Kooperative Sicherheit

Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat

Bericht und Empfehlungen
der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“

Berlin, 9. Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis

Abschnitt A: Auftrag 6
Abschnitt B: Prüfgrundsätze 7
Abschnitt C: Arbeitsweise der Kommission 8
1. Sitzungen der Kommission 8
2. Gemeinsame Sitzungen mit dem Beirat 9
3. Gemeinsame Sitzungen mit dem Koordinierungsausschuss 9
4. Anhörungen und Vor-Ort-Erhebungen 9
Abschnitt D: Untersuchte Sicherheitsbehörden 12
1. Grundsätzliche Fragen der Sicherheitsarchitektur 12
2. Wesentliche Aufgaben der Behörden 14
2.1 Bundeskriminalamt 14
2.2 Bundespolizei 16
2.3 Zollverwaltung 20
Abschnitt E: Bewertungen 23
1. Bundespolizei (neu) 23
1.1 Organisationsvorschlag – ohne Zollverwaltung 24
1.2 Bewertung 27
1.3 Schlussfolgerungen 28
1.4 Empfehlung 28
2. Stärkung der Kernkompetenzen und Vertiefung der Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Bundespolizei 28
2.1 Bundeskriminalamt als Kriminalpolizei des Bundes 28
2.1.1 Verlagerung der Strafverfolgungszuständigkeit in Fällen von besonderer Bedeutung von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt 29
2.1.1.1 Sachverhalt 29
2.1.1.2 Bewertung 30
2.1.1.3 Schlussfolgerungen 32
2.1.1.4 Empfehlung 33
2.1.2 Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes 33
2.1.2.1 Sachverhalt 34
2.1.2.2 Kollisionen und Überschneidungen bei der Sammlung und Auswertung von Informationen 35
2.1.2.3 Überschneidungen und Synergien bei Analysen, Statistiken und Lagebildern 35
2.1.2.4 Synergien bei der Nutzung von Informationssystemen 36
2.1.2.5 Empfehlungen 38
2.2 Bundespolizei als präventive Sonderpolizei des Bundes 38
2.2.1 Luftsicherheit 38
2.2.1.1 Sachverhalt 38
2.2.1.2 Bewertung 42
2.2.1.3 Schlussfolgerungen 43
2.2.1.4 Empfehlungen 44
2.2.2 Bahnpolizei 44

2.2.2.1 Sachverhalt ... 44
2.2.2.2 Bewertung ... 46
2.2.2.3 Schlussfolgerungen ... 48
2.2.2.4 Empfehlungen ... 49
2.2.3 Bereitschaftspolizei ... 49
2.2.3.1 Sachverhalt ... 49
2.2.3.2 Bewertung ... 51
2.2.3.3 Schlussfolgerung ... 52
2.2.3.4 Empfehlung ... 52
2.2.4 Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei für Fälle der leichten und mittleren Kriminalität – Ausgestaltung des § 12 BPolG ... 52
2.2.4.1 Sachverhalt ... 52
2.2.4.2 Bewertung ... 55
2.2.4.3 Empfehlungen ... 56
2.3 Einzelfragen ... 56
2.3.1 Piraterie ... 56
2.3.1.1 Sachverhalt ... 56
2.3.1.2 Bewertung ... 57
2.3.1.3 Schlussfolgerungen ... 58
2.3.1.4 Empfehlung ... 59
2.3.2 Personen- und Objektschutz ... 59
2.3.2.1 Sachverhalt ... 59
2.3.2.2 Schlussfolgerungen ... 65
2.3.2.3 Empfehlungen ... 66
3. Stärkung der Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung / übergreifende Themen ... 66
3.1 Grenzaufgaben ... 66
3.1.1 Binnengrenze (Schengen) ... 66
3.1.1.1 Sachverhalt ... 66
3.1.1.2 Bewertung ... 70
3.1.1.3 Schlussfolgerungen ... 74
3.1.1.4 Empfehlungen ... 75
3.1.2 Flughäfen (Reiseverkehr mit Non-Schengen-Staaten) ... 75
3.1.2.1 Sachverhalt ... 75
3.1.2.2 Bewertung ... 78
3.1.2.3 Schlussfolgerungen ... 79
3.1.2.4 Empfehlungen ... 79
3.2 Zusammenarbeit in einzelnen Kriminalitätsfeldern ... 79
3.2.1 Organisierte Kriminalität ... 80
3.2.2 Rauschgiftschmuggel/-handel ... 81
3.2.2.1 Sachverhalt ... 81
3.2.2.2 Empfehlung ... 83
3.2.3 Proliferation ... 83
3.2.4 Geldwäschebekämpfung / Finanzermittlungen ... 84

3.2.4.1 Sachverhalt 84
3.2.4.2 Bewertung 86
3.2.4.3 Empfehlung 86
3.2.5 Arzneimittelkriminalität 87
3.2.5.1 Sachverhalt 87
3.2.5.2 Empfehlung 87
3.2.6 Zusammenarbeit und Koordinierung in Ermittlungsangelegenheiten 87
3.2.6.1 Sachverhalt 87
3.2.6.2 Bewertung 88
3.2.6.3 Empfehlungen 89
3.3 Ermittlungs- und Einsatzunterstützung 89
3.3.1 Spezialeinheiten (GSG 9, Zentrale Unterstützungseinheit Zoll) 89
3.3.1.1 Synergieeffekte einer Zusammenführung 89
3.3.1.2 Eingliederung der ZUZ als Teileinheit der GSG 9 90
3.3.1.3 Empfehlung 90
3.3.2 Sonstige Spezialkräfte und Ermittlungsunterstützung 91
3.4 Verbindungsbeamte und sonstige auslandsbezogene Aktivitäten 91
3.4.1 Verbindungsbeamte im Ausland 91
3.4.1.1 Sachverhalt 91
3.4.1.2 Bewertung 94
3.4.2 Dokumenten- und Visaberater 97
3.4.3 Ausbildungs- und Ausstattungshilfe 97
3.4.4 Internationale Missionen 98
3.4.5 Empfehlungen 99
3.5 Organisationsfragen der Zollverwaltung 99
3.5.1 Kontroll- und Ermittlungsaufgaben der Zollverwaltung 99
3.5.1.1 Sachverhalt 99
3.5.1.2 Bewertung 102
3.5.1.3 Vorschläge 103
3.5.1.4 Schlussfolgerungen 105
3.5.1.5 Empfehlungen 105
3.5.2 Finanzkontrolle Schwarzarbeit 106
3.5.2.1 Sachverhalt 106
3.5.2.2 Bewertung 108
3.5.2.3 Empfehlungen 111
3.6 Querschnittsaufgaben 111
3.6.1 Personalmanagement 111
3.6.1.1 Zusammenführung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen 112
3.6.1.2 Synergien und Verbesserung der Kooperationsfähigkeit 113
3.6.1.3 Personalentwicklung und Personalgewinnung 116
3.6.1.4 Schlussfolgerungen 117
3.6.1.5 Empfehlungen 117
3.6.2 Kriminalwissenschaftliche Forschung 118
3.6.3 Kriminaltechnische Untersuchungen und Forschung 118

3.6.3.1 Sachverhalt ... 118
3.6.3.2 Empfehlung ... 119
3.6.4 Beschaffung ... 119
3.6.4.1 Sachverhalt ... 119
3.6.4.2 Schlussfolgerungen ... 121
3.6.4.3 Empfehlung ... 122
3.7 Kooperationsmodelle ... 122
3.7.1 Allgemeines ... 122
3.7.1.1 Sachverhalt ... 122
3.7.1.2 Bewertung ... 122
3.7.1.3 Schlussfolgerungen ... 123
3.7.1.4 Empfehlungen ... 123
3.7.2 GTAZ, GASIM ... 124
3.7.2.1 Sachverhalt ... 124
3.7.2.2 Bewertung ... 125
3.7.2.3 Schlussfolgerungen ... 127
3.7.2.4 Empfehlungen ... 128
4. Organisatorische Überlegungen zur IT - Sicherheit ... 128
4.1 Vorbemerkung ... 128
4.2 Merkmale der IuK-Kriminalität ... 128
4.3 Entwicklung der Personal- und Organisationsstrukturen ... 129
4.4 Problemfelder/Mängelanalyse ... 130
4.5 Entwicklung neuer Organisationsstrukturen ... 132
4.6 Derzeitige Zusammenarbeitsformen ... 133
4.7 Modelle neuer Organisationsformen ... 134
4.8 Einrichtung eines Strategiezentrums Sicherheit und IT ... 136
4.9 Eckpunkte eines Strategiezentrums von BSI und Bundeskriminalamt ... 138
4.10 Netzsicherheit und Kosten ... 139
4.11 Ergänzende Anmerkungen ... 140
4.12 Empfehlungen ... 141
5. Koordinierung des Umstrukturierungsprozesses ... 142
5.1 Sachverhalt ... 142
5.2 Schlussfolgerungen ... 142
5.3 Empfehlung ... 142
Abschnitt F: Zusammenfassung ... 143
1. Ausgangspunkt ... 143
2. Ergebnisse ... 144
3. Wesentliche Empfehlungen ... 146
Abkürzungsverzeichnis ... 149

Abschnitt A
Auftrag

In Umsetzung eines Koalitionsauftrages[1] hat Bundesminister Dr. Thomas de Maizière in Abstimmung mit seinem Kollegen Dr. Wolfgang Schäuble am 19. April 2010 eine unabhängige Kommission eingesetzt und sie gebeten, Schnittstellen der zivilen Sicherheitsbehörden – Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung – auf mögliche Synergien zu untersuchen und zu bewerten. Die Arbeit der Nachrichtendienste sowie die Terrorismusbekämpfung waren vom Auftrag nicht umfasst.[2]

Der Kommission gehörten an: Senator a.D. Dr. Eckart Werthebach (Vorsitz), Präsident des Bundeskriminalamtes a.D. Dr. Ulrich Kersten, Generalbundesanwalt a.D. Kay Nehm, Staatssekretär a.D. Wolfgang Riotte, Präsident des Zollkriminalamtes a.D. Karl-Heinz Matthias sowie Prof. Dr. Rolf Ritsert von der Deutschen Hochschule der Polizei.

Die Kommission ist gebeten worden, ihren Bericht mit Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung und Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bis Herbst 2010 vorzulegen.

Die Kommission wurde von einem Beirat mit beratender Funktion und von einem Koordinierungsausschuss unterstützt. Der Beirat setzte sich zusammen aus den Leitungen der untersuchten Sicherheitsbehörden, dem Referatsleiter Organisation Zollverwaltung des Bundesministeriums der Finanzen, dem Vorsitzenden des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern (IMK) sowie den Bundesvorsitzenden der Polizei- und Zollgewerkschaften, im Einzelnen in alphabetischer Reihenfolge:

- Konrad Freiberg, Bundesvorsitzender Gewerkschaft der Polizei (gdp)
- Regierungsdirektor Dr. Tino Igelmann, Bundesministerium der Finanzen, Referatsleiter III A 5
- Klaus Jansen, Bundesvorsitzender Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK)
- Landespolizeipräsident Waldemar Kindler, Vorsitzender des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern
- Klaus Leprich, Bundesvorsitzender Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)
- Vizepräsidentin Magrit Neumann, Zollkriminalamt (1. und 2. Beiratssitzung)
- Rüdiger Reedwisch, Bundesvorsitzender Bundepolizeigewerkschaft – Verbund Innere Sicherheit (bgv)
- Präsident Matthias Seeger, Bundespolizeipräsidium

---

[1] *„Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer finanziellen Folgelasten ist es geboten, mit vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen. Wir werden daher die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur evaluieren. Dabei soll auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden.“;* Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, S. 98/132

[2] Ausgenommen waren auch die Themen Küstenwache und Seehäfen.

- Präsident Dr. Paul Wamers, Zollkriminalamt (3. Beiratssitzung)
- Klaus Weber, Fachbereichsleiter Bund Länder Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
- Rainer Wendt, Bundesvorsitzender Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG)
- Präsident Jörg Ziercke, Bundeskriminalamt.

Die Fachabteilungsleiter in den Bundesministerien des Innern und der Finanzen stellten als Koordinierungsausschuss die notwendige Information über Organisation und Aufgabenwahrnehmung der untersuchten Behörden sicher.

Dem Koordinierungsausschuss gehörten an: Der Leiter der Abteilung Bundespolizei (B) im Bundesministerium des Innern, Ministerialdirektor Franz-Josef Hammerl, der Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit (ÖS) im Bundesministerium des Innern, Ministerialdirektor Gerhard Schindler, der Leiter der Zentralabteilung (Z) im Bundesministerium des Innern, Ministerialdirektor Paul Fietz, sowie der Leiter Abteilung Zölle, Verbrauchsteuern, Branntweinmonopol (Abt. III) im Bundesministerium der Finanzen, Ministerialdirektor Hans-Joachim Stähr.

Die Kommission wurde von einer im Bundesministerium des Innern angesiedelten Geschäftsstelle unter Leitung von Regierungsdirektorin Kirsten Wittschen und den Mitarbeitern[3] Oberamtsrat Bruno Matern, Polizeihauptkommissarin Stefanie Kuhn, Kriminalhauptkommissar Kai Hadyk und Regierungsoberinspektorin Daniela Richter unterstützt.

Abschnitt B
Prüfgrundsätze

Die Kommission hat sich zu Beginn ihrer Arbeit auf folgende Grundsätze ihrer Prüfung verständigt:

Die Kommission "Evaluierung Sicherheitsbehörden" wird die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bundespolizei, Zoll und Bundeskriminalamt darstellen und – auch im Hinblick auf Synergien – bewerten. Sie analysiert, ob gleiche, gleichartige oder vergleichbare Aufgaben von diesen Sicherheitsbehörden parallel, überlappend oder mehrfach wahrgenommen werden. Dies gilt auch dann, wenn die Erfüllung der gesetzlich bestimmten Aufgaben aus unterschiedlichen Blickwinkeln erfolgt. Die Untersuchung schließt die Frage ein, ob sich Veränderungen der Sicherheitsarchitektur empfehlen.

Soweit Überlappungen oder Berührungspunkte der Aufgaben des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Zolls zu Aufgaben anderer Behörden und Einrichtungen des Bundes festgestellt werden, die für die Gewährleistung der Sicherheit von größerer Relevanz sind, wird die Kommission auch diese Schnittmengen beschreiben und bewerten.

[3] Soweit im Dokument die männliche Form benutzt wird, gilt sie in gleicher Weise für weibliche Personen.

Ergibt sich bei der Evaluierung im Bundesbereich die Notwendigkeit, auf Schnittstellen zu Aufgaben der Länder einzugehen, wird die Kommission dazu Stellung nehmen.

Soweit Technik, wissenschaftlich-technische Standards und Informations- und Kommunikationstechnik von den Behörden selbständig entwickelt, beschafft und unterhalten werden, wird die Kommission prüfen, ob das Prinzip „Einer für alle“ angewandt werden kann oder ob sich sonst Synergien erreichen lassen.

Zusätzlich wird die Kommission – wenn es der vorgegebene Zeitrahmen zulässt – der Frage nachgehen, inwieweit die Bekämpfung neuer Kriminalitätsformen, insbesondere der Internetkriminalität, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden hat.

Die Kommission wird den Bericht mit ihren Empfehlungen möglichst bis zum Herbst dieses Jahres vorlegen.

Abschnitt C
Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission hat zunächst Aufgaben und Zuständigkeiten von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung soweit evaluiert, wie parallel, überlappend oder mehrfach wahrgenommene Aufgaben zu Schnittstellen zwischen den Behörden führen. Sie hat analysiert, wie durch Organisationsänderungen, durch Aufgabenumschichtungen oder Aufgabenbündelungen Schnittstellenprobleme zu reduzieren und Synergieeffekte zu erzielen sind. Darüber hinaus hat die Kommission zu einzelnen Kriminalitätsphänomenen Stellung bezogen, wenn eine Empfehlung der Kommission erbeten war oder Zuständigkeitsüberschneidungen eine Klarstellung nahelegten.

1. Sitzungen der Kommission

Die Kommission ist zu insgesamt neunzehn meist mehrtägigen Sitzungen zusammengekommen:

1. Sitzung:	20. April 2010
2. Sitzung:	3. Mai 2010
3. Sitzung:	6./7. Mai 2010
4. Sitzung:	25. Mai 2010
5. Sitzung:	1. Juni 2010
6. Sitzung:	21./22. Juni 2010
7. Sitzung:	5./6. Juli 2010
8. Sitzung:	19./20. Juli 2010
9. Sitzung:	4./5. August 2010
10. Sitzung:	16./17. August 2010

11. Sitzung:	3. September 2010
12. Sitzung:	8. - 11. September 2010
13. Sitzung:	22. September 2010
14. Sitzung:	4./5. Oktober 2010
15. Sitzung:	18./19. Oktober 2010
16. Sitzung:	1. - 3. November 2010
17. Sitzung:	19. - 21. November 2010
18. Sitzung:	26. - 28. November 2010
19. Sitzung:	2. Dezember 2010

2. Gemeinsame Sitzungen mit dem Beirat

Die Kommission hat dreimal mit dem Beirat getagt.

In diesen Sitzungen – zu Beginn der Arbeiten der Kommission, zum Abschluss der Sachverhaltserhebungsphase sowie zur Erörterung der wesentlichen Eckpunkte der Ergebnisse der Kommission – haben die Beiratsmitglieder ihre grundsätzlichen Positionen und Vorstellungen zu Organisation und Aufgabenwahrnehmung der untersuchten Sicherheitsbehörden eingebracht. Die Beiträge der Beiratsmitglieder sind im Folgenden nicht einzeln erwähnt. Sie wurden aber bei den Prüfungen berücksichtigt.

3. Gemeinsame Sitzungen mit dem Koordinierungsausschuss

Ebenfalls zu Beginn der Tätigkeit der Kommission fand eine gemeinsame Sitzung mit dem Koordinierungsausschuss statt, die mögliche Schnittstellen aus Sicht der Fachabteilungsleiter zum Gegenstand hatte.

Zusätzlich führte die Kommission mehrere Gespräche mit einzelnen Mitgliedern des Koordinierungsausschusses.

4. Anhörungen und Vor-Ort-Erhebungen

Zur Klärung einzelner Sachverhaltsfragen wurden in Ergänzung der schriftlichen Unterlagen sowohl die Fachabteilungsleiter als auch eine Reihe von Behördenvertretern gehört. Die Kommission führte u.a. Gespräche mit den Leitungen der untersuchten Behörden sowie einzelnen Abteilungsleitern des Bundespolizeipräsidiums und des Bundeskriminalamtes.

Ferner hörte die Kommission fünf vom Vorsitzenden des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz[4] benannte Ländervertreter (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-

[4] Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder

Westfalen, Sachsen) zu einzelnen Aspekten der Aufgabenwahrnehmung durch Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zollverwaltung.

Zur Informationserhebung im Bereich der neuen Kriminalitätsformen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Internet, sprach die Kommission u.a. mit den Leitungen des IT-Stabes im Bundesministerium des Innern sowie des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Die Kommission führte Gespräche mit Vertretern der Bundespolizei und der Zollverwaltung in Dienststellen in Köln, Aachen, Düsseldorf (Flughafen), und zwar mit dem Zollkriminalamt, der Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung Köln, der Mobilen Kontroll- und Überwachungseinheit der Bundespolizeidirektion St. Augustin, dem Hauptzollamt Aachen, der Bundespolizeiinspektion Aachen, der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf sowie dem Hauptzollamt Düsseldorf.

Die Kommission besuchte den Präsidenten des Bundeskriminalamtes Jörg Ziercke in Berlin, den Leiter der Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamtes sowie das beim Bundeskriminalamt angesiedelte Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ).

Ferner besuchte die Kommission den Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums Matthias Seeger und das beim Bundespolizeipräsidium eingerichtete Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM).

Im Einzelnen:

	Datum	**Teilnehmer**	**Themen**
1.	22.06.2010	Leiter Referat B 3 im BMI Schlatmann sowie Mitarbeiter	Flughäfen/ Luftsicherheit
2.	06. 07. 2010	Präsident BFD West Haas	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
3.	06.07.2010	Leiter Abteilung 2 Striethörster und Abteilung 3 Baumbach des BPOLP sowie Mitarbeiter	Bahnpolizeiliche Aufgaben; Kriminalitätsbekämpfung der Bundespolizei
4.	04.08.2010	Leiter Abteilung ÖS im BMI Schindler	Organisatorische Modelle
5.	05.08.2010	Vizepräsident BKA Maurer	Auslandsaktivitäten, Verbindungsbeamtenwesen
6.	05.08.2010	Leiter Abteilung SO im BKA Henzler	Kriminalitätsbekämpfung durch Bundeskriminalamt, Aufgaben Abteilung SO
7.	16.08.2010	Leiter Abteilung B im BMI Hammerl	Strafverfolgung durch die Bundespolizei
8.	17.08.2010	Leiter Abteilung III im BMF Stähr	Aufgaben der Zollverwaltung im Bereich der Kriminalprä-

			vention und Strafverfolgung; Finanzkontrolle Schwarzarbeit
9.	17.08.2010	Ländervertreter - Direktor LKA Nordrhein Westfalen Gatzke; - Leiter LKA 2 Berlin Gersonde - Ständiger Vertreter des Präsidenten des LKA Baden-Württemberg Kraus; - Präsident LKA Sachsen Scholz; - Abteilungsleiter IV Innenministerium Brandenburg Storbeck	Strafverfolgung durch Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizei; Zusammenarbeit mit der Bundespolizei; IT-Sicherheit
10.	03.09.2010	Leitungen IT-Stab im BMI und BSI Ständiger Vertreter IT-D Batt Vizepräsident BSI Flätgen sowie Mitarbeiter IT-Stab und BSI	Zusammenarbeit BSI mit Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung in Angelegenheiten der IT-Sicherheit
11.	08.09.2010	Dienststellen Zoll und BPOL in Köln, Aachen, Düsseldorf - ZKA - KrimB Köln - MKÜ der BPOLD St. Augustin - Hauptzollamt Aachen - BPOLI Aachen - BPOLI Flughafen Düsseldorf - Hauptzollamt Düsseldorf	Zuständigkeiten; Zusammenarbeit mit benachbarten Behörden; Strafverfolgung in der Bundespolizei; Anzahl von Feststellungen
12.	09.09.2010	Präsident BKA Ziercke, Vizepräsident BKA Prof. Stock	Personenschutz; IT-Sicherheit
13.	09.09.2010	Vertreter der teilnehmenden Behörden im GTAZ	Aufgaben und Organisation GTAZ
14.	04.10.2010	Präsident ZKA Dr. Wamers und Mitarbeiter; Leiter GSG 9 Lindner	Spezialeinheiten von Bundespolizei (GSG 9) und Zollverwaltung (ZUZ)
15.	18.10.2010	Präsident BPOLP Seeger	Auslandsaktivitäten; Strafverfolgung durch die Bundespolizei; Einsatz GSG 9; Luftsicherheit
16.	18.10.2010	Vertreter der teilnehmenden Be-	Aufgaben und Organisation

		hörden im GASIM	GASIM
17.	19.10.2010	Leiter Abteilung SG im BKA Aping sowie Mitarbeiter	Personenschutz
18.	19.10.2010	Leiter Abteilung B im BMI Hammerl	Luftsicherheit
19.	02.11.2010	Leiter Abteilung B im BMI Hammerl	Luftsicherheit

Die Kommission hat umfangreiches Material zu Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung der untersuchten Behörden erhoben und ausgewertet. Dazu hat sie über die Geschäftsstelle zu insgesamt 40 Themenkomplexen Informationen eingeholt, die von der Geschäftsstelle jeweils systematisch für die Arbeit der Kommission aufbereitet wurden.

Angesichts der zahlreichen Prüffelder und des dadurch bedingten Umfangs des Berichts war die Kommission bestrebt, die einzelnen Abschnitte soweit wie möglich in sich geschlossen darzustellen. Dies soll eine isolierte Lektüre der einzelnen Komplexe erleichtern, führt aber zwangsläufig dazu, dass Sachverhalte und Argumente teilweise wiederholt werden mussten.

Abschnitt D
Untersuchte Sicherheitsbehörden

1. Grundsätzliche Fragen der Sicherheitsarchitektur

Die Analyse der Kommission hat ergeben, dass die in die Überprüfung einbezogenen Bundesbehörden ihre Aufgaben engagiert wahrnehmen und sie – soweit zuständig – einen wesentlichen Beitrag zur inneren Sicherheit leisten. Gleichwohl spricht sich die Kommission generell für eine intensivere und qualifiziertere Form der Zusammenarbeit aus, die auch durch organisatorische Änderungen und Aufgabenverlagerungen unterstützt werden soll.

Unstreitig entsprechen Aufgabenfelder und Tätigkeiten von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung vielfach nicht dem Ideal, das bei einer grundlegenden Neuordnung bundesstaatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich und einer sich daran orientierenden Behördenstruktur und Personalausstattung zu verfolgen wäre. Manches hat sich aus der historischen Entwicklung ergeben. So war die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes auf Grund alliierter Genehmigungsvorbehalte entwickelt worden. Ebenso waren Einrichtung und Aufgabenzuschnitt des Bundesgrenzschutzes (BGS) Folge einer bis 1990 bestehenden bipolaren Weltordnung, der Notstandsverfassung und der sich entwickelnden europäischen Einigung.

Parallel zu den sich ändernden Lagen und neuen Anforderungen sind in den Behörden neue Strukturen und Personalkörper gewachsen, ohne dass zuvor eine an sich gebotene Überprüfung der verbliebenen Aufgaben und deren Zuordnung erkennbar ist. Stattdessen wurden die Aufgaben neu definiert und den Behörden zugewiesen, um das infolge Wegfalls oder Reduzierung bisheriger Aufgaben frei werdende Personal sinnvoll einsetzen zu können. Davon be-

troffen waren auch die Zollverwaltung und der Bundesgrenzschutz nach Abbau der europäischen Binnengrenzen.

Die beschriebene Entwicklung hat teilweise in nicht unerheblichem Maße zu einer Verschiebung der Machtbalance zwischen den Polizeibehörden der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes beigetragen. Während beispielsweise früher schwere Fälle der Schleuserkriminalität und der organisierten Kriminalität in der Regel vom Bundesgrenzschutz bzw. von der Bundespolizei nach dem „ersten Zugriff“[5] an die zuständige Länderpolizei abgegeben wurden, sind sie in den letzten Jahren zunehmend durch die Bundespolizei „ausermittelt“ worden.

Es mag dahinstehen, ob diese Aufgabenverschiebung ihre Ursache in der Kompetenzerweiterung der Bundespolizei hatte oder Konsequenz eines haushaltsbedingten Rückzugs der Länderpolizeien war. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass weder die Länder noch der Bund der Entwicklung entgegengetreten sind.

Die Kommission hat dieser Situation Rechnung getragen und bei ihren Empfehlungen berücksichtigt, dass alle organisatorischen Überlegungen, die Schnittstellenprobleme zwischen Bundeskriminalamt, Bundespolizei und der Zollverwaltung zu reduzieren, auch die gesetzliche Zuständigkeit der Länderpolizeien tangieren.

Neben der Rücksichtnahme auf die Länder hat auch die Heterogenität der in die Evaluation einbezogenen Behörden Empfehlungen verhindert, Aufgaben in größerem Umfang zu verlagern. Das gilt insbesondere für die Zollverwaltung.

Die Ambivalenz der den Kontroll- und Ermittlungseinheiten des Zolls übertragenen Aufgaben – hier Sicherung der Staatseinnahmen und Sozialsysteme, dort Gewährleistung der Sicherheit – spiegelt sich in deren Rechtsgrundlagen und Verfahrensweisen.

Die zollspezifischen Aufgaben, Kompetenzen und Eingriffsbefugnisse – einschließlich der Mitwirkungspflichten der Beteiligten – gehen weit über die des allgemeinen Polizeivollzugs hinaus. Überlegungen, die Kontroll- und Ermittlungseinheiten der Zollverwaltung mit Polizeiaufgaben in die beiden Sonderpolizeien zu überführen, mussten deshalb schon daran scheitern, dass eine Trennung von Fiskal- und Ermittlungsaufgaben weder sachgerecht noch verfassungspolitisch (Art. 108, 65 S. 2 GG) vertretbar erscheint.

Wenngleich nach Meinung der Kommission erhebliche Sicherheitsmängel weder bei den genannten Behörden noch in deren Zusammenarbeit miteinander zutage getreten sind, sieht die Kommission aufgrund der Gefahr, dass das Bundeskriminalamt als Zentralstelle der deutschen Polizei unter einer fortschreitenden Verselbständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes in der Kriminalitätsbekämpfung leiden wird, konkreten Handlungsbedarf.

[5] Die Verpflichtung der Bundespolizei nach § 163 Abs. 1 der StPO, alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten.

2. Wesentliche Aufgaben der Behörden

2.1 Bundeskriminalamt

Dem Bundeskriminalamt gehören an den Standorten Wiesbaden, Berlin-Treptow und Meckenheim ca. 5.300 Mitarbeiter an, davon ca. 2.780 im Polizeivollzugsdienst[6].
Die Aufgaben des Bundeskriminalamtes umfassen im Wesentlichen zwei Bereiche. Das Bundeskriminalamt ist

- Zentralstelle für die Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten auf nationaler und internationaler Ebene
- Ermittlungsbehörde in bestimmten national oder international herausragenden Kriminalitätsfällen.

Das Bundeskriminalamt ist nur in den verfassungs- und einfachgesetzlich eng umgrenzten Bereichen

- Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes
- Zeugenschutz
- Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG)

für die Abwehr von Gefahren verantwortlich.

Als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei unterstützt das Bundeskriminalamt die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder sonst erheblicher Bedeutung.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe sammelt das Bundeskriminalamt relevante Informationen, wertet sie aus und unterrichtet die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Ländern über sie betreffende Nachrichten und Erkenntnisse. Das Bundeskriminalamt unterhält als Zentralstelle das gemeinsame Polizeiliche Informationssystem INPOL, zentrale erkennungsdienstliche Einrichtungen und Sammlungen sowie zentrale Einrichtungen für die Fahndung nach Personen und Sachen.

In seiner Eigenschaft als Zentralstelle unterhält das Bundeskriminalamt ferner die erforderlichen Einrichtungen für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für kriminaltechnische Forschung und koordiniert die Zusammenarbeit der Polizeien auf diesen Gebieten. Es hat kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken einschließlich der Kriminalstatistik zu erstellen und die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten. Es ist beauftragt, polizeiliche Methoden und Arbeitsweisen der Kriminalitätsbekämpfung zu erforschen und zu entwickeln sowie Aus- und Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten für die Polizeien von Bund und Ländern durchzuführen.

[6] Alle im Folgenden verwendeten Zahlen haben Stand November 2010, soweit nichts Anderes vermerkt.

Auch für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit ist dem Bundeskriminalamt gesetzlich die Rolle einer Zentralstelle zugewiesen. Danach obliegt grundsätzlich der zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten erforderliche internationale Dienstverkehr der Polizeien von Bund und Ländern mit ausländischen Stellen dem Bundeskriminalamt. Ausnahmen lässt das Gesetz aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften, besonderer ministerieller Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Zollverwaltung zu.

Für die Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen polizeilichen Organisationen und Einrichtungen wie Interpol, Europol und Schengener Informationssystem (einschließlich SIRENE[7]) ist das Bundeskriminalamt die nationale Zentralstelle.

Zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit dem Ausland, insbesondere in Ermittlungs- und Fahndungsangelegenheiten, hat das Bundeskriminalamt 1983 begonnen, ein System von Verbindungsbeamten aufzubauen. Die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes sind bei den deutschen Auslandsvertretungen angesiedelt. Derzeit sind 65 Beamte an 53 Standorten in 50 Staaten mit 88 Nebenakkreditierungen in benachbarten Staaten eingesetzt.

In entsprechender Weise haben ausländische Polizeibehörden (zurzeit aus zehn Staaten) Verbindungsbeamte in das Bundeskriminalamt entsandt. Die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes ebenso wie die ausländischen Verbindungsbeamten beim Bundeskriminalamt unterstützen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder in Verfahren, die Ersuchen um Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen im Ausland erforderlich machen.

Eigene Ermittlungskompetenzen hat das Bundeskriminalamt insbesondere

- in Fällen von international organisiertem illegalen Handel mit Rauschgift, Waffen, Munition, Sprengstoffen oder Arzneimitteln
- in Fällen von international organisierter Herstellung und Verbreitung von Falschgeld
- bei jeweils hierzu begangenen Zusammenhangstaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche,

sofern jeweils eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist.

Eine originäre Ermittlungszuständigkeit besteht ferner

- in bestimmten Fällen des international organisierten Terrorismus
- bei politisch motivierten Angriffen auf das Leben oder die persönliche Freiheit von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes
- bei der Nötigung von Verfassungsorganen des Bundes
- in besonders schweren Fällen von Computersabotage.

[7] Um ein reibungsloses Funktionieren des SIS zu gewährleisten, verfügt jeder Mitgliedstaat über eine nationale Zentralstelle, eine sogenannte SIRENE ("Supplementary Information REquest at the National Entry" / sinngemäß: nationale Eingangsstelle, von der Zusatzinformationen angefordert werden können). Die deutsche SIRENE ist im Bundeskriminalamt in die Gruppe "Internationale Zusammenarbeit" integriert.

Darüber hinaus nimmt das Bundeskriminalamt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn eine Landesbehörde darum ersucht, der Bundesminister des Innern dies aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder der Generalbundesanwalt darum ersucht oder einen Auftrag erteilt.

Die sogenannte Auftragszuständigkeit kommt insbesondere zum Tragen bei umfangreichen Ermittlungskomplexen, etwa der organisierten, der Wirtschafts- oder sonst schweren Kriminalität, die tatsächlich und rechtlich besonders schwierig gelagert sind und regelmäßig Ermittlungen im Ausland erfordern. Der Generalbundesanwalt beauftragt das Bundeskriminalamt vornehmlich in mittelschweren und schwerwiegenden Fällen des Terrorismus, der sonst politisch motivierten (Gewalt-)Kriminalität oder der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht.

Im Jahre 2009 hat die Abteilung Schwere und Organisierte Kriminalität (SO) des Bundeskriminalamtes im Rahmen der originären und Auftragszuständigkeit des Bundeskriminalamtes insgesamt 240 Ermittlungsverfahren geführt, davon 36 Verfahren wegen organisierter Kriminalität. Von den Verfahren wegen organisierter Kriminalität wiederum betrafen 20 Verfahren den illegalen Rauschgifthandel, fünf Verfahren Wirtschaftskriminalität und je zwei Verfahren Fälschungskriminalität bzw. Umweltkriminalität.

Im Staatsschutzbereich hat das Bundeskriminalamt im Jahre 2009 412 Ermittlungsverfahren geführt.

Die beim Bundeskriminalamt geführten Ermittlungsverfahren bedürfen regelmäßig der Einsatz- und Ermittlungsunterstützung durch eigens hierfür ausgebildete Spezialkräfte sowie durch kriminaltechnische Einrichtungen und der Verwendung spezieller Technik. Das Bundeskriminalamt verfügt über entsprechende Ressourcen, die es im Rahmen verfügbarer Kapazitäten auf Ersuchen auch den Polizeibehörden von Bund und Ländern zugänglich macht.

2.2 Bundespolizei

Die Bundespolizei mit ca. 41.000 Mitarbeitern, davon ca. 31.500 Polizeivollzugskräfte, ist in allen Bundesländern mit Standorten vertreten. Sie nimmt die folgenden gesetzlich bestimmten präventiven und repressiven Aufgaben wahr:

Nach § 2 BPolG obliegt der Bundespolizei der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes. Dafür setzt die Bundespolizei systematische stationäre Personenkontrollen an den Schengenaußengrenzen ein. Außerdem finden im Grenzraum bis zu einer Tiefe von 30 km landseitig und 50 km seeseitig mobile Überwachungen und Fahndungen statt. Bei der Überwachung der Grenze gilt der Bekämpfung der unerlaubten Einreise und der Schleuserkriminalität die besondere Aufmerksamkeit. Zusätzlich nimmt die Bundespolizei dabei eine Reihe weiterer Aufgaben wahr, die ihr nach Bundesrecht besonders zugewiesen sind (z.B. nach Aufenthaltsgesetz, Asylverfahrensgesetz, Passgesetz, Waffengesetz, Betäubungsmittelgesetz).

Die Bundespolizei nimmt ferner die bahnpolizeilichen Aufgaben wahr (§ 3 BPolG). Sie ist zuständig für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. In diesem Zusammenhang begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten verfolgt die Bundespolizei in eigener Zuständigkeit. Das Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes umfasst die Eisenbahninfrastruktur (Bahnhöfe und Gleisanlagen), die sich mehrheitlich im Eigentum des Bundes befindet.

Die Bundespolizei ist darüber hinaus in allen Zügen (Personen- und Güterzüge sowie alle S-Bahnen) der ca. 330 in Deutschland zugelassenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zuständig, die auf den Bahnanlagen des Bundes verkehren. Hiervon gehören etwa 300 Verkehrsunternehmen nicht zur Deutschen Bahn AG. Der bahnpolizeiliche Aufgabenbereich ist insbesondere von rund 3 Mrd. Besuchern in den Bahnhöfen jährlich geprägt, von denen ca. 2 Mrd. Personen die Züge nutzen.

Zu den gefahrenabwehrenden Einsätzen der Bundespolizei im bahnpolizeilichen Bereich gehören u.a. Maßnahmen zum Schutz von Reisenden vor Taschendieben, Bahnüberwachungsflüge zur Verhinderung von Anschlägen (Schutz kritischer Infrastrukturen), Maßnahmen zur Verhinderung von Jugendgewalt, Schutzmaßnahmen von sensiblen Gütertransporten (CASTOR), Schutz von Bahnreisenden bei der An- und Abreise zu sportlichen und sonstigen Großveranstaltungen, die Gefahrenabwehr bei Bahnbetriebsunfällen und die Streckenabsuche (z.B. nach Kindern im Gleisbereich).

Gefahrenabwehrend- und vorbeugend, d.h. ohne Strafverfolgungskompetenz[8], obliegen der Bundespolizei die Luftsicherheitsaufgaben, d.h. der (vorbeugende) Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 4 BPolG).

Zuständig für die drei vorgenannten Aufgabenkomplexe (Grenze, Bahn, Flughafen) sind die 68 Bundespolizeiinspektionen in der Fläche und die ihnen unterstellten Reviere. Die drei Aufgaben werden integrativ wahrgenommen.

Auf die Bereitschaftspolizei des Bundes entfallen 5.500 der eingangs genannten Polizeivollzugskräfte. Die Bundesbereitschaftspolizei ist in zehn Abteilungen gegliedert und wird geführt, koordiniert und unterstützt von der Direktion Bundesbereitschaftspolizei. Aufgabenfelder sind vor allem Schwerpunkteinsätze in verbandspolizeilich gegliederten Einsatzformen in den originären Aufgabenbereichen der Bundespolizei und Unterstützungen für die Polizeien der Länder.

Weitere Schutzaufgaben der Bundespolizei sind:

- Schutz von Bundesorganen – nur Objektschutz (§ 5 BPolG)

[8] Die Strafverfolgungskompetenz obliegt den Ländern.

- Unterstützung des Bundeskriminalamtes beim Personenschutz (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BPolG)
- Unterstützung des Auswärtigen Amtes mit dem Haus- und Ordnungsdienst zum Schutz deutscher Auslandsvertretungen (§ 9 Abs. 1 S. 2 BPolG)
- Schutz von Botschaftern in Krisengebieten (derzeit Irak und Afghanistan)
- Unterstützung des Präsidenten des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Deutschen Bundestag (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BPolG).

Für die Bewältigung spezieller polizeilicher Lagen hält die Bundespolizei besondere Einsatzeinheiten, Spezialkräfte und die Spezialeinheit GSG 9 vor. Sie werden insbesondere zur Verstärkung der Bundespolizeidirektionen, zur Unterstützung der Länder und zum Katastrophenschutz eingesetzt. Die Bundespolizei verfügt ferner über Hubschrauber als polizeiliches Einsatz- und Transportmittel sowie zur Beförderung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes, von Angehörigen der Bundesregierung und deren Gästen (§ 60 BPolG).

Die Bundespolizei nimmt zudem auf Anforderung Aufgaben für das Bundesamt für Verfassungsschutz wahr (§ 10 BPolG). Sie erfasst den Funkverkehr fremder Nachrichtendienste sowie den Funkverkehr von Personenzusammenschlüssen und Einzelpersonen, die durch den Verfassungsschutz beobachtet werden, und wertet deren Funkverkehr, Unterlagen, Geräte und Aufzeichnungen funkbetrieblich aus.

Die Zuständigkeit der Bundespolizei auf dem Gebiet der Strafverfolgung nach § 12 BPolG ist beschränkt auf

- Vergehen im Zusammenhang mit den Aufgaben „Grenzschutz“ und „Bahnpolizei“
- Verbrechen nach § 315 Abs. 3 Nr. 1(a) StGB (gefährlicher Eingriff in den Bahnverkehr zur Herbeiführung eines Unglücksfalles), nach dem Aufenthalts- und dem Asylverfahrensgesetz (insbesondere die gewerbs- und bandenmäßige Schleusungskriminalität)
- Vergehen und Verbrechen auf Hoher See

wenn sie im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei, also vor allem an der Grenze und auf Bahnanlagen, begangen wurden.

In diesem Rahmen kann die Bundespolizei Ermittlungshandlungen im ganzen Bundesgebiet vornehmen. Außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs trifft sie ihre Maßnahmen im Benehmen mit der Landespolizei.

Bei Straftaten, die nicht ihrer Zuständigkeit unterfallen, gibt die Bundespolizei die Verfahren nach den Maßnahmen des „ersten Zugriffs“ unverzüglich an die zuständige Strafverfolgungsbehörde ab.

Die Strafverfolgungsaufgaben werden in der Regel von den Ermittlungsdiensten der 68 Bundespolizeiinspektionen wahrgenommen. In wesentlichen Ermittlungsverfahren oder Verfahren wegen organisierter Kriminalität sind die neun Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung zuständig, die ebenfalls den Bundespolizeidirektionen unterstellt sind. Insgesamt

setzt die Bundespolizei etwa 3.000 Polizeivollzugsbeamte in der Kriminalitätsbekämpfung ein, davon 1.100 bei den Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung und 100 in der Abteilung 3 (Kriminalitätsbekämpfung) des Bundespolizeipräsidiums, die Übrigen bei den Ermittlungsdiensten der Flächeninspektionen der Bundespolizei.

Im Jahre 2009 führte die Bundespolizei 204.431 Ermittlungsverfahren[9]. Die Aufklärungsquote betrug 62,7 %. Für das Jahr 2009 ergab sich folgende Straftatenstruktur:

- 48,0 % Massenkriminalität im bahnpolizeilichen Bereich (z.B. Beförderungserschleichung, Sachbeschädigung u.a. durch Graffiti, Hausfriedensbruch)
- 15,7 % Kriminalität im Zusammenhang mit illegaler Migration
- 1,8 % Gewaltkriminalität
- 34,5 % sonstige Straftaten (z.B. Diebstahl, Betrug, Beleidigung, Urkundenfälschung).

2009 ermittelte die Bundespolizei – ganz überwiegend im Phänomenbereich Schleusungskriminalität – in 30 Verfahren wegen organisierter Kriminalität sowie in 172 sogenannten wesentlichen Ermittlungsverfahren. Dabei handelt es sich um Fälle von überregionaler oder internationaler Bedeutung. Sie erfordern zwar in der Regel umfangreiche Maßnahmen der verdeckten und/oder offenen Einsatz- und Ermittlungsunterstützung (Telekommunikationsüberwachung, Observation, Einsatz von Vertrauenspersonen), erfüllen aber nicht alle Merkmale zur Einstufung als organisierte Kriminalität. In einer Reihe von Fällen der organisierten oder bandenmäßig begangenen Schleusungskriminalität führt die Bundespolizei die Ermittlungen zusammen mit Landespolizeibehörden in Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Schleusung (GES).

Auf See hat die Bundespolizei außerhalb des deutschen Küstenmeeres die Maßnahmen zu treffen, zu denen Deutschland nach Völkerrecht verpflichtet oder befugt ist (§ 6 BPolG). Ferner kann die Bundespolizei u.a. zur Mitwirkung an polizeilichen oder anderen nichtmilitärischen Aufgaben im Rahmen internationaler Maßnahmen verwendet werden (§ 8 BPolG)[10]. Daran sind auch Polizeibeamte der Länder beteiligt, die für die Dauer des Auslandseinsatzes zur Bundespolizei abgeordnet werden.

Darüber hinaus nehmen Bundes- und (zur Bundespolizei abgeordnete) Landespolizeivollzugsbeamte gemäß § 65 BPolG an einem bilateralen Polizeiprojekt in Afghanistan teil. Einsätze dieser Art sind nur im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des anderen Staates möglich. Sie setzen völkerrechtliche Vereinbarungen oder einen Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union[11] voraus.

[9] Polizeiliche Kriminalstatistik

[10] Auf Ersuchen und unter Verantwortung der Vereinten Nationen, einer regionalen Abmachung oder Einrichtung, der die Bundesrepublik Deutschland angehört gemäß Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - OSZE), der Europäischen Union oder der Westeuropäischen Union.

[11] Beschluss des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008

Im Zuge der Intensivierung der Kriminalitätsbekämpfung mit Grenzbezug, insbesondere der Schleusungskriminalität, hat die Bundespolizei begonnen, im Rahmen der Vorverlagerungsstrategie Verbindungsbeamte im Ausland einzusetzen (derzeit 22 Beamte in 21 Staaten).

2.3 Zollverwaltung

Die Zollverwaltung verwaltet gem. Art. 108 GG die Zölle, das Branntweinmonopol, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und die Abgaben der Europäischen Gemeinschaften. Außerdem überwacht sie die Einhaltung der Verbote und Beschränkungen bei der Verbringung von Waren über die Grenze. Ferner ist sie für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zuständig. Als neue Aufgaben sollen zum 1. Januar 2011 die Verwaltung der Kernbrennstoffsteuer und der Luftverkehrsteuer und ab dem 1. Juli 2014 der Kraftfahrzeugsteuer hinzukommen.

Insgesamt beschäftigt die Zollverwaltung ca. 39.700 Mitarbeiter.

Als Finanzbehörden im Sinne der Abgabenordnung sind fünf Bundesfinanzdirektionen, das Zollkriminalamt, 43 Hauptzollämter und acht Zollfahndungsämter eingerichtet.

Sowohl der Zollfahndungsdienst (Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter) als auch die Hauptzollämter nehmen Aufgaben der Kriminalitätsprävention und -bekämpfung mit dem Ziel wahr, Staat und Bürger zu schützen und insbesondere die Staatseinnahmen zu sichern.
Präventive Aufgaben werden im Zuständigkeitsbereich der Hauptzollämter von verschiedenen Kontrolleinheiten mit insgesamt etwa 6.400 Beschäftigten durch risikoorientierte Kontrollen im gesamten Bundesgebiet wahrgenommen.

Die Kontrollen dienen auch der Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, insbesondere in den Überwachungsbereichen Zoll- und Verbrauchsteuerrecht, Verbote und Beschränkungen, Außenwirtschaftsrecht sowie Bargeld- und Barmittelverkehr. Die Kontrolleinheiten können bei Bedarf erste Ermittlungsmaßnahmen einleiten.

Steuerstrafrechtliche Ermittlungen führen sowohl der Zollfahndungsdienst als auch die 18 teilzentralisiert eingerichteten Straf- und Bußgeldstellen der Hauptzollämter durch.

Die Straf- und Bußgeldstellen der Hauptzollämter ermitteln selbständig, wenn die Tat im verfahrensrechtlichen Sinne ausschließlich eine Steuerstraftat ist. Sie nehmen dabei die Rechte und Pflichten wahr, die der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zustehen. Sie können Ermittlungen jeder Art entweder selbst vornehmen oder durch das Zollfahndungsamt – ggf. auch durch Behörden und Beamte des Polizeidienstes – vornehmen lassen. Die selbständige Ermittlungsbefugnis entfällt, sobald gegen einen Beschuldigten wegen der Tat ein Haftbefehl oder ein Unterbringungsbefehl erlassen ist, die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen an sich gezogen hat oder das Hauptzollamt das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgibt. Führt die Staatsanwaltschaft Ermittlungen in Steuerstraftaten, ist das Hauptzollamt befugt, daran teilzunehmen.

Darüber hinaus verfolgen und ahnden die Straf- und Bußgeldstellen als Verwaltungsbehörde i.S.d. § 35 OWiG Steuerordnungswidrigkeiten sowie Ordnungswidrigkeiten in den Bereichen Außenwirtschafts- und Marktordnungsrecht, grenzüberschreitender Bargeldverkehr und Verbote und Beschränkungen.

Für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Hauptzollämtern und dem Zollfahndungsdienst bei der Durchführung von Ermittlungen gilt die sog. Kleinfallregelung. Danach besteht in Fällen der geringfügigeren Kriminalität im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung die Zuständigkeit der Hauptzollämter. Bei diesen Fällen handelt es sich um rechtlich und tatsächlich einfach gelagerte Vorgänge, die „papiermäßig“ (d.h. ohne weitere über eine erste Vernehmung hinausgehende Ermittlungshandlungen) erledigt werden können. Hintergrund dieser Regelung ist die Fokussierung des Zollfahndungsdienstes auf Ermittlungsverfahren der mittleren, schweren oder organisierten Kriminalität.

Die Behörden des Zollfahndungsdienstes sind das Zollkriminalamt mit etwa 800 und die ihm unterstehenden Zollfahndungsämter mit ca. 2.450 Beschäftigten. Aufgabe des Zollfahndungsdienstes ist es, steuerrechtlich erhebliche Straftaten (insbesondere Steuerhinterziehung, Bannbruch und Steuerhehlerei gemäß Abgabenordnung oder Subventionsbetrug im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen) zu erforschen sowie sonstige Straftaten aufzudecken und zu ermitteln, deren Verfolgung der Zollverwaltung durch Einzelgesetze zugewiesen ist. Darüber hinaus erforschen und verfolgen die Zollfahndungsämter die international organisierte Geldwäsche sowie damit in Zusammenhang stehende Straftaten. Außerdem haben sie gem. § 208 Abgabenordnung (AO) die Besteuerungsgrundlagen zur Vorbereitung der Steuerfestsetzung zu ermitteln.

Das Zollkriminalamt ist Aufsichtsbehörde für die Zollfahndungsämter und Zentralstelle für den Zollfahndungsdienst sowie für das Auskunfts- und Nachrichtenwesen der Zollverwaltung. Die strafrechtlichen Ermittlungen werden grundsätzlich von den Zollfahndungsämtern geführt. Das Zollkriminalamt kann in Fällen von besonderer Bedeutung die Aufgaben der Zollfahndungsämter auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen und die Ermittlungen selbst durchführen, macht davon aber grundsätzlich nur bei Verfahren nach dem Außenwirtschafts- und dem Kriegswaffenkontrollgesetz und in Fällen Gebrauch, die in der gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe Bundeskriminalamt/Zollkriminalamt (GFG) bearbeitet werden.
Das Zollkriminalamt wirkt präventiv bei der Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs mit und nimmt für den Zollfahndungsdienst die Aufgabe der einzelfallunabhängigen Marktbeobachtung wahr.

Außerdem ist das Zollkriminalamt zur präventiven Überwachung des Telekommunikations- und Postverkehrs zur Verhinderung der Proliferation von Waren befugt, deren Ausfuhr Verboten oder Beschränkungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, verschiedenen EU-Verordnungen oder der Außenwirtschaftsverordnung unterliegt.

Der Zollfahndungsdienst hat im Jahre 2009 insgesamt 15.540 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Auf den Bereich organisierte Kriminalität entfielen 75 Ermittlungsverfahren, wobei es

sich in 31 Fällen um illegalen Rauschgifthandel und -schmuggel und in 39 Fällen um Steuer- und Zolldelikte, insbesondere Zigarettenschmuggel, handelte. Von den 31 OK-Fällen, die illegalen Rauschgifthandel und -schmuggel zum Gegenstand hatten, wurden 27 Fälle gemeinsam mit den Polizeien der Länder in Gemeinsamen Rauschgiftermittlungsgruppen (GER) ermittelt. Darüber hinaus beteiligte sich die Zollfahndung an 50 OK-Verfahren der Polizeien der Länder.

Von der gesamten einsatz- und ermittlungsspezifischen Arbeitszeit des Zollfahndungsdienstes wurden 2009 aufgewandt: ca. 30 % für die Verfolgung von organisierter Kriminalität, ca. 48 % für die Verfolgung schwerer Kriminalität und ca. 22 % für die Verfolgung mittlerer Kriminalität.

In den Verfahren wegen organisierter oder schwerer Kriminalität werden vielfach verdeckte Maßnahmen zur Einsatz- und Ermittlungsunterstützung nach der Strafprozessordnung durchgeführt.

Zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Rauschgiftbekämpfung und zur Bündelung von Ermittlungsaktivitäten sind auf der Grundlage von Bund-Länder- Verwaltungsvereinbarungen bundesweit 29 Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift (GER) eingerichtet, in denen – im Allgemeinen paritätisch – Beamte des Zollfahndungsdienstes und der Landespolizei zusammenarbeiten. Auch im Bereich der Bekämpfung der internationalen Geldwäsche bestehen bundesweit (mit Ausnahme der Länder Bremen und Hessen) Kooperationen zwischen dem Zollfahndungsdienst und den Länderpolizeien (Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen).

Darüber hinaus unterhält das Zollkriminalamt mit dem Bundeskriminalamt auf vertraglicher Basis eine Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe und gem. § 6 Grundstoffüberwachungsgesetz eine Gemeinsame Grundstoff-Überwachungsstelle (GÜS).

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat etwa 6.400 Beschäftigte[12]. Sie ist sowohl Prüf- und Ermittlungsbehörde als auch Verwaltungsbehörde nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit besteht im Gegensatz zu anderen Aufgabenbereichen der Zollverwaltung keine „Kleinfallregelung“.

Als Prüfbehörde prüft die Finanzkontrolle Schwarzarbeit – auch verdachtslos –, ob die Sozialversicherungs- und Steuerpflichten eingehalten werden. Als Ermittlungsbehörde ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zuständig, die im unmittelbaren Zusammenhang mit einem der Prüfgegenstände stehen. Dabei hat sie die gleichen Befugnisse wie Polizeivollzugsbehörden. Ordnungswidrigkeiten nach verschiedenen gesetzlichen Grundlagen ahndet die Finanzkontrolle Schwarzarbeit selbst, soweit sie Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG ist.

[12] inklusive Kontrolleinheiten Prävention Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Zollverwaltung setzt zurzeit 16 Zollverbindungsbeamte in 16 Staaten ein. Aufgabenschwerpunkte der Verbindungsbeamten sind die Berichterstattung über zollpolitisch, zollrechtlich und kriminalstrategisch relevante Entwicklungen des Gastlandes, die Kontaktpflege zu den obersten Behörden und den Zentralstellen der Zoll-/Finanzverwaltung, die Mitwirkung bei Fragen der Amts- und Rechtshilfe und die Unterstützung der für die Bekämpfung des jeweiligen Kriminalitätsbereiches zuständigen Behörden des Gastlandes und der deutschen Behörden mit Zollbezug.

Abschnitt E
Bewertungen

Ausgangspunkt der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluation der drei Bundesbehörden hat die Kommission eine Reihe tiefgreifender Organisationsänderungen bis hin zu einer Zusammenfassung von Bundeskriminalamt, Bundespolizei sowie der Kontroll- und Ermittlungseinheiten der Zollverwaltung in einer Organisationseinheit in die Bewertung der aktuellen Sicherheitsarchitektur einbezogen. Bei allen Modellen und Vorschlägen ist anschließend das nachstehende, von der Kommission vorgegebene Prüfraster angewandt worden:

- Korrekturen erkannter Fehlentwicklungen
- Reduzierung dysfunktionaler Schnittstellen
- Gewinnung deutlicher Synergieeffekte
- zumindest Wahrung des gegenwärtigen Sicherheitsstandards
- Konsequenzen einer Realisierung in Bezug auf Kostenfolgen, Zeitrahmen
- Akzeptanz von Personalvertretungen und Mitarbeiterschaft.

1. Bundespolizei (neu)

Die Kommission hält es für nicht hinnehmbar, dass das Bundeskriminalamt als Zentralstelle der deutschen Polizei von einer fortschreitenden Verselbständigung in der Kriminalitätsbekämpfung beeinträchtigt wird – allein beim Bund sind vier Stellen[13] für die präventive und repressive Bekämpfung von Delikten unabhängig voneinander zuständig. Insbesondere das Bestreben der Bundespolizei, über die Bekämpfung der international organisierten Schleusungskriminalität die Rolle einer vollwertigen Kriminalpolizei einschließlich die einer Zentralstelle in diesem Bereich einzunehmen, hat erhebliche Auswirkungen auf das Bundeskriminalamt und die Polizeien der Länder. Diesen Entwicklungen gilt es zu begegnen.

Aus Sicht der Kommission besteht daher Anlass für grundlegende organisatorische Neuerungen, in die das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei einzubeziehen sind.

[13] Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Zollfahndung und Finanzkontrolle Schwarzarbeit

1.1 Organisationsvorschlag – ohne Zollverwaltung

Die organisatorische Zusammenführung der Aufgaben von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Teilen der Zollverwaltung, soweit sie Kontroll- und strafrechtliche Ermittlungsaufgaben haben (Zollvollzug), zu einer Bundespolizei (neu) würde auf den ersten Blick den Auftrag der Kommission, Behördenegoismen auszuschließen und parallele, überlappende und sich wiederholende Aufgabenwahrnehmung bei Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollvollzug zu unterbinden, am ehesten erfüllen. Ein solcher Ansatz würde ohne Zweifel erhebliche Synergieeffekte ermöglichen und den (ungeschriebenen) Verwaltungsgrundsatz durchbrechen, wonach jede Behörde – unabhängig von ihrer konkreten Aufgabe – technisch und personell eine Vollausstattung anstrebt, um allen denkbaren dienstlichen Anforderungen gewachsen zu sein.

Gleichwohl ist die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Einbeziehung des Zollvollzugs in diesen Organisationsansatz wegen der andersgearteten Aufgabenstellung der Zollverwaltung nicht in Betracht kommt:

Der Auftrag der Zollverwaltung ist auch bei ihren polizeilichen Teilen durch die Aufgabe gekennzeichnet, die Staatseinnahmen und Sozialsysteme zu sichern. Zusätzlich obliegt ihr die Verpflichtung, für die Sicherheit von Staat und Bürger zu sorgen. Auch nach Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen sind kriminalpolizeiliche Aufgaben Annex ihrer fiskalischen Aufgaben. Diese Verbindung der Aufgaben steht einer Ausgliederung zur Verknüpfung mit dem kriminal- und präventiv-polizeilichen Auftrag von Bundeskriminalamt und Bundespolizei entgegen. Das gilt auch für die weitergehende Überlegung, nur die kriminalpolizeilichen, strafverfolgenden Aufgaben des Zolls von der Kernaufgabe „Sicherung der Staatseinnahmen und der Sozialsysteme“ zu trennen.

Die Zusammenführung des Zollvollzugs mit dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei würde zu zahlreichen neuen Schnittstellen zu der Zollverwaltung im Übrigen führen. Zusammenarbeitsprobleme und Auseinandersetzungen über Zuständigkeitsfragen wären vorprogrammiert, zumal es – jedenfalls verfassungspolitisch (Art. 108 GG) und wegen der Ressortverantwortlichkeit (Art. 65 S. 2 GG) – problematisch erscheint, eine Bundespolizei (neu), die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern angesiedelt wird, über die Verfolgung krimineller Delikte hinaus auch mit den Ermittlungen wegen (reiner) Steuerstraftaten zu betrauen.

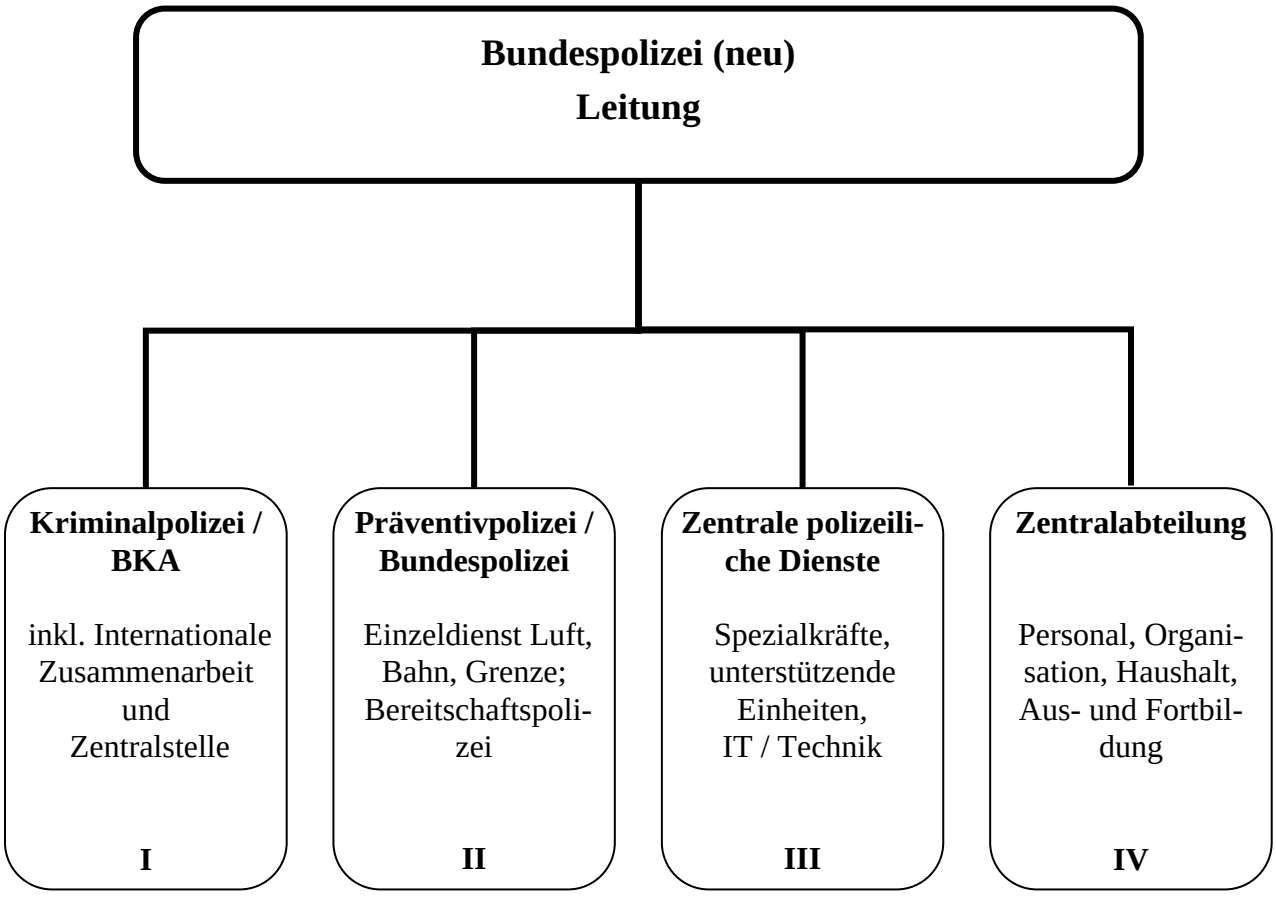
Dennoch hat die Kommission eine Reihe von Verbesserungspotenzialen und Synergiemöglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltung, Bundeskriminalamt und Bundespolizei erkannt. Darauf wird in den einzelnen Abschnitten des Berichtes eingegangen.

Die Kommission hat ihre Überlungen auf das Modell konzentriert, Bundeskriminalamt und Bundespolizei organisatorisch in einer Behörde zusammenzuführen.

Der Organisationsvorschlag nimmt die 2005 begonnenen Reformen bei Bundespolizei und Bundeskriminalamt auf, die nach Meinung der Kommission systemgerecht weiter zu entwickeln sind. Danach sollten die Polizeien des Bundes in einem überschaubaren Zeitraum eine Struktur erhalten, wie sie der Aufbauorganisation der Länderpolizeibehörden entspricht. Die Bundespolizei (neu) erhielte eine kriminal- und eine schutzpolizeiliche Komponente.

Die Kommission hat bewusst offen gelassen, ob die Organisation Bundespolizei (neu) in Anlehnung an einzelne Länderstrukturen im Bundesministerium des Innern beispielsweise als Generaldirektion zu implementieren ist oder – wie das derzeitige Bundespolizeipräsidium – als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern angesiedelt werden sollte. Gegenüber der geltenden Organisationsstruktur hätte eine Integration des Modells der Bundespolizei (neu) in das Bundesministerium des Innern einerseits eine sichtbare Aufwertung der polizeilichen Angelegenheiten des Bundes im föderalen Sicherheitsgefüge zur Folge, andererseits veränderte die Dominanz der Sicherheitsaufgabe den in 60 Jahren geprägten Charakter dieses wichtigen Bundesministeriums.

Des besseren Verständnisses wegen wird nachstehend die Grobskizze eines Organigramms der Bundespolizei (neu) entworfen und außerdem eine knappe Beschreibung der den Säulen zugewiesenen Aufgaben (neu) hinzugefügt.[14]



[14] Auf eine Darstellung der der Bundespolizei (neu) nachgeordneten Direktionen, Inspektionen und Reviere wird verzichtet.

Das Organigramm erleichtert den Nachweis, dass mit Hilfe dieser Organisation die Zahl der Schnittstellen verringert wird und erhebliche Synergieeffekte infolge der Ressourcenbündelung zu erzielen sind.

In Säule I würden – mit Ausnahme der einfachen und der mittleren Kriminalität – die kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundes zusammengeführt, d.h. konkret:

- aus dem Bundeskriminalamt würden die Abteilung SO (Schwere und Organisierte Kriminalität) sowie die Abteilung ST (Polizeilicher Staatsschutz) eingegliedert; außerdem alle Aufgaben des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle sowie der Bereich Internationale Zusammenarbeit
- aus der Bundespolizei würden die Abteilung 3 (Kriminalitätsbekämpfung) des Bundespolizeipräsidiums sowie die Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung integriert; außerdem die internationalen Aufgaben aus Abteilung 4 des Bundespolizeipräsidiums.

Die Beschreibung der in Säule I zu integrierenden Aufgaben ist abhängig davon, wie rasch die Empfehlung der Kommission umgesetzt wird, die Kriminalitätsbekämpfung in Fällen von „besonderer Bedeutung“ von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen (vgl. Abschnitt E 2.1.1).

In Säule II würden die bisherigen präventiv-polizeilichen Aufgaben der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes sowie die Bekämpfung der einfachen und mittleren Kriminalität durch die Bundespolizei aufgenommen, d. h. konkret:

- aus dem Bundespolizeipräsidium würden die Abteilung 2 (Gefahrenabwehr) und die Abteilung 1 (Lage und Auswertung) ein wesentlicher Bestandteil der zweiten Säule darstellen; in ihr wären auch die Aufgaben Luftsicherheit, Grenzpolizei, Bahnpolizei sowie die Bereitschaftspolizei angesiedelt
- aus dem Bundeskriminalamt würde zusätzlich die Abteilung SG (Sicherungsgruppe) als schutzpolizeiliche Aufgabe auf die Säule II übertragen.

Eine Integration der Aufgabe Bereitschaftspolizei in die Säule III wäre ebenfalls überlegenswert.

In Säule III würden die als „Zentrale polizeiliche Dienste“ bei den drei Behörden bezeichneten Aufgaben zusammengefasst, d. h. konkret:

- aus dem Bundeskriminalamt würden die Abteilungen ZD (Zentrale kriminalpolizeiliche Dienste), KT (Kriminaltechnisches Institut) und KI (Kriminalistisches Institut) auf die Säule III übertragen
- aus der Bundespolizei würde die Abteilung 6 (Polizeitechnik, Materialmanagement) in die Säule „Zentrale Dienste“ aufzunehmen sein
- Bündelung der IT Sicherheit und Technik der Behörden; d.h. konkret:
  - Abteilung IT (Informationstechnik) des Bundeskriminalamtes
  - Abteilung 5 (Zentrum für Informations- und Kommunikationstechnik) des Bundespolizeipräsidiums

- Eingliederung der Spezialeinheiten und sonstigen operativen oder technischen Einheiten, die Ermittlungen oder Einsätze unterstützen, u.a.:
  - Fliegergruppe der Bundespolizei
  - GSG 9 der Bundespolizei
  - Mobiles Einsatzkommando vom Bundeskriminalamt (MEK)
  - die z.Zt. neun Mobile Fahndungseinheiten von der Bundespolizei (MFE)
  - die Verhandlungs- und Beratergruppe des Bundeskriminalamtes
  - die Entschärfergruppen von Bundeskriminalamt und Bundespolizei
  - die Flugsicherheitsbegleiter der Bundespolizei
  - Funkaufklärung der Bundespolizei.

In Abteilung/Säule IV könnten die bei Bundeskriminalamt und Bundespolizei (Bundespolizeipräsidium) vorhandenen Personal-, Organisations- und Haushaltsabteilungen, die in der Regel zu den personalstärksten Abteilungen der Behörden zählen, in einer Zentral- und Verwaltungsabteilung zusammengefasst werden. Hinzuzufügen sind außerdem die Bereiche Aus- und Fortbildung (einschließlich der Aus- und Fortbildungseinrichtungen).

1.2 Bewertung

Die vorgeschlagene Bündelung der polizeilichen Aufgaben ist nicht durch einen schlichten Organisationsakt zu vollziehen. Die Einrichtung einer Bundespolizei (neu) bedarf eines Errichtungsgesetzes, in dem die Aufgaben der neuen Bundespolizei konkret beschrieben und die Befugnisse exakt bestimmt sind. Es bietet sich an, die gegenwärtigen gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse von Bundeskriminalamt und Bundespolizei in das Errichtungsgesetz aufzunehmen. Die Zusammenführung würde zumindest mittelfristig Anlass geben, ein einheitliches Bundespolizeigesetz mit getrennten Abschnitten für Bundeskriminalamt und Bundespolizei zu schaffen. Gewichtige Bezeichnungsfragen und komplizierte, langwierige Abstimmungsprozesse – auch mit den Ländern – wären in Kauf zu nehmen. Darüber hinaus würde vermutlich die Konzentration exekutiver Macht kritisch hinterfragt. Zu befürchten sind auch wenig ersprießliche, aber verständliche Standortdiskussionen. Sie sollten mit dem Hinweis eingeschränkt werden, dass die Vereinigung unter einem Dach nicht zur Folge hat, dass die derzeitigen Standorte aufgegeben werden.

Eine Bundespolizei (neu) bündelt Sachverstand und Kompetenzen, sie ermöglicht Spezialisierungen und eröffnet einen weitaus flexibleren Personaleinsatz. Darüber hinaus würde die Bündelung der zahlreichen kriminal- und schutzpolizeilichen Aufgaben von Bundeskriminalamt und Bundespolizei erhebliche Synergieeffekte ermöglichen. Aufgaben, die heute noch parallel oder doppelt wahrgenommen werden, können in einer Hand verbleiben. Schließlich ließe sich mit der neuen Organisationsstruktur die von der Kommission bei der Bundespolizei[15] beobachtete Entwicklung, sich als weitere, voll ausgestattete Kriminalpolizei des Bundes aufzubauen, jedenfalls im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern dauerhaft unterbinden.

[15] Entsprechende Entwicklungen sind bei der Zollverwaltung zu beobachten.

1.3 Schlussfolgerungen

Die Kommission rät, in einem angemessenen Zeitraum die Sicherheitsarchitektur auf Bundesebene grundlegend zu modernisieren. Sie schlägt daher vor, Bundeskriminalamt und Bundespolizei in einer Behörde zu vereinen.

In dem Wissen, dass eine solch grundlegende Neuerung behutsam entwickelt und vorbereitet sein muss, rät die Kommission auf dem Wege zu der Neuorganisation Bundespolizei (neu) in Stufen voranzugehen. Zunächst sollte eine Stärkung des Bundeskriminalamtes als die Kriminalpolizei des Bundes und als die Zentralstelle für die Zusammenarbeit der Polizeien in Deutschland ebenso im Vordergrund stehen wie die Festigung der präventiv-polizeilichen Kompetenz der Bundespolizei.

Die Kommission weist gesondert darauf hin, dass den nachstehenden Empfehlungen ungeachtet der Umsetzung der grundlegenden Neuorganisation gefolgt werden kann.

1.4 Empfehlung

Die überkommene Sicherheitsarchitektur in Fortschreibung der im Jahre 2005 begonnenen Reformschritte systemgerecht zu Ende zu führen sowie Bundeskriminalamt und Bundespolizei in überschaubarem Zeitraum in einer Behörde zusammenzuführen.

2. Stärkung der Kernkompetenzen und Vertiefung der Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Bundespolizei

Auf dem Weg zu einer Bundespolizei (neu), die die beiden Polizeibehörden im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern unter einem Dach zusammenführt, gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die nach Auffassung der Kommission – unabhängig von der Umsetzung ihres Organisationsvorschlags – in jedem Falle zeitnah ergriffen werden sollten, um das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei in ihren jeweiligen Kernfunktionen zu stärken. Danach ist in Anlehnung an die Strukturen in den Ländern das Bundeskriminalamt für die Bekämpfung der bedeutsamen, insbesondere der internationalen organisierten Kriminalität, und als Zentralstelle für die Zusammenarbeit in der Kriminalpolizei zuständig. Die Bundespolizei hingegen nimmt die präventiv-polizeilichen Aufgaben des Grenzschutzes, der Bahnpolizei und der Luftsicherheit wahr. Zu diesem Auftrag der Bundespolizei gehört auch die Strafverfolgung für leichte und mittlere Kriminalität in ihrem grenz- und bahnpolizeilichen Zuständigkeitsbereich.

2.1 Bundeskriminalamt als Kriminalpolizei des Bundes

Die Kommission hat geprüft, ob – auch als Vorstufe zur Umsetzung des Organisationsvorschlages Bundespolizei (neu) – zur Stärkung des Bundeskriminalamtes die kriminalpolizeili-

chen, strafverfolgenden Tätigkeiten des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei sowie der Zollverwaltung in einer Organisation zusammengeführt werden sollten.[16]

Aus den oben bereits genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass eine Einbeziehung der Zollverwaltung wegen der Andersartigkeit der Aufgabenstellung als Einnahmeverwaltung nicht in Betracht kommen kann. Die Kommission beschränkt ihre Überlegungen hinsichtlich der möglichen Zusammenführung der kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundes daher auf das Bundeskriminalamt und die strafverfolgenden Tätigkeiten der Bundespolizei.

2.1.1 Verlagerung der Strafverfolgungszuständigkeit in Fällen von besonderer Bedeutung von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt

2.1.1.1 Sachverhalt

Das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in bestimmten Fällen von national oder international besonderer Bedeutung wahr (§ 4 BKAG). Soweit es sich dabei um Fälle der allgemeinen Kriminalität handelt, werden die Verfahren in der Abteilung „Schwere und Organisierte Kriminalität“ (SO) des Bundeskriminalamtes bearbeitet. Die insgesamt 240, davon 36 OK-relevanten Ermittlungskomplexe des Jahres 2009 betrafen eine Vielzahl von Kriminalitätsphänomenen. Die Abteilung SO umfasst 750 Mitarbeiter. Davon sind ca. 590 Vollzugsbeamte, die allerdings neben Ermittlungstätigkeiten auch andere Aufgaben, etwa solche der Zentralstelle, wahrnehmen.

Auch die Bundespolizei verfügt nach § 12 BPolG über eine Zuständigkeit im Bereich der Strafverfolgung, die sich jedoch in der ganz überwiegenden Zahl auf Fälle der kleinen, mittleren und der Massenkriminalität erstreckt. Im Jahre 2009 hat die Bundespolizei rund 204.000 Ermittlungsverfahren geführt, fast die Hälfte davon im Bereich der Massenkriminalität. Die Bearbeitung der kleinen und mittleren Delikte wird durch die 68 allgemeinen Bundespolizeiinspektionen vorgenommen.

Lediglich in begrenztem Umfang nimmt die Bundespolizei Strafverfolgungsaufgaben bei der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität wahr. Dies ist nach Angaben der Bundespolizei aufgrund der Regelung des § 12 BPolG – von dem in der Praxis seltenen Fall des gefährlichen Eingriffs in den Bahnverkehr zur Herbeiführung eines Unglücksfalles abgesehen – auf das Deliktsfeld „Schleusung“ (§§ 96, 97 AufenthG) beschränkt. In diesem Bereich führte die Bundespolizei im Jahre 2009 172 sog. wesentliche und 30 OK-Verfahren. Die Ermittlungen obliegen den neun Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung, die mit rund 1.100 Vollzugsbeamten ausschließlich für die Bearbeitung dieser Fälle der schweren und organisierten Kriminalität zuständig sind.

[16] Einen in diese Richtung gehenden Vorschlag – basierend auf einem Positionspapier vom September 2001 – hat auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) als Mitglied des Beirats der Kommission in der Beiratssitzung am 6. Mai 2010 zur Diskussion gestellt.

Verfahren wegen schwerer und organisierter Kriminalität bedürfen in der Regel der Einsatz- und Ermittlungsunterstützung durch Spezialkräfte, spezielle Technik und kriminaltechnische Untersuchungen. Die Bundespolizei ist dazu übergegangen, entsprechende Ressourcen aufzubauen (z.B. für Telekommunikationsüberwachung, Observation, Peiltechnik). Das für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität erforderliche Spezialwissen wird weitgehend durch eigene Speziallehrgänge an der Bundespolizeiakademie vermittelt.

Mit Blick auf die Tatsache, dass Schleusungen kaum je zweckfrei stattfinden und häufig mit Menschenhandel verbunden sind, hat die Bundespolizei vorgeschlagen, die Strafverfolgungszuständigkeit gemäß § 12 BPolG um die Zuständigkeit für die Verfolgung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) zu erweitern.

2.1.1.2 Bewertung

Bei der Bundespolizei zeichnet sich die Entwicklung ab, in Ergänzung zu ihrer präventiv-polizeilichen Zuständigkeit neben dem Bundeskriminalamt eine vollwertige Kriminalpolizei des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern aufzubauen. Hierfür gibt es eine Reihe von Anhaltspunkten:

- Anspruch der Bundespolizei – abgeleitet aus § 2 Abs. 1 S.1 Nr. 2 BPolG i.V.m. §§ 95 bis 97 AufenthG – eine umfassende Zuständigkeit für die Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität zu besitzen
- Anspruch der Bundespolizei, im Sinne einer Zentralstelle für die Sammlung und Auswertung aller aus dem Bund, den Ländern und dem Ausland verfügbaren Informationen über den Kriminalitätsbereich „Schleusung“ und damit zusammenhängende Begleitkriminalität zuständig zu sein
- Ausbau des Bereichs Einsatz- und Ermittlungsunterstützung (z.B. Telekommunikationsüberwachung)
- Auf- und Ausbau eigener kriminalpolizeilicher Spezialausbildung
- Forderung, die Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei zu erweitern, u.a. durch Aufnahme des Menschenhandels in die Vorschrift des § 12 BPolG.

Abgesehen davon, dass eine solche Entwicklung die Zuständigkeit der Länder und des Bundeskriminalamtes, insbesondere in seiner Funktion als Zentralstelle, erheblich tangieren würde, drängt sich die Frage auf, ob es sicherheits- und kriminalpolitisch sinnvoll ist, wenn sich der Bund neben dem Bundeskriminalamt und dem Zollkriminalamt mit den unterstellten Zollfahndungsämtern noch eine weitere vollwertige kriminalpolizeiliche Organisation leistet.

Näher liegend wäre es, im Rahmen der Bundeszuständigkeit und unbeschadet der Besonderheiten des Zollfahndungsdienstes einerseits das Bundeskriminalamt als Kriminalpolizei des Bundes mit der Aufgabe der Verhütung und Verfolgung von Kriminalität mit länderübergreifender, internationaler und sonst erheblicher Bedeutung zu stärken. Andererseits die Bundespolizei als Sonderpolizei des Bundes eindeutig auf den präventiv-polizeilichen Auftrag der Grenz-, Bahn- und Luftsicherheit zu konzentrieren und ihre Straf-

verfolgungszuständigkeit auf Fälle der leichten und mittleren Kriminalität in ihrem grenz- und bahnpolizeilichen Aufgabenbereich zu beschränken.

Die Abteilung Bundespolizei des Bundesministeriums des Innern und das Bundespolizeipräsidium haben in Stellungnahmen zu diesem Ansatz darauf hingewiesen, dass mit einem Herauslösen eines wichtigen Teils der Strafverfolgungsaufgabe der Bundespolizei (Bekämpfung der international ausgerichteten Schleusungskriminalität) zugunsten des Bundeskriminalamtes eine erhebliche Beeinträchtigung des seit längerem praktizierten Ineinandergreifens von präventiver (insbesondere Grenzschutz und Bahnpolizei) und repressiver Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei verbunden wäre. Nachteilige Auswirkungen auf den für die erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung bedeutsamen Informationskreislauf innerhalb der Bundespolizei („Gefahrenabwehr – Fahndung – Strafverfolgung – Fahndung – Gefahrenabwehr“) wären zu erwarten.

Weiterhin sei zu bedenken, dass die von ihr geführten Ermittlungsverfahren wegen schwerer und organisierter Schleusungskriminalität vielfach ihren Ausgangspunkt in Erkenntnissen finden, die aus den bei Kontroll- und Überwachungstätigkeiten erzielten Aufgriffen und getroffenen Feststellungen gewonnen werden. Die systematische Auswertung dieser Erkenntnisse und der Ergebnisse von zahlreichen Einzelverfahren etwa wegen Vergehen gegen das Pass- oder das Aufenthaltsgesetz würden erst die Grundlage zur Einleitung solcher Großverfahren liefern.

Die bei den Ermittlungen anfallenden Erkenntnisse etwa über Zusammenhänge und Täterverhalten würden in Form von Risikoprofilen und Fahndungshinweisen wiederum den vor Ort für Kontrolle und Überwachung zuständigen Einheiten verfügbar gemacht. Das Herauslösen der Strafverfolgungszuständigkeit gerade für Fälle der Schleusungskriminalität von besonderer Bedeutung aus dem Gefüge der Bundespolizei würde neue Schnittstellen schaffen. Es sei zweifelhaft, ob eine andere Stelle in der Lage sei, die aus den Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse in der von der Bundespolizei praktizierten Weise aufzubereiten und zu steuern, um sie für Fahndung und Gefahrenabwehr verfügbar zu machen.

Die Kommission verkennt das Gewicht dieser Argumente nicht. Sie betont ausdrücklich, dass ihre Erwägungen nicht auf Zweifeln an der fachlichen Kompetenz der Bundespolizei bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität beruhen.

Gleichwohl ist die Kommission der Ansicht, dass der bei einer Verlagerung der Ermittlungszuständigkeit für Fälle der schweren und organisierten Schleusungskriminalität auf das Bundeskriminalamt befürchtete Informationsverlust weitgehend vermieden werden kann. So wie die Bundespolizei bei Abgabe eines Verfahrens dem Bundeskriminalamt den bis dahin bei ihr angefallenen Informationsstand übermitteln müsste, wäre das Bundeskriminalamt gehalten, Ermittlungserkenntnisse zeitnah und in dem gebotenen Umfang auch für Zwecke der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei auszuwerten und an diese weiterzugeben. Dies entspricht dem Zentralstellenauftrag des Bundeskriminalamtes (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BKAG). Zusätz-

lich könnte dies durch verbindliche Zusammenarbeits- und Verfahrensvereinbarungen präzisiert werden.

Im Übrigen ist ein Wechsel in der Ermittlungsführung bei den Polizeien der Länder auf zahlreichen Feldern eine durchaus gängige Praxis. Entsprechendes gilt für das Verhältnis des Bundeskriminalamtes zu den Landespolizeien. Im Wege der Beauftragung nach § 4 BKAG von einer Landesdienststelle übernommene Verfahren haben regelmäßig einen Ermittlungsvorlauf, der dem Bundeskriminalamt bei Verfahrensübergabe vollständig zugänglich gemacht werden muss. Nichts anderes gilt für die derzeit schon bestehende interne Schnittstelle bei der Bundespolizei, wenn Verfahren von den Flächeninspektionen wegen Erreichens einer bestimmten Qualitätsstufe an die Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung abzugeben sind.

2.1.1.3 Schlussfolgerungen

Die Kommission empfiehlt in Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte, die Zuständigkeit für die Strafverfolgung in Fällen von besonderer Bedeutung, insbesondere im Bereich der schweren und OK-relevanten Schleusungskriminalität, von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu verlagern.

Dazu bedürfte es rechtlicher und organisatorischer Maßnahmen, die sich nach Auffassung der Kommission jedoch in einem vertretbaren Rahmen halten, aber gleichwohl eine enge Abstimmung mit den Ländern nahe legen.

Es wäre daran zu denken, § 12 BPolG dahingehend zu ergänzen, dass die Bundespolizei die Sache an das Bundeskriminalamt zur Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung abzugeben hat, wenn sich der Verdacht auf eine gewerbs- und/oder bandenmäßige Begehung einer Straftat nach §§ 96, 97 AufenthG oder §§ 84, 84a AsylVfG richtet. Zudem könnte der Katalog des § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG um Fälle der international organisierten Einschleusung von Ausländern und des Menschenhandels und damit in Zusammenhang stehender Straftaten ergänzt werden.

Organisatorisch ist eine Eingliederung der Bundespolizeiinspektionen „Kriminalitätsbekämpfung“ in die Organisation des Bundeskriminalamtes unter Beibehaltung der Standorte zu erwägen. Die in manchen Ermittlungsverfahren sinnvolle Ortsnähe zum Tatgeschehen könnte sich von Vorteil erweisen. Ob die Bundespolizeiinspektionen jeweils ganz oder in Teilen und mit wie viel Personal auf das Bundeskriminalamt übergehen sollten, wäre im Einzelnen durch Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen zu erheben.

Alternativ käme in Betracht, von einer Organisationsverlagerung abzusehen, das Bundeskriminalamt jedoch durch den Wechsel von Personal auf der Grundlage von Planstellen/Stellen- und Sachmittelumschichtungen in den Stand zu setzen, die zusätzlichen Arbeiten zu leisten. Innerhalb der Bundespolizei müssten organisatorische Anpassungen an die geänderte Situation erfolgen. Insgesamt erscheint diese Alternative nach Auffassung der Kommission als die

weniger günstige, da die Bereitschaft von Personal der Bundespolizei, zum Bundeskriminalamt zu wechseln, beeinträchtigt sein dürfte, wenn dies mit einem Ortswechsel verbunden wäre. Im Übrigen würden sich in Bezug auf das Bundeskriminalamt Liegenschafts- und Raumbeschaffungsprobleme von erheblicher Kostendimension ergeben.

Insgesamt sieht die Kommission in der aufgezeigten Lösung die Möglichkeit, einerseits die Funktion des Bundeskriminalamtes als Kriminalpolizei des Bundes zu untermauern und andererseits das präventiv-polizeiliche Mandat der Bundespolizei als Sonderpolizei des Bundes zur Gewährleistung der Sicherheit im Bereich der Grenzen, der Bahn und der zivilen Luftfahrt auf den Flughäfen unter Beibehaltung des Strafverfolgungsmandats für Fälle der leichten und mittleren Kriminalität im grenz- und bahnpolizeilichen Zuständigkeitsbereich zu unterstreichen. Der Gefahr des Aufbaus doppelter Strukturen würde begegnet. Synergieeffekte beim Personaleinsatz, beim Vorhalten und bei der Nutzung von Ressourcen zur Einsatz- und Ermittlungsunterstützung und der Kriminaltechnik sowie im Bereich der kriminalpolizeilichen Aus- und Fortbildung wären zu erwarten.

2.1.1.4 Empfehlung

Die Bekämpfung der Kriminalität in Fällen von besonderer Bedeutung ohne Zeitverzug aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen.

2.1.2 Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes

Die herausragende nationale und internationale Stellung des Bundeskriminalamtes wird im Wesentlichen durch seine Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Zusammenarbeit in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten mit den Polizeien von Bund und Ländern und dem Ausland bestimmt (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, §§ 2 und 3 BKAG).

Diese Sonderstellung der Zentralstelle muss nach Ansicht der Kommission gewahrt bleiben. Daher ist der gesetzliche Auftrag des Bundeskriminalamtes, Zentralstelle für die deutsche Polizei insgesamt zu sein, im Sinne des Kommissionsauftrages in zweifacher Hinsicht bedeutsam:

Zum einen ist zu bewerten, ob bei der Wahrnehmung von Zentralstellenaufgaben durch das Bundeskriminalamt aufgrund vergleichbarer Tätigkeiten der Bundespolizei und der Zollverwaltung parallele Arbeitsabläufe entstanden sind, die zu unerwünschter Doppelarbeit führen und mögliche Synergieeffekte verhindern.

Zum anderen ist zu evaluieren, ob und in welchem Umfang die Bundespolizei und/oder das Zollkriminalamt „unzulässigerweise“ mit der Zentralstelle Bundeskriminalamt konkurrieren.

2.1.2.1 Sachverhalt

Die Aufgaben des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle sind in §§ 2 und 3 BKAG aufgeführt. Der bedeutsamere Teil des Aufgabenspektrums „Zentralstelle“ ist dem Bereich des polizeilichen Informationswesens zuzurechnen, insbesondere polizeilich relevante Informationen zu sammeln, auszuwerten und die Polizeien von Bund und Ländern über gewonnene Erkenntnisse zu unterrichten sowie das Polizeiliche Informationssystem INPOL zu unterhalten.

In der Regel erhält das Bundeskriminalamt die zur Erfüllung seiner Zentralstellenaufgabe erforderlichen Informationen durch Zulieferung von Daten seiner Kooperationspartner im In- und Ausland, einschließlich seiner Verbindungsbeamten. Diese Informationsquellen sind für das Bundeskriminalamt unverzichtbar. Insofern besteht für die Polizeien der Länder, die Bundespolizei und die Zollverwaltung, soweit sie grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt, nach § 13 Abs. 1 und 2 BKAG eine Informationspflicht gegenüber dem Bundeskriminalamt. Das Zollkriminalamt unterrichtet das Bundeskriminalamt über relevante Erkenntnisse nach Maßgabe zollrechtlicher Bestimmungen. Das Bundeskriminalamt selber ist nach § 7 Abs. 2 BKAG in eingeschränktem Umfang befugt, Daten zur Ergänzung ihm vorliegender Informationen zu erheben.

Für den Bereich der Bundespolizei nimmt das Bundespolizeipräsidium zentrale Aufgaben mit Informationsbezug wahr. Es steuert und koordiniert die bundesweite Aufgabenerledigung der Bundespolizei.[17] Zu diesem Zweck führt das Bundespolizeipräsidium die bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Behörden seines Geschäftsbereichs erlangten Informationen zusammen, wertet sie aus und steuert dabei gewonnene Erkenntnisse, etwa Ermittlungs- und Fahndungshinweise, zur Gewährleistung einer effektiven Aufgabenerfüllung an die ihm nachgeordneten Behörden und Dienststellen.

Das Zollkriminalamt ist gemäß § 3 Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) Zentralstelle für den Zollfahndungsdienst und eine der Zentralstellen für das Auskunfts- und Nachrichtenwesen der Zollverwaltung. In dieser Funktion unterstützt das Zollkriminalamt die Zollverwaltung bei der Erfüllung ihrer steuer- und zollrechtlichen Aufgaben. Außerdem lenkt und koordiniert es die Ermittlungen der unterstellten Zollfahndungsämter. Als Zentralstelle ist das Zollkriminalamt zuständig für die

- Sammlung und Auswertung von Informationen für den Zollfahndungsdienst
- Erstellung von zollfahndungsspezifischen Analysen, Statistiken und Lagebildern
- Beobachtung der Kriminalitätsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Zolls
- Unterhaltung des Zollinformationssystems INZOLL
- Übermittlung von Daten an nationale und internationale Informationssysteme
- Unterhaltung von erkennungsdienstlichen Einrichtungen und Sammlungen.

[17] vgl. § 57 Abs. 2 BPolG i.V.m. § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten der Bundespolizeibehörden

2.1.2.2 Kollisionen und Überschneidungen bei der Sammlung und Auswertung von Informationen

Die Kommission sieht die Sonderstellung des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle so lange nicht berührt, wie die Bundespolizei und die Zollverwaltung im Rahmen ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrages Informationen aus dem eigenen Geschäftsbereich sammeln, auswerten und zu Zwecken der Aufgabensteuerung nutzen.

Eine unverträgliche Kollision mit der Zentralstellenaufgabe des Bundeskriminalamtes sieht die Kommission jedoch dann, wenn etwa die Bundespolizei aus der Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität – gestützt auf § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BPolG i.V.m. §§ 95 bis 97 AufenthG – eine umfassende Zuständigkeit ableitet, die sie berechtige, im Sinne einer Zentralstelle Informationen zu sammeln und auszuwerten, um auf dieser Grundlage Strategien für die Bekämpfung des Kriminalitätsphänomens zu entwickeln.

Abgesehen davon, dass bei der Frage nach der Reichweite der Zuständigkeit der Bundespolizei stets die generelle Zuständigkeit der Länder zu bedenken bleibt, wächst nach Auffassung der Kommission die Kollisionsgefahr, wenn – wie von der Bundespolizei angestrebt – weitere Kriminalitätsbereiche, wie z.B. der häufig mit der Einschleusung von Ausländern verknüpfte Menschenhandel, in die Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei nach § 12 BPolG einbezogen würden.

In dieser Einschätzung hat sich die Kommission auch bei ihrem Besuch des unter der Feder- und Geschäftsführung der Bundespolizei stehenden „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums Illegale Migration“ (GASIM) bestätigt gesehen. Die dem Strategiezentrum vorgegebene Aufgabenbeschreibung offenbart zumindest tendenziell das Streben nach einer Zentralstellenfunktion, die gesetzlich dem Bundeskriminalamt vorbehalten ist. Die Kommission ist sich sehr wohl bewusst, dass die Bundespolizei auf dem Felde der Bekämpfung von Schleusungskriminalität eine beachtenswerte fachliche Kompetenz erworben hat. Diese Tatsache kann jedoch weder die geltende Rechtslage außer Kraft setzen noch darf sie Anlass zu einer schleichenden Aufgabenerweiterung geben.

Die Kommission ist allerdings überzeugt, dass bereits die empfohlene Übertragung der Bekämpfung der schweren und organisierten Schleusungskriminalität von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt diese Entwicklung unterbinden wird.

2.1.2.3 Überschneidungen und Synergien bei Analysen, Statistiken und Lagebildern

Die Kommission hat festgestellt, dass nicht nur die Zentralstelle Bundeskriminalamt, sondern auch die Bundespolizei und das Zollkriminalamt Analysen, Statistiken und Lagebilder erstellen und publizieren. Soweit identische Sachgebiete betroffen sind, birgt diese Arbeitsweise die Gefahr von Doppelarbeit, lässt mögliche Synergien ungenutzt und kann zu voneinander abweichenden Bewertungen führen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen:

Das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei erstellen jährlich ein gemeinsames Bundeslagebild „Schleusungskriminalität“, in das die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und die Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei, der Polizeien der Länder und anderer Behörden, wie etwa des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), eingehen. Die Bundespolizei erstellt Jahresberichte „Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität“, denen die Daten der Bundespolizei und der mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden (Bayern, Hamburg, Bremen und Zollverwaltung) zugrunde liegen. Zusätzlich verfasst das Bundeskriminalamt jährlich ein Bundeslagebild „Menschenhandel“. Das GASIM schließlich fertigt – unter der Federführung der Bundespolizei – in nennenswerter Zahl weitere Lageberichte.

Generell ist die Kommission der Ansicht, dass die Erstellung von Analysen, Statistiken und Lageberichten – zur Kriminalität insgesamt oder zu einzelnen Kriminalitätsphänomenen – dem Bundeskriminalamt vorbehalten sein muss, wenn diese Informationen zusammenführen, die bundesweit von Polizei, Zollverwaltung und sonst relevanten Stellen erhoben werden (Bundeslagebilder).

Unberührt davon können aus Sicht der Kommission lediglich auf den eigenen Geschäftsbereich bezogene Tätigkeitsberichte, Statistiken und behördenspezifische Lagedarstellungen bleiben, wie z.B. Darstellungen der Bundespolizei zu ihren präventiv-polizeilichen Tätigkeitsbereichen oder des Zollkriminalamtes zur Überwachung des Bargeldverkehrs, zu Steuerhinterziehungen im Bereich Zölle und Marktordnung oder zum Zigarettenschmuggel. Die Kommission empfiehlt jedoch, um Fehleinschätzungen zu vermeiden, für diese Berichte auf den Begriff Lagebilder zu verzichten.

Im Übrigen ist die Kommission der Meinung, dass bei sich abzeichnenden Aktivitäten zulasten der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes fachaufsichtliches Einschreiten genügen sollte.

2.1.2.4 Synergien bei der Nutzung von Informationssystemen

Das Bundeskriminalamt ist auch Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern. Es unterhält gemeinsam und arbeitsteilig mit den Ländern für vollzugspolizeiliche Aufgaben das Informationssystem INPOL (§ 2 Abs. 3 BKAG). Die Hauptanwendungen von INPOL sind die Personen- und Sachfahndung, der Kriminalaktennachweis, die Haftdatei, erkennungsdienstliche Dateien und Arbeitsdateien für bestimmte Kriminalitätsbereiche. Zur Teilnahme an INPOL mit dem Recht, Daten einzugeben und abzurufen, sind außer dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern die Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei sowie die mit grenzpolizeilichen Aufgaben befassten Stellen der Zollverwaltung und das Zollkriminalamt berechtigt.

Die Bundespolizei als Teilnehmer von INPOL nutzt das System zur Aufgabenerfüllung nach Maßgabe differenzierter Zugangsberechtigungen für die Eingabe und Abfrage von Daten. Sie

ist verantwortlich für die Führung der Datei „Grenzfahndung“ – einem sondergeschützten Teil der INPOL-Personenfahndung.

Das Zollkriminalamt unterhält als Zentralstelle für den Zollfahndungsdienst und die sonst ermittlungsführenden Stellen der Zollverwaltung das Informationssystem INZOLL. Das System dient der Erfassung von Personen- und Falldaten des Zollfahndungsdienstes. Im Übrigen hat das Zollkriminalamt als INPOL-Teilnehmer Zugang zu den INPOL-Hauptanwendungen und zu bestimmten Arbeitsdateien mit Bezug auf die Strafverfolgungsaufgaben des Zollfahndungsdienstes (z.B. Falldatei Rauschgift). Das Zollkriminalamt ist für die Eingabe der relevanten Daten des Zollfahndungsdienstes in das INPOL-System verantwortlich. Es führt außerdem in der INPOL-Personenfahndung eine Datei „Zollüberwachung“, die nur für Dienststellen der Zollverwaltung zugänglich ist.

Positiv bewertet die Kommission, dass inzwischen auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 ZFdG etwa 150 Beamte der Abteilungen SO und ST des Bundeskriminalamtes eine Abfrageberechtigung für INZOLL besitzen. Die Berechtigung ist jedoch eingeschränkt, Daten aus steuerrechtlichen Verfahren sind gesperrt (§ 30 AO).

Die dem Zollkriminalamt unterstellten Zollfahndungsämter können im automatisierten Verfahren auf INPOL zugreifen. Allerdings steht ihnen gegenwärtig nur ein Abrufrecht für die Personen- und Sachfahndung sowie für den Datenbestand „Zollüberwachung“ zu. Im gleichen Umfang wie die Zollfahndungsämter können die Kontrolleinheiten der Hauptzollämter und die Sachgebiete „Prüfungen und Ermittlungen Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ Abfragen im automatisierten Verfahren an INPOL richten.

Die Kommission empfiehlt, den Zollfahndungsämtern – soweit sie Strafverfolgungsaufgaben wegen allgemeiner krimineller Verstöße wahrnehmen (z.B. illegaler Rauschgift- und Waffenhandel, Geldwäsche) – das Recht zum Abruf von Daten aus dem INPOL-System in dem Umfang einzuräumen, wie dies für das Zollkriminalamt bereits besteht. Gemäß § 11 Abs. 5 BKAG bedürfte es dazu der Zustimmung der Innenressorts von Bund und Ländern. Das Bundesministerium des Innern hat auf Anregung des Bundesministeriums der Finanzen bereits eine entsprechende Initiative in Bezug auf den Kriminalaktennachweis, die Haftdatei und die Falldatei Rauschgift gegenüber den Innenressorts der Länder ergriffen.

Als Zentralstelle unterhält das Bundeskriminalamt außerdem zentrale erkennungsdienstliche Einrichtungen und Sammlungen, die der Identifizierung von Personen und der Feststellung von Tatzusammenhängen dienen. Die Sammlungen, die Teil des INPOL-Systems sind, umfassen im Wesentlichen das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS, die zentrale Lichtbildsammlung und die zentrale DNA-Analyse-Datei. Die Bundespolizei und das Zollkriminalamt nutzen als INPOL-Teilnehmer die Anwendungen „Erkennungsdienst“, obwohl das Zollkriminalamt nach § 3 Abs. 8 Nr. 1 ZFdG befugt wäre, eigene erkennungsdienstliche Einrichtungen und Sammlungen vorzuhalten.[18]

[18] Soweit die Vornahme erkennungsdienstlicher Maßnahmen erforderlich ist, nehmen die sachbearbeitenden Dienststellen der Zollverwaltung aufgrund von Vereinbarungen im Wege der Amtshilfe die Unterstützung der

Insgesamt hat die Kommission im Zuge der Evaluierung festgestellt, dass es bei der Nutzung der elektronischen Informationssysteme, die die Zentralstelle Bundeskriminalamt vorhält, keine dysfunktionalen Überschneidungen gibt und mögliche Synergien ausgeschöpft sind.

2.1.2.5 Empfehlungen

1. **Die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes zu stärken und der Entwicklung von konkurrierender Aufgabenwahrnehmung entgegenzuwirken.**
2. **In Anlehnung an die Initiative des Bundesministeriums des Innern den Zollfahndungsämtern im Einvernehmen mit den Ländern die Abfrageberechtigung auf das INPOL-System in gleichem Umfang wie dem Zollkriminalamt einzuräumen.**

2.2 Bundespolizei als präventive Sonderpolizei des Bundes

2.2.1 Luftsicherheit

2.2.1.1 Sachverhalt

Die Kommission hat sich auftragsgemäß auch mit Sicherheitsrisiken im grenzüberschreitenden Luftverkehr befasst. Inzwischen haben Luftsendungen aus dem Jemen eine erhebliche Gefährdung sowohl durch Frachtzuladungen als auch durch normale Luftfrachten deutlich gemacht. Die Vorfälle haben zur Einsetzung von Arbeitsgruppen auf Bundes- und europäischer Ebene geführt. Diesen Arbeitsgruppen und Gremien stehen größere Personalressourcen und – inhaltliche wie zeitliche – Recherchemöglichkeiten zur Verfügung als der Kommission, zumal sie nicht von nur zwei Bundesressorts beauftragt sind. Die Kommission hat sich deshalb ihrem Kernauftrag folgend mit dem augenfälligen Aspekt befasst, dass die Vielzahl von Stellen, die für die Gewährleistung der Sicherheit an Flughäfen verantwortlich sind, nicht nur zu Überlappungen und Redundanzen führen kann, sondern auch das Risiko von Lücken und Unklarheiten in der Verantwortlichkeit birgt.

An der Gewährleistung von Luftfrachtsicherheit sind Behörden und private Organisationen in Deutschland, in der Europäischen Kommission und auf internationaler Ebene beteiligt. Für die Flughäfen ist das Bundesministerium des Innern oberste Luftsicherheitsbehörde des Bundes für alle am Vollzug der Luftsicherheit beteiligten Behörden und Verwaltungen. Es ist mit Weisungsrechten gemäß Art. 85 Abs. 3 GG gegenüber den Luftsicherheitsbehörden der Länder ausgestattet. Ferner haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem nachgeordneten Luftfahrtbundesamt, die Bundespolizei, die Polizeien der Länder, die Luftaufsichtsbehörden der Länder im Auftrag des Bundes, beliehene Unternehmer, Flughafenbetreiber und Luftfahrtunternehmen Luftsicherheitsaufgaben. Auch die Zollverwaltung ist

---

Bundespolizei oder der Landespolizei in Anspruch, die auch die Dateneingabe in INPOL für die Zollverwaltung vornehmen. Diese bleibt jedoch nach dem Besitzerprinzip für die Daten verantwortlich.

durch ihre Aufgabe, die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr unter zollrechtlichen Gesichtspunkten zu überwachen, mittelbar Beteiligte.

Unter Leitung des Bundesministeriums des Innern gibt es einen Nationalen Luftsicherheitsausschuss aus Vertretern von Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundespolizeipräsidium, Luftfahrtbundesamt und obersten Luftsicherheitsbehörden der Länder sowie eine ständige Arbeitsgruppe der Luftsicherheitsbehörden „Qualitätssicherung Luftsicherheit“. Schließlich sind an den großen Flughäfen örtliche Sicherheitskommissionen eingerichtet, die u.a. Vereinbarungen zu Schnittstellenregelungen zur Gewährleistung der Funktion des Sicherheitssystems vorbereiten sollen. Mitglieder dieser örtlichen Kommissionen sind Vertreter zahlreicher Behörden und Institutionen wie des Bundesministeriums des Innern, der Bundespolizei, des Luftfahrtbundesamtes, der zuständigen Luftsicherheitsbehörden der Länder, der Landespolizei, des Führungspersonals des Flughafenunternehmens, der ansässigen Luftfahrtunternehmen und weiterer Behörden nach Bedarf.

Auf 32 Flughäfen werden Aufgaben nach § 5 LuftSiG durch die Luftsicherheitsbehörden wahrgenommen: Diese können Personen, welche die nicht allgemein zugänglichen Bereiche des Flugplatzes betreten, durchsuchen oder in sonst geeigneter Weise überprüfen. Das gilt auch für Gegenstände, die in diese Bereiche verbracht werden. Außerdem können die Orte, an denen die Sicherheitskontrollen stattfinden, durch bewaffnete Polizeikräfte geschützt, die Sicherheitsbereiche des Flughafens bestreift und gefährdete Flugzeuge durch bewaffnete Standkräfte geschützt werden. Die Luftsicherheitsbehörde kann Fluggäste, Mitarbeiter der Flughafenbetreiber, der Luftfahrtunternehmen und anderer Unternehmen und sonstige Personen, die nicht allgemein zugängliche Bereiche des Flugplatzes betreten, unter bestimmten Voraussetzungen anhalten und aus diesen Bereichen verweisen. Die Luftsicherheitsbehörde kann auch Fracht, aufgegebenes Gepäck, Postsendungen und sonstige Gegenstände, die in nicht allgemein zugängliche Bereiche des Flugplatzes verbracht werden, nach verbotenen Gegenständen wie Waffen und Sprengstoff (§ 11 Abs. 1 LuftSiG) durchsuchen, durchleuchten oder in sonst geeigneter Weise überprüfen.

Diese Aufgaben obliegen der Bundespolizei, soweit sie in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden (§ 4 BPolG). Auf 14 großen Verkehrsflughäfen werden diese Aufgaben von der Bundespolizei wahrgenommen[19]. Die Bundespolizei hat für diese Aufgaben auf den Flughäfen ca. 5.950 Dienstposten eingerichtet. Zusätzlich werden ca. 5.800 Luftsicherheitsassistenten privater Sicherheitsunternehmer eingesetzt.

Auf den übrigen Flughäfen sind Behörden der Länder Luftsicherheitsbehörden in Bundesauftragsverwaltung (§ 16 Abs. 3 LuftSiG). Auf 129 Kleinflugplätzen, die in das Grenzerlaubnisverfahren nach § 61 Abs. 3 BPolG einbezogen sind, kann die Bundespolizei Personen oder Personengruppen den Grenzübertritt, also die Landung aus dem Ausland oder den Start in das Ausland erlauben. Die Aufgabe kann auch auf Polizeien der Länder und die Zollverwaltung übertragen werden (§ 61 Abs. 4, 5 BPolG).

[19] SXF, TXL, BRE, DRS, DUS, ERF, FRA, HAM, HAJ, CGN, LEJ,SCN, STR, MUC (auf dem Flughafen München ist die Personen- und Gepäckkontrolle dem Land von der Bundespolizei überlassen worden)

Das auf den Flughäfen tätige Personal wird von den zuständigen Luftsicherheitsbehörden – Länderbehörden im Auftrag des Bundes – einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen (§ 7 LuftSiG). Dies gilt unter anderem für Flughafen- und Luftfrachtunternehmen, für Flugsicherungsorganisationen, für Fracht-, Post- und Reinigungsunternehmen sowie für Warenlieferanten und vergleichbare Versorgungsunternehmen. Im Rahmen dieser Zuverlässigkeitsüberprüfungen können Anfragen z.B. an Polizeivollzugs- und Verfassungsschutzbehörden der Länder, das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Zollkriminalamt, den Bundesnachrichtendienst und das Bundes- sowie an das Ausländerzentralregister gerichtet werden. Die Luftsicherheitsbehörden unterrichten sich gegenseitig über die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist.

Nach § 8 LuftSiG sind die Flugplatzbetreiber zu umfangreichen Sicherungsmaßnahmen zum Schutz des Flughafenbetriebs vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs verpflichtet. So müssen z.B. Flughafenanlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen so erstellt und gestaltet sein, dass die sachgerechte Durchführung der personellen Kontrollen ermöglicht wird. Zu dieser Verpflichtung gehört auch, dass Post, aufgegebenes Gepäck, Fracht und Versorgungsgüter zur Durchführung von Überprüfungen sicher zu transportieren und zu lagern sind. Ferner haben die Flugplatzbetreiber nicht allgemein zugängliche Bereiche gegen unberechtigten Zugang zu sichern. Diese Sicherungsmaßnahmen sind in einem Luftsicherheitsplan darzustellen, welcher der Luftsicherheitsbehörde zur Zulassung vorzulegen ist. Zuständig für die Zulassung sind die Luftsicherheitsbehörden der Länder.

Gemäß § 9 LuftSiG sind die Luftfahrtunternehmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs verpflichtet. Dies bezieht sich insbesondere auf die Abfertigung von Fluggästen und die Behandlung von Post, Gepäck, Fracht und Versorgungsgütern. Ferner haben sie ihre auf einem Verkehrsflughafen abgestellten Luftfahrzeuge so zu sichern, dass weder unberechtigte Personen Zutritt haben noch verdächtige Gegenstände in das Luftfahrzeug verbracht werden können. Die in § 9 LuftSiG genannten Sicherungsmaßnahmen hat das Luftfahrtunternehmen in einem Luftsicherheitsplan darzustellen, welcher der Luftsicherheitsbehörde zur Zulassung vorzulegen ist. Für die Zulassung dieses Luftsicherheitsplans und die Überwachung der darin dargestellten Sicherungsmaßnahmen ist das Luftfahrtbundesamt zuständig (§ 16 Abs. 3 i.V.m. § 2 LuftSiG).

Gemäß einer EG-Luftsicherheitsverordnung[20] dürfen Luftfrachtunternehmen nur kontrollierte Fracht entgegennehmen, d.h. alle Frachtsendungen sind vor ihrer Verladung in ein Luftfahrzeug einer 100%igen Frachtkontrolle zu unterziehen. Eine Ausnahme besteht nur, wenn die sogenannte sichere Lieferkette gewährleistet ist. Bei der sicheren Lieferkette werden die Kontrollen in das Vorfeld der Luftbeförderung vorverlagert. Zu den Beteiligten an der sicheren Lieferkette gehören die Luftfahrtunternehmen, der „reglementierte Beauftragte“, der „bekannte Versender“ und der „geschäftliche Versender“. Eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der sicheren Lieferkette haben die „reglementierten Beauftragten“ – behördlich zugelassene Stellen wie zum Beispiel Unternehmen, Agenturen, Speditionen oder sonstige Stellen, die die

[20]VO (EG) Nr. 300/2008 vom 11. März 2008

Sicherheitskontrollen für Fracht oder Post gewährleisten. Derzeit gibt es 607 „reglementierte Beauftragte“ mit 1.274 Standorten. Bekannte oder geschäftliche Versender versenden Fracht oder Post auf eigene Rechnung. Ihre Verfahren müssen gemeinsamen Sicherheitsvorschriften und -standards entsprechen, die es gestatten, die betreffende Fracht oder Post auf dem Luftweg zu befördern. Für die Zulassung und Überwachung der Verfahren von „reglementierten Beauftragten“ und „bekannten oder geschäftlichen Versendern“ ist das Luftfahrtbundesamt zuständig.

Dem Bundesministerium des Innern obliegt als oberste Luftsicherheitsbehörde die Bundesaufsicht über die Luftsicherheitsbehörden der Länder und die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundespolizei. Maßnahmen, die sich auf betriebliche Belange der Flugplatzbetreiber oder der Luftfahrtunternehmen auswirken, bedürfen des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Die Aufsicht über das Luftfahrtbundesamt obliegt dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Für Luftsicherheitsfragen sind eines von 21 Referaten sowie fünf von sechs Außenstellen des Luftfahrbundesamtes zuständig.

Ein „Nationales Qualitätsprogramm für die Sicherheit der Zivilluftfahrt“ beschreibt alle Qualitätskontrollmaßnahmen (Inspektionen, Erhebungen, Tests, Sicherheitsaudits und Untersuchungen), die in Deutschland angewendet werden. Das Qualitätsprogramm soll sicherstellen, dass das nationale Luftsicherheitsprogramm umgesetzt und seine Maßnahmen durchgeführt werden. Für die Organisation der Sicherheitsaudits ist eine „Geschäftsstelle für Nationale Sicherheitsaudits“ im Bundespolizeipräsidium zuständig. Sie erstellt Jahrespläne für Sicherheitsaudits und ist u.a. verantwortlich für Personalauswahl, Vorbereitung und Mitwirkung an Fortbildungen der Auditoren, für die Sammlung und Auswertung von Informationen mit Sicherheitsaudit-Relevanz, für die Durchführung von Audits und für die Unterrichtung der zuständigen Bundesministerien. Zur Durchführung der Sicherheitsaudits sollen alle mit der Aufgabe Luftsicherheit betrauten Behörden ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stellen (Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundespolizei, Luftfahrtbundesamt, Luftsicherheitsbehörden der Länder).

Die Zollverwaltung wird in den Regelungen zur Luftsicherheit nicht erwähnt, obwohl sie an den 25 Zollflugplätzen, darunter allen oben genannten Verkehrsflughäfen, sowie an den 51 besonderen Landeplätzen Warenkontrollen und damit Luftfrachtkontrollen durchführt. Die Zollverwaltung überwacht gemäß § 1 Abs. 1 ZollVG jegliches Verbringen von Drittlandswaren in das und aus dem Zollgebiet der Europäischen Union. Neben der Abgabenerhebung wird die Einhaltung von Vorschriften sichergestellt, die das Verbringen von Waren in das, durch das und aus dem Bundesgebiet oder der Gemeinschaft verbieten oder beschränken. Die Zollverwaltung überwacht auch die Einhaltung außenwirtschaftlicher Verbote und Beschränkungen.

Die Überwachung der immens umfangreichen Warenbewegungen erfolgt durch die Zollverwaltung risikoorientiert, d.h. mit dem Ziel, auf der Grundlage von Risikoparametern risikobehaftete Warenbewegungen zu erkennen, zu kontrollieren und festzuhalten sowie bei Verdacht

von Verstößen die zuständigen Behörden einzuschalten. Die Kurier- und Expressdienstleister des Luftfrachtverkehrs legen dem Zoll auf Verlangen sogenannte Warenmanifeste vor, aus denen sich die Herkunft und der Inhalt einer Sendung ergeben. Anhand dieser Manifeste werden Risikoanalysen durchgeführt und die Sendungen ggf. kontrolliert. Zur Überwachung, Risikobewertung und Abfertigung von Großfracht wird ein IT-Verfahren genutzt[21]. Durch einen Sperrvermerk kann die Kontrolle sichergestellt werden. Darüber hinaus führen Kontrolleinheiten der Zollverwaltung an den Flughäfen risikoorientierte Stichprobenkontrollen durch.
Die Zollverwaltung hat an Flughäfen 2.500 Arbeitskräfte eingesetzt.

Eine zeit- und ressourcenintensive Beschau einer Vielzahl oder gar aller Warensendungen ist mit den Anforderungen des modernen Welthandels und insbesondere des Luftfrachtverkehrs nicht vereinbar. Allein am Flughafen Leipzig werden pro Nacht über 200.000 Sendungen umgeschlagen.

EG-Verordnungen[22] sehen für den Zoll EU-weit Regelungen zur Sicherung der Transportkette durch Prüfung der Beteiligten sowie zur Einführung einer harmonisierten Sicherheitsanalyse auf der Grundlage summarischer Ein- und Ausgangsmeldungen vor. Der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“, ein dem „reglementierten Beauftragten“ nach dem Luftsicherheitsrecht ähnliches Institut, kann erleichterte Zollabfertigungsmodalitäten erhalten.

Für die ab 1. Januar 2011 vorgesehene Sicherheitsanalyse werden im Grundsatz alle Warenbewegungen vor der Verladung durch summarische Ein- und Ausgangsanmeldungen mit bestimmten Daten wie u.a. Absender und Empfänger an die Zollverwaltung übermittelt und anhand harmonisierter Risikoregeln bewertet. Daten, die für andere Mitgliedstaaten relevant sind, werden im standardisierten Format elektronisch ausgetauscht. Um die dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten für die Ein- und Ausfuhr mit sensiblen Daten und – auch luftsicherheitsrelevanten – Informationen anderer Sicherheitsbehörden abgleichen zu können, wird diese Sicherheitsrisikoanalyse beim Zollkriminalamt eingerichtet. Ein IT-System befindet sich im Aufbau.

2.2.1.2 Bewertung

Die vorstehende Darstellung offenbart im Bereich der Luftsicherheit eine Kompetenzvielfalt, die zu erheblichen Sicherheitslücken führen kann. Dies ist Außenstehenden nur schwer zu erklären und hat bei Sicherheitsvorkommnissen Schuldzuweisungen und Exkulpationen mit fatalen Folgen für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zur Folge.

Ziel von Veränderungen muss sein, möglichst viele Aufgaben unter einem Dach zu bündeln. Dafür kommt nach Überzeugung der Kommission nur die Bundespolizei in Betracht:

[21] Das IT-Verfahren ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem) setzt die Zollverwaltung zur automatisierten Abfertigung und Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs ein.
[22] VO (EG) Nr. 648/2005 und 1875/2006

Zur Gewährleistung klarer Verantwortlichkeiten auf Bundesebene sollte die Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen einschließlich der Zulassung von „reglementierten Beauftragten“ und „bekannten oder geschäftlichen Versendern“ vom Luftfahrtbundesamt (§ 9 LuftSiG) auf die Bundespolizei übertragen werden.

Die Überprüfung von Personen und Gegenständen (§ 5 LuftSiG) und die Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber (§ 8 LuftSiG) bieten sich für eine Aufgabenübertragung von den Ländern auf den Bund oder für Aufsichtsmaßnahmen durch eine Stelle, nämlich die Bundespolizei an.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Personen (§ 7 LuftSiG) sollten nach Überzeugung der Kommission bei den Landesbehörden verbleiben. Überprüft werden müssen zehntausende auf den Flughäfen tätige Personen. Dies lässt sich dezentral besser durchführen.

Die Kommission verkennt nicht die Schwierigkeiten, die sich aus der besonderen Situation des Luftverkehrs mit einem Massenaufkommen an Luftsendungen und dem Faktor Zeit ergeben. Die Überwachung der Sicherheit der Luftfracht ist auch ein technisches Problem. Nicht alle gefährlichen Inhalte lassen sich mit technischen Mitteln erkennen, ohne dass das einzelne Frachtgut geöffnet wird. Sie ist ein wirtschaftliches Problem, weil schärfere Kontrollen Personal und Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb müssen Grenzen der visuellen und technischen Kontrollen durch Verfahren der Risikovermeidung und -abschätzung überwunden werden.

In dem Risikomanagement der Zollverwaltung und insbesondere in der vorgesehenen IT-unterstützten Sicherheitsanalyse des Zollkriminalamtes sieht die Kommission eine gute Basis für ein Sicherheitsmanagement unter dem Blickwinkel Luftsicherheit. Das gilt im besonderen Maße für den stark risikobehafteten Bereich der Ein- und Durchfuhr von Waren aus Risikoländern. Eine effektive Risikoanalyse erfordert umfangreiche Informationen auch von anderen Sicherheitsbehörden.

2.2.1.3 Schlussfolgerungen

Die vom Bund selbst wahrgenommenen Aufgaben der Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen einschließlich der Zulassung von „reglementierten Beauftragten“ und „bekannten oder geschäftlichen Versendern“(§ 9 LuftSiG) sollten bei der Bundespolizei gebündelt werden.

Die Überprüfung von Personen und Gegenständen (§ 5 LuftSiG) und die Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber (§ 8 LuftSiG) sollten insgesamt auf den Bund übertragen und bei der Bundespolizei gebündelt oder durch eine Stelle beim Bund – das Bundesministerium des Innern mit Bundespolizei – beaufsichtigt werden.

Bei der Bundespolizei sollte eine zentrale Zuständigkeit für die Querschnittsaufgabe „Schnittstellenmanagement“ geschaffen werden. Dorthin sollten alle für die Luftsicherheit relevanten Ereignisse gemeldet werden. Die eingangs genannten Gremien vom Nationalen Luftsicher-

heitsausschuss bis zu den örtlichen Luftsicherheitskommissionen reichen dazu nicht aus, auch wenn sie ständig eingerichtet sind und regelmäßig tagen.

Die Sicherheitsanalyse der Zollverwaltung zur zollamtlichen Überwachung des Warenverkehrs sowie zur Einhaltung von Verboten und Beschränkungen (ungenehmigtes Verbringen von z.B. Waffen, Munition und explosionsgefährlichen Stoffen) ist nach Auffassung der Kommission ein gut geeignetes Instrument zur Nutzung für das Gesamtsystem Luftsicherheit.

2.2.1.4 Empfehlungen

1. **Die Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen einschließlich der Zulassung der „reglementierten Beauftragten“ und der „bekannten oder geschäftlichen Versender“ (§ 9 LuftSiG) vom Luftfahrtbundesamt auf die Bundespolizei zu übertragen.**
2. **Die Sicherungsmaßnahmen auf den Flughäfen nach § 5 LuftSiG, insbesondere die Überprüfung von Personen und Gegenständen, und die Zulassung der Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber (§ 8 LuftSiG) entweder durch Aufgabenübertragung von den Ländern auf den Bund oder durch Aufsichtsmaßnahmen einer Stelle – Bundesministerium des Innern mit Bundespolizei – zu konzentrieren.**
3. **Eine zentrale Verantwortlichkeit für die Sammlung und Auswertung von Luftsicherheitsmeldungen bei der Bundespolizei einzurichten und dort ein zentrales Schnittstellenmanagement sicherzustellen.**
4. **Die Risikoanalyse der Zollverwaltung in die Aufgabe Luftsicherheit einzubinden.**

2.2.2 Bahnpolizei

2.2.2.1 Sachverhalt

Anlass zur Prüfung gab ein Professorengutachten[23], das der Kommission aus der Fraktion der F.D.P. im Deutschen Bundestag mit der Bitte übersandt worden ist, dessen Vorschläge in die Evaluation einzubeziehen. Das Gutachten spricht sich für die Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben auf die Länder aus.

Eine Verlagerung auf die Länder würde die zunehmenden Überlappungen von Aufgaben der Bahnpolizei, der Landespolizeien und des Bundeskriminalamtes vermeiden. Auch das Stärkeverhältnis von Bahn- und Länderpolizei[24] könnte aus Gründen der Effizienz wie der Effektivität dafür sprechen, die Sonderpolizei in die Länderpolizeien aufgehen zu lassen. Zudem benö-

[23] Hans-Jürgen Lange, Universität Marburg/Rhein-Ruhr-Institut (RISP) Duisburg, 22.08.2005: „Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik“, hier S. 7 von 31

[24] nur etwa drei bis vier Prozent derjenigen der jeweiligen Landespolizei

tigt eine in ihrer örtlichen Zuständigkeit (bahn-)liniengebunde Polizei für ihre Anfahrt zu Einsatzgebieten an der Strecke jedenfalls in den Flächenländern zumeist mehr Zeit als die Landespolizei.[25]

Auf den bahnpolizeilichen Bereich der Bundespolizei entfallen ca. 6.400 Dienstposten, davon ca. 6.000 ihrer 31.500 Polizeivollzugs-Planstellen. Von den 68 regionalen Bundespolizeiinspektionen mit jeweils eigenem örtlichen Ermittlungsdienst haben die meisten auch Bahnbezug, die neun Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung haben alle Bahnbezug. Das Einsatzgebiet der Bahnpolizei waren 2009 33.721 Bahnbetriebskilometer, 5.707 Personenbahnhöfe, 3.625 weitere Haltepunkte und ca. 300 Bahnhöfe der DB RegioNetz. Die Länge der Gleise für den Hochgeschwindigkeitsverkehr belief sich auf 1.900 km, in Planung für eine Fertigstellung in 2015 sind weitere 1.600 km. Auf den Anlagen der Deutschen Bahn AG verkehren ca. 330 Eisenbahnunternehmen.

Das Bundespolizeipräsidium kennt rund 60 Kooperations-Vereinbarungen zwischen Bundespolizeidirektionen (Berlin: Bundespolizeiinspektionen) und unterschiedlichen Polizeibehörden der Länder[26] mit unterschiedlicher Konkretisierung und Lokalisierung.
Bahnpolizeiliche präventive Einsatzschwerpunkte der Bundespolizei sind:

- Einsätze auf den Bahnhöfen und Bahnanlagen, z.B. gegen Vandalismus, Eigentums- und Gewaltkriminalität (Graffiti, Diebstahl und Körperverletzung) sowie gegen gefährliche Eingriffe in den Bahnverkehr
- Präsenzstreifen, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr und im Zusammenhang mit Reisebewegungen aus Anlass demonstrativer Aktionen
- Gezielte Streifentätigkeit und Fahndung in kriminalitätsgefährdeten Zügen im Personen-Nahverkehr aber auch im Güterverkehr
- Schutzmaßnahmen auf Bahnhöfen und in Zügen im Zusammenhang mit der Personenbeförderung bei Großveranstaltungen (z.B. Fußballfan-Begleitung)
- Gefahren abwehrende Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt bei der Beförderung von radioaktiven Stoffen im Rahmen der CASTOR-Transporte.

Zum gesetzlichen Auftrag der Bahnpolizei bei der Strafverfolgung wird auf die Darstellung unter Abschnitt E 2.2.4 des Berichts Bezug genommen.

Die Bundespolizei hat 2009 im Rahmen ihrer bahnpolizeilichen Aufgaben 127.000 gefahrenabwehrende Einsätze gezählt, darunter 34.000 Zugbegleitungen und 18.000 gefahrenabwehrende Einsätze zur Streckenabsuche (davon 1.800 Einsätze wegen Kindern im Gleisbereich). 61.300 Einsatzmaßnahmen erfolgten in Form von Bestreifungen zur Gewaltprävention auf Bahnanlagen (36.400 örtlich; 24.800 in Zügen, davon 4.200 im S-Bahnverkehr, 16.800 im sonstigen Nahverkehr und 3.800 im Fernverkehr). Die Bundesbereitschaftspolizei führte 2009 ca. 64 % ihrer Einsätze im Bereich der bahnpolizeilichen Aufgaben durch, insbesondere im Zusammenhang mit dem Fußballfanreiseverkehr.

[25] In sehr dünn besiedelten Regionen kann sich allerdings der Zeitvorteil der Flächenpolizei verlieren.
[26] mit Bezeichnungen (hier nur Schlüsselwort) wie “Kooperationsvereinbarung“, „Abgrenzung“, „Einsatzbewältigung“, „Sicherheitspartnerschaft“, „Zusammenarbeit“

In der Strafverfolgung hat die Bundespolizei 2009 wegen 164.400 Straftaten auf Bahnanlagen und in Zügen ermittelt, davon u.a. 56.900 Leistungserschleichungen[27], 39.900 Sachbeschädigungen, 26.600 Diebstähle, 4.600 Straftaten gegen § 95 AufenthG, 68 Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz, 1.200 Urkundenfälschungen und 7.200 Körperverletzungen.[28]

Die Zuständigkeit der Polizei des Landes bleibt auch in den räumlichen Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei unberührt (§ 1 Abs. 7 BPolG). Bei Kompetenzkollisionen besteht die Pflicht zur Herstellung des Benehmens und zur Information (§ 1 Abs. 6 BPolG). Macht die Bewältigung übergreifender Einsätze eine einheitliche Führung erforderlich, sollen eine Schwergewichtsentscheidung herbeigeführt und die jeweiligen Kräfte entsprechend unterstellt werden.

Die Wahrnehmung der bahnpolizeilichen Aufgaben durch die Bundespolizei erklärt sich u.a. aus der zeitgeschichtlichen Entwicklung. Nach der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 begann die DDR den Aufbau eines neuen Grenzschutzes. Diesem Grenzschutz wurden auch die bahnpolizeilichen Aufgaben, die bis dahin die der Volkspolizei angegliederte Transportpolizei wahrgenommen hatte, und die Luftsicherheitsaufgaben zugewiesen. Mit dem Vollzug der Einheit am 3. Oktober 1990 ging der neu aufgebaute Grenzschutz der DDR kraft Gesetzes auf den Bundesgrenzschutz über. Damit entstand die Situation, dass der Bundesgrenzschutz in den neuen Ländern über seine „klassischen“ Aufgaben hinaus auch für die Wahrnehmung u.a. der Aufgaben der Bahnpolizei zuständig war, während in den alten Ländern die Bahnpolizei weiterhin bei der Bahn selbst blieb. Mit Aufgabenübertragungsgesetz vom 23. Januar 1992, das am 1. April 1992 in Kraft trat, wurden dem Bundesgrenzschutz die Aufgaben der Bahnpolizei auch in den westlichen Ländern übertragen.

2.2.2.2 Bewertung

An der Fähigkeit von Länderpolizeien, bahnpolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen, muss nicht gezweifelt werden. Dagegen wird zwar angeführt, die hohe Geschwindigkeit von ICE-Zügen bzw. die Streckenlänge von ICE/Langstreckenzügen verlangten eine Polizei, die über Ländergrenzen hinweg örtlich zuständig ist. Doch das ist nicht zwingend: Auch auf den Autobahnen sind die Länderpolizeien zuständig, ohne dass damit Sicherheitsnachteile verbunden wären. Verlangt eine Gefahrenlage ein polizeiliches Einschreiten, werden der Verkehr bzw. der/die Gefährder an geeigneter Stelle angehalten. Nicht anders muss verfahren werden, wenn sich während der Fahrt eines Hochgeschwindigkeitszuges im Zug oder auf der Gleisanlage eine polizeiliche Gefahrenlage ergibt. Kann sie bis zum nächsten fahrplanmäßigen Halt nicht aufgelöst oder gehalten werden, muss der Zug auf freier Strecke zum Stehen gebracht werden. In den wenigsten Hochgeschwindigkeitszügen der 27.906 Personenzüge pro Tag, davon ca. 1.300 Fernverkehrszüge, reisen Beamte der Bahnpolizei mit, es sei denn, die Entwicklung einer Gefahrenlage ist voraussehbar.

[27] abhängig von der Kontrolldichte bei den Bahnunternehmen
[28] Polizeiliche Kriminalstatistik

Auch die Art der bahntypischen Gefahrenabwehr in Hochgeschwindigkeits-/ Langstreckenzügen weicht nicht derart von länderpolizeilichen Aufgaben ab, dass ein Übergang an die Länderpolizeien mit Sicherheitsverlusten verbunden sein müsste. Kontrollen in grenzüberschreitenden Zügen wären für Länderpolizeien nicht schwieriger als für die Bahnpolizei. Der Regionalverkehr orientiert sich ohnehin überwiegend an Ländergrenzen. Einsätze im rollenden Material, die hier, wie sich aus dem Straftatenaufkommen ableiten lässt, häufiger sind als in Hochgeschwindigkeits-/Langstreckenzügen, würden jedenfalls in großen Flächenländern überwiegend landesintern bleiben. Das gilt mehr noch für S-Bahnen.

Art und Zahl der Delikte in Hochgeschwindigkeits-/Langstreckenzügen, in Regionalzügen und S-Bahnen sowie auf dem Gleiskörper entsprechen ebenfalls den täglichen Strafverfolgungsaufgaben der Länderpolizeien. Die Zuständigkeit für besonders schwere Delikte ist ohnehin bei den Länderpolizeien verblieben.

Auch die Länder würden allerdings die Aufgabe „Bahnpolizei“ nicht in der Flächenorganisation wahrnehmen können. Die Besonderheiten bei Gleiskörper und rollendem Material gehen über die Besonderheiten der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf Autobahnen hinaus. Deshalb wäre zu erwarten, dass die Länder diese Aufgaben ebenfalls mit einer gewissen Spezialisierung organisieren würden. Die Koordination zwischen den Ländern würde keinen höheren Aufwand auslösen als im Straßennetz. An die Stelle von externen Schnittstellen zwischen Landespolizei und Bundespolizei träten interne Schnittstellen zwischen der polizeilichen Flächenorganisation und einer Landes-Bahnpolizei, Schnittstellen zwischen benachbarten Ländern und nicht zuletzt auch Schnittstellen zwischen 16 Länderpolizeien und den ca. 330 Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Ob der Anteil der risikoträchtigen Schnittstellen an der Gesamtzahl der Schnittstellen höher wäre als die Zahl der heutigen Risikoschnittstellen zwischen Bundespolizei und Länderpolizeien, müsste im Detail geprüft werden. Dafür bestünde aber nur Anlass, wenn sich auf Länderseite eine Bereitschaft entwickelte, die bahnpolizeilichen Aufgaben in toto zu übernehmen. Damit ist jedoch angesichts der zeithistorisch gewachsenen Unterschiede in der Übernahmebereitschaft und -fähigkeit der Länder nicht zu rechnen.

Auch mit der Frage, ob die Zuständigkeit für die Bahnpolizei aufgeteilt werden sollte, falls einzelne Länder zur Gesamtübernahme für den jeweiligen Landesanteil bereit wären, brauchte sich die Kommission nicht zu befassen, weil entsprechende Angebote nicht bekannt sind[29].

Das Länderinteresse an einer Übernahme von Aufgaben der Bahnpolizei könnte größer sein, wenn die Übernahme der Zuständigkeit für Großstadt-Bahnhöfe angeboten würde. Dafür könnte geltend gemacht werden, dass Großstadtbahnhöfe häufig Netzknoten des innerstädtischen ÖPNV sind, dass für diese Funktion zunehmend das Bahnhofsgebäude selbst in Anspruch genommen wird und dass Großstadtbahnhöfe sich zunehmend zu Einkaufs- und

[29] Auch die Probleme einer differenzierenden Berücksichtigung im Finanzausgleich werden aus diesem Grund nicht erörtert. An dieser Stelle wird aber darauf hingewiesen, dass eine ausgedehnte faktische Übernahme landespolizeilicher Aufgaben durch die Bundespolizei für den Finanzausgleich relevant werden könnte.

Gastronomiezentren entwickeln. Häufigkeit und Vielfalt der dort anfallenden bahnpolizeilichen Aufgaben nähern sich denen von Polizei und kommunalen Ordnungsdiensten in städtischen Einkaufslagen. Wo der Bahnhof nach Umsatzanteilen und Publikumszwecken aufhört, vor allem „Bahnhof“ zu sein, könnten sich auch verfassungsrechtliche Zweifel am Mitwachsen von sonderpolizeilichen Aufgaben einstellen.

Eine generalisierende Gewichtung der Funktionen dürfte allerdings angesichts der jährlich 3 Mrd. Besucher, von denen 2 Mrd. Züge nutzen, nicht ganz einfach sein. Bei dem einen Bahnhof mag der innerstädtische Umsteigeverkehr auch ohne Einbeziehung von S-Bahnen überwiegen, bei dem anderen haben der Umsteigeverkehr vom innerstädtischen ÖPNV zur und von der Bahn und der bahninterne Umsteigeverkehr jedenfalls zusammen den größeren Anteil. Ob Einkaufs-und Gastronomieangebote überwiegend von Reisenden oder vom sonstigen Publikum angenommen werden, hängt auch von der Lage des Bahnhofs ab. Dies alles stünde einer generellen Zuordnung im Wege.

Die Kommission verzichtet deshalb auch bei den großstädtischen Bahnhöfen auf eine Empfehlung für eine generelle Übertragung der Gefahrenabwehr auf die Länderpolizeien.

Die gefahrenabwehrende Zuständigkeit der Bahnpolizei in das Bahnhofsumfeld auszuweiten, würde, falls an eine ausschließliche Zuständigkeit gedacht würde, den meistens gegebenen engen Zusammenhang zwischen Bahnhofsumfeld und Innenstadt leugnen. Bei paralleler Zuständigkeit wüchse das Risiko von Sicherheitslücken und Abundanzen. Eine andere allgemein anwendbare Trennlinie als die Grenze der dem Bahnverkehr gewidmeten Liegenschaftsteile wird es nicht geben.

Die Kommission sieht deshalb auch in einer Ausdehnung der gefahrenabwehrenden Zuständigkeit der Bahnpolizei über das Bahnhofsgebäude hinaus keinen Ansatz für eine Reduzierung von Schnittstellen.

2.2.2.3 Schlussfolgerungen

Wenn die Kommission auch weder eine Übertragung der Bahnpolizei insgesamt bzw. der polizeilichen Aufgaben auf Bahnhöfen auf die Länder noch eine Ausdehnung der örtlichen bahnpolizeilichen Zuständigkeit empfiehlt, sieht sie doch Möglichkeiten, die Zusammenarbeit weiter zu verbessern. So sollte durch technische Einrichtungen sichergestellt sein, dass die Landespolizei den Standort jedes Streifenwagens kennt, unabhängig davon, ob er zur Bundes- oder zur Landespolizei gehört. Für Maßnahmen des „ersten Zugriffs“ kommt es nicht darauf an, wer für die Folgemaßnahmen zuständig ist, sondern wer als erster zur Stelle sein kann.

Die Video-Beobachtung (§ 27 i.V.m. § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG), wie sie für großstädtische Bahnhöfe die Regel ist, sollte auch für S-Bahn-Stationen, für kleine Bahnhöfe und für Haltepunkte des Regionalverkehrs in der Weise möglich gemacht werden, dass sie zu den Ankunfts-/Abfahrtzeiten der Züge eingeschaltet und aus dem nächstgelegenen größeren Bahnhof

überwacht werden kann. Auf die Aufzeichnungen von Videokameras an den Bahnhofsgebäuden sollte auch die Landespolizei Zugriff haben.

2.2.2.4 Empfehlungen

1. **Sicherzustellen, dass die Landespolizei den Standort jedes Streifenwagens auch der Bundes(bahn)polizei kennt.**
2. **Auch S-Bahnhöfe, kleine Bahnhöfe und Haltepunkte des Regionalverkehrs per Video-Kamera zu überwachen.**
3. **Der Landespolizei den Zugriff auf die Aufzeichnungen der Videokameras an den Bahnhofsgebäuden zu ermöglichen.**

2.2.3 Bereitschaftspolizei

2.2.3.1 Sachverhalt

Anlass zur Prüfung gibt das unter Punkt 2.2.2.1 genannte Gutachten. Darin wird u.a. angeregt, Teile der Bereitschaftspolizeien der Länder oder die Bereitschaftspolizei als Ganzes in die Bundesschutzpolizei zu überführen. Bereitschaftspolizeien der Länder würden bei Großereignissen ohnehin im gesamten Bundesgebiet eingesetzt, die Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben würde die Länder entsprechend mehr belasten, die Abgabe der Bereitschaftspolizei würde eine wohl gleich hohe Entlastung bedeuten. Die Summe der im Gutachten vorgeschlagenen Änderungen (Bahnpolizei an die Länder, übrige Kriminalitätsbearbeitung der Bundespolizei an die Länder oder an das Bundeskriminalamt, Bereitschaftspolizei an den Bund) soll zu einer wesentlich verbesserten und vereinfachten Aufgaben-, Kompetenz- und Arbeitsteilung zwischen den Polizeien der Länder und des Bundes führen. Vor allem aber gelte es, eine weitere Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen zugunsten der Bundespolizei zu vermeiden.

Die Bereitschaftspolizeien von Bund und Ländern haben zusammen eine Sollstärke von 22.000 Kräften, beim Bund derzeit 5.500 und bei den Ländern 16.400. Bund und Länder sind in der Lage, zusätzliche Alarmeinheiten außerhalb der Bereitschaftspolizei aus den Polizeibehörden aufzurufen, die allerdings wegen der Unterschiede – auch von Land zu Land – in Ausbildung und Training nicht mit Bereitschaftspolizei-Einheiten gleichgesetzt werden können.

Der Bund trägt zu den Kosten der Bereitschaftspolizei in den Ländern jährlich 14,3 Mio. Euro bei. Die Länder tragen die Personalkosten, die Kosten für die Unterkunft und Fortbildungsstätten und für die Ausstattung/ Ausrüstung der Polizeivollzugsbeamten mit Bekleidung, Schutzwesten u.a., auch die Kosten für Verwaltung und Instandhaltung der durch den Bund beschafften Gegenstände.

Die Aufteilung der vom Bund mitfinanzierten 16.400 Länder-Bereitschaftspolizeikräfte auf die einzelnen Länder ist im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen sehr unterschiedlich.[30]

Die Einteilung der Bereitschaftspolizeien in Abteilungen, Hundertschaften, Züge, Gruppen, Festnahmeeinheiten, Technische Einsatzeinheiten ist im Wesentlichen bundeseinheitlich. Unterschiede gibt es in der organisatorischen Zuordnung der Abteilungen und Hundertschaften in den einzelnen Ländern. So sind sie z.B. teilweise besonderen oder allgemeinen Polizeidirektionen unterstellt, teilweise hundertschaftsweise in Ortsbehörden integriert.

Nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei anders eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen können die Länder ebenfalls Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes anfordern. Bei länderübergreifenden Naturkatastrophen oder Unglücksfällen kann die Bundesregierung den Landesregierungen die Weisung erteilen, Einheiten des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung ihrer Polizeikräfte einzusetzen. Entsprechende Regelungen enthält Art. 91 GG für die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes.

Da die Einsatzleitung außerhalb der örtlichen Zuständigkeit der Bundespolizei bei den Länderpolizeien liegt (Art. 35 Abs. 3 GG: „…zur Unterstützung…“), werden die Einheiten der Bundesbereitschaftspolizei in diesen Fällen stets der Landespolizei unterstellt (§ 11 Abs. 3 S. 2 BPolG).

Konkurrieren Anforderungen durch ein Land mit Anforderungen für Bundesaufgaben, gehen dringlichere Verwendungen für den Bund vor (§ 11 Abs. 4 BPolG).

In den Ländern werden die Polizeivollzugsbeamten der Bereitschaftspolizeien auch in den Ortsbehörden eingesetzt, soweit ihre Arbeitszeitkapazitäten nicht durch bereitschaftspolizeitypische Einsätze ausgeschöpft sind.

Bei der Bereitschaftspolizei des Bundes entfielen 2009 43 % (gleich 3 Mio.) der 7 Mio. Arbeitsstunden auf Einsätze, die übrigen 57 % (4 Mio. Arbeitsstunden) verteilten sich auf Führungs-, (Sach-)Bearbeiter- und Innendienst-Aufgaben sowie auf Aus- und Fortbildung.

64 % der Einsatzstunden der Bundesbereitschaftspolizei in 2009 wurden bei der Bahnpolizei erbracht, insbesondere anlässlich von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Fußballfanreiseverkehr. Etwa 17 % entfallen auf Unterstützungen für Eigensicherung, Luftsicherheit, Verfassungsorgane und Bundesministerien, Strafverfolgung, Bundeskriminalamt, Ausland u.a., 14 % auf Unterstützung für Bundesländer. Letztere wurden in 2009 vor allem für Berlin, Thü-

[30] z.B. Bayern: 12 Mio. Einwohner/ 2.168 Beamte der Bereitschaftspolizei; Nordrhein-Westfalen: 18 Mio./ 2.415; Rheinland-Pfalz: 4 Mio./ 983; Schleswig-Holstein: 4 Mio./ 476; Sachsen: 5 Mio./ 1117; Thüringen: 3 Mio./ 480.

ringen und Mecklenburg-Vorpommern geleistet. In der Gliederung der Einsatzstunden nach Einsatzanlässen dominierten die Sonderlagen (z.B. NATO-Gipfel, Staatsbesuch des US-Präsidenten, Sicherheitskonferenz München, Sicherheitslage bei Bundestagswahl), der Fußball, sonstige Anlässe (u.a. Großveranstaltungen; 3 % der Einsatzstunden entfielen auf allgemeine Grenzüberwachung).

2.2.3.2 Bewertung

Der Vorschlag des Gutachters dient in erster Linie seinem Bemühen, das Stärken-Verhältnis zwischen Bundespolizei und Länderpolizeien aufrechtzuerhalten.

Die Einsatzdaten zeigen, dass die Bereitschaftspolizei des Bundes im Wesentlichen eine Bereitschaftspolizei der Bahnpolizei ist und dass die Bereitschaftspolizeien der Länder im Wesentlichen Bereitschaftspolizei des jeweiligen Landes sind[31]. Würde dem Bund die Bahnpolizei entzogen, fielen 64 % des bisherigen Einsatzbereichs der Bundesbereitschaftspolizei weg. Kämen noch 16.000 Polizeivollzugsbeamte der Länder zur Bundesbereitschaftspolizei, müsste der Bund seine dann 22.000 Kräfte starke Bereitschaftspolizei zu 85 % mit Übungen beschäftigen. Das wäre wirtschaftlich kaum darstellbar und für die Betroffenen unerträglich. Andernfalls wären rund 16.000 Polizeivollzugsbeamte permanent den Länderpolizeien zu unterstellen, was die Zuordnung zum Bund ad absurdum führen würde. Die Ausgleichsfunktion der Bundesbereitschaftspolizei für bundesweite oder länderübergreifende Spitzenbelastungen ist zwar unverzichtbar. Sie braucht aber kein größeres Reservoir aus der Bundesbereitschaftspolizei als heute.

Ungeachtet der dargestellten Folgen würden weder der Bund noch die Länder durch einen Übergang der Länder-Bereitschaftspolizeien auf den Bund gewinnen: Die Gesamtstärke würde nicht höher, wenn auch die Prioritäten bei den Einsätzen stärker vom Bund beeinflusst werden könnten, handelte er sich dafür bei Gleichzeitigkeit mehrerer Großereignisse eine alleinige politische Verantwortung für die Posterioritätensetzung ein. Selbst Kritik an der Kräfteverteilung innerhalb eines Landes würde zum bundespolitischen Thema. Dieser Konfliktlage beugt das zurzeit geltende gestufte Entscheidungsverfahren bei Anforderungsüberhängen vor: Zunächst decken die Beteiligten den eigenen Bedarf mit eigenen Kräften, dann folgen Notfallabstimmungen der Einsatzreferenten des Bundes und der Länder. In der nächsten Stufe sucht der Vorsitzende des zuständigen Gremiums der Innenministerkonferenz die Abstimmung mit den Inspekteuren der Länderpolizeien, bevor er in der letzten Stufe die abschließende Entscheidung trifft.

[31] Hessen wurde 2009 1 mal unterstützt, SL und ST je 2 x, BB, NW je 3 x, BW, HH, NI, SH je 4 x, HB 6 x, BY und SN je 8 x, MV 9 x, TH 11 x, BE 22 x (RP: 0). Die Unterstützungshäufigkeit steht in einigen Fällen in einem gewissen Gegensatz oben unter b) dargestellten zur relativen (Einwohnerzahl:Kräftezahl) Stärke der BP: BY z.B. mit 1 PVB-BP/ 5.500 Einwohner nahm die Bundesbereitschaftspolizei 8 x in Anspruch, NW mit 1/7.300 nur 3 x, RP mit 1/4000 kein Mal, SN mit 1/4.500 8 x. Die Kommission ist der Frage, ob dafür allein Unterschiede in der Häufigkeit und Dimension von Einsatzanlässen (z.B. rechtsextremistische Demonstrationen, Fußball) heranzuziehen sind oder z. B. auch Unterschiede in der jeweiligen Polizeidichte (Gesamt-PVB /Einwohner) oder Unterschiede in der Bundesfinanzierung der Bereitschaftspolizei, nicht nachgegangen. Zu einer Antwort könnte auch eine Prüfung der herangezogenen Vergleiche für die letzten zehn Jahre beitragen.

Eine Eingliederung der Bundesbereitschaftspolizei in die Länder liegt zwar angesichts der Stärkenverhältnisse näher als der umgekehrte Weg. Auch ergäbe sich aus einer ständigen Durchmischung von Länder- und ehemaligen Bundeskräften bei landesinternen Einsätzen ein Sicherheitsgewinn aus der Gemeinsamkeit örtlicher Kenntnisse und Erfahrungen. Die Häufigkeit der Einsätze in anderen Ländern würde aber zunehmen und um Einsätze im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei vermehrt werden, was den zuletzt genannten Gewinn zumindest teilweise aufhöbe.

Vor allem aber verlangen Art. 35 und 91 GG, eine Bundesbereitschaftspolizei vorzuhalten. Wollte man das Grundgesetz ändern, müsste man dem Bund jedenfalls einen Zugriff auf Länder-Bereitschaftspolizeien auch gegen den Willen des Landes einräumen. Das würde angesichts der Häufigkeit der Fälle des Art. 35 Abs. 2 GG zu einem Konfliktpotenzial führen, dass politisch kaum beherrschbar, jedenfalls kein Sicherheitsgewinn wäre.

2.2.3.3 Schlussfolgerung

Die Kommission sieht keine Möglichkeit, dem Gutachtervorschlag zu folgen.

2.2.3.4 Empfehlung

Die jeweils eigenen Bereitschaftspolizeien sowohl der Länder als auch des Bundes beizubehalten.

2.2.4 Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei für Fälle der leichten und mittleren Kriminalität – Ausgestaltung des § 12 BPolG

Die Empfehlung der Kommission, unter Beibehaltung des Strafverfolgungsmandats der Bundespolizei für den Bereich der leichten und mittleren Kriminalität die Strafverfolgung in Fällen besonderer Bedeutung von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen, muss insbesondere die Ausgestaltung des § 12 BPolG in den Blick nehmen.

Des Weiteren hat die Kommission im Bereich der Bundespolizei bei der Wahrnehmung von Strafverfolgungsaufgaben an verschiedenen Stellen Ungereimtheiten und Probleme der Kompetenzabgrenzung zu den Ländern entdeckt. Sie sind in der Regel nicht nur Folge der Überführung des Bundesgrenzschutzes in eine Sonderpolizei des Bundes, sondern beruhen teilweise auch auf Veränderungen der polizeilichen Lage.

2.2.4.1 Sachverhalt

Die Strafverfolgungsaufgaben der Bundespolizei ergeben sich aus § 12 BPolG. Die Vorschrift wurde mit dem Bundesgrenzschutz-Neuregelungsgesetz von 1994 eingeführt. Laut amtlicher

Begründung[32] war es Ziel des Gesetzgebers, die bis dahin übliche Ableitung der Strafverfolgungskompetenz des damaligen Bundesgrenzschutzes (BGS) allein aus den Generalklauseln der §§ 161, 163 StPO durch eine „einengende“ Konkretisierung zu ersetzen.

Nach § 12 BPolG ist die Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei beschränkt auf Rechtsverstöße, bei denen ein Zusammenhang mit den Präventivaufgaben des Grenzschutzes und der Bahnpolizei besteht, wenn die Straftat im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei (Grenze und 30/50km-Grenzbereich, Gebiet der Bahnanlagen) begangen wurde (§ 1 Abs. 7 BPolG). Weiterhin ist die Bundespolizei für die Verfolgung von Straftaten zuständig, die Strafverfolgungsmaßnahmen auf See außerhalb des deutschen Küstenmeers erforderlich machen. Für die Aufgabenbereiche „Luftsicherheit“ und „Schutz von Bundesorganen“ (§§ 4 und 5 BPolG) hat der Gesetzgeber davon abgesehen, der Bundespolizei Strafverfolgungsaufgaben zuzuweisen.

Die Bundespolizei ist in dem genannten Rahmen grundsätzlich nur für die Verfolgung von Vergehen (§ 12 Abs. 2 StGB) zuständig. Eine Kompetenz, Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB) zu verfolgen, steht ihr nur in wenigen in § 12 Abs. 1 S. 1 BPolG ausdrücklich bezeichneten Fällen zu.

Im grenzpolizeilichen Bereich nimmt die Bundespolizei nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 - 3 BPolG Strafverfolgungsaufgaben wahr, wenn der Verdacht eines Vergehens besteht, das gegen die Sicherheit der Grenze oder die Durchführung der Grenzschutzaufgaben gerichtet ist oder nach den Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes oder des Asylverfahrensgesetzes zu verfolgen ist, soweit die Straftat durch den Grenzübertritt oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem begangen wurde. Für die Verfolgung von Verbrechen ist die Bundespolizei nur zuständig in Fällen des § 97 Abs. 1 und 2 AufenthG (Einschleusung von Ausländern mit Todesfolge oder Einschleusung durch eine gewerbsmäßig handelnde Bande) und des § 84a Abs. 1 AsylVfG (Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung durch gewerbsmäßig tätige Banden), auch hier allerdings nur bei unmittelbarem räumlichen und zeitlichen Bezug der Tat zum Grenzübertritt.

Nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BPolG hat die Bundespolizei eine Strafverfolgungskompetenz bei der Warenkontrolle, soweit ihr als Grenzpolizei durch Einzelgesetz die Überwachung von Verbringungsverboten und -beschränkungen (z.B. Betäubungsmittel, Waffen, Sprengstoff, Bargeld) übertragen ist. Die Bundespolizei trifft bei Aufgriffen in diesem Bereich in der Regel nur die Maßnahmen des „ersten Zugriffs“ und gibt sodann die Sache an die Zollverwaltung ab.

Als Bahnpolizei wird die Bundespolizei strafverfolgend tätig bei dem Verdacht eines Vergehens, das auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes begangen wurde und gegen die Sicherheit eines Benutzers, der Anlagen, des Betriebs oder das Vermögen der Bahn gerichtet ist (§ 12 Abs. 1 S.1 Nr. 5 BPolG). Eine Zuständigkeit für die Verfolgung von Ver-

[32] BT-Drs. 12/7562, S. 44

brechen besteht nur in Fällen des § 315 Abs. 3 Nr. 1 StGB (Gefährlicher Eingriff in den Bahnverkehr zur Herbeiführung eines Unglücksfalls). In allen anderen Verbrechensfällen hat die Bundespolizei nach den Maßnahmen des „ersten Zugriffs“ die Sache gemäß § 12 Abs. 3 BPolG an die zuständige Strafverfolgungsbehörde – in der Regel des Landes – abzugeben. Dies gilt auch für Fälle, in denen der Tatort zwar auf Bahngelände liegt, es aber an der sachlichen Zuständigkeit der Bundespolizei fehlt (z.B. Ladendiebstahl in der Bahnhofsbuchhandlung).

Auf Hoher See hat die Bundespolizei nach § 12 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 6 BPolG und dem Seeaufgabengesetz eine Verfolgungskompetenz für Verbrechen und Vergehen, die dem deutschen Strafrecht unterliegen. Allerdings ist der Vorgang an die zuständige Strafverfolgungsbehörde abzugeben, wenn Ermittlungshandlungen im Inland erforderlich sind. In allen anderen Fällen ihrer Zuständigkeit für die Strafverfolgung kann die Bundespolizei auch außerhalb ihres räumlichen Zuständigkeitsbereichs Ermittlungshandlungen im Benehmen mit der Polizei des Landes vornehmen.

Mit den – wenn auch eingeschränkten – Zuständigkeiten der Bundespolizei auf dem Gebiet der Prävention und Repression sind unvermeidlich Schnittstellen zur Zuständigkeit und Aufgabenwahrnehmung der Polizeien der Länder verbunden. Zur deliktsbezogenen Konkretisierung des § 12 BPolG haben sich Bund und Länder[33] über die Führungsverantwortung in Entführungs-, Geiselnahme, Bedrohungs- und Anschlagslagen, bei Auffinden von Spreng- und Brandmittelvorrichtungen oder Todesermittlungen im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei verständigt. Daneben gibt es eine Vielzahl von Kooperationsabsprachen zwischen Bundes- und Landespolizei auf örtlicher Ebene mit dem Ziel, Schnittstellenprobleme zu vermeiden oder gemeinsam zu überwinden. Gemeinsame Ermittlungsgruppen in Verfahren wegen Schleusungskriminalität oder bandenmäßigen Taschendiebstahls seien erwähnt.

Vorschläge der Bundespolizei zur Anpassung des § 12 BPolG

Die Bundespolizei hält aufgrund der seit Inkrafttreten des BGS-Gesetzes von 1994 gewonnenen Erfahrungen die Vorschrift des § 12 BPolG für anpassungsbedürftig.

In Bezug auf die Strafverfolgungskompetenz im grenzpolizeilichen Bereich ist die Bundespolizei der Auffassung, dass

- bei der Verfolgung von Straftaten der banden- und gewerbsmäßigen Schleusungskriminalität nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BPolG i.V.m. §§ 96 und 97 AufenthG das gesetzliche Merkmal, wonach die Straftat einen unmittelbaren räumlichen und zeitlichen Bezug zum Grenzübertritt haben muss, gestrichen werden sollte
- wegen der häufigen Verbindung von Schleusungskriminalität und Menschenhandel § 12 BPolG um ein Strafverfolgungsmandat der Bundespolizei für Fälle des Menschenhandels ergänzt werden sollte

[33] Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz

- wegen der hohen Mobilität von Straftätern die bisherige Definition des Grenzgebiets in § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG (30 bzw. 50km-Bereich) durch eine Kombination von legaldefiniertem erweiterten Grenzraum sowie bestimmten Verkehrswegen und Verkehrsmitteln (Fernstraßen, Bahn) ersetzt werden sollte, womit wegen § 12 Abs. 2 BPolG auch eine Erweiterung der örtlichen Zuständigkeit der Bundespolizei für die Strafverfolgung verbunden wäre.

Im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich wäre es nach Auffassung der Bundespolizei geboten, die Zuständigkeit für die Strafverfolgung durch Einbeziehung von Verbrechenstatbeständen (ausgenommen vorsätzliche Tötungsdelikte) in § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BPolG zu erweitern. Aus Sicht der Bundespolizei sei es kaum nachvollziehbar, Ermittlungen etwa wegen Diebstahls in der Zuständigkeit der Bundespolizei einzuleiten, die Sache dann aber an die Landespolizei abgeben zu müssen, weil sich im Verlauf der Ermittlungen ergebe, dass ein Verbrechenstatbestand wie Raub oder Bandendiebstahl in Rede stehe. Weiterhin ist es nach Auffassung der Bundespolizei wegen der Begrenzung ihrer örtlichen Zuständigkeit auf das Gelände der Bahn unbefriedigend, dass sie das deliktische Geschehen im Bahnhofsumfeld nicht in ihre Strafverfolgungsmaßnahmen einbeziehen könne.

Bezüglich der Strafverfolgungskompetenz für Straftaten auf Hoher See hält es die Bundespolizei für praxisfremd, den Vorgang an die Landespolizei abgeben zu müssen, wenn Ermittlungshandlungen im Inland erforderlich sind. Sie hält insofern eine Korrektur des Gesetzes für angezeigt.

In Sachen Luftsicherheit ist die Bundespolizei schließlich der Ansicht, dass geprüft werden sollte, ihr eine Zuständigkeit für die Verfolgung solcher Delikte zuzuweisen, die einen terroristischen Hintergrund nicht erkennen lassen, z.B. bei Sicherheitskontrollen von Flugreisenden entdeckte verbotene Gegenstände, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte.

2.2.4.2 Bewertung

Die Kommission kann in einem gewissen Maße nachvollziehen, dass bei Fragen, ob hinderliche Schnittstellen reduziert und Kompetenzabgrenzungen praxisgerechter ausgestaltet werden können, auch das gesetzliche Instrumentarium einer Überprüfung offen stehen muss, wenn pragmatische Vorgehensweisen durch Vereinbarungen und Absprachen an Grenzen stoßen. Zwar sind im Verhältnis zu den Ländern stets die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten verfassungsrechtlichen Grenzen einer Sonderpolizei des Bundes zu beachten. Dies würde jedoch aus Sicht der Kommission der Ausbildung vernünftiger Abgrenzungen nicht im Wege stehen.

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass etwaige Überlegungen zur Änderung des § 12 BPolG im Lichte ihrer Empfehlung gesehen werden müssen, die Ermittlungszuständigkeit für Straftaten von besonderer Bedeutung, die von der Bundespolizei im Rahmen ihrer Strafverfolgungsmaßnahmen feststellt werden, auf das Bundeskriminalamt überzuleiten und die Zuständigkeit der Bundespolizei auf die Verfolgung leichter und mittlerer Kriminalität zu

beschränken. Forderungen etwa, die Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei auch auf Menschenhandel und Verbrechenstatbestände, die sie in ihrem bahnpolizeilichen Zuständigkeitsbereich aufdeckt, zu erstrecken, wirken der empfohlenen Neuausrichtung der Bundespolizei entgegen und können von der Kommission nicht befürwortet werden.

Die Kommission stellt jedoch nicht in Abrede, dass auch bei einer Beschränkung des Strafverfolgungsauftrags der Bundespolizei auf Fälle der leichten und mittleren Kriminalität – von denen sie 2009 über 200.000 bearbeitet hat – bei der Aufgabenerledigung weiterhin Schnittstellen- und Abgrenzungsprobleme im Verhältnis zu den Ländern offenkundig werden, die möglicherweise durch eine Modifizierung des § 12 BPolG praxisnäher gelöst werden könnten.

In diesem Zusammenhang ergibt sich allerdings eine Vielzahl von Fragen, die aus Sicht der Kommission einer eingehenden Untersuchung bedürften. Dies geht über die Möglichkeiten der Kommission – schon wegen des ihr gesetzten Zeitrahmens – hinaus. Zudem wäre eine umfassende Beteiligung der Länder unabweisbar.

Die Kommission regt daher an, eine Bund-/Länderarbeitsgruppe zu beauftragen, anhand der täglichen Erfahrungen der Bundespolizei und der Polizeien der Länder durch Schnittstellen und Kompetenzabgrenzungen bedingte Probleme in der Zusammenarbeit aufzuzeigen und eine den heutigen Gegebenheiten angemessene Lösung zu erarbeiten. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, dass mögliche gemeinsame Feststellungen und Vorschläge die politische Umsetzung erleichtern würden.

2.2.4.3 Empfehlungen

1. **Die Bundespolizei bleibt für die Verfolgung leichterer und mittlerer Kriminalität in ihrem präventiv-polizeilichen Aufgabenbereich zuständig.**
2. **Wegen der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder beauftragen Bund und Länder eine Arbeitsgruppe, anhand der Erfahrungen der Bundespolizei und der Polizeien der Länder durch Schnittstellen und Kompetenzabgrenzungen bedingte Probleme bei der beiderseitigen Aufgabenwahrnehmung aufzuzeigen und eine den heutigen Gegebenheiten angemessene Lösung für die Zusammenarbeit zu erarbeiten.**

2.3 Einzelfragen

2.3.1 Piraterie

2.3.1.1 Sachverhalt

Die Kommission hat sich des Themas Piraterie nicht unter dem Aspekt der Auslegung geltenden Rechts und der daraus abgeleiteten Zuständigkeiten angenommen. Derartige Differenzen

müssen, insbesondere wenn sie zwischen nachgeordneten Behörden eines Geschäftsbereiches ausgetragen werden, von der politischen Führung bereinigt werden. Führt eine verbindliche Auslegung infolge einer unklaren Rechtslage nicht zu rechtlich gesicherten Lösungen, bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung. Das gilt umso mehr, wenn die Auslegung nicht nur einer sachgerechten Gestaltung im Wege steht, sondern darüber hinaus den verantwortlich Handelnden die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendige Rechtssicherheit vorenthält. Unter dieser Prämisse sieht die Kommission ihre Aufgabe darin, ungeachtet des derzeit geltenden Rechts unter dem Gesichtspunkt von Kompetenz und Effizienz Lösungen aufzuzeigen.

Bei der Piraterie handelt es sich angesichts der in den vergangenen Jahren entwickelten Qualität und ihrer vielfältigen internationalen Bezüge um ein Kriminalitätsphänomen, das den Rahmen der herkömmlichen sonderpolizeilichen Möglichkeiten der Kriminal- und Schutzpolizei des Bundes sprengt. Somit kann schon vorab festgehalten werden, dass die Zuständigkeit und die fachliche Kompetenz einer einzigen Bundesbehörde die vielfältigen Probleme der Piraterie nicht lösen wird. Eine sachgerechte Lösung wird sich deshalb jenseits des herkömmlichen Rechtsrahmens und der überkommenen Praxis daran zu orientieren haben, welche Kompetenzen des Bundes bei der Bekämpfung der Piraterie gebündelt und kooperativ genutzt werden können. Dazu dienen folgende Fragen:

- Wer verfügt über die polizeilichen, gegebenenfalls auch militärischen Mittel, die zur Bereinigung einer Piraterie-Lage auf See benötigt werden?
- Wer verfügt über die weitreichendsten internationalen Verbindungen, um die zur Entscheidung notwendigen Informationen zu beschaffen und zu bewerten?
- Wer hat im Zusammenhang mit anderweitigen Zuständigkeiten Erfahrungen auf den der Piraterie verwandten Gebieten?
- Wer ist für die Strafverfolgung der mit der Piraterie verbundenen Straftaten zuständig?
- Wer ist im Rahmen des Krisenmanagements am besten in der Lage, die polizeiliche Führung zu übernehmen, die politischen Entscheidungsträger zu unterrichten und die unterschiedlichen zur Lösung von Piraterie-Lagen benötigten Kompetenzen zu koordinieren?

2.3.1.2 Bewertung

Nach den bisherigen Erfahrungen sollten Piraterie-Lagen möglichst vor Erreichen eines für die Piraten sicheren Hafens gelöst werden. Ungeachtet des Mangels eigener maritimer Basen für einen militärischen und polizeilichen Angriff auf See verfügt in der Bundesrepublik Deutschland nur die Bundeswehr über geeignete Einheiten auf See und über die erforderliche Logistik. Da die Bundeswehr zum Teil ohnehin im Rahmen internationaler Einsätze in den kritischen Seegebieten operiert, läge der Einsatz militärischer Mittel einschließlich des Einsatzes der Kriseninterventionskräfte der Bundeswehr nahe. Auf der anderen Seite ist der Einsatz der Bundeswehr mit verfassungsrechtlichen Restriktionen verbunden, die in der Regel nicht ad hoc überwunden werden können. Zudem ist der Einsatz militärischer Mittel nur Teil einer umfassenden Strategie. Die militärische Lösung der Piraterie-Lage bedarf der politischen und polizeilichen Steuerung, um das Problem als Ganzes in den Griff zu bekommen.

Ähnliches gilt für den Einsatz der Bundespolizei und ihrer GSG 9. Dass die Bundespolizei auf Grund ihrer Zuständigkeit im Küstenbereich und der diesem vorgelagerten offenen See über operative Kräfte auf See und mit der GSG 9 auch über maritime polizeiliche Fähigkeiten einschließlich geeigneter Einsatzmittel verfügt, ist in dem hier gegebenen Zusammenhang nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Sie bleibt bezüglich der Zuführung von Personal und Ausrüstung sowie der Nutzung von Einsatzbasen zu Land und zur See auf die Unterstützung anderer, insbesondere militärischer Kräfte des In- und Auslandes angewiesen. In diesem Rahmen ließen sich die Möglichkeiten der Bundespolizei gegebenenfalls auch im Wege der Amtshilfe nutzbar machen.

Die Kommission hat, nicht zuletzt unter dem Eindruck des ressortinternen Streits über die Zuständigkeit für das Lagebild Seesicherheit, den Eindruck gewonnen, dass sich die Bundespolizei auch auf dem Felde der Piraterie eine Kompetenz zu sichern sucht, die über den grundsätzlich schutzpolizeilichen Zuschnitt dieser Sonderpolizei des Bundes hinausgeht.

Die Kommission sieht ihre Auffassung auch durch einen Blick auf den Piraterieberichte der Bundespolizei bestätigt[34]. Der dreißigseitige Bericht besteht im Wesentlichen aus einem Mosaik aus internationalen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen, aus Reisewarnungen des Auswärtigen Amtes sowie aus der Auflistung einschlägiger Adressen, Angaben, die zumeist über die öffentlich zugänglichen Informationen und Pressemeldungen nicht hinausgehen. Ein Wert für die Unterrichtung betroffener Institutionen und Firmen und damit für die Prävention ist nicht erkennbar.

2.3.1.3 Schlussfolgerungen

Die Kommission empfiehlt, dem Bundeskriminalamt die Zuständigkeit für die Gefahren abwehrende polizeiliche Lösung von Piraterie-Lagen zu überlassen. Zwar hat das Bundeskriminalamt keine eigenen Kräfte, die zur unmittelbaren Lösung des Konflikts auf See eingesetzt werden könnten. Da diese Kräfte jedoch ohnehin auf weitreichende Unterstützung durch andere, auch militärische Kapazitäten angewiesen sind, ist die Frage der personellen Möglichkeiten nicht von entscheidender Bedeutung. Vielmehr muss der polizeilichen Einsatzleitung die besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Das Bundeskriminalamt verfügt neben seinen weltweiten internationalen Verbindungen als Teil des Krisenmanagements des Bundes und als Ansprechpartner für lagelösende Aspekte im Krisenstab der Bundesregierung über langjährige Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Feld der Geiselnahmen an Land sowie über die der Deeskalation dienenden Verhandlungskompetenzen. Diese Erfahrungen gilt es vor allem dann einzubringen, wenn es nicht gelingt, die Gefahrenlage auf See aufzulösen.

Der Einsatz des Bundeskriminalamtes empfiehlt sich auch wegen des engen Zusammenhangs mit der Strafverfolgung. Das Bundeskriminalamt wird bei mittleren und schwereren Delikten

[34] Der Kommission lag der Bericht des 2. Quartals 2010 vor.

des Staatsschutzes regelmäßig vom Generalbundesanwalt mit den polizeilichen Ermittlungen beauftragt. Bei sonstigen Delikten, die nicht dem Staatsschutz im engeren Sinne unterfallen, wird es ebenfalls häufig wegen des Auslandsbezugs auf Ersuchen der Länder tätig. Auch und gerade weil die Strafverfolgung zunächst hinter der präventiv-polizeilichen Lösung der Lage zurückstehen muss, vermeidet die Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes Schnittstellen und unnötige Kompetenzstreitigkeiten.

Eines der wesentlichen Anliegen der Kommission bei der Evaluation der untersuchten Sicherheitsbehörden ist es, die Rolle des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle und als Sonderpolizei des Bundes für Fälle der schweren Kriminalität zu stärken. Nicht zuletzt unter dieser Prämisse empfiehlt die Kommission das Bundeskriminalamt als die für die Bekämpfung der Piraterie zuständige Behörde. Sie ist überzeugt, dass das Ansehen des Amtes in der Welt auch den Verhandlungen mit den zur Lösung der Piraterie-Lagen benötigten Partnern des In- und Auslandes zugutekommt.

2.3.1.4 Empfehlung

Die Zuständigkeit für Piraterie-Lagen, einschließlich der Koordinierung der erforderlichen Amtshilfe, dem Bundeskriminalamt zu überlassen.

2.3.2 Personen- und Objektschutz

2.3.2.1 Sachverhalt

Der Personenschutz in der Bundesrepublik Deutschland obliegt nach der Rechtslage – der föderativen Struktur der Polizei entsprechend – in erster Linie den Länderpolizeibehörden. Der Bund hat auf diesem Felde eine sonderpolizeiliche Zuständigkeit nur für einen gesetzlich eng umgrenzten Personenkreis. Trotz eingeschränkter Kompetenzen haben sich im Laufe der Zeit auf Grund gewandelter Gefahrenlagen Überschneidungen zwischen der kriminalpolizeilichen Lagebeurteilung, der polizeilichen Gefahrenabwehr sowie des Innenschutzes und des Hausrechtes ergeben,[35] derer sich die Kommission unter drei Gesichtspunkten angenommen hat:

- Ist der Inlandspersonenschutz im Kompetenzbereich des Bundes eine Aufgabe des Bundeskriminalamtes?
- Welche Schnittstellen ergeben sich zwischen Personen-, Objekt- und Innenschutz und wie sind sie zu minimieren?
- Bei welcher Polizeibehörde des Bundes ist der Auslandspersonenschutz anzusiedeln?

[35] vgl. BRH Mitteilung über die „Prüfung Aufgaben und Organisation der BPol im Berliner Regierungsviertel“, vom 23.06.2008, S. 17-20).

Inlandspersonenschutz für Mitglieder der Verfassungsorgane

Nach derzeitiger Rechtslage obliegt dem Bundeskriminalamt unbeschadet der Zuständigkeit der Bundespolizei und der Polizeien der Länder der erforderliche Personenschutz für die Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sowie in besonders festzulegenden Fällen der Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BKAG).

Darüber hinaus übernimmt das Bundeskriminalamt den Schutz ehemaliger Mitglieder von Verfassungsorganen, wenn es vom Bundesminister des Innern durch Erlass dazu beauftragt wird. Derzeit werden für den Schutz dieses Personenkreises mehr als 40 Beamte eingesetzt. Ob dieser Schutzauftrag zum gesetzlichen Aufgabenbereich des Bundes im Allgemeinen und des Bundeskriminalamtes im Besonderen gehört, war nicht Gegenstand des Evaluierungsauftrages.[36]

Organisatorisch ist der Personenschutz der Abteilung Sicherungsgruppe (Abt. SG) des Bundeskriminalamtes zugeordnet. Sie besteht aus einem Abteilungsstab und zwei Gruppen mit je vier Referaten. Die Gruppe SG 1 ist für die Aufgaben des unmittelbaren Schutzes der Mitglieder der Verfassungsorgane zuständig. Das Referat SG 11 nimmt die Personenschutzaufgaben für den Bundespräsidenten, den Präsidenten des Deutschen Bundestages, den Bundesminister des Innern und den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wahr. Dem Referat SG 12 obliegt der Schutz der Bundeskanzlerin sowie der ehemaligen Bundeskanzler und Bundespräsidenten. Das Referat SG 13 nimmt die Personenschutzaufgaben für den Bundesaußenminister, den Bundesminister der Verteidigung und den Bundesminister der Finanzen wahr. Das Referat SG 14 ist für den Schutz von Personen zuständig, bei denen eine Gefährdungslage Personenschutz erfordert.

Der Gruppe SG 2 obliegen im Wesentlichen Aufgaben, die nicht dem unmittelbaren Personenschutz zuzurechnen sind. Das Referat SG 21 ist für Auslands- und Spezialeinsätze sowie für die Spezialaus- und -fortbildung zuständig. Das Referat SG 22 gliedert sich in die Sachgebiete Lage, Gefährdungsermittlungen und Objektberatung. Das Referat SG 23 koordiniert den Personenschutz bei Staatsbesuchen und Staatsakten und ist für die Koordinierung von Schutzaufgaben für inländische Schutzpersonen verantwortlich. Im Referat SG 24 sind die Koordinierungsstelle und die Sachgebiete Einsatztechnik und Aufklärung angesiedelt.

Da das Bundeskriminalamt den Personenschutz nicht allein mit eigenem Personal wahrnehmen kann, werden mindestens seit 1983 in erheblichem Umfang Beamte des mittleren Polizeivollzugsdienstes von der Bundespolizei zum Bundeskriminalamt abgeordnet. Das betrifft derzeit über 200 Beamte oder ca. 40 % des Personals der Abteilung SG. Die Personalkosten werden in vollem Umfang vom Bundeskriminalamt getragen.

[36] Vgl. BRH Mitteilung über die „Prüfung der Organisation, der Personalausstattung und der Aufgabenwahrnehmung der Abteilung Schutz- und Begleitdienste des BKA“, vom 09.03.2001, S. 5.

Bewertung

Die Kommission sieht in der derzeit praktizierten Organisation keine idealtypische Aufgabenverteilung zwischen Kriminal- und Schutzpolizei. Sie bezweifelt insbesondere, dass es sich trotz der modernen Strategie eines effektiven „Rundumschutzes“ beim unmittelbaren Personenschutz um eine kriminalpolizeiliche Aufgabe handelt. Auch verstößt die langfristige Abordnung von Beamten des mittleren Dienstes der Bundespolizei gegen den Organisationsgrundsatz der Kongruenz von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz sowie trotz der haushaltsrechtlichen Lastenverteilung gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Weder das eindringliche Plädoyer des Bundeskriminalamtes noch die erläuternden Ausführungen der Sicherungsgruppe und ihrer Mitarbeiter beim Besuch der Kommission haben davon überzeugen können, dass die Aufgaben des persönlichen Schutzes von Angehörigen der Verfassungsorgane nur und ausschließlich von (Kriminalpolizei-)Beamten des Bundeskriminalamtes wahrgenommen werden können. Wäre dies der Fall, ist kein Grund ersichtlich, warum die bei der Bundespolizei gewonnenen Beamten nicht vom Bundeskriminalamt übernommen und in deren zweigeteilte Laufbahn eingegliedert werden.

Tatsächlich liegt die Hauptlast des Personenschutzes im engeren Sinne beim mittleren Dienst der Bundespolizei. Dies geht über die im Gesetz genannten Unterstützungen hinaus (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BPolG). Obwohl die Beamten in einem sorgfältigen Verfahren ausgewählt und dort – jedenfalls im Grenzbereich der jeweiligen Laufbahnstufen – annähernd gleich besoldet werden, werden sie nicht dauerhaft in die zweigeteilte kriminalpolizeiliche Laufbahn des Bundeskriminalamtes überführt und nicht nach Erreichen der spezifischen Altersgrenze in das Amt integriert. Auch deshalb bleibt das Argument, moderner Personenschutz sei eine kriminalpolizeiliche Aufgabe, die nur beim Bundeskriminalamt angesiedelt sein könne, fragwürdig.

Die Kommission ist sich bewusst, dass Personenschutz nicht mit der haushaltsrechtlichen und organisatorischen Akribie zu planen ist, wie dies in anderen Verwaltungsstrukturen notwendig und üblich ist. Gefährdungslagen können von heute auf morgen entstehen und vergehen. Die für den Personenschutz zuständige Behörde muss deshalb auf der einen Seite jederzeit auf geeignetes, zumindest polizeilich ausgebildetes Personal zurückgreifen können, ohne ihre Kernaufgaben zu vernachlässigen. Auf der anderen Seite ist bei entspannter Gefährdungslage eine sinnvolle und haushaltsrechtlich verträgliche Verwendung der Beamten des Personenschutzes sicher zu stellen. Die derzeitige Aufgabenverteilung entspricht diesen Anforderungen. Auch bietet eine jederzeit widerrufliche Abordnung im oft heiklen Geschäft des Personenschutzes eine Chance zum unspektakulären Wechsel. Die Probleme wären allerdings ohne weiteres durch eine Aufgabenverlagerung der schutzpolizeilichen Aufgabe Personenschutz auf die Bundespolizei zu lösen.

Die Systemwidrigkeit wäre auf Dauer nur zu akzeptieren, wenn mit der Verlagerung auf die Schutzpolizei Schnittstellen entstünden, die der gewohnt hohen Qualität des Personenschutzes für Mitglieder der Verfassungsorgane abträglich wären.

Effektiver Personenschutz baut auf der Sammlung, Analyse und Bewertung von Gefährdungserkenntnissen auf, die das Bundeskriminalamt unter anderem in seiner Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen sammelt und zum Zwecke der Gefährdungseinstufung wie zum Zwecke der Unterrichtung der Personenschutzkommandos auswertet. Insoweit macht die vielschichtige, aus mehreren Arbeitsbereichen des Bundeskriminalamtes und anderer Sicherheitsbehörden gespeiste Lageeinschätzung Schnittstellen unvermeidlich. Dabei handelt es sich jedoch überwiegend um „amtsinterne Schnittstellen“, die bei einer Übertragung der schutzpolizeilichen Aufgabe Personenschutz auf die Bundespolizei lediglich nach außen verlagert würden. Dies spräche dafür, nicht den gesamten Personenschutz auf die Bundespolizei zu übertragen und zumindest alle Aufgaben kriminalpolizeilichen Zuschnitts wie die Lageeinschätzung und Bewertung beim Bundeskriminalamt zu belassen.

Dass es sich bei der Frage interner oder externer Schnittstellen nicht um ein Essential eines wirksamen Personenschutzes handelt, belegt auch der Blick auf die nicht vom Bundeskriminalamt betreuten besonders gefährdeten Beamten und Richter des Bundes. Auch wenn sich deren Personenschutz im allgemeinen unter etwas anderen Umständen abspielt als beim überwiegend politischen Personal der Verfassungsorgane, steht außer Frage, dass auch sie nicht nur nach identischen polizeilichen Vorschriften, sondern auch dann mit gleicher Effektivität zu schützen sind, wenn dies in den Kompetenzbereich der Landespolizei fällt. Auch hier führt die Schnittstellenproblematik jedenfalls bezüglich der Lageeinschätzung und der aktuellen Information nicht zu einem Schutz zweiter Klasse.

Soweit die Sicherungsgruppe schließlich auf ihre vielfältigen unkomplizierten persönlichen Kontakte im Behördenumfeld des Personenschutzes verweist, handelt es sich im Wesentlichen um temporäre, jeder dauerhaften Aufgabenwahrnehmung immanente Vorteile. Sie müssten bei einer Verlagerung auf die Bundespolizei selbstverständlich zunächst „mitgenommen“ und dort erneut erarbeitet werden.

Trotz dieser eindeutigen Argumente für eine Verlagerung des unmittelbaren Personenschutzes auf die Bundespolizei neigt die Kommission unter den Prämissen, die sie sich selbst für ihre Empfehlungen zur Evaluation aufgegeben hat, zur Zurückhaltung. Der Schutz gefährdeter Personen ist wegen des besonderen und auf persönliche Nähe ausgerichteten Charakters sowohl für die Schutzperson als auch für die Beamten selbst eine oft delikate Angelegenheit. Das belegt nicht zuletzt das Festhalten ehemaliger Angehöriger von Verfassungsorganen am fortgesetzten Schutz durch das Bundeskriminalamt. In dieses Verhältnis sollte deshalb nur mit Behutsamkeit eingegriffen werden. Nach Überzeugung der Kommission wäre das hohe Sicherheitsniveau des Personenschutzes für Angehörige der Verfassungsorgane angesichts der erheblichen Umschichtungen in den Behördenapparaten zumindest mittelfristig gefährdet. Das gilt umso mehr, als der exzellente Ruf des Bundeskriminalamtes auch und gerade auf dem Felde des Personenschutzes sowie die vielfältig nützlichen Kontakte des Amtes zu Behörden des In- und Auslandes einen Nimbus begründet haben, der sowohl dem Erfolg des Schutzauftrages, als auch der darauf gründenden Gewinnung geeigneten und engagierten Personals zugutekommt.

Schnittstelle Innen-, Objekt- und Personenschutz

Dem Bundeskriminalamt obliegt ferner unbeschadet der Rechte des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Zuständigkeit der Bundespolizei der innere Schutz der Dienst- und Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundesregierung und in besonders festzulegenden Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BKAG).

Schnittstellen zwischen Maßnahmen des Innenschutzes und des Personenschutzes durch das Bundeskriminalamt und des Objektschutzes durch die Bundespolizei sind offenkundig. Wenngleich der Kommission keine Hinweise auf Dysfunktionalitäten vorliegen, hat das Nebeneinander zu doppelten Infrastrukturen und Personalinvestitionen geführt, ohne dass dafür einsatztaktische Notwendigkeiten erkennbar sind. Zudem scheinen in der konkreten Aufgabenwahrnehmung Abgrenzungsprobleme zwischen Innenschutz, Objektschutz und Personenschutz zu bestehen. Teilweise werden Aufgaben des Innenschutzes sogar durch die Bundespolizei wahrgenommen.[37]

Bewertung

Auch beim Innenschutz bleibt fraglich, ob es sich um eine kriminalpolizeiliche Aufgabe handelt, die allein vom Bundeskriminalamt wahrgenommen werden kann. Dagegen spricht nicht nur die Art der Tätigkeit, sondern auch, dass wiederum überwiegend abgeordnete Vollzugsbeamte des mittleren Dienstes der Bundespolizei eingesetzt sind. Andererseits wäre es nicht vertretbar, dass der Innenschutz von Beamten des gehobenen Polizeivollzugsdienstes wahrgenommen wird.

Die Kommission verkennt nicht, dass Objektschutz, Innenschutz und Personenschutz vielfach verzahnt sind. Wenn sich die Schutzperson in den Diensträumen aufhält, gewinnt der Innenschutz an Bedeutung, während sich der Personenschutz in dieser Zeit in Bereitschaft befindet bzw. mit anderen Aufgaben befasst ist. Es kommt hinzu, dass die räumlichen und tatsächlichen Gegebenheiten jeweils unterschiedliche Anforderungen stellen. Nimmt etwa eine geschützte Person Wohnung in ihrem Dienstsitz oder steht das Bundeskanzleramt den Besuchern ohne Barrieren offen, bedarf es einer anderen Organisation des Innenschutzes als innerhalb einer normalen Liegenschaft. Auch dadurch sind Abgrenzungsprobleme zwischen Innenschutz und Personenschutz vorprogrammiert. Der Umstand, dass Aufgaben des Innenschutzes teilweise bereits durch die Bundespolizei wahrgenommen werden, weist eindringlich auf die Notwendigkeit einer Koordinierung zwischen Bundespolizei und Bundeskriminalamt hin, die über die Beschäftigung der zuständigen Ministerialabteilungen hinaus zu konkreten Schritten führen muss.

Ungeachtet der Besonderheiten und Verzahnungen empfiehlt die Kommission, den Innenschutz zusammen mit dem Objektschutz bei der Bundespolizei zu konzentrieren. Das Zu-

[37] vgl. BRH Mitteilung über die „Prüfung Aufgaben und Organisation der Bundespolizei im Berliner Regierungsviertel“ vom 23.06.2008, S. 14-16.

sammenwirken von Objektschutz, Innenschutz und Personenschutz kann dadurch befördert werden, dass gemeinsame Einrichtungen genutzt werden und Ansprechpartner der jeweiligen Stellen Zugang zur (gemeinsamen) Einsatzzentrale erhalten.

Personenschutz im Ausland

Der Abschnitt befasst sich nicht mit der polizeilichen Begleitung von Schutzpersonen bei Reisen ins Ausland, sondern ausschließlich mit dem Botschafterschutz im Gastland. Diese Aufgabe nimmt das Bundeskriminalamt wahr, wenn es vom Bundesminister des Innern durch Erlass beauftragt wird. Das betrifft derzeit die deutschen Botschafter im Jemen und in Kolumbien.

Besondere Gefahrenlagen veranlassten das Bundeskriminalamt im Jahre 2007, intensivere Maßnahmen für den Schutz der Botschafter in „kriegsähnlichen Krisengebieten“ (Afghanistan und Irak) zu konzipieren. Nach der Genehmigung durch das Bundesministerium des Innern richtete das Bundeskriminalamt bei der Abteilung SG ein Kommando Auslands- und Spezialeinsätze ein. Die Abteilung Bundespolizei kam jedoch dem Antrag auf personelle Unterstützung durch die Bundespolizei nicht nach. Daraufhin übertrug der Bundesminister des Innern die Aufgabe an die Bundespolizei, die das Referat 44 "Schutzaufgaben in Krisengebieten“ beim Bundespolizeipräsidium einrichtete. Die Bundespolizei führte eine eigene zehnwöchige Verwendungsfortbildung ein und entwickelte eine neue Ausstattungsnachweisung. Sie ist darüber hinaus bestrebt, eigene Organisationsstrukturen zur Informationsgewinnung, -auswertung und Lagebeurteilung im Ausland aufzubauen.[38]

Bewertung

Die derzeitige Zuordnung und Organisation des Personenschutzes im Ausland führt zum Aufbau von Parallelstrukturen, neuen Schnittstellen und einem erhöhten Koordinationsaufwand der Leitungsebenen. Die Kommission vermerkt, dass die Abkehr des Bundesministeriums des Innern vom Konzept des Bundeskriminalamtes nicht nur zum Einsatz der angeblich bei der Bundespolizei nicht verfügbaren Beamten, sondern auch zum Ausbau einer eigenen Struktur geführt hat.

Die Kommission empfiehlt, den Schutz der Botschafter in Krisengebieten mit den derzeit vom Bundeskriminalamt wahrgenommenen Personenschutzaufgaben im Ausland einschließlich der erforderlichen Spezialaus- und -fortbildung in einer Behörde zusammenzufassen und als präventiv-schutzpolizeiliche Aufgabe der Bundespolizei zu übertragen. Dies entspräche auch der Intention des Gesetzgebers, der bereits die Bundespolizei mit der Unterstützung des Auswärtigen Amtes bei der Wahrnehmung von Aufgaben zum Schutz deutscher Auslandsvertretungen betraut hat (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BPolG).

[38] Vgl. BRH Mitteilung über die „Prüfung Aufgabenabgrenzung zwischen Bundespolizei und Bundeskriminalamt im Bereich des Personen- und Objektschutzes“ vom 30.07.2010, S. 5-7.

Ohne Zweifel verfügt das Bundeskriminalamt als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen über die notwendigen Kompetenzen für die Gefährdungsbewertung und die Gefährdungseinstufung. Diese Aufgaben könnten bei Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichtung der Zentralstelle durch die Bundespolizei beim Bundeskriminalamt verbleiben.

Das Bundeskriminalamt kann nicht das Personal stellen, um die aktuellen und künftigen Anforderungen abzudecken; es wäre weiterhin auf die Unterstützung der Bundespolizei angewiesen. Das gilt umso mehr, als jede Verschärfung der internationalen Sicherheitslage kurzfristig zusätzliches Personal für den Botschafterschutz erfordern kann.

Darüber hinaus würden die für den Botschafterschutz benötigten Planstellen (des gehobenen Dienstes) beim Bundeskriminalamt die präventive schutzpolizeiliche Ausrichtung des Amtes weiter wachsen lassen. Dies stünde der von der Kommission empfohlenen strategischen Ausrichtung des Bundeskriminalamtes als Strafverfolgungsbehörde und als Zentralstelle entgegen. Davon abgesehen würden sich auch hier wiederum Fragen nach der Gewinnung und geeigneten Anschlussverwendung oder nach der Einstufung der auf Dauer abgeordneten Beamten der Bundespolizei stellen.

Die Bundespolizei verfügt für diese Aufgabe in qualitativer und quantitativer Hinsicht über die erforderlichen Fähigkeiten. Entsprechende Erfahrungen wurden beim Botschafterschutz in Krisengebieten gewonnen. So wird der vom Bundeskriminalamt wahrgenommene Botschafterschutz im Jemen und in Kolumbien zu einem erheblichen Teil durch abgeordnetes Personal der Bundespolizei geleistet. Darüber hinaus ermöglicht die Personalstärke der Bundespolizei im Bedarfsfall – gegebenenfalls unter Beteiligung der GSG 9 – kurzfristige Verstärkungen.

Der Botschafterschutz durch die Bundespolizei ist auch unter dem Aspekt der Wechselwirkung mit dem Inlandspersonenschutz von Nutzen. Die Bundespolizei erhält so hervorragend ausgebildete und erfahrene Personenschutzbeamte, die nach ihrer Rückkehr aus der Auslandsverwendung jederzeit das Bundeskriminalamt unterstützen könnten, wenn eine angespannte Sicherheitslage eine Verstärkung des Personenschutzes im Inland erfordert.

2.3.2.2 Schlussfolgerungen

Trotz der prinzipiell schutzpolizeilichen Aufgabe des unmittelbaren Personenschutzes sieht die Kommission angesichts der derzeitigen Sicherheitslage keine zwingende Notwendigkeit zu grundlegenden Veränderungen beim Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane. Die dem langfristigen Ziel einer klaren Trennung von kriminalpolizeilicher und präventivpolizeilicher Sonderpolizei des Bundes entsprechende Verlagerung des Personenschutzes auf die Bundespolizei sollte erst im Zuge der organisatorischen Umsetzung – eine entspannte Sicherheitslage vorausgesetzt – in Angriff genommen werden. Die Kommission empfiehlt jedoch, dieses Ziel auch bei allen organisatorischen Veränderungen des Personenschutzes einschließlich seiner ministeriellen Führung nicht aus den Augen zu verlieren.

Den Innenschutz hält die Kommission ebenfalls für eine schutzpolizeiliche Aufgabe. Diese ist schon deshalb auf die Bundespolizei zu übertragen, weil dadurch – ungeachtet des vorerst beim Bundeskriminalamt verbleibenden Personenschutzes – Schnittstellen und Doppelarbeiten im Innen- und Objektschutz vermieden werden. Zudem bedarf es einer verbesserten Koordination aller drei Aufgabenbereiche ebenso wie der gemeinsamen Nutzung von Lagezentren und Einrichtungen.

Auch den Botschafterschutz im Ausland sieht die Kommission vorrangig als eine der Bundespolizei obliegende präventive Aufgabe. Zwar müssen die Informationssammlung, die Lagebeurteilung und die Gefährdungseinschätzung als kriminalpolizeiliche Aufgabe im Rahmen der Zentralstellenfunktion beim Bundeskriminalamt verbleiben, der Schutz selbst ist jedoch schon aus personalwirtschaftlichen Gründen der Bundespolizei vorbehalten. Die bisherigen Erfahrungen, die Personalreserven und die Möglichkeit, jederzeit auf die GSG 9 zurückgreifen zu können, lassen keine Sicherheitsdefizite erwarten.

2.3.2.3 Empfehlungen

1. **Den Personenschutz für Mitglieder der Verfassungsorgane vorerst beim Bundeskriminalamt zu belassen.**
2. **Die Verlagerung des Personenschutzes auf die Bundespolizei erst bei Verwirklichung der von der Kommission empfohlenen langfristigen Neuordnung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei - eine entspannte Sicherheitslage vorausgesetzt - anzugehen.**
3. **Den Innenschutz vom Bundeskriminalamt auf die Bundespolizei zu übertragen.**
4. **Eine verbesserte Koordinierung von Objektschutz, Innenschutz und Personenschutz im Blick zu behalten.**
5. **Den Personenschutz im Ausland (Botschafterschutz) bei der Bundespolizei zu konzentrieren, die Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung jedoch beim Bundeskriminalamt zu belassen.**
6. **Den Aufbau von Parallelstrukturen bei der Sammlung und Auswertung von Informationen sowie bei der Spezialaus- und -fortbildung zu vermeiden.**

3. Stärkung der Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung / übergreifende Themen

3.1 Grenzaufgaben

3.1.1 Binnengrenze (Schengen)

3.1.1.1 Sachverhalt

Unter der Fragestellung Binnengrenze („Schengengrenze“) war zu erörtern, ob Organisationsteile von Bundespolizei und Zollverwaltung unter geographischen Gesichtspunkten aus ihren

bisherigen Zusammenhängen gelöst und neu zusammengefügt werden sollten. Die Trennlinie sowohl für die Prävention als auch für die Repression verliefe entlang der Aufgabe „Binnengrenze“ hier, übrige Aufgaben dort. Dabei wäre bei der Repression zu unterscheiden zwischen Maßnahmen des „ersten Zugriffs“ und anschließenden Ermittlungshandlungen. Für die Anschlussermittlungen, die heute bei den Hauptzollämtern und Zollfahndungsämtern bzw. bei den Bundespolizeiinspektionen stattfinden, sollten auch weiterhin diese Behörden zuständig bleiben.

Die Bundespolizei hat im Inland abgesehen von ihren bahnpolizeilichen Aufgaben, den Aufgaben an Flughäfen und auf See, den Luftsicherheits- und Objektschutzaufgaben sowie der Bereitschaftspolizei des Bundes grenzpolizeiliche Aufgaben an der Schengengrenze. Deshalb beschränkte sich die Prüfung, ob Bundespolizeiteile in die Zollverwaltung oder Teile der Zollverwaltung in die Bundespolizei übergehen sollten, auf die Organisationsteile und Dienstposten/ Arbeitskräfte von Bundespolizei und Zoll, die in diesem räumlichen Bereich eingesetzt sind.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs waren Zoll und Grenzschutz eine einheitliche Verwaltung. Warenkontrolle und Personenkontrolle und andere nichtmilitärische Grenzschutzaufgaben waren Aufgaben der Zollverwaltung. 1946 wurde in Bayern und 1947 in der britischen Besatzungszone eine Trennung zwischen grenzpolizeilichen Aufgaben und Aufgaben der Zollverwaltung vollzogen.

Die europäische Einigung hat ermöglicht, dass die Kontrollen von Warenströmen und Personenverkehr an den Landgrenzen Deutschlands weitgehend entfallen konnten und voraussichtlich weiter entfallen. Die Personenkontrollen beim Grenzübertritt finden jetzt an den EU-Außengrenzen statt, einschließlich der damit verbundenen Maßnahmen zur Bekämpfung von illegaler Migration und Schleusungskriminalität. Auch die binnengrenzbezogenen Aufgaben der Zollverwaltung sind zwar nicht im gleichen Umfang wie bei der Bundespolizei, aber doch zu großen Teilen an die EU-Außengrenzen verlagert worden. Das legt die Überlegung nahe, ob es weiterhin notwendig ist, an den deutschen Binnengrenzen zwei Bundesverwaltungen einzusetzen.

Da die Zollverwaltung sowohl Fachverwaltung als auch „Polizei“ ist und von den Aufgaben des Zolls die Überwachung der Verbringungsverbote und -beschränkungen erhalten bleibt, war zunächst zu prüfen, ob der polizeiliche Grenzschutz an den Binnengrenzen auf die Zollverwaltung übertragen werden sollte.

Schließlich gibt es polizeirechtliche und zollrechtliche Vorschriften, die es ermöglichen, dass die eine Verwaltung im Aufgabengebiet der jeweils anderen Verwaltung „einspringen“ kann. Diese Regelungen sind einerseits Belege für einen pragmatischen gesetzlichen Umgang mit Abgrenzungsfragen, andererseits aber auch ein Hinweis auf die Aufgabennähe zwischen den beiden Verwaltungen.

Die Grenznachbarn der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden mit einer Ausnahme zwischen Grenzpolizei und Zoll; in der Schweiz liegen beide Aufgaben beim Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung.

Die Zahl der Dienstposten-/ Arbeitskraftäquivalente, die im Binnengrenzraum eingesetzt sind, lässt sich nicht aus den Stellenplänen oder Dienstpostenverzeichnissen der Bundespolizei- oder der Zollbehörden mit Binnengrenzbezug ablesen. So ist ein „Bundesgrenzschutz“, wie es noch immer im Grundgesetz heißt[39], in der Verfassungswirklichkeit der gegenwärtigen Aufbauorganisation der Bundespolizei nicht mehr zu finden: Von den 68 Bundespolizeiinspektionen haben 25 Amtsbezirke an Binnengrenzen. Die dort verfügbaren 7.000 Dienstposten werden in der Regel sowohl für grenz- als auch für bahnpolizeiliche Aufgaben und in einzelnen Fällen auch für Objektschutz und Luftsicherheitsaufgaben eingesetzt[40].

Entsprechendes gilt für die neun Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung (mit zusammen 1.100 Dienstposten), die zwar nicht im Grenzraum eingesetzt sind, deren Amtsbezirke aber EU-Binnengrenzen einbeziehen, und auch für die 1.200 Dienstposten bei den Mobilen Kontroll- und Überwachungseinheiten der Bundespolizeidirektionen, die zur Unterstützung der Regeldienstkräfte der Bundespolizeiinspektionen und der ihnen nachgeordneten Bundespolizeireviere sowohl im bahnpolizeilichen als auch im grenzpolizeilichen Zuständigkeitsbereich eingesetzt werden.

Falls von den rund 9.300 hier genannten Dienstposten jeder zweite auf grenzpolizeiliche Aufgaben einschließlich Kriminalitätsbekämpfung entfiele, wäre die Bundespolizei in dieser Aufgabe mit ca. 4.700 Dienstposten vertreten[41]. Ohne Einbeziehung der Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung wären es ca. 4.100 Dienstposten.

Auch die Zollverwaltung teilt weder ihre Hauptzollämter mit Grenzbezug noch die Kontrolleinheiten Verkehrswege [42] (1.449 Arbeitskräfte) zwischen Grenzraum und Binnenland auf. Eine Ausnahme sind allein die 1.459 Arbeitskräfte der Kontrolleinheiten Grenznaher Raum an der Grenze zur Schweiz und an der Nord- und Ostseeküste.

Die Kommission schätzt die Zahl der im Binnengrenzbezug eingesetzten Arbeitskräfte bzw. Dienstposten beim Zoll auf 2.000.

---

[39] Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 87 Abs. 1 S. 2, 91, 87a Abs. 4 und Art. 35 GG

[40] z.B. für den Dienstort Aachen Hbf: „Bahnpolizeiliche Aufgaben und im Rahmen der integrativen Aufgabenwahrnehmung grenzpolizeiliche Aufgaben auf den grenzüberschreitenden Zügen“; Dienstort Aachen-Süd bzw. Revier Aachen-Nord: „Grenzpolizeiliche Aufgaben an der ….Grenze sowie im Rahmen der integrativen Aufgabenwahrnehmung bahnpolizeiliche Aufgaben“

[41] Daneben bleibt der Grenzraum auch Zuständigkeitsgebiet der Länderpolizeien.

[42] Von den 1.449 Arbeitskräften der Kontrolleinheiten Verkehrswege sind zwar 777 in Hauptzollämtern mit Bezirken an den EU-Binnengrenzen tätig; auch sie nehmen aber Aufgaben auch im rückwärtigen Binnenbereich wahr. 2009 haben die Kontrolleinheiten Verkehrswege 885.941 Kontrollen durchgeführt.

Aufgaben im Grenzraum: Bundespolizei

Die präventiven Grenzschutzaufgaben der Bundespolizei sind bereits dargestellt. Davon ist die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs für die Binnengrenzen durch den Schengener Grenzkodex entfallen. Das gilt auch für die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere, für die Grenzfahndung und für die Abwehr von Gefahren, soweit sie mit dieser Kontrolle verbunden waren. Das Überschreiten der Binnengrenze darf nicht mehr allein Anlass für eine (Personen-)Kontrolle sein. Verblieben sind für die Bundespolizei an der Binnengrenze die polizeiliche Überwachung der Grenzen (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BPolG) sowie die Gefahrenabwehr im grenznahen Raum (30-km-Streifen; § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BPolG). In diesem Rahmen darf sie verdachtsunabhängig bei jeder Person die Identität feststellen, um eine unerlaubte Einreise zu verhindern oder zu unterbinden oder um Straftaten u.a. gegen die Grenzsicherheit sowie Verstöße gegen Passgesetz, Aufenthaltsgesetz oder Asylverfahrensgesetz oder gegen Verbringungsverbote zu verhüten (§§ 23 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 1 – 4 BPolG). Sie darf ebenfalls verdachtsunabhängig Sachen durchsuchen (§ 44 Abs. 2 BPolG).

Bei besonderen polizeilichen Einsatzlagen werden auch grenzpolizeiliche Schwerpunkteinsätze/-fahndungen, bundesweite Fahndungs- und Kontrolltage bis hin zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt (z.B. NATO-Gipfel, G8-Gipfel 2007, Fußball-WM 2006).

Die bei den lageabhängigen bzw. verdachtsunabhängigen Kontrollen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG gewonnenen Erkenntnisse fließen in die grenzpolizeiliche Lagebeurteilung ein und dienen somit der Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise.

Im 30 km-Grenzraum hat die Bundespolizei 2009 insgesamt 2,4 Mio. Personen überprüft, 550.000 Sachen durchsucht, 50.000 Delikte festgestellt[43] und 9.000 unerlaubt Eingereiste (Polizeien bundesweit insgesamt: 25.000) und 1.600 unerlaubt aufhältige Personen angetroffen (Polizeien bundesweit insgesamt: 30.000).

Zu den Strafverfolgungsaufgaben der Bundespolizei im Grenzraum wird auf die Darstellung in Abschnitt 2.1.1.1 Bezug genommen.

Aufgaben im Grenzraum: Zollverwaltung

Auch Teile der Zollverwaltung sind „Polizei“ im funktionalen Sinn.

Zusätzlich zu den zollfachlichen Polizei-Aufgaben sind der Zollverwaltung „unbeschadet der Aufgaben der Bundespolizei“ auch die grenzpolizeilichen Aufgaben der Bundespolizei „zur Ausübung“ übertragen worden[44], und zwar auch die über die Kontrolle des grenzüberschrei-

[43] Während der Feststellungsanteil der Länderpolizeien von 16,5 % in 2005 auf 2,3 % in 2009 zurückging, stieg der Anteil der Bundespolizei von 82,4 % auf 97,1 %. Auf den Zoll entfiel jeweils unter 1 %.

[44] VO über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung (BPolZollV), § 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 BPolG

tenden Verkehrs hinausgehenden präventiven Grenzschutzaufgaben. Für die Ausübung dieser Aufgaben gelten dieselben Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die für die Ausübung der Aufgaben durch die Bundespolizei maßgebend sind.[45] Die übertragenen Befugnisse entsprechen denen der Bundespolizei.

Im Bereich der Strafverfolgungszuständigkeiten der Bundespolizei führen auch die Kontrolleinheiten der Zollverwaltung erste unaufschiebbare Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten durch[46]. Anschließend ist die Sache unverzüglich an die Bundespolizei abzugeben.

3.1.1.2 Bewertung

Die Bundespolizei hat zahlreiche warenbezogene Aufgaben bzw. Befugnisse, wie sie auch zum Spektrum der Aufgaben und Befugnisse der Zollverwaltung gehören.

Die Zollverwaltung hat zahlreiche personenbezogene Aufgaben bzw. Befugnisse, wie sie auch zum Spektrum der Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei gehören. Abgesehen von den Aufgaben, bei denen der Zollverwaltung ausdrücklich polizeiliche Befugnisse gegenüber Personen eingeräumt sind, ist in der Regel auch die Kontrolle des Warenverkehrs mit der Inanspruchnahme von Personen verbunden. Hinzu kommen Sachverhalte, bei denen sich die Zollverwaltung mit der Bundespolizei abzustimmen hat. Dienstkleidung und Ausstattung der Kontrolleinheiten entsprechen denen einer Polizei.

Die Hauptzollämter haben Erfahrungen in der Ahndung von Rechtsverstößen (Kleinfallregelung), ihre Kontrolleinheiten Verkehrswege und Kontrolleinheiten Grenznaher Raum haben Erfahrungen im „ersten Zugriff“ auch bei mittlerer und schwerer Kriminalität. Sie sind ebenfalls Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.

Als Synergieeffekte einer Übernahme des Grenzschutzteils (Schengengrenzen) der Bundespolizei durch die Zollverwaltung könnten vermutet werden, dass Notwendigkeiten zur externen Koordinierung entfielen: sie würde durch verwaltungsinterne Dienstpläne ersetzt. Die Dienstpläne würden Erfahrungen, Tätigkeitsberichte, Lagebilder und Erkenntnisse aus beiden Verwaltungszwecken berücksichtigen, Streifenfahrten folgten einheitlichen Vorgaben und Schwerpunktsetzungen, ohne dass es dazu förmlicher Vereinbarungen oder persönlicher Initiativen bedürfte.

Mehrfachkontrollen oder ein zufälliges Zusammentreffen von Streifen unterschiedlicher Verwaltungen entfielen. Die Zahl der im Notfall für die zentrale Steuerung jederzeit verfügbaren Streifenwagen wäre jedenfalls dann höher als bei getrennten Verwaltungen, wenn bei der Zusammenfassung auf Stellen- und Ausstattungsabbau verzichtet würde.

---

[45] § 5 Abs. 1 S. 1 Verordnung über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung (BPolZollV).

[46] § 163 Abs. 1 StPO, § 12 Abs. 3 S. 1 BPolG, § 3 Verordnung über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung (BPolZollV)

Da die Bekämpfung der Schleusung zugleich der Schwarzarbeit illegal Aufhältiger vorbeugt, würden die aus der Verfolgung der Schleusungskriminalität im Grenzraum gewonnenen Erkenntnisse auch der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zugute kommen.

Allerdings stehen den Aspekten der Aufgabennähe gewichtige Unterschiede gegenüber:

Im Gegensatz zum polizeilichen Grenzschutz darf die Zollverwaltung örtlich und zeitlich begrenzte Kontrollen auch außerhalb des grenznahen Raumes durchführen.

Während die Bundespolizei ohne Vorliegen einer Gefahr im polizeirechtlichen Sinne nur in bestimmten Bereichen personenbezogene Kontrollen durchführen und Maßnahmen zur Identitätsfeststellung treffen kann[47], setzen Maßnahmen der Kontrolleinheiten der Zollverwaltung auch außerhalb des grenznahen Raums weder das Vorliegen einer Gefahr im polizeirechtlichen Sinne noch einen strafprozessualen Anfangsverdacht voraus. Für örtlich und zeitlich begrenzte Kontrollen reicht es aus, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass Waren, die der zollamtlichen Überwachung unterliegen, von Personen oder in Beförderungsmitteln mitgeführt werden (§ 10 Abs. 2 ZollVG).

Ihrem fiskalischen Auftrag entsprechend hat die Zollverwaltung weitergehende Eingriffsbefugnisse, die einer Polizeibehörde verwehrt sind. So kann sie die Mitwirkung der Kontrollierten einfordern und ohne Weiteres Geschäftsräume zu Prüfungszwecken betreten.

Anders als der polizeiliche Grenzschutz haben die Kontrolleinheiten der Zollverwaltung über die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten hinaus auch fachliche Verwaltungsaufgaben, die sich an ihre Feststellungen anschließen (Erhebung von Zollzuschlägen, Verbrauchsteuern, Einfuhrumsatzsteuer). Außerdem fertigen sie Kontrollmitteilungen an die Finanzämter.

Auf der anderen Seite dürfen die Kontrolleinheiten der Zollverwaltung bei Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im sachlichen Zuständigkeitsbereich anderer Vollzugsbehörden außerhalb ihrer originären oder durch Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben keine unaufschiebbaren ersten Maßnahmen treffen. In diesen Fällen informieren sie die zuständige Behörde. Treffen deren Vertreter nicht rechtzeitig ein, muss den Kontrollierten die Weiterfahrt gestattet werden. Zudem unterliegen die von den Kontrolleinheiten der Zollverwaltung und vom Zollfahndungsdienst im eigenen Zuständigkeitsbereich festgestellten Tatsachen dem Steuergeheimnis. Sie dürfen deshalb nur weitergegeben werden, wenn ein zwingendes öffentliches Interesse dies erfordert oder Rechtsvorschriften die Weitergabe gestatten.

Schließlich darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Bundespolizei nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 1998 im Rahmen der Art. 73 Abs. 1 Ziff. 5, 87 Abs. 1 S. 2 GG eine Sonderpolizei bleiben muss. Sie darf deshalb auch nicht auf dem Umweg über eine Fusion mit dem Zoll zu einer allgemeinen Polizei des Bundes ausgeweitet werden.

[47] vgl. etwa § 22 Abs. 1a, § 23 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) und c) i.V.m. Abs. 3 BPolG

Zu bedenken ist auch, dass die Bundespolizei auf der Grundlage ihrer Zuständigkeit gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 BPolG i.V.m. §§ 96, 97 AufenthG eine ausgeprägte Qualität in der Bekämpfung von Schleusungsdelikten erreicht hat[48]. Sie führt mit ihren 7.000 Beschäftigten im 30-km-Raum u.a. 2,4 Mio. Personenüberprüfungen jährlich durch und stellt dabei in diesem Raum jährlich rund 11.000 illegal Eingereiste beziehungsweise illegal Aufhältige fest (2,6 Fälle je Dienstposten und Jahr). Es könnte fraglich sein, ob eine Zollverwaltung mit umfassender (binnen)grenzpolizeilicher Aufgabenstellung diese neue Aufgabe in gleicher Qualität und Intensität bearbeiten könnte wie der gegenwärtige Aufgabenträger.

Dafür spricht, dass eine Zollverwaltung mit umfassender (binnen)grenzpolizeilicher Aufgabenstellung voraussichtlich bemüht sein würde, die neuen Aufgaben in mindestens gleicher Qualität zu lösen. Das entspräche den Erfahrungen mit Fusionen und Aufgabenübertragungen in anderen Verwaltungen. Die Zollverwaltung wäre nicht mehr nur Zollverwaltung in der bisherigen Beschränkung, sondern im Grenzraum auch Grenzwachtkorps im schweizerischen Sinn. Ein sehr viel größerer Teil der Zollverwaltung als heute wäre waren- oder personenbezogen im Grenzraum eingesetzt; das Gewicht dieser Aufgabe würde auch die Intensität der Aufgabenwahrnehmung prägen.

Dagegen spricht, dass die Zahl der von der Zollverwaltung bisher erzielten Aufgriffe, die zuständigkeitshalber an die Bundespolizei abzugeben sind, im Verhältnis zur Zahl der Aufgriffe durch die Bundespolizei eher gering ist.

Dagegen spricht auch, dass der Zollverwaltung bisher ein Aufgabenverständnis vorgegeben sein soll, das die Verhütung und Verfolgung von allgemeinen Straftaten lediglich als Annex zur fiskalischen Hauptaufgabe versteht, das Aufgabenfeld „Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität“ also im klassischen Aufgabenprofil der Kriminalitätsbekämpfung durch die Zollverwaltung nicht im Vordergrund steht. Dem entspricht die Prioritätensetzung bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Zu bedenken ist ferner, dass die bei Kontrollen der Bundespolizei im Grenzraum gewonnenen Erkenntnisse eine unverzichtbare Quelle für Verdachtsgewinnung, Einleitung von Ermittlungsverfahren und Risikoeinschätzungen auch durch die Ermittlungsdienste der Bundespolizeiinspektionen und durch die Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung sind. Dazu werden auch heute schon Personenerkenntnisse aus der Warenkontrolle oder aus der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben durch die Zollverwaltung im Rahmen der Verordnung über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung (BPolZollV) an die Bundespolizei weitergegeben. Bei einer Übernahme von grenzpolizeilichen Aufgaben durch die Zollverwaltung würde es voraussichtlich für eine gewisse Zeit besonderer Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörden bedürfen, bis sichergestellt wäre, dass die mit der Grenzpolizei übernommenen Aufgaben von der Zollverwaltung ebenso intensiv wahrgenommen werden wie ihre übrigen Aufgaben.

[48] vgl. auch den Personaleinsatz Bundespolizei/Bundeskriminalamt: Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung mit 1.100 Dienstposten, Bundeskriminalamt im Bereich der allgemeinen Kriminalität mit 750 Dienstposten.

Der mit einer Übernahme der grenzpolizeilichen Aufgaben im Bereich der Landgrenze durch die Zollverwaltung verbundene Aufgabenzuwachs wäre bei gleichbleibender Kontroll- und Überwachungsdichte jedenfalls zunächst nur zu bewältigen, wenn das gegenwärtig für die Aufgabe eingesetzte Personal der Bundespolizei im wesentlichen zur Zollverwaltung wechselte. Es ist aber zweifelhaft, ob Beamte der Bundespolizei in nennenswerter Zahl bereit sein würden, zur Zollverwaltung zu wechseln. Zwar sollte die Attraktivität einer Aussicht, in den bisherigen Standorten auch bei einem weiteren Rückgang der grenzpolizeilichen Aufgaben verbleiben zu können, nicht unterschätzt werden. Doch würden Angehörige von Verwaltungen mit unterschiedlichen Stellenplanschlüsseln und Laufbahnrechten zusammengeführt, daraus könnten sich für einige Zeit interne Diskussionen ergeben, es sei denn, dass die zur Zeit attraktiveren Strukturen von Beginn an für beide Fusionspartner gelten. Da die Fusionspartner bisher unterschiedlich ausgebildet werden, müsste für eine Übergangszeit auch der Fortbildungsaufwand erhöht werden.

Unabhängig davon will berücksichtigt sein, dass mit einer Übertragung des Binnengrenzschutzes auf die Zollverwaltung ein Personalkörper übernommen würde, der deutlich größer ist als der zolleigene Personaleinsatz an der Binnengrenze.

Organisatorische Veränderungen dieses Ausmaßes haben stets Auswirkungen auf dienstliche und private Perspektiven, was zu Besorgnissen führt, solange der neue Weg nicht als der bessere oder doch notwendige wahrgenommen wird. Dabei ist auch an die Organisationsänderungen zu denken, die die Bundespolizei gerade umsetzt und die Zollverwaltung erst kürzlich abgeschlossen hat. Eine Unterstützung der Personalvertretungen und Gewerkschaften für einen Übergang der Binnengrenzpolizei auf die Zollverwaltung wäre kaum zu erwarten.

Gewichtige Überlegungen sprechen auch gegen eine Übertragung der Zoll-Grenzaufgaben auf die Bundespolizei.

Anders als die Bundespolizei bedarf die Zollverwaltung keiner Regelung, die die örtliche Zuständigkeit begrenzt. Ihre Aufgaben kennen keine geographischen Ausschlüsse. Eine Übernahme von Zollaufgaben an den Binnengrenzen durch die Bundespolizei würde deshalb entlang der 30 km-Linie zahlreiche neue geographische Schnittstellen zwischen Zoll und Bundespolizei schaffen. Zahl und Gewicht der innerhalb des Grenzraums entfallenden funktionalen Schnittstellen zwischen Bundespolizei und Zollverwaltung wären wesentlich geringer.

Dabei wirkt sich zusätzlich aus, dass die – als Zollbeamte ausgebildeten – Kräfte von Zollfahndungsdienst und Kontrolleinheiten nicht allein polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, sondern neben der strafrechtlichen Ermittlung die Besteuerungsgrundlagen ermitteln. Auch dieser Zusammenhang würde aufgegeben, es sei denn, die Grenzschutzkräfte hätten die gleiche Ausbildung wie die Zollfahndung und die Kontrolleinheiten der Zollverwaltung. Bei Übertragung der Zollaufgaben im Grenzraum auf den Grenzschutz würde dieser also faktisch zu einer zweiten Zollverwaltung[49].

[49] Während umgekehrt bei Übernahme des Grenzschutzes durch die Zollverwaltung bei einer Verwaltung, die Zoll und Polizei gleichzeitig ist, lediglich die polizeiliche Komponente erweitert würde.

Auch für eine Übernahme der Grenzaufgaben der Zollverwaltung durch die Bundespolizei wäre die Zustimmung von Gewerkschaften und Personalvertretungen nicht zu erwarten.

Die Nachteile und Unwägbarkeiten einer Zusammenfassung der Binnengrenzaufgaben bei einer der beiden Verwaltungen überwiegen gegenwärtig die Vorteile. Im Hinblick auf die fortschreitende Entwicklung der europäischen Integration und den wahrscheinlichen weiteren Rückgang der Bedeutung von Binnengrenzen sollte aber im Rahmen der Erstellung einer Gesamtkonzeption die Frage der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Zollverwaltung im Schengengrenzbereich erneut geprüft werden, um ggf. auch Ressourcen für eine Stärkung anderer Aufgabenbereiche zu gewinnen.

3.1.1.3 Schlussfolgerungen

Der Verzicht auf Empfehlungen zu organisatorischen Übernahmen bedeutet nicht, dass es kein Verbesserungspotenzial gäbe. Im Vorgriff auf die Erstellung einer Gesamtkonzeption könnten kurzfristig die Dienstvorschriften aufeinander abgestimmt werden. In Aus- und Fortbildung sollten gemeinsame Module eingesetzt und Hospitationen als Standard- Personalentwicklungsmaßnahme eingeführt werden, um das Verständnis von Organisation, Zielen und Arbeitsweise der jeweils anderen Verwaltung zu erleichtern und die gegenseitige Einsetzbarkeit zu erweitern. Auf Leitungsebene sollten Personalstärken abgestimmt werden.

Für die operativen Einsätze der Vollzugsdienste könnten gemeinsame regionale Lagezentren sinnvoll sein; es sollte ermöglicht werden, die Position jedes Streifenwagens im Grenzraum zu kennen.

Die Erkenntnisse von Zollverwaltung und Grenzschutz im grenznahen Raum sollten zur gemeinsamen Lageerstellung, Lagebeurteilung, Risikoanalyse und Schwerpunktsetzung zusammengeführt werden; dabei könnten auch Erkenntnisse der Kontrolleinheiten Verkehrswege aus Einsatzgebieten im Anschluss an den grenznahen Raum einfließen.
Kontroll- und Fahndungstätigkeiten, besonders Einsatz- und Streifenpläne, sollten in der Region abgestimmt werden. Auch gemeinsame Einsatzeinheiten von Zoll und Bundespolizei wie bereits bei den See gehenden Booten praktiziert, jedenfalls Streifen- und Kontrolltätigkeiten in gemischten Trupps wären eine Verbesserung.

Dieser Ansatz lässt eine erhebliche Reduzierung von nicht abgestimmtem Nebeneinander erwarten und ist geeignet, Synergien zu bewirken. Er sollte allerdings in geeigneter Form institutionalisiert werden, etwa durch Dienstanweisung der Ministerien oder durch Richtlinien oder Vereinbarungen über die Zusammenarbeit von Bundespolizei und Zollverwaltung im Grenzbereich.

3.1.1.4 Empfehlungen

1. **Die Dienstvorschriften der Bundespolizei für den Schengrenzbereich und für die Kontrolleinheiten Verkehrswege / Kontrolleinheiten Grenznaher Raum der Zollverwaltung aufeinander abzustimmen.**
2. **In Aus- und Fortbildung der an der Schengengrenze eingesetzten Kräfte von Bundespolizei und Zollverwaltung gemeinsame Module einzusetzen.**
3. **Gegenseitige Hospitationen in den schengengrenznahen Behörden von Bundespolizei und Zollverwaltung als Standard-Personalentwicklungsmaßnahme einzuführen.**
4. **Auf Leitungsebene der schengengrenznahen Dienststellen von Bundespolizei und Zollverwaltung Personalstärken im Einsatz abzustimmen.**
5. **Gemeinsame regionale Lagezentren für die im Schengengrenzraum eingesetzten Kräfte von Bundespolizei und Zollverwaltung einzurichten.**
6. **Erkenntnisse von Bundespolizei und Zollverwaltung zur gemeinsamen Lageerstellung, Lagebeurteilung, Risikoanalyse und gemeinsamen Schwerpunktsetzungen der Behörden mit Schengengrenzbezug zusammenzuführen.**
7. **Kontroll- und Fahndungstätigkeiten, besonders Einsatz- und Streifenpläne für die schengengrenznahen Bereiche von Bundespolizei und Zollverwaltung in der Region abzustimmen.**
8. **Gemeinsame Einsatzeinheiten der im schengengrenznahen Raum eingesetzten Kräfte von Bundespolizei und Zollverwaltung zu bilden.**
9. **Im Rahmen der Erstellung einer Gesamtkonzeption ist die Frage der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Zollverwaltung im Schengengrenzbereich erneut zu prüfen, um ggf. auch Ressourcen für eine Stärkung anderer Aufgabenbereiche zu gewinnen.**

3.1.2 Flughäfen (Reiseverkehr mit Non-Schengen-Staaten)

3.1.2.1 Sachverhalt

Flugreisende treffen an deutschen Flughäfen bei der Ausreise jedenfalls auf die Bundespolizei und auf die von ihr beauftragte Handgepäckkontrolle. Das aufgegebene Reisegepäck wird von der Bundespolizei kontrolliert. Bei der Einreise treffen Reisende im Non-Schengen-Reiseverkehr auf Bundespolizei und Zollverwaltung. Nicht selten begegnen Flugreisende im Umfeld der (Ausreise-)Handgepäckkontrolle oder auch bei der (Einreise-)Gepäckkontrolle der Bundespolizei. Die Unterschiede in der Aufgabenstellung – Personenkontrolle (Ein-/ Ausreisedokumente) durch die Bundespolizei, Handgepäckkontrolle bei der Ausreise durch Beauftragte der Bundespolizei, Reisegepäckkontrolle bei der Einreise aus Non-Schengen-Staaten durch den Zoll – sind zwar teilweise erkennbar. Doch erschließt sich dem Beobachter nicht, warum dafür zwei Verwaltungen benötigt werden.

Unter fachlichen Gesichtspunkten ist zu fragen, ob eine Zusammenlegung der beiden Aufgaben entweder bei der Zollverwaltung oder bei der Bundespolizei in Betracht kommt.

Die Aufgaben der Zollverwaltung an Flughäfen ergeben sich zum einen daraus, dass Flughäfen mit EU-Binnenverkehr wie Landgrenzen nationale Grenzen sind. Zum anderen sind Flughäfen mit EU-Außenverkehr nationale Grenzen und außerdem EU-Außengrenzen.

Die Zollverwaltung ist an 25 Zollflugplätzen dauerhaft präsent. 51 „Besondere Landeplätze“ werden anlassbezogen besetzt. Die Aufgabe „Flughafen“ gehört zum Aufgabenkatalog der Hauptzollämter und ihrer Kontrolleinheiten. Von den 26.000 Arbeitskräften der Hauptzollämter sind 2.500 auf den 25 Zollflugplätzen eingesetzt, davon wiederum 1.600 in den Kontrolleinheiten „Flughafen“, „Flughafen Reiseverkehr“ und „Flughafen Überwachung Waren“[50].

Den Kontrolleinheiten Flughäfen obliegt die Zollüberwachung auf dem Vorfeld und an den Zugangstoren, die Crew-Kontrolle, die VIP-Abfertigung und die Kontrolle des Geschäfts- und Privatverkehrs. Die Kontrolleinheiten Flughafen Reiseverkehr fertigen die Reisenden einschließlich mitgeführter gewerblicher Warensendungen zollrechtlich ab. Die Kontrolleinheiten Flughafen Überwachung Waren kontrollieren die Gepäckstücke verdeckt bereits im Vorfeldbereich mit Scannern und unter Einsatz von Spürhunden; in Zivil beobachten sie verdeckt Reisende und kontrollieren sie gegebenenfalls.

Hauptzollämter einschließlich der Kontrolleinheiten arbeiten mit Stichproben, die auf der Grundlage von Risikoanalysen bestimmt werden (Risikoorientierung). Strafrechtliche bzw. ordnungsrechtliche Ermittlungstätigkeiten der Kontrolleinheiten selbst setzen voraus, dass der Sachverhalt rechtlich und tatsächlich einfach gelagert ist und dass die Ermittlung ohne weitere über die erste Vernehmung hinausgehende Handlungen zum Abschluss gebracht werden kann. Die Ermittlungsergebnisse werden mit dem Tatbericht, den Beweismitteln und der Anhörungs-/ Vernehmungsniederschrift an die Straf-und Bußgeldstelle des Hauptzollamtes oder bei kleinen Fällen der Betäubungsmittelkriminalität an die Staatsanwaltschaft übersandt.

Die Aufgaben der Bundespolizei an Flughäfen fließen aus zwei sehr unterschiedlichen Quellen: aus der grenzpolizeilichen Zuständigkeit und aus der Zuständigkeit als Luftsicherheitsbehörde.

Flughäfen mit Non-Schengen-Verkehr sind für den entsprechenden Teil der Personenkontrolle auch EU-Außengrenzen. Daraus ergeben sich für die Bundespolizei die Aufgaben aus § 2 BPolG, also einmal – wie bei den Binnengrenzen – die Aufgaben der polizeilichen Überwachung dieser Grenze (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BPolG), aber auch – anders als bei den Binnengrenzen – die Aufgaben aus § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BPolG, also der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere, der Berechtigung zum Grenzübertritt, der Grenzfahndung und der Abwehr von Gefahren.

[50] Ein weiterer „Kontrollraum“ gilt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die Bundespolizei hat für den gesamten Verkehrsflughafen mit grenzüberschreitendem Verkehr die Befragungs- und Kontrollbefugnisse (§ 22 Abs. 1a, 2. Alt. BPolG) sowie die Befugnis zur Identitätsfeststellung zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise (§ 23 Abs. 1 Nr.2 BPolG). Bei den 87.275 Befragungen hat die Bundespolizei 2009 insgesamt 5.564 „Treffer“ erzielt, die 4.095 Strafanzeigen zur Folge hatten. Bei lageabhängigen Befragungen wurden u.a. 1.783 unerlaubte Einreisen, 26 Schleuser und 799 Geschleuste bei Einschleusungen festgestellt.

Nach dem Nationalen Luftsicherheitsprogramm (NLSP) hat die Bundespolizei sicherzustellen, dass alle abfliegenden Fluggäste – einschließlich Umsteigern aus Abflughäfen, die keine ausreichende Kontrolle gewährleisten – sowie deren Handgepäck kontrolliert werden. Nach § 31a BPolG erhebt die Bundespolizei von Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste über die Schengen-Außengrenzen in das Bundesgebiet transportieren, Fluggastdaten zum Zwecke der Erfüllung ihrer grenzpolizeilichen Aufgaben.

An den größeren Flughäfen ist die Bundespolizei zugleich Luftsicherheitsbehörde, weil von den Ermächtigungen Gebrauch gemacht worden ist, die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörde in bundeseigener Verwaltung auszuführen und eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte Bundesbehörde zu betrauen (§ 4 BPolG, § 16 Abs. 3 S. 2 und 3 LuftSiG); vgl. im Einzelnen Abschnitt E 2.2.1.

Die Bundespolizei hat die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere Flugzeugentführungen, Sabotageakte und terroristische Angriffe abzuwehren (§ 2 S. 1 i.V.m. § 1 LuftSiG). Ihre örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auf das Flugplatzgelände (§ 16 Abs. 1 S. 2 LuftSiG[51]). Aus der Zuständigkeit als Luftsicherheitsbehörde ergeben sich keine Strafverfolgungszuständigkeiten, aber weitgehende Kontroll-, Durchsuchungs-, Schutz-, Bestreifungs-, Sicherungs-, Platzverweisungs-, Postöffnungs- und Betretungsbefugnisse (§ 5 LuftSiG[52]).

22 der 68 Bundespolizeiinspektionen nehmen Aufgaben auf Verkehrsflughäfen wahr. Dafür stehen 5.950 Dienstposten zur Verfügung. Außerdem sind 5.800 Luftsicherheitsassistenten privater Sicherheitsunternehmen im Fluggastkontrolldienst eingesetzt. Auch ein nicht unbeträchtlicher Teil der 1.100 Dienstposten der Bundespolizeiinspektionen Kriminalitätsbekämpfung und der 1.200 Dienstposten der Mobilen Kontroll- und Überwachungseinheiten ist der Flughafenaufgabe zuzurechnen.

[51] Mit Erweiterungen gem. § 5 (3) und (4) LuftSiG, § 16 (1) S. 2 LuftSiG

[52] Die Aufgaben aus § 2 S. 2 LuftSiG (Zuverlässigkeitsüberprüfungen, Luftsicherheitspläne, Sicherheitsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber und der Luftfahrtunternehmen) werden nicht von der Bundespolizei, sondern von Luftfahrtbundesamt, Landesluftfahrbehörden u.a. wahrgenommen. Für die allgemein zugänglichen Bereiche von Flughafengebäuden wie Schalterhallen, Einkaufspassagen, Besucherterrassen ist für die Aufgaben, die nicht zur Luftsicherheitsaufgabe und nicht zur Grenzkontrolle gehören, die Landespolizei zuständig. Im Hinblick auf die örtlichen Kräfteverhältnisse darf davon ausgegangen werden, dass der „erste Zugriff“ entweder aufgrund schriftlicher Vereinbarungen oder im Rahmen der durch Landespolizeigesetze eingeräumten Eilkompetenz durch die Bundespolizei erfolgt. Flughafen-Parkplätze und -Hotels sind nicht Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei.

Zur Praxis der Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltung und Bundespolizei konnte die Kommission keine belastbaren eigenen Feststellungen treffen[53].

Von der Möglichkeit, die Zollverwaltung mit Aufgaben der Bundespolizei zu betrauen (§ 68 BPolG), wird an Flughäfen mit Ausnahme des Flughafens Friedrichshafen kein Gebrauch gemacht. Die Kommission hat keine Feststellungen getroffen, ob Beamte der Zollverwaltung oder der Bundespolizei von der jeweils anderen Verwaltung mit Aufgaben betraut sind, um die Abfertigung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs zu vereinfachen (§§ 66, 67 BPolG).

An den meisten Flughäfen ist die Passkontrolle der Reisegepäckkontrolle auch baulich vorgelagert. Die entsprechenden Einrichtungen liegen z.T. räumlich weit auseinander.

Die Zollkontrolle findet stark risikoorientiert statt, während die grenzpolizeiliche Personenkontrolle lückenlos sein sollte.

3.1.2.2 Bewertung

Die Aufgabennähe von Personen-, Handgepäck-, und Reisegepäckkontrollen ermöglicht zweifellos eine Reduzierung von Schnittstellen und legt eine Zusammenfassung unter einem Verwaltungsdach nahe. Bei der Bundespolizei ist jedoch durch die Verbindung von (Außen) Grenzpolizei und Luftsicherheitsbehörde eine Aufgabenfülle konzentriert, die einer Verlagerung auf die Zollverwaltung entgegensteht. Das wird auch durch die jeweils am Flughafen eingesetzten Personalstärken bestätigt: Rund 12.000 Kräften auf Seiten der Polizei (einschließlich der privaten Luftsicherheitsassistenten) stehen ca. 2.500 Zollbedienstete gegenüber.

Die Stärkenrelation wie auch die Unterschiede im Aufgabenumfang lassen eher daran denken, die Zollaufgaben am Flughafen der Bundespolizei zu übertragen. Dadurch könnte u.U. das Bestreifen rationalisiert und Informationsverlusten vorgebeugt werden. Sicherheits-und Migrationsaspekte würden bei den Kontrollen, die den drei Kontrolleinheiten der Zollverwaltung an den Flughäfen obliegen, von vornherein mit berücksichtigt.

Andererseits arbeitet die Zollverwaltung – und darauf ist ihre Personalstärke auch an den Flughäfen ausgerichtet – risikoorientiert, also nicht mit dem Ziel von Vollkontrollen. Welche Risiken Anlass zu Maßnahmen bieten, ergibt sich aus Risikoanalysen, die nicht die Verhinderung illegaler Migration im Blick haben, sondern Verstöße gegen EU-Zollrecht sowie gegen nationale Verbringungsverbote und -beschränkungen. Bei einer Übertragung dieser Aufgaben auf die Bundespolizei müsste diese ihren außengrenzpolizeilichen Anspruch auf volle Kontrolle mit der Risikoorientierung der Zollkontrollen in Einklang bringen, wenn die Übertragung nicht massiven Personalbedarf auslösen sollte. In jedem Fall müsste sie in etwa die glei-

[53] Die beiden besuchten Dienststellen am Flughafen Düsseldorf sahen keine Überschneidungen. Die Zusammenarbeit erfolge anlass- bzw. fallbezogen (z.B. Ermittlung vom Zoll gesuchter Personen bei der Passkontrolle, Bargeld- und Rauschgiftfunde im Rahmen von Luftsicherheitskontrollen, Funde von Ausweispapieren bei der Zollkontrolle, Abgabe von Anzeigen wegen Verstoßes gegen das BtMG von der BPol zur Endbearbeitung an den Zoll, Bargeldfeststellungen durch die BPol); die Strafverfolgung werde nach der Schwerpunktregel abgestimmt.

chen Stärken für die bisherigen Zollaufgaben einsetzen wie gegenwärtig die Zollverwaltung. Anders als im Binnengrenzbereich ist an den Flughäfen auch nicht mit einem europapolitisch veranlassten Aufgabenschwund zu rechnen. Synergieeffekte wären hier aus einer organisatorischen Zusammenfassung allenfalls in geringem Umfang zu erzielen.

3.1.2.3 Schlussfolgerungen

Verbesserungsmöglichkeiten sieht die Kommission hinsichtlich der Verlässlichkeit und Lückenlosigkeit des Informationsaustauschs. Auch könnten gemeinsame Ausbildungsmodule und Fortbildungsveranstaltungen sowie Hospitationen helfen, den Einblick in die jeweils andere Verwaltung zu vertiefen und daraus Erkenntnisse für die Optimierung der jeweils eigenen Aufgabe zu gewinnen.

Die Kommission unterstützt das Vorhaben des Bundesministeriums der Finanzen, im Zollverwaltungsgesetz eine dem § 31a BPolG vergleichbare Regelung – Übermittlung von bestimmten Fluggastdaten durch die Luftfahrtunternehmen – zur Verbesserung der risikoorientierten zollrechtlichen Kontrolle zu schaffen.

3.1.2.4 Empfehlungen

1. **Den Informationsaustausch zwischen den Flughafendienststellen von Bundespolizei und Zollverwaltung im Luftreiseverkehr mit dem Ziel der Verlässlichkeit und Vollständigkeit zu verbessern.**
2. **Für die Beschäftigten von Bundespolizei und Zollverwaltung in den Dienststellen an Flughäfen gemeinsame Ausbildungsmodule und Fortbildungen einzusetzen.**
3. **Für die Beschäftigten von Bundespolizei und Zollverwaltung in den Dienststellen an Flughäfen gegenseitige Hospitationen als Standardmaßnahme der Personalentwicklung einzuführen.**
4. **Einen Abgleich der Passagierdaten, die von den Luftfahrtunternehmen übermittelt werden, mit den Erkenntnissen aus der Risikoanalyse der Zollverwaltung zu ermöglichen.**

3.2 Zusammenarbeit in einzelnen Kriminalitätsfeldern

Die Kommission hat sich mit der Frage befasst, ob Synergieeffekte bei der kriminalpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung durch das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und die Zollfahndung im Ermittlungsbereich durch Bündelung bestimmter Komplexe oder durch verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit zu erzielen sind.

Im Hinblick auf die Empfehlung der Kommission, die Ermittlungszuständigkeiten wegen schwerer und organisierter Kriminalität, insbesondere der international organisierten Schleusungskriminalität von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu verlagern, kann die

Bundespolizei bei der hier in Rede stehenden Prüfung einzelner Ermittlungsanlässe außer Betracht bleiben.

3.2.1 Organisierte Kriminalität

Das Bundeskriminalamt und der Zollfahndungsdienst haben im Jahre 2009 insgesamt 111 Ermittlungsverfahren in Fällen organisierter Kriminalität geführt, davon 36 durch das Bundeskriminalamt und 75 durch den Zollfahndungsdienst. Dem standen 2009 über 430 OK-Verfahren gegenüber, die von den Polizeien der Länder bearbeitet worden sind.

Organisierte Kriminalität ist eine qualifizierte Form der Begehung von Straftaten, die in einer Vielzahl von Kriminalitätsbereichen anzutreffen ist. Demgemäß betrafen die 2009 von den beiden Bundesbehörden geführten OK-Verfahren höchst unterschiedliche Phänomenbereiche, wie z. B. illegaler Handel und Schmuggel von Drogen oder Zigaretten, Wirtschafts-, Eigentums-, Schleusungs- und Umweltkriminalität, Herstellung und Verbreitung von Falschgeld.

In der Regel sind die Ermittlungsverfahren von großer Komplexität. Sie erfordern durchweg einen erhöhten Personaleinsatz von erfahrenen Ermittlern und Spezialisten, wie etwa Wirtschafts- und Buchprüfer, IT-Fachpersonal, sowie den verdeckten oder offenen Einsatz von fahndungs- und ermittlungsunterstützenden Maßnahmen. Häufig sind Ermittlungen im Ausland erforderlich. Eine ständige Interaktion des Ermittlungsteams mit den für Informationsauswertung und -analyse zuständigen Organisationseinheiten der Behörde ist zwingend geboten.

Die Kommission hat bei ihren Sachverhaltserhebungen keine Hinweise erhalten, die auf Mängel bei den OK-bezogenen Ermittlungsaktivitäten des Bundeskriminalamtes und des Zollfahndungsdienstes schließen lassen. Überschneidungen von verschiedenen Ermittlungskomplexen sind offenbar eher Ausnahme. Dysfunktionale Schnittstellen konnte die Kommission nicht erkennen.

Die Kommission hält es zwar aus übergeordneten Gesichtspunkten für sachgerecht, eine Ansiedlung der Strafverfolgungszuständigkeit für OK-relevante Verfahren aus dem Bereich der Bundespolizei beim Bundeskriminalamt anzustreben. Für eine entsprechende Empfehlung in Bezug auf die beim Zollfahndungsdienst geführten OK-Verfahren sieht die Kommission hingegen keine hinreichende Grundlage.

Soll das Maß der Ermittlungsaktivitäten gehalten werden, könnte das Bundeskriminalamt den Aufwuchs an OK-Verfahren aus der Zollverwaltung nur bei entsprechender erheblicher Personalverstärkung schultern. Ein Mehr an Personal, das nach Lage der Dinge von der Zollfahndung kommen müsste, würde dem Bundeskriminalamt zwar ein Mehr an Flexibilität beim Einsatz von Ermittlern und Spezialisten einräumen. Dennoch könnte dies die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden wären, nicht aufwiegen.

OK-Verfahren betreffen, wie bereits erwähnt, ganz unterschiedliche Phänomenbereiche. Bei den Verfahren des Zollfahndungsdienstes handelt es sich vielfach um Sachverhaltskomplexe, die keinen Bezug zum Aufgabenprofil des Bundeskriminalamtes haben und in denen das Bundeskriminalamt nicht oder allenfalls eingeschränkt über das erforderliche Fachwissen verfügt. Dies gilt insbesondere für die in größerer Zahl bei der Zollfahndung anfallenden OK-Verfahren wegen Steuer- und Zolldelikten einschließlich der Verfahren wegen Zigarettenschmuggels, in denen häufig Fragen des Steuergeheimnisses zu beachten sind.

Da ein Sicherheitsgewinn oder belastbare Synergieeffekte nicht erkennbar sind, sieht die Kommission von einer Empfehlung ab, auch die Ermittlungszuständigkeit für OK-Verfahren aus dem Bereich der Zollfahndung auf das Bundeskriminalamt zu übertragen.

3.2.2 Rauschgiftschmuggel/-handel

3.2.2.1 Sachverhalt

Die Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und -schmuggels ist eine der Kernaufgaben sowohl des Bundeskriminalamtes als auch der Zollverwaltung.

Die Verfolgungszuständigkeit des Zollfahndungsdienstes für die grenzüberschreitende Rauschgiftkriminalität (illegale Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Betäubungsmitteln) ergibt sich aus § 29 BtMG i.V.m. § 372 AO (Bannbruch). Die Zollfahndungsämter haben im Jahre 2009 in diesem Bereich ca. 4.700 Ermittlungsverfahren geführt, davon waren 31 OK-Verfahren.

Aufgrund der Zuständigkeit auch der Länder bestehen zwischen der Zollverwaltung und den Polizeien der Länder bei der Wahrnehmung von Strafverfolgungsaufgaben im Rauschgiftbereich gewisse Schnittstellen. Die Zollfahndung und nahezu alle Länder haben daher Vereinbarungen getroffen, zur Intensivierung der Zusammenarbeit paritätisch besetzte Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift (GER) mit dem Ziel einzurichten, Ressourcen zu bündeln, doppelgleisige Ermittlungen zu vermeiden und Informationsverlusten entgegen zu wirken. Derzeit bestehen 29 Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift. 27 der 31 von der Zollfahndung im Jahre 2009 geführten Rauschgiftverfahren mit OK-Relevanz wurden in Gemeinsamen Ermittlungsgruppen bearbeitet.

Das Bundeskriminalamt nimmt nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Betäubungsmitteln in originärer Zuständigkeit wahr, soweit eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist. Im Jahre 2009 hat das Bundeskriminalamt 20 OK-Verfahren wegen illegalen Rauschgifthandels geführt.

Nach dem Grundstoffüberwachungsgesetz (GÜG) ist die Ein-, Aus- und Durchfuhr von sowie der Handel mit Stoffen, die zur Herstellung von Betäubungsmitteln (z.B. Heroin, Kokain und synthetische Drogen, wie Amphetamin, LSD, Ecstasy) geeignet sind, verboten oder unterliegt

Beschränkungen. Verstöße hiergegen sind strafbewehrt. Die Zollverwaltung und das Bundeskriminalamt haben insofern Strafverfolgungszuständigkeiten. Zur Intensivierung des Austauschs von Informationen und zur Durchführung gemeinsamer Ermittlungen in Fällen des international organisierten unerlaubten Handels mit Grundstoffen nach dem Grundstoffüberwachungsgesetz haben das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt Mitte der 1990er Jahre eine paritätisch besetzte Gemeinsame Grundstoffüberwachungsstelle (GÜS) mit Sitz im Bundeskriminalamt eingerichtet, die sich nach Auffassung des Bundeskriminalamtes und des Zollkriminalamtes ohne Einschränkungen bewährt hat.

Die Bundespolizei hat nach § 12 Abs. S. 1 Nr.4 BPolG eine Strafverfolgungszuständigkeit bei Verstößen gegen Verbringungsverbote, wenn ihr aufgrund eines Gesetzes die Überwachung des Verbringungsverbotes zugewiesen ist. Durch Erlass des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern gemäß § 21 Abs. 2 BtMG ist die Bundespolizei, soweit sie Aufgaben des Grenzschutzes nach § 2 BPolG wahrnimmt, beauftragt, die der Zollverwaltung nach § 21 Abs. 1 BtMG obliegenden Aufgaben der Überwachung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Betäubungsmitteln (mit)wahrzunehmen. Die Bundespolizei verständigt bei Aufgriffen von Personen im Besitz von Rauschgift die Zollverwaltung, die über das weitere Vorgehen entscheidet. Die Bundespolizei führt keine eigenen Ermittlungsverfahren in Rauschgiftangelegenheiten.

Die Kommission hat im Hinblick auf die Ermittlungstätigkeiten von Bundeskriminalamt und Zollfahndung im Rauschgiftbereich keine dysfunktionalen Schnittstellen festgestellt. Anlass für eine Empfehlung, Strafverfolgungskompetenzen zu verlagern, sieht sie nicht.

Die Kommission empfiehlt jedoch, die Einrichtung einer „Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Rauschgift Bundeskriminalamt/ Zollkriminalamt“ zu erwägen. Das Bundeskriminalamt und die Abteilung III des Bundesministeriums der Finanzen, die von der Kommission um Stellungnahme gebeten worden sind, haben sich dazu ablehnend geäußert. Die von ihnen angeführten Gründe vermögen die Kommission nicht zu überzeugen.

Die vom Zollfahndungsdienst und den Polizeien fast aller Länder unterhaltenen Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift haben eine doppelte Funktion. Sie führen die in den Ländern vorhandenen Erkenntnisse der Polizei und des Zolls zur Rauschgiftlage zusammen und ermitteln in geeigneten Fällen gemeinsam, um doppelgleisiges Vorgehen zu vermeiden. Es fragt sich, warum dieses Modell im Verhältnis zwischen Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt ohne erkennbaren Mehrwert sein soll. Dies umso mehr, als Kernaktivitäten von Bundeskriminalamt und Zollfahndung in einem hohen Maße der gleichen Zielsetzung, nämlich der Bekämpfung des international organisierten Rauschgifthandels gelten, womit im Übrigen für beide regelmäßig umfangreiche Ermittlungen im Ausland verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Kommission naheliegend, die Zusammenführung von Erkenntnissen zu intensivieren, gemeinsam zu analysieren und zu bewerten, Erfahrungen und Expertise gegenseitig nutzbar zu machen und ggfs. gemeinsame Ermittlungsmaßnahmen

(u.U. unter Einbeziehung von Ermittlern der Zollfahndungsämter) zu ergreifen. Dafür könnte ein Modell „GER Bundeskriminalamt/ Zollkriminalamt“ stehen.

Es fragt sich auch, warum im Hinblick auf die Überwachung von Grundstoffen, den sogenannten Vorläufersubstanzen, Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt ein als erfolgreich bezeichnetes Modell in Form der Grundstoffüberwachungsstelle (GÜS) unterhalten, in Bezug auf die Rauschgiftbekämpfung selber aber Bedenken gegen eine gemeinsame Einrichtung äußern.

Für den Fall, dass der Empfehlung der Kommission nicht gefolgt wird, sollten zumindest in geeigneten Fällen anlassbezogen gemeinsame Ermittlungsteams eingesetzt werden.

3.2.2.2 Empfehlung

Beim Bundeskriminalamt mit dem Zollkriminalamt eine Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift einzurichten.

3.2.3 Proliferation

Unter „Proliferation“ wird die Verbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen (MVW) verstanden. Dazu gehören auch die zur Herstellung solcher Waffen notwendigen Produkte (z.B. dual-use-Güter), Trägersysteme (Raketen, Drohnen) sowie das erforderliche technische und wissenschaftliche Know-how. Das Zollkriminalamt und das Bundeskriminalamt sind aufgrund ihrer jeweiligen Zuständigkeit mit dem Phänomen befasst.

Dem Zollkriminalamt obliegt als Überwachungs- und Strafverfolgungsbehörde die Verhinderung und Verfolgung von Verstößen gegen das Außenwirtschaftsgesetz, das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Ausführungsgesetz zum Chemiewaffen-Übereinkommen sowie gegen supranationale Rechtsakte, wie die EU-dual-use-Verordnung und EU-Embargo-Regelungen.

Eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes zur Aufnahme von strafrechtlichen Ermittlungen ergibt sich jeweils aufgrund einer Beauftragung durch den Generalbundesanwalt gemäß § 4 Abs. 2 S.1 Nr. 3 BKAG wegen des nach § 99 StGB relevanten Verdachts eines nachrichtendienstlich gesteuerten Proliferationsvorgangs.

Der Generalbundesanwalt hat durch das 2. Justizmodernisierungsgesetz seit Beginn des Jahres 2007 eine Zuständigkeitserweiterung dahingehend erfahren, dass er unter bestimmten Voraussetzungen bei Straftaten von erheblicher Bedeutung gegen das Außenwirtschaftsgesetz oder das Kriegswaffenkontrollgesetz die Ermittlungen an sich ziehen kann („Evokationsrecht“). Bedeutsame Vorgänge mit Proliferationshintergrund werden nunmehr zentral unter der Sachleitungsbefugnis des Generalbundesanwaltes geführt.

In Fällen nachrichtendienstlich gesteuerter Verstöße gegen das Außenwirtschaftsgesetz oder das Kriegswaffenkontrollgesetz hat der Generalbundesanwalt wiederholt gemeinsame Ermittlungsaufträge an Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt erteilt, um die Ermittlungskompetenz beider Behörden zu nutzen. Dies führte jeweils zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen von Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt. Im Jahre 2009 hat der Generalbundesanwalt drei Ermittlungsverfahren neu eingeleitet und in einem Fall das Bundeskriminalamt und in den anderen das Zollkriminalamt mit der Wahrnehmung der Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung beauftragt.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Notwendigkeit zu einer engen und ggfs. verzahnten Kooperation haben das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt im August 2008 eine „Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Proliferation“ geschlossen, die im einzelnen Fragen des Informationsaustauschs, der Zusammenarbeit im Ermittlungsbereich und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung beinhaltet.

Aus der Sicht der Kommission besteht kein Handlungsbedarf.

3.2.4 Geldwäschebekämpfung / Finanzermittlungen

3.2.4.1 Sachverhalt

Geldwäsche hat den Zweck, die Herkunft von Vermögenswerten aus kriminellem Handeln zu verschleiern, sie vor dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden und der Finanzverwaltung zu verbergen und in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf zu überführen. Verschleierungshandlungen sind als Geldwäsche nach § 261 StGB strafbar, wenn der Vermögenswert aus einer bestimmten in der Norm (abschließend) bezeichneten Straftat (Vortat) herrührt.

Zur Bekämpfung der Geldwäsche stehen mehrere gesetzliche Instrumente zur Verfügung, in deren Vollzug die Zollverwaltung und die Polizeien von Bund und Ländern eingebunden sind, insbesondere die Bargeldkontrolle und die Überprüfung von Geldwäscheverdachtsanzeigen.

Die Zollverwaltung überwacht gemäß § 1 Abs. 3a ZollVG zur Verhinderung und Verfolgung der Geldwäsche das Verbringen von Bargeld und Barmitteln (z.B. Schecks, Wechsel, Aktien) in das, aus dem und durch das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft.

Die Bundespolizei ist beauftragt, im Rahmen der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben den grenzüberschreitenden Bargeldverkehr zu überwachen. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen der Zollverwaltung. Relevante Feststellungen gibt sie an diese ab.

Innerhalb der Zollverwaltung ist der Zollfahndungsdienst mit der Überprüfung von Verdachtsfällen aus der Barmittelüberwachung betraut. Grundsätzlich werden diese Überprüfungen (Clearing-Verfahren) von der Zollfahndung und der Landespolizei in den Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) durchgeführt, die in allen Ländern – bis auf Hessen und

Bremen – bei den Landeskriminalämtern eingerichtet sind. Ergibt das Clearing-Verfahren den Anfangsverdacht auf ein Geldwäschedelikt, wird die Staatsanwaltschaft unterrichtet, die in der Regel die GFG mit den weiteren Ermittlungen beauftragt.

Nach dem Geldwäschegesetz (GwG) sind Banken, Versicherungen, Makler, Wirtschaftsprüfer, Notare und sonstige Einrichtungen und Personen, die gewerblich Finanz- und Vermögenstransaktionen vornehmen, verpflichtet, bei Vorliegen von Umständen, die auf einen Geldwäscheverdacht hinweisen, die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten (Geldwäscheverdachtsanzeigen). Die Überprüfung dieser Anzeigen erfolgt ebenfalls durch die gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen von Zollfahndung und Landespolizei bei den Landeskriminalämtern, die in der Regel bei Konkretisierung des Verdachts auch die weiteren Ermittlungen durchführen.

Das Geldwäschegesetz sieht vor, dass die im Bundeskriminalamt gemäß § 10 GwG eingerichtete „Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen“ (Financial Intelligence Unit/FIU) eine Kopie jeder Verdachtsanzeige erhält (2009: ca. 9.750). Die FIU unterstützt die sachbearbeitenden Dienststellen, insbesondere die GFGen bei den Landeskriminalämtern, durch Prüfung, ob Erkenntnisse zu dem Sachverhalt und der mitgeteilten Person vorliegen oder durch Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden für das Verfahren gewonnen werden können. Im Übrigen hat die FIU die Aufgabe, die übermittelten Verdachtsanzeigen zu sammeln, auszuwerten, Datenabgleiche mit anderen Stellen vorzunehmen und die Strafverfolgungsbehörden über in Erfahrung gebrachte Zusammenhänge zu unterrichten. Sofern die FIU beim Bundeskriminalamt aufgrund der Auswertung einen Verdachtsfall der Geldwäsche generiert, gibt sie den Vorgang an die zuständige Polizei- oder Zollbehörde ab oder führt in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft die Ermittlungen selbst durch.

Eine wesentliche Aufgabe der FIU ist es im Übrigen, in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern, dem Zollkriminalamt, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und den Verbänden der Finanzwirtschaft die nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten über Typologien und Methoden der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu informieren und ihnen Indikatoren für das Erkennen von Verdachtsumständen zur Verfügung zu stellen.

Die Gründung der FIU beim Bundeskriminalamt im Jahre 2002 geht auf eine Empfehlung der „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF) zurück, die sich bereits in den 1990er Jahren dafür eingesetzt hat, in möglichst jedem Staat eine Zentralstelle für die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche einzurichten. Die FATF ist von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECD) ins Leben gerufen worden. Sie koordiniert die Zusammenarbeit der nationalen FIUs und überwacht die Einhaltung ihrer Empfehlungen und Vorgaben.

Die FATF hat Anfang 2010 im Rahmen einer Deutschlandprüfung die FIU beim Bundeskriminalamt als effizient und erfolgreich („largely compliant“) beurteilt. Kritisch angemerkt wurde die im internationalen Vergleich relative geringe Anzahl von Geldwäscheverdachtsanzeigen, der allerdings die höchste Zahl an Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der

Geldwäsche gegenüber steht. Der Frage, ob die Zahl der Verdachtsanzeigen gesteigert werden kann, wird von den Aufsichtsbehörden, insbesondere der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, nachzugehen sein, die die Einhaltung der Obliegenheiten durch die Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz zu überwachen haben.

Das Bundeskriminalamt nimmt nach § 4 Abs. Nr. 1 BKAG die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Betäubungsmitteln, Waffen, Sprengstoffen, Arzneimitteln und der Falschgeldkriminalität, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, sowie damit in Zusammenhang begangener Straftaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche.

Der Zollfahndungsdienst hat die Aufgabe, die internationale organisierte Geldwäsche sowie damit in Zusammenhang stehende Straftaten zu erforschen und zu verfolgen, wenn „Steuer- oder Zollstraftaten“ Vortaten der Geldwäsche sind (§ 1 Abs. 3c i.V.m. § 12b ZollVG).

Wegen der Schnittmengen in diesem Deliktsfeld haben Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt bereits 1992 eine Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe gebildet, die paritätisch besetzt und beim Bundeskriminalamt angesiedelt ist. Diese Gruppe führt Erkenntnisse mit Geldwäschebezug aus den In- und Ausland zusammen, wertet sie aus und übernimmt in der Regel die strafrechtlichen Ermittlungen, wenn sich ein Verdacht wegen international organisierter Geldwäsche ergeben hat.

3.2.4.2 Bewertung

Soweit sich im Rahmen der Verdachtsgewinnung und der Ermittlung von Geldwäschesachverhalten Zuständigkeiten der Polizeien der Länder, des Bundeskriminalamtes und der Zollfahndung ergeben, sind diese Schnittstellen durch die gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen auf Bundes- und Landesebene mit einem multidisziplinären Ansatz aufgegriffen worden. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich bewährt. Durch sie sind der direkte und zeitnahe Informationsaustausch sowie die Bündelung der speziellen kriminalpolizeilichen und zollrechtlichen Sachkunde gewährleistet. Die Kommission empfiehlt darauf hinzuwirken, auch in Hessen und Bremen Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen der Polizei und der Zollfahndungsdienst zu bilden.

Die Kommission ist im Übrigen der Auffassung, dass die Ansiedlung der FIU beim Bundeskriminalamt als kriminalpolizeilicher Fachbehörde sachgerecht ist. Die Überprüfung und Bewertung von Verdachtsfällen ist stets eine kriminalpolizeiliche Aufgabe, die kriminalistisch-kriminologische Fachkunde und Zugang zu den relevanten polizeilichen Informationen erfordert. Verwaltungsbehörden verfügen über diese Möglichkeiten nicht.

3.2.4.3 Empfehlung

Darauf hinzuwirken, gemeinsame Finanzermittlungsgruppen von Landespolizei und Zollfahndungsdienst auch in den Ländern Hessen und Bremen einzurichten.

3.2.5 Arzneimittelkriminalität

3.2.5.1 Sachverhalt

Der international organisierte oder planmäßig betriebene Handel mit aus legaler Produktion abgezweigten oder gefälschten Arzneimitteln und Wirkstoffen ist ein sich zunehmend ausweitendes Kriminalitätsphänomen, das nicht nur große wirtschaftliche Schäden verursacht, sondern auch erhebliche gesundheitliche Gefahren für Verbraucher in sich trägt.

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG nimmt das Bundeskriminalamt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln wahr. Das Bundeskriminalamt konzentriert sich dabei auf Groß-, Struktur- und Pilotverfahren, etwa im Zusammenhang mit dem international im großen Stil betriebenen Handel von Arzneimitteln zur illegalen Tiermast oder kriminellen Netzwerken zum Einsatz von Dopingmitteln im Bereich des Sports oder der Body-Building-Szene. Die Verfahren resultieren vornehmlich aus Auswertungen oder aus nationalen und internationalen Schwerpunktsetzungen und erfordern regelmäßig eine enge Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen und internationalen Polizeiorganisationen wie Interpol.

Die Zollverwaltung ist für die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs und des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zuständig. Hierbei erlangte Erkenntnisse führen zur Einleitung von Strafverfahren nach § 372 AO (Bannbruch), wenn Arzneimittel oder Wirkstoffe ohne die erforderliche Erlaubnis oder als Fälschungen eingeführt werden. Einen Schwerpunkt der Ermittlungen des Zollfahndungsdienstes bilden Aktivitäten international agierender Tätergruppierungen, die planmäßig und auf Dauer ausgerichtet die illegale Einfuhr von Arzneimitteln und gefälschten Substanzen betreiben.

3.2.5.2 Empfehlung

Die Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt bei der Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität zu intensivieren.

3.2.6 Zusammenarbeit und Koordinierung in Ermittlungsangelegenheiten

3.2.6.1 Sachverhalt

Die Kommission sieht in Bezug auf die Ermittlungstätigkeiten der von Bundeskriminalamt und Zollfahndung geführten Verfahren keine zwingenden Gründe, Zuständigkeitsverlagerungen oder Zentralisierung von Strafverfolgungsaufgaben zu empfehlen.

Es bleibt allerdings die Frage, ob es sich in Einzelfällen als sachgerecht und zweckmäßig erweisen kann, einer Stelle mit besonderem Kenntnisstand und besonderer Sachkompetenz die Befugnis einzuräumen, die Strafverfolgungsaktivitäten mehrerer Beteiligter zu koordinieren

und ggfs. zu unterstützen. Dies könnte sich insbesondere dann anbieten, wenn der Verfahrensgegenstand bei einer Behörde in Zusammenhang mit einem Ermittlungskomplex bei einer anderen Behörde steht, ein Verfahren gegen eine kriminelle Organisation phänomenübergreifend ist (z.B. Rauschgiftschmuggel, Schleusungskriminalität, Menschenhandel und Geldwäsche umfasst) oder die Komplexität und die Schwierigkeit eines Verfahrens die Entsendung von Spezialisten nahe legen.

Das BKA-Gesetz räumt dem Bundeskriminalamt in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Ländern entsprechende Befugnisse ein. Das Bundeskriminalamt kann den Landeskriminalämtern Weisungen für die Zusammenarbeit erteilen (§ 4 Abs. 4 BKAG), bei sich überschneidenden Ermittlungskomplexen im Interesse einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung einem Land die Ermittlungsführung zuweisen (§ 18 BKAG) und zur Unterstützung von Strafverfolgungsmaßnahmen Bedienstete zu den Polizeibehörden der Länder entsenden (§ 17 BKAG).

Nach Angaben des Bundeskriminalamtes ist von diesen Vorschriften – bis auf Unterstützungen nach § 17 BKAG auf Ersuchen – noch nicht Gebrauch gemacht worden. Für die Praxis der Zusammenarbeit mit den Ländern seien sie ohne Bedeutung.

3.2.6.2 Bewertung

Für die Kommission ist die mangelnde praktische Relevanz der gesetzlichen Bestimmungen nachvollziehbar. Sie sieht von einer Empfehlung ab, entsprechende Regelungen im Verhältnis des Bundeskriminalamtes zu anderen Bundesbehörden einzuführen. Die Ausübung von Weisungsrechten würde die Zusammenarbeit eher belasten, notwendige Klärungen bei Überschneidungen von Ermittlungssachverhalten sollten bei der ohnehin notwendigen Einbindung der Staatsanwaltschaften im Wege der Abstimmung erreichbar sein. Die anlassbezogene gegenseitige Unterstützung ist bereits Praxis und dürfte auch in Zukunft keine Probleme bereiten.

Die Kommission empfiehlt allerdings, dem Bundeskriminalamt bei Vorliegen bestimmter Umstände (z.B. überragendes Bundes- oder gesamtstaatliches Interesse) das Recht einzuräumen, im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft ein im Zuständigkeitsbereich des Bundes eingeleitetes Ermittlungsverfahren an sich zu ziehen (Evokationsrecht). Dies etwa, wenn besondere Sachkenntnisse des Bundeskriminalamtes, ihm zur Verfügung stehende Spezialisten und technische Einrichtungen sowie besondere Kooperationsmöglichkeiten mit dem Ausland eine Optimierung der Ermittlungsführung erwarten lassen.

Der Kommission ist mehrfach über die positiven Erfahrungen mit „Gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ oder ähnlichen Modellen der Zusammenarbeit berichtet worden (z.B. gemeinsame Ermittlungsgruppen „Rauschgift“ und „Schleusung“ im Bund/Länder-Bereich, „Grundstoffüberwachung“ und „Finanzermittlungen“ Bundeskriminalamt/Zollkriminalamt). Die Kommission hält Ansätze dieser Art für geeignet, Zusammenarbeit und Koordinierung zu intensivieren, und empfiehlt, in geeigneten Fällen die Bildung entsprechender Ermittlungsteams zu erwägen.

Die Kommission hat bei ihren Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass die Kommunikation zwischen Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung verbesserungsfähig ist, was im Übrigen die ministerielle Ebene nicht ausnimmt.

Bei den zahlreichen Berührungspunkten der Aufgabenbereiche ist eine intensive Kommunikation mit dem Ziel einer sachgerechten Zusammenarbeit und Koordinierung aus Sicht der Kommission zwingend erforderlich. Sie hält es daher für geboten, dass neben den bereits institutionalisierten regelmäßigen Treffen der Präsidenten auch die für die Aufgaben der Strafverfolgung zuständigen Abteilungsleiter/Gruppenleiter der drei Behörden regelmäßig (nicht bloß sporadisch) zusammenkommen, um sich über aktuelle Verfahren zu unterrichten, gemeinsame Bewertungen und Einordnungen vorzunehmen, etwaige Überschneidungen zu identifizieren und weitere – ggfs. auch gemeinsame – Ermittlungsmaßnahmen abzustimmen.

3.2.6.3 Empfehlungen

1. **Bei Vorliegen besonderer Umstände dem Bundeskriminalamt das Recht einzuräumen, ein im Zuständigkeitsbereich des Bundes eingeleitetes Ermittlungsverfahren an sich zu ziehen (Evokationsrecht).**
2. **Zur Intensivierung der Zusammenarbeit und Koordinierung im Ermittlungsbereich in geeigneten Fällen Gemeinsame Ermittlungsgruppen einzurichten.**
3. **Zur Verbesserung der Abstimmung und Koordinierung auf dem Gebiet der Strafverfolgung regelmäßige Treffen der zuständigen Abteilungsleiter/ Gruppenleiter des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes zu institutionalisieren.**

3.3 Ermittlungs- und Einsatzunterstützung

3.3.1 Spezialeinheiten (GSG 9, Zentrale Unterstützungseinheit Zoll)

3.3.1.1 Synergieeffekte einer Zusammenführung

Sowohl die Bundespolizei mit der GSG 9 als auch die Zollverwaltung mit der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll (ZUZ) halten Spezialeinheiten für besondere Einsatzlagen vor. Das Bundeskriminalamt unterhält keine vergleichbare Spezialeinheit. Die Zusammenführung gleichartiger Spezialeinheiten lässt Sicherheitsgewinne und Synergien erwarten. Zudem begünstigen die einheitlichen Normenstandards eine weitgehende Kompatibilität der Spezialeinheiten und folglich auch Fusionsüberlegungen.

Synergien sind offenkundig, da die Einsatzanforderungen der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll regelmäßig die vorhandenen Kapazitäten übersteigen, während bei der GSG 9, aufgrund des speziellen Einsatzspektrums, disponible Kapazitäten zu bestehen scheinen. Zudem profitieren beide Spezialeinheiten von den jeweils eingebrachten Einsatzerfahrungen.

Eine Verbundlösung könnte auch die Probleme der Personalgewinnung bei der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll verringern. Diese gewinnt ihr Personal vorwiegend aus der Zollverwaltung. Deren Ausrichtung als Einnahme- und Steuerverwaltung bietet dafür aber kaum eine hinreichende Basis. Die Eingliederung der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll in die GSG 9 bietet die Möglichkeit, auf die Personalkapazitäten der Bundespolizei zuzugreifen.

Weitere Synergien bestehen bei der Beschaffung/Erprobung von speziellen Führungs- und Einsatzmitteln, der Spezialfortbildung sowie der Bündelung von Stabs- und Verwaltungsaufgaben, da sowohl die GSG 9 als auch die Zentrale Unterstützungseinheit Zoll über eigene Strukturen verfügen.

Dagegen sind Synergien im Hinblick auf den Personalumfang der Einsatzkräfte allein durch eine organisatorische Zusammenführung nicht zu erwarten. Dies müsste einer Analyse der Gefährdungslage sowie einer gesonderten Analyse des Personalbedarfs vorbehalten bleiben, die über den Auftrag der Kommission hinausgehen.

3.3.1.2 Eingliederung der ZUZ als Teileinheit der GSG 9

Die Kommission empfiehlt die Eingliederung der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll als Teileinheit der GSG 9.

Trotz der Herauslösung aus der Zollverwaltung muss deren Bedarf an Zugriffseinheiten entsprochen werden, aufwendige Anforderungsverfahren für die Bedarfsträger der Zollverwaltung müssen vermieden werden. Daher bedarf es eines Verfahrens, das insbesondere dem Zollfahndungsdienst eine lagegerechte Anforderung von Zugriffseinheiten ermöglicht, ggf. ist ein Erstzugriffsrecht im Hinblick auf die „GSG 9/ Teileinheit ZUZ“ vorzusehen. Die bewährten Strukturen der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll sollen grundsätzlich erhalten bleiben, auch um sicherzustellen, dass spezielle Anforderungen des Zolls durch „zollkundige“ Spezialeinheiten erfüllt werden können. Insofern ist die vielfach geforderte, vermeintlich notwendige Nähe zwischen den Spezialeinheiten und den ermittlungsführenden Stellen gegeben. Auch der gegenwärtige Standort der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll sollte beibehalten werden. Die Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen entspricht grundsätzlich den besonderen Anforderungen der Zentralen Unterstützungseinheit Zoll und vermeidet zusätzliche Kosten, auch die räumliche Nähe zum Zollkriminalamt ist vorteilhaft.

Den Beschäftigten der Zollverwaltung soll auch zukünftig die Wahrnehmung von Funktionen bei der „GSG 9 /Teileinheit ZUZ“ offen stehen. Daher bedarf es entsprechender Verfahren sowohl für den Wechsel von Beschäftigten der Zollverwaltung zur Bundespolizei, als auch vice versa im Hinblick auf Anschlussverwendungen.

3.3.1.3 Empfehlung

Die Zentrale Unterstützungseinheit Zoll in die GSG 9 als Teileinheit der GSG 9 einzugliedern.

3.3.2 Sonstige Spezialkräfte und Ermittlungsunterstützung

Die Kommission hat sich auch mit sonstigen Unterstützungsfunktionen befasst, die für die Aufgabenerfüllung der Behörden benötigt werden. Dazu zählen u.a. die Observationseinheiten, der Einsatz verdeckter Ermittler, die Führung von Vertrauenspersonen und Zeugenschutzaufgaben, die zum Teil von allen drei Behörden vorgehalten werden, sowie Flugdienst und Funkaufklärung der Bundespolizei. Die Untersuchungen der Kommission haben ergeben, dass die einzelnen Funktionen jeweils für den eigenen Bedarf nicht nur erforderlich, sondern aufgrund des notwendigen engen Zusammenhangs zu eigenen Ermittlungsaufgaben auch bei den jeweiligen Behörden sachgerecht angebunden sind. Hinweise auf Dysfunktionalitäten liegen der Kommission nicht vor.

Die Kommission sieht daher – zumindest kurzfristig – keinen Anlass für grundlegende Umstrukturierungen oder Fusionsüberlegungen z.B. in Richtung eines Zentralen Dienstes für derartige Unterstützungsfunktionen.

Die von der Kommission empfohlene Neuordnung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei wird allerdings auch eine Zusammenführung ihrer Spezialeinheiten und -kräfte in der Bundespolizei (neu) nach sich ziehen.

3.4 Verbindungsbeamte und sonstige auslandsbezogene Aktivitäten

Die Kommission hat geprüft, ob bei dem Einsatz der insgesamt 103 in 57 Staaten zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Polizei- und Zolldienststellen tätigen Verbindungsbeamten sowie den sonstigen Auslandsaktivitäten von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Zollverwaltung Überschneidungen oder Doppelarbeiten festzustellen sind und ob durch organisatorische Maßnahmen oder verbesserte Koordinierung Synergien erzielt werden können.

3.4.1 Verbindungsbeamte im Ausland

3.4.1.1 Sachverhalt

Bundeskriminalamt

Basierend auf dem „Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmissbrauchs“ und der in diesem Zusammenhang entwickelten Vorverlagerungsstrategie mit dem Ziel, der illegalen Zufuhr von Drogen bereits in den Rauschgifther-kunfts- und Transitländern eine polizeiliche Abwehrlinie entgegen zu setzen, hat das Bundeskriminalamt – beginnend im Jahre 1983 – ein System von Verbindungsbeamten aufgebaut. Diese Beamten waren zunächst nur für die Rauschgiftbekämpfung eingesetzt. Inzwischen erstreckt sich ihr Aufgabengebiet auf alle Bereiche schwerer Kriminalität.

Gegenwärtig sind 65 Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes mit 77 Ortskräften an 53 Standorten in 50 Staaten tätig. Gemäß Dienstanweisung unterstützen die Verbindungsbeamten das Bundeskriminalamt bei seiner Aufgabenerfüllung und – was den überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit ausmacht – die Polizeibehörden der Länder, aber auch die Bundespolizei und das Zollkriminalamt in Verfahren, die Ersuchen um Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen im Ausland erforderlich machen.

Die Verbindungsbeamten werden zum Auswärtigen Amt abgeordnet und sind bei der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung angesiedelt. Über die Einrichtung von Standorten entscheidet auf Vorschlag des Bundeskriminalamtes der Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt. Für die Standortentscheidung sind überwiegend operative Belange maßgeblich. Gelegentlich stehen strategische Aspekte im Vordergrund.

Bundespolizei

Auch die Bundespolizei – beginnend im Jahre 1992 – verwendet Verbindungsbeamte im Ausland, wobei die Beamten mehrheitlich bei der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung, zum Teil aber auch bei Ministerien/Behörden des Gastlandes angesiedelt sind. Zurzeit verrichten 22 Verbindungsbeamte der Bundespolizei mit 17 Ortskräften Dienst in 21 Staaten. In 2010 sind für Großbritannien und Weißrussland zwei weitere Verbindungsbeamte vorgesehen.

Die Verbindungsbeamten der Bundespolizei verfügen lediglich über eine auf grenzpolizeilich relevante Angelegenheiten beschränkte Zuständigkeit, nämlich Verhinderung der illegalen Zuwanderung auf dem Land-, See- und Luftweg und Bekämpfung der Schleusungskriminalität einschließlich der damit sonst zusammenhängenden grenzüberschreitenden Kriminalität. Ihr Auftrag ist rein strategisch/präventiver Natur. Die Beamten sammeln, analysieren und bewerten Informationen über grenzpolizeilich bedeutsame Ereignisse und Entwicklungen im Gastland und in der Region, die Lage an den Grenzen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der internationalen Schleusungskriminalität.

Die Entscheidung über die Entsendung trifft auf Vorschlag des Bundespolizeipräsidiums das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt.

Unabhängig von den grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten setzt die Bundespolizei derzeit 30 Dokumenten- und Visaberater in 19 Staaten ein. Ihre Aufgabe ist es, Mitarbeiter deutscher Auslandsvertretungen in Angelegenheiten der Visaerteilung, Mitarbeiter von Luftfahrtunternehmen über die Pflichten der Beförderungsunternehmen und Mitarbeiter von Grenzbehörden des Gastlandes zu beraten und zu schulen. Das Bundespolizeipräsidium beabsichtigt, die Zahl der Dokumenten- und Visaberater auf ca. 60 zu erhöhen.

Darüber hinaus hat die Bundespolizei derzeit 18 Beamte als grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte zur Teilnahme an den von der Europäischen Grenzagentur (Frontex) koordinierten Einsätzen an den Schengener Außengrenzen entsandt.

Zollverwaltung

Unter Bezugnahme auf den „Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan der Bundesregierung“ von 1990, der u.a. vorsah, das bestehende System der Rauschgift-Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes unter Einbeziehung von Zollbeamten weiter auszubauen, entsandte das Zollkriminalkamt in Absprache mit dem Bundeskriminalamt erstmals im Jahre 2000 einen Zoll-Verbindungsbeamten. Derzeit verrichten 16 Verbindungsbeamte des Zollkriminalamtes mit 16 Ortskräften Dienst an 16 Standorten im Ausland. Diese Beamten sind ebenfalls an das Auswärtige Amt abgeordnet und sind bis auf den Standort Prag bei den deutschen Auslandsvertretungen angesiedelt. Darüber hinaus ist die Zollverwaltung in Frankreich durch einen unmittelbar vom Bundesministerium der Finanzen entsandten Zollattaché vertreten.

Die Aufgaben der Zoll-Verbindungsbeamten beschränken sich heute nicht mehr ausschließlich auf Rauschgiftbekämpfung. Vielmehr haben sie den Auftrag, die deutsche Zollverwaltung insgesamt bei Ermittlungen und Maßnahmen zur Verhütung und Verfolgung von Verstößen gegen Zollvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet der Schmuggelbekämpfung, der international organisierten (Zoll)Kriminalität und der damit zusammenhängenden Geldwäsche, zu unterstützen. Demzufolge ist der Aufgabenschwerpunkt der Zoll- Verbindungsbeamten an einigen Standorten (z.B. China, Dubai, Russland) von „klassischen“ Fällen der Zoll- und Verbrauchsteuerkriminalität geprägt. Gemäß einer Dienstanweisung des Bundesministers der Finanzen obliegt es den Verbindungsbeamten im Übrigen, über „zollpolitisch, zollrechtlich und (zoll)kriminalstrategisch relevante Entwicklungen in den Gastländern“ zu berichten.

Organisatorisches/Sonstiges

Organisatorisch sind die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes, des Zollkriminalamtes und der Bundespolizei jeweils einem Betreuungsreferat ihrer Entsendebehörde zugeordnet. Diese haben im Wesentlichen die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht, der Koordinierung und Steuerung der fachlichen Aufgabenerledigung, der logistischen und administrativen Unterstützung (z.B. Beschaffungen, IT-Ausstattung) und der Organisation von Auswahlverfahren.

Das Bundeskriminalamt schätzt die Kosten pro Verbindungsbeamten auf bis zu 500.000 Euro pro Jahr (insbes. für Bezüge, Auslandszuschläge, Gehalt der Ortskräfte, vorbereitende Ausbildung, Dienstreisen, Sachkosten, anteilige Kosten der Betreuungsreferate u.a.).

Das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt und der damalige Bundesgrenzschutz haben 2000/2001 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Entsendung von Verbindungsbeamten ins Ausland getroffen. Danach sollen die Verbindungsbeamten verschiedener Entsendebehörden vor Ort eng zusammenarbeiten, sich gegenseitig unterrichten, sich bei Überschneidungen abstimmen, die Bildung von Bürogemeinschaften anstreben und Fragen der Abwesenheitsvertretung regeln.

3.4.1.2 Bewertung

Die Kommission ist von der Richtigkeit der Strategie, zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Polizei-, Zoll- und Justizbehörden anderer Staaten Verbindungsbeamte im Ausland zu stationieren, uneingeschränkt überzeugt. Sie ist ebenso überzeugt, dass der Einsatz von Verbindungsbeamten einen außerordentlich wichtigen Beitrag zur präventiven und repressiven Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität leistet. Die häufige Inanspruchnahme der Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes vor allem durch die Polizeibehörden der Länder und die Anerkennung, die ihre Tätigkeit erfährt, sprechen für sich.

Gleichwohl sieht die Kommission in der gegenwärtigen Aufstellung des Systems mit den drei untereinander kaum koordinierten Bereichen des Bundeskriminalamtes, des Zollkriminalamtes und der Bundespolizei Optimierungspotenziale, die bisher nicht genutzt worden sind. Die Tatsache, dass in zehn Ländern alle drei Behörden mit insgesamt bis zu fünf Beamten und in zehn weiteren Ländern zwei Behörden mit insgesamt bis zu drei Beamten vertreten sind, wirft zwangsläufig Fragen auf, ob die Beamten ausgelastet sind, vermeidbare Doppelarbeit geleistet wird und mögliche Synergien wirklich ausgeschöpft sind.

Wenn z. B. – wie berichtet worden ist – an einem Standort der Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes und der des Zolls zur gleichen Zeit unabhängig voneinander jeweils kontrollierte Rauschgiftlieferungen vorbereiten und sie zu diesem Zweck die erforderlichen Absprachen mit denselben Behörden im Gastland und in den Transitstaaten treffen müssen, liegt es auf der Hand, dass Doppelarbeit geleistet wird.

Die Kommission hält es in diesem Zusammenhang für beachtenswert, dass in 30 der 50 Gastländer des Bundeskriminalamtes nur jeweils ein Verbindungsbeamter mit Zuständigkeit für alle Kriminalitätsbereiche eingesetzt ist, ohne dass das Bundeskriminalamt strukturelle Defizite in der Personalausstattung an diesen Standorten geltend macht.

In Anbetracht des erheblichen Personal- und Kostenaufwands für das System insgesamt liegt es aus der Sicht der Kommission nahe, zur Erzielung von nachhaltigen Synergien eine Zusammenlegung des Verbindungsbeamten-Systems der drei Behörden beim Bundeskriminalamt zu prüfen. Dies umso mehr, als die Kommission sich des Eindrucks nicht erwehren kann, dass die Entscheidungen, bei der Bundespolizei und beim Zoll ein jeweils eigenes Verbindungsbeamtenwesen einzurichten, nicht ausschließlich von fachlichen Notwendigkeiten, sondern ebenso von ressortpolitischen Erwägungen bestimmt waren. Die Kommission sieht im Übrigen insbesondere bei der Bundespolizei Tendenzen, das System weiter auszubauen.

Eingliederung des Verbindungsbeamten-Systems der Bundespolizei in das Bundeskriminalamt

Die Aufgaben der Verbindungsbeamten der Bundespolizei sind beschränkt auf strategische und präventive Aspekte der illegalen Migration und der Bekämpfung von Schleusungskriminalität. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Aufgaben grundsätzlich nicht auch von den Verbin-

dungsbeamten des Bundeskriminalamtes mit wahrgenommen werden können, sofern das Bundeskriminalamt in dem betreffenden Land vertreten ist. Diese Einschätzung wird von der Amtsleitung des Bundeskriminalamtes geteilt, die darauf hinweist, dass die Beamten des Bundeskriminalamtes ohnehin einen deliktsübergreifenden Auftrag haben und bei ihrer Tätigkeit selbstverständlich auch strategische Angelegenheiten (z.B. Beobachtung der Kriminalitätsentwicklung, Bericht über kriminalpolitische Entscheidungen im Gastland) berücksichtigen.

Für den Fall, dass das Aufkommen der zu bearbeitenden Fälle den Einsatz eines zusätzlichen Verbindungsbeamten an einem Standort erfordert, könnte sich eine gemischte Besetzung mit Beamten des Bundeskriminalamtes und zum Bundeskriminalamt versetzten/ abgeordneten Beamten der Bundespolizei, die über Erfahrungen in der Bekämpfung der Schleusungskriminalität verfügen, empfehlen.

Eine solche Lösung würde fachlichen Aspekten hinreichend Rechnung tragen und zugleich Doppelarbeit vermeiden. Die parallele Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen beim Bundeskriminalamt und bei der Bundespolizei – Betreuungsreferate – wäre nicht länger nötig. Die Nutzung der sachlichen und personellen Ausstattung in den Büros an den Standorten (z.B. Dienstkraftfahrzeuge, Ortskräfte) sowie die dortigen Arbeitsabläufe ließen sich optimieren.

Der Einwand gegen eine solche Lösung, Angehörige der Bundespolizei hätten bei Partnerverwaltungen einen besseren Zugang, mag zumindest temporär zutreffen, rechtfertigt aber aus Sicht der Kommission nicht derartig kostenintensive Lösungen.

Eingliederung des Verbindungsbeamten-Systems des Zollkriminalamtes in das Bundeskriminalamt

Nach Auffassung der Kommission würde eine Einbeziehung der Zollverbindungsbeamten in das System des Bundeskriminales die oben bereits in Bezug auf die Bundespolizei dargestellten Synergieeffekte bei der Aufgabenwahrnehmung, im Infrastrukturbereich und voraussichtlich auch beim Personalbedarf bewirken.

Andererseits muss bedacht werden, dass die Verbindungsbeamten des Zolls eine doppelte Funktion haben. Zum einen unterstützen sie den Zollfahndungsdienst in seinen Ermittlungsverfahren z. B. in Fällen des Schmuggels von Betäubungs- und Arzneimitteln, von Vorläufersubstanzen für die Drogenherstellung, von radioaktiven Stoffen, Waffen, Kriegswaffen, Sprengstoff. Insoweit ist ihre Tätigkeit eine kriminalpolizeiliche und vergleichbar mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes. Zum anderen nehmen die Verbindungsbeamten des Zolls aber auch die Belange der Zollverwaltung insgesamt wahr und bearbeiten in zahlreichen Fällen Unterstützungsersuchen von Zollbehörden aus Deutschland oder des Gastlandes in rein fiskalischen Angelegenheiten, wie etwa Fälle von Zoll- und Verbrauchsteuerhinterziehung. Dieser Teil des Aufgabenspektrums der Zoll-Verbindungsbeamten findet keinerlei Entsprechung in der Aufgabenstellung des Bundeskri-

minalamtes, was gegen eine Einbeziehung der Zoll-Verbindungsbeamten in das Bundeskriminalamt-System spricht.

Letztlich stehen auch das Steuergeheimnis (§ 30 AO) und das Zollgeheimnis (Art. 15 Zollkodex) einer Zuordnung des Zoll-Verbindungsbeamtenwesens zum Bundeskriminalamt entgegen. Auch wenn vielfach in den von den Verbindungsbeamten des Zolls bearbeiteten Fällen einer der Ausnahmetatbestände des § 30 Abs. 4 AO vorliegen dürfte, wonach eine Weitergabe der Daten zulässig ist, bleibt doch eine beträchtliche Zahl von Fällen, insbesondere bei Zoll- und Verbrauchsteuerhinterziehungen, in denen das Steuer- und das Zollgeheimnis zu beachten sind.

Zusammenfassend sieht die Kommission in einer Ansiedlung des Systems der Zoll-Verbindungsbeamten in der Organisation des Bundeskriminalamtes keinen praktikablen Lösungsansatz.

Koordinierung durch die Entsendebehörden

Unbeschadet der vorstehend dargestellten organisatorischen Alternativen ist die Kommission der Auffassung, dass durch eine intensivere Koordination und Zusammenarbeit der Entsendebehörden und der Ministerien Synergien erreicht und Doppelarbeiten vermieden werden können.

Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass die mit der gemeinsamen Vereinbarung der drei Behörden über die Zusammenarbeit bei der Entsendung ihrer Verbindungsbeamten ins Ausland von 2000/2001 angestrebten Ziele bisher nicht konsequent verfolgt worden sind. Das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt haben in den Gesprächen mit der Kommission bestätigt, dass auch sie durchaus Optimierungspotenziale sehen.

Die Kommission hält es für erforderlich, dass den Fragen wie etwa der Bildung von Bürogemeinschaften vor Ort, der gemeinsamen Nutzung von Ortskräften und Sachmitteln, des gegenseitigen Informationsaustauschs einschließlich des gegenseitigen Zugriffs auf Dateien im Rahmen des rechtlich Zulässigen, der Abwesenheitsvertretung und der Durchführung gemeinsamer periodischer Verbindungsbeamtentreffen beim Bundeskriminalamt mit Entschiedenheit nachgegangen wird. Des Weiteren sieht die Kommission die Notwendigkeit, dass die Betreuungsbereiche von Bundeskriminalamt, Bundespolizei – sofern dieser nicht beim Bundeskriminalamt aufgehen sollte – und Zollkriminalamt wesentlich enger als bisher kooperieren, insbesondere in Fragen der Ausbildung der Verbindungsbeamten, der Pool-Bildung von für eine Entsendung ins Ausland geeigneten Beamten und der Sachmittelbeschaffungen.

Für besonders dringlich hält es die Kommission, dass sich das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt sowie die Ministerien (Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Finanzen und Auswärtiges Amt) künftig vor Entscheidungen über Standort- und Entsendungsfragen in allen entscheidungsrelevanten Angelegenheiten untereinander abstimmen. Dazu gehören insbesondere Fragen der Notwendigkeit eines Standorts, der

zu bestimmenden Entsendebehörde(n) und der Zahl der benötigten Verbindungsbeamten. An Standorten, die im Wesentlichen aus (kriminal-/zoll-) strategischen Gründen besetzt werden, sollte nach Auffassung der Kommission grundsätzlich geprüft werden, ob diese Aufgabe von der deutschen Auslandsvertretung selbst wahrgenommen werden kann. Ansonsten sollte nur eine Behörde – in der Regel das Bundeskriminalamt – einen Verbindungsbeamten entsenden.

Ferner sollte, soweit operativ-fachliche Gesichtspunkte die Stationierung mehrerer Verbindungsbeamter erforderlich machen und als Arbeitsschwerpunkt an dem Standort die Bekämpfung der Rauschgift- oder der Schleusungskriminalität erwartet wird, eine gemischte Besetzung durch Bundeskriminalamt/ Zollkriminalamt bzw. Bundeskriminalamt/ Bundespolizei erwogen werden.

Die Kommission hält es für notwendig, die Standorte und die Aufgaben der Verbindungsbeamten in gewissen zeitlichen Abständen vor Ort zu evaluieren. Mit Blick auf das beim Bundeskriminalamt und der Bundespolizei seit Längerem bestehende Inspektionswesen empfiehlt die Kommission, gemeinsame Inspektionsteams zur Überprüfung zumindest der Standorte zu bilden, an denen Beamte mehrerer Entsendebehörden tätig sind.

3.4.2 Dokumenten- und Visaberater

Positiv bewertet die Kommission den Einsatz der Dokumenten- und Visaberater durch die Bundespolizei. Diese haben im Jahr 2009 durch die Beratung der Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen und der Luftverkehrsunternehmen ca. 13.400 unerlaubte Einreisen nach Deutschland und in die Staaten der Europäischen Union verhindert. Die Kommission geht davon aus, dass wegen der erheblichen Kosten die Notwendigkeit der Entsendung von (weiteren) Beratern jeweils unter Anlegung eines strengen Maßstabes geprüft wird.

3.4.3 Ausbildungs- und Ausstattungshilfe

Als Bestandteil der Vorverlagerungsstrategie – ergänzend zu den Verbindungsbeamten – leisten Bundeskriminalamt, Bundespolizei und die Zollverwaltung Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Behörden anderer Staaten. Schwerpunkt der 239 Maßnahmen der Ausbildungshilfe des Bundeskriminalamtes in 2009 waren Länder, die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftshilfe von Bedeutung sind, sowie Staaten des Nahen und Mittleren Ostens, in Nordafrika und Zentralasien, in Südost/ Südwestasien und Lateinamerika. Als eine spezielle Form der Ausbildungshilfe führt das Bundeskriminalamt Stipendiatenprogramme durch, in 2009 für 62 Teilnehmer aus 30 Staaten.

Die Bundespolizei veranstaltete in 2009 insgesamt 80 Lehrgänge für ausländische Polizeibeamte, vorrangig auf dem Balkan, in Georgien, der Ukraine und Weißrussland[54]. Auch die Zollverwaltung unterstützte durch 24 Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen ausländische Zollverwaltungen.

[54]Ohne Frontex-Partnerschaftakademie, Afghanistan, Internationale Missionen, Saudi-Arabien etc.)

Daneben gewähren alle drei Organisationen Ausstattungshilfe. Die Koordinierung der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe erfolgt durch eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle mit Geschäftsführung durch das Bundeskriminalamt unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern. Teilnehmer sind Vertreter der Auswärtigen Amtes, der Innenministerien der Länder, der Deutschen Hochschule der Polizei, des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes. Die Kommission hält diese Bund-Länder-Koordinierungsstelle insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung des Auswärtigen Amtes für ein geeignetes Instrument zur Abstimmung darüber, in welche Länder, in welchem Umfang welche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe gewährt wird.

3.4.4 Internationale Missionen

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich seit 1989 auf der Grundlage von Beschlüssen der Bundesregierung an derzeit zwölf von den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union international mandatierten oder bilateral vereinbarten Missionen. Hierzu entsendet sie sowohl Polizeibeamte der Länder (derzeit 209), Beamte der Bundespolizei (derzeit 91), des Bundeskriminalamtes (derzeit fünf) und der Zollverwaltung (derzeit sieben) auf freiwilliger Basis. Den Schwerpunkt dieser Entsendung bilden die Missionen in Afghanistan mit 201 und Kosovo mit 58 eingesetzten Beamten.

Hauptaufgabe aller Missionen ist die Beratung und Ausbildung zum Aufbau einer Polizei, die rechtstaatlichen Prinzipien folgt.

Für alle Fragen der Vorbereitung, Beteiligung und Durchführung von Auslandsmissionen ist seit 1996 eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“ unter dem Vorsitz des Landes Nordrhein-Westfalen mit einer Geschäftsstelle im Bundesministerium des Innern mit personeller Unterstützung der Länder als Beratungs- und Entscheidungsgremium eingerichtet. Missionsbetreuungskomponenten und Logistik sind beim Bundespolizeipräsidium angesiedelt.

Nach Einschätzung der Kommission ist durch dieses Gremium eine ausreichende Koordinierung und Steuerung der internationalen Missionen gewährleistet. Allerdings wird es zunehmend schwieriger – besonders bei der Bundespolizei –, für derartige Missionen Freiwillige zu finden. Die Ursachen dafür sind vielfältig, z.B. die instabile Sicherheitslage im Verwendungsgebiet, die unterschiedliche Bezahlung bei der Verwendung in internationalen Missionen und in bilateralen Projekten, die hohen Anforderungen an Fremdsprachenkenntnisse oder die mangelnde eigene Überzeugung vom Erfolg der Aufgabe.

Die Kommission sieht angesichts des hohen Stellenwertes internationaler und bilateraler Missionen Ansätze zur Erhöhung der Freiwilligenmeldungen darin, dass Beamte, die an derartigen Einsätzen teilgenommen haben, gezielt gefördert werden. Dies sollte in den jeweiligen Personalentwicklungskonzepten der Behörden geregelt werden.

Ferner sieht die Kommission in dem bei der Bundespolizei begonnenen Aufbau von zwei Internationalen Polizeieinheiten mit jeweils 118 Beamten sowohl für geschlossene Einsätze im Rahmen internationaler mandatierter Polizeimissionen als auch für die Verwendung einzelner Beamter einen erfolgversprechenden Ansatz. Eine erste Einheit, für die derzeit 57 Beamte ausgebildet sind, soll Ende 2010 einsatzbereit sein. Schwierigkeiten beim Aufbau dieser Einheit sollten durch eine attraktive Dienstpostenbewertung überwunden werden.
Die Kommission hält eine derartige Einheit auch für ein geeignetes Mittel, um auf UN- oder EU-Mandatsaufforderungen schnell reagieren zu können. Gleichwohl sollte im Hinblick auf Ausbildungs- und Vorhaltekosten eine frühzeitige Evaluierung dieses Vorhabens erfolgen.

3.4.5 Empfehlungen

1. **Die Entsendung von Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei beim Bundeskriminalamt zu konzentrieren.**
2. **Die Entsendung von Verbindungsbeamten, insbesondere die Einrichtung von Standorten, die Bestimmung der Entsendebehörde und die Zahl der Verbindungsbeamten an einem Standort zwischen dem Bundeskriminalamt und dem Zollkriminalamt sowie den beteiligten Ressorts intensiv abzustimmen.**

3.5 Organisationsfragen der Zollverwaltung

3.5.1 Kontroll- und Ermittlungsaufgaben der Zollverwaltung

Die Kommission ist der Frage nachgegangen, ob eine Bündelung sämtlicher Kontroll- und Ermittlungsaufgaben der Zollverwaltung bei den Zollfahndungsämtern unter dem Dach des Zollkriminalamtes zu einer Verbesserung der Kernprozesse der Zollverwaltung „Sicherheit für Staat und Bürger“, „Sicherung der Staatseinnahmen“ und „Sicherung der Sozialsysteme“ führt, ob zugleich dysfunktionale Schnittstellen und Doppelarbeiten zu vermeiden sind und Synergien erzielt werden können.[55]

3.5.1.1 Sachverhalt

Personal, Aufgaben und Organisation der Kontrolleinheiten

In Kontrolleinheiten sind in der Zollverwaltung ca. 6.400 Bedienstete in 42 Hauptzollämtern eingesetzt.

Die Kontrolleinheiten – mit Ausnahme der Kontrolleinheit „Prävention Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ – überwachen insbesondere den Verkehr mit Waren im deutschen Teil des Zollgebietes der Gemeinschaft und über die Freizonengrenzen zur Einhaltung des Zollrechts,

[55] Einen in diese Richtung gehenden Vorschlag hat auch der Vertreter der Gewerkschaft der Polizei als Mitglied des Beirats der Expertenkommission in der Beiratssitzung am 6. Mai 2010 zur Diskussion gestellt.

den Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren über die Grenze des deutschen Verbrauchsteuergebietes sowie die Beförderung, gewerbliche Verwendung und den Handel mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren im Erhebungsgebiet. Ferner überwachen sie die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr in das Zollgebiet der Gemeinschaft sowie das Verbringen von Bargeld, Barmitteln oder gleichgestellten Zahlungsmitteln in den, aus dem und durch den Geltungsbereich des Zollverwaltungsgesetzes. Außerdem kontrollieren sie die Einhaltung der Vorschriften, die das Verbringen von Waren in den, durch den und aus dem deutschen Teil des Gemeinschaftsgebiets verbieten oder beschränken.

Mobile Kontrolleinheiten nehmen ihre Aufgaben im gesamten Bundesgebiet wahr. An der Grenze zur Schweiz überwachen Kontrolleinheiten den grenznahen Raum und den Reiseverkehr an den Zollämtern. Auf den Flughäfen überwachen sie den Reiseverkehr einschließlich mitgeführter gewerblicher Warensendungen und nehmen Crew-Kontrollen, VIP- Abfertigungen und die Kontrolle des Geschäfts- und Privatverkehrs wahr. Außerdem kontrollieren sie verdeckt Gepäckstücke im Vorfeldbereich mit Scannern und unter Einsatz von Spürhunden. Die Kontrolleinheiten Zollboote auf der Nord- und Ostsee haben darüber hinaus u.a. Aufgaben des Fischereischutzes und als Schifffahrtspolizei außerhalb des Küstenmeeres sowie Aufgaben des Umweltschutzes und der bergbaurechtlichen Überwachung im Bereich des deutschen Festlandsockels.

Die Kontrolleinheiten sind befugt, bei Bedarf erste Ermittlungsmaßnahmen (einschließlich Vernehmungen) für Straf-und Bußgeldverfahren einzuleiten. Sie können Abgaben und Zollzuschläge bis zu einer Abgabenhöhe von 130 Euro erheben.

Die Kontrolleinheiten arbeiten ebenso wie die Zollämter auf der Grundlage von in der Zollverwaltung erstellter Risikoanalysen. Eine bei der Bundesfinanzdirektion West eingerichtete zentrale Risikoanalyseeinheit erhebt, wertet aus und steuert IT-gestützt umfassend Daten für die Überwachung von Einfuhren. Die dort entwickelten Risikoprofile und -hinweise, in die auch Erkenntnisse des Zollkriminalamtes aus der einzelfallunabhängigen Marktbeobachtung gem. § 3 Abs. 2 ZFdG sowie der operativen Analyse einfließen, werden an die Abfertigungsstellen und die Bundesfinanzdirektionen zur Umsetzung weitergeleitet. Für die Ausfuhr (Außenwirtschaftsrecht) obliegt die Risikoanalyse dem Zollkriminalamt.

Lagebilder des Zollkriminalamtes – z.B. zur Betäubungsmittelkriminalität – oder Auswerteprojekte – z.B. über Verbrauchsteuerzuwiderhandlungen – werden über die Mittelbehörden der allgemeinen Zollverwaltung – und damit auch den Kontrolleinheiten – zur Verfügung gestellt.

Aufgabe der Kontrolleinheit Prävention Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist die Sicherstellung der flächendeckenden Präsenz. Sie führt verdachtsunabhängige Überprüfungen durch und soll Verdachtsfälle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung aufgrund von Anzeigen und Hinweisen schnellstmöglich vor Ort abprüfen. Die Beamten sind befugt zum Betreten von Grundstücken und Geschäftsräumen, zur Einholung von Auskünften, zum Anhalten von Be-

förderungsmitteln, zur Einsichtnahme in Geschäfts- und sonstige Unterlagen, zur Überprüfung der Personalien der angetroffenen Personen sowie bei Ausländern des Aufenthaltstitels.

Die Rechts- und Fachaufsicht über die Hauptzollämter mit Kontrolleinheiten obliegt den nach Regionalprinzip organisierten fünf Bundesfinanzdirektionen als Mittelbehörden. Bei den Mittelbehörden sind im Rahmen der prozessorientierten Ausrichtung der Zollverwaltung jeweils Zentrale Facheinheiten gebildet worden. Fachliche Standards für die „Kontrolle“ erstellt die Bundesfinanzdirektion Mitte, für die „Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung“ die Bundesfinanzdirektion West und für die „Strafverfolgung“ das Zollkriminalamt.

Personal, Aufgaben und Organisation der Ermittlungseinheiten

Ermittlungsaufgaben nehmen in der Zollverwaltung die Zollfahndung, die Straf- und Bußgeldstellen und die Kontrolleinheiten der Hauptzollämter sowie die Sachgebiete „Prüfungen und Ermittlungen Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ wahr. Die Zollfahndung führt die Ermittlungen in Fällen der mittleren, schweren oder organisierten Kriminalität für alle Deliktsbereiche, für die eine Zuständigkeit der Zollverwaltung gegeben ist – mit Ausnahme der Ermittlungen bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit.

Die Sachgebiete „Prüfungen und Ermittlungen Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ mit ca. 4.300 Bediensteten führen alle gesetzlichen Prüfaufträge und Ermittlungsverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit durch, soweit diese nicht in die Sachgebiete Prävention oder Ahndung fallen.

Voraussetzungen und Organisation

Die Zusammenführung der Kontroll- und Ermittlungseinheiten in der Zollfahndung unter dem Dach des Zollkriminalamtes bedürfte einer umfassenden Änderung zahlreicher Rechtsnormen, wie z.B. Abgabenordnung, Zollfahndungsdienstgesetz, Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf Hauptzollämter für den Bereich mehrerer Hauptzollämter.

In organisatorischer Hinsicht würden alle Aufgaben der Kontrolleinheiten auf die Zollfahndungsämter in dort neu einzurichtende Sachgebiete verlagert werden. Ermittlungsaufgaben der Hauptzollämter (Kleinfälle) aus den Sachgebieten „Ahndung“ der Hauptzollämter müssten in die bei den Zollfahndungsämtern vorhandenen Fachsachgebiete aufgenommen werden. Die Ermittlungsaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit müssten aus den entsprechenden Sachgebieten der Hauptzollämter in neu einzurichtende Sachgebiete bei den Zollfahndungsämtern verlagert werden.

Da der Personalbestand der Zollfahndungsämter von derzeit ca. 2.450 auf geschätzt über 15.000 anwachsen würde, wäre ein Neuzuschnitt der räumlichen Zuständigkeiten der Zollfahndungsämter verbunden mit einer Erhöhung der Anzahl von Zollfahndungsämtern erforderlich. Beim Zollkriminalamt müssten neue Organisationseinheiten zur Steuerung der Kontrolleinheiten sowie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingerichtet werden.

Bei den Bundesfinanzdirektionen würde die Fach- und Rechtsaufsicht über die Kontrolleinheiten und die Ermittlungsaufgaben der Hauptzollämter entfallen, was zur Reduzierung der Bundesfinanzdirektionen führen könnte. Die Zahl der Hauptzollämter könnte durch die Aufgabenverlagerung ebenfalls reduziert werden.

3.5.1.2 Bewertung

Für eine Anbindung aller Kontrolleinheiten der Zollverwaltung an die Zollfahndung unter dem Dach des Zollkriminalamtes spricht, dass damit eine bundesweit koordinierungs- und weisungsbefugte Stelle für operative Lagen besteht. Dies vermeidet zeitaufwendige Abstimmungen verbunden mit der Gefahr nicht zeitgerechter Entscheidungen. Ferner wird die Gefahr minimiert, dass durch fehlende Koordination und Steuerung eigenverantwortlicher Maßnahmen einzelner Kontrolleinheiten untereinander oder mit anderen Sicherheitsbehörden Risiken entstehen. Schnittstellen zur Zollfahndung könnten verringert werden, weil insbesondere die Kontrolleinheiten Verkehrswege oft mit der Zollfahndung zusammenarbeiten. Die Kontrollbeamten sind auch – wie die Fahndungsbeamten – Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.

Für eine Anbindung aller Ermittlungseinheiten an die Zollfahndung unter dem Dach des Zollkriminalamtes spricht, dass innerhalb der Zollverwaltung dann nur noch ein Verwaltungszweig für die Aufgabe „Ermittlung“ zuständig wäre. Schnittstellen zwischen den verschiedenen Ermittlungsbereichen könnten minimiert und Synergiemöglichkeiten ausgeschöpft werden.

Wenngleich dieses Modell den Vorteil hat, dass alle Kontroll- und Ermittlungsaufgaben der Zollverwaltung in einem Verwaltungsstrang der Zollverwaltung bundesweit einheitlich gesteuert werden und einzelne Schnittstellen beseitigt werden könnten, sieht die Kommission eine Reihe erheblicher Vorbehalte.

So würde eine Anbindung der Kontrolleinheiten an die Zollfahndung deutlich mehr neue Schnittstellen zu den Hauptzollämtern entstehen lassen als gegenüber der Zollfahndung beseitigt werden würden. Die Kontrolleinheiten haben ebenso wie jede Abfertigungsstelle Überwachungs- und Kontrollaufgaben. Sie sollen zur vollständigen Erhebung der Steuereinnahmen beitragen. Dies bedingt eine sehr enge Zusammenarbeit mit anderen Facheinheiten der Hauptzollämter. Besonders deutlich wird dies bei den Kontrolleinheiten Grenznaher Raum und Flughafen. Diese sind umfangreich in typische Abfertigungsvorgänge eingebunden (Abfertigung von Waren im Reisegepäck; Erhebung von Abgaben; Mitwirkung an der Erstattung von Umsatzsteuer für Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr).

Die Kontrolleinheiten Zollboote haben zahlreiche Aufgaben, die keinen Bezug zur Zollfahndung aufweisen, so dass neue Schnittstellen zu den Hauptzollämtern entstünden. Das gleiche gilt für die Kontrolleinheiten Prävention Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die bisher keine Schnittstellen zur Zollfahndung aufweisen.

Auch würde eine Anbindung aller Ermittlungseinheiten der Hauptzollämter an die Zollfahndung zu einer Bearbeitung von Kleinfällen durch die „Kriminalpolizei des Zolls“ führen. Dies ist fachlich nicht erforderlich, da es für die Bearbeitung derartiger Fälle keiner kriminalistischen Ausbildung bedarf. Kostenintensive Fachressourcen würden damit blockiert. Die im Jahr 2002 vom Bundesministerium der Finanzen getroffene Entscheidung, Kleinfälle nicht von der Zollfahndung bearbeiten zu lassen hat, hat sich bewährt.

Da die Hauptzollämter in reinen Steuerdelikten nach der Abgabenordnung grundsätzlich die Stellung der Staatsanwaltschaft haben, würde für jeden von der Zollfahndung ermittelten Kleinfall eine neue Schnittstelle zum Hauptzollamt entstehen. Das gilt ebenso für alle Ordnungswidrigkeitenverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die sie als Verwaltungsbehörde selbst ahnden kann. Diese neu entstehenden Schnittstellen wären zahlreicher als die eingesparten Schnittstellen.

Schließlich würden die teilweise erkennbaren Vorteile einer Anbindung aller Kontroll- und Ermittlungseinheiten an die Zollfahndung tiefgreifende Organisationsveränderungen in der Zollverwaltung mit sich bringen, ohne dass ein gravierender Vorteil erkennbar ist.

Dieser Vorbehalt gilt umso mehr, als in der Zollverwaltung die Organisation in den vergangenen 15 Jahren mehrfach einschneidend geändert wurde. Die Mitte der 90er Jahre bestehenden 104 Hauptzollämter wurden zunächst auf 84, im Jahr 2002 auf 54 und im Jahr 2004 auf 43 reduziert. Die Zahl der Zollfahndungsämter verringerte sich im Jahr 2002 von 21 auf acht. Im Jahr 1998 entstanden aus 21 Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen acht und daraus im Jahr 2008 fünf Bundesfinanzdirektionen. Diese Umorganisationen haben zu erheblichen Belastungen der Mitarbeiter geführt.

Die Kommission stellt fest, dass die Nachteile der Zusammenfassung aller Kontroll- und Ermittlungsaufgaben bei der Zollfahndung unter dem Dach des Zollkriminalamtes deutlich den Zugewinn überwiegen.

3.5.1.3 Vorschläge

Führungs- und Weisungsrecht

Die Kommission hat festgestellt, dass es in der Zollverwaltung für die Kontrolleinheiten an einer rund um die Uhr handlungsfähigen bundesweiten operativen Führungs- und Weisungsstruktur fehlt. Deshalb hat sie einen Vorschlag erarbeitet, der ohne tiefgreifende Organisationsveränderungen zu verwirklichen ist.

Dieser Vorschlag lehnt sich an die Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen vom Sommer 2010 an. Danach wurden dem Zollkriminalamt durchgreifende Koordinierungs- und Weisungsrechte im Fall eines Terroranschlages oder einer vergleichbaren Bedrohungs-/ Gefährdungslage gegenüber den Kontrolleinheiten eingeräumt.

Diese Befugnis sollte dem Zollkriminalamt, welches als einzige Dienststelle der Zollverwaltung einen rund um die Uhr besetzten Lagedienst unterhält, auch für solche Fälle übertragen werden, in denen eine bundesweite Führung erforderlich ist oder die eine sofortige Entscheidung gegenüber den Kontrolleinheiten erfordern und in denen die eigentlich zuständigen Entscheidungsträger nicht erreichbar sind. Da dies in die Ressourcensteuerung der örtlichen Dienststellen eingreift und das Prinzip der Ergebnisverantwortung durchbricht, sollte diese Befugnis des Zollkriminalamtes auf eng beschrieben Ausnahmetatbestände beschränkt werden.

Kleinfallregelung in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Wenngleich die Kommission der Auffassung ist, dass grundsätzlich die Ermittlungsaufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit – ganz überwiegend handelt es sich um Massenkriminalität – bei den Hauptzollämtern verbleiben sollen, ist sie der Frage nachgegangen, ob Fälle schwerwiegender Kriminalität – das Bundesministerium der Finanzen schätzt deren Zahl auf 50 jährlich – von den Zollfahndungsämtern ermittelt werden sollten.

Organisatorische Voraussetzung wäre die Einrichtung eines zusätzlichen Sachgebietes „Bekämpfung schwerwiegender Fälle der Schwarzarbeit“ bei jedem Zollfahndungsamt. Parameter der Abgrenzung schwerwiegender Kriminalität von der Massenkriminalität könnten z.B. Strafandrohungen der zu ermittelnden Delikte, Täterstrukturen oder zu erwartender Ermittlungsaufwand sein.

Wenngleich die Entstehung einer neuen Schnittstelle zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Zollfahndung als Nachteil anzusehen ist, sieht die Kommission doch erhebliche Vorteile bei diesem Vorschlag. Die Bekämpfung schwerwiegender und organisierter Kriminalität ist in allen Kriminalitätsfeldern im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung in einem Verwaltungszweig zusammengefasst. Die bei diesen Ermittlungen oft einhergehenden schweren grundrechtsrelevanten Eingriffe (z. B. Telekommunikationsüberwachung, Einsatz von Vertrauenspersonen, Langzeitobservationen) sind in einem Verantwortungsbereich gebündelt. Kriminalistisch schwierige und aufwendige Ermittlungsfälle werden von kriminalistisch besonders geschulten Beamten bearbeitet. Deliktsübergreifende Ermittlungen (illegale Beschäftigung verbunden mit z.B. Rauschgift- oder Zigarettenschmuggel) erfolgen in einer Hand. In der Vermögensabschöpfung speziell fortgebildete Beamte können frühzeitig in die Ermittlungen eingebunden werden. Letztlich wird der Gefahr des Aufbaus einer weiteren „Kriminalpolizei“ des Bundes begegnet.

Zusammenführung der Risikoanalyse der Zollverwaltung

Bei der Bundesfinanzdirektion West ist die zentrale Risikoanalysestelle „Einfuhr“ eingerichtet. In deren Risikoanalyse fließen auch die Erkenntnisse des Zollkriminalamtes aus der einzelfallunabhängigen Marktbeobachtung sowie der operativen Analyse ein.

Für den Bereich Ausfuhr/Exportkontrolle ist das Zollkriminalamt wegen der besonderen Schutzbedürftigkeit und Zugriffsbeschränkung der Daten alleinige Risikoanalysestelle. Derzeit ist der Aufbau einer weiteren Risikoanalyse unter dem Arbeitstitel „Sicherheitsrisikoanalyse“ (für Ein- und Ausfuhr) auf Grund von Verordnungen der Europäischen Union erforderlich. Das Bundesministerium der Finanzen hat wegen der Verarbeitung sensibler Daten entschieden, diese Stelle unter dem Dach des Zollkriminalamtes zu errichten.

Die Kommission spricht sich dafür aus, die gesamte Risikoanalyse der Zollverwaltung unter dem Dach des Zollkriminalamtes zu bündeln, um unnötige Schnittstellen zu vermeiden und Synergiepotenzial zu nutzen.

„Eilkompetenz“ für Vollzugsbeamte der Zollverwaltung

Die Vollzugsbediensteten der Zollverwaltung treffen insbesondere bei den mobilen Kontrollen der Kontrolleinheiten Verkehrswege oder den Einsätzen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auch auf Lagen, die ein präventiv-polizeiliches Handeln (z.B. Verhinderung der Weiterfahrt eines erkennbar alkoholisierten Kfz-Führers) oder ein repressiv-polizeiliches Handeln (z.B. Verhinderung der Weiterfahrt eines mit Haftbefehl gesuchten Fahrers) erfordern.

Trifft die Landespolizei in diesen Fällen nicht rechtzeitig ein und hat der Vollzugsbedienstete der Zollverwaltung seine originäre Kontrolle oder Prüfung abgeschlossen, hat er keine Rechtsgrundlage, den Fahrer an der Weiterfahrt zu hindern. Die Jedermann zustehende Notwehr und Nothilfe (§ 127 Abs. 1 StPO) ist in diesen Fallgestaltungen nicht einschlägig. Lediglich die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben derzeit in ihren Polizeigesetzen eine Befugnisnorm aufgenommen. Die Kommission hält es für unbefriedigend und für den Bürger nicht nachvollziehbar, wenn Vollzugskräfte der Zollverwaltung, die polizeilich ausgebildet und ausgestattet und für den Bürger als solche erkennbar sind oder sich als solche ausweisen können, nicht eingreifen dürfen. Sie unterstützt daher die Bemühungen des Bundesministeriums der Finanzen, dass auch die anderen Länder eine entsprechende Befugnis für Vollzugsbedienstete der Zollverwaltung in den Landespolizeigesetzen normieren.

3.5.1.4 Schlussfolgerungen

Nach Auffassung der Kommission überwiegen die Nachteile der Zusammenfassung aller Vollzugs-, Fahndungs- und Ermittlungseinheiten der Zollverwaltung unter dem Dach des Zollkriminalamtes den Zugewinn, den ein durch diese Organisationsveränderung erreichter einheitlicher Führungs- und Weisungsstrang erbringen würde.

3.5.1.5 Empfehlungen

1. **Ermittlungen in Verfahren wegen schwerwiegender und organisierter Kriminalität bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung auf den Zollfahndungsdienst zu übertragen.**

2. **Dem Zollkriminalamt durchgreifende Führungs- und Weisungsrechte in besonderen Fällen gegenüber Kontrolleinheiten einzuräumen.**
3. **Zentrale Risikoanalysen der Zollverwaltung insgesamt beim Zollkriminalamt anzusiedeln.**
4. **Die Aufnahme der Eilkompetenz für die Vollzugsbeamten der Zollverwaltung in die Landespolizeigesetze weiterzuverfolgen.**

3.5.2 Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Expertenkommission hat untersucht, ob die personelle Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Hinblick auf ihren Kernauftrag optimal genutzt wird und inwieweit bei der Verfolgung von Straftaten aus dem kriminogenen Umfeld der Schwarzarbeit Schnittstellen zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Bundespolizei bestehen.

3.5.2.1 Sachverhalt

Entwicklung der Bekämpfung der Schwarzarbeit

1992 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes erstmalig die Zollverwaltung – neben der damaligen Bundesanstalt für Arbeit – mit Kontrollrechten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgestattet. Im Jahre 2004 regelte das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung die Bekämpfung der Schwarzarbeit grundlegend neu. Die bis dahin vorwiegend mit dieser Aufgabe betraute Arbeitsverwaltung wurde mit ihrem speziellen Blick auf die Erschleichung von Sozialleistungen aus der Verfolgung der Schwarzarbeit heraus gelöst, um sich auf den Kernbereich der Arbeitsvermittlung konzentrieren zu können. Statt eine neue Behörde zu errichten, wurde unter Einbeziehung des bei der Zollverwaltung bestehenden Arbeitsbereichs „Bekämpfung der Illegalen Beschäftigung“ eine spezielle Einheit Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Zollverwaltung etabliert. Dazu wurden ca. 2.600 Arbeitskräfte der Arbeitsverwaltung übernommen.

Die Zollverwaltung schien unter den in Betracht kommenden Behörden wegen des fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Interesses, wegen des vorrangig präventiv gesehenen Bekämpfungsansatzes, seiner flächendeckenden Präsenz, der Tatsache, dass sie als Eingriffsverwaltung Erfahrungen im Prüfungs- und Ermittlungsbereich hat und über eigene Bußgeld-, Strafsachen- und Vollstreckungsstellen verfügt, für diese Aufgabe besonders geeignet.

Auf Grund politischer Entscheidungen sind der Finanzkontrolle Schwarzarbeit derzeit 6.600 Planstellen zugewiesen, die in 2010 wegen weiterer Mindestlohnvereinbarungen in verschiedenen Branchen um weitere 150, in 2011 und 2012 um jeweils 100 erhöht werden sollen. 20 % des Personals sind im Arbeitsbereich Kontrolle, 65 % bei Prüfungen und Ermittlungen und 15 % in der Ahndung eingesetzt.

Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Schwerpunkte der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind das Baugewerbe, das Gaststättengewerbe, Betriebe des Wach- und Sicherheitsdienstes, das Taxigewerbe und Betriebe der Abfallwirtschaft sowie die Überwachung der Mindestlohnregelungen. Seit Gründung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit kam dem Arbeitsbereich Prävention mit seiner öffentlichkeitswirksamen Präsenz durch Kontrollen vor Ort besondere Bedeutung zu. Verdachtsunabhängige Prüfungen und Kontrollen erzielen erhebliche Abschreckungseffekte.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit prüft u.a., ob Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II und III zu Unrecht bezogen werden oder wurden und ob bei ausländischen Arbeitnehmern die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen vorliegen. Ferner überprüft sie, ob ausländische Arbeitnehmer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden, Arbeitgeber ihren Meldeverpflichtungen nachkommen und die Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingehalten werden.

Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind gesetzlich verpflichtet, bei diesen Prüfungen mitzuwirken.

Die Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, in der Eigensicherung polizeilich ausgebildet und z.B. mit Dienstwaffen, Reizstoffsprühgeräten und polizeilicher Einsatzkleidung ausgestattet.

Soweit im Rahmen von Ermittlungsverfahren besondere kriminalistische Mittel, wie Technik zur Fernmeldeüberwachung, Observationseinheiten, Zugriffseinheiten, Führung von Vertrauenspersonen oder Zeugenschutzmaßnahmen benötigt werden, bedient sich die Finanzkontrolle Schwarzarbeit grundsätzlich der Zollfahndung, in Einzelfällen auch der Länderpolizeibehörden oder der Bundespolizei. Sie verfügt im eingeschränkten Umfang über ausgebildete Polizeiführer gemäß Polizeidienstvorschrift 100.

Arbeitsergebnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

In 2009 leitete die Finanzkontrolle Schwarzarbeit rund 104.000 Strafverfahren ein. Durch Urteile und Strafbefehle wurden 2009 ca. 34 Mio. Euro festgesetzt und ca. 1.800 Jahre Freiheitsstrafen erwirkt, d.h. pro Strafverfahren durchschnittlich ca. 325 Euro Geldstrafen und 6,4 Tage Freiheitsstrafe. Außerdem wurden rund 53.000 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und eine etwa gleich hohe Anzahl von Verwarnungen, Geldbußen und Verfallentscheidungen getroffen. Insgesamt nahm der Bund aus diesen Verfahren ca. 55,3 Mio. Euro ein.

Rund 86 % der Strafverfahren und 40 % der Bußgeldverfahren betrafen Fälle des Leistungsmissbrauchs (§ 263 StGB, § 9 SchwarzArbG), ca. 10 % der Strafverfahren betrafen Beitragsvorenthaltung (§ 266a StGB) und Steuerhinterziehung (§ 370 AO) sowie 0,3 % Schleusungstatbestände. Nach Schätzung des Bundesministers der Finanzen waren rund 50 Verfahren Fäl-

le der schweren Kriminalität. Erkenntnisse darüber, ob im Einzelfall Tatumstände vorgelegen haben, die eine Zuordnung zur organisierten Kriminalität zugelassen hätten, liegen nicht vor.

2009 wurden wegen Menschenhandel, Schleusung und Schwarzarbeit insgesamt ca.190 gemeinsame Prüfungen und Ermittlungen mit der Bundespolizei und ca. 970 mit den Landespolizeien durchgeführt. 31 Ermittlungsverfahren hat die Finanzkontrolle Schwarzarbeit an die Bundespolizei und ca. 410 an die Landespolizei abgegeben. 32 Ermittlungsverfahren wurden von der Bundespolizei und rund 700 von der Landespolizei übernommen. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit hat an die Bundespolizei ca.160 und an die Landespolizei 760 Hinweise und Mitteilungen gegeben. Umgekehrt erhielt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit von der Bundespolizei rund 500 und von der Landespolizei etwa 7.200 Hinweise.

3.5.2.2 Bewertung

Nach dem Eindruck der Kommission haben sich die Erwartungen des Gesetzgebers im Großen und Ganzen erfüllt. Auch die beachtliche und derzeit trotz angespannter Haushaltslage noch weiter wachsende Personalausstattung mit weit über 400 Mio. Euro Personalkosten belegt den politischen Nachdruck, mit dem die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ihre Aufgabe wahrnehmen soll.

Die Kommission teilt die Auffassung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, dass sich der Erfolg ihrer Arbeit nicht allein an der Anzahl der Kontrollen und der dabei aufgedeckten Verstöße, der verhängten Strafen und Bußgelder oder an der Anzahl der Beschuldigten und der bei ihnen generierten Sozialabgaben und Steuern bemessen lässt. Bei einer derart präventiv ausgerichteten Aufgabensicht liegt der Erfolg in gleichem Maße in der generalpräventiven Wirkung. Der daran gemessene Erfolg ist, wie der Vergleich mit anderen repressiv und präventiv ausgerichteten Behörden – Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht – belegt, naturgemäß schwer zu beziffern. Die Kommission hält die Einschätzung der Zollverwaltung, dem Fiskus würden allein aus Gründen der Abschreckung erhebliche Mittel zugeführt, für realistisch.

Die Problematik realitätsnaher Erfolgskontrollen auf dem Felde der Prävention rechtfertigt es indessen nicht, die Evaluierung der Aktivitäten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Bereich der aktengestützten Prüfungen und der Kontrollen der Arbeitsstätten zu vernachlässigen. Die im Verhältnis zu den eingesetzten Bediensteten relativ geringen bußgeldrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen werfen nicht nur per se, sondern auch im Verhältnis von Akten- und Arbeitsstättenkontrollen Fragen auf, die nach Einschätzung der Kommission auf der Grundlage belastbarer Statistiken bislang nicht hinreichend beantwortet werden können.

Es mag zutreffen, dass das Schwergewicht erfolgreicher Kontrollen bei der Prüfung nach Aktenlage liegt. Gleichwohl erscheint der Anteil des Personaleinsatzes für die Kontrolle der Arbeitsstätten relativ gering. Der 20 %ige Anteil wäre nachvollziehbar, wenn sich die Schwarzarbeit grundsätzlich in den überprüften Unterlagen widerspiegeln würde. Das dürfte indessen, insbesondere für diejenigen Arbeitsverhältnisse, die in besonders dreister Form ohne Papiere und durch Barzahlung abgewickelt werden, keineswegs die Regel sein.

Die Kommission empfiehlt deshalb, anhand der Statistik und unter Berücksichtigung der künftig weiter zunehmenden Kontrollen bezüglich der Einhaltung von Mindestlöhnen das Verhältnis von Akten- und Arbeitsstättenkontrollen auf Effizienz zu überprüfen. Dazu müssten die statistischen Erhebungen gegebenenfalls so verfeinert werden, dass die gebotene Evaluierung ermöglicht wird.

Zudem stellt sich in Anbetracht eines Personaleinsatzes mit demnächst über 6.700 Planstellen – das entspricht fast der Polizeistärke einiger Bundesländer – die Frage, ob nicht die dezidiert hervorgehobene Orientierung am präventiv-fiskalischen Interesse den Blick auf darüber hinausgehende Chancen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verstellt. Das Phänomen Schwarzarbeit ist vielgestaltig. Es reicht von den Nahtstellen extensiver Nachbarschaftshilfe bis zu organisierter illegaler Beschäftigung mit dem Anwerben, Schleusen und „Betreuen“ der illegalen Arbeitskräfte. Deshalb wird nach Einschätzung der Kommission insbesondere an kriminogenen Brennpunkten der Schwarzarbeit wie etwa an Großbaustellen mit zahlreichen Subunternehmen eine Chance gesehen, ein umfassendes Kriminalitätsphänomen – Schwarzarbeit, illegale Migration und illegaler Aufenthalt – in Gänze in den Blick zu nehmen. Die Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind vorrangig auf die Vorlage, die Prüfung und den Abgleich der um Nachweis legaler Arbeit benötigten Papiere ausgerichtet (§§ 2 ff SchwarzArbG). Der aus den Papieren folgende Verdacht der Schwarzarbeit führt zu entsprechenden Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Handelt es sich um Ausländer, werden die zuständigen Behörden informiert, soweit sie nicht ohnehin bereits an der Aktion beteiligt sind. Der Verdacht auf Straftaten außerhalb der Kompetenz der Finanzkontrolle Schwarzarbeit führt zur Abgabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

Auch wenn kein Zweifel besteht, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit Verdachtsgründe auf andere Rechtsverstöße als sogenannte Zufallsfunde an die jeweils zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleitet, könnte nach dem Eindruck der Kommission die Grauzone einer Vorverdachtssituation noch intensiver beleuchtet werden. Dies betrifft beispielsweise Überlegungen, ob die vorgelegten Papiere per se oder nach übereinstimmenden Merkmalen bei diesen oder bei anderen kontrollierten Personen Besonderheiten aufweisen oder ob Auffälligkeiten anderer Art ein näheres Hinsehen zum Zwecke einschlägiger Verdachtsgewinnung geraten erscheinen lassen.

Die Kommission sieht sich in ihrer Auffassung durch die Einschätzung der Bundespolizei bestärkt. Aus ihrer Sicht kommt der Finanzkontrolle Schwarzarbeit angesichts geänderter modi operandi und einem Europa offener Grenzen eine Schlüsselfunktion im Rahmen der Gesamtkonzeption zur Bekämpfung der illegalen Migration zu. In Großstädten und Ballungsräumen haben sich Gemeinden und Gemeinschaften bestimmter Ethnien gebildet. Dies wird von Schleuserorganisationen ausgenutzt. Die illegal Aufhältigen werden integriert und erhalten Unterkunft sowie Arbeitsmöglichkeiten, die vielfach zur „Abarbeitung“ des Schleuserlohnes dienen. Der illegale Aufhältige hat gute Chancen, bei ansonsten legalem Verhalten, ohne auffälliges Bewegungsbild und ohne notwendige behördliche Kontakte über Jahre hinweg vor staatlicher Kontrolle sicher zu sein. Einer der wenigen Berührungspunkte des illegal Aufhältigen mit der Außenwelt ist der Arbeitsmarkt. Somit erweist sich das Umfeld der

Schwarzarbeit vielfach als Ansatz für weitere Nachforschungen bezüglich anderer Erscheinungsformen der schweren Kriminalität.

Deshalb sollte nach Auffassung der Kommission die ganzheitliche Betrachtung der Phänomene Schwarzarbeit, illegale Migration, Schleuserkriminalität und illegaler Aufenthalt bei Kontrollen und Ermittlungen noch stärker intensiviert werden.

Lösungsvorschläge

Übertragung der Aufgaben der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf die Bundespolizei

Wenngleich die Erfahrung und Sachkompetenz der Bundespolizei bei der Bekämpfung von illegaler Migration und Schleusungskriminalität für eine Aufgabenübertragung sprechen könnte, sieht die Kommission doch erhebliche Nachteile in einer solchen Lösung.

Die Verfolgung der Verletzung von Melde-, Aufzeichnungs- und Zahlungspflichten nach Steuerrecht und Sozialgesetzbuch setzt die Beherrschung zahlreicher Spezialvorschriften des Sozial- und Abgabenrechts voraus. Zollbeamte werden in diesen Rechtsgebieten ausgebildet, Beamte der Bundespolizei nicht. Es würden bei einer Aufgabenübertragung zahlreiche neue Schnittstellen zu den Aufgabenbereichen Prüfungen, Ahndung und Vollstreckung bei den Hauptzollämtern entstehen. Nicht ausgeschlossen werden kann auch der Widerstand der Länder gegen eine solche Lösung, weil die Bundespolizei damit zu einer flächendeckenden Polizei des Bundes würde. Letztlich spricht auch dagegen, dass die vor sechs Jahren unter beträchtlichen Schwierigkeiten in die Zollverwaltung übergeleiteten, ehemaligen ca. 2.600 Beschäftigten der Arbeitsverwaltung erneut in eine andere Verwaltungskultur wechseln müssten.

Intensivierung der Kooperation Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Bundespolizei

Das Ziel einer Intensivierung der gesamtheitlichen Betrachtung des Phänomens Schwarzarbeit, illegale Migration, Schleusungskriminalität und illegaler Aufenthalt könnte nach Auffassung der Kommission durch eine verbesserte Zusammenarbeit von Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Bundespolizei durch eine institutionalisierte Kooperation erreicht werden.

In einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium des Innern (vergleichbar dem Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen und der Innenministerien der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit den Ausländerbehörden in den Ländern) könnte beispielsweise die regelmäßige Teilnahme der Bundespolizei als Zusammenarbeitsbehörde der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 SchwarzArbG i.V.m. § 71 Abs. 1 bis 3 AufenthG) an bestimmten Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit als aktiv Handelnde im Rahmen ihrer polizeilichen Zuständigkeit oder als sachkundige Beraterin vereinbart werden. Es könnten die Benennung von Kontaktbeamten der Bundespolizei für die Dienststellen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie Schulungen der Bediensteten

Finanzkontrolle Schwarzarbeit durch die Bundespolizei in Dokumentenauffälligkeiten vereinbart werden. Auch die Möglichkeit eines Datenaustausches zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Bundespolizei sollte geprüft werden.

Würde der von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlung gefolgt, schwerwiegende und organisierte Kriminalität im Bereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit durch die Zollfahndung ermitteln zu lassen, wäre eine verbesserte gesamtheitliche Betrachtung von kriminogenen Phänomen im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung zu erwarten.

3.5.2.3 Empfehlungen

1. **Unter Berücksichtigung der künftig zunehmenden Kontrolle zur Einhaltung von Mindestlöhnen das Verhältnis von Akten- und Arbeitsstättenkontrollen zu evaluieren.**
2. **Die ganzheitliche Betrachtung der Phänomene Schwarzarbeit, illegale Migration, Schleusungskriminalität und illegaler Aufenthalt bei Kontrollen und Ermittlungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu intensivieren.**
3. **Weitest möglich die besondere Sachkunde der Bundespolizei in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität in die Kontrollmaßnahmen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit einzubeziehen.**

3.6 Querschnittsaufgaben

3.6.1 Personalmanagement

Allgemeines

Die Beschäftigten der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Zollverwaltung leisten einen wesentlichen Beitrag für die innere Sicherheit, ihre Kompetenz und Motivation sind ohne Zweifel ein bedeutsames Fundament auch zukünftiger Sicherheitsarchitekturen. Daher hat sich die Kommission einer Betrachtung des Personalmanagements, hier verstanden als Konzepte der Personalgewinnung und der Personalentwicklung, unter drei Gesichtspunkten angenommen:

- Ist eine Zusammenführung von zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Zollverwaltung geboten?
- Inwieweit lassen sich durch eine übergreifende Koordination der Aus- und Fortbildungsprogramme Synergien und Verbesserungen der Kooperationsfähigkeit von Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zollverwaltung erreichen?
- Welche Beiträge können Verfahren der Personalentwicklung zur Verbesserung der Kooperationsfähigkeit leisten und welche Effekte ergeben sich aus Bündelungen bei der Personalgewinnung?

3.6.1.1 Zusammenführung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen

Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ)

Das Bildungs- und Wissenschaftszentrum[56] nimmt als zentraler Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung mit hohen Anteilen die Aufgaben der Aus- und Fortbildung für die Zollverwaltung wahr. Dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum obliegt die Ausbildung des gehobenen (Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen) und mittleren Dienstes der Zollverwaltung sowie die Fortbildung. Zudem soll das Bildungs- und Wissenschaftszentrum auch als Shared Service Center für die Bundesverwaltung tätig werden. Zu den weiteren Aufgaben des Bildungs- und Wissenschaftszentrums gehören die Bereiche Gutachten und Auskünfte, die Entwicklung von Auswahlkonzepten, Internationales sowie die Entwicklung von Medien und Coaching.

Bundespolizeiakademie (BPOLAK)

Die Bundespolizeiakademie[57] ist mit ihren fünf Bundespolizeiaus- und fortbildungszentren, der Bundespolizeisportschule Bad Endorf und dem Bundespolizeileistungssportprojekt Cottbus die zentrale Aus- und Fortbildungsstätte der Bundespolizei. Die Bundespolizeiakademie ist für alle Personalgewinnungsmaßnahmen zuständig. In der gleichen Liegenschaft befindet sich auch die Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Bundespolizei.

Die Ausbildung zum mittleren Polizeivollzugsdienst nehmen die fünf regionalen Aus- und Fortbildungszentren wahr. Studiengänge zur Laufbahnbefähigung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sowie das erste Studienjahr zur Laufbahnbefähigung des höheren Polizeivollzugsdienstes finden an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Bundespolizei, statt. Die Bundespolizeiakademie nimmt die fachspezifische Fortbildung für die Aufgabenbereiche der Grenzpolizei, der Bahnpolizei, der Luftsicherheit, der Polizeitechnik, des Polizeisports, der Auslandsverwendungen und des Sanitätswesens für unterschiedliche Adressaten des Bundes, der Länder und des Auslandes wahr.

Bundeskriminalamt: Fachgruppe KI 3 „Bildungszentrum“

Die Aus- und Fortbildungsaufgaben des Bundeskriminalamtes obliegen der Fachgruppe KI 3 „Bildungszentrum“.[58] Die Ausbildungsaufgaben umfassen u.a. die Sachverständigenausbildung, die kriminalpolizeiliche Spezialausbildung, die Lehrlings- und Fremdsprachenausbildung und die Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sowie die Durchführung des ersten Studienjahres zur Laufbahnbefähigung des höheren Polizeivollzugsdienstes (Fachhochschule des Bundes – Fachbereich Kriminalpolizei). Die fachspezifische Fortbildung des Bundeskriminalamtes findet vorwiegend innerhalb der jeweiligen Fachabteilungen statt. Die Fortbildungsaufgaben werden u.a. in den Themenbereichen der kriminalpolizeilichen Spezialfort-

[56] mit insgesamt ca. 1.300 Beschäftigten
[57] mit ca. 2.000 Beschäftigten, davon ca. 1.000 Polizeivollzugskräfte
[58] ca. 230 Beschäftigte und ca. 170 Studierende (Kriminalkommissaranwärter)

bildung, des integrierten Einsatztrainings sowie der Öffentlichkeitsarbeit und der Onlinedienste wahrgenommen.

Bewertung

Die unterschiedlichen Bildungsanforderungen der Zollverwaltung – als Einnahme- und Steuerverwaltung – lassen Synergien mit den Polizeien des Bundes nicht im hinreichenden Maße erwarten und stehen daher Fusionsüberlegungen grundsätzlich entgegen. Dagegen spricht auch, dass das Bildungs- und Wissenschaftszentrum erst kürzlich aus einer Zusammenführung des Bildungszentrums der Bundesfinanzverwaltung, der Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten, der Zolllehranstalten und der Zollhundeschulen hervorgegangen ist. Vor diesem Hintergrund scheint es fraglich, ob neuerliche Fusionsüberlegungen eine breite Akzeptanz fänden. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass im Hinblick auf das Bildungs- und Wissenschaftszentrum weder die erwarteten Synergien noch die Akzeptanz der Beteiligten für weitere Fusionsüberlegungen sprechen.

Indessen zeigt eine Zusammenführung der Bundespolizeiakademie und der Fachgruppe Bildungszentrum des Bundeskriminalamtes aufgrund der inhaltlichen Nähe der Studien- und Ausbildungsgänge sowie der Fortbildungsprogramme deutlich größere Synergiepotenziale. Ob die derzeitigen Synergien einen Zusammenschluss rechtfertigen, muss einer gesonderten Prüfung vorbehalten bleiben. Gegen kurzfristige Initiativen spricht auch, dass sich die Bundespolizeiakademie seit der Neuorganisation der Bundespolizei im Jahr 2008 in einem Umstrukturierungsprozess befindet, der noch nicht gänzlich abgeschlossen scheint.

Die Verwirklichung der von der Kommission empfohlenen Neuordnung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei macht eine Neubewertung der Fusionsüberlegungen der Bundespolizeiakademie und des Bildungszentrums des Bundeskriminalamtes erforderlich. Ein bedeutsamer Aspekt der Neuordnung liegt in der flexibleren Gestaltung des Personaleinsatzes, der Personalwechsel zwischen der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt fördern soll. Eine einheitliche Laufbahnausbildung für die Polizeien des Bundes, wie sie bei den Polizeien der Länder bereits üblich ist, wäre in dieser Hinsicht erwägenswert, so dass eine Zusammenführung der Bundespolizeiakademie und des Bildungszentrums des Bundeskriminalamtes dann sinnvoll erschiene.

3.6.1.2 Synergien und Verbesserung der Kooperationsfähigkeit

Ausbildung

Die Analyse der Ausbildungspläne und der Curricula zeigt einen Spezialisierungsgrad, der eigenständige Ausbildungsorganisationen der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Bundesfinanzverwaltung grundsätzlich sinnvoll erscheinen lässt. Dessen ungeachtet zeigen sich inhaltliche Überschneidungen, insbesondere zwischen Bundespolizei und Bundeskrimi-

nalamt, die Synergien erwarten lassen.[59] Im Hinblick auf eine Verbesserung der Kooperationsfähigkeit sollten Ausbildungsinhalte, die die Sicherheitsarchitektur und das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden zur Gewährleistung der inneren Sicherheit thematisieren, in den Curricula und den Ausbildungsplänen ergänzt werden.

Fortbildung

Das Management im Bereich der Fortbildung zeigt in den jeweiligen Sicherheitsbehörden deutliche Potenziale auf. Geeignete Personalentwicklungskonzepte zur umfassenden Steuerung der Fortbildungsaktivitäten fehlen überwiegend, sind vereinzelt unkonkret oder unverbindlich. Wenig handhabbare Fortbildungsprofile und fehlende einheitliche Standards führen zu undeutlichen Vorgaben für die Fortbildung. Zudem haben sich bürokratische Anmelde- und Planungsverfahren etabliert, die nahezu alle Verwaltungsebenen durchziehen. Bemerkenswert ist auch, dass der deutlich überwiegende Teil der Fortbildungsveranstaltungen fakultativ ist. Lernzielkontrollen scheinen wenig verbreitet, was die Frage nach geeigneten Kompetenznachweisen aufkommen lässt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und die Zollverwaltung in Einzelfällen pragmatische Kooperationen mit Erfolg eingegangen sind. Eine zentrale und systematische Koordination der Fortbildungsprogramme der drei Sicherheitsverwaltungen existiert aber nicht. Folglich sind auf allen Ebenen Fortbildungsveranstaltungen mit vergleichbarer Zielsetzung, aber unterschiedlichen Inhalten und Ausprägungen entstanden, die eine schwerlich zu überschauende Vielfalt darstellen.

Ergänzend ist festzustellen, dass die Kosten für die Aus- und Fortbildung nicht in geeigneter Weise erfasst werden, so dass geeignete Steuerungsgrößen fehlen, um die Fortbildung konsequenten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugänglich zu machen.

Zusammenfassend ist eine bedingte Steuerungsfähigkeit der Fortbildung zu konstatieren. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Fortbildung für die Aufgabenbereiche der Sicherheitsbehörden, die von komplexen Aufgabenänderungen und langjährigen Beschäftigungsverhältnissen geprägt sind, besteht also Handlungsbedarf.

Sonderfall: Kriminalpolizeiliche Spezialfortbildung

Die kriminalpolizeiliche Spezialfortbildung bedarf besonderer Aufmerksamkeit, da sowohl die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt wie auch das Zollkriminalamt[60] involviert sind. Dem Bundeskriminalamt obliegt als Zentralstelle zur Unterstützung der Polizeien des Bundes

[59] Synergiepotenzial bietet auch die Durchführung des ersten Studienjahrs zur Laufbahnbefähigung des höheren Polizeivollzugsdienstes an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Kriminalpolizei (BKA), an dem in den Jahren 2005 bis 2009 nur jeweils zwischen 2 und 6 Studierende teilnahmen. Ein identisches Curriculum bietet Möglichkeiten einer intensiveren Zusammenarbeit mit den „Studiengemeinschaften“ der Länder oder der Bundespolizei.

[60] Dem Zollkriminalamt obliegt die kriminalpolizeiliche Spezialfortbildung, das BWZ ist dahingehend nicht tätig.

und der Länder die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten (§ 2 Abs. 6 Nr. 4 BKAG). Die Relevanz des Themas verdeutlicht auch der Bericht der AG Kripo zur Neuausrichtung der bundesweiten kriminalpolizeilichen Spezialfortbildung.[61]

Exemplarisch soll die Fortbildung im Bereich der OK-Bekämpfung betrachtet werden. Das Bundeskriminalamt vermittelt grundlegende Fortbildungsinhalte und deckt auch den Bedarf des Zollfahndungsdienstes ab. Darauf aufbauend bietet das Zollkriminalamt Fortbildungen an, die den besonderen Anforderungen des Zollvfahndungsdienstes Rechnung tragen. Dagegen scheint die Bundespolizei die Vermittlung von Grundlagen zur OK-Bekämpfung des Bundeskriminalamtes nicht zu nutzen, sondern hat eigene Fortbildungsveranstaltungen konzipiert. Beachtenswert erscheint die Bezeichnung der OK-Fortbildungsveranstaltung „Schleusungskriminalität und Menschenhandel“, da die Bundespolizei keine Zuständigkeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels besitzt. Gleichwohl könnte diese Bündelung immerhin dem aus den Ländern zu hörenden Vorhalt Rechnung tragen, die Bundespolizei vernachlässige in ihrer Fokussierung auf "Schleusung" das kriminelle Umfeld, von dem die Schleusung nur ein Teil sei.

Bewertung

Eine intensivere und systematische Koordination der Fortbildung der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Zollverwaltung lässt deutliche Synergien erwarten. Im Bereich der Fortbildung bestehen einzelne Anzeichen, dass die drei Sicherheitsverwaltungen sukzessive eigene Fortbildungsstrukturen im Sinne einer „Vollausstattung“ errichten. Die Kommission empfiehlt, solchen Tendenzen – soweit möglich – entgegen zu wirken. Unter Anlegung eines strengen Maßstabes ist zu prüfen, inwieweit auch in diesem Bereich nach dem Grundsatz „einer für alle“ verfahren werden kann oder zumindest der ermittelte Fortbildungsbedarf in Kooperation abgedeckt werden kann.

Zusammenfassend hat die Kommission eine nicht abschließende Sammlung folgender Handlungsfelder identifiziert:

- Entwicklung zusätzlicher Fortbildungsveranstaltungen in Bereichen, bei denen ein intensiveres Zusammenwirken angestrebt wird z.B. mobile Kontrollen im grenznahen 30 km Raum
- Entwicklung besonderer fachübergreifender Veranstaltungen zur Verbesserung des Zusammenwirkens von Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Teilen der Zollverwaltung (z.B. Gemeinsame Führungstagungen, gemeinsame Einsatzübungen, Stabsrahmenübungen o.ä.)
- Koordinierung der kriminalpolizeilichen Spezialfortbildung von Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt im Einklang mit dem bundesweiten Fortbildungskonzept der kriminalpolizeilichen Spezialfortbildung

[61] vgl. dazu 164. Tagung der AG Kripo: TOP 2.2 einschließlich eines "Bundesweiten Fortbildungskonzepts der kriminalpolizeilichen Spezialfortbildung“ vom 27. Februar 2009

- Ergänzung von Ausbildungsinhalten, die die Sicherheitsarchitektur und das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden zur Gewährleistung der inneren Sicherheit thematisieren
- Erschließung zusätzlicher Synergieeffekte:
  - Koordination/Bündelung und Deckung des Fortbildungsbedarfs, der durch Dritte geleistet wird, insbesondere IT-Schulungen, technische Spezialfortbildungen z.B. Werksschulungen usw. (Nachfragebündelung und gemeinsame Vergabeverfahren)
  - Koordinierung des Einsatzes des Lehrpersonals, insbesondere durch die Errichtung eines Lehrendenkatasters mit Einsatzmöglichkeiten bei den drei Sicherheitsverwaltungen
  - Einrichtung einer übergreifenden Restplatzbörse für Fortbildungsmaßnahmen, um Synergieeffekte durch die Nutzung nicht verplanter Teilnehmerplätze zu erschließen.

Die Maßnahmen zur Erschließung der Synergien und zur Verbesserung der Kooperationsfähigkeit sollten durch einen Ausschuss geplant und koordiniert werden, der die Kompetenzen der drei zentralen Aus- und Fortbildungszentren einbindet.

3.6.1.3 Personalentwicklung und Personalgewinnung

Personalentwicklung

Eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Verbesserung der Kooperationsfähigkeit der Sicherheitsbehörden hat auch die Personalentwicklung. Hierarchische Behördenorganisationen bilden verstärkt Bereichsegoismen aus, die das notwendige Zusammenwirken beinträchtigen können. Konzepte der Personalentwicklung, wie zum Beispiel die Job Rotation, hier verstanden als der befristete Arbeitsplatzwechsel zwischen Abteilungen oder Organisationen, können das gegenseitige Verständnis der Beteiligten erhöhen und als systematischer Ansatz die Kooperationsfähigkeit der Organisation stärken. Die Job Rotation, ein systematisch geplanter Prozess, erfordert die Identifizierung von Bereichen und Stellen, die sich für solche befristeten Arbeitsplatzwechsel eignen. Zudem sollte ein Verfahren entwickelt werden, das eine sachgerechte Auswahl des geeigneten Personals sicherstellt.

Personalgewinnung

Die Personalgewinnung verbunden mit Effekten des demografischen Wandels stellt, auch für die Polizeien des Bundes, eine bedeutsame Herausforderung dar. Studien gehen von steigenden Altersdurchschnitten des Personals der Polizeien aus, für das Jahr 2015 sind Altersdurchschnitte zwischen 45 bis 50 Jahren zu erwarten. Die Gruppe der über 50jährigen Polizeibeamten wird teilweise Anteile bis zu 50 % erreichen.[62] In der Folge wird in den nächsten Jahren

[62] vgl. z.B. IM NRW: Altersstruktur der Polizei NRW - IM NRW 43.3 - 58.25.11 vom 25.10.2006 sowie Deutsche Hochschule der Polizei: Kokoska, Wolfgang: Auswirkungen der demografischen Entwicklungen sowie anderer gesellschaftlicher Veränderungen auf die Aufgaben, die Organisation, das Personal und die Technik der

eine stetig steigende Anzahl an Polizeivollzugsbeamten mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze pensioniert, so dass korrespondierend ein steigender Bedarf an Personalersatz entsteht. Die steigende Personalnachfrage trifft, die derzeitig absehbare demografische Entwicklung berücksichtigend, auf eine stagnierende bzw. sinkende Anzahl geeigneter Berufseinsteiger.

Die Bündelung der Strategien zur Personalgewinnung ist daher sinnvoll, konkurrierendes Werben sollte vermieden werden. Die besonderen Anforderungen der Zollverwaltung als Einnahme- und Steuerverwaltung sowie der Umfang des Personalersatzes einer Organisation mit ca. 39.700 Beschäftigten lassen eine eigenständige Personalgewinnung geboten erscheinen.

3.6.1.4 Schlussfolgerungen

Die Kommission sieht kurzfristig keinen Anlass, eine Zusammenführung der drei zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Bundesfinanzverwaltung weiter zu prüfen. Ungeachtet dessen bestehen Synergien zwischen den Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes. Die von der Kommission empfohlene Neuordnung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei wird allerdings eine Bündelung der Aus- und Fortbildungsstrukturen nach sich ziehen.

Die Kommission stellt fest, dass beim Zusammenwirken der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Zollverwaltung, insbesondere im Bereich der Fortbildung, erhebliche Synergien bestehen und wertvolle Beiträge zur Steigerung der Kooperationsfähigkeit der Sicherheitsbehörden geleistet werden können. Zur Erschließung dieser Potenziale empfiehlt die Kommission die Einsetzung eines Ausschusses, der die notwendigen Maßnahmen plant und koordiniert.

Die Kommission empfiehlt zur Stärkung der Kooperationsfähigkeit, ein die Sicherheitsbehörden übergreifendes Verfahren der Job Rotation einzuführen. Zudem bietet die empfohlene langfristige Neuordnung der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes auch eine stärkere Position bei der Personalgewinnung, die aufgrund des demografischen Wandels eine bedeutsame Herausforderung für die Polizeien darstellt.

3.6.1.5 Empfehlungen

1. **Zur Erschließung von Synergien und zur Steigerung der Kooperationsfähigkeit der Sicherheitsbehörden einen ständigen Ausschuss einzurichten, der die notwendigen Maßnahmen im Bereich der Aus- und Fortbildung plant und koordiniert.**
2. **Zur Steigerung der Kooperationsfähigkeit einen systematischen Arbeitsplatzwechsel (Job Rotation) zwischen den Sicherheitsbehörden einzuführen.**

Polizei“, Bericht im Auftrag des Unterausschusses Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung des AK II der Innenministerkonferenz vom 07.09.2009

3. Bei Verwirklichung der von der Kommission empfohlenen Neuordnung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei die jeweiligen Aus- und Fortbildungseinrichtungen zusammenzuführen und eine gemeinsame Strategie zur Personalgewinnung zu entwickeln.

3.6.2 Kriminalwissenschaftliche Forschung

Zu einem wesentlichen Zentralstellenauftrag des Bundeskriminalamtes zählt die kriminalwissenschaftliche Forschung. Aufgabe des Kriminalwissenschaftlichen Instituts des Bundeskriminalamtes ist es – auch unter Inanspruchnahme externer Forschungskapazitäten – Methoden und Arbeitsweisen der Kriminalitätsbekämpfung zu erforschen und zu entwickeln.[63]
Die Arbeitsergebnisse des Bundeskriminalamtes sind national und international anerkannt.

Die Bundespolizei und das Zollkriminalamt unterhalten keine eigenen Einrichtungen für kriminalwissenschaftliche Forschung und sind auf diesem Gebiet nicht aktiv. Sie führen – im Allgemeinen auch unter Beteiligung des Bundeskriminalamtes – Tests und Erprobungen von technischem Gerät durch, das bei der Aufgabenerfüllung, etwa zu Zwecken der Detektion, eingesetzt werden soll. Die Forschung und (Weiter)Entwicklung derartiger Technik obliegt den Herstellerfirmen.

Die Kommission sieht keinen Handlungsbedarf.

3.6.3 Kriminaltechnische Untersuchungen und Forschung

3.6.3.1 Sachverhalt

Das Bundeskriminalamt hat als Zentralstelle die erforderlichen Einrichtungen für alle Bereiche kriminaltechnischer Untersuchungen und für die kriminaltechnische Forschung zu unterhalten und die Zusammenarbeit der Polizei auf diesem Gebiet zu koordinieren.

Die beim Bundeskriminalamt im Kriminaltechnischen Institut vorgehaltene Kriminaltechnik umfasst alle forensischen Sachgebiete und ist hoch entwickelt. Die Einrichtungen des Bundeskriminalamtes stehen im Rahmen verfügbarer Ressourcen den Polizeien der Länder, der Bundespolizei und der Zollverwaltung zu Untersuchungszwecken zur Verfügung, wobei es Engpässe insbesondere bei Spurenuntersuchungen und DNA-Analysen gibt. Ein wesentlicher Teil der Aufgaben des Instituts liegt in der Forschung mit dem Ziel, in Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Einrichtungen die Methoden und Verfahren der Kriminaltechnik stetig zu verbessern.

[63] Zu den Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zählen u.a. Dunkelfeldforschung, Forschung zur Delinquenz von Jugendlichen, zur Wirtschafts- und Gewaltkriminalität, zur Weiterentwicklung der operativen Fallanalyse, zur Methodenentwicklung im Bereich der Biometrie und der IuK-Forensik.

Die Bundespolizei und das Zollkriminalamt sind im Bereich der kriminaltechnischen Forschung nicht tätig. Beide Behörden unterhalten jedoch in begrenztem Umfang kriminaltechnische Untersuchungsbereiche. Bei der Bundespolizei geht es im Wesentlichen um die Untersuchung von Urkunden (Pässen und sonstigen Identitätsdokumenten), beim Zollkriminalamt um die Untersuchungsbereiche Urkunden, Echtheit von Steuerzeichen, Stempeln und Schriftstücken (auch für die Finanzverwaltungen der Länder), Verschlussanerkenntnisse, Chemie und IT-Forensik.

Das Bundeskriminalamt koordiniert Vorhaben im Zusammenhang mit der Unterhaltung von kriminaltechnischen Einrichtungen unter Einbeziehung der „Arbeitsgemeinschaft des Bundeskriminalamtes mit den Landeskriminalämtern (AG Kripo)“, in der auch die Bundespolizei und das Zollkriminalamt vertreten sind. Die Einflussmöglichkeiten des Bundeskriminalamtes, z.B. arbeitsteilige Lösungen einzuführen, sind jedoch insbesondere gegenüber den Ländern begrenzt.

Insofern empfiehlt die Kommission dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen, eine Prüfung zu veranlassen, inwieweit die im Bereich des Bundes vorhandenen kriminaltechnischen Einrichtungen auf eine dauerhafte und ggfs. arbeitsteilige Zusammenarbeit ausgerichtet werden können.

3.6.3.2 Empfehlung

Zu prüfen, inwieweit die im Bereich des Bundes vorhandenen kriminaltechnischen Einrichtungen auf eine dauerhafte und gegebenenfalls arbeitsteilige Zusammenarbeit ausgerichtet werden können.

3.6.4 Beschaffung

3.6.4.1 Sachverhalt

Die betrachteten Sicherheitsbehörden nehmen bei der Beschaffung vergleichbare Aufgaben wahr. Daher hat die Kommission die Erschließung von Synergien nach dem Prinzip „einer für alle“ unter zwei Gesichtspunkten geprüft:

- Welche Synergien birgt eine mögliche Fusion der zentralen Beschaffungsstellen, nämlich dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern und der zentralen Beschaffungsstelle der Bundesfinanzverwaltung?
- Welche Möglichkeiten bietet das Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (DLZ)“ im Hinblick auf Synergien im Bereich der Beschaffung der betrachteten Sicherheitsbehörden?

Fusion der zentralen Beschaffungsstellen

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern ist grundsätzlich für Beschaffungen der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes mit einem voraussichtlichen Auftragswert von mehr als 8.000 Euro zuständig. Diese zentralen Beschaffungen werden beim Bundeskriminalamt von den Fachabteilungen als Bedarfsträger initiiert und im Rahmen der ihnen zugewiesenen Budgets ausgelöst. Ähnlich sind die Verfahren der zentralen Beschaffung bei der Bundespolizei geregelt. Im Jahr 2009 wickelte das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern mit ca. 200 Beschäftigten ein Beschaffungsvolumen von ca. 900 Mio. Euro ab.

Die Zollverwaltung hat die zentrale Beschaffung grundsätzlich in ähnlicher Weise geregelt: Beschaffungen mit einem Auftragswert von über 7.500 Euro werden zentral bei der Bundesfinanzdirektion Südwest im Referat RF 5 bearbeitet. Im Jahr 2009 wickelte die Bundesfinanzdirektion Südwest mit den ca. 210 Beschäftigten im Referat RF 5 ein Beschaffungsvolumen von ca. 100 Mio. Euro ab.

Für eine Zusammenführung der zentralen Beschaffungsstellen spricht, dass diese weitgehend vergleichbare Aufgaben, insbesondere die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren, die Marktbeobachtung und die Beratung der Bedarfsträger wahrnehmen und teilweise ähnliche Ausstattungen nach einheitlichen Vergabevorschriften beschaffen. Eine Zusammenführung der zentralen Beschaffungsstellen könnte den Sachverstand für die komplexen Beschaffungsvorhaben der Sicherheitsbehörden bündeln und gleichzeitig die Marktposition zur Realisierung von Preisvorteilen und verbesserten Einkaufskonditionen stärken. In welchem Ausmaß die Fusion Effizienzgewinne erwarten ließe, muss aber einer gesonderten Prüfung vorbehalten bleiben.

Dessen ungeachtet ist anzumerken, dass die Beschaffung des Bundes eine beachtliche dezentrale Ausrichtung aufweist. Die Anzahl von über 600 Beschaffungsstellen in der Bundesverwaltung mag dies veranschaulichen. Ergänzend sei auf Ergebnisse einer Stichprobenuntersuchung im Jahr 2007 verwiesen, wonach der größte Anteil (ca. 60 % der gesamten Bestellungen) auf „Einzelaufträge ohne Ausschreibung“ entfiel.[64] Dezentrale Beschaffung führen die drei Sicherheitsbehörden selbst durch, sofern ein voraussichtlicher Auftragswert von 8.000 Euro (Bundespolizei, Bundeskriminalamt) bzw. von 7.500 Euro (Zollverwaltung) unterschritten wird oder ein Abruf aus Rahmenverträgen erfolgt, die zuvor in einem förmlichen Verfahren ausgeschrieben wurden. Deutliche Synergieeffekte für die dezentrale Beschaffung wären als unmittelbare Folge einer Fusion kaum zu erwarten. Vor diesem Hintergrund muss auch fraglich bleiben, welche Akzeptanz eine solche ressortübergreifende organisatorische Verschmelzung bei den jeweiligen Leitungen, den Personalvertretungen und den Beschäftigten hätte.

[64] vgl. Machbarkeitsstudie zum Projekt 3.1.1 "Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren" vom 03. November 2008.

Projekt „Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ der Bundesregierung

Das Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ – kurz: Dienstleistungszentren (DLZ) – zielt darauf ab, das Dienstleistungsangebot des Bundes für die Behörden auch im Beschaffungswesen zu verbessern. An dem Projekt sind das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium des Innern, die gemeinsam die Federführung ausüben, sowie drei weitere Bundesministerien beteiligt.[65] Die Projektbeteiligten entwickelten diesbezüglich im Jahr 2008 eine Machbarkeitsstudie, die zu dem Ergebnis kommt, dass der Aufbau von Dienstleistungszentren realisierbar, sinnvoll und wirtschaftlich sei.

Das Projekt Dienstleistungszentren sieht vor, auf Basis der Ist-Aufnahme vorhandener Daten und Konzeptionen ein umfassendes Prozessmodell zu entwickeln, das vier Prozesse umfasst:

- Strategische Beschaffung: Entwicklung einer Beschaffungsstrategie
- Planerische und operative Beschaffung: Bedarfsfeststellung, Vergabe und Abruf
- Operative Beschaffung: Leistungsprüfung, Leistungsabnahme und Vertragsüberwachung
- Lieferantenbeziehungen und Lieferantenstammdaten.

Auf Basis der festgelegten Fachprozesse wurde ein Geschäftsmodell für ein (virtuelles) ressortübergreifendes Dienstleistungszentrum Beschaffung entwickelt, das aus den existierenden zentralen Beschaffungsstellen sowie einer neu zu bildenden DLZ- Koordinierungsstelle besteht.

3.6.4.2 Schlussfolgerungen

Synergien im Beschaffungswesen lassen sich im Vergleich zu einer Fusion der zentralen Beschaffungsstellen deutlich umfangreicher durch das Projekt Dienstleistungszentren erschließen; die Einbeziehung der dezentralen Beschaffungsprozesse und die Entwicklung einer strategischen Einkaufskomponente sind bedeutsame Erweiterungen.

Zudem lassen sich die Synergien mittels einer virtuellen Zusammenführung erschließen, aufwendige Umstrukturierungsprozesse werden vermieden.

Die Kommission kann daher eine Zusammenführung der zentralen Beschaffungsstellen der Bundesfinanzverwaltung (Bundesfinanzdirektion Südwest) und des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern nicht empfehlen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ der Bundesregierung einen sehr geeigneten Ansatz zur Erschließung der vorbenannten Synergien darstellt, der einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens liefern kann.

[65] Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

3.6.4.3 Empfehlung

Das Projekt „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ der Bundesregierung fortzuführen.

3.7 Kooperationsmodelle

3.7.1 Allgemeines

3.7.1.1 Sachverhalt

Der Kommission sind in den ihr zur Verfügung gestellten Unterlagen und bei den Gesprächen mit Behördenvertretern eine Vielzahl und große Vielfalt von mehr oder weniger förmlichen Kooperationsformen begegnet. Das beginnt bei den gesetzlich vorgesehenen Kooperationsformen wie Organleihe und Amtshilfe sowie befristeten Versetzungen und Abordnungen.

Es gibt Sicherheitsvereinbarungen (zum Teil in Ministerialblättern veröffentlicht) zwischen Bundesbehörden und Ländern, bi- oder multilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei und der Zollverwaltung und/oder mit anderen Bundes,- Landes- oder kommunalen Behörden unterschiedlicher oder gleicher Verwaltungsebene. Eingerichtet sind ständige, regelmäßig tagende oder ad-hoc zusammentretende Arbeitsgruppen und vieles Andere mehr.

Als Beispiele seien genannt: Die gemeinsamen Zentren zu Terrorismusabwehr und illegaler Migration (GTAZ und GASIM); die Zentrale Unterstützungsgruppe des Bundes aus Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Bundesamt für Strahlenschutz; das Maritime Lagezentrum Cuxhaven; 66 gemeinsame, auf Dauer eingerichtete Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität (Bundespolizei/ Länderpolizeien), der Rauschgiftkriminalität (Zoll/ Länderpolizeien) bzw. Grundstoffüberwachung (Bundeskriminalamt/ Zollkriminalamt), der Geldwäsche (Zoll/Länderpolizeien und Bundeskriminalamt/ Zollkriminalamt); 15 Vereinbarungen des Bundesministers des Innern mit Länderinnenministerien zur Bildung gemeinsamer Sicherheitskooperationen; über 60 Vereinbarungen von Bundespolizeidirektionen mit Ländern beziehungsweise Länderbehörden (z.B. zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität oder zur Einsatzbewältigung auf Bahnanlagen); zahlreiche Vereinbarungen zwischen Bundespolizeiinspektionen und Länderbehörden zur Mitwirkung in örtlichen Sicherheits- oder Ordnungspartnerschaften und kriminal-präventiven Gremien.

3.7.1.2 Bewertung

Ziel der Errichtung gemeinsamer Zentren, des Abschlusses von Vereinbarungen oder der Entsendung von Personal ist im Wesentlichen, dass Informationen ausgetauscht und Aktivitäten abgestimmt oder gemeinsam durchgeführt werden. Ferner sollen fachlicher Sachverstand sowie personelle und technische Kapazitäten gegenseitig genutzt werden. Es sollen auch Zu-

ständigkeiten – insbesondere in sich überlappenden Bereichen – konkretisiert werden. Letztlich tragen vereinbarte Kooperationen dazu bei, dass die Zusammenarbeit weniger anfällig für den Wechsel von Personen oder deren Interessenschwerpunkten ist.

Teilweise drückt sich allerdings in den Vereinbarung aus, dass es Gesetz- oder Verordnungsgebern und Autoren von Verwaltungsvorschriften nicht immer gelingt, Verwaltungen und ihre Aufgaben in einer Weise zu beschreiben, dass sich ihre Aufgaben nahtlos aneinander fügen, also weder Lücken noch Schnittmengen entstehen.

Teilweise sind die Vereinbarungen – wie z.B. die Sicherheitsvereinbarungen zwischen dem Bundesminister des Innern oder den Bundespolizeibehörden und Länderinnenministerien oder Länderpolizeibehörden – auch mehr politischer Appell und Rahmen für die Zusammenarbeit, als dass daraus zwei Behörden unterschiedlicher Verwaltungen ablesen könnten, was sie für die Tagesarbeit wie regeln sollen. Auch das räumliche Nebeneinander von Bundespolizei, Landespolizei, Zollfahndung und Finanzkontrolle Schwarzarbeit macht gemeinsame schriftliche Ergänzungen des jeweiligen Regelungswerks auf Behördenebene notwendig. Andere Vereinbarungen reagieren auf aktuelle Sicherheitslagen.

Die Kommission konnte es – auch angesichts des ihr vorgegebenen zeitlichen Rahmens – nicht als ihre Aufgabe ansehen, das gesamte Feld der Kooperationsvereinbarungen zu sichten und zu bewerten und dazu im Einzelnen Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Deshalb hat sie sich auf wenige herausragende Kooperationsfälle wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum und das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration beschränkt.

3.7.1.3 Schlussfolgerungen

Die Ministerien des Bundes und der Länder sollten sich regelmäßig einen Überblick darüber verschaffen, was auf dem Feld der Verwaltungskooperationen gewachsen ist. Dabei wird zu prüfen sein, ob Mindest- und/oder Maximalinhalte – wie dies z.B. durch die vom AK II der Innenministerkonferenz angenommene Rahmenrichtlinie für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zollverwaltung bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität geschehen ist – vorgegeben werden sollten.

Es wäre auch im Sinne der Transparenz von Verwaltungshandeln, wenn die schriftlichen Kooperationsvereinbarungen zu einem gemeinsamen Register angemeldet würden, soweit nicht im Einzelfall Sicherheitsgründe eine Geheimhaltung verlangen.

3.7.1.4 Empfehlungen

1. **Die zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder verschaffen sich regelmäßig einen Überblick über die von Bundekriminalamt, Bundespolizei und den repressiv- und präventiv-polizeilichen Teilen der Zollverwaltung untereinander und mit anderen Behörden getroffenen schriftlichen Kooperationsvereinbarungen.**

2. Die von Bundekriminalamt, Bundespolizei und den repressiv- und präventivpolizeilichen Teilen der Zollverwaltung untereinander und mit anderen Behörden getroffenen schriftlichen Kooperationsvereinbarungen zu einem gemeinsamen Register anzumelden.

3.7.2 GTAZ, GASIM

Die Kommission hat sich im Rahmen ihres Evaluierungsauftrages mit den beiden Kooperationsmodellen Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) befasst. Im Fokus stand nicht die Prüfung der Aufgabenerfüllung oder die Optimierung der Arbeitsabläufe beider Einrichtungen. Die Kommission hat sich vorrangig der Frage gewidmet, ob die beiden Institutionen geeignet sind, die Zusammenarbeit von Arbeitsbereichen im Aufgabenspektrum der untersuchten Sicherheitsbehörden zu verbessern.

3.7.2.1 Sachverhalt

Aufbau und Funktion der Zentren

Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum

Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) im Bundeskriminalamt nahm am 14. Dezember 2004 seine Arbeit auf. Ziel war eine intensivierte Zusammenarbeit der deutschen Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. Dies sollte erreicht werden durch verbesserte Früherkennung möglicher Bedrohungen, verbesserte Abstimmung operativer Maßnahmen und Stärkung der Analysekompetenz.

Im GTAZ sind 40 Behörden vertreten. Auf Seiten des Bundes: Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Zollkriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundenachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Generalbundesanwalt. Auf Seiten der Länder alle Landeskriminalämter und alle Landesämter für Verfassungsschutz. Die Einbindung einer Anklagebehörde in ein Terrorismusabwehrzentrum stellt im internationalen Vergleich eine Besonderheit dar.

Das GTAZ bündelt – unter Verzicht auf die Einrichtung einer eigenständigen Behörde – die Fachkompetenzen aller beteiligten Behörden. Diese werden unmittelbar in die Zusammenarbeit und die Arbeitsabläufe im GTAZ integriert. Die Zusammenarbeit erfolgt in gemeinsamen Treffen sowie in mehreren Kooperationsforen (Arbeitsgruppen) in unterschiedlicher Zusammensetzung.

Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration

Das bei der Bundespolizei angesiedelte Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) nahm am 2. Mai 2006 seinen Betrieb auf. Es wurde vom Bundesministerium des Innern in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen im Nachgang zum sogenannten Visa-Untersuchungsausschuss eingerichtet. Ziel war unter anderem ein ganzheitlicher Bekämpfungsansatz auf den Kriminalitätsfeldern der illegalen Migration und der Schleuserkriminalität.[66]

Aufgabe des GASIM ist die Sammlung, Analyse und strategische Bewertung aller verfügbaren Erkenntnisse auf dem Gebiet der illegalen Migration. Auch das GASIM ist keine eigenständige Behörde, sondern eine ständige behördenübergreifende Informations-, Koordinations- und Kooperationsplattform unter Beibehaltung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der zusammenarbeitenden Kooperationspartner.

Am GASIM beteiligen sich die Bundespolizei (neun Mitarbeiter), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (vier Mitarbeiter), die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Bundeszollverwaltung (zwei Mitarbeiter), das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Bundenachrichtendienst (jeweils ein Mitarbeiter) sowie anlassbezogen das Auswärtige Amt. Die anlassbezogene, temporäre wie auch dauerhafte Einbindung weiterer Behörden des Bundes und der Länder soll themenbezogen erfolgen.

3.7.2.2 Bewertung

Der Blick auf das GTAZ und auf das GASIM hat nicht nur für sich genommen, sondern auch im Vergleich der beiden Kooperationsmodelle ein differenziertes Bild ergeben. Das GTAZ ist ohne Frage ein Erfolgsmodell. Der Erfolg beruht auf den besonderen Herausforderungen des internationalen, vor allem des islamistischen Terrorismus und auf den speziellen Bedingungen, denen die in diesem Spektrum tätigen Sicherheitsbehörden unterworfen sind.

Die mit der Gefahrenabwehr betrauten Behörden sind auf die sofortige Unterrichtung über sicherheitsrelevante Fakten aus dem In- und Ausland angewiesen. Die aus den unterschiedlichsten Quellen stammenden, zumeist nicht gerichtsfesten Informationen bedürfen eines unverzüglichen Abgleichs mit den Erkenntnissen anderer Behörden, bevor sie sich zu einem Lagebild und zu Handlungsoptionen verdichten.

Strafverfolgungsbehörden – der Generalbundesanwalt ebenso wie die repressiv tätigen Polizeibehörden – unterliegen dem Legalitätsprinzip. Die Teilhabe dieser Behörden am Informationsaustausch beschränkt sich deshalb, soweit es sich nicht um bereits anhängige Verfahren handelt, auf eine Art gutachterliche Beobachtung, auf die Einbringung der spezifisch straf-

[66] Vorläufer war das Ende 2004 beim Bundeskriminalamt eingerichtete Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität (GASS).

rechtlichen und strafprozessualen Kenntnisse und Erfahrungen sowie auf die Steuerung in Richtung auf einzuleitende strafprozessuale Ermittlungen.

Nachrichtendienste schließlich haben ihre spezifischen Geheimhaltungsinteressen. Das gilt nicht nur operativ für die aktuellen Beobachtungskomplexe, sondern auch strukturell für den eingeschränkten Informationsaustausch mit der Exekutive auf Grund des sogenannten Trennungsgebots.

Diesen unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen wird unter Einbeziehung aller in Bund und Ländern tätigen Sicherheitsbehörden in optimaler Weise Rechnung getragen. Die Ergebnisse der gemeinsamen Lageeinschätzung fließen unmittelbar in die Arbeit der beteiligten Sicherheitsbehörden; sie können unverzüglich in die notwendigen Maßnahmen und Entscheidungen umgesetzt werden. Allein dieser Gewinn an Sicherheit rechtfertigt den Aufwand und den nicht unerheblichen Personaleinsatz der beteiligten Behörden.

Dagegen begegnet die Kommission dem offensichtlichen Versuch, mit dem GASIM im Kriminalitätsfeld der illegalen Migration an die Erfolge des GTAZ anzuknüpfen, mit Skepsis. Die Kommission hat keinen Zweifel, dass sich alle am GASIM beteiligten Behörden und deren Mitarbeiter mit Engagement und mit durchaus beachtlichem Erfolg ihrer Aufgabe widmen. Die Ausgangslage auf dem Feld der illegalen Migration ist jedoch mit der des GTAZ kaum vergleichbar. Es drängt sich deshalb der Eindruck auf, dass die erzielten Ergebnisse auch in minder aufwendigen Formen der Zusammenarbeit zu erreichen wären.

Die Tätigkeitsfelder des GASIM verteilen sich im Wesentlichen auf die Bereiche: Aktueller Informationsaustausch, Analyse, Strategie und Lagebild, Kontakte im In- und Ausland und Politikberatung.

Die Zusammenarbeit unter dem Stichwort Frühwarnfunktion dient der gegenseitigen Information und der Abstimmung in aktuellen Lagen der illegalen Migration. Trotz unterschiedlicher Wege und Einreisemodalitäten über die Binnengrenzen zu allen europäischen Nachbarstaaten sowie über die verbliebenen Außengrenzen auf dem See- und Luftwege bleibt der Deliktstyp in seiner rechtlichen und in seiner geographischen Dimension begrenzt. Zwar mögen sich aus einzelnen aktuellen Vorkommnissen und Einzelkomplexen wertvolle Hinweise für jeweils andere Grenzabschnitte und für die Vorfeldarbeit im In- und Ausland ergeben. Es erschließt sich jedoch nicht, warum dies statt in einem strukturierten Meldewesen in einem ständigen Gremium mit nicht unerheblichem Personalaufwand geschehen muss. Das gilt umso mehr, als die Länder, insbesondere die für den illegalen Aufenthalt zuständigen Landesbehörden, am GASIM überhaupt nicht beteiligt sind. Nicht zuletzt ist das deutliche personelle Übergewicht der Bundespolizei im GASIM ein Indiz dafür, dass hier nicht hinreichend zwischen einem ständigen Arbeitsinstrument und den alternativen Kooperationsformen bis hin zum Einsatz von Verbindungsbeamten abgewogen worden ist.

Der zweite Tätigkeitsbereich – Analyse, Strategie und Erstellung von Lagebildern – ist naturgemäß mittel- bis langfristig ausgerichtet. Bei der Analyse von Kriminalitätsphänomenen

handelt es sich um einen retrospektiven Vorgang, selbst wenn das Resultat der Analyse im Einzelfall sofortige präventive oder repressive Maßnahmen nach sich zieht. Sollen aus der Analyse eines gesicherten Erkenntnisaufkommens und deren aufgabenspezifischer Beurteilung durch die beteiligten Behörden strategische Konzepte für die künftige Arbeit entwickelt werden, muss dies zumindest mittelfristig angelegt sein. Nur so ist zu vermeiden, dass zufällige Ereignisse zum Maßstab künftigen Handelns werden. Der mittelfristig ausgerichtete Charakter dieses Tätigkeitsfeldes wird nicht zuletzt durch die 234 bislang behördlich veröffentlichten Produkte nachdrücklich unterstrichen (183 GASIM-Reports mit 26 Länderbetrachtungen, 6 GASIM-Express, 28 GASIM-Lagebilder und 17 GASIM-Aktuell).

Auch bei der Erstellung von Lagebildern handelt es sich um eine Tätigkeit, die keiner aktuellen personengebundenen Zuarbeit in einem ständigen Gremium des Bundes bedarf. So ist bereits fraglich, ob das GASIM ohne unmittelbare Beteiligung der Länder überhaupt aussagekräftige Lagebilder zur illegalen Migration erstellen kann.

Dass die beiden übrigen Tätigkeitsfelder – Zusammenarbeit mit anderen Zentren des In- und Auslandes und Politikberatung – ohne Einbußen auch in nichtständigen Organisationsformen wahrgenommen werden können, versteht sich von selbst.

3.7.2.3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend stellt die Kommission fest, weder das Modell GTAZ noch das Modell GASIM sind für eine institutionalisierte Zusammenarbeit in anderen Arbeitsbereichen der zu evaluierenden Sicherheitsbehörden zu empfehlen. Das GTAZ ist ein hervorragendes Instrument für die Bewältigung besonderer mehrdimensionaler Fallkonstellationen unter Beteiligung zahlreicher Behörden mit unterschiedlichem Aufgabenprofil und unterschiedlichen Befugnissen. Eine vergleichbare Ausgangslage ist derzeit nirgends erkennbar.

Demgegenüber dient das GASIM neben der mittelfristig ausgerichteten Analyse und Strategie in erster Linie dem raschen Austausch aktueller Informationen auf dem begrenzten Felde der illegalen Migration im Zuständigkeitsbereich der beteiligten Bundesbehörden. Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass die dort erzielten Ergebnisse auch in weniger aufwendigen Kooperationsformen unter Beteiligung der zuständigen Landesbehörden sowie mit Hilfe alternativer Kommunikationsformen – Video- oder Telefonkonferenzen, Verbindungsbeamte – zu erarbeiten und durch periodisch stattfindende Arbeitstagungen zu vertiefen wären.

Im grundsätzlichen Interesse einer Stärkung des Bundeskriminalamtes und seiner Funktion als Zentralstelle erscheint es naheliegend, die Aufgaben des GASIM in Gänze an das Bundeskriminalamt zurück zu übertragen. Das Bundeskriminalamt könnte sie entsprechend dem Vorläufermodell GASS in einer abgespeckten ständigen Organisation ansiedeln. Die Kommission hält es jedoch für ausreichend, wenn das Bundeskriminalamt dies im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion wahrnehmen würde.

3.7.2.4 Empfehlungen

1. **Die Aufgaben des GASIM auf das Bundeskriminalamt als Zentralstelle zurück zu übertragen.**
2. **Vor Errichtung neuer behördenübergreifender Zentren der Zusammenarbeit eine kritische Bestandsaufnahme vorzunehmen.**

4. Organisatorische Überlegungen zur IT - Sicherheit

4.1 Vorbemerkung

Bei der Bekämpfung moderner Kriminalitätsformen handelt es sich zunächst um ein Problem der Prognose und der frühzeitigen Analyse kriminogener Erscheinungsformen. Seit jeher sucht sich das Verbrechen lohnende, möglichst risikoarme Angriffsflächen. Das sind entweder Bereiche, die bei hoch entwickeltem technischen Einsatz erhebliche Gewinne versprechen (Falschgeld), Bereiche, in denen große Summen auf schwer durchschaubaren und kaum kontrollierten Wegen bewegt werden (EU-Subventionen, illegaler Handel mit Umweltzertifikaten) oder Bereiche, in denen eine Anmelde- und Erstattungssystematik mit einem Potenzial an Vertrauen in die Redlichkeit der Nutzer Anreize zum kriminellen Missbrauch im großen Stil bieten (Umsatzsteuerkartelle). Hier sieht die Kommission in erster Linie eine Aufgabe der Verwaltungen, kriminogene Aspekte zu beobachten und Aufsichts- sowie Strafverfolgungsbehörden frühzeitig über einschlägige Erkenntnisse zu informieren. Wie die Wirtschaft unter dem Eindruck jüngster nationaler und internationaler Verfahren begonnen hat, durch systematische Compliance interne Schwachstellen aufzudecken, sollten die betroffenen Verwaltungen eine nach außen gewendete Compliance entwickeln. Ähnlich wie bei der Steuerverwaltung oder den kassenärztlichen Abrechnungskontrollen bedarf es in geeigneten Fällen einer ständigen technikunterstützten Beobachtung, um systematisch Auffälligkeiten feststellen und deren Ursachen nachgehen zu können. Da dies den Evaluierungsauftrag nur am Rande berührt, hat die Kommission davon abgesehen, sich mit diesem Thema näher zu befassen. Sie hat sich stattdessen den Herausforderungen der IuK[67]-Kriminalität und den auf diesem Felde drohenden Gefährdungen zugewandt.

4.2 Merkmale der IuK-Kriminalität

Begrifflich umfasst die IuK-Kriminalität Straftaten, bei denen Elemente der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) in den Tatbestandsmerkmalen enthalten sind sowie alle Straftaten, bei denen die Informations- und Kommunikationstechnik zur Planung, Vorbereitung oder Ausführung eingesetzt wird.

[67] Information- und Kommunikation

Das vom Bundeskriminalamt erstellte Bundeslagebild 2009 zur IuK-Kriminalität weist unter Berufung auf die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) über 50.000 registrierte Fälle aus. Dies entspricht einem Anstieg von etwa 33 % gegenüber dem Vorjahr. Erfasst wurden Computerbetrug, Betrug mit Zugangsberechtigungen zu Kommunikationsdiensten, Datenfälschung (Täuschung im Rechtsverkehr bei Datenverarbeitung), Datenveränderung und Computersabotage sowie Ausspähen und Abfangen von Daten.

Dabei stellen die Fälle des "Computerbetruges" mit einem Anteil von rund 46 % (22.963 Fälle) die mit Abstand größte Fallgruppe. Das Fallaufkommen in diesem Bereich ist gegenüber dem Jahr 2008 um 35 % gestiegen. Die Fallzahlen der PKS spiegeln jedoch nicht die tatsächliche Lage im Bereich der IuK-Kriminalität wider. Einzelne bzw. besonders relevante Phänomene im Bereich der IuK-Kriminalität, wie z. B. "Phishing" oder „Bot-Netze“, werden in der PKS nicht erfasst. Da sich diese Phänomene in unterschiedliche Tathandlungen gliedern, erfolgt keine Erfassung unter einer einheitlichen PKS-Schlüsselzahl. Ferner ist bei der IuK-Kriminalität von einem erheblichen Dunkelfeld auszugehen. Eine realistische Einschätzung der Bedeutung der IuK-Kriminalität für die derzeitige und die künftig zu erwartende Kriminalitätslage in Deutschland kann somit weniger anhand statistischer polizeilicher Daten, als vielmehr durch die Feststellung und Bewertung qualitativer Veränderungen bei der Tatbegehung und unter Einbeziehung externer Quellen erfolgen.

Indessen war es nicht das Anliegen der Kommission, der Zeit voraus zu sein und künftige Kriminalitätsentwicklungen zu prognostizieren. Ziel war es, an Hand der insbesondere von Bundeskriminalamt und Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beschriebenen Angriffsflächen[68] zu prüfen, ob die derzeitigen Organisationsformen und der derzeitige Kräfteeinsatz aktuell und in Zukunft eine optimale Bekämpfung der einschlägigen Kriminalität gewährleisten. Nach dem Eindruck der Kommission ist dies, nicht zuletzt bedingt durch die historische Entwicklung und die Besonderheiten der Materie, nicht in hinlänglichem Maße der Fall.

4.3 Entwicklung der Personal- und Organisationsstrukturen

Anfänglich war die Entwicklung nahezu durchgängig dadurch gekennzeichnet, dass Mitarbeiter der Behörden, die sich aus privatem oder dienstlichem Interesse auf dem Felde der elektronischen Datenverarbeitung engagierten, die Herausforderungen der neuen Technik annahmen. In den Arbeitsbereichen Aufbau von Datenbanken, Aufbau interner und externer Kommunikationsnetze, Softwareentwicklung und mehr noch auf dem Sektor der Aufdeckung und Verfolgung der Internetkriminalität fehlte es jedoch vielfach an systematischem Vorgehen und an behördenübergreifender Koordination und Fortbildung.

Dies lag nicht zuletzt auch daran, dass den Entscheidungsträgern in den Behördenspitzen –

[68] Siehe dazu die „Vorschläge von Bundeskriminalamt und BSI zur Optimierung der Bekämpfung von Phishing und Identitätsdiebstahl sowie sonstiger IuK-Kriminalität“, Stand 20.05.2010; aus der Sicht der betroffenen Wirtschaft: KPMG, „e-Crime Studie 2010 – Computerkriminalität in der deutschen Wirtschaft“

anders als in der fachspezifischen Aufgabenerfüllung – in der Regel eigene vertiefte Kenntnisse fehlten, so dass eine verantwortliche Steuerung zumeist von den EDV-Spezialisten selbst ausgehen musste. Die Einbeziehung externen Sachverstandes konnte dieses Manko nur teilweise ausgleichen, zumal den Externen das notwendige Fachwissen in der Regel erst mühsam und personalintensiv vermittelt werden musste. Die Folge waren oft bittere Erfahrungen bis hin zum Scheitern von essentiellen Projekten.

Auch wenn mittlerweile wesentliche Verbesserungen erreicht und das EDV-Personal insbesondere bei den Sicherheitsbehörden des Bundes auch mit Hilfe haushalts- und tarifrechtlicher Spezialregelungen erfolgreich professionalisiert werden konnte, fehlt es nach Einschätzung der Kommission immer noch an einer systematischen Aufgabenzuweisung. So erfolgt die Befassung mit den modernen Kriminalitätsformen im Netz zumeist deliktsbezogen und unter dem Druck steigender Anforderungen und begrenzter fachlicher Ressourcen. Dies begünstigt einen Aufwuchs an Expertentum, das zwar zu beachtlichen Erfolgen in der jeweiligen Deliktsbekämpfung beiträgt, einer Bündelung speziellen Wissens im Interesse eines übergeordneten Erkenntnisgewinns jedoch eher im Wege steht. Die Konkurrenz zu anderen Behörden, die Genugtuung über das im eigenen Zuständigkeitsbereich Erreichte und zuweilen auch ein gehütetes Herrschaftswissen sichern den Status als bedeutender player auf dem Felde der IT.

4.4 Problemfelder/Mängelanalyse

In Befragungen ergab sich – ohne dass dies unbedingt als repräsentativ verstanden werden soll – der bemerkenswerte Eindruck, dass zwar Defizite im Bereich Vorratsdatenspeicherung, Verschlüsselungstechnologie und „BOT-Netzen“ beklagt wurden, dem naheliegenden Vorschlag einer behörden- oder gar länderübergreifenden Institution jedoch eher mit Skepsis begegnet wurde.

Als Konsequenz dieser dezentralisierten Sicht- und Vorgehensweise entwickelte sich eine vielfältige, kaum institutionalisierte fachliche Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Zwar ergab sich darüber hinaus eine Kooperation der Spitzenbehörden von Bund und Ländern unter Einschluss der jeweiligen Innenressorts. Zu nennen sind insbesondere die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei und dem Zollkriminalamt (AG Kripo), die verschiedenen Unterkommissionen unter anderem zur IuK-Sicherheit und der Arbeitskreis II „Innere Sicherheit“ der Innenministerkonferenz (AK II). Die Kommission hat jedoch den Eindruck gewonnen, dass diese Gremien eher die Besorgnisse der beteiligten Behörden artikulieren und daraus Forderungen ableiten, als dass sie die notwendigen konkreten Anstöße für eine koordinierte institutionelle Zusammenarbeit geben.[69]

[69] siehe zum Beispiel Beschlussniederschrift über die 165. Tagung der AG Kripo am 15./16.09.2009 und Beschlussniederschrift über die 224. Sitzung des AK II am 28./29. 10.2009 – jeweils Strategie zur Bekämpfung der IuK-Kriminalität sowie Beschlussniederschrift über die 190. Sitzung der Innenminister und -senatoren der Länder am 27./28.05.2010 in Hamburg, TOP 14.1.

Dessen bedarf es umso mehr, als die Auseinandersetzung mit der IuK-Kriminalität heute nicht mehr nur isolierte Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung auf bestimmten Deliktsfeldern berührt. Die modernen Kommunikationsformen haben sich mittlerweile in allen Bereichen unseres Lebens etabliert. Entsprechend müssen auch Gefahrenabwehr und Strafverfolgung deren Chancen und Risiken aus übergeordneter Sicht in den Blick nehmen, die Probleme analysieren und Methoden und Werkzeuge entwickeln, die auf allen Feldern der Kriminalitätsbekämpfung zum Einsatz kommen. Die grundlegenden Fragen können heute nicht mehr allein von den sachbearbeitenden Behörden im Rahmen ihrer täglichen Ermittlungsarbeit beantwortet werden. Dass die Aufdeckung krimineller Methoden und deren Abwehr eine zentrale Aufgabe Aller in Bund und Ländern geworden ist, mag an folgenden zentralen Problembereichen verdeutlicht werden:

Eines der zentralen Probleme aktueller und künftiger Strafverfolgung ist die Sicherstellung und Auswertung elektronisch gespeicherter Daten. Im herkömmlichen Strafverfahren nahmen die Ermittlungen – vom Wirtschaftsdelikt bis zur politisch motivierten Gewaltkriminalität – ihren Ausgang regelmäßig in Durchsuchungen und der Sichtung und Beschlagnahme beweiskräftiger schriftlicher Unterlagen. Heute befinden sich beweisträchtige Daten fast durchgängig auf Festplatten sowie auf externen oder mobilen Datenträgern innerhalb oder außerhalb der durchsuchten Wohn- und Geschäftsräume. Sind die Daten vom Nutzer kryptiert oder sogar durch Methoden der Steganographie an verschleierndem Ort verborgen, bedarf es zeitraubender personal- und rechnerintensiver Schritte, um an das erforderliche Beweismaterial zu gelangen. Soweit dies überhaupt ohne die Etablierung obligatorischer Entschlüsselungstechnologien zu bewältigen ist, steht die benötigte Zeit im Konflikt mit den gesetzlichen Fristen der Untersuchungshaft und der im Strafverfahren akzeptablen Verfahrensdauer. Die Folge sind prozessökonomische Beschränkungen, die vielfach mit dem Legalitätsprinzip kollidieren.

Zur Verschleierung beweiskräftiger Informationen bedienen sich Provider vereinzelt solcher Programme und Methoden, mit deren Hilfe verhindert wird, dass Kundendaten an Behörden oder anfragende Stellen herausgegeben werden. Diese auf technischem Wege bewirkte geschäftsmäßig betriebene Verwischung von Datenspuren hat insbesondere zur Folge, dass die Aufklärung des Hintergrundes der organisierten und anderer schwerer Kriminalität sowie eine rasche Unterbindung kriminellen Vorgehens wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich wird.

Ein besonderes Anliegen der IuK-Kriminalitätsbekämpfung ist die Verhinderung des Identitätsdiebstahls. Die kriminelle Nutzung illegal erlangter Daten zum Zwecke betrügerischer Transaktionen geschieht nicht mehr durch Täuschung und eigenes Zutun des Datenbesitzers, sondern unerkannt auf technischem Wege. Straftaten und die sie vorbereitenden Angriffe auf IT-Infrastrukturen werden unter Zuhilfenahme eines Netzes infizierter Rechner einschließlich zugehöriger Kontrollrechner durchgeführt, ohne dass die Besitzer derartiger „BOT-infizierter“ Rechner den Missbrauch ihrer Systeme erkennen. Wird die Infizierung mit Schadsoftware bekannt, sind die Nutzer im Allgemeinen überfordert, Schadprogramme zu beseitigen und künftige Angriffe zu unterbinden.

Zudem werden Aufklärung und Abhilfe – etwa im Bereich des online-banking – dadurch erschwert, dass betroffene Firmen zwischen Schaden, Aufwand zur Abhilfe und Imageschaden relativieren und sich im Falle der Aufdeckung interner Verstöße mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen zufrieden geben. Mit einer derartigen Zurückhaltung kann sich der Staat jedoch nicht abfinden. Da eine Infizierung von Computern jedenfalls durch herkömmliche Programme nicht mehr zuverlässig verhindert werden kann, muss der Staat in Zusammenarbeit mit Industrie und E-Commerce-Anbietern verstärkt an Lösungen mitarbeiten, die einer Infizierung entgegenwirken oder sie zumindest kenntlich machen.

Schließlich kann, da die inkriminierten Systeme häufig im Ausland betrieben werden, eine wirksame Sperre oder Abschaltung Schaden stiftender Rechner nur im internationalen Verbund erreicht werden. Diese Bemühungen gehen weit über die Möglichkeiten einzelner Behörden hinaus.

Die beispielhaft dargestellten Problemfelder Beweissicherung, Identitätsdiebstahl, Nutzung infizierter Rechner und internationale Zusammenarbeit lassen sich nicht einzelnen Deliktsfeldern und Arbeitsbereichen zuweisen. Da die Probleme von der Kleinkriminalität mit Kostenfallen über spezielle Deliktsfelder wie die Kinderpornographie bis zur schweren und organisierten Kriminalität von Angriffen auf das Netz oder durch das Netz alle Strafverfolgungsbehörden in Bund und Ländern berühren, bedarf es gemeinsamer institutioneller Anstrengungen. Dies ist nicht allein ein organisatorisches, sondern auch ein personalwirtschaftliches Problem. Angesichts des bereits an den Hochschulen beginnenden Kampfes um die besten Köpfe muss sich der Staat nicht nur im Rahmen der beamten- und tarifrechtlichen Möglichkeiten der Konkurrenz privater Arbeitgeber stellen, er muss auch Sorge tragen, dass das eingesetzte Personal den jeweiligen Erfordernissen entsprechend verwendet wird.

4.5 Entwicklung neuer Organisationsstrukturen

Nach Einschätzung der Kommission sollte die Bekämpfung der IuK-Kriminalität nach dem Prinzip der Subsidiarität auf drei Ebenen angesiedelt sein: Auf der Arbeitsebene bedarf es der intensiven flächendeckenden Aus- und Fortbildung von Polizei (und auch Justiz). Der Umgang mit der neuen Technik und mit den aktuellen Werkzeugen der Ermittlungsarbeit muss künftig zum Rüstzeug aller Ermittlungsbeamten gehören. Dabei geht es nicht darum, jeden Sachbearbeiter zum Computerexperten auszubilden. Vielmehr sind ihm einfach zu handhabende Werkzeuge und Methoden zur Verfügung zu stellen. Hilfreich wäre ferner in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft die Entwicklung standardisierter Verfahren der Verfahrenserledigung.[70] Das gilt insbesondere für Fälle der Massenkriminalität.

Neben der Grundqualifizierung des Ermittlungspersonals zum sicheren Umgang mit den aktuellen Problemen der IuK am konkreten Fall kommt der kompetenten Beratung sowie der Aus- und Fortbildung durch Fachdienststellen der mittleren Ebene besondere Bedeutung zu. Deren Aufgabe sollte nicht nur in der Unterstützung der Arbeitsebene, sondern gleichwertig

[70] siehe auch Positionspapier des Bundes Deutscher Kriminalbeamter zur Computerkriminalität

in der Bündelung und Weitergabe der Probleme liegen, die im Interesse aller Sicherheitsbehörden gemeinsam und Ressourcen schonend gelöst werden können. Dazu könnte auch die Aufgabe der Entgegennahme und Weitergabe von Informationen bezüglich Systemangriffen und Datenverlust gehören. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass es gelingt, eine entsprechende Verpflichtung in europäischen Rechtsakten zu verankern.[71]

Auf der mittleren Ebene scheinen die Gewinnung qualifizierten Personals und deren tarif- bzw. beamtenrechtliche Einordnung besonders virulent zu sein. Angesichts der Bedeutung dieses „Wissensscharniers“ sollte diesem Problem besondere Beachtung geschenkt werden. Die Kommission empfiehlt[72] die Einrichtung einer IT-Fachlaufbahn der Polizei, aus der sich das Berufsbild eines Computerkriminalisten mit eigenen Aus- und Fortbildungsgängen entwickeln kann.[73]

Die Kommission hat sich insbesondere der Frage gewidmet, wie die Bündelung der Kompetenzen auf der dritten Ebene behördenübergreifend zu bewerkstelligen ist. Dazu haben die Befragungen von Vertretern unterschiedlicher Behörden aus Bund und Ländern ein diffuses Bild ergeben. Auf der einen Seite stehen die vielfach auch öffentlich artikulierten Sorgen angesichts der Bedrohungen durch das Internet als Mittel und Tatort schwerer Kriminalitätsformen. Auf der anderen Seite vermitteln die Einschätzungen von Vertretern des Bundesministeriums des Innern, des BSI und der Länder den Eindruck, man habe im Grunde mit den bisherigen Formen der Arbeitsteilung und Kooperation „alles im Griff“.

Ungeachtet der organisatorischen Ausgestaltung und Anbindung einer zentralen IuK-Stelle (als Kompetenzzentrum) besteht jedoch nach Auffassung der Kommission kein Zweifel, dass die vielfältigen Herausforderungen der modernen Technik neben der Stärkung der Arbeitsebene und der Qualifizierung der mittleren Ebene auf der dritten Stufe eine institutionalisierte Bündelung der Kompetenzen erforderlich machen. Die Frage ist nur, unter welchem Dach diese Aufgabe wahrgenommen werden soll.

4.6 Derzeitige Zusammenarbeitsformen

Bislang ist das Vakuum weitgehend vom BSI in Kooperation mit den Bedarfsträgern der deutschen Sicherheitsbehörden ausgefüllt worden. Zum Austausch praktischer Erfahrungen und zur Lösung der anstehenden Probleme der IuK-Kriminalität hat sich eine intensive Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt und BSI entwickelt, deren Ergebnisse den Bundes- und Länderbehörden gleichermaßen zugutekommen. Für die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit dem BSI befindet sich eine Verwaltungsvereinbarung über eine strategische und operative Zusammenarbeit in Vorbereitung. Bei der Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden liegt die grundsätzliche Ausrichtung des BSI eher in der Prävention. Die Zusammenarbeit erfolgt überwiegend durch regelmäßigen Informations- und Wissensaustausch sowie

[71] Beschlussniederschrift über die 190. Sitzung der Innenminister und -senatoren der Länder am 27./28. 05. 2010 in Hamburg, TOP 14.1.

[72] Die Kommission sieht hier einen hinreichenden Grund für eine Ausnahme von den aktuellen Bemühungen von Bund und Ländern die Zahl der Fachlaufbahnen zu verringern.

[73] ebenfalls Positionspaper BDK wie vorstehend

durch einzelfallbezogene Kooperation. Nach Einschätzung der Kommission stellen diese Kooperationsformen keine optimale Lösung dar.

4.7 Modelle neuer Organisationsformen

Die Kommission sieht auf der dritten (Kompetenz-)Ebene folgende Möglichkeiten einer institutionalisierten Zusammenarbeit:

- Aufbau eines als eigenständige Behörde oder Behördenteils organisierten Kompetenzzentrums IuK-Kriminalität
- Ausbau des BSI zu einem allzuständigen Kompetenzzentrum IT mit partieller Ausrichtung auf die speziellen kriminalpolizeilichen Anforderungen
- Fortentwicklung der im Rahmen der Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes angewachsenen IT-Kompetenz zu einem eigenständigen Kompetenzzentrum unter dem Dach des Bundeskriminalamtes
- Bildung eines gemeinsamen Strategiezentrums unter organisatorischer Einbindung von Bundeskriminalamt und BSI.

Der Aufbau eines eigenständigen Kompetenzzentrums IuK-Kriminalität könnte zwar die polizeilichen Erkenntnisse mit den erforderlichen IT-Kompetenzen bündeln. Angesichts der engen fachlichen Bezüge und der komplexen IT-Entwicklung würde jedoch zwangsläufig eine dritte Behörde neben dem Bundeskriminalamt und dem BSI entstehen. Selbst wenn sich das Bundeskriminalamt auf dem Gebiet der IuK-Kriminalität auf den Zuständigkeitsbereich der oben beschriebenen mittleren Ebene beschränken würde, wäre Doppelarbeit mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu befürchten.

Die anerkannt hohe fachliche Kompetenz und das Ansehen des BSI bei Bedarfsträgern ebenso wie bei Industrie und Bürgern prädestiniert das Bundesamt prima facie zum geeigneten Kompetenzzentrum. Das BSI nimmt in Deutschland die Rolle einer zentralen Stelle für IT-Sicherheit wahr. In dieser Funktion arbeitet das BSI unter anderem mit den Polizeien des Bundes und dem Bundesamt für Verfassungsschutz in vielfältiger Weise auf den Ebenen Unterstützung, Lagebilderstellung und als IT-Sicherheitsdienstleister zusammen. Auf Grund seiner zentralen Stellung verfügt das BSI als einzige Stelle in Deutschland über das gesamte Spektrum des erforderlichen Wissens zur IT-Sicherheit.[74]

Obwohl das BSI seinerzeit in erster Linie zum Schutz der Informationstechnik und der Informationswege gegründet worden war, hat sich aus der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden eine umfassende Kompetenz auch auf den Feldern der Kriminalitätsbekämpfung ergeben, die offensichtlich vom BSI inzwischen auch in seinem Selbstverständnis verinnerlicht worden ist. Grundsätzliche Bedenken gegen eine Vereinnahmung durch die Kriminalitätsbekämpfung dürften nach der Änderung des BSIG im Jahre 2009 zwar weitgehend ausgeräumt sein. Es kann indessen nicht übersehen werden, dass der Gesetzgeber in der Aufgabenbe-

[74] siehe das Leitbild des BSI im Entwurf des Papiers „Zusammenarbeit des BSI mit Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz in der IT-Sicherheit“ vom 11.12.2007 (sogenanntes B4-Papier)

schreibung des § 3 Abs. 1 Nr. 13 BSIG von einer eingeschränkten Unterstützungsleistung ausgegangen ist, eine selbständige Forschung und Entwicklung auf dem Felde der Kriminalitätsbekämpfung dagegen aus guten Gründen nicht gewollt ist.[75]
Ungeachtet der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung hat die Kommission deshalb erhebliche Zweifel, ob eine derartige Entwicklung dem BSI und der Wahrnehmung seines primären gesetzlichen Auftrages förderlich ist. Fragen der Netzsicherheit müssen immer mehr im Zusammenwirken mit Providern des In- und Auslandes sowie in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit der Industrie und mit Einrichtungen der universitären und anwenderbezogenen Forschung geklärt werden. Dies ermöglicht oder erfordert unter Umständen Einblicke in Firmeninterna und Geschäftsgeheimnisse, die einer dem Legalitätsprinzip verpflichteten Stelle nicht ohne Vorbehalte gewährt werden.

Die Kommission teilt zudem die Auffassung des BSI, dass eine zentrale IuK-Stelle an der Spitze auf den ständigen Austausch mit den Bedarfsträgern und Fachinstitutionen angewiesen ist. Diese unumgängliche Verbindung von Fallbezug, kriminalistischen Erfahrungen und entwickelten Fachkenntnissen auf dem Felde der IT erfordert bei eigenständiger Wahrnehmung des Kompetenzzentrums den ständigen intensiven Einblick in die Aufgaben der Bedarfsträger, der das BSI über Gebühr belasten würde.

Die Vorbehalte gegen das BSI als (zugleich) kriminalpolizeiliches Kompetenzzentrum könnten für eine zentrale Einrichtung eines IuK-Kompetenzzentrums unter dem Dach des Bundeskriminalamtes sprechen.[76] Die Funktion als kriminalpolizeiliche Zentralstelle gewährleistet die enge Verzahnung mit den gleichlaufenden Interessen von Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Zollverwaltung (Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter) und den Polizeien der Länder. Zudem hat das Bundeskriminalamt in den letzten Jahren auf dem Gebiet der Bekämpfung der IuK-Kriminalität und der IT-Sicherheit beachtliche Kompetenzen gewonnen. Die personelle Ausstattung ist bereits heute auf etwa 1/5 des BSI angewachsen. Die Tendenzen sind nicht zu übersehen, dass das Bundeskriminalamt zunehmend in Konkurrenz zum BSI tritt.

Das Bundeskriminalamt verweist gewiss nicht zu Unrecht auf seine weltweiten Verbindungen zu den Polizeien und anderen Dienststellen des Auslandes, auf seine weltweite Beobachtung der Märkte und der technischen Entwicklungen sowie auf seine engen Kontakte zu den potentiellen Opfern der IuK-Kriminalität in der Wirtschaft. Auch mag es durchaus sein, dass die Verbindungen zur Wirtschaft angesichts der steigenden Schäden auf dem Wege der Public Private Partnership auch im finanziellen Interesse des Bundes noch weiter auszubauen sind.

---

[75] § 3 Abs. Nr. 13 BSIG hat zusammengefasst folgenden Wortlaut:
(1) Das Bundesamt fördert die Sicherheit der Informationstechnik. Hierzu nimmt es folgende Aufgaben wahr:
13. Unterstützung
a) der Polizeien und Strafverfolgungsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Die Unterstützung darf nur gewährt werden, soweit sie erforderlich ist, um Tätigkeiten zu verhindern oder zu erforschen, die gegen die Sicherheit in der Informationstechnik gerichtet sind oder unter Nutzung der Informationstechnik erfolgen. Die Unterstützungsersuchen sind durch das Bundesamt aktenkundig zu machen.

[76] vgl. die Forderung der Deutschen Polizeigewerkschaft nach einem deutschen Internet-FBI beim Bundeskriminalamt

Trotz dieses Wissensvorsprungs auf den Gebieten der Prävention, der Information aus dem gesamten polizeilichen Bereich, der intensiven Verfolgung technischer Entwicklungen in aller Welt und trotz des besonderen Blickwinkels, im Interesse der Strafverfolgung die der Sicherheit des Netzes entgegenwirkenden tools zum Eindringen in kriminalitätsbelastete Strukturen zu entwickeln, spricht sich die Kommission gegen ein dem Bundeskriminalamt angegliedertes Kompetenzzentrum aus.

Die Entwicklung des Internets und der drahtlosen Kommunikation nähert sich in ihren Strukturen immer mehr an. Die fortlaufend komplexer werdenden Technologien und Abwehrmechanismen haben nahezu zwangsläufig komplexere Methoden der Angriffe zur Folge. Deshalb gewinnt der Blick in die Quellcodes der verschiedenen Systeme für die Abwehr von Angriffen auf das Netz und für die im Interesse der Kriminalitätsbekämpfung erforderliche Entwicklung von Methoden des Eindringens in das Netz immer mehr an Bedeutung. Unter diesen Umständen wird eine organisatorische Trennung unter dem Gesichtspunkt der spezifischen Anwenderbedürfnisse zunehmend fragwürdig. Ein Kompetenzzentrum der Polizei würde letztlich vor den gleichen Problemen stehen wie das BSI in seinen Kernzuständigkeiten; Doppelarbeit wäre unvermeidlich. Im Blick auf den erforderlichen Kapital- und Personaleinsatz erscheint der Kommission eine Aufrüstung zweier Kompetenzzentren mit unterschiedlichen Bedarfsträgern aber identischer Entwicklungsarbeit nicht zu verantworten.

Ein weiterer gewichtiger Vorbehalt betrifft das Bild des Bundeskriminalamtes als Partner der Wirtschaft in deren Rolle als Bedarfsträger und potentielles Opfer der IuK-Kriminalität. Ein nicht unerheblicher Teil der IuK-Kriminalität nimmt ihren Ausgang in internen Firmenstrukturen. Eigene Mitarbeiter, Leiharbeiter, die Mitarbeiter von Fremdfirmen, der sorglose Umgang mit umfangreichen und hochsensiblen Daten auf externen Datenträgern, insbesondere auf leicht transportablen aber verlustanfälligen Sticks, erfordern firmeninterne Sicherheitsstandards. Zwar mag das Bundeskriminalamt aus seinem Fallaufkommen die einschlägigen Gefahrenquellen am besten benennen können, ob eine Polizeibehörde jedoch auf diesem sensiblen Gebiet generell als geeigneter Berater angesehen wird, erscheint fraglich. Die scheinbar geringen Berührungsängste der Wirtschaft bei der Aufklärung von Internetkriminalität sind zu relativieren. Dafür spricht auch die Studie der KPMG[77], die durch Umfragen in der Wirtschaft eine gewisse Skepsis bei der Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden ausgemacht haben will.

4.8 Einrichtung eines Strategiezentrums Sicherheit und IT

Angesichts dieser Ausgangslage empfiehlt die Kommission ein Strategiezentrum Sicherheit und IT in Form einer strategischen Allianz von Bundeskriminalamt und BSI. Unter dem Dach eines gemeinsamen Büros zur Koordination wären die übergeordneten Interessen der Bedarfsträger zu bündeln und daraufhin zu untersuchen, welche Schritte zur Lösung der Probleme geboten erscheinen und welche Stelle welche Aufgaben zur Problemlösung wahrzunehmen

[77] KPMG, „e-Crime-Studie 2010 – Computerkriminalität in der deutschen Wirtschaft“

hat. Aufgabe des Strategiezentrums wäre ferner die Kontrolle über die Arbeitsabläufe und der Erledigung der gemeinsamen Aufgaben.
Diese Form der Zusammenarbeit gewährleistet eine ständige Rückkopplung mit den Bedarfsträgern. Denn sie liefern die Erkenntnisse zu neuen Bedrohungen und Anforderungen; sie müssen die entwickelten Methoden und tools in der täglichen Arbeit anwenden; sie müssen – auf kriminalpolizeilichem Felde – letztlich entscheiden, ob und mit welchen der vorgeschlagenen Mittel und Instrumente im konkreten Fall gegen die Verantwortlichen vorzugehen ist (systematische Beobachtung, verdeckte Ermittler, Einsatz von Vertrauenspersonen oder offene Ermittlungsmaßnahmen).

Die Struktur einer strategischen Allianz in einem Strategiezentrum von Bundeskriminalamt und BSI würde auch der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft entgegenkommen. Das Bundeskriminalamt wäre Ansprechpartner für Fragen der Aufklärung der IuK-Kriminalität, das BSI bliebe der hochkompetente neutrale Berater in allen Fragen der IT-Sicherheit. Die Effektivität dieser gebündelten Zusammenarbeit könnte durch eine gemeinsame Einrichtung auf Seiten der Wirtschaft gesteigert werden.[78] Hier fehlt es bislang wegen der weitgehend einzelfallbezogen behandelten Probleme an umfassenden Lageerkenntnissen.

Die Kommission hält die vom Bundeskriminalamt angestellten Überlegungen zu einer institutionalisierten Public Private Partnership[79] auch vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen im Ausland grundsätzlich für einen geeigneten Weg. Die Einbindung nahezu aller interessierter Wirtschaftskreise

- Kreditkarten Firmen
- Aquirer/Processor
- Banken
- Finanzdienstleister
- IT-Dienstleister Finanzbranche
- AV-Firmen
- IT-Sicherheitsfirmen
- E-Commerce-Firmen (z.B. eBay, Amazon, buch.de, BOL, Bahn, Airlines)
- Hard- und Softwarehersteller
- Internetwirtschaft
- Accessprovider (z.B. T-Online, Arcor, 1&1)
- Contentprovider (z.B. Blizzard, social communities)
- Webhoster (z.B. netdirect, keyweb)
- Logistikunternehmen (z.B. DHL, Hermes)

gewährleistet ohne Zweifel einen Gesamtüberblick über alle die Wirtschaft berührenden Probleme. Das vom Bundeskriminalamt favorisierte US-amerikanische Modell belegt, dass dort das „cooperative agreement“ starren und als einengend empfundenen Vereinbarungen vorgezogen wird. Wenn man der privaten Wirtschaft als offener Partner begegnen will, sollte die

[78] Siehe auch Beschlussniederschrift über die 190. Sitzung der Innenminister und –senatoren der Länder am 27./28. 05. 2010 in Hamburg, TOP 14.1.
[79] Konzeptionelle Überlegungen zur Einrichtung einer zentralen Stelle auf Bundesebene zur institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Stellen (iPPP)

iPPP (unter dem Dach des Kompetenzzentrums) in einem neutraleren Umfeld angesiedelt sein.

4.9 Eckpunkte eines Strategiezentrums von BSI und Bundeskriminalamt

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Ausgestaltung der strategischen Allianz unter dem Dach eines Strategiezentrums im Einzelnen besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Die Kommission hat es jedoch nicht als ihre Aufgabe angesehen, einen eingehenden Organisationsvorschlag zu erarbeiten. Dies wird dem Bundesministerium des Innern unter fachlicher Einbindung von Bundeskriminalamt, BSI, Personalvertretungen und Gewerkschaften vorbehalten bleiben müssen. Die Darstellung beschränkt sich deshalb auf einige wenige Eckpunkte.

Nach der Vorstellung der Kommission sollte die Gründung des Strategiezentrums nicht mit der Errichtung einer neuen Behörde verbunden sein, sie hält deshalb eine nennenswerte Personalvermehrung zu diesem Zweck nicht für erforderlich. Vielmehr bedarf es im Bundeskriminalamt wie auch im BSI – soweit nicht bereits in anderen Organisationsformen vorhanden – der Etablierung eines IT-Kommunikations- und Berichtsstranges. Auf diesem, neben den hierarchischen Behördenstrukturen verlaufenden Wege liefern die Fachebenen die Darstellung ihrer Probleme und die Vorstellungen zu deren Lösung. Die Erkenntnisse werden jeweils in einer Stabsstelle gebündelt. Dort ist zu entscheiden, ob die Bearbeitung fachspezifisch im eigenen Hause erfolgen kann oder ob sich das Problem zur Behandlung im Rahmen der Allianz empfiehlt.

Aufgabe der Stabsstellen ist es sodann, die Probleme gemeinsam zu erörtern und Aufträge zu deren Lösung zu erteilen. Die Bearbeitung kann je nach Gegenstand dem Bundeskriminalamt oder dem BSI zugewiesen werden. In geeigneten Fällen können auch Einzelaufträge vergeben werden, die in enger Zusammenarbeit der fachlich zuständigen Arbeitseinheiten abzuarbeiten sind. Den Stabsstellen obliegt die Kontrolle der jeweils intern oder extern in Auftrag gegebenen Arbeiten und nach Erledigung die Implementierung auf der Fachebene des eigenen Hauses. Die einvernehmliche kompetenzbezogene Aufgabenverteilung vermeidet nicht nur Doppelarbeit. Sie entlastet vor Allem das BSI von allen Aufgaben, die nicht zum originären Kernbereich der Sicherheit in der Informationstechnik gehören.

Je höher die Leitung dieser Stabsstellen angesiedelt ist, desto mehr wird das Strategiezentrum auf Akzeptanz bei den Mitarbeitern stoßen und desto effektiver wird deren Arbeit ausfallen. Angesichts der Bedeutung, die der Thematik von den beteiligten Behördenleitern schon heute beigemessen wird, empfiehlt die Kommission, die Präsidenten mit der Leitung zu betrauen.

Beide Stabsstellen bilden zusammen in enger Fühlungnahme und Kooperation das (virtuelle) Dach. Die Federführung des Strategiezentrums wechselt in angemessenen Zeitabständen (etwa jährlich) von der einen zur anderen Stabsstelle. Dies gewährleistet, dass die Einbindung in die jeweiligen Behördenstrukturen nicht durch eine Verselbständigung gefährdet wird.

In den jeweiligen Kommunikationsstrang zur Stabsstelle müssten auch andere Behörden eingebunden sein: Auf der polizeilichen Ebene die Bundespolizei, die Zollverwaltung und die Landeskriminalämter. Dies geschieht auf dem Wege über die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes. Auf der Ebene der Prävention und Netzsicherheit bündelt das BSI die Interessen der jeweiligen Bedarfsträger aus dem öffentlichen und privaten Raum. Damit könnte das Strategiezentrum mit seinem fachlichen Unterbau und dem Kommunikationsstrang zur Stabsstelle die vom Bundesrechnungshof geforderte Institution im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern sein, die als eine Art Zugangsschleuse Unterstützungsersuchen der Länder an das BSI koordiniert und fachlich begleitet.[80]

Angesichts der partiellen Neuausrichtung bereits bestehender Behördenstrukturen und der nur geringfügigen organisatorischen Veränderungen bedarf es bei der Umsetzung dieser Empfehlung keines zeitraubenden Vorlaufs. Die derzeit und in naher Zukunft anzugehenden Aufgaben des Strategiezentrums sind in den Vorschlägen von Bundeskriminalamt und BSI zur Optimierung der Bekämpfung von Phishing und Identitätsdiebstahl sowie sonstiger IuK-Kriminalität vom 20. Mai 2010 hinreichend beschrieben.

4.10 Netzsicherheit und Kosten

Auch wenn die Etablierung des Strategiezentrums weitgehend im Rahmen behördeninterner Umstrukturierungen möglich sein wird, bedarf es nach Überzeugung der Kommission künftig erheblich gesteigerter Anstrengungen im Bereich IT-Technik und IT- Personal. Der weltweit auf bestimmte Steuerungstechnologien zugreifende Stuxnet-Virus ist ein Indiz für den bereits im Gang befindlichen Übergang vom cyber crime zum cyber war. Bemerkenswert ist nicht nur der über die Möglichkeiten normaler Hacker weit hinausreichende Aufwand. Auch die einfache Verbreitung des Virus durch bloßen Anschluss eines infizierten Sticks belegt die zu erwartenden Gefährdungen der Gesellschaft in den Bereichen Verfahrenssicherheit, Anlagesicherheit und Funktionstüchtigkeit privater und öffentlicher Institutionen.

Der Grad der Gefährdung bestimmt den notwendigen Umfang von Personal und Technik. Wird die technische Ausrüstung weiterhin vor allem ein Problem des Marktes und der Ausschreibung sein, bleibt die personelle Ausstattung und insbesondere die Ermittlung des künftigen Personalbedarfs letztlich eine politische Entscheidung, die von der Bestimmung der für notwendig gehaltenen Aufgabentiefe des BSI und des Bundeskriminalamtes nicht zu trennen ist.

Die Kommission sieht die finanziellen Anstrengungen nicht allein als Erfordernis einer modernen Kriminalitätsbekämpfung und Präventionsstrategie. Auch die Gewährleistung der Freiheitsrechte des Einzelnen und die Gewährleistung einer freien Kommunikation wird künftig nur möglich sein, wenn Staat und Gesellschaft mit der Aufrüstung und der Phantasie ihrer Widersacher Schritt halten.

[80] Prüfmitteilung des PA Magdeburg vom 11.05.2006

4.11 Ergänzende Anmerkungen

Neben der Empfehlung eines Strategiezentrums Sicherheit und IT sieht die Kommission auf dem Felde der IT weitere Verbesserungsmöglichkeiten:

Der weitgehende Rückzug der deutschen Industrie aus dem Kreis der namhaften Hersteller erschwert den Zugang zu Daten, deren Besitz die Aufklärung und Abwehr von Angriffen auf das Netz erleichtern oder erst ermöglichen. Da an der wirtschaftlichen Ausgangslage nichts zu ändern sein wird, empfiehlt die Kommission aus Gründen der Sicherheit eine möglichst weitgehende Konzentration auf bestimmte Produkte und Standards. Angesichts des erheblichen personellen Aufwands bei der Aufdeckung von Schwachstellen und der Erarbeitung von Abwehrmechanismen muss es das Ziel sein, diese Anstrengungen auf bestimmte Produkte konzentrieren zu können.

Ein weiteres Problem stellt die Zusammenarbeit mit den Ländern dar. Kriminalitätsformen und Instrumente zu deren Bekämpfung sind bei Bund und Ländern weitgehend gleichgerichtet. Auf dem Felde der kriminalpolizeilichen Arbeit haben die Landeskriminalämter zum Teil erhebliche Fortschritte erzielt, die sie zu beachteten Kooperationspartnern des BSI gemacht haben. Auch wenn es zwischen den beteiligten Landesbehörden eine enge Zusammenarbeit geben mag und das Bundeskriminalamt als Zentralstelle sicherstellt, dass das BSI über die Ergebnisse informiert wird, bleiben Fragen. Das gilt zunächst für die zwangsläufige Doppelarbeit auf dem Felde einer teuren und personalintensiven Materie. Für die Aufgabenstellung der Kommission wesentlicher ist der Befund, dass sich die Landeskriminalämter mangels einer dem BSI vergleichbaren Institution auf Länderebene (kostenlos) der Dienste des BSI bedienen. Die Kommission hält deshalb neben der Zentralstelle Bundeskriminalamt und der oben empfohlenen Einschaltung des Strategiezentrums auf Seiten des Bundes eine entsprechende koordinierende Einrichtung der Länder zur Bündelung ihrer Interessen insbesondere auf dem Sektor der Prävention für wünschenswert.

Die Kommission sieht ferner ein Defizit auf dem Felde der Beratung von Politik und Öffentlichkeit in Fragen der möglichen Gefährdungen der Grundrechte durch die Anwendung neuer EDV-gestützter Methoden der Verbrechensbekämpfung. Es wäre eine lohnende Aufgabe des BSI, im Zusammenwirken mit Datenschützern, frühzeitig die Einbindung gebündelten Sachverstandes in die politische Entscheidungsfindung zu gewährleisten, technische, legislative sowie argumentative Schwachstellen eines Vorhabens zu verdeutlichen, um entsprechende Ängste der Bevölkerung soweit als möglich abzubauen. Hier bestehen angesichts aktueller und künftiger technischer Möglichkeiten des Netzes erhebliche Defizite. Der Nutzer muss sich klar werden, dass die Gefahren des Netzes weniger in staatlicher Kontrolle liegen – diese Gefahren sind durch Gesetze sowie durch administrative und richterliche Kontrollen weitgehend gebändigt –, schwerwiegendere Gefahren drohen in dem durch eigenes leichtfertiges Verhalten begünstigten schrankenlosen Nutzen und Ausnutzen der spezifischen Möglichkeiten des Internets. Das BSI genießt in der Bevölkerung die notwendige Reputation, die sicherstellt, dass deren technische Bewertung und deren Ratschläge Beachtung finden. Am Ende einer derartigen Beratungskette könnte unter Umständen eine Art „Geräte-TÜV“ empfohlen

werden, mit dessen Hilfe etwa dem Unwesen von „BOT-Netzen“ zumindest eine temporär wirksame Maßnahme entgegengesetzt werden könnte.

Notwendig ist schließlich auch eine kompetentere Beratung der Justiz, insbesondere des Bundesverfassungsgerichtes. Dazu besteht nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre besonderer Anlass. Das Bundesverfassungsgericht hat den Einsatz moderner Technologien im Bereich der Strafverfolgung nicht grundsätzlich verworfen. Es hat durchweg das Fehlen ausreichend klarer Rechtsgrundlagen und entsprechender Vorkehrungen gegen Fehlgebrauch und Missbrauch bemängelt. In der Regel hat sich dieses Ergebnis bereits in der mündlichen Verhandlung abgezeichnet, weil die verantwortlichen Amtsträger den Aufklärungsansprüchen der Richter nicht genügen konnten. Die Folge war ein argumentatives Übergewicht von Beschwerdeführern und privaten Computerclubs, die mit Hilfe überhöhter theoretischer Missbrauchsszenarien eine diffuse Furcht vor unkontrollierten Auswüchsen künftiger technischer Entwicklungen auslösten.

Zusammenfassend scheint es geboten, die Sensibilität aller Beteiligten unter Einbeziehung der in Art. 91c GG ermöglichten Kooperationsformen und europäischer Richtlinien in eine Richtung zu lenken, die den Nutzen der modernen Kommunikationsformen mit seinen letztlich unvermeidbaren immanenten Gefahren zu einem angemessenen Ausgleich bringt.

4.12 Empfehlungen

1. **Die Informationstechnik auf die polizeiliche Arbeitsebene, auf die Fachdienststellen der mittleren Ebene und auf ein integriertes Entwicklungszentrum aufgabenspezifisch zu dislozieren (Prinzip der Subsidiarität).**
2. **Ein Strategiezentrum Sicherheit und IT in Kooperation von Bundeskriminalamt und Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik einzurichten.**
3. **Den Ländern eine koordinierende Einrichtung als Partner des Strategiezentrums vorzuschlagen.**
4. **Die Beschaffung von Informationstechnologie auf bestimmte Technologien und Produkte zu konzentrieren.**
5. **Flächendeckende Aus- und Fortbildung aller Sachbearbeiter der Arbeitsebene sicherzustellen.**
6. **Die personelle Ausstattung insbesondere der Fachdienststellen auf der mittleren Ebene zu verbessern.**
7. **Parlamente, Verwaltung und Justiz bei der Einschätzung von Risiken und Chancen moderner Kommunikationstechnologien besser zu beraten.**
8. **Eine nach außen gewendete Compliance zur systematisierten Aufdeckung EDV-gestützter Straftaten zu etablieren.**

5. Koordinierung des Umstrukturierungsprozesses

5.1 Sachverhalt

Umstrukturierungsprozesse dürfen eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung der Sicherheitsbehörden nicht beeinträchtigen. Die Kommissionsempfehlungen betreffen auf Bundesebene mehrere Ressorts, mehrere Bundesoberbehörden und mehrere Mittelbehörden mit mehr als 80.000 Beschäftigten. Dies mag die Herausforderung veranschaulichen, die in der Koordination der Umstrukturierungsprozesse und dem Bemühen um eine grundsätzliche Akzeptanz der Betroffenen liegt. Zumal sowohl Zollverwaltung als auch Bundespolizei erst kürzlich umfangreiche Reformprozesse durchlaufen haben, die zum Teil auch noch nicht gänzlich abgeschlossen sind.

5.2 Schlussfolgerungen

Die Kommission hat diesen Besonderheiten Rechnung getragen und mit Hinweis darauf, dass keine gravierenden Sicherheitsmängel zu konstatieren waren, eine schrittweise Entwicklung der angestrebten Organisationsstruktur – im Sinne eines planvollen Wachstums – empfohlen.

Die Kommission folgt der Auffassung des für Modernisierungsfragen der Bundesverwaltung verantwortlichen Bundesministeriums des Innern, dass zur Steuerung solcher lang andauernden und ressortübergreifenden Modernisierungsprozesse projektorientierte Organisationsformen geboten sind.[81]

Die Kommission ist der Auffassung, dass der eingeleitete Veränderungsprozess und die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen mithilfe einer Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene begleitet werden sollte.

5.3 Empfehlung

Zur Umsetzung der Empfehlungen eine Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene einzurichten.

[81] vgl. BMI (Hrsg.): Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Berlin 2008 sowie BMI (Hrsg.): Change Management: Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 2009

Abschnitt F
Zusammenfassung

1. Ausgangspunkt

Für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist neben der polizeilichen Arbeit der Länder von besonderem Gewicht, wie erfolgreich die beiden Polizeien des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei – und die mit polizeilichen Aufgaben betrauten Teile der Zollverwaltung ihre Aufgaben erfüllen und ihre Potenziale ausschöpfen.

Gravierende Sicherheitsmängel, die unverzüglich eine grundlegende Umgestaltung von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und der untersuchten Teile der Zollverwaltung unabweisbar machen, sind weder bei den drei Behörden noch in der Zusammenarbeit miteinander festgestellt worden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen ihre Aufgaben engagiert wahr und leisten einen wesentlichen Beitrag zur inneren Sicherheit.

Das Bundeskriminalamt hat seine herausragende Stellung in der nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung kontinuierlich gestärkt, die Bundespolizei ist als Präventivpolizei ein unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Sicherheitsarchitektur und die Zollverwaltung leistet nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung der Staatseinnahmen, sondern ist bei der präventiven und repressiven Kriminalitätsbekämpfung auch ein respektierter Partner der Länderpolizeien.

Bei der Suche nach einer idealtypischen Sicherheitsarchitektur für die Behörden des Bundes hatte die Kommission zu beachten, dass das Bemühen, die Polizeiarbeit des Bundes zu modernisieren, das sensible Bund/Länder-Verhältnis berührt. Denn das Grundgesetz hat die Machtbalance zwischen Bund und Ländern mit Bedacht austariert. Danach tragen grundsätzlich die Länder die Verantwortung für Angelegenheiten der Polizei. Den Polizeien des Bundes verbleiben mithin unterstützende und im gesamtstaatlichen Interesse notwendige ergänzende Kompetenzen.

Die in 60 Jahren gewachsene, vielfältigen innen- und außenpolitischen Einflüssen unterworfene Sicherheitsarchitektur ist nicht das Ergebnis eines gesteuerten planvollen Wachstums. Seit Jahren ist ein weiterer Aufwuchs an Aufgaben der Sonderpolizeien des Bundes zu Lasten der (generell zuständigen) Länderpolizeien festzustellen. Der Aufwuchs bei der Bundespolizei hat teilweise den Stellenabbau einiger Länder ausgeglichen.

Im Zuge der deutschen Einheit und europapolitischer Entwicklungen sind Kernbereiche früherer Zuständigkeiten – wie beispielsweise Aufgaben mit Grenzbezug – entfallen oder drastisch reduziert worden. Eine konsequente Aufgabenkritik, die durch diese Entwicklung veranlasst war, hat kaum stattgefunden. Sie ist teilweise auch deshalb unterblieben, weil den betrof-

fenen Behörden neue andersartige Aufgaben übertragen wurden oder Behörden sich selbst neue Aufgabenfelder am Rande ihrer ursprünglichen Zuständigkeit erschlossen haben.

Die Kommission hat bestätigt gefunden, dass eine erfolgreiche Sicherheitspolitik – insbesondere in einem föderal organisierten Staat – eine intensive Kooperationsbereitschaft der Sicherheitsbehörden voraussetzt, die sich in ausgeprägten Informationspflichten auf allen Ebenen widerspiegelt. Viele Defizite in der Zusammenarbeit der Behörden entstehen durch unzureichende Information und Kooperation.

Daher wird die nicht seltene Forderung verständlich, gleichartige Behörden zusammenzuführen oder Aufgaben verschiedener Verwaltungen in einer Behörde zu konzentrieren. Diesen Denkansatz hat die Kommission aber nicht auf die komplexe Zusammenarbeit zwischen den Polizeien des Bundes und der Zollverwaltung übertragen. Überlegungen, kriminalpolizeiliche Teile der Zollverwaltung neu zu ordnen und mit bestimmten Aufgaben von Bundeskriminalamt oder Bundespolizei zusammenzuführen, scheiterten schon an der Heterogenität der Behörden und ihrer jeweils spezifischen kriminalpolizeilichen oder fiskalischen Aufgabenstellung. Außerdem sind einer ressortübergreifenden Verlagerung von Aufgaben der Zollverwaltung verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt (Art. 108, 65 S. 2 GG).

Die Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt, Bundespolizei und den kriminalpolizeilichen Teilen der Zollverwaltung ist nicht nur in Einzelfällen verbesserungsbedürftig. Mitunter entstand der Eindruck, dass die Kommunikation und Kooperation der drei Bundesbehörden mit den Ländern intensiver gepflegt wird als untereinander.

Ein unerwünschter Nebeneffekt organisatorischer Vielfalt in der Kriminalitätsbekämpfung auf Bundesebene ist das unterschiedlich stark ausgeprägte Bestreben der Behörden – ungeachtet der Existenz des Bundeskriminalamtes – in der Kriminalitätsbekämpfung autark zu werden. Die Sonderstellung des Bundeskriminalamtes als die Zentralstelle der deutschen Polizei leidet unter der fortschreitenden Verselbständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes.

Unter dem Stichwort „Zuständigkeitsvielfalt“ sah die Kommission Anlass, positive Kompetenzkonflikte – beispielsweise in den Bereichen Luftsicherheit und Piraterie – wegen möglicher Sicherheitsdefizite kritisch zu beleuchten. Da die Vielfalt von Zuständigkeitsregelungen häufig nicht durch eine intensive Zusammenarbeit überwunden werden kann, sind eindeutige Aufgabenzuweisungen unverzichtbar.

2. Ergebnisse

Die Kommission hält es für geboten, die seit 2005 eingeleiteten Reformschritte bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt systemgerecht fortzuentwickeln. Im Rahmen dieser Entwicklung sollen die beiden Polizeien des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei – in überschaubarem Zeitraum eine Organisation erhalten, wie sie der Aufbauorganisation der Länderpolizeibehörden entspricht, also mit einer kriminal- und einer präventivpolizeilichen Komponente unter einem Dach: Bundespolizei (neu).

In dem Wissen um die austarierte Machtbalance von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Polizei hat die Kommission ihre Empfehlung zur neuen Sicherheitsarchitektur in Fragen der Organisation zwar offen formuliert, den Vorschlag im Übrigen aber eingeschränkt und mit Vorbehalten versehen.

Einerseits hat die Kommission von der Empfehlung abgesehen, die kriminalpolizeilich relevanten Teile der Zollverwaltung mit dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei organisatorisch zu verbinden. Sie hat auch auf eine Empfehlung verzichtet, die Bundespolizei (neu) als Bundesoberbehörde zu organisieren oder sie – möglicherweise als eine Generaldirektion öffentliche Sicherheit – nach dem Vorbild der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Bayern oder auch Österreichs als Teil des Bundesinnenministeriums zu führen.

Andererseits ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgeschlagene Bündelung der kriminal- und präventiv-polizeilichen Kompetenzen des Bundes nur schrittweise und behutsam erfolgen kann.

Erste Schritte sind die Stärkung des Bundeskriminalamtes als Kriminalpolizei des Bundes und als die Zentralstelle der deutschen Polizei im nationalen und internationalen Verbund sowie die Festigung der präventiv-polizeilichen Kompetenzen der Bundespolizei.

So ist beispielsweise die Bekämpfung der Kriminalität in Fällen von „besonderer Bedeutung“ generell aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen. Die Bundespolizei ist federführend mit den Angelegenheiten der Luftsicherheit und dem Schutz der Botschafter im Ausland zu betrauen.

Die Kommission weist darauf hin, dass ihren Empfehlungen ungeachtet der Umsetzung der grundlegenden Neuorganisation gefolgt werden kann. Sie hat zugleich darauf geachtet, dass ihre Empfehlungen diesem Ziel nicht im Wege stehen.

Die Kommission ist überzeugt, dass mit der Verknüpfung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Bundeskriminalamt und Bundespolizei in einer Bundespolizei (neu) positive Effekte entstehen:

- Die neue Institution bündelt in einem hohen Maße Sachverstand und Kompetenz – Eigenschaften, die nicht nur in Zeiten schwieriger, sensibler Sicherheitslagen von besonderem Gewicht sind.

- Die globalen Herausforderungen der Zukunft erfordern in besonderer Weise einen flexiblen Personaleinsatz; die Bundespolizei (neu) könnte in beinahe allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung diesem Erfordernis gerecht werden.

- Eine Reihe von nachhaltigen Synergieeffekten in den Bereichen Beschaffung, Personalgewinnung, Aus- und Fortbildung sind offenkundig; vermehrt kommt das Prinzip „einer für alle“ zur Geltung. Zusätzliche Synergieeffekte sind auch deshalb zu erwar-

ten, weil die häufig beanstandeten, langwierigen Koordinierungsgespräche zwischen Bundeskriminalamt und Bundespolizei zur Überwindung von (externen) Schnittstellen wegfallen.

Die Kommission hat darüber hinaus Empfehlungen formuliert, wie unterhalb einer grundlegenden Neugliederung der Sicherheitsarchitektur die Zusammenarbeit der Behörden verbessert werden kann. Sie ist der Auffassung, dass die Leistungsfähigkeit der Sicherheitsbehörden generell von deren Fähigkeit abhängt, zielgerichtet kooperativ zusammen zu wirken. Die Kommission hat Wege aufgezeigt, wie die Bereitschaft und Fähigkeit zusammenzuarbeiten durch Maßnahmen des Personalmanagements gestärkt werden kann.

Im Hinblick auf die fortschreitende Entwicklung der europäischen Integration und den wahrscheinlichen weiteren Rückgang der Bedeutung von Binnengrenzen sollte im Rahmen der Erstellung einer Gesamtkonzeption die Frage der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Zollverwaltung im Schengengrenzbereich erneut geprüft werden, um ggf. auch Ressourcen für eine Stärkung anderer Aufgabenbereiche zu gewinnen.

Die Wahrnehmung der Aufgabe „Sicherheit der Informations- und Kommunikationstechnik“ ist behördenübergreifend grundlegend verbesserungsfähig.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der eingeleitete Veränderungsprozess und die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen von einer Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene begleitet werden sollte.

3. Wesentliche Empfehlungen

1. Bundeskriminalamt und Bundespolizei in überschaubarem Zeitraum in einer Behörde unter Beibehaltung von Standorten zusammenzuführen.

2. Auf dem Wege dahin sind Zwischenschritte zu verwirklichen:

   - Die Bekämpfung der Kriminalität in Fällen von „besonderer Bedeutung“ alsbald aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen.

   - Die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes zu stärken und der Entwicklung konkurrierender Aufgabenwahrnehmung entgegenzuwirken.

   - Sicherungsmaßnahmen auf Flughäfen, insbesondere Überprüfung von Personen, Gegenständen und Fracht, Aufsicht über Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber sowie der Luftfahrtunternehmen bei der Bundespolizei zu konzentrieren und die Risikoanalyse der Zollverwaltung in die Aufgabe Luftsicherheit einzubinden.

- Die Zuständigkeit für Piraterie-Lagen, einschließlich der Koordinierung der erforderlichen Amtshilfen, dem Bundeskriminalamt zu überlassen.

- Den Personenschutz im Ausland (Botschafterschutz) bei der Bundespolizei zu konzentrieren, die Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung jedoch beim Bundeskriminalamt zu belassen.

- Den Personenschutz für Mitglieder der Verfassungsorgane vorerst beim Bundeskriminalamt zu belassen und eine Verlagerung auf die Bundespolizei erst bei Verwirklichung des von der Kommission empfohlenen Zusammenschlusses beider Behörden zu einer Bundespolizei (neu) anzugehen.

3. Strafverfolgungsaufgaben in Fällen schwerwiegender und organisierter Kriminalität aus dem Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Zollverwaltung) der Zollfahndung zu übertragen.

4. Die Spezialeinheit „Zentrale Unterstützungseinheit Zoll“ (ZUZ) als eine Teileinheit in die GSG 9 zu integrieren.

5. Kompetenzen von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in Fragen der Sicherheit der Informations- und Kommunikationstechnik in einer virtuellen Allianz zusammenzufassen.

6. Zur Umsetzung der Empfehlungen eine Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene einzurichten.

7. Den von der Kommission eröffneten Evaluationsprozess fortzuschreiben.

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskraft
AK II	Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz
AO	Abgabenordnung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
BPOL	Bundespolizei
BPOLAK	Bundespolizeiakademie
BPOLD	Bundespolizeidirektion
BPOLD BP	Direktion Bundesbereitschaftspolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPOLI	Bundespolizeiinspektion
BPOLI KrimB	Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BPolZollV	Verordnung über die Übertragung von Bundespolizeiaufgaben auf die Zollverwaltung
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz)
BWZ	Bildungs- und Wissenschaftszentrum
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
FIU	financial intelligence unit
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GER	Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift
GFG	Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe
GG	Grundgesetz
GSG 9 BPOL	GSG 9 der Bundespolizei
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz
HZA	Hauptzollamt

IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (Innenministerkonferenz)
INPOL	Polizeiliches Informationssystem
IuK	Information und Kommunikation
KEG	Kontrolleinheit Grenznaher Raum
KEV	Kontrolleinheit Verkehrswege
KontrollDV	Dienstvorschrift für Mobile Kontrollgruppen der Zollverwaltung
LKA	Landeskriminalamt
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MFE	Mobile Fahndungseinheit
MKÜ	Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit
OEZ	Observationseinheit Zoll
OK	Organisierte Kriminalität
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OWiG	Ordnungswidrigkeiten-Gesetz
PassG	Passgesetz
PDV	Polizeidienstvorschrift
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
VuB	Verbote und Beschränkungen
WaffG	Waffengesetz
ZA	Zollamt
ZFA	Zollfahndungsamt
ZFdG	Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz)
ZK	Zollkodex = VO (EWG) Nr. 2913/1992
ZKA	Zollkriminalamt
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZUB	Zentrale Unterstützungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle der nuklearspezifischen Gefahrenabwehr
ZUZ	Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll

Impressum

Herausgeber
Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“
Dr. Eckart Werthebach (Vorsitz)
Dr. Ulrich Kersten
Kay Nehm
Wolfgang Riotte
Karl-Heinz Matthias
Prof. Dr. Rolf Ritsert

Berlin, 9. Dezember 2010

Bezugsquelle
Bundesministerium des Innern
Geschäftsstelle Evaluierung Sicherheitsbehörden
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin
www.bmi.bund.de