamm_2007/Repression_G8_2007/Folgemassnahmen/5129.html)

gen legten die Betroffenen Beschwerden beim Landgericht ein. In 45 Fällen wurden die Gefangenen aufgrund eines Landgerichtsbeschlusses entlassen, lediglich 15 mal wurde der Gewahrsam bestätigt. Diese Bilanz zeigt den systematischen Missbrauch des Instruments der Ingewahrsamnahmen durch die Polizei. Abgerundet wird das Bild durch die Tatsache, dass die meisten der ca. 100 Strafanzeigen gegen Polizeibeamte eingestellt worden sind.

(Martin Beck)

### **Lageabhängiger Erstickungstod**

Innerhalb eines Jahres kamen in Hagen zwei Menschen nach „Ruhigstellung“ und Fixierung durch Polizeibeamte zu Tode.<sup>11</sup> Bereits am 14. Mai 2007 starb ein Franzose, nachdem bei seiner Einlieferung in ein Krankenhaus wegen Verdachts auf eine Psychose, ein Polizist das Kinn des Mannes „kurz, circa zwei bis drei Minuten lang“ heruntergedrückt hatte. Der zweite Todesfall ereignete sich am 17. Februar 2008: Das Opfer war ein türkischstämmiger Mann, der wegen Verwirrungszuständen in die Polizeiwache in Hagen gebracht und dort bäuchlings fixiert wurde.

Fixierung auf dem Bauch, das ist Gerichtsmedizinern bekannt, kann zu einem Erstickungstod führen. Dieser Zusammenhang ist allerdings durch Obduktion nicht nachzuweisen, sondern nur durch Untersuchung der konkreten Umstände und Abläufe, die zum Tod geführt haben. Zeitungsberichten zufolge wurden aber im Falle des Türken weder beteiligte Ärzte als Zeugen vernommen noch Videoaufnahmen der Wache ausgewertet. Die Staatsanwaltschaft stellte die Ermittlungen gegen die Polizisten „mangels Tatverdacht“ ein. Den Tod des Franzosen – „unklare Todesursache“ hielt sie ein ganzes Jahr lang geheim. Der Mann war alleinstehend, weswegen weder AnwältInnen noch Angehörige an den Untersuchungen beteiligt waren.

Ein solches Vorgehen mag, solange es unentdeckt bleibt, Kritik von der Polizei fernhalten. Es verhindert aber, dass die Polizei das Phänomen des „lageabhängigen Erstickungs-“ bzw. „plötzlichen Gewahrsamstodes“ endlich zur Kenntnis nimmt. Solange das nicht passiert, sind die nächsten Fälle dieser Art vorprogrammiert.

(Albrecht Maurer)

---

<sup>11</sup> siehe u.a. Frankfurter Rundschau v. 24.6. u. 10.7.2008

## Meldungen aus Europa

### Europol-Jahresbericht

Europol arbeitet jetzt schon hervorragend, wird aber demnächst noch besser. Das ist zusammengefasst die penetrante Werbebotschaft, die das Europäische Polizeiamt auf den 114 Seiten seines Jahresberichts kundtut und die der Rat vorschriftsgemäß ans Europäische Parlament weiterreicht, damit dieses sich über die Arbeit der zentralen EU-Polizeiinstitution informiere.<sup>1</sup>

Zentrale Aufgabe von Europol ist nach wie vor die Sammlung und Bearbeitung von Informationen. Dazu dient einerseits das erst im Oktober 2005 in Betrieb gesetzte „Informationssystem“, auf das die bei Europol stationierten VerbindungsbeamtenInnen aller und die nationalen Zentralen von 26 Mitgliedstaaten Zugang haben. 136.784 Abfragen wurden im vergangenen Jahr registriert. Die Zahl der gespeicherten „Objekte“ stieg im Laufe des Jahres von 34.742 auf 62.660 und erreichte im Juni 2008 die Marke von 85.000.<sup>2</sup> Ob dies der Zahl der erfassten Personen (laut geltender Europol-Konvention: Verurteilte, Verdächtige und potenziell Verdächtige) entspricht, ist aus dem Bericht nicht zu entnehmen. Die Steigerung sei in erster Linie darauf zurückzuführen, dass nunmehr fünf Staaten ihre Daten selbst in das System eingeben können. Die BRD tut das seit November 2005, die Niederlande seit September 2006; im Jahre 2007 kamen Dänemark, Spanien und Belgien hinzu. Demnächst will Europol den Nutzern eine zweite Version des Systems zur Verfügung stellen, über deren Neuerungen sich der Bericht jedoch ausschweigt.

Sechzehn „operative“ Projekte hat Europol im Jahre 2007 betrieben. In den korrespondierenden Arbeitsdateien zu Analysezwecken können hier – anders als bei „strategischen“ Projekten – auch detaillierte Personendaten gespeichert und ausgewertet werden. Über die Zahl der jeweils

---

1 Ratsdok. 7804/08 v. 28.3.2008

2 Ratsdok. 11161/08 v. 30.6.2008

Betroffenen ist seit 2003 nichts mehr zu erfahren.<sup>3</sup> Der Bericht ordnet die Projekte zwar groben Deliktbereichen zu. Worauf sich die Analysen konkret bezogen, lässt sich aber aus der Darstellung dieser „prioritären“ Kriminalitätsbereiche nur teilweise entnehmen. Danach befassten sich

- vier Projekte mit Gruppen der Organisierten Kriminalität
- drei mit Drogenhandel (synthetische Drogen, Netzwerke im Kokain- und Netzwerke im Heroinhandel)
- drei mit Straftaten gegen Personen, worunter der Bericht u.a. den Missbrauch von Kindern (insbesondere Kinderpornografie auf dem Internet), die Einschleusung von Nicht-EU-BürgerInnen und den Menschenhandel zählt; an einem Projekt zu dem letzteren Bereich waren 19 Mitgliedstaaten beteiligt
- zwei mit Finanz- und Eigentumskriminalität, ein Bereich, der vom Mehrwertsteuerbetrug über die Geldwäsche und die Produktpiraterie bis hin zu organisierten Einbrüchen reicht. Hier gab es ein Projekt, das sich zunächst mit Einbrecherbanden aus dem ehemaligen Jugoslawien befasste, dann aber über diesen ethnischen Zusammenhang hinaus ausgedehnt wurde
- zwei mit der Fälschung von Geld bzw. Zahlungsmitteln (Euro-Fälschung und Kreditkartenbetrug) sowie
- zwei mit Terrorismus.

Im Dunkeln bleibt, in wie vielen Fällen Europol die (zunächst in einer Empfehlung des Rates, mittlerweile aber in einem Protokoll zur Europol-Konvention festgehaltene) Möglichkeit der Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten wahrnahm.

Zugenommen hat im vergangenen Jahr auch der über Europol gesteuerte Informationsaustausch mit und zwischen den Mitgliedstaaten. 2007 wurden rund 260.000 Nachrichten ausgetauscht (2006: 210.000). Dadurch seien 7.618 „Fälle“ initiiert worden (2006: 7.246). 28 Prozent betrafen den Handel mit illegalen Drogen.

Im Dezember 2007 arbeiteten insgesamt 592 Personen bei Europol, darunter 421 von Europol angestellte (davon über die Hälfte im „Serious Crime Department“) und 114 VerbindungsbeamtenInnen. Hinzu kamen nationale ExpertenInnen. Im deutschen Verbindungsbüro arbeiteten drei BeamtenInnen des Bundeskriminalamts, die restlichen vier kamen von der Bundespolizei, dem Zollkriminalamt, dem Berliner sowie dem nord-

---

<sup>3</sup> s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 90-92

rhein-westfälischen Landeskriminalamt. Neben den 27 Mitgliedstaaten sind auch Interpol, die drei Schengen-assozierten Staaten (Norwegen, Island, Schweiz) sowie Australien, Kolumbien und vier US-Behörden (Secret Service, Drug Enforcement Agency, Postal Inspection Service, FBI) mit Verbindungsbüros bei Europol präsent.

### **Grenzüberschreitende verdeckte Ermittlungen**

Ende 2006 hatte die deutsche Delegation in der „Multidisziplinären Gruppe Organisierte Kriminalität“ ein Papier über die „Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwermriminalität durch den vereinfachten grenzüberschreitenden Einsatz von Verdeckten Ermittlern (VE)“ vorgelegt.<sup>4</sup> Zum Ende der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 verabschiedete der Rat eine Entschließung mit dem gleichen Titel.<sup>5</sup> Darin verweist er auf das EU-Rechtshilfe-Übereinkommen aus dem Jahre 2000 und das Neapel II-Abkommen über die Amtshilfe zwischen den EU-Zollbehörden von 1997, die zwar grundsätzlich den grenzüberschreitenden VE-Einsatz vorsehen, aber keine „ausreichend detaillierte[n] Mechanismen für eine zügige und wirksame Zusammenarbeit“ böten. „Bestehende rechtliche und praktische Hindernisse“ zu identifizieren und auszuräumen, sei auch „im Interesse der beteiligten Polizeibeamten“. Die MDG soll nun prüfen, ob hierzu Handlungsbedarf auf EU-Ebene bestehe und falls erforderlich bis Ende 2008 den Entwurf für einen Rechtsakt des Rates vorlegen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Diskussion der Gruppe ist weder klar, ob die Mitgliedstaaten derzeit eine solche EU-weite Regelung wollen, noch was diese gegebenenfalls umfassen und wie verbindlich sie sein soll. Zwar ergab eine erste Umfrage über die aktuellen rechtlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten, dass alle bis auf einen über eine gesetzliche Regelung verfügen, die verdeckte Ermittlungen generell zulässt und der Tätigkeit von ausländischen VE auf dem eigenen Territorium zumindest nicht im Wege steht.<sup>6</sup> Die große Mehrheit hat auch schon

---

4 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 86 (1/2007), S. 82 f.

5 Ratsdok. 6678/3/07 v. 25.5.2007

6 Ratsdok. 5001/08 v. 8.1.2008

Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Einsätzen dieser Art gemacht. Die Begeisterung für eine EU-weite Regelung hält sich aber in Grenzen.

Eine Vereinheitlichung hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Genehmigung und justizielle Überprüfung des Einsatzes ausländischer VE hielt die slowenische Präsidentschaft in ihrem Diskussionspapier für kaum möglich, da diese Frage aufs engste verbunden sei mit dem jeweiligen nationalen Strafprozessrecht.<sup>7</sup> Eine Festlegung auf einen Delikt-katalog und die Abschaffung des Prinzips der beiderseitigen Strafbarkeit schien zwölf Delegationen – darunter die BRD, Britannien, die Niederlande und Schweden – nicht ratsam. Unterstützung fand die Vorstellung nur bei Portugal, Spanien und Italien. Eine zeitliche Befristung wird von mindestens fünf Staaten abgelehnt. Die BRD hält dies für unnötig. Man müsse dafür Sorge tragen, dass das Instrument nicht inflexibel werde.<sup>8</sup>

Die klarste Absage kommt bisher von der österreichischen Delegation, die es nicht für „angebracht“ hält, den „sensitiven Bereich der verdeckten Ermittlungen zu harmonisieren ... insbesondere im Hinblick auf die Grundrechte der betroffenen Personen.“<sup>9</sup> Wichtiger als eine rechtliche Fixierung sei eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit. Die deutsche Delegation sieht vor allem Bedarf für eine Regelung des grenzüberschreitenden VE-Einsatzes in Eil-Fällen.<sup>10</sup> Eine solche finde sich beispielhaft in den bilateralen Abkommen zwischen der BRD und der Schweiz sowie den Niederlanden. In grenznahen Gebieten komme es immer wieder vor, dass ein VE seinen Einsatz im Nachbarland fortsetzen müsse und keine Zeit für eine frühzeitige Genehmigung in Form eines Rechtshilfeersuchens bleibe. Darüber hinaus plädiert die deutsche Delegation grundsätzlich für eine „Modellvereinbarung wie bei den gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ – eine Lösung, die bereits der Rat in seiner Entschließung vom Juni 2007 ins Spiel gebracht hatte. Solche „Empfehlungen“ sind zwar rechtlich nicht bindend, erzeugen aber erfahrungsgemäß eine ziemliche Sogwirkung. In einer solchen „Modellvereinbarung“ könnten auch Regeln für die Geheimhaltung der Identität eines VE Eingang finden, heißt es in dem Papier der slowenischen Präsidentschaft. Genau diese hält die BRD für „eine Priorität“.

(sämtlich: Heiner Busch)

---

7 letzte Fassung: Ratsdok. 6323/2/08 v. 23.6.2008

8 ebd.

9 Ratsdok. 8259/08 Add. 1 v. 15.4.2008

10 Ratsdok. 8259/08 v. 11.4.2008



# Chronologie

zusammengestellt von Jan Wörlein

## April 2008

01.04.: **Rechte Hooligans verboten:** Der Innenminister von Sachsen-Anhalt, Holger Hövelmann (SPD), verbietet den etwa 60 Mitglieder zählenden rechtsextremen Magdeburger Fußballfanclub „Blue White Street Elite“.

02.04.: **Nach 27 Jahren abgeschoben:** Die Berliner Ausländerbehörde lässt eine seit 1981 in Deutschland ansässige Kurdin in die Türkei abschieben, weil sie falsche Angaben über ihre Herkunft gemacht habe und aus der Türkei und nicht aus dem Libanon stamme. Die Abschiebung erfolgt, obwohl das Amtsgericht (AG) Tiergarten die Frau Ende 2006 vom Vorwurf der Identitätstäuschung freigesprochen und die Härtefallkommission die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis empfohlen hatte.

03.04.: **Freispruch für „Vermummte“:** Das AG Tiergarten spricht eine Moderatorin des „Transgenialen Christopher Street Days“ am 23.5.2007 vom Vorwurf des Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz frei. Sie hatte sich aus Protest gegen die Festnahme einer Demonstrantin, die einen BH im Gesicht trug, kurzzeitig eine Ski-Maske aufgesetzt. Da sie als Moderatorin bekannt gewesen sei, könne nicht von einer Identitätsverschleierung die Rede sein.

04.04.: **Schmerzensgeld wegen Brechmittelod:** Im außergerichtlichen Vergleich einigen sich die Mutter des am 7.1.2005 an den Folgen eines Brechmitteleinsatzes verstorbenen, mutmaßlichen Kleindealers C. und der Arzt, der im Auftrag der Bremer Polizei das Mittel verabreichte, auf ein Schmerzensgeld von 10.000 Euro (vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 75-80).

08.04.: **Thüringer Innenminister geht:** Karl Heinz Gasser (CDU) tritt ohne Angabe von Gründen zurück. Hintergrund sind Differenzen um die Reform der Landespolizei „Optopol“ und um die Besetzung des Amtes des stellvertretenden Leiters des Landesamtes für Verfassungsschutz.

09.04.: **Todesschuss nach Taserfehlfunktion:** Die Staatsanwaltschaft Darmstadt bestätigt Presseberichte, wonach den sechs tödlichen Schüssen, die SEK-Beamte am Heiligabend 2007 in Heppenheim auf einen geistig verwirrten Rentner abgaben, der vergebliche Versuch eines Taser-Einsatzes vorausgegangen sei. Das Gerät war nicht funktionsfähig (vgl. in diesem Heft S. 74-78).

10.04.: **Rechtsextremer V-Mann:** Vor dem Landgericht (LG) Dresden beginnt ein Prozess wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung, Körperverletzung u.a. gegen fünf Mitglieder der Neonazi-Gruppe „Sturm 34“, die der sächsische Innenminister am 26.4.2007 verboten hat. Ein Angeklagter soll laut Presseberichten schon vor Gründung der Gruppe im März 2006 V-Mann des Landesamtes für Verfassungsschutz (LfV) gewesen sein.

18.04.: **Online-Durchsuchung durch BND:** Der Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND), Ernst Uhrlau, informiert die „Spiegel“-Korrespondentin Susanne Koelbl, dass sein Dienst von Juni bis November 2006 ihren E-Mail-Verkehr mit dem afghanischen Handelsminister Amin Farhang überwacht hat. Laut Presseberichten sei der BND durch einen „Trojaner“ an umfängliche Informationen des Ministeriums gelangt. Am 24.4. verzichtet das Parlamentarische Kontrollgremium darauf, Uhrlaus Rücktritt zu verlangen.

22.04.: **IM-Name darf genannt werden:** Das LG Zwickau hebt seine einstweilige Verfügung vom März 2008 auf, in der es die Schwärzung des Klarnamens eines ehemaligen Stasi-Spitzels in einer Wanderausstellung verlangt hatte.

23.04.: **Razzia gegen Islamisten:** 130 Polizisten durchsuchen in vier Bundesländern 16 Wohnungen, Moscheen und Verlagsräume. Die Staatsanwaltschaft München beschuldigt neun Personen der Bildung einer kriminellen Vereinigung zur „Werbung für den Dschihad“.

24.04.: **Mangel an Beweisen:** Das LG Berlin spricht vier SEK-Beamte vom Vorwurf der Körperverletzung im Amt frei. Wegen der schlampigen Ermittlungen der Polizei habe sich nicht klären lassen, was genau geschah, als sie im April 2005 bei der Verfolgung eines mutmaßlichen Räubers in eine Wohnung eingedrungen waren. Ein 17-Jähriger wurde bei der Festnahme „überdurchschnittlich“ verletzt.

28.04.: **Kostenloses Demonstrieren:** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) verbietet die Erhebung einer Gebühr für das Anmelden einer

Demonstration. Greenpeace hatte gegen einen Gebührenbescheid der Stadt München im Jahre 2000 geklagt. (Az.: 1 BvR 943/02)

## **Mai 2008**

01.05.: **1. Mai-Protteste:** Bei Aktionen rund um den 1. Mai nimmt die Polizei in Berlin 162 Personen fest, gegen 15 ergehen Haftbefehle, die in neun Fällen ausgesetzt werden. Zwei taz-Redakteure werden durch Polizisten verletzt. Nachdem das Oberverwaltungsgericht (OVG) Auflagen der Polizei aufhebt, demonstrieren in Hamburg 1.100 Neonazis und 7.000 linke GegendemonstrantInnen. Bei Zusammenstößen mit der Polizei werden 250 Personen festgenommen. In einem Regionalzug von Pinneberg nach Hamburg besetzen 60 Neonazis zwei Waggons und verbreiten über die Lautsprecheranlage rassistische Parolen. Zu Konfrontationen mit der Polizei kommt es auch in Nürnberg, wo 9.000 Linke gegen den Aufmarsch von 1.500 Rechtsextremen protestieren.

02.05.: **Geldstrafe für Autobahnblockierer:** Das LG Marburg verurteilt drei Studierende für eine einstündige Blockade zu Geldstrafen zwischen 650 und 910 Euro. Gegen die drei, die bei der Protestaktion gegen Studiengebühren zwischen Polizei und Blockierenden vermittelt hatten, hatte das AG Marburg in der ersten Instanz Haftstrafen verhängt.

**Punk verurteilt:** Im Prozess um eine Attacke auf jüdische Schüler im Januar 2007 verurteilt das AG Tiergarten (Berlin) einen Punk wegen Nötigung und antisemitischen Beleidigungen zu sieben Monaten auf Bewährung und spricht einen zweiten wegen Beweismangels frei.

05.05.: **NPD-Klage abgewiesen:** Laut Urteil des OVG Berlin-Brandenburg darf Berlins Innensenator Ehrhart Körting (SPD) die NPD weiter als „verfassungswidrig“ bezeichnen. Das Gericht wertet seine Aussagen als „bloße Werturteile“ und weist die Klage der NPD ab. (Az.: OVG 11 S 94.07)

06.05.: **Keine Nazi-Laienrichter:** Auch ehrenamtliche RichterInnen müssen besonders verfassungstreu sein, entscheidet das BVerfG und bestätigt damit die Absetzung eines Mitglieds der Nazi-Band „Noie Werte“ als Laienrichter beim Arbeitsgericht Stuttgart. (Az.: 2 BvR 337/08)

07.05.: **Grundsteinlegung für BND-Zentrale:** In Berlin-Mitte wird mit dem Bau der 720 Millionen teuren neuen Zentrale des BND begonnen. Der Umzug des Geheimdienstes nach Berlin kostet 1,5 Milliarden Euro.

**Zwei rechtsextreme Gruppen verboten:** Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) verbietet das „Collegium Humanum“ und den „Verein zur Rehabilitierung der wegen Bestreitens des Holocaust Verfolgter“ wegen antisemitischer Propaganda und Verherrlichung des Nationalsozialismus. 30 Objekte werden durchsucht.

**Verfassungsgericht bestätigt Parlamentsarmee:** Das BVerfG hält fest, dass jeder bewaffnete Einsatz der Bundeswehr durch den Bundestag abegesegnet werden muss. Die FDP-Bundestagsfraktion hatte gegen die Beteiligung deutscher Soldaten an AWACS-Aufklärungsflügen der NATO während des Irakkrieges geklagt. (Az.: 2 BvE 1/03)

15.05.: **865 Polizisten verletzt:** Das Berliner Polizeipräsidium teilt mit, im Jahre 2007 seien 865 Hauptstadt-PolizistInnen verletzt worden; sieben mehr als 2006.

16.05.: **Weniger Delikte angezeigt:** Das Bundeskriminalamt (BKA) teilt mit, dass die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Straftaten erstmals seit 15 Jahren unter sechs Millionen gefallen sind. 2007 wurden 5,9 Millionen Straftaten registriert; 380 000 weniger als im Vorjahr.

19.05.: **Weniger Wasserwerfer:** Der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann (CDU) teilt mit, dass die Polizeien von Bund und Ländern die Zahl ihrer Wasserwerfer von derzeit 110 auf 70 bis 80 senken wollen. Grund sei der Rückgang der Einsätze.

20.05.: **Haft für Angriff auf Rabbiner:** Das LG Frankfurt verurteilt einen 23-jährigen Muslim, der am 7.9.2007 in Frankfurt/M. einen 43-jährigen Rabbiner zunächst antisemitisch beschimpft und dann mit einem Messer verletzt hatte, zu dreieinhalb Jahren Haft.

21.05.: **Milli Görus erfolgreich:** Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entscheidet, dass Baden-Württemberg drei Tatsachenbehauptungen über die Islamische Gemeinschaft Milli Görus aus dem Verfassungsschutzbericht 2001 streichen muss. Die inkriminierten Aussagen stützten sich auf Angaben eines V-Mannes, die das LfV nicht belegen konnte. (Az.: BVerwG 6 C 13.07)

22.05.: **Rechtswidrige „Hooligan-Datei“:** Das Verwaltungsgericht (VG) Hannover gibt der Klage eines Fußballfans gegen seine Speicherung in der Datei „Gewalttäter Sport“ statt. Für die Datei fehle eine adäquate Rechtsgrundlage. (Az: 10 A 2412/07)

**Verfahren wegen Anti-Nazi-Blockade:** Vor dem AG Tiergarten endet das erste Verfahren um die Blockade einer Nazi-Demonstration am 1.12.2007 in Berlin-Neukölln mit einer Einstellung. Bis Ende Juni folgen vier weitere Einstellungen, davon eine ohne Gerichtsverfahren, und ein Freispruch. Die Betroffenen müssen Anwalts- und teilweise Gerichtskosten tragen.

25.05.: **Schießerei mit der Polizei:** In Bayreuth flüchtet ein 53-jähriger obdachloser Fahrradfahrer aus Berlin vor einer Polizeikontrolle und schießt unvermittelt mit einer Pistole auf die Beamten. Ein 49-jähriger Polizist wird mehrmals getroffen. Sein 37-jähriger Kollege erwidert das Feuer und trifft den Mann fünfmal in die Brust und einmal ins Gesäß, bevor dieser sich selbst in den Mund schießt. Nach Aussagen von Polizei und Staatsanwaltschaft sei er an diesem Schuss gestorben.

26.05.: **„Hassprediger“ ausgewiesen:** Berlins Innensenator Ehrhart Körting verfügt die Ausweisung eines 62-jährigen US-Amerikaners ägyptischer Herkunft. Der seit 2003 in Deutschland wohnhafte Lehrer soll im Internet Terroranschläge gerechtfertigt haben.

27.05.: **Telekomzentrale durchsucht:** 80 PolizistInnen durchsuchen im Auftrag der Staatsanwaltschaft Bonn die Zentrale der Telekom. Hintergrund ist die Überwachung von Journalisten, Gewerkschaftern und Managern durch Sicherheitsfirmen, bei der in den Jahren 2005 und 2006 auch Telekommunikations-Verbindungsdaten genutzt wurden.

28.05.: **Nur ein Schuldspruch für Rechtsextreme:** Das AG Halberstadt verurteilt einen geständigen 23-Jährigen für den Überfall auf eine Theatergruppe am 9.6.2004 zu zwei Jahren Haft und spricht zwei weitere Angeklagte aus Mangel an Beweisen frei. Die Polizei hatte versäumt Zeugen zu befragen und Tatverdächtige festzunehmen. Polizisten verweigerten im Hauptverfahren die Aussage oder meldeten sich krank.

30.05.: **Milde Strafen für rassistischen Übergriff:** Im Prozess um den rassistischen Angriff auf einen Sudanesen und einen Deutschen ägyptischer Herkunft am 19.8.2007 verurteilt das Jugendschöffengericht vier junge Männer zu Bewährungsstrafen zwischen acht Monaten und dreieinhalb Jahren. Ein fünfter zur Tatzeit noch minderjähriger Täter wird verwarnet. Am 12.6. spricht das Gericht einen sechsten Angeklagten, den die Opfer nicht identifiziert hatten, frei.

**Polizeilicher Todesschuss:** In Hamburg-Langenhorn sollen vier PolizistInnen einen 38-jährigen psychisch Kranken in Gewahrsam nehmen, der zuvor zwei Personen attackiert hat und in seiner Wohneinrichtung randa-

liert. Bei einer heftigen Auseinandersetzung, bei der die BeamtInnen auch Pfefferspray einsetzen, gelingt es dem Mann, eine Dienstwaffe zu ergreifen, worauf eine Beamtin schießt und ihn in den Bauch trifft. Der schwerverletzte Mann verbarrikadiert sich in seiner Wohnung und verblutet dort.

## **Juni 2008**

04.06.: **BKA-Gesetz-Entwurf vorgelegt:** Das Kabinett verabschiedet die Novelle des BKA-Gesetzes (s. in diesem Heft S. 13-20).

07.06.: **Polizeilicher Todesschuss:** In Dattenberg bei Koblenz tötet ein 48-jähriger Polizist einen 29-Jährigen mit drei Schüssen. Der Mann wollte seine Ex-Freundin trotz eines gerichtlichen Verbotes besuchen. Als ihn eine Funkstreife auf dem Marktplatz stellt, entreißt der Angreifer einem der Polizisten den Schlagstock und attackiert ihn. Sein Kollege gibt daraufhin die tödlichen Schüsse ab. Bei der Durchsuchung der Wohnung des Opfers entdeckt die Polizei die Leiche eines 33-Jährigen.

**Postdurchsuchungen rechtswidrig:** Der Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof rügt das Vorgehen der Bundesanwaltschaft im Verfahren gegen die „militante gruppe“. Im Mai 2007 hatten Fahnder auf der Suche nach Bekennerschreiben im Berliner Briefzentrum 10 die gesamte an vier Tageszeitungen gerichtete Post kontrolliert. Dies dürfen nur MitarbeiterInnen des Postunternehmens. (Az.: 1 BGs 79/2008)

09.06.: **El Masri verklagt die Bundesregierung:** Der Anfang 2004 von der CIA verschleppte Khaled el Masri klagt vor dem VG Berlin gegen das Bundesjustizministerium, das Auslieferungsanträge der Staatsanwaltschaft München gegen seine mutmaßlichen Entführer wegen mangelnder Erfolgsaussichten nicht an die US-Behörden weitergeleitet hat.

10.06.: **Lebenslang für Bandenmord:** Das LG Münster verurteilt zwei Anhänger der Rockergruppe „Bandidos“ für den Mord an einem Mitglied der „Hells Angels“ im Mai 2007 zu lebenslanger Haft.

18.06.: **KSK-Verfahren definitiv beendet:** Murat Kurnaz verzichtet darauf, die im März 2008 von der Tübinger Staatsanwaltschaft verfügte und danach vom Stuttgarter Generalstaatsanwalt bestätigte Einstellung des Verfahrens gegen zwei Bundeswehrangehörige vor dem OLG Stuttgart anzufechten. Kurnaz hatte den Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) vorgeworfen, ihn Anfang 2002 in einem US-Gefangenenlager in Afghanistan misshandelt zu haben.

19.06.: **Anklage wegen Todesschusses:** Die Staatsanwaltschaft Hamburg erhebt Anklage wegen fahrlässiger Tötung gegen einen 50-jährigen Polizisten, aus dessen Waffe sich bei der Kontrolle zweier unbewaffneter Kreditkartenfälscher am 26.6.2007 ein tödlicher Schuss gelöst hatte.

**Werbung für terroristische Vereinigung:** Das Oberlandesgericht (OLG) Celle verurteilt einen 37-jährigen Iraker wegen Mitglieder- und Unterstützerwerbung für eine terroristische Vereinigung zu drei Jahren Haft. Er soll in einem Chatroom Reden von Al Qaida-Größen verbreitet haben. Konkrete Anwerbungen waren ihm nicht nachzuweisen.

21.06.: **Sicherungsverwahrung für Minderjährige:** Der Bundestag beschließt mit der Koalitionsmehrheit die nachträgliche Sicherungsverwahrung für Jugendliche. Am 4.6. folgt der Bundesrat diesem Votum.

**Neue Durchsuchungen wegen Steueraffäre:** Fahnder der Staatsanwaltschaft Bochum durchsuchen in München mehrere Objekte wegen des Verdachts auf Steuerhinterziehung. Hintergrund sind die vom BND gekauften Liechtensteiner Kontodaten. Gegen insgesamt 200 Deutsche laufen Ermittlungsverfahren. Am 18.7. verurteilt das LG Bochum in einem ersten Prozess einen 66-Jährigen zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und zur Zahlung der Steuerschuld von 7,5 Millionen Euro.

24.06.: **Kurdischer Sender verboten:** Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble verbietet den PKK-nahen kurdischen Fernsehsender Roj TV sowie die angeschlossene Produktionsfirma. Seit September 2007 läuft gegen die Firma bereits ein vereinsrechtliches Verfahren, im Zuge dessen Geschäftsräume und Wohnungen durchsucht worden waren.

**Bewährungsstrafe für Flaschenwerfen:** Das AG Tiergarten verurteilt einen geständigen 18-Jährigen wegen Landfriedensbruchs zu einer Bewährungsstrafe von neun Monaten. Der Jugendliche hatte am 1. Mai diverse Gegenstände in Richtung Polizeibeamte geworfen.

25.06.: **NPD-Mann wegen Volksverhetzung verurteilt:** Das LG Gießen verurteilt den ehemaligen Chef der NPD Hessen, Marcel Wöll, zu vier Monaten Haft ohne Bewährung, weil er im Wetterauer Kreistag Schulfahrten zu NS-Gedenkstätten als „Gehirnwäsche“ bezeichnete.

**Verbot rechtmäßig:** Das BVerwG bestätigt die Entscheidung des Landratsamts Wunsiedel vom August 2005, den Neonazi-Aufmarsch zum Todestag des Hitler-Stellvertreters Rudolf Heß zu verbieten. Das Landratsamt hatte sich dabei erstmals auf die im Frühjahr 2005 im Eilverfahren eingeführten §§ 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz und 130 Abs. 4

Strafgesetzbuch gestützt, die ein Versammlungsverbot bei zu erwartenden Volksverhetzungen erlauben. (Az.: BVerwG 6 C 21.07)

**Polizeilicher Todesschuss:** In Langenhagen bei Hannover randaliert ein mit Messern bewaffneter 34-jähriger Mann vor der Wohnung seiner Ex-Freundin und kann von den eintreffenden PolizistInnen auch nicht durch den Einsatz von Pfefferspray überwältigt werden. Als er auf einen Beamten zustürmt, geben ein Polizist und eine Polizistin insgesamt vier Schüsse ab, von denen drei den Angreifer tödlich treffen.

29.06.: **Verfassungsschutz zieht V-Leute ab:** Die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder einigen sich auf den Abzug aller V-Personen aus der Partei „Die Republikaner“. Bayern und Niedersachsen wollen die Partei aber weiterhin nachrichtendienstlich beobachten.

30.06.: **Straßburg zur „Rettungsfolter“:** Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hält fest, dass Folter auch zur Rettung von Menschen ein Verstoß gegen Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist, weist aber die Klage des wegen Mordes an einem Frankfurter Bankierssohn zu lebenslanger Haft verurteilten Magnus G. ab. Seine Verurteilung habe sich nicht auf das im Oktober 2002 erpresste Geständnis bei der Polizei gestützt. Die vom ehemaligen Frankfurter Polizeivizepräsidenten Wolfgang Daschner angeordnete Folterdrohung sei bereits von deutschen Gerichten verurteilt worden. (Az.: 22978/05)

## **Juli 2008**

02.07.: **(Keine) Überwachung der Linkspartei:** Vor der Parlamentarischen Kontrollkommission der Bürgerschaft erklärt Bremens Innensenator Ulrich Mäurer (SPD) den Stopp der Überwachung der Linkspartei durch das LfV. Bayern, Hessen und Niedersachsen bekunden, die „Beobachtung“ fortsetzen zu wollen. Das Hamburger LfV will nur noch „extremistische Teilstrukturen“ beobachten.

03.07.: **Unwürdige Haft ohne Entschädigung:** Das OLG Düsseldorf lehnt die Prozesskostenhilfe für die Klage eines Häftlings vor dem LG Kleve ab, der wegen seiner fünfmonatigen Unterbringung mit einem Mitgefangenen in einer acht Quadratmeterzelle auf Entschädigung geklagt hatte. Zwar sei diese Haftbedingung menschenunwürdig, doch der Häftling hätte Abhilfe beantragen sollen.



07.07.: **Rote Flora gestürmt:** Nach einem Handgemenge vor der „Roten Flora“ stürmt die Hamburger Polizei den linken Szenetreff. Bei den folgenden Ausschreitungen werden sieben Personen festgenommen.

**Landfriedensbruch:** Das LG Rostock verurteilt einen 32-jährigen wegen vier Steinwürfen auf der Rostocker Anti-G8-Demo am 2.6.2007, wandelt aber die zuvor vom AG Rostock im beschleunigten Verfahren ausgesprochene zehnmonatige Haft- in eine Bewährungsstrafe um.

08.07.: **U-Bahn-Schläger verurteilt:** Das LG München verurteilt einen 21-jährigen Türken und einen 18-jährigen Griechen wegen versuchten Mordes zu zwölf Jahren Haft bzw. achteinhalb Jahren Jugendstrafe. Sie hatten im Dezember 2007 in der Münchner U-Bahn einen Rentner mit Schlägen und Tritten verletzt.

10.07.: **Rücktritt nach Abhörskandal:** Der Saarbrücker Kripo-Chef Peter Steffes lässt sich ins saarländische Innenministerium versetzen. Ihm wird vorgeworfen, im Jahre 2003 Unterlagen über Ermittlungsfehler im Missbrauchsfall Pascal vernichtet zu haben und Telefon-Verbindungsdaten genutzt zu haben, um Kontakte zwischen SPD-Landtagsabgeordneten und dem „Spiegel“ auszuforschen.

14.07.: **Keine kriminelle Vereinigung:** Die Staatsanwaltschaft Flensburg stellt das Verfahren gegen zehn Männer und eine Frau aus Hamburg, Berlin und Bad Oldesloe ein. Sie waren beschuldigt worden, im Jahr 2006 Brandanschläge auf Fahrzeuge einer Schweißtechnikfirma in Bad Oldesloe verübt zu haben. Die Bundesanwaltschaft hatte zunächst wegen Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) ermittelt, das Verfahren aber Anfang 2008 nach Flensburg abgegeben.

15.07.: **Hohe Haftstrafen für Anschlagplanung:** Wegen eines versuchten Anschlages im Dezember 2004 auf den damaligen irakischen Premier Allawi und Mitgliedschaft in der „terroristischen Vereinigung“ Ansar al Islam verurteilt das OLG Stuttgart drei Exil-Iraker zu Haftstrafen zwischen siebeneinhalb und zehn Jahren.

16.07.: **Hausdurchsuchungen bei Jugendlichen:** Die Polizei durchsucht im Raum Baden-Baden insgesamt 18 Objekte und beschlagnahmt Computer, Handys, Speichermedien und „Vermummungsgegenstände“ von 15- bis 21-jährigen Jugendlichen. Ihnen wird vorgeworfen, bei einer symbolischen Hausbesetzung teilgenommen zu haben, bei der es zu Rangeleien gekommen war.

**Bayerisches Versammlungsgesetz:** Mit den Stimmen der CSU nimmt der Bayerische Landtag den Entwurf des umstrittenen Versammlungsgesetzes an (siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008), S. 79 f.).

**20.07.: Nazis überfallen Jugendlager:** Bei einem Neonazi-Überfall auf ein Zeltlager der Linkspartei-Jugendorganisation solid im hessischen Schwalm-Eder-Kreis wird eine 13-Jährige schwer verletzt. Die Polizei nimmt vier Personen fest. Einer der Täter ist geständig.

**155 Verfahren gegen Polizisten:** Der Berliner Innensenator Körting teilt mit, dass im Jahr 2007 155-mal gegen Hauptstadtpolizisten wegen des Verdachts auf Körperverletzung ermittelt wurde. 2006 waren es nur 98 Verfahren. 13 Beamte wurden verurteilt; 29 Disziplinarverfahren wurden eingeleitet.

**„Gelöbnix“:** 1.800 PolizistInnen sperren wegen einer Soldatenvereidigung den Platz vor dem Reichstag ab. 200 Demonstranten versuchen die Veranstaltung zu stören. Sieben werden nach Rangeleien festgenommen.

**22.07: PKK-Chef verhaftet:** Der mutmaßliche Deutschland-Chef der kurdischen Arbeiterpartei (PKK) wird auf Weisung der Bundesanwaltschaft in Detmold verhaftet.

**Sicherungsverwahrung unzulässig:** Der BGH hebt eine durch das LG Dresden angeordnete Sicherungsverwahrung gegen einen wegen mehrfachem sexuellen Missbrauch Verurteilten auf. Die Verwahrung könne nur verhängt werden, wenn während der Haft neue Anhaltspunkte für die Gefährlichkeit eines Täters auftauchen. (Az.: 5 StR 274/08)

**28.07.: Anklage im „mg“-Verfahren:** Die Bundesanwaltschaft erhebt Anklage gegen drei Berliner wegen des versuchten Brandanschlages auf drei Bundeswehrlastwagen in Brandenburg/Havel. Weiterhin wird ihnen vorgeworfen, als kriminelle Vereinigung „militante gruppe“ (mg) für weitere 25 Brandanschläge im Raum Berlin verantwortlich zu sein.

**29.07.: Hogefeld bleibt in Haft:** Das OLG Frankfurt lehnt einen Antrag auf vorzeitige Haftentlassung des Ex-RAF-Mitglieds Brigitte Hogefeld ab. Aufgrund der Schwere der Schuld müsse die seit 1993 Inhaftierte noch mindestens drei weitere Jahre Haft verbüßen.

**„Schutzbund Deutschland“ bleibt verboten:** Das BVerwG weist eine Beschwerde der rechtsextremen Organisation gegen ein Urteil des OVG Berlin-Brandenburg zurück. Dieses hatte das Vereinsverbot des Brandenburger Innenministers vom Juli 2006 bestätigt.

## Literatur

### Zum Schwerpunkt

Von der „Sicherheitsarchitektur“ sprechen die Experten der Inneren Sicherheit erst seit diesem Jahrzehnt. Polizei und Geheimdienste – mitunter auch die Bundeswehr –, Katastrophen- und Zivilschutz, die Apparate der Länder und des Bundes, näher zusammenzubringen, zu fusionieren, Informationsaustausch und Amtshilfe zu intensivieren, neue Formen der Kooperation zu schaffen – das gehört seither zum Repertoire der „Visionäre“ Innerer Sicherheit. Wie in früheren Jahrzehnten, man denke an die Vorstellungen Horst Herolds und die zur selben Zeit beschlossenen Programme der Innenministerkonferenz, besteht auch heute eine erhebliche Diskrepanz zwischen jenen Plänen und dem, was politisch-administrativ auf den Weg gebracht wird. Aber die Vordenker, gerade weil sie keine taktischen Rücksichten nehmen müssen, verweisen häufig deutlicher auf die den realen Veränderungen zugrunde liegenden Entwicklungen.

**Werthebach, Eckart:** *Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit*, Berlin 2002 ([www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A00FOA-C2BFOCCE/bst\\_engl/GutachtenWerthebach.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A00FOA-C2BFOCCE/bst_engl/GutachtenWerthebach.pdf))

**Werthebach, Eckart:** *Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 2004, H. 44, S. 5-13

Der vormalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz und ehemalige Berliner Innensenator hat 2002 für die „Task Force Zukunft der Sicherheit“ ein Gutachten erstellt, das alle Elemente vereint, die in der Diskussion um die neue „Sicherheitsarchitektur“ auftauchen: In der „Schwachstellenanalyse“ werden „vertikale und horizontale Übermittlungsdefizite, Auswertungsfehler, unvollständige oder fehlerhafte Lagebilder und letztlich der Verlust von (polizeilichen) Ermittlungsansätzen“ diagnostiziert. Das „Geheimnis erfolgreicher präventiver Staatsschutzarbeit“ sei jedoch, die Vielzahl von Informationen „an einer Stelle zu bündeln, zu vergleichen und auszuwerten“. Ein „idealtypisches Modell“ müsse deshalb die „Stärkung zentralistischer Organisationsformen“

berücksichtigen. Werthebach schlägt vor, im Bundeskanzleramt einen Sicherheitsberater zu installieren, der sowohl Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und den Staatsschutz des Bundeskriminalamtes (BKA) als auch die Bund- und Länderbehörden des Bevölkerungsschutzes koordinieren soll. Eine gemeinsame Datenbank von BND, BfV und BKA „islamistischer Terrorismus“ sei unumgänglich. Das Zollkriminalamt, der Bundesgrenzschutz und der Militärische Abschirmdienst müssten verpflichtet werden, alle Informationen zum „islamistischen Terrorismus“ an eine der drei die Datei betreibenden Behörden weiterzugeben. In diesem Zusammenhang müsse das Recht auf informationelle Selbstbestimmung anders gewichtet (!) werden. Ein „gravierender Mangel“ resultiere aus dem Umstand, dass es 17 selbständige Verfassungsschutzbehörden in Deutschland gibt. Werthebach schlägt vor, die Landesämter auf sechs oder „höchstens sieben“ zu reduzieren. Das BKA müsse mit der „Initiativvermittlungskompetenz ... zum Zwecke präventiver Terrorismusabwehr“ ausgestattet werden. Der „Einsatz der Bundeswehr im Innern“ müsse „zum Schutz enumerativ zu bestimmender Anlagen“ erlaubt werden. In der 2004 veröffentlichten Überarbeitung seiner Vorstellungen fordert Werthebach darüber hinaus „ein unmittelbares Zugriffs- und Übernahmerecht“ für BKA und BfV in „besonders wichtigen Ermittlungsverfahren und operativen nachrichtendienstlichen Maßnahmen“. Neben der Zusammenlegung von Verfassungsschutzämtern sei auch eine „Zusammenfassung von Landeskriminalämtern ... sehr zweckdienlich“.

**Bund Deutscher Kriminalbeamter:** *Sicherheitsarchitektur des Bundes. Modellentwicklung für eine Neuorganisation der kriminalpolizeilichen Sicherheitskomponenten des Bundes, Rheinbach 2004*

In seinem Modellvorschlag für eine Organisation der Sicherheitsbehörden des Bundes beschränkt sich der BDK auf die Kriminalpolizei. Im Vorwort des Bundesvorsitzenden wird allerdings deutlich, dass die Kriminalisten eine Stärkung des Bundes auch insgesamt befürworten. Ausgangspunkt des Papiers ist das „Nebeneinander“ von – in der Zählweise des BDK – fünf kriminalpolizeilichen Organisationen: Bundeskriminalamt, Kriminalpolizeien der Länder, Inspektionen des Bundesgrenzschutzes, Zollfahndung und „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ des Zolls. Den „Kompetenzwirrwarr auf Bundesebene“ möchte der BDK durch eine „Sicherheitsorganisation des Bundes mit eigenständigen, aber vernetzten schutz- und kriminalpolizeilichen Säulen“ beenden. Unter der Leitung

eines „Bundespolizeipräsidenten“ soll die Polizei des Bundes in drei Sparten gegliedert werden: Schutzpolizei, Kriminalpolizei und ein Bundeskriminalamt, das als Zentralstelle mit Koordinations- und Servicefunktionen ohne Ermittlungszuständigkeiten zu gestalten sei. Die Schutzpolizei sollte aus Grenz-, Bereitschafts- und Bahnpolizei sowie Küstenwache, Luftsicherheit, Personen- und Objektschutz sowie internationalen „präventivpolizeilichen Missionen“ bestehen. Zur „Kriminalpolizei des Bundes“, die einem „Bundeskriminaldirektor“ zu unterstellen sei, sollten die Kriminalisten von BKA, BGS und Zoll sowie die auswärtigen „kriminalpolizeilichen Missionen“ zusammengefasst werden.

**Adam, Rudolf Georg:** *Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur – Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung?*, in: *Sicherheit + Stabilität 2006, H. 1, S. 38-50* (als Manuskript: [www.dgap.org/bfz2/veranstaltung/Rede\\_Adam\\_060113.pdf](http://www.dgap.org/bfz2/veranstaltung/Rede_Adam_060113.pdf))

Ausgangspunkt des Vortrags, den der Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (und frühere Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes) auf dem „Berliner Forum Zukunft“ im Januar 2006 hielt, bildet der „neue Sicherheitsbegriff“: „Wir können Sicherheit weder primär militärisch noch primär polizeilich fassen. Die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit verschwimmt zunehmend.“ Strategisch müsse es darum gehen, „ein neues, möglichst selbsttragendes Gleichgewicht und Stabilität zu schaffen“. Was Adam dann an konkreten Vorschlägen unterbreitet, stammt aus dem herkömmlichen Repertoire aller Zentralisten: Die Vernetzung von Behörden sei eine „unentbehrliche Methode“, aber „es muss ein gemeinsames strategisches Ziel vorgegeben sein“. Nach seinen Vorstellungen soll dieses Ziel im Kanzleramt formuliert werden. Deshalb regt er eine Verfassungsänderung an, die dem Kanzler die Kommandogewalt „bei den Verteidigungsfällen der Zukunft, also den militärisch relevanten Kriseneinsätzen“ überträgt. Zweitens, als „naheliegendste und effektivste Lösung“ bewertet, schlägt er vor, den Bundessicherheitsrat in ein Instrument der „strategisch-sicherheitspolitischen Willensbildung der Bundesregierung“ umzugestalten. Sofern und solange dies nicht möglich ist, schlägt Adam eine im Kanzleramt zu bildende „strategische Planungs- und Koordinierungseinheit“ vor, die keine förmlichen Kompetenzen habe und deshalb durch „konzeptionelle Initiative und Autorität“ „Stärke“ entfalten müsse. Dass er den Umzug des BND nach Berlin begrüßt und BKA und Bundesamt für Verfassungsschutz auch gerne ganz in der Hauptstadt sähe, bedarf kaum einer Erwähnung.

**Ziercke, Jörg:** *Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland. Anmerkungen zu den kriminalpolitischen Reaktionen, in: Kriminalistik 2002, H. 6, S. 346-351*

Noch in seiner Funktion als Leiter der Polizeiabteilung im schleswig-holsteinischen Innenministerium hat der heutige Präsident des Bundeskriminalamtes ein halbes Jahr nach den Anschlägen von New York und Washington den bereits damals kursierenden Umbauplänen eine (vermeintliche) Absage erteilt. „Es ist schon bemerkenswert“, so Ziercke, „wie leichtfertig das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten und vor allem der Polizeiföderalismus in Deutschland und damit wesentliche Errungenschaften unseres freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates plötzlich auf den politischen Prüfstand gehoben werden.“ Es sei „nicht gerechtfertigt“, „die Fundamente der Sicherheitsarchitektur in Deutschland ... zur Disposition zu stellen“. Während Ziercke in institutioneller Hinsicht allein eine Stärkung von Europol fordert („deutliche operative Funktionen“), beschränkt er sich für den deutschen Rahmen darauf, das Terrorismusbekämpfungsgesetz darzustellen. Mit diesem Paket, so der Tenor, seien institutionelle Veränderungen hinfällig. Damals wusste Ziercke noch nicht, dass er in seiner Amtszeit als BKA-Präsident dazu beitragen würde, das Trennungsgebot zur Farce zu degenerieren und die Zentralisierung der Polizeien zu forcieren.

**Lange, Hans-Jürgen:** *Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik. Gutachten, in: Polizei & Wissenschaft 2005, H. 4, S. 52-75*

In das Loblied der Zentralisierung stimmt dieses Gutachten, das im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzenden von Bund und Ländern erstellt wurde, nicht ein. Die Vorschläge des Autors reichen von den nationalen Polizeien und Geheimdiensten bis zum „europäischen Sicherheitssystem“, vom Bevölkerungsschutz bis zum neuen Sicherheitsbegriff, vom Terrorismus-Abwehrzentrum bis zur parlamentarischen Kontrolle. Im Hinblick auf die „Architektur“ im Innern plädiert Lange für eine Rückführung der Aufgaben der Bundespolizeien auf ihre jeweiligen sonderpolizeilichen Aufgaben, für die Entflechtung der Aufgaben von Polizei und Nachrichtendiensten sowie für die Beibehaltung des Trennungsgebots. Während er dem Einsatz der Bundeswehr im Innern „jede funktionale Begründung“ abspricht, fallen die Reformvorschläge im Hinblick auf Polizei und Geheimdiensten moderat aus. Die Dienste sollten aus der Beobachtung „organisierter Kriminalität“ abgezogen werden, um weitere Vermischungen zu verhindern. Das Terrorismus-Abwehrzentrum bewege sich „hart am Rande dessen“, was das Trennungsgebot zulasse. Es sei

nur als temporäre Einrichtung hinnehmbar. Konträr zur realen Entwicklung sind auch andere Vorschläge: etwa den Personalbestand des BND zu verringern oder das BKA nicht mit Befugnissen zu Initiativmittlungen auszustatten. Die Arbeit des Verfassungsschutzes stärker darauf ausrichten zu wollen, „mit einer wissenschaftlich fundierten Analysefähigkeit extremistische Entwicklungen und deren Gründe in der Gesellschaft zu beobachten“, verkennt den spezifischen Sinn eines Inlandsgeheimdienstes. Zwar möchte der Autor, dass „von gänzlich unterschiedlichen Aufgaben- und Kompetenzprofilen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auszugehen“ sei, die Konsequenzen aus einem solchen Postulat zieht er jedoch nur halbherzig. Denn zu den Vorfeldermittlungen der Landespolizeien fehlen Aussagen, und eine Einschränkung verdeckter Methoden wird auch nicht angeregt. Insofern bleibt das Gutachten allenfalls auf halbem Wege stehen.

**Wiefelspütz, Dieter:** *Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen, Frankfurt am Main (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2007, 108 S., EUR 12,90*

In vielen Beiträgen hat der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion in den letzten Jahren gezeigt, wie weit die juristische Interpretationskunst gehen kann, wenn sie eine Grundgesetzänderung vermeiden, aber gleichzeitig die Bundeswehr im Innern einsetzen will. Das Urteil des Verfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz hat dieser Strategie Grenzen gesetzt, weil ein Einsatz militärischer Waffen im Rahmen der Katastrophenhilfe ohne Änderung der Verfassung nicht möglich scheint. Wiefelspütz nimmt mit der vorliegenden Schrift das Urteil zum Anlass, einen eigenen Novellierungsvorschlag zu entwickeln, der die Abwehr von Angriffen aus der Luft oder von See her mit militärischen Mitteln zulässt. Deutlich anzumerken ist der Argumentation, dass der Verfasser an der Logik der Abschussermächtigung festhalten will. Mit juristischen Leerfloskeln, wie der, dass bei Zweifeln der Abschuss unterbleiben müsse, wird die Illusion genährt, mit der Bundeswehr ließe sich Sicherheit schaffen. Gleichzeitig dehnt der Autor den Verteidigungsbegriff so weit aus, dass die Bundeswehr im Rahmen ihres Verteidigungsauftrags nach bestehender Rechtslage im Inland bereits dann eingesetzt werden soll, wenn sich die „Hintermänner“ eines Angriffs im Ausland befinden.

## Sonstige Neuerscheinungen

**Behr, Rafael:** *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2006, 211 S., EUR 24,90

Sechs Jahre nach seiner immer noch lesenswerten Untersuchung zur „Cop Culture“ hat Rafael Behr ein weiteres Buch zum selben Thema vorgelegt. Der Arbeit liegt keine neue empirische Erhebung zugrunde, sie stellt vielmehr eine Zwischenbilanz seiner Reflexionen über das Verhältnis von Polizei- und Polizistenkultur dar. In vier Kapiteln beleuchtet der Autor unterschiedliche Aspekte gegenwärtiger Polizeientwicklung aus einer auf die kulturellen Normen und Milieus gerichteten Perspektive: von den Tendenzen der Laisierung und Kommunalisierung, über die „Strukturlogik polizeilicher Übergriffe“ bis zum Verhältnis zu Jugendlichen oder Migranten oder zur Bedeutung von Supervision für eine moderne Polizei. Die Breite der analysierten Sachverhalte und die Art und Weise, wie die kultursoziologische Perspektive für die Polizeiforschung fruchtbar gemacht wird, weisen Behr erneut als profunden Kenner polizeilicher Verhältnisse aus.

Der Band enthält viele zutreffende Beobachtungen und Analysen und ist mit Gewinn zu lesen – etwa wenn auf die kulturellen Diskrepanzen zwischen dem polizeilichen Tätigkeitsfeld und der eigenen Lebenswelt hingewiesen wird (S. 42) oder wenn das Konzept des „Korpsgeists“ kritisiert wird (S. 94). Allerdings überwiegen insgesamt jene merkwürdigen Argumentationsfiguren, die offenkundig aus dem subkulturellen Bezugsrahmen resultieren. Dazu gehört z.B. die Stilisierung des „Schutzmanns“, die eher re- als dekonstruiert wird (S. 42 ff.); dazu gehört die fast naive Würdigung eines stärker gewordenen proaktiv-präventiven Milieus innerhalb der Polizei (S. 121); und dazu gehört das Lob der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten, weil diese über eine funktional notwendige Subkultur verfügen (S. 147). Diese kulturelle Faszination schlägt auch im letzten Kapitel durch, in dem Behr nicht nur für einen „institutionellen Patriotismus“ plädiert, durch den die Kluft zwischen den polizeilichen Kulturen geschlossen werden soll, sondern in dem auch „Leitsätze einer neuen Polizeikultur“ formuliert werden (S. 188 ff.). Spätestens hier verwandelt sich die Polizeiforschung in wirklichkeitsfremdes Wunschdenken, das zur polizeilichen Legitimationslehre taugt. Es bleibt zu hoffen, dass das nächste Buch Rafael Behrs



sich wieder stärker dem herrschaftlichen Kontext polizeilicher (Sub-) Kulturen widmen wird.

**Bücking, Hans-Jörg (Hg.):** *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume, Berlin (Duncker & Humblot) 2007, 146 S., EUR 78,-*

Der Band enthält die Vorträge einer Tagung der Fachgruppe Recht der Gesellschaft für Deutschlandforschung, die im November 2004 in der Polizei-Führungsakademie stattfand. Dem einleitenden Beitrag zur „Videoüberwachung in Europa“ folgen Länderberichte zu Großbritannien und den USA sowie zu den Niederlanden. Nach der Schilderung der Rechtslage durch Dirk Büllesfeld folgen Berichte zur Videoüberwachung (VÜ) in Brandenburg und Bielefeld und ein Überblick über die Verbreitung der VÜ in Deutschland. Die Aufsätze unterscheiden sich in Ausrichtung und analytischer Qualität erheblich. Nur in Leon Hempels Einleitungsbeitrag wird der Blick auf den Wandel staatlicher Herrschaftsformen gewagt, der in der Konjunktur der VÜ zum Ausdruck kommt. Der methodische Aufwand, den Manfred Bornewasser und Franziska Schulz in ihrer Untersuchung des brandenburgischen Beispiels zurecht betreiben, steht neben dem schlichten Versuch einer Bestandsaufnahme per Telefoninterview oder der beleglosen Behauptung des niederländischen Polizeioberrats Willem Krabbenburg: „Auch ist bewiesen, dass die subjektive Sicherheit alleine dadurch zunimmt, dass die Leute wissen, dass es Überwachungskameras gibt“ (S. 57). Für den stolzen Preis des Bandes darf man auch in schwächeren Passagen etwas mehr erwarten. (alle: Norbert Pütter)

**Button, Mark:** *Security Officers and Policing. Powers, Culture and Control in the Governance of Private Space, Aldershot (Ashgate) 2007, 205 S., EUR 62,80*  
Obwohl die Geschichte des kommerziellen Sicherheitsgewerbes in Kontinentaleuropa und auf den Britischen Inseln älter als 100 Jahre ist und mittlerweile eine Vielzahl von Untersuchungen zum Gewerbe auch weltweit vorliegt, sind empirische Untersuchungen zu dem, was die Beschäftigten tatsächlich tun, vergleichsweise rar. Mark Button trägt mit dem vorliegenden Band dazu bei, diese Lücke zu schließen. Nachdem er im ersten Teil die juristischen Grundlagen für das Tätigwerden kommerzieller Sicherheitsdienste auf privatem Grund und Boden dargelegt hat, wird im zweiten Abschnitt das empirische Material ausgebreitet. Verglichen werden die Niederlassung eines Rüstungsunternehmens (Armed Industries) und ein Shopping Mall-Komplex (Pleasure Southquay), die

höchst unterschiedliche Herausforderungen für die Beschäftigten darstellen: Während auf dem Firmengelände die Hauptaufgabe der Sicherheitskräfte darin besteht, (Taschen-)Kontrollen durchzuführen, die Ein- und Ausgänge des Komplexes zu kontrollieren und sich die Gesichter der Rüstungsarbeiter zu merken, will man mit ihnen nicht in Konflikt geraten, ist die Arbeit im *Pleasure Southquay* durch gemeinsame Streifengänge mit KollegInnen, den kontinuierlichen Kontakt zur Polizei sowie die ständigen Anfeindungen durch und Konfrontationen mit den Besuchern des Komplexes charakterisiert. Neben diesen Unterschieden weist Button auf die Gemeinsamkeiten hin: schlechte Bezahlung, schlechte Ausbildung, schlechte Aufstiegschancen – schlechte Laune (die große Mehrheit der Beschäftigten würde den Job gern verlassen).

Das Verhältnis zwischen kommerziellen Sicherheitskräften und der Polizei beschreiben die Interviewpartner als eher gut. Button identifiziert Zusammenarbeitenstrukturen, die an „grey policing“ (Bob Hoogenboom) heranreichen. Während Polizeikräfte vergleichsweise weniger dem Diktat der Ökonomie gehorchen müssen, sind die privaten Sicherheitskräfte ständig mit dem Spagat konfrontiert, einerseits nicht zuviel Sicherheit aus Sicht des Center-Managements zu produzieren (die das Verkaufserlebnis der Kunden und mithin den Profit gefährden könnten), andererseits aber ihren vertraglichen Pflichten gegenüber ihrem eigentlichen Arbeitgeber, dem kommerziellen Sicherheitsunternehmen, nachkommen zu müssen. Jenseits dieser Limitierungen haben die Privaten, das zeigen Buttons Ausführungen zum Umgang mit Kunden insbesondere in den Abend- und Nachtstunden, erhebliche Macht. Dass das auch mit Beschimpfungen und Bedrohungen gegenüber den *Rent-a-cops* einher geht, kann wenig überraschen und macht Polizei und Sicherheitskräfte einmal mehr zu Kollegen. Konsequenterweise bezeichnet Button die kommerziellen Kameraden als „big fish in little ponds“ (S. 177 ff.), die weitgehend fehlende Regulierung (para-)polizeilicher Bearbeitung des privaten Raums deutet er als Gefahr eines ungleichen Patchwork von Sicherheit in öffentlichen und privaten Räumen (S. 187).

**Rigakos, George S.:** *Nightclub. Bouncers, Risk, and the Spectacle of Consumption, Montreal (McGill-Queen's) 2008, 273 S., EUR 25,-*

„They are often the violent targets of aggression fuelled by binge drinking and their vetting of populations based on race, class and gender. They are in more need of dental plans, long-term health benefits, wellness plans, and even basic equipment like bullet-proof vests and stab

armour than other security employees and even the public police“, so skizziert George Rigakos (Carleton University, Ottawa) die Herausforderungen für Kanadas Türsteher in einem Interview ([www.policing-crowds.org](http://www.policing-crowds.org)). „Nightclub“ gehört zu den vielleicht zwölf Büchern, die sich in den vergangenen Jahren mit dem wachsenden Markt dieser Schrankenwächter mit Zugangskontrolle zur Night-time economy in den Zentren der postindustriellen Städte auseinandersetzen – ein Buch zu Deutschlands Türstehern ist nicht darunter. In dem Maße, wie sich in der neoliberalen urbanen Ökonomie das Konzept der „internationalen“ oder „24-Stunden-Stadt“ durchsetzt, gewinnt das Nachtleben als profitträchtiger Raum an Bedeutung – dass einige (hochpreisige) Nachtclubs gar Subventionen für ihre Ansiedlung erhalten, verdeutlicht das.

Für Rigakos sind Türsteher Ausdruck einer spätkapitalistischen Kolonisierung und Kommodifizierung zwischenmenschlicher Beziehungen auf einem Markt des (nächtlichen) Spektakels (Guy Debord), das aus der Trias von Sicherheit, Risiko und Konsum besteht. Bis zu zwei Dutzend Türsteher pro Schicht versehen in manchen Diskotheken ihren Dienst, entscheiden über alle Belange ihres Auftraggebers – von A wie Alkoholisierungsgrad bis Z wie Zutrittsrecht. Sie bilden Netzwerke mit den staatlichen Polizeikräften – und träumen häufig davon, einmal deren Laufbahn einschlagen zu können. Rund 50 Türsteher und fast 200 Polizisten hat Rigakos befragt bzw. befragen lassen (S. 46 f.), Stunde um Stunde in Bars, Diskotheken, Nachtclubs zugebracht und darunter gelitten (S. 238 ff.), sich mit Dress Codes, (vermeintlichen) Drogen- und Mafiamärkten, der Zurschaustellung und Vermarktung von Frauen als „wichtigster Ware und Währung“ des Nachtlebens sowie selbst der Bereinigung von Beziehungskrisen durch Türsteher sowie mit deren Ängsten (S. 108 ff.) auseinandergesetzt: ein Kaleidoskop konkurrierender Club-Clans, deren Mitglieder häufig Studenten sind und für die Rigakos einen, wie er selber sagt, romantischen Glauben hegt: dass sie sich eines Tages gewerkschaftlich organisieren könnten. Zwei Dinge immerhin sprechen dafür: das „encroachment of large corporate entertainment agencies buying up nightclubs in urban centers around the world“ (S. 237) reorganisiert die Sicherheitsregime der Night-time economy und führt zu Standardisierungsprozessen. Das ist ein bedeutender Befund in Rigakos Studie. Ein zweiter Befund zeigt, dass mittlerweile alle Provinzen in Kanada sich anschicken, den vigilanten Markt durch Lizenzen und vorgeschriebene Trainings zu regulieren. Das wird dann auch dazu führen, dass wir über die Zahl dieser „international proletarian

security force“, von der gegenwärtig „no one really knows what percentage of them are counted as part of the security numbers“, zumindest für Kanada Klarheit haben. In der zweiten Auflage von „Our Enemies in Blue“ (2007: S. 121 ff.) hat jedoch Kristian Williams für die USA gezeigt, wie wenig seines Erachtens von gewerkschaftlicher Organisation bei der Polizei zu halten ist, und George wird sich sicher wieder melden, wenn *romanticism meets Rigakos*.

(beide: Volker Eick)

**Wirth, Ingo; Geserick, Gunther; Vendura, Klaus:** *Das Universitätsinstitut für Rechtsmedizin der Charité 1833-2008, Lübeck (Verlag Schmidt-Römhild) 2008, 162 S., EUR 29,80*

Anlässlich des 175-jährigen Bestehens einer eigenen deutschen Rechtsmedizin haben die Autoren die 3., überarbeitete und aktualisierte Auflage ihrer Chronik vorgelegt. Akribisch zeichnen sie die Entstehungsgeschichte jener kriminalistischen Disziplin nach, die normalerweise im Verborgenen bleibt: Von der preußischen „Praktischen Lehranstalt für die Staatsarzneikunde“ bis zum heutigen „Institut für Rechtsmedizin“; das Leben und Wirken ihrer Gründer und Leiter; die anfangs zum Teil katastrophalen hygienischen Zustände und prominente Leichen, die dort im Lauf der Jahrhunderte unters Messer kamen. Und man merkt, dass die Autoren selbst Pathologen sind. Wo immer sich für eine Aussage Quellenangaben finden ließen, sind diese auch ausführlich zitiert. So liest sich das Büchlein beinahe wie ein gerichtliches Gutachten – schade. Für Spezialisten sicherlich hochinteressant, für allgemein Interessierte aber unwichtig.

**Ramelsberger, Annette:** *Der deutsche Dschihad. Islamistische Terroristen planen den Anschlag, Berlin (Econ Verlag) 2008, 223 S., EUR 16,90*

Eigentlich ist Annette Ramelsberger, politische Reporterin der Süddeutschen Zeitung, eine ernst zu nehmende Journalistin. Umso erstaunter ist man daher über dieses Buch. Detailreich berichtet sie über sechs islamistische Anschlagversuche, die seit 2000 in Deutschland geplant waren – oder zumindest von hier aus geplant wurden. Offenkundig hatte sie guten Zugang zu Informationen der zuständigen Sicherheitsbehörden. Alle Anschlagpläne jedoch wurden bereits im Vorfeld – teilweise nach längerer Observation – verhindert; Polizei und Geheimdienste scheinen die entsprechende Szene also ganz gut im Blick zu haben. Das allerdings sieht die Autorin nicht oder sagt es zumindest nicht, denn sie

will aufrütteln, da sie der Meinung ist, hierzulande sei man viel zu sorglos. Mag ja so sein, schließlich gab es mit London und Madrid auch in Europa schon verheerende Anschläge. Andererseits fällt jedoch ebenfalls auf, wie amateurhaft die hiesigen potentiellen Attentäter bislang ausgerüstet waren: Bei keinem der Versuche waren professionelle Sprengstoffe im Spiel, sondern sie mussten aus legal zu erwerbenden Substanzen zusammengemührt werden – und auch sonst haperte es mächtig an der Logistik. Den „deutschen Dschihad“ kann man lesen, wirklich wichtig ist das Buch aber nicht.

(beide: Otto Diederichs)

## Aus dem Netz

<http://gipfelsoli.org/>

„Meldungen über globalisierte Solidarität und die Proteste gegen unsolidarische Globalisierung“: diese Überschrift der Homepage ist Programm. Der weltweite Protest gegen „die Globalisierung“ wird nicht von ewig gestrigen Kirchturmspolitikern getragen, sondern von Menschen, die sich gegen die bestimmte Art der Globalisierung wehren, mit der die Lebensbedingungen der großen Mehrheit rund um den Globus im Interesse der wenigen reichen Staaten und des weltweit agierenden Kapitals beschnitten werden.

„gipfelsoli“ bietet eine Fülle von Materialien zu verschiedenen internationalen „Gipfeltreffen“. Im Zentrum stehen die Treffen der Staats- und Regierungschefs, die vom Rückblick auf den G7-Gipfel in Bonn 1985 bis zum Ausblick auf den G8-Gipfel, der im nächsten Jahr auf der italienischen Insel Maddalena stattfinden wird, reichen. Neben den Protesten gegen die Treffen der „Großen“ 7 oder 8 dokumentiert die Seite auch „Gipfeltreffen“ der NATO, des Internationalen Währungsfonds, die jährliche Münchener Sicherheitskonferenz und das Davoser Weltwirtschaftsforum.

Am umfangreichsten wird auf der Seite der letztjährige Gipfel in Heiligendamm kommentiert. Hier kann man nicht nur die beiden Kavalare-Reporte im Original nachlesen, sondern auch den Bericht des Verteidigungsministeriums über die Gipfelbeteiligung der Bundeswehr. Was auf den offiziellen Homepages schon längst nicht mehr vorhanden ist bzw. nie eingestellt werden wird („VS – Nur für den Dienstgebrauch“) stellt „gipfelsoli“ (weiterhin) im Original bereit. Damit jedeR sich selbst ein Urteil bilde. Das gilt natürlich erst recht für die Darstellung und Reflexion der unterschiedlichen Aktionen und Aktionsformen, für die polizeilichen Strategien sowie für die justitiellen Folgen, die die Tagungen für die Protestierenden (und ganz selten für die eingesetzten PolizistInnen) hatten. Daneben bietet die Seite Dokumentationen vergangener Gipfelproteste – entweder im Volltext oder zur online-Bestellung.

Die Seite ist nicht nur allen GlobalisierungskritikerInnen zu empfehlen, sondern auch allen, die in Sachen Globalisierungsproteste mitreden wollen.

(Norbert Pütter)

## Summaries

### Theme: Security architecture I – The networks within

#### Changing security architectures

by Norbert Pütter

Whilst the changing monopoly of power has long been characterised by an orientation towards prevention and centralisation, new tendencies can be detected since the 1990s. Under the motto “networking”, the separation of police and security services is being undermined, the armed forces are given new remits and hybrid organisations working on information exchange and cooperation are being institutionalised. In this process, the “new security architecture” is not following the models of the planners, but is determined by intermeshing established interests. With the result that all apparati are strengthened, which in turn intensifies the problem of controlling them.

#### The new BKA law: towards a Federal Intelligence Service

by Fredrik Roggan

Whilst investigations by the Federal Crime Police Authority (BKA) were until now restricted to criminal prosecution in certain areas, the planned reform of the BKA law foresees a preventive role in the fight against “international terrorism”. In line with the extension of remits, it will have new powers as well: undercover investigations through major eavesdropping operations or online raids, but also standard powers that until now were given only to regional police forces are being harmonised, so that in future, BKA officers will be able to give orders banning people from public places or carry out stop and search operations. If the law is passed, it will reduce in particular the control function which a federal structure of the police force – as opposed to a centralised one – fulfils.

#### Reorganisation of the Federal Police Force

by Albrecht Maurer

Since 1990, Germany no longer has internal borders and with the expansion of the Schengen area, the German EU external borders are being

reduced to airports and the coast. A renewed organisational reform of the Federal Border Police (BGS), which was renamed Federal Police Force (BPol) three years ago, is emancipating the force from its original task of controlling borders. Its control powers are now concentrated inland. With the creation of a personnel pool for operations abroad, its role is furthermore expanding to becoming a foreign political instrument.

## **Deploying armed forces inland**

by Norbert Pütter

Whilst the controversy surrounding demands to amend the German constitution to allow for armed forces to be deployed inland continues, a new concept of “defence” is creating new facts for the military's extension of remits: with the adaptation of the inland organisation, new contact points for the civil authorities are being created, and through a narrow definition of sovereign actions, even army jet flights to “gather intelligence” that were deployed against demonstrators during the G8 summit are being trivialised as “technical mutual assistance” between police and army. At the same time, the military refuses to give its binding commitment to provide assistance during catastrophic events. It is obvious that the reorientation of the armed forces to operate inland is meant to create a reserve army for home security.

## **Reform of the security services**

by Martin Beck

Until 2009, the Federal Office for the Protection of the Constitution (BfV) and the external intelligence service (BND) will have implemented far-reaching reforms. The reform of both services is alternately described as a “radical reorganisation” or “modernisation”: structures will be simplified, inefficiency due to cooperation barriers reduced and their “service function” will be enhanced. The core aim is increasing efficacy and adapting the services' structures and remits to fit seamlessly into the new federal security architecture.

## **Institutional cooperation between police and security services**

by Jan Wörlein

Coordination groups, information boards, common centres – since the beginning of the 1990s, a series of new organisational forms of institu-



tional cooperation between police and security services have been established. The secret nature of their activities alone keeps them systematically out of reach of public control mechanisms. The constitutional principle of separating police and security forces has meanwhile been redefined into a principle of cooperation.

### **Federal Administration Office as eavesdropping centre**

by Mark Holzberger

The up to now rather inconspicuous Federal Administration Office (BVA) is not only working on better data exchange systems for German police and security services. Now also the interception of telecommunications by (initially) federal security services are intended to be centralised within the BVA. This process might even lead to a new and independent surveillance authority, like the US National Security Agency or the UK Government Communication Headquarter.

### **Non-thematic contributions:**

#### **Crime Mapping and geo-information use by the police**

by Eric Töpfer

The entry of geo-information systems into daily police practice has passed largely unnoticed. Integrated by way of automated work processes and police intranets, computerised “crime mapping” represents a qualitatively novel way of creating crime situation reports, but also represents a new challenge for democratic control and data protection.

#### **Deadly police shots 2007**

by Otto Diederichs

According to last year’s internal ministers’ conference, the police fired around 7.200 shots in 2007, in 46 cases targeting persons. Whilst the conference reported ten deaths, CILIP counted 12. In most cases, patrolling police officers fired the shots. In two cases, persons with obvious mental disorders were killed by special police squads.

**MitarbeiterInnen dieser Ausgabe**

*Martin Beck*, Berlin, Redakteur von ak – analyse & kritik und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Heiner Busch*, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

*Otto Diederichs*, Berlin, freier Journalist

*Volker Eick*, Berlin, Politikwissenschaftler an der Freien Universität Berlin, John F. Kennedy Institut, Abteilung Politik

*Mark Holzberger*, Berlin, Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Martina Kant*, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Referentin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen für den Untersuchungsausschuss BND/CIA

*Albrecht Maurer*, Berlin, innenpolitischer Referent der Bundestagsfraktion Die Linke und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Katrin McGauran*, Amsterdam, Mitarbeiterin von Statewatch

*Norbert Pütter*, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Fredrik Roggan*, Berlin, Rechtsanwalt, stellvertretender Bundesvorsitzender der Humanistischen Union und Mitglied der Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Eric Töpfer*, Berlin, Politikwissenschaftler am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Jan Wörlein*, Berlin, studentischer Mitarbeiter an der FU Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP