

**Gemeinsame Stellungnahme der
Gewerkschaft der Polizei**

**Bezirk Bundespolizei
Bezirk Bundeskriminalamt**



zu dem Bericht und den Empfehlungen

**„Kooperative Sicherheit –
Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat“ –**

der

**Kommission „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“
(„Werthebach-Kommission“)**

Vorbemerkungen

Der Bericht der Werthebach-Kommission will einen Beitrag zur Überprüfung und gegebenenfalls Neuordnung der föderalen Sicherheitsarchitektur in Deutschland leisten.

Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die beiden Institutionen Bundespolizei und Bundeskriminalamt und macht deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Betroffenen der Vorschläge.

Durch die Arbeit der Kommission, die weder Mitarbeiter noch Personalvertretungen je befragt hat und auch die Gewerkschaften nicht in die Erarbeitung ihrer Vorschläge einbezog, wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts zu bloßen Objekten degradiert und ihre Sorgen und Nöte, Wünsche und Ansprüche an erfolgreiche Polizeiarbeit von der Kommission auf „wenig ersprießliche, aber verständliche Standortdiskussionen“ reduziert.

Erfolgreiche Polizeiarbeit lebt jedoch in besonders hohem Maße von den Menschen, die diese Arbeit leisten, die sich einbringen, engagieren und mitgestalten wollen und sich mit ihrer Aufgabe und ihrer Organisation identifizieren. Identifikation schafft Motivation, auch in gefährlichen oder extremen Situationen. Polizeiliche Arbeitsprozesse und Arbeitsteilung werden von Menschen gestaltet, von polizeilicher Erfahrung und gegenseitigem Vertrauen getragen und brauchen deshalb eine Identifikation der Mitarbeiter mit „ihrer“ Polizei.

Beiden Polizeien des Bundes, der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt, droht diese Identifikation bei Befolgung der Kommissionsvorschläge verloren zu gehen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei befinden sich mitten in der Umsetzung ihrer erst 2008 begonnenen dritten Reform. Vor allem diejenigen, die seit drei Jahren mit ganz erheblichem persönlichem Einsatz und unter extrem widrigen Arbeitsbedingungen neue Dienststellen und Behörden aufgebaut, versetzt wurden und umgezogen sind, neue Arbeitsabläufe gangbar gemacht, sich an neue Vorgesetzte und Kollegen gewöhnt haben, neue Kooperationspartner und –modelle bei

und mit den Länderpolizeien und den Staatsanwaltschaften gefunden haben, empfinden die Infragestellung ihrer Aufbauarbeit der vergangenen Jahre durch die Fusions- und Filierungsvorschläge der Kommission und deren politisch und fachlich voreilige Begrüßung als Zumutung, „falschen Dank“ und Vertrauensverlust.

Dies wird noch durch den Umstand gesteigert, dass die gezeigte Aufbauarbeit durch den Bundsinnenminister in seinem Bericht an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 01. März 2010 noch ausdrücklich gelobt und als richtiger Weg begrüßt wurde, um nur einige Monate später wieder zur Disposition gestellt zu werden. Von einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge wären wiederum tausende Beschäftigte der Bundespolizei betroffen, darunter praktisch alle Teile des neu geschaffenen Bundespolizeipräsidiums sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den frisch fusionierten Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung und den Stäben der Direktionen.

Dabei ist bereits der Ansatz der Kommission, die Bundespolizei zu einer „präventiven Schutzpolizei“ zurückzustutzen und „zu beschränken“, ein Ansatz, der organisationspsychologisch als Herabwürdigung und Marschbefehl zu Rückkehr in „Alt-BGS-Zeiten“ verstanden wird. Die Kommission stellt damit die in den letzten 15 Jahren entstandene Identifikation als moderne, im In- und Ausland anerkannte Bundespolizei direkt zur Disposition.

Auch die Motivation und Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundeskriminalamtes mit ihrer Tätigkeit und ihrer Organisation würde bei dessen Auflösung in einer deutlich größeren Gesamtstruktur erheblich leiden und in unwiederbringlichem Ausmaß verloren gehen. Der Verlust des durchaus auch als Auszeichnung empfundenen Alleinstellungsmerkmals als des BKA würde als erhebliches Defizit aufgenommen, die persönliche Teilhabe an der Erarbeitung des exzellenten Rufs durch jahrzehntelange erfolgreiche Arbeit, funktionierende Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern, hohes internationales Renommee, Professionalität und Flexibilität als umsonst betrachtet. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befürchten, dass der für den gemeinsamen Erfolg so wichtige innere Zusammenhalt verlorengelht und sich in neuen Strukturen erst mühsam und nach Jahren wieder einstellen würde.

Die Feststellungen der Kommission über von ihr entdeckte „Defizite“ lassen sich so durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Erlebnis ihrer polizeilichen Ar-

beitswelt und des Arbeitsalltages in der Bundespolizei und dem Bundeskriminalamt nicht in Übereinstimmung bringen.

Vielfach herrscht der Eindruck vor, die Kommission hat Vorschläge gemacht für Probleme, die das BKA und die Bundespolizei gar nicht haben, weil sie die Vorschläge, für die sie im Kern eingerichtet wurde – für eine engere Einbindung des Zoll in die Architektur der förderalen Inneren Sicherheit – auf politischen Druck aus dem Bundesfinanzministerium nicht machen durfte.

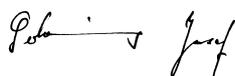
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei und des BKA sind jedoch nicht die Lückenbüßer und Platzhalter für die gestaltungspolitische Mutlosigkeit der Werthebach-Kommission.

Die Gewerkschaft der Polizei hat in ihrer Schutzfunktion und Verantwortung, gerade für die von den Kommissionsvorschlägen negativ betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes, aber auch in ihrer Verantwortung für eine bessere Gestaltung der Arbeitswelt der mit polizeilichen Aufgaben befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Zoll, den Kommissionsbericht umfassend ausgewertet und bereits bei den Sachverhaltsdarstellungen Fehler aufgezeigt.

Im Abwägen zwischen Vor- und Nachteilen kann eine Bewertung der Kommissionsvorschläge nur zu deren Ablehnung führen. Der zu zahlende Preis ist gegenüber den Nachteilen zu hoch.

Die Gewerkschaft der Polizei verschließt sich nicht notwendigen Veränderungen im Sicherheitsbereich des Bundes, wenn diese gut begründet sind und zu Verbesserungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen. Das ist hier nicht der Fall.

Für einen Neustart der Überlegungen und die Suche nach besseren, praktikablen Lösungen steht die GdP deshalb allen Partnern in Politik und Regierung zur Verfügung.



Josef Scheuring
Vorsitzender Bezirk
Bundespolizei
der Gewerkschaft der Polizei



Jürgen Vorbeck
Vorsitzender Bezirk
Bundeskriminalamt
der Gewerkschaft der Polizei

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Die wesentlichen Sachverhaltsfeststellungen der Kommission	1
II. Ausgangspunkt Koalitionsvertrag	5
II.1 Koalitionsvertrag 2009 und Bundespolizei	6
II.2 Koalitionsvertrag 2009 und Sicherheitsarchitektur/Haushaltsfinanzen	7
II.3 Forderungen der Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP zur Umsetzung des Koalitionsvertrages	8
II.4 Zum Verhältnis Koalitionsvereinbarung – Auftrag der Werthebach-Kommission	9
III. Zur Bewertung der wesentlichen Vorschläge der Werthebach-Kommission	11
III.1 Kriminalpolizei des Bundes	11
Falsche und verfälschte Tatsachenbehauptungen	12
Strafverfolgung durch die Bundespolizei und Verfassungsrechtsslage	14
Zum Vorwurf der „vollwertigen Kriminalpolizei“ in der Bundespolizei	16
„Fälle besonderer Bedeutung“	19
Abgrenzung leichte/mittlere/schwere Kriminalität	20
Menschenhandel	22
Wesentliche polizeifachliche Gründe gegen Herauslösung der Bekämpfung schwerer und Organisierter Kriminalität aus der Bundespolizei	23
III.2 Zur These der „Beeinträchtigung der Zentralstellenfunktion“	25
Zentralstellenfunktion	25
Fehlende Defizitbeschreibung	26
Auswertung	26
Lagebild	29
Zentralstelle und Zuständigkeitsverlagerung	30

Fehlende Schnittstellenbetrachtung	
Zentralstelle – Länderpolizei	31
„Verselbständigung“?	31
GASIM als „Beeinträchtigung“ der Zentralstelle	31
Piraterie	32
Verbindungsbeamte	33
III.3 Bundespolizei als beschränkte, präventive Sonderpolizei	34
Bahnpolizei	35
Luftsicherheit	36
Bereitschaftspolizei	36
Personen-/Objektschutz	37
Grenzaufgaben	39
Schengen-Binnengrenzen	39
Flughäfen	40
Küstenwache	41
III.4 Bundespolizei (neu)	41
Aussagegehalt des Organigramms „Bundespolizei (neu)“	41
Die Aufgabe soll der Organisation folgen	44
Unklare Verwaltungsstrukturen	45
IV. Falsche Grundannahmen der Werthebach-Kommission	45
IV.1 „Ideal“ bundesstaatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich	45
IV.2. Zum Kommissionsvorwurf „keine Aufgabenkritik“	46
IV.3 Zum Kommissionsvorwurf „Verschiebung der Macht- balance zwischen den Polizeien der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes“	48
V. Mangelhafte Schnittstellenbetrachtung Zoll – Bundespolizei/BKA	49
V.1 Fehlende Betrachtung der „Schnittstelle Polizeiarbeit“ innerhalb des Zoll	49
V.2 Ausgrenzung des Zoll aus Organisationsvorschlägen durch falsche „Annex-Theorie“	51
V.3 Organisation der Ermittlungsdienste der Zollverwaltung	52

V.4 Ausblendung von Synergieeffekten durch Reduzierung Zoll-Mittelbehörden	55
VI. Kritik der fehlerhaften Vorgehensweise der Werthebach-Kommission	56
VI.1 „Evaluation“ der Kommission vs. Evaluation der Neuorganisation der Bundespolizei	56
VI.2 Nichtuntersuchung von „echten Schnittstellen“/ Prüfrasterwahl „dysfunktionale“ Schnittstellen	57
VI.3 Sich widersprechende Kommissionsempfehlungen	61
VI.4 Nichteinhaltung der gewählten Prüfraster	61
Fehlende Plausibilität Prüfraster „Korrekturen erkannter Fehlentwicklungen“	61
Fehlende Darstellung Prüfraster „Synergien“	62
Fehlende Darstellung Prüfraster „Kostenfolgen“	62
Fehlende Darstellung Prüfraster „Akzeptanz von Personalvertretungen und Mitarbeiterschaft“	62
VII. Personalmanagement	63
VIII. Zusammenfassung	65

I. Die wesentlichen Sachverhaltsfeststellungen der Kommission

Die Kommission behauptet, nach ihrer „Evaluation“ beständen im Wesentlichen folgende Sachverhalte und Befunde:

1. Aufgabenfelder und Tätigkeiten des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und des Zolls entsprächen nicht einem „Ideal“ einer Ordnung bundesstaatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich¹.
2. Die bisherigen Reformen in den Sicherheitsbehörden des Bundes seien ohne Überprüfung der Aufgaben der Behörden und deren Zuordnung erfolgt². Auch bei Zoll und „Bundesgrenzschutz“ seien nach dem „Abbau europäischer Binnengrenzen“ lediglich „Aufgaben neu definiert“ worden, um überzähliges Personal unterzubringen³.
3. Die Kommission behauptet eine Verschiebung „der Machtbalance zwischen den Polizeibehörde der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes [in nicht unerheblichem Maße]“⁴, namentlich in der Strafverfolgung. Schuld an dieser Verschiebung sei eine nicht erfolgte Aufgabenkritik des Bundes. Aus Sicht der Kommission sei diese Aufgabenverschiebung nicht erwünscht, ihr seien jedoch weder der Bund noch die Länder entgegengetreten.
4. Die Kommission will eine Beeinträchtigung der „Zentralstellenfunktion der deutschen Polizei“ des BKA ausgemacht haben und benennt als Ursache dieser Funktionsbeeinträchtigung eine „Verselbständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes in der Kriminalitätsbekämpfung“.

Die Kommission kritisiert damit alle seit 1994 von den jeweiligen CDU/CSU-FDP-Koalitionen vorgenommenen gesetzlichen Weiterentwicklungen der Sonderpolizeien des Bundes als illegitimen Irrweg.

¹ „Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat“ – Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“ v. 09. Dezember 2010 [im weiteren „Kommissionsbericht“ genannt. - d.Verf.], S. 12, Zeile 214 ff

² ebenda, S. 12, Zeile 223 ff

³ ebenda, S. 12, Zeile 226 ff

⁴ ebenda, S. 13, Zeile 231 ff

Die Vorschläge der Kommission, die sie auf diese Sachverhaltsdarstellungen gründen will, fokussieren im Wesentlichen auf einen einzigen Kernbereich:

Die Kommission schlägt vor, eine von ihr entdeckte „Aufgabenverschiebung“ von den Ländern zum Bund dadurch zu „korrigieren“, dass nicht mehr die Bundespolizei, sondern zukünftig das BKA für die Strafverfolgung von Verbrechenstatbeständen, die nach den Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes oder des Asylverfahrensgesetzes zu verfolgen sind, soweit sie durch den Grenzübertritt oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem begangen wurden, zuständig gemacht wird.

Eine „Rückübertragung“ von Aufgaben an die Länder wegen der angeblich „verschobener Machtbalance“ zwischen den Sonderpolizeien des Bundes und den Länderpolizeien schlägt die Kommission nicht vor.

Zugleich schlägt die Kommission vor, die Bundespolizei zur reinen Schutzpolizeitruppe mit fast ausschließlich gefahrenabwehrenden Kompetenzen zurückzustutzen.

Gesetzgeberisch will die Kommission diese Zuständigkeitsverlagerung durch Änderung des § 4 BKAG und des § 12 BPolG erreichen, organisatorisch durch eine Übernahme der „Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung“ der Bundespolizei im gesamten Bundesgebiet („kleine Lösung“) oder durch Fusion mit der Bundespolizei („große Lösung“) auf sehr langer Zeitschiene.

Die Kommission verfolgte von Anfang an das ausschließliche Ziel, mit ihren Vorschlägen das Bundeskriminalamt zur omnipotenten „Bundeskriminalpolizei“ umzufunktionieren, dieses aber durch völlige Zersplitterung zu schwächen und die Bundespolizei zur nur noch „präventiven Sonderpolizei“ (Schutzpolizei) zu degradieren. Das persönliche Scheitern einiger Kommissionsmitglieder an diesem persönlichen Ziel während ihrer aktiven Dienstzeit und die Ausgrenzung von ehemaligen hochrangigen Bundespolizei-Vertretern bei der Kommissionsbesetzung mögen die Motivierung für dieses Ziel noch verstärkt haben.

Notwendige weitere sicherheitsarchitektonische Vorschläge in anderer Richtung (insbesondere mit Blick auf den Zoll und die Länder) wurden durch die Kommission nicht erarbeitet, weder in gesetzgeberischer noch in organisatorischer Hinsicht.

Den Vorschlägen der Kommission ist bereits deshalb entgegenzutreten, weil ihre Annahmen („Sachverhaltsdarstellungen“) in Teilen falsch, in Teilen verfälscht sind.

Wesentliche Schnittstellen wurden zudem gar nicht betrachtet und bewusst ausgelassen.

„Synergieeffekte“, insbesondere hinsichtlich Kosten und Personal, Zeitabläufen und Informationsverdichtung, Entscheidungsprozessen und Ressourcenverwaltung, wurden durch die Kommission nicht beschrieben, allenfalls partiell behauptet oder konjunktivisch „erwartet“⁵.

Zudem widersprechen Anlage, Struktur, Vorgehensweise und Zielsetzung der Arbeit der Kommission den Ansprüchen an eine Evaluation der Sicherheitsbehörden im Sinne des Koalitionsvertrages.

Methodisch und systematisch ist der Bericht mehrfach gebrochen und ein Puzzle aus drei erkennbar nicht zusammen erarbeiteten Teilen, dessen Einzelergebnisse und Empfehlungen sich aus dem Textverlauf nicht schlüssig herleiten lassen; es fehlt an Plausibilität sowie einer ganzheitlichen Betrachtung der Prozesse. Auch wurden entsprechende Folgen einer Umsetzung von einzelnen Empfehlungen nicht ansatzweise geprüft.

Verfassungsrechtlich würde eine Umsetzung der Kommissionsvorschläge der Abschaffung der „Sonderpolizei BKA“ und Implementierung einer bundesweit präsenten, in allen Bundesländern sachlich und örtlich zuständigen und mit weitreichenden neuen Zuständigkeiten ausgestatteten „Bundeskriminalpolizei“ eine Untergrabung der Polizeihöhe der Länder besorgen, sowohl in der „großen“, aber insbesondere der „kleinen Lösung“.

Eine Umsetzung der Kommissionsempfehlungen würde unkalkulierbare Risiken für die innere Sicherheit des Landes beim Schutz vor den Gefahren der Migrationskriminalität, die Wirksamkeit der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung in Bundeszuständigkeit sowohl in bisherigen Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei als auch des BKA nach sich ziehen. Eine niedrigere Prioritätensetzung und Vernachlässigung der Bekämpfung der Migrationskriminalität würde zwangsläufig auch einen Anstieg der (auch für den Bürger sicht- und messbaren) Begleit- und Folgekriminalität nach sich ziehen (Handel mit Betäubungsmitteln, Schwarzarbeit, Menschenhandel etc.). Die erwartbare Verschlechterung der aktuell reibungslosen Kooperation des BKA mit den zuständigen Länderdienststellen (LKÄ) wird sich deutlich negativ auf die Möglichkeiten Deutschlands auswirken, zum Beispiel weiter erfolgreich Straftaten des islamistischen Terrorismus zu verhindern. Die Auswirkungen auf

⁵ ebenda, S. 33, Zeile 165

das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und damit auf die politischen Meinungsbildungsprozesse im Land wären signifikant.

Der Bericht beinhaltet wegen der von der Kommission vorgeschlagenen Einrichtung neuer Schnittstellen unüberschaubare finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt. Zudem wären bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge die wesentlichen Schnittstellen (Zoll/Bundespolizei, Zentralstelle BKA / Landespolizeien) nach wie vor weder evaluiert noch verringert. Die Sicherheitsarchitektur in Deutschland krankt jedoch nicht an der Tatsache, dass die Bundespolizei seit 1994 mit gesetzlichem Auftrag erfolgreich gegen Schleuser ermittelt.

Der Bericht hat damit alles andere als eine außerordentliche Güte. Er ist weder überzeugend noch bedenkenswert, sondern in vielen Teilen sogar eine fachliche Zumutung für Polizeipraktiker.

Enttäuschend ist vor allem, dass die Kommission die Chance verspielt hat, echte Schnittstellen zu beseitigen und eine echte Weiterentwicklung der Sicherheitsarchitektur anzuregen. An allererster Stelle ist die offensichtlich praktische Nichtbearbeitung der Schnittstelle Zoll – Bundespolizei zu nennen, zu deren vornehmster Bearbeitung die Kommission wegen des eindeutigen Koalitionsauftrages überhaupt erst berufen wurde.

Es muss gelten, dass alle der an dieser Diskussion Beteiligten „irgendein Denkverbot in irgendeine Richtung gleich zu Beginn...nicht akzeptieren“ können⁶. Das muss daher auch die Option, den Kommissionsbericht wegen schwerer Unzulänglichkeiten zu verwerfen und neu zu überlegen, einschließen können.

Die Kommission ist den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht geworden. Die von ihr präsentierten Vorschläge sind vielleicht geeignet, die Sicherheitsarchitektur zu verändern, nicht jedoch, sie zu verbessern. Es bedarf daher einer umfassenden neuen Prüfung unter echter Einbeziehung der bisher weitgehend ausgeblendeten Bereiche wie dem Zoll.

Die kritische Bewertung des Kommissionsberichts stützt sich auf folgende Überlegungen:

⁶ Interview Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière mit der Nachrichtenagentur dpa am 14.12.2010

II. Ausgangspunkt Koalitionsvertrag

Sowohl der Kommissionsauftrag als auch das Kommissionsergebnis muss sich an den Festlegungen des Koalitionsvertrages zur Gestaltung der Sicherheitsarchitektur messen lassen.

Bereits die 2006 begonnene Neuorganisation der Bundespolizei durch den damaligen Bundesinnenminister Schäuble folgte einem Koalitionsauftrag zur Überprüfung der Sicherheitsarchitektur⁷.

Diese Schritte reihten sich ein in eine konsequente Weiterentwicklung des früheren Bundesgrenzschutzes zu einer modernen und vollwertigen Polizei des Bundes. Es war bisher seit dem Fall des Eisernen Vorhangs über alle Parteigrenzen hinweg, durch alle vorhergehenden Bundesregierungen, gleich welcher politischen Konstellation⁸, ein kontinuierlich politisches Anliegen, die Bundespolizei als vollständige Polizeiorganisation innerhalb ihres sonderpolizeilichen Aufgabenspektrums weiter zu entwickeln.

Die Regierungskoalition erneuerte und bekräftigte dieses Entwicklungsvorhaben 2009. Die Kommission muss ihre Arbeit an dieser Vereinbarung messen lassen.

⁷ vgl. Koalitionsvertrag CDU/CSU-SPD vom 12.11.2005, Abschnitt VIII, 1.1, S. 135f: „Die Sicherheitsbehörden in Deutschland sind gut aufgestellt. Wir werden jedoch die im Grundsatz bewährte Sicherheitsarchitektur wo es nötig ist weiterentwickeln und überprüfen, inwieweit rechtliche Regelungen...einer effektiven Bekämpfung...der Kriminalität entgegenstehen.... Die Bundespolizei nimmt im Gefüge der Sicherheitsbehörden in Deutschland und im Kontext der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Stellung ein.“

⁸ vgl. Koalitionsvertrag SPD-Grüne 2005, Abschnitt VIII, S. 66: „Die Koalition wird ihre erfolgreiche Politik zur Wahrung der Inneren Sicherheit fortsetzen. Dies gilt für die Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität ebenso wie von Alltagskriminalität...Der Bundesgrenzschutz ist die Polizei des Bundes. Dies muss zukünftig auch in der Namensgebung deutlich werden. Eine Erweiterung seines Zuständigkeitsbereichs ist damit nicht verbunden.“; vgl. auch Koalitionsvertrag SPD-Grüne 1998, Abschnitt IX: „Unsere Leitlinie heißt: entschlossen gegen Kriminalität und entschlossen gegen ihre Ursachen. Dabei werden wir die nationale und internationale Bekämpfung der organisierten Kriminalität (z.B. Frauen- und Kinderhandel) intensivieren und verbessern; hierbei messen wir der Einziehung und dem Verfall kriminell erworbenen Vermögens besondere Bedeutung bei und werden hierzu ein Gesetz zur verbesserten Abschöpfung von Vermögensvorteilen aus Straftaten einbringen... Wir werden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie kriminalpräventive Räte nachhaltig unterstützen.“

II.1 Koalitionsvertrag 2009 und Bundespolizei

Im Koalitionsvertrag 2009 legte sich die CDU/CSU-FDP-Koalition hinsichtlich der Bundespolizei wie folgt fest:

„Wir werden die Erfahrungen mit der neuen Struktur der Bundespolizei nutzen, um die Bundespolizei in ihren Kernkompetenzen zu stärken.“⁹

Diese gesammelten „Erfahrungen mit der neuen Struktur der Bundespolizei“ präsentierte Bundesinnenminister Thomas de Maiziere am 01. März 2010 in seinem Bericht an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages¹⁰, wonach sich die neue Organisation der Bundespolizei bewährt habe.

Ausdrücklich wurde dies für das Bundespolizeipräsidium und die Kriminalitätsbekämpfung festgestellt.

Die Kernkompetenzen der Bundespolizei sind definiert.

Zu den nach dem Koalitionsvertrag „zu stärkenden...Kernkompetenzen“ gehört als „Kernaufgabenbereich [der Bundespolizei]...die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung gegen Schlepper und Schleuser“, namentlich „die Strafverfolgung... für Verbrechenstatbestände“¹¹, die nach den Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes oder des Asylverfahrensgesetzes zu verfolgen sind, soweit sie durch den Grenzübertritt oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem begangen wurden.

Die Strafverfolgung dieser Verbrechenstatbestände ist nach den Feststellungen des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates, des Bundestages und der Bundesregierung seit 1994 „Kernaufgabenbereich“¹² der Bundespolizei.

Der Koalitionsvertrag spricht ausdrücklich von der Stärkung der Kernkompetenzen der Bundespolizei, und damit von der Stärkung der Strafverfolgung durch die Bundespolizei.

⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, Abschnitt IV. „Freiheit und Sicherheit durch Bürgerrechte und starken Staat - Innere Sicherheit und Bürgerrechte/ Sicherheitsarchitektur“, S. 98/132

¹⁰ Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche, Bericht des Bundesministeriums des Innern für den Innenausschuss des Deutschen Bundestages Neuorganisation der Bundespolizei - Bericht zum 1. März 2010 -, BMI (B 1 – 630 300-24/12) v. 25.02.2010, Innenausschuss-Drs. 17(4)24

¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz, BT-Drs. 12/8047 v. 22.06.1994, Anlage 3, S. 13

¹² ebenda

Er spricht hingegen nicht von den Kompetenzen der anderen Polizeien des Bundes, namentlich nicht vom Bundeskriminalamt. Damit ist die Schwerpunktsetzung der Koalition bestimmt: die Bundespolizei soll in der Legislaturperiode – auch in der Kernkompetenz Strafverfolgung von Schleusungs-Verbrechen in ihrem Zuständigkeitsbereich – gestärkt werden.

Fazit 1:

Der Koalitionsvertrag 2009 fordert, die Kernkompetenz der Bundespolizei „Strafverfolgung bestimmter Verbrechenstatbestände“ zu stärken, nicht jedoch, ihre Strafverfolgungszuständigkeiten zu reduzieren. Die Kommission fordert das genaue Gegenteil.

II.2 Koalitionsvertrag 2009 und Sicherheitsarchitektur/Haushaltsfinanzen

Zugleich wurde im Koalitionsvertrag festgehalten, dass es *„vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer finanziellen Folgelasten“* geboten sei, *„mit den vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen“*. Aus diesem Grund der finanziellen Folgelasten („daher“) sollen *„die Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern“* evaluiert und *„dabei...auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden“*¹³.

Der Verweis auf die finanziellen Folgelasten der Finanzkrise bestimmt damit die Zielrichtung der durchzuführenden Überprüfung: Gibt es Schnittstellen der Sicherheitsbehörden, deren Minimierung kostendämpfend wirken kann?

Die ausdrückliche Benennung der „Schnittstelle“¹⁴ Zoll/Bundespolizei“ beschreibt zudem einen Prüfschwerpunkt sehr deutlich und rekurriert auf die Synergie-Potentiale angelegentlich der Möglichkeit der Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung und der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei durch die Zollverwaltung¹⁵ sowie den jeweiligen Strafverfolgungsmaßnahmen und der gegenseitigen Erkenntniserweiterung.

¹³ Koalitionsvertrag

¹⁴ Schnittstelle: Übergabe von Arbeitsvorgängen von der einen Hand in die andere. Jede solche Übergabe ist zwangsläufig mit dem Verlust von Informationen und mit dem Verlust eines ganzheitlichen Verständnisses verbunden.

¹⁵ siehe §§ 66-68 Bundespolizeigesetz (BPoIG)

Fazit 2:

Der Koalitionsvertrag will vordringlich eine Überprüfung der Schnittstellen vor allem zwischen Zoll und Bundespolizei zum Zwecke der Kostenminimierung und Haushaltsentlastung, die Kommission unterbreitet dazu im Wesentlichen keine Vorschläge.

II.3 Forderungen der Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP zur Umsetzung des Koalitionsvertrages

Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP fordern in ihrem Antrag vom 06. Oktober 2010 an den Deutschen Bundestag zur Fortsetzung der Neuorganisation und ganz im Sinne des Koalitionsvertrages (Stichwort Kernkompetenzen der Bundespolizei),

„das Bundespolizeipräsidium in seinen Kernkompetenzen weiter zu stärken“¹⁶.

Die „Kernkompetenzen“ des Bundespolizeipräsidiums sind, wie oben auch die der Bundespolizei insgesamt, definiert.

Zu diesen zu stärkenden Kernkompetenzen des Bundespolizeipräsidiums gehören unter anderem

- a) die polizeiliche Auswertung und Analyse im Auswertezentrum des Bundespolizeipräsidiums¹⁷ und
- b) die Kriminalitätsbekämpfung mit dem Schwerpunkt Ermittlungskoordination¹⁸.

Die Kernkompetenzbeschreibung des Bundespolizeipräsidiums war bereits Debattegegenstand beim Gesetzentwurf zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und

¹⁶ Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der FDP „Neuorganisation der Bundespolizei erfolgreich fortsetzen – Bundespolizistinnen und Bundespolizisten unterstützen“ vom 06.10.2010, BT-Drs. 17/3187

¹⁷ Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche, Bericht des Bundesministeriums des Innern für den Innenausschuss des Deutschen Bundestages Neuorganisation der Bundespolizei - Bericht zum 1. März 2010 -, BMI (B 1 – 630 300-24/12) v. 25.02.2010, Innenausschuss-Drs. 17(4)24

¹⁸ Bundesministerium des Innern, Feinkonzept zur Neuorganisation der Bundespolizei – Bundespolizeipräsidium – Langfassung, (B I 1 – 630 300-24/0) vom 06.07.2007, S. 14

anderer Gesetze¹⁹; sie war auch Gegenstand der parlamentarischen Beratungen und der Anhörung des Innenausschusses am 14. Januar 2008²⁰. Dabei wurde gerade die Kompetenzausstattung des Bundespolizeipräsidiums, auch im Bereich der Auswertung und Ermittlungskoordination, bereits im Gesetzgebungsverfahren 2008 einer sehr eingehenden parlamentarischen und polizeifachlichen Prüfung (unter anderem auch durch den Präsidenten des BKA als Sachverständiger der Anhörung im Innenausschuss der Deutschen Bundestages) unterzogen und noch im März 2010 durch Minister de Maizière als „erfolgreich“ in seinem Evaluationsbericht bestätigt.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es sehr, dass die Kommission den daran Beteiligten den Sachverstand abspricht und rügt, die Parlamentarier seien dieser von ihnen selbst initiierten Entwicklung nicht entgegen getreten; die Befunde der Kommission jedenfalls widersprechen in den entscheidenden Teilen dem Willen des Gesetzgebers und den bisherigen öffentlich verlautbarten Einschätzungen des Bundesinnenministers völlig.

Die ausdrückliche Benennung des Bundespolizeipräsidiums in dem aktuellen Entschließungsantrag der CDU/CSU-FDP-Koalition jedenfalls belegt, dass wenigstens die Koalitionsfraktionen keine Zweifel an der Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Zuordnung u.a. der Auswertetätigkeit und der Ermittlungskoordination (vor allem bei Verbrechenstatbeständen) an das Bundespolizeipräsidium hegen.

Fazit 3:

Die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP fordern - in Umsetzung der Koalitionsvereinbarung -, die Kernkompetenzen des Bundespolizeipräsidiums (u.a. die polizeilichen Auswertung und Analyse im Auswertezentrum des Bundespolizeipräsidiums und die Ermittlungskoordination, besonders bei der Strafverfolgung von Schleusungsverbrechen) „weiter zu stärken“; die Werthebach-Kommission fordert das genaue Gegenteil.

II.4 Zum Verhältnis Koalitionsvereinbarung – Auftrag der Werthebach-Kommission

Die sogenannte Werthebach-Kommission wurde am 19. April 2010 von Bundesinnenminister de Maizière eingesetzt. Ihre Einsetzung war mit einem konkreten

¹⁹ BT-Drs. 16/6291

²⁰ vgl. Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages „Reform der Bundespolizei“, BT-ADrs. 16(4)329

Auftrag²¹ verbunden und nach eigenem Bekunden „in Umsetzung eines Koalitionsauftrages“²² erfolgt.

Jedoch verkürzte die Werthebach-Kommission ausweislich ihres Berichts den der Kommissionsberufung zu Grunde liegenden Auftrag aus dem Koalitionsvertrag soweit, dass er nur noch rudimentär das wiedergab, was die Koalition eigentlich vereinbart hatte.

Denn die Werthebach-Kommission benannte als ihre Auftragsbindung aus dem Koalitionsvertrag nur noch, „*die Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern*“ zu evaluieren und „*dabei...auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei*“ einzubeziehen²³.

Der dem unter dem gleichen Rubrum „Sicherheitsarchitektur“ vorangestellte Auftrag jedoch, mit dieser Evaluation und unter Nutzung der „*Erfahrungen mit der neuen Struktur der Bundespolizei...die Bundespolizei in ihren Kernkompetenzen zu stärken*“, ließ die Kommission außeracht.

Aus dieser Sicht folgerichtig beschreibt die Kommission in ihrem Bericht auch nicht die Stärkung der „Kernkompetenzen“ der Bundespolizei, wie sie im Gesetzgebungsverfahren 1994 definiert wurden, sondern dreht die Vorgaben der Koalitionsvereinbarung regelrecht um:

Vorgeschlagen wird von ihr, „das Bundeskriminalamt als Kriminalpolizei des Bundes...zu stärken“ und „die Bundespolizei...zu beschränken“²⁴, d.h. keine Stärkung der Kernkompetenzen der Bundespolizei (namentlich der Strafverfolgung durch die Bundespolizei), sondern eine extreme Schwächung und damit das ganze Gegenteil dessen, was die Koalition vereinbart hat.

Die Kommission rückte damit Veränderung der Zuständigkeiten und Kompetenzen einer ganz anderen und vom Koalitionsvertrag so nicht erfassten Behörde, des BKA, in den Mittelpunkt ihrer Arbeit.

²¹ vgl. „Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat“ – Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung der Sicherheitsbehörden“ v. 09.Dezember 2010, S., 6, Abschnitt A „Auftrag“

²² ebenda, S. 6 Zeile 4

²³ ebenda, S. 6 Fußnote 1

²⁴ ebenda, S. 30, Zeile 959 ff

Die Kommission gab sich auf der Grundlage des von ihr inhaltlich verkürzten Koalitionsauftrages sodann Prüfgrundsätze²⁵, bei denen das von der Koalition politisch vorgegebene Prüffeld „Stärkung der Kernkompetenz der Bundespolizei“ nicht auftauchte. Keiner der Kommissionsvorschläge wurde daraufhin abgeprüft.

Darüber hinaus spielte, abweichend vom Koalitionsauftrag, die Evaluation der Sicherheitsbehörden der Länder keine Rolle mehr, ganze Bereiche wie die Küstenwache, Terrorismusbekämpfung und Seehäfen wurden gar nicht betrachtet.

Die Kommission verkürzte inhaltlich den Koalitionsauftrag und prädestinierte damit ein verfälschtes Prüfergebnis.

III. Zur Bewertung der wesentlichen Vorschläge der Werthebach-Kommission

III.1 Kriminalpolizei des Bundes

Die Kommission schlägt vor, in einem ersten Schritt „die Kriminalitätsbekämpfung in Fällen von ‚besonderer Bedeutung‘ von der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen“²⁶ und ihr dazu die Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung der Bundespolizei samt den mobilen Fahndungseinheiten sowie die Abteilung 3 des Bundespolizeipräsidiums zuzuordnen. In einem zweiten Schritt könnte dann eine Fusion der Behörden erfolgen.

Die Verknüpfung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf operativer Ebene und das bisherige Netzwerk zur effektiven Strafverfolgung soll aufgelöst werden.

Die neue „Bundeskriminalpolizei“ soll eine längerfristige Vorstufe einer solchen möglichen Fusion sein.

Daher schlägt die Kommission vor, zunächst das BKA zur „Kriminalpolizei des Bundes“²⁷ um- und auszubauen und die Bundespolizei zur „präventiven Sonderpolizei des Bundes“²⁸ „zu beschränken“²⁹. Die Kommission will darin eine Stärkung der „jeweiligen Kernfunktionen“³⁰ der beiden Bundessicherheitsbehörden erkennen.

²⁵ ebenda, S. 7 Zeile 62 ff

²⁶ Kommissionsbericht, S. 26, Zeile 767 ff

²⁷ ebenda, S. 30, Zeile 960

²⁸ ebenda, S. 38, Zeile 1277

²⁹ ebenda, S. 31, Zeile 965

³⁰ ebenda, S. 28, Zeile 867

Die Kommission stützt diese Forderung auf ihre Feststellung, dass die Kriminalitätsbekämpfung durch die Bundespolizei die „Machtbalance zwischen den Polizeien der Länder und des Bundes störe“³¹. Zudem hätte die Entwicklung der Bundespolizei zu einer „vollwertigen Kriminalpolizei...erhebliche Auswirkungen auf das Bundeskriminalamt und die Polizeien der Länder“³².

Falsche und verfälschte Tatsachenbehauptungen

Ärgerlich wird es, wenn falsche oder verfälschte Tatsachen behauptet werden, die sich mit methodischer Sorgfalt hätten vermeiden lassen.

So behauptet die Kommission zum Beispiel, dass die Bundespolizei „in wesentlichen Ermittlungsverfahren oder Verfahren wegen organisierter Kriminalität...1.100 Beamte bei den Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung [einsetzt]“³³.

Tatsächlich umfasst diese Zahl jedoch auch die Mitarbeiter in den Bereichen Auswertung, Administration, Aktenachweis und die Mobilen Fahndungseinheiten (MFE): Insgesamt verfügen die Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung über 1.054 Stellen, davon 9 Leiter, 36 Beamte in den Führungsgruppen, 360 Ermittler inklusive Auswerter für die operative Auswertung, 595 Beamte in den Mobilen Fahndungseinheiten (MFE-Beamte), 54 KT-Techniker, 36 Tarifbeschäftigte und 27 Verwaltungsbeamte. In der Abteilung 3 des Bundespolizeipräsidiums sind 16 Tarifbeschäftigte, 3 Verwaltungsbeamte und 92 Polizeivollzugsbeamte tätig, die sich unter anderem mit der operativen Ermittlungskoordination und der Auswertung befassen (wobei die Strategische Auswertung für die Bundespolizei zentral durch die Abteilung 1 des Bundespolizeipräsidiums erfolgt). Die Sachbereiche 15 (Kriminalitätsbekämpfung) in den regionalen Direktionen umfassen 72 Polizeivollzugsbeamte und 110 Tarifbeschäftigte und verantworten orts- und entscheidungsnah auf der Grundlage der Polizeidienstvorschrift (PDV) 388 die Schnittstelle zwischen den Ermittlungsdiensten der regionalen Inspektionen und den Inspektionen Kriminalitätsbekämpfung sowie den Kriminalaktenachweis der Bundespolizei.

Gleich ärgerlich ist es, wenn Behauptungen aufgestellt werden, für die die Kommission jeden Beleg schuldig bleibt:

So behauptet die Kommission zum Beispiel, dass die Wahrnehmung der Strafverfolgungsmaßnahmen der Bundespolizei „erhebliche Auswirkungen auf das Bundeskri-

³¹ ebenda, S. 13, Zeile 232

³² ebenda, S. 23, Zeile 680

³³ ebenda, S. 18, Zeile 481, die Falschbehauptung wiederholt sich auf S. 29, Zeile 918

minalamt und die Polizeien der Länder“ hätte, ohne dass diese (aus Kommissions-
sicht negativen) Auswirkungen für das BKA oder gar die Länder beschrieben würden.
Auch das BKA verspürt diese negativen Auswirkungen nicht.

In einem anderen Beispiel behauptet die Kommission in Form einer Tatsachenbe-
hauptung, dass die Zentralstellenfunktion des BKA durch die Arbeit von Bundespoli-
zei und Zoll „beeinträchtigt wird“³⁴.

Die Kommission nennt jedoch nicht einen einzigen Sachverhalt, der diese Behaup-
tung belegen würde. So sucht man in dem Kommissionsbericht vergeblich nach Hin-
weisen oder Darstellungen, welche Auswerteprodukte des BKA aufgrund welcher
vorenthaltenen oder Fehlinformation durch die Bundespolizei oder den Zoll nicht
oder nicht vollständig erstellt und den Polizeien von Bund und Ländern zur Verfü-
gung gestellt werden konnten. Man findet auch nichts, dass die Bundespolizei oder
der Zoll den vereinbarten Meldedienst nicht eingehalten hätten. Man findet auch kei-
nen Hinweis darauf, das an irgendeiner Stelle ein (und wenn, dann welches) „Pro-
dukt“ der Zentralstelle BKA nicht oder im Widerspruch zu den internen Feststellungen
der Bundespolizei erstellt worden wäre. Es ist auch an keiner Stelle substantiell und
belastbar vorgetragen, dass die Länder (für die die Kommission eine Beeinträchti-
gung gleich mit besorgt) sich überhaupt darüber beschwert hätten, dass eine Beein-
trächtigung der Zentralstellenfunktion des BKA feststellbar sei und wenn ja, dass die-
se aus der Strafverfolgungsarbeit der Bundespolizei gegen Schleuser herrührte.
Auch das BKA selbst hat solche Beeinträchtigungen seiner Zentralstellenfunktion gar
nicht vorgetragen; die Kommission behauptet eine solche Beschwerde des BKA vor-
sorglich auch gar nicht.

Wird jedoch eine Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung einer der drei Bun-
dessicherheitsbehörden durch die beiden anderen als Tatsache behauptet und dann
nachfolgend nirgends empirisch belegt, so bleibt nur der Schluss, dass die angebli-
chen Tatsachen an den Haaren herbeigezogen wurden.

Kritikpunkt:

Der Kommissionsbericht basiert auf teilweise falschen, teilweise ver-
fälschten Tatsachenbehauptungen.

³⁴ ebenda, S. 23, Zeile 677

Strafverfolgung durch die Bundespolizei und Verfassungsrechtslage

Wie bereits oben ausgeführt, verkennt die Kommission die Kernfunktionen der Bundespolizei. Diese reduzieren sich keinesfalls auf eine „präventive Sonderpolizei“.

Die Bundespolizei hat seit jeher und anders als das BKA in seiner Geschichte einen Strafverfolgungsauftrag in den Bereichen, in denen sie auch gefahrenabwehrend zuständig ist. „Kernaufgabenbereich [der Bundespolizei ist]...die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung gegen Schlepper und Schleuser“, namentlich „die Strafverfolgung... für Verbrechenstatbestände“³⁵.

Der Versuch, diese Kernkompetenz der Bundespolizei verbal zu delegitimieren und sie auf eine reine Präventivpolizei zu beschränken, ist eine bloße Wiederholung des gescheiterten Vortrages des Landes Nordrhein-Westfalen unter Verantwortung von Herrn Staatssekretär Riotte im Normenkontrollverfahren gegen das BGSNeuRegG im Jahr 1994 vor dem Bundesverfassungsgericht.

Damals wurde vorgetragen, dass „sich die Übertragung kriminalpolizeilicher Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz ... verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen“ lasse³⁶. Weiter trug Staatssekretär Riotte damals erfolglos vor, dass „nach den für die Auslegung von Kompetenzbestimmungen maßgeblichen Kriterien des ‚Herkömmlichen‘ und ‚Traditionellen‘... die Kompetenz des Bundes ... nur präventiv-polizeiliche und solche Maßnahmen der Strafverfolgung, die die Behörden und Beamten eines jeden Polizeidienstes im Rahmen des ersten Zugriffs gemäß § 163 Abs. 1 StPO zu treffen hätten“³⁷, trage. „Alle darüber hinausgehenden Ermittlungsmaßnahmen hätten stets im Verantwortungsbereich der Länder und nicht des Bundes gelegen. Eine eigene Kompetenz...für (...) kriminalpolizeiliche Aufgaben scheidet unter diesen Umständen aus“³⁸.

Diese damals bereits erfolglosen Argumente griff die Kommission nun wieder auf und machte sie zur Basis ihres Vorschlages, die Strafverfolgungszuständigkeit des BKA auszuweiten.

Die Argumente der Kommission halten jedoch einer Prüfung nicht stand; das Bundesverfassungsgericht hat die Strafverfolgungszuständigkeit der Bundespolizei im Rahmen der Einschränkungen des § 12 BPolG voll bejaht, in dem es feststellte, dass

³⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz, BT-Drs. 12/8047 v. 22.06.1994, Anlage 3, S. 13

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 28.01.1998 – 2 BvF 3/92, in: BVerfGE 97, 198-228

³⁷ ebenda

³⁸ ebenda

das Gepräge der der Bundespolizei in der Verfassung zugewiesenen Aufgaben einer Sonderpolizei des Bundes dadurch nicht beeinträchtigt wird, dass die Behörden und Beamten der Bundespolizei polizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung wahrzunehmen haben. Die Regelungen in § 12 BPolG begrenzen diese Befugnisse und wahren so das Gepräge der in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben Bundespolizei. Sie schließen eine Umwandlung der Bundespolizei in eine mit Landespolizeien konkurrierende allgemeine Bundespolizei aus³⁹.

Von einer Beeinträchtigung der Länderpolizeien oder des BKA kann daher keine Rede sein.

Leider hat es die Kommission verabsäumt, sich den tatsächlichen, funktionalen Schnittstellen näher anzunehmen, die im heutigen Zusammenspiel von BKA, Bundespolizei und den LKA sowie den Staatsanwaltschaften bei der arbeitsteiligen Organisation, Abstimmung und Abgrenzung der Bekämpfung von Schleusungs- und weiteren Straftaten anfallen und ob und ggf. wie diese optimiert werden können und welche Formen der Zusammenarbeit sich bewährt haben, auch und insbesondere an den Schnittstellen zu den Ländern⁴⁰. So geht die Kommission z.B. nicht ein auf Modelle wie die seit 2007 bestehende „Koordinierungsstelle zur Verhinderung und Bekämpfung der Schleusungskriminalität, des Menschenhandels, der unerlaubten Einreise, des unerlaubten Aufenthalts und der damit im Zusammenhang stehenden Schwarzarbeit“ im Land Brandenburg, in der Mitarbeiter des LKA Brandenburg, der Bundespolizei und der Zollverwaltung kooperieren⁴¹, weil die Deliktverschränkungen in den Zuständigkeitsbereich aller drei Behörden fallen können. Es ist nicht klar, ob die Kommission in solchen Kooperationsformen eine unzulässige Verselbstständigung sieht oder eine Störung der Zentralstellenfunktion oder ob es auch nach Kommissionsauffassung einfach begrüßenswerte Formen moderner Polizeikooperation im Förderativstaat sind.

³⁹ ebenda

⁴⁰ vgl. angenommener Bericht an die 189. Sitzung der Innenministerkonferenz des Bundes und der Länder vom 21. Oktober 2009 „Der erweiterte Schengenraum - eine Bilanz für Deutschland“

⁴¹ Anlass bot die Lageentwicklung in Brandenburg im Gründungsjahr. In der Polizeilichen Kriminalstatistik des Landes Brandenburg wurden im Jahr 2006 insgesamt 5.685 Fälle des Verstoßes gegen das Aufenthalts-, das Asylverfahrens- und das Freizügigkeitsgesetz/EU erfasst. Das sind 528 Fälle oder 10,2 % mehr als im Jahr 2005, allerdings wesentlich weniger als noch vor dem EU-Beitritt der osteuropäischen Staaten im Sommer 2004 (beispielsweise 2003 noch 11.637 Delikte). Von den insgesamt 5.685 Fällen wurden 4.117 Fälle in Zuständigkeit der Bundespolizei und 1.568 Fälle durch die Landespolizei Brandenburg bearbeitet. Im Wesentlichen handelte es sich um 1.031 Fälle der unerlaubten Einreise, 2.433 Fälle des illegalen Aufenthaltes, 245 Fälle des Einschleusens von Ausländern und 462 Fälle der Erschleichung von Aufenthaltstiteln. Die einzelnen verletzten Strafrechtsnormen können in die Zuständigkeit aller drei genannten Behörden fallen.

Die nicht beleuchteten Felder ließen sich fortsetzen, insbesondere der Stand und die Qualitätsstufen verschiedener netzwerkartiger Kooperationsprojekte der verschiedenen Polizeien. Bereits vor Jahren wurde zum Beispiel das deutsch-dänische „Gemeinsame Ermittlungsbüro“ (GErmBü) und die „Gemeinsame Fahndungsgruppe Schengen“ (GFGS) vom Land Schleswig Holstein per Kooperationsvertrag mit Dänemark fest eingerichtet; die Kooperationspartner erstellten hier gemeinsame Lagebilder, Erfahrungsberichte und unterstützen sich gegenseitig bei eingerichteten Kontrollstellen. Oder das in Kooperation mit Polizeibehörden aus Borken, Noorden Oost Gelderland, Twente, IJsselland und Osnabrück sowie der Bundespolizei und der Koninklijken Marechaussee seinerzeit entwickelte Verfahren, um ein ständig aktualisiertes grenzüberschreitendes Lagebild erstellen zu können.

Wenn die Kommission eine Beeinträchtigung von BKA und Länderpolizei durch die Strafverfolgungsarbeit der Bundespolizei erkannt haben will, so hätte man erwarten können, dass sie sich mit den Grundsatzbeschlüssen von Bund und Ländern dazu auseinandersetzt, z.B. mit dem Beschluss der IMK vom 06. Juni 1997 „Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ mit der enthaltenen Konzeption „Schleusungskriminalität“ der AG Kripo, die die gemeinsame Bekämpfungsstrategie von Bund und Ländern beschreibt. Das ist leider nicht geschehen.

Zum Vorwurf der „vollwertigen Kriminalpolizei“ in der Bundespolizei

Ein besonderes Augenmerk richtet die Kommission auf ihre Kritik, die Bundespolizei habe zur Wahrnehmung ihrer Strafverfolgungskompetenz eine „vollwertige Kriminalpolizei“ aufgebaut, was ihr in Kommissionsaugen nicht zukomme, da das BKA die (einzige) Kriminalpolizei des Bundes sei.

Zunächst ist festzuhalten, dass das BKA, wie die Bundespolizei auch, (nur) eine Sonderpolizei des Bundes ist; „vollwertige Polizei“ im Sinne eines unbeschränkten Aufgaben- und Kompetenzkanons ist aus Verfassungsgründen keine von beiden.

Beide Polizeien sind jedoch im Rahmen ihres zugewiesenen Aufgabenkataloges „vollständige“ funktionale Polizeien, denen rechtlich keine anderen Grenzen zur Wahrnehmung des polizeilichen, handwerklichen Repertoires gesetzt sind wie allen anderen Polizeien auch. Die Bundespolizei ist in keiner Hinsicht in sich selbst beschränkt, soweit sie ihre zugewiesenen Aufgaben erfüllt. Und die Bundespolizei ist auch keine „Bundesschutzpolizei“.

Der Vorwurf der „Verselbständigung“ durch Schaffung einer „vollständigen Kriminalpolizei“ in der Bundespolizei geht ins Leere. Zum einen, weil es in der Bundespolizei eine Unterscheidung zwischen einzelnen Sparten „K“ und „S“ gar nicht gibt, zum anderen, weil es sinnvoller Weise gar nichts anderes geben kann als eine vollständig ausgestattete und funktionierende Polizeibehörde, denn andernfalls könnte sie ihren Strafverfolgungsauftrag nur eingeschränkt wahrnehmen. Kurzum: ein vollständiger Strafverfolgungsauftrag erfordert auch ein vollständiges kriminalpolizeiliches Bekämpfungsinstrumentarium.

Dies ist auch bei den anderen Polizeien nicht anders: So obliegt zum Beispiel den (neben den Landeskriminalämtern bestehenden) Kriminalpolizeiinspektionen bei den regionalen Polizeipräsidien in Baden-Württemberg oder den regionalen Polizeidirektionen in Sachsen die Bekämpfung der schweren und mittleren Kriminalität. Niemand würde auf die Idee kommen, diesen Kriminalpolizeiinspektionen vorzuwerfen, dass sie sich anmaßen, zu einer „vollwertigen Kriminalpolizei“ aufzusteigen, so wie auch niemand auf die Idee käme, eine Übertragung der Fälle der schweren Kriminalität von diesen Kriminalpolizeiinspektionen abzuziehen und dem LKA zu überantworten.

Es lässt sich weder aus der Rechts- noch der Polizeigeschichte in Deutschland herleiten, dass das BKA die einzige mit kriminalpolizeilichen Methoden arbeitende Strafverfolgungsbehörde in Bundeszuständigkeit sein darf oder etwa auch nur sein sollte. Bereits die Rechtsgeschichte zeigt, dass das Bundeskriminalamt seit seiner Gründung nicht primär Strafverfolgungsbehörde war und auch nicht sein soll:

„Die Arbeit des Bundeskriminalamtes ist nicht gerichtet auf eine Zentralisation der Exekutive, sondern auf die Kriminaltaktik“.⁴²

In jeder Polizei (auch den Polizeien des Bundes) müssen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eine Einheit bilden und jede Polizei (des Bundes), die einen gesetzlich zugewiesenen Strafverfolgungsauftrag hat, muss darin (auch) eine vollwertige Kriminalpolizei sein, weil sie sonst ihren Strafverfolgungsauftrag nicht erfüllen würde. Die vollständige kriminalpolizeiliche Kompetenz liegt im gesetzlichen Auftrag zur Verbrechensbekämpfung durch die Bundespolizei begründet. Es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber 1994, als er die Verbrechensbekämpfung gegen Schleuser zur ausdrücklichen Kernaufgabe der Bundespolizei deklarierte, nicht davon ausging, dass dies Kernaufgabe mit vollständigem kriminalpolizeilichen Instrumentarium, sondern nur durch eine „Bundesschutzpolizei“ mit eingeschränktem polizeilichen Instrumentarium ausgeführt würde.

⁴² BT-Drs. 1/1273, S. 7

Aus diesem Blickwinkel ist es vollkommen abzulehnen, wenn die Kommission vorschlägt, es dauerhaft „zu unterbinden“, dass die Bundespolizei – obwohl mit eindeutigem gesetzlichen Strafverfolgungsauftrag versehen – „voll ausgestattet“ kriminalpolizeilich arbeitet⁴³. Die Kommission setzt sich auch selbst in Widerspruch: wie soll selbst eine nur noch – nach Kommissionswillen – für mittlere und leichte Kriminalität (und das ist die Masse der Fälle) zuständige Bundespolizei Strafverfolgung betreiben, wenn sie kriminalpolizeilich nicht mehr „voll ausgestattet“ ist?

Gegen eine Ausweitung der originären Ermittlungszuständigkeit des BKA in den Bereich der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität nur aus dem Grund, dass dort in anderen Deliktbereichen auch kriminalistisch ermittelt wird, also – wie bei der Bundespolizei auch – kriminalistischer Sachverstand und Technik vorhanden sind, spricht eine Reihe von sehr schwerwiegenden Gründen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Übertragung von Exekutivaufgaben auf das Bundeskriminalamt rechtlich nach wie vor ein Ausnahmetatbestand ist⁴⁴.

Zum anderen strebt die Kommission damit eine Trennung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung an, die inakzeptabel ist: sie würde den bisherigen ganzheitlichen, bundesweit erfolgreichen und alternativlosen Ansatz bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität erheblich stören. Die massiven Einwände der Polizeipraktiker⁴⁵ gegen die akademischen Theorien der Kommission müssen nachhaltig unterstützt werden; es ist nicht hinnehmbar, dass aus vernachlässigungsfähigen Motiven heraus die operative Bekämpfung der illegalen Migration nachhaltig gestört wird.

Die von der Kommission – entgegen ihrem Prüfauftrag – vorgeschlagenen neuen, zusätzlichen, aufwendigeren und teureren Schnittstellen besorgen lediglich weiteren Informationsverlust, weiteren Zeitverlust, Koordinierungsbedarf und zusätzliche Administration und widersprechen dem Grundsatz „Polizei auf die Straße“ zu bringen.

Die Kommission kann ihrerseits keinen echten, belastbaren Vorteil für eine solche Zuständigkeitsverlagerung benennen.

⁴³ Kommissionsbericht, S. 27, Zeile 834

⁴⁴ Ahlf/Daub/...a.aO., S. 86

⁴⁵ Kommissionsbericht, S. 31, Zeile 967 ff

„Fälle besonderer Bedeutung“

Die Kommission indiziert, dass die Bundespolizei Kriminalitätsbekämpfung in „Fällen besonderer Bedeutung“ durchführen würde, die jedoch auf das BKA zu übertragen seien⁴⁶.

Auf welche Straftatbestände die Kommission dabei rekurriert, bleibt offen.

„Fälle besonderer Bedeutung“ sind nach bisher einziger Definition jedoch nur Fälle der sogenannten Auftragszuständigkeit⁴⁷ des BKA, es müssen „Bundesbelange in besonderer Weise berührt sein“⁴⁸. Ob dies bei jedem Verbrechenstatbestand der Schleusung oder der schweren Kriminalität (z.B. nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 BPolG) erfüllt ist, mag bezweifelt werden, jedenfalls ist nach gegenwärtiger Rechtslage die Kompetenz des BKA in „Fällen besonderer Bedeutung“ beschränkt, weil „das Bundeskriminalamt nur in besonderen Ausnahmefällen eingreifen wird“⁴⁹. Solche strafrechtlichen Ermittlungsverfahren mit dem Charakter „besonderer Ausnahmefälle“ führt jedoch die Bundespolizei regelmäßig nicht; für die von der Bundespolizei in originärer Zuständigkeit geführten Strafverfolgungsmaßnahmen bei Vergehens- oder Verbrechenstatbeständen ist das Bundeskriminalamt gesetzlich originär unzuständig.

Insoweit sind Fälle schwerer oder organisierter Kriminalität, die durch die Bundespolizei bearbeitet werden, mit den beim BKA auf Grundlage des § 4 bearbeiteten besonderen Fallkonstellationen nicht vergleichbar.

Die Kommission äußert sich leider nicht dazu, ob und in wie vielen Fällen bisher in Schleusungsdelikten von der Verweisungskompetenz des § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG Gebrauch gemacht wurde, also der Bundesminister des Innern einen „Fall besonderer Bedeutung“ aus dem Bereich der Schleusungskriminalität von der Bundespolizei auf das BKA übertrug. Es steht zu vermuten, dass es nicht besonders viele solcher „besonderen Fälle“ gab, in denen der Bundesinnenminister hier eine Auftragszuständigkeit des BKA auslöste.

Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die durch den Bundesinnenminister an das BKA zu übertragenden Fälle im Sinne des § 4 BKAG das Spannungsverhältnis

⁴⁶ ebenda, S. 26, Zeile 768

⁴⁷ Ahlf/Daub/u.a....a.a.O., S. 99

⁴⁸ ebenda, S. 101

⁴⁹ BT-Drs. 1/1273, S. 11

zwischen und das Angewiesensein des BKA auf die Zusammenarbeit mit den Ländern berühren, weil die Exekutivbefugnisse des BKA hierin seine Grenzen finden⁵⁰.

Wenn die Kommission also in der Strafverfolgung der Schleusungskriminalität durch die Bundessicherheitsbehörde Bundespolizei eine – aus hiesiger Sicht nicht gegebene und durch die Länder selbst auch gar nicht behauptete – Beeinträchtigung der Polizeien der Länder sieht⁵¹, dann müsste sie eine solche Beeinträchtigung auch bei einer Aufgabenwahrnehmung durch das BKA so fortgesetzt sehen. Hier offenbart sich, dass die angebliche Länderbeeinträchtigung nur ein Scheinargument ist.

Vielmehr wird die gute Zusammenarbeit gerade mit der Bundespolizei durch die gegenseitige Abgabe von Sachverhalten und die überaus erfolgreiche Einrichtung von Gemeinsamen Ermittlungsgruppen ausdrücklich belegt und wurde auch durch Vertreter der Landespolizeien immer wieder - auch gegenüber der Kommission - dargelegt.

Insbesondere ist aus § 4 Abs. 2 Nr.2 BKAG abzuleiten, dass der Bundesinnenminister durch interne Regelung in seinem Geschäftsbereich solche „Fälle besonderer Bedeutung“ der Bundespolizei dem BKA zuweisen könnte. Einer aufbauorganisatorischen Änderung bedürfte es hier nicht.

Abgrenzung leichte/mittlere/schwere Kriminalität

Unklar bleibt auch, wie sich die Kommission eine Abgrenzung leichter, mittlerer und schwerer Kriminalität⁵² innerhalb des heutigen Aufgabenkanons des § 12 BPolG vorstellt.

Die Kommission wählt dabei einen eigenartigen Vorschlag für einen Aufgabenschnitt: Während die Länderpolizei regelmäßig die – zur regionalen Polizeibehörde, nicht zum LKA gehörenden (!) – Kriminalpolizeiinspektionen mit der schweren und mittleren, die Ermittlungsdienste der regionalen Polizeiinspektionen mit der Ermittlung der leichten Kriminalität betrauen, schlägt die Kommission vor, den regionalen Inspektionen der Bundespolizei (die nach Kommissionsmeinung keine vollwertige Kriminalpolizeilogistik unterhalten dürfen) die mittlere und leichte Kriminalität zur Strafverfolgung zu überlassen und die schwere Kriminalität an das BKA zu übertragen.

Zum einen ist einzuwenden, dass es keine „Verlagerung von Strafverfolgungszuständigkeit in Fällen von besonderer Bedeutung von der Bundespolizei auf das Bun-

⁵⁰ BT-Drs. 1/1273, S. 11

⁵¹ Kommissionsbericht, S. 23, Zeile 682

⁵² ebenda, S. 31, Zeile 964

deskriminalamt“⁵³ geben kann, weil die Bundespolizei bisher solche „Fälle besonderer Bedeutung“ im Rechtssinne des § 4 BKAG regelmäßig nicht bearbeitet hat, andernfalls sie jedoch ohnehin durch den Bundesminister des Innern an das BKA übertragen wurden (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG).

Zum anderen stellt sich bei Schleusungsdelikten ein Abgrenzungsproblem, das – man muss es immer wieder betonen - kommissionsauftragswidrig weitere, neue Schnittstellen bewirkt.

Die Definition der „besonders schweren Kriminalität“⁵⁴ wurde vom Bundesverfassungsgericht vorgenommen⁵⁵. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass sich die besonders schweren Straftaten deutlich von der mittleren Kriminalität absetzen müssen. Besonders schwere Kriminalität sind nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts solche Straftaten, die im Höchstmaß mit Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren Dauer bedroht sind, also grundsätzlich alle Verbrechen; darüber hinaus alle besonders schweren Fälle, wenn zwar nicht das Grunddelikt, aber der Qualifikationstatbestand mit einer höheren Strafe als 5 Jahre Freiheitsstrafe droht.

Damit fordert die Kommission, dass das BKA, nicht nur für Schleusungsdelikte mit Verbrechenscharakter zuständig gemacht zu wird, sondern auch für eine Vielzahl weiterer Delikte aus dem Strafverfolgungsauftrag der Bundespolizei.

Bereits hier zeigt sich das zu erwartende Chaos einer Abgrenzungsproblematik: Wird z.B. beim Grenzübertritt eine unechte oder verfälschte Urkunde vorgelegt, so wäre die Strafverfolgung der Urkundenfälschung⁵⁶ im Fall der Qualifikation nach § 267 Abs. 3 und Abs. 4 1. Alternative StGB (besonders schwerer Fall) durch das BKA, ansonsten durch die Bundespolizei, vorzunehmen. Selbst bei Bandenmitgliedern, die gewerbsmäßig zum Zweck fortgesetzter Straftatbegehung Urkunden fälschen, könnte – je nachdem, ob es sich um einen besonders schweren oder minder schweren Fall handelt – die Strafverfolgungskompetenz nach Kommissionsvorschlag beim BKA oder der Bundespolizei liegen. Ähnlich verhielte es sich bei Strafsachen, in denen der Schleuser zugleich der Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB) verdächtig wäre und wegen des Schleusungszusammenhanges die Ermittlungen federführend von der Bundespolizei geführt würden.

⁵³ ebenda, S. 29, Zeile 890

⁵⁴ vgl. Art. 13 Abs. 3 GG

⁵⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 3. März 2004, Az.: 1 BvR 2378/98 // 1 BvR 1084/99, in: BVerfGE 109, 279-391

⁵⁶ siehe § 12 Abs. 1 Nr. 4 BPolG

Eine solche Konfusion kann nicht im Interesse einer Verbesserung der Sicherheitsarchitektur liegen.

Auch übersieht die Kommission, dass das BKA auch heute nicht alle Fälle der organisierten Kriminalität - auch in den ihm zugewiesenen Aufgabenfeldern - für sich beansprucht.

Vielmehr handelt es sich regelmäßig um herausragende OK-Fälle, die die Ressourcen und Fähigkeiten des BKA in besonderem Maße fordern. Dass daneben auch in diesen Deliktfeldern Landeskriminalämter und OK-Dienststellen in den Ländern OK-Verfahren führen, stellt angesichts der bewährten Kooperationsmechanismen kein Problem dar. Dies gilt auch für das Feld der Schleusungskriminalität.

Menschenhandel

Die Kommission kritisiert, dass die Bundespolizei im Zuge eines ganzheitlichen Ansatzes der grenzbezogenen Kriminalitätsbekämpfung vorgeschlagen hat, die Strafverfolgungszuständigkeit nach § 12 BPolG um die Verfolgung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) zu erweitern. Die Kommission räumt ein, dass Schleusungen kaum je zweckfrei und häufig mit Menschenhandel verbunden sind⁵⁷, will die Aufgabe jedoch dem BKA übertragen.

Die Kommission verkennt dabei jedoch, dass bereits heute bei Menschenhandel mit Schleusungszusammenhang in Absprache mit den Landespolizei- und Justizbehörden die Ermittlung wegen höherer Nachweisbarkeit durch die Bundespolizei unter Federführung des jeweiligen LKA erfolgen und Finanzermittler der Bundespolizei gegebenenfalls Gewinnabschöpfung für die Länder vornehmen und im Regelfall die Menschenhandelsverfahren ohne Schleusungszusammenhang bei den LKA geführt werden (Gemeinsame Ermittlungsgruppen Schleuser).

Zudem ist deliktisch eine enge Verknüpfung zwischen einzelnen Straftatbeständen gegeben. So reist ca. ein Drittel der Opfer von Menschenhandel aus Ländern mit Visumpflicht illegal nach Deutschland ein, indem sie mit gefälschten Papieren ausgestattet werden oder unter Vorspiegelung eines Reisezwecks bei den deutschen Auslandsvertretungen Visa erschlichen werden, oftmals unter Vorlage falscher Unterlagen (fingierte Einladungen etc.)⁵⁸. Aus dieser engen Verknüpfung zwischen Schleusungskriminalität, grenzüberschreitenden Straftatbeständen und dem Menschenhandel speist sich die nachvollziehbare Überlegung, die Strafverfolgungszuständigkeit für solche Fallkonstellationen bei der Polizei anzusiedeln, die auf die Verfolgung

⁵⁷ Kommissionsbericht, S. 30, Zeile 928 ff

⁵⁸ vgl. Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz, Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, November 2006, S. 466

von Schleusungsdelikten spezialisiert ist; genau solches wäre zielführend. Wie man daraus – wie die Kommission – ein Bedrohungsszenarium für das BKA und dessen Zentralstellenfunktion ableiten kann, erschließt sich nicht.

Diese bewährte Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den Ländern ist fortzusetzen und kann sicher optimiert werden, jedoch nicht durch Hinzutreten eines Dritten.

Es ist in diesem Zusammenhang bedauerlich, dass die Kommission keine Betrachtungen zur Strafverfolgung und den Schnittstellen beim illegalen Aufenthalt und der sogenannten „Durchreiseschleusung“ (z.B. nach Skandinavien) angestellt hat.

Wesentliche polizeifachliche Gründe gegen Herauslösung der Bekämpfung schwerer und Organisierter Kriminalität aus der Bundespolizei

Die Werthebach-Kommission hat als „ohne Zeitverzug“⁵⁹ umzusetzenden Zwischenschritt die Übertragung der Bearbeitung schwerer und organisierter Kriminalität aus dem Aufgabenspektrum der Bundespolizei an das BKA vorgeschlagen.

Dies stellt auch bei rein polizeifachlicher Bewertung eine gravierende Fehleinschätzung dar und ist nicht hinnehmbar.

Eine wirkungsvolle Bekämpfung der illegalen Migration nach Deutschland könnte mittelfristig nicht mehr gewährleistet werden. Hierdurch würden auch kriminelle Personen und Gruppen ins Land einreisen, die in anderen Kriminalitätsfeldern agieren und – im schlimmsten Falle – terroristischen Motiven und Zielen folgen.

Im Ergebnis würden mit einer Abgabe der Zuständigkeit für die Verfolgung schwerer und organisierter grenzüberschreitender Kriminalität von der Bundespolizei an das BKA erhebliche Gefahren für die Innere Sicherheit entstehen.

Polizeifachlich sprechen folgende Überlegungen strikt gegen eine Aufgabenverlagerung durch eine „kleine Lösung“:

- A) Die Bundespolizei ist eine auf die Bekämpfung der Schleusungskriminalität als Ganzes spezialisierte Polizei. Die Herauslösung schwerer und organisierter Kriminalität aus der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei bedeutet zwingend einen Qualitätsverlust bei der Bekämpfung der illegalen Migration. Posi-

⁵⁹ ebenda, S. 33, Zeile 1069

tivwirkungen, insbesondere im Hinblick auf eine Ressourcenschonung, sind zudem nicht zu erwarten.

- B) Im Bereich der Schleusungskriminalität entstehen Ermittlungsverfahren der schweren und Organisierten Kriminalität regelmäßig aus einer Vielzahl von Einzelaufgriffen der leichten bis mittleren Kriminalität. Nur durch Strukturermittlungen mit kriminalpolizeilichen Methoden können Täterstrukturen erkannt und so wesentliche Ermittlungsverfahren bzw. OK-Verfahren überhaupt generiert werden. Eine organisatorische Trennung der Bearbeitung nach Deliktstufen beeinträchtigt somit eine wirkungsvolle Bekämpfung organisierter Schleusungskriminalität nachhaltig und hätte absehbar negative Folgen für die gesamte Kriminalitätsbekämpfung.
- C) Die Bekämpfung von Schleusernetzwerken und anderen Formen grenzüberschreitender Kriminalität lebt von spezialisierten und professionellen Fahndungsmaßnahmen. Diese Fahndungsmaßnahmen basieren auf adressatenorientiert ausgewerteten Erkenntnissen aus Strukturermittlungsverfahren. Die Bundespolizei hat hierzu einen geschlossenen Kreislauf aus Gefahrenabwehr – Fahndung – Strafverfolgung – Auswertung – Fahndung aufgebaut, dessen Vertikalstrukturen bis in die Ortsdienststellen reichen. Das organisatorische Heraustrennen von Einzelementen zerstört diesen Kreislauf und verhindert so erfolgreiche Polizeiarbeit.
- D) Ermittlungsverfahren der Schleusungskriminalität wachsen im Verlaufe der Ermittlungen typischerweise an. Eine Abgabe dieser Verfahren bei Erreichen einer bestimmten Deliktwertigkeit bringt als zusätzliche Schnittstelle erhebliche Informations- und Reibungsverluste mit sich, die auch durch Zusammenarbeitsvereinbarungen – wie sie die Kommission vorgeschlagen hat – nicht kompensiert werden können. Die Trennung der schweren und organisierten von mittlerer und leichter Kriminalität ist in Bezug auf das Einschleusen von Ausländern absolut praxisfern und ist rigoros abzulehnen.
- E) Die Übernahme dieser Verfahren ohne Einbindung der vorher damit befassten Ermittlungsbeamten durch eine andere Behörde ist fachlich nur selten möglich. Negativwirkungen auf den personellen Ressourceneinsatz sind somit absehbar.
- F) Die Bundespolizei ist eine auf die Bekämpfung der Schleusungskriminalität spezialisierte Polizei. Beim Bundeskriminalamt müsste diese Expertise bei ei-

ner „kleinen Lösung“ der Aufgabenverschiebung erst mühsam aufgebaut werden, bei einer „großen Lösung“ der Fusion erst mühsam neu konditioniert werden. So hat das Bundeskriminalamt keine der Bundespolizei vergleichbare operative Fallermittlungskompetenz im ausländerrechtlichen Bereich. Auch in punkto Urkundenkompetenz besitzt die Bundespolizei gegenüber dem BKA eine Vorreiterrolle. Schon hierdurch sind Qualitätsverluste bei einer Abgabe von schwerer und organisierter Schleusungskriminalität absehbar.

- G) Die Bundespolizei bekämpft die schwere und organisierte Schleusungskriminalität als Schlüsselkriminalitätsfeld der OK mit hoher Priorität. Bei einer Abgabe an das Bundeskriminalamt ist absehbar, dass dieser Priorisierungsgrad aufgrund der Vielzahl der dort zu bewältigenden Aufgaben der Strafverfolgung nicht mehr gewährleistet werden kann. Schleusungskriminalität kann nicht wirksam von einer einzigen zentralen Stelle bearbeitet werden. Die Stärke der Bundespolizei ist es, die dezentrale Bearbeitung durch ein flächendeckendes Netz spezialisierter Dienststellen zu gewährleisten und eine Vor-Ort-Anbindung an die regionalen Dienststellen und eine regionale Zusammenführung bei den Bundespolizeidirektionen zu haben. Das Bundeskriminalamt verfügt nicht über eine solche Struktur.

III.2 Zur These der „Beeinträchtigung der Zentralstellenfunktion“

Die Kommission sieht keine „Sicherheitsmängel“, beschreibt jedoch eine angebliche „Gefahr, dass das Bundeskriminalamt als Zentralstelle der deutschen Polizei unter einer fortschreitenden Verselbstständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes in der Kriminalitätsbekämpfung leiden“⁶⁰ würde bzw. dass die Zentralstellenfunktion des BKA sogar aktiv „beeinträchtigt wird“⁶¹.

Die Kommission lässt offen, was aus ihrer Sicht „Verselbstständigung“ meint und welcher Zusammenhang zur Zentralstellenfunktion bestehen soll.

Zentralstellenfunktion

Die „Zentralstellenfunktion“ des BKA umfasst die Unterstützung der anderen Polizeien des Bundes und der Länder durch Sammlung und Auswertung relevanter Informationen und Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden über sie betreffende Er-

⁶⁰ ebenda, S. 13, Zeile 265 ff,

⁶¹ ebenda, S. 23, Zeile 675 ff

eignisse, u.a. durch Pflege des INPOL- und Schengener Informations-Systems, zentrale Erkennungsdienst-Einrichtungen und Einrichtungen für Personen- und Sachfahndung, Kriminaltechnische Einrichtungen, Statistikbereiche, die Kriminologische Forschung und die internationale Polizeiarbeit. Ein Kernbereich der Zentralstellenfunktion des BKA ist die Unterhaltung und Pflege der Verbunddateien, die das BKA nach § 11 Abs. 1 Satz 1 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) als Zentralstelle für das polizeiliche Informationswesen (INPOL) führt und in die die Verbundteilnehmer die jeweils in eigener Zuständigkeit gewonnenen Daten selbst unmittelbar eingeben und in denen diese Daten zum unmittelbaren Abruf für die Verbundteilnehmer bereitgehalten werden sowie die Unterhaltung und Pflege der Zentraldateien, in die das BKA selbst die von anderen Behörden übermittelten Daten als Zentralstelle einspeichert und anderen Behörden, gegebenenfalls im automatisierten Abruf nach § 10 Abs. 7 BKAG, bereitstellt.

Fehlende Defizitbeschreibung

Im Text findet sich keine Defizitdarstellung⁶² der Zentralstelle, weder im „Sachverhalt“⁶³ noch durch Darstellung von Verstößen der Bundessicherheitsbehörden gegen ihre Informationspflicht⁶⁴. Es ist auch nicht erkennbar, dass das BKA aufgrund der vorliegenden Informationen andere Bekämpfungsstrategien gegen Schleuser vorgeschlagen hätte, als sie die Bundespolizei für ihren Zuständigkeitsbereich erarbeitet hat.

Auswertung

Die Kommission meint jedoch, „parallele Arbeitsabläufe“ und „unzulässiges Konkurrieren“ zwischen dem Bundespolizeipräsidium und dem Zollkriminalamt einerseits und dem BKA als Zentralstelle andererseits ausgemacht zu haben.

Die Argumentation der Kommission führt dann in einen inneren Widerspruch: So sollen Bundespolizei und Zoll zwar „im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages Informationen aus dem eigenen Geschäftsbereich sammeln, auswerten und zu Zwecken der Aufgabensteuerung nutzen dürfen“⁶⁵. Jedoch will die Kommission nicht, dass die Bundespolizei aus der ihr obliegenden Aufgabe der Strafverfolgung von Schleusungsdelikten im eigenen Zuständigkeitsbereich angefallene Informationen

⁶² ebenda, S. 14, Zeile 290

⁶³ ebenda, S. 34, Zeile 1095

⁶⁴ ebenda, S. 34, Zeile 1108

⁶⁵ ebenda, S. 35, Zeile 1138 ff

sammelt und daraus Schlüsse für ihre weiteren polizeilichen Bekämpfungsstrategien ableitet⁶⁶.

Die Kommission verkennt hier offenbar die Funktion der Zentralstelle gegenüber den anderen Polizeien des Bundes und der Länder.

Die Zentralstelle hat das Anrecht auf den Erhalt ungeschmälerter Information und die Pflicht zum Rücklauf von aufbereiteten Informationen und taktischen Hinweisen. Die operative Einsatzsteuerung obliegt jedoch nach wie vor den einzelnen Polizeien selbst.

Typisch für Zentralstellenfunktionen – und damit auch für die Zentralstellenfunktion des BKA – sind eben gerade Überschneidungen von am Zentralstellenprozess Beteiligten; dies ist „die notwendige Konsequenz aus der Koordinierungsleistung“⁶⁷. Diese Überschneidung ist bereits mit Gründung der Zentralstellenfunktion angelegt worden. Denn keinesfalls war nur eine einzige zentralistische Datensammlung vorgesehen und auch nicht zweckmäßig. Bereits in der amtlichen Begründung für das erste Bundeskriminalamtsgesetz heißt es: „Jedem Lande steht der Ausbau einer für seinen Bereich notwendig erscheinenden Nachrichtensammeleinrichtung frei.“⁶⁸

Nichts anderes gilt für die Informationssammlung der Sonderpolizeien des Bundes und die Zollverwaltung: jeder liefert dem Bundeskriminalamt zu, was für alle wichtig ist, und jeder analysiert für seinen Bereich, was er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht.

Es ist widersinnig, der Bundespolizei das Sammeln von Informationen über die eigenen Strafverfolgungsmaßnahmen, für die sie auch gesetzlich eindeutig zuständig ist, untersagen zu wollen. Zudem entsteht auch keine Doppelarbeit, denn die Informationssammlung und Auswertung der Bundespolizei dient der operativen Koordination breiter polizeilicher Abwehr- und Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Schleusungsaktivitäten. Dazu zählen bekanntlich nicht nur die strafverfolgenden Maßnahmen, sondern auch die gefahrenabwehrenden Maßnahmen wie z.B. die Erhöhung des polizeilichen Verfolgungsdrucks durch lagebildabhängige Kontrollen in bestimmten kriminalgeografischen Räumen. Gerade die verdachtsunabhängige Identitätsfeststellung als Teil der Präventivbefugnisse der Bundespolizei erfolgt „im Interesse einer wirksamen Bekämpfung insbesondere der organisierten Schleuserkriminalität“⁶⁹. Eine Koordination von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr aufgrund eigener Auswer-

⁶⁶ ebenda, S. 35, Zeile 1146 ff

⁶⁷ BKAG, Kommentar, Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Stuttgart 2000, S. 14

⁶⁸ BT-Drs. Nr. 1273 v. 31. Juli 1950, S. 7

⁶⁹ Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes, Amtliche Begründung vom 04. Juni 1998, BR-Drs. 543/98

tung ist deshalb unabdingbar. Dies ist auch der Grund, warum im Zuge der Neuorganisation der Bundespolizei die Auswertung auf allen Behördenstufen angesiedelt wurde.

Womöglich hat die Kommission übersehen, dass die Zentralstelle gegenüber den Polizeien des Bundes lediglich eine Unterstützungsfunktion (§ 2 Abs. 6 BKAG) bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten hat und „damit allein die informationelle Unterstützung gemeint“⁷⁰ ist. Aus dieser Unterstützungsfunktion lässt sich weder ein Primat noch ein Verbot der Eigenauswertung ableiten.

Die eigene Auswertearbeit – auch und gerade für das Lagefeld Schleusungskriminalität - ist für die Bundespolizei unverzichtbar, denn das die Lagebilder zentral erstellende Bundespolizeipräsidium fungiert als Operativbehörde, die mit Polizei- und Einsatzaufgaben betraut ist und sich für deren Steuerung eines eigenen Auswertezentrums bedient.⁷¹ „Die polizeiliche Auswertung und Analyse betrifft dabei alle gesetzlich zugewiesenen Aufgabenfelder und ist für die Steuerung des operativen Einsatzes von besonderer Bedeutung.“⁷²

Die Kritik der Kommission an der Auswertungsarbeit der Bundespolizei widerspricht auch den Feststellungen des Bundesministers des Innern gegenüber dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom März 2010: *„Mit dem neuen Auswertungs-zentrum im Bundespolizeipräsidium wurde der polizeilichen Auswertung und Analyse als einer der Schlüsselkompetenzen der Polizei Rechnung getragen. Sie ist elementarer Bestandteil moderner Polizeiarbeit und führt zu einer nachhaltigen Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung auf allen Ebenen der Bundespolizei. Sie betrifft alle gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und ist daher für die Steuerung des operativen Einsatzes von besonderer Bedeutung. Es werden insbesondere Lagebilder, Gefährdungs- und Risikoanalysen, strategische Phänomenanalysen sowie bei Bedarf Sonderauswertungen erstellt. Hierzu gehören auch - der verstärkten internationalen Ausrichtung der Bundespolizei entsprechend - internationale Sicherheitslagebilder sowie das Lagebild Piraterie.“*⁷³

⁷⁰ vgl. BKAG, Kommentar, Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Stuttgart 2000, S. 28

⁷¹ Feinkonzept zur Neuorganisation der Bundespolizei – Bundespolizeipräsidium – Langfassung, Bundesministerium des Innern (B I 1 – 630 300-24/0) vom 06.07.2007, S. 11

⁷² ebenda

⁷³ Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche, Bericht des Bundesministeriums des Innern für den Innenausschuss des Deutschen Bundestages Neuorganisation der Bundespolizei - Bericht zum 1. März 2010 -, BMI (B 1 – 630 300-24/12) v. 25.02.2010, Innenausschuss-Drs. 17(4)24

Lagebilder

Sehr vage wird die Kommission im weiteren Verlauf ihres Berichtes an Belegen für ihre Kritik an der Erarbeitung von Lagebildern, Analysen und Statistiken.

Während sie eingangs noch behauptet, dass die Zentralstellenfunktion „beeinträchtigt wird“, mutmaßt sie nun nur noch, dass die Lagebilderstellung durch Bundespolizei und Zoll „die Gefahr von Doppelarbeit [birgt]“⁷⁴. Ob und wenn ja, an welcher Stelle echte Doppelarbeit entsteht, hat die Kommission nicht näher untersucht und benannt.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der bisherige arbeitsteilige Prozess der Erstellung deliktbezogener Lagebilder durch Bundespolizei für ihren gesetzlichen Zuständigkeitsbereich (Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität) und BKA (Menschenhandel) nunmehr ausschließlich „dem Bundeskriminalamt vorbehalten sein“⁷⁵ soll, obwohl das BKA auch in anderen Fällen der polizeilichen Gefahrenabwehr (wie der Verhinderung der unerlaubten Einreise) keine Lagebilder erstellt.

Zudem fordert die Kommission, dass für „Darstellungen der Bundespolizei zu ihren präventiv-polizeilichen Tätigkeiten ...auf den Begriff Lagebilder verzichtet“ werden soll⁷⁶.

Diese Forderung kollidiert mit der für alle Polizeien verbindlichen Polizeidienstvorschrift 100 „Führung und Einsatz der Polizei“. Dort wird unter den Grundbegriffen Lagebild definiert als: „Zu einem bestimmten Zeitpunkt zusammengeführte, polizeilich bedeutsame Erkenntnisse“⁷⁷.

Über die Verpflichtung der Anfertigung von Lagebildern heißt es:

„Lagebilder sind Voraussetzung für zielgerichtetes polizeiliches Handeln. Sie dienen dem Erkennen, der Analyse und der Prognose polizeirelevanter Ereignisse und Entwicklungen sowie organisationsinternen Erfordernissen. Sie sind aufgabenbezogen und ebenenspezifisch zu erstellen, zu bewerten und fortzuschreiben. Dazu bedarf es der

- kontinuierlichen Informationserhebung und Informationsverarbeitung
- Auswertung von Erfahrungen und Erkenntnissen, insbesondere auch aus bisherigen Einsätzen
- Zusammenführung relevanter Lagefelder
- prägnanten und anschaulichen Lagedarstellung
- zielgerichteten Steuerung“⁷⁸.

⁷⁴ Kommissionsbericht, S. 35, Zeile 1176

⁷⁵ ebenda, S. 36, Zeile 1192

⁷⁶ ebenda, S. 36, Zeile 1201

⁷⁷ Polizeidienstvorschrift 100 „Führung und Einsatz der Polizei“, Anlage 20 „Grundbegriffe“, Stand 2005, in: Polizeifachhandbuch, Loseblattsammlung, Hilden, S. 37-1, Bl. 122

⁷⁸ ebenda, Bl. 10

Die Forderung der Kommission ist damit polizeiwissenschaftlich nicht nachvollziehbar; die Polizeien des Bundes sind zur Anfertigung von eigenen Lagebildern geradezu verpflichtet.

Zentralstelle und Zuständigkeitsverlagerung

Die Kommission greift dann zu einer Volte: sie schlägt vor, die Schleusungsbekämpfung zukünftig dem BKA zu übertragen und meint, damit die „angebliche Beeinträchtigung“ der Zentralstelle zu beenden, denn schließlich würde dann operative Bekämpfung und Zentralstellenfunktion in einem Hause durchgeführt.

Methodisch zu kritisieren ist, dass die Kommission zwischen der Zentralstellenfunktion und den sonstigen Funktionen des BKA ein Gleichheitszeichen setzt, wo es nicht hingehört. Dies wird deutlich an der Zuordnung des Kapitels „2.1.2 Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes“ unter „2.1 Bundeskriminalamt als Kriminalpolizei des Bundes“. Die Kommission blendet dabei jedoch aus, dass die Zentralstellenfunktion ganz klar von den sonstigen gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Aufgaben und Befugnissen des BKA, vor allem der Strafverfolgungsaufgabe, streng zu trennen ist⁷⁹.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht könnten sogar die Funktionen „Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen“ und „Zentralstelle für die Kriminalpolizei“ organisatorisch getrennt sein; dass das BKA heute eine Doppelzentralstelle⁸⁰ ist, ist eine organisatorische Lösung, aber nicht die verfassungsrechtlich einzig denkbare.

Aus einer Verlagerung der Strafverfolgungszuständigkeit für Schleusungsdelikte von der Sonderpolizei A zur Sonderpolizei B ergibt sich daher per se nichts; es bleibt bei der Schnittstelle Strafverfolgung durch eine Sonderpolizei/Zentralstellenfunktion für alle Polizeien. Im Gegenteil: Es ergeben sich nachhaltige Negativwirkungen, da die Aufgabe der Bekämpfung der Schleusungskriminalität von der operativen grenzpolizeilichen Aufgabe getrennt wird. Die hieraus entstehenden Defizite des Informations- und Erkenntnislaufes sind offensichtlich.

⁷⁹ vgl. BKAG, Kommentar, Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Stuttgart 2000, S. 15 u. 86

⁸⁰ Ahlf, Ernst-Heinrich, Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, Wiesbaden 1985 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband), S. 55 ff

Fehlende Schnittstellenbetrachtung Zentralstelle - Länderpolizei

Erstaunlich ist, dass die Kommission die echten Schnittstellenprobleme der Zentralstelle gar nicht anspricht. Diese liegen nämlich nicht in der internen Auswertetätigkeit der Bundespolizei, weil dadurch keine Informationsvakancen bei der Zentralstelle bewirkt werden. Beklagt wird durch die betrauten Fachleute viel mehr, dass die Meldedienste aus dem Bereich der Länder zunehmend mangelhaft bestückt und deshalb weniger Strukturermittlungen geführt werden können, weil durch eine ungute Zerstückelung der IT-Landschaft in den deutschen Polizeien die technische Kompatibilität und Informationsweiterleitung leidet. Da die Kommission die Schnittstelle Zentralstelle/Länderpolizeien jedoch auftragswidrig komplett ausgeblendet hat, kann sie sich dazu auch nicht äußern.

„Verselbstständigung“?

Nicht nachvollziehbar ist die Begriffswahl der „zunehmenden Verselbstständigung“ der Bundespolizei und des Zolls, die als Vorwurfsformulierung gemeint ist und die Zentralstellenfunktion stören soll.

Zum einen bestimmt das Gebot des Verbots der Mischverwaltung, dass es klare Zuständigkeitsabgrenzungen und damit auch klare Selbständigkeiten gibt. Zum anderen bestehen zum Beispiel zwischen Bundeskriminalamt und Bundespolizei ohnehin nicht mal fünf Prozent an überlappenden Kompetenzen⁸¹, so dass das Maß der Selbstständigkeit ohnehin bei mindestens 95 Prozent liegen muss.

GASIM als Beeinträchtigung der Zentralstelle?

Sachfremd ist daher die Darstellung der Kommission, das GASIM würde der Zentralstellenfunktion des BKA zuwider laufen⁸².

Es ist unverständlich, was die Kommission insbesondere beim GASIM überhaupt geprüft und „evaluiert“ hat; nach eigenem Bekunden war es jedenfalls ausdrücklich nicht „die Prüfung der Aufgabenerfüllung oder die Optimierung der Arbeitsabläufe“⁸³.

Die Kommission bescheinigt dem GASIM zwar „beachtlichen Erfolg“⁸⁴, pauschaliert dann jedoch, dass zweifelhaft sei, „ob das GASIM...überhaupt aussagekräftige La-

⁸¹ „Polizeifusion überzeugt nicht - Innenministerium: Reform wird weiter geprüft“ Berliner Zeitung v. 15. Januar 2011, S. 6

⁸² Kommissionsbericht, S. 35, Zeile 1159

⁸³ ebenda, S. 124, Zeile 4909

⁸⁴ ebenda, S. 126, Zeile 5002

gebildet zur illegalen Migration erstellen kann“⁸⁵ und fordert, die Aufgaben des GASIM „auf das Bundeskriminalamt zurück zu übertragen“⁸⁶ - obwohl die Aufgaben des GASIM nie Aufgabenteil der Zentralstelle gewesen sein können.

Zutreffend ist vielmehr, dass durch die Implementierung der Nachrichtendienste in das GASIM es ausdrücklich gar keine Zentralstellenfunktion des BKA in Bezug auf diese Institution geben kann, weil das BKA keine Zentralstellenfunktion gegenüber den Nachrichtendiensten einnehmen darf.

Die Darstellung, das GASIM sei eine „schleichende Aufgabenerweiterung“ der Bundespolizei zu Lasten der Zentralstellenfunktion, ist daher nicht zutreffend.

Auffällig ist, dass die Beteiligten selbst zu der Einschätzung kommen: „Die gesetzlich festgelegte Aufgabenteilung zwischen BKA und Bundespolizei hat sich bewährt...Durch den Wegfall einer Hierarchieebene [im Zuge der Neuorganisation der Bundespolizei – Anm.d.Verf.] wird auch eine noch effizientere Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Zentren GTAZ...und GASIM erwartet“⁸⁷.

Die Vorschläge der Kommission in Richtung des GASIM sind nicht plausibilisiert.

Piraterie

Die Kommission behauptet, 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“⁸⁸ und leitet daraus ihre Forderung ab, die Zuständigkeit für Piraterie-Lagen...dem Bundeskriminalamt zu überlassen⁸⁹.

Unbeschadet der Tatsache, dass die Bundespolizei keinen „grundsätzlich schutzpolizeilichen Zuschnitt“ hat, sondern dies eine freie Erfindung der Kommission ist, lässt die Kommission außer Acht, dass die Bundespolizei den gesetzlichen Auftrag zur Rettung von Personen aus einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben im Ausland⁹⁰ seit Jahren übertragen bekommen hat.

Warum sich die Kommission darauf verlegt, das Thema „nicht unter dem Aspekt der Auslegung geltenden Rechts und der daraus abgeleiteten Zuständigkeiten“ zu disku-

⁸⁵ ebenda, S. 127, Zeile 5040 f

⁸⁶ ebenda, S. 128, Zeile 5073

⁸⁷ Zusammenstellung der Stellungnahmen der Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss zur Reform der Bundespolizei, Berlin 14. Januar 2008, Innenausschuss A-Drs. 16(4)329B „Stellungnahme des BKA zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze (BT-Drucksache 16/6291)“

⁸⁸ Kommissionsbericht, S. 58, Zeile 2108 ff

⁸⁹ ebenda, S. 59, Zeile 2156

⁹⁰ vgl. § 8 Abs. 2 BPolG

tieren, sondern aus anderen, leider nicht dargelegten Aspekten, bleibt das Geheimnis der Kommission.

Kritisch jedenfalls muss die Nichtbetrachtung der operativen Möglichkeiten des BKA stimmen, Befreiungsaktionen von deutschen Piraterie-Geiseln überhaupt taktisch führen zu können. Unbestritten ist die Kompetenz und Erfahrung des BKA bei der Arbeit von versierten Verhandlungsteams bei Geisellagen. Jedoch ist bei internationalen, mit Kriegswaffen ausgeführten Pirateriefällen die Schnittstelle zu den operativen Einheiten der Bundespolizei (GSG 9, Flieger, Bundespolizei See) und zur Bundeswehr bzw. den Luft- und Seeeinheiten der Mitgliedsstaaten der NATO und der EU sowie anderer Drittstaaten (z.B. Indien, Süd-Korea, Japan) viel zu breit, als dass hier eine reine Kriminalpolizeistruktur die Einsatzleitung und –führung allein bewältigen könnte.

Verbindungsbeamte

Kritikwürdig ist auch, dass die Kommission vorschlägt, der „Bundeskriminalpolizei“ auch die Zuständigkeit für „Internationale Zusammenarbeit“ zuzuschreiben, weil die Kommission in dieses Segment auch die Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten und anderen, der grenzpolizeilichen „Vorfeld-Gefahrenabwehr“ zugehörigen Auslandsbeamten der Bundespolizei übernehmen möchte⁹¹.

Die Implementierung der internationalen Zusammenarbeit in die Kriminalpolizeisäule ergibt keinen Sinn, sondern müsste eigenständig organisiert sein, weil die Aufgabenerweiterung weit über den Strafverfolgungsansatz hinausgeht. Vorfeldarbeit für die grenzpolizeiliche Gefahrenabwehr und kriminalpolizeiliche internationale Zusammenarbeit werden zwar beide durch den Bund organisiert und sollten zweckmäßiger Weise auch miteinander enger koordiniert werden, jedoch erfordern beide Tätigkeitsfelder Spezialwissen und –erfahrungen.

Abgesehen davon, dass dies ein Bruch der Kommissionslogik der Trennung von Gefahrenabwehrkompetenz und Strafverfolgungskompetenz ist, ist es auch sachlich falsch. Die Verbindungsbeamten des BKA sind oftmals für mehrere Länder zuständig und verfügen weder über Kenntnisse der grenzpolizeilichen Gefahrenabwehr noch über Kontakte zu den – regelmäßig nicht den Kriminalpolizeiein zugeordneten – Grenzschutzbehörden der Partnerländer.

Darüber hinaus wird der ganzheitliche Ansatz der Bekämpfung der Schleusungskriminalität konterkariert. Es fragt sich, wo der Mehrwert eines solchen Modells sein

⁹¹ Kommissionsbericht, S. 99, Zeile 3848

soll. Es ist nicht erkennbar, dass die spezialisierte – und in Bezug auf die bundespolizeiliche Aufgabenstellung ganzheitliche - Aufstellung des Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten im Strafverfolgungssegment des BKA bzw. der Bundeskriminalpolizei abgebildet wird. Auch werden zwangsläufig die - ebenso wie die Bundespolizei - spezialisierten grenzpolizeilichen Partnerbehörden für eine Zusammenarbeit verloren gehen.

Fraglich ist auch, wie aus einer reinen Kriminalstruktur heraus die von den Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten heute vollumfänglichen Aufgaben der Bundespolizei im Partnerland (insbesondere in Bezug auf Luftsicherheit, Bahnsicherheit oder Bahnpolizei) wahrgenommen werden sollen. Es kann in niemandes Interesse sein, weitere, neue Strukturen für die gefahrenabwehrenden Verbindungsinteressen in das Ausland aufzubauen und dadurch neue Schnittstellen und zeitweise Konfusion bei den Partnern hervorzurufen, nachdem es in einem sehr kräftezehrenden Prozess gelungen ist, die Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten in den jeweiligen Ländern zu etablieren und Vertrauen sowie wirksame Kooperationsformen zu etablieren.

III.3 Bundespolizei als beschränkte, präventive Sonderpolizei

Die Kommission schlägt vor, die Bundespolizei im Rahmen einer zeitlich vorzuziehenden, sogenannten kleinen Lösung zu einer „präventiven Sonderpolizei“⁹² mit stark eingeschränkten Befugnissen umzuwandeln und im Wesentlichen auf ein „präventiv-polizeiliches Mandat“⁹³ zu beschränken⁹⁴. Sie versucht, diesen Beschränkungsansatz an einen „grundsätzlich schutzpolizeilichen Zuschnitt dieser Sonderpolizei des Bundes“⁹⁵ zu legitimieren.

Es gibt keinen „grundsätzlich schutzpolizeilichen Zuschnitt“ der Bundespolizei und hat es auch nie gegeben; diese Behauptung hat die Kommission frei erfunden.

Eine von der Kommission geforderte Trennung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wäre in der Polizeigeschichte ohne Beispiel, ist nicht sinnvoll und hätte gravierend negative Auswirkungen auf die innere Sicherheit und die Bekämpfung der illegalen Migration, weil der bisherige Kreislauf aus der Erkenntnisgewinnung in der polizeilichen Gefahrenabwehr und den Kooperationsformen mit den Länderpolizeien ,

⁹² ebenda, S. 38, Zeile 1277 ff

⁹³ ebenda, S. 33, Zeile 1058

⁹⁴ ebenda, S. 31, Zeile 965

⁹⁵ ebenda, S. 58, Zeile 2109 f

der eigenen Analyse und Generierung von präventiven und repressiven Bekämpfungsstrategien erheblich gestört würde.

Erstaunlich ist auch, dass die Kommission zwar die Aufgabenfelder Luftsicherheit, Bahnpolizei und Bereitschaftspolizei unter dem Schlagwort „präventive Sonderpolizei“ subsumiert, nicht jedoch die Grenzschutzaufgabe. Die Behörden der Bundespolizei haben zwar nach und nach eine Reihe von Tätigkeiten übernommen, die mit dem Grenzschutz nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen⁹⁶. Jedoch ist die polizeiliche Gefahrenabwehr im Grenzschutz immer noch die verfassungsrechtliche Grundaufgabe der Bundespolizei.

Bahnpolizei

Die Kommission behauptet Überlappungen zwischen der Bahnpolizei, der Länderpolizei und dem Bundeskriminalamt. Es ist nicht erkennbar, wo hier gemeinsame Zuständigkeiten zum Bundeskriminalamt liegen sollten; die Kommission benennt sie jedenfalls nicht.

Es ist bedauerlich, dass die Kommission sich ausschließlich mit der These von Professor Lange auseinandersetzt, die Bahnpolizei an die Länder abzugeben. Denn dies steht weder auf der Tagesordnung (kein Bundesland hat überhaupt Interesse und die Ressourcen, die klassische Bundesaufgabe bahnpolizeiliche Aufgaben gemäß Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG in Landesausführung zu übernehmen) noch ist es hinsichtlich der Sicherheitsarchitektur des Bundes zielführend. Gerade die Überschneidung von Gefahrenabwehraufgaben im Grenzpolizei- und Bahnpolizeisektor sprechen dafür, die Bundesaufgabe weiter durch den Bund ausüben zu lassen.

Leider fehlt jede angebrachte Betrachtung und Bewertung der Schnittstelle zu den Ländern und der Schnittstelle zu den privaten Sicherheitsdiensten und den Einrichtungen der Konzernsicherheit der DB AG. Auch der Beitrag der Bundespolizei zur Gefahrenabwehr vor terroristischen Anschlägen im Bahnbereich bleibt ununtersucht.

Defizitär ist auch die praktisch nicht erfolgte Bewertung der Strafverfolgungsarbeit der Bundespolizei im Bahnbereich.

Besonders kritikwürdig scheint auch das Fehlen jeder Bewertung des seit 1998 verfolgten Konzepts der „integrativen Aufgabenwahrnehmung“ von bahn- und grenzpoli-

⁹⁶ vgl. BVerfGE, a.a.O.

zeilichen Aufgaben und der Bewertung der lagebildabhängigen Kontrollen im bahnpolizeilichen Bereich.

Bedauerlicher Weise hat die Kommission die Schnittstelle Bundespolizei/Zoll im Bahnbereich überhaupt nicht geprüft, obwohl der Zoll sowohl im grenzüberschreitenden Bahnverkehr als auch im Binnenland in rollenden Kontrollen aktiv ist. Gerade hier hätte es sich angeboten, vor dem Hintergrund der oftmaligen Deliktüberschneidung von Zollvergehen und grenzbezogenen Deliktfeldern hinzuschauen.

Luftsicherheit

Der Kernvorschlag der Kommission, neben der Übertragung von Einzelaufgaben eine weitere Behördenstruktur zu schaffen, die angesichts der Vielzahl von Beteiligten ein „Schnittstellenmanagement“ betreiben soll, stellt selbst die Schaffung einer neuen Schnittstelle dar.

Da die Kommission den Bereich Terrorismusbekämpfung nicht geprüft hat, konnte sie auch wenig Belastbares zum Bereich Luftsicherheit sagen – denn deren Kernauftrag liegt in der Verhinderung terroristischer Anschläge auf den Luftverkehr.

Die Schnittstelle zu den privaten Sicherheitsdiensten einschließlich der Frage der Re-Verstaatlichung dieser Aufgabe analog den USA, die Schnittstelle zu den Sicherheitsbereichen der Luftverkehrsunternehmen und der Länder, aber auch die Prüfung der Möglichkeiten erweiterter Kooperationsformen mit dem Zoll, die Gewährleistung einheitlicher Ausbildungsstandards, die hohe Personalfuktuation im Bereich der privaten Luftsicherheitsassistenten und die Frage der Fortentwicklung der Luftsicherheitstechnik waren kein Gegenstand der Kommissionsarbeit.

Die Schnittstelle des Schutzes deutscher Verkehrsflugzeuge vor terroristischen Angriffen durch Flugsicherheitsbegleiter der Bundespolizei und die Terrorabwehraufgaben des BKA wurde wegen der kompletten Ausblendung des Terrorabwehrfeldes nicht betrachtet.

Der Bereich Luftsicherheit muss unbedingt neu bearbeitet werden.

Bereitschaftspolizei

Die Kommission befasste sich (nur) mit der These von Professor Lange, die Bereitschaftspolizeien der Länder auf den Bund zu überführen. Diese These mag akademisch interessant sein, ist aber praktisch irrelevant.

Die tatsächlichen Schnittstellenthemen Bund – Länder, Bund – europäische Nachbarn im Segment Bereitschaftspolizei wurden nicht betrachtet.

Das betrifft insbesondere eine Bewertung des Anforderungsverfahrens der Länder beim Bund nach § 11 BPolG und eine Bewertung der Praxis der Kostenerstattung. Auch eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen der ausufernden Fanbegleitung fehlt. Die Schnittstelle zu den Bereitschaftspolizeien und Polizeien der Nachbarländer und der Internationalisierung der Einsätze wurde ebenso wenig geprüft wie die Frage der Bildung und der Konzeption der „Internationalen Einsatzeinheit“ (IEE).

Auch wurden mögliche Schnittstellen zur Einsatzunterstützung für den Zoll in dessen Aufgabenfeldern durch die Bundesbereitschaftspolizei nicht beleuchtet.

Personen- und Objektschutz

Hier behauptet die Kommission, im Laufe der Zeit hätten sich auf Grund gewandelter Gefahrenlagen Überschneidungen zwischen der kriminalpolizeilichen Lagebeurteilung, der polizeilichen Gefahrenabwehr sowie dem Innenschutz und dem Hausrecht ergeben, welchen sich die Kommission unter gewissen Gesichtspunkten angenommen habe⁹⁷. Zum Beleg ihrer Ausgangsposition zitiert die Kommission fälschlicherweise eine Prüfmitteilung des Bundesrechnungshofs (BRH) aus dem Jahr 2008⁹⁸, welche sich jedoch gar nicht mit dem BKA, sondern mit Aufgaben und Organisation der Bundespolizei im Berliner Regierungsviertel unter hier nicht einschlägigen Aspekten befasst und zu einem angeblich erheblichen Einsparpotenzial bei der Bundespolizei berichtete.

Tatsächlich handelt es sich bei den von der Kommission genannten Bereichen nicht um unerwünschte Überschneidungen, welche es zu beseitigen gilt, sondern vielmehr um unverzichtbare Bestandteile eines Gesamtkonzeptes Personenschutz, welche sich notwendigerweise ergänzen müssen.

Es wird deutlich, dass die Kommission gedanklich noch von einer althergebrachten Sichtweise des Personenschutzes ausgeht, so wie sie bis zur Schaffung des neuen § 5 BKAG Jahre 1997 gesehen wurde. Die Kommission gibt keine Argumente für ihre Behauptung an, interne Schnittstellen könnten ohne Qualitätsverlust zu externen Schnittstellen werden. Sie begnügt sich vielmehr mit der Feststellung, bisherige „amtsinterne Schnittstellen“ würden bei einer Übertragung des Personenschutzes

⁹⁷ Kommissionsbericht, S. 59, Zeile 2168 ff

⁹⁸ FN 35, S. 59

„lediglich“ nach außen verlagert⁹⁹. Solche externen Schnittstellen gilt es jedoch gerade zu vermeiden.

Selbst das von der Kommission angeführte Beispiel des Schutzes von gefährdeten Personen durch die Länder spricht eher gegen die aufgestellte Behauptung, da der Personenschutz in der überwiegenden Zahl der Bundesländer, nämlich in 13 Fällen, im Landeskriminalamt angesiedelt ist, Gefährdungsbewertung und Durchführung des Personenschutzes also unter einem Dach organisiert sind.

Die Kommission schlägt vor, erst in ferner Zukunft, bei „entspannter Sicherheitslage“, die Zuständigkeiten des Personenschutzes auf die Bundespolizei zu übertragen¹⁰⁰.

Das würde eine Erweiterung der heutigen gefahrenabwehrenden und straftatverhütenden Kompetenzen der Bundespolizei über ihren gegenwärtigen räumlichen Zuständigkeitsbereich nach sich ziehen, weil sie auch mit einer Erweiterung der Befugnisse (Observationen, VP-Einsatz etc.) außerhalb der sonstigen Zuständigkeitsbereiche verbunden ist.

Der Personenschutz im Ausland wiederum soll bei der Bundespolizei verbleiben, allerdings nur für die Botschafter, die dafür erforderliche Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung wiederum beim BKA.

Den Innenschutz möchte die Kommission vom BKA auf die Bundespolizei übertragen.

Unbeschadet der Frage nach der – nach Kommissionsmeinung¹⁰¹ - Zuständigkeit der Länder für Personenschutzfragen und der fehlenden Ableitbarkeit des Personenschutzauftrages als Bundesaufgabe aus dem Grundgesetz¹⁰² ist festzuhalten, dass die Kommission wesentliche Bundesschnittstellen, vor allem beim Personen- und Objektschutz im Ausland (BKA Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung – Bundespolizei Botschaftsschutz, Sicherheitsberater der Botschaft und Personenschutz – Auswärtiges Amt Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung, Einsatzhoheit und Zuständigkeit für Technik, Bewaffnung etc.) nicht untersucht hat.

⁹⁹ Kommissionsbericht, S. 62, Zeile 2271

¹⁰⁰ Kommissionsbericht, S. 66, Zeile 2451 ff

¹⁰¹ Kommissionsbericht, S. 59, Zeile 2165

¹⁰² Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt „aus der Natur der Sache“ (BR-Drs. 94/95, S. 41) und aus der allgemeinen Staatsaufgabe, für den Schutz auswärtiger Staatsbesucher und der eigenen höchsten Organwalter selbst zu sorgen (BT-Drs.7/718, S. 7)

Auch beim Objektschutz im Inland (Schnittstelle Außenobjektschutz Bundespolizei – Außenobjektschutz Landespolizei – Innenschutz BKA) wurde nicht eingehender geprüft, ob sich Schnittstellen reduzieren lassen.

Das mag seine Ursache auch darin haben, dass das Thema der Straftatenverhütung und Gefahrenabwehr bei der Terrorabwehr nicht Gegenstand der Kommissionsbetrachtung war.

Eine Aufgabenübertragung von einer Polizei des Bundes zur anderen ohne Einbindung der mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Polizeiorganisation in die Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung scheint wenig praktikabel.

Grenzaufgaben

Die Kommission hat unter dem Rubrum „Grenzaufgaben“ lediglich die Flughäfen und die Schengen-Binnengrenzen erörtert.

Die Schengen-Außengrenze Deutschlands an Nord- und Ostsee und die daraus erwachsenden Schnittstellen wurden nicht betrachtet.

Schengen-Binnengrenzen

Die Kommission schlägt hinsichtlich der Schnittstellen bei den „Grenzaufgaben“ an der Schengen-Binnengrenze wenig Handfestes vor.

Im Wesentlichen soll es weiter zwei Parallelstrukturen Bundespolizei/Zoll mit teilweisen Aufgabenüberlappung geben, die sich zukünftig durch abgestimmte Dienstvorschriften, modulierte Aus- und Fortbildung, gegenseitige Hospitationen, abgestimmte Lagebilder, Streifenpläne und Personaleinsatzstärken sowie „gemeinsame Einsatzeinheiten“¹⁰³ aneinander annähern.

Gerade die sogenannten „Schengen-Ausgleichsmaßnahmen“ zur Verhinderung und Bekämpfung der illegalen Migration stehen seit Wegfall der Grenzkontrollen zu den Schengen-Staaten im Mittelpunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr der Bundespolizei. Das gesetzliche Instrumentarium wurde dem angepasst.

Die Schengen-Binnengrenzen sind auch weiterhin im Focus der Bekämpfung der Schleusungskriminalität. „Trotz insgesamt rückläufiger Feststellungen bleiben die Schengen-Binnengrenzen von Bedeutung. [...] Es sind keine wesentlichen Verlagerungen der Schleusungsrouten zu beobachten.“¹⁰⁴

¹⁰³ ebenda, S. 75, Zeile 2807 ff

¹⁰⁴ Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz, 2. Periodischer Sicherheitsbericht, November 2006, S. 470

Leider erfolgte durch die Kommission keine Betrachtung der Schnittstellen zu den Polizeien der Schengen-Nachbarn (z.B. in den Gemeinsamen Zentren), keine Schnittstellenbetrachtungen zu den Länderpolizeien mit Grenzbezug und den gewählten Kooperationsformen. Es erfolgte auch keine Bewertung der Sicherheits-schleierkonzeption und der integrativen Aufgabenwahrnehmung Bahnpolizei/Grenzpolizei durch die Bundespolizei.

Besonders bedauerlich ist, dass die Kommission keinerlei Untersuchungen angestellt hat, ob und in welchem Umfang und mit ggf. welchen Konsequenzen die Kräfte der Zollverwaltung mit ihren Erkenntnissen in die Gefahrenabwehr enger einbezogen werden können, insbesondere durch Nutzung der Möglichkeiten aus §§ 67, 68 BPolG. Solches hätte sich angesichts der räumlichen und persönlichen Nähe beider Organisationen an den Schengen-Landgrenzen geradezu angeboten. Auch hätte sich angeboten, einen Zusammenhang zwischen dem Wirken der Mobilien Zollstreifen im Inland und den Anhalte- und Befragungsrechten der Bundespolizei (§ 22 Abs. 1a BPolG) tiefer zu diskutieren. Leider wurde dies verabsäumt.

Daher findet sich leider auch keine Kommissionsempfehlung zur lange geforderten Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizei von 30 km auf 50 km Grenztiefe.

Flughäfen

Auch für den Bereich der Flughäfen hat die Kommission leider nur geprüft, ob aufgrund der Tatsache, dass beide Organisationen Gepäckkontrollen (!) an Flughäfen vornehmen¹⁰⁵, eine Verschmelzung der Zoll- und Bundespolizeidienststellen auf den Flughäfen organisatorisch machbar wäre¹⁰⁶.

Unverständlicher Weise hat die Kommission nicht geprüft, ob und in welchem Umfang es möglich erschiene, an den Verkehrsflughäfen mit Non-Schengen-Status auch (bereits heute gesetzlich zulässig) Zollbeamte mit Aufgaben der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zu betrauen¹⁰⁷ oder auch Befragungsrechte im Schengen-Verkehr wie der Bundespolizei einzuräumen und ob dies eine Entlastung für die dauerhaft Personalnot an den Flughäfen leidende Bundespolizei bewirken würde.

¹⁰⁵ Kommissionsbericht, S. 75, Zeile 2839 ff

¹⁰⁶ ebenda, S. 78, Zeile 2848

¹⁰⁷ vgl. § 66 Abs. 1 BPolG

Durch die Ausblendung der Beitragsmöglichkeiten des Zolls zur Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität auf und über Flughäfen und die Nichtbetrachtung der Schnittstelle Terrorismusbekämpfung hat die Kommission ein wichtiges Schnittstellenthema nicht hinreichend beleuchtet.

Gerade an Flughäfen in den Ballungsräumen ist jedoch angezeigt, nach neuen Wegen zu suchen, um den stetig steigenden Personalbedarf synergetisch günstig abzufangen.

Auch die sich an den Flughäfen festmachende Schnittstelle zu den Ländern „Illegaler Aufenthalt/Rückführung auf dem Luftwege“ wurde leider nicht betrachtet.

Küstenwache

Leider wurde durch die Kommission die Schnittstellenüberprüfung im Bereich der Küstenwache gar nicht beleuchtet.

III.4 Bundespolizei (neu)

Die Kommission schlägt – wenn auch auf sehr langer Zeitschiene – eine spätere Fusion des mit neuen Aufgaben ausgestatteten Bundeskriminalamts und der zur Präventionspolizei beschränkten Bundespolizei zu einer „Bundespolizei (neu)“ vor.

Aussagegehalt des Organigramms „Bundespolizei (neu)“

Ein besonderes methodisches Ärgernis ist das „Organigramm“¹⁰⁸ der Kommission, welches großzügig auf jede Darstellung des nachgeordneten Behördenaufbaus und eine Beschreibung der zugehörigen Ablauforganisation verzichtet.

Aus dem Organigramm der Kommission ergibt sich mit Blick auf Anzahl der Schnittstellen und Synergieeffekte per se nichts.

Inakzetabel ist die daran geknüpfte Behauptung, dass dieses Organigramm den „Nachweis [erleichtert], dass die Zahl der Schnittstellen verringert...wird“ und dass „erhebliche Synergieeffekte zu erzielen sind“¹⁰⁹. Was kann das Organigramm „nach-

¹⁰⁸ Kommissionsbericht, S. 25, Zeile 749

¹⁰⁹ ebenda, S. 26, Zeile 751 ff

weisen“, das weder die alten (funktionalen oder dysfunktionalen) noch die neuen Schnittstellen darstellt?

Tatsächlich hat die Kommission keinerlei vorherige und neue Schnittstellen gegenübergestellt und deren Anzahl auch nur ansatzweise ermittelt.

Man erfährt auch nicht, ob die Kommission nun mit ihrem Organigramm eine Reduktion nur der von ihr zum Prüfraster erhobenen „dysfunktionalen“ Schnittstellen oder aller Schnittstellen ausgemacht haben will.

Auch zu konkreten und belastbaren Synergieeffekten ist im Kommissionsbericht nichts dargelegt – wie kann sich dann solches aus einem Organigramm ergeben?

Abgesehen von der Tatsache, dass eine Fusion zwei eingeführte und mit im In- und Ausland mit exzellenten „Markennamen“ wiedererkennbare Institutionen vom „Sicherheitsmarkt“ nehmen würde, weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass eine Fusion die verfassungsrechtliche Diskussion der „Konzentration exekutiver Macht“¹¹⁰ anheizen würde.

Das Bundesverfassungsgericht führt zu der Konzentration und Zentralisation von Bundessicherheitsbehörden aus: „Für die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen sonderpolizeilichen Behörden des Bundes stellt sich allerdings die Frage eines Trennungsgebotes. Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind.“¹¹¹

Zwar wird dies vor allem für eine Vermischung mit den Nachrichtendiensten debattiert, jedoch liegt auch in der Bündelung von sonderpolizeilichen Kompetenzen eine exekutive Machtkonzentration des Bundes, die Kritik von Verfassung wegen hervorrufen kann, weil durch die Bündelung der verschiedenen Kompetenzen des Bundes möglicherweise eine Aufweichung des geforderten sonderpolizeilichen Gepräges eintritt.

In Besonderheit ist hier zu nennen, dass eine klare und gebotene Trennung der Zentralstellenfunktion und der polizeilichen Exekutivfunktion nicht mehr erkennbar wäre.

Des weiteren ist kritisch zu betrachten, dass durch die Bildung einer gemeinsamen „Kriminalpolizeisäule“ nunmehr eine Organisation auf den Plan tritt, die aus ihrem

¹¹⁰ ebenda, S. 27, Zeile 823

¹¹¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 3. März 2004, Az.: 1 BvR 2378/98 //1 BvR 1084/99, in: BVerfGE 109, 279-391

Kompetenzrahmen heraus geballte originäre Ermittlungszuständigkeiten und Auftragsmittlungen durchführen würde.

Besonders kritisch dürfte jedoch aufstoßen, dass – bei Verlagerung der Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei in die originäre Strafverfolgungskompetenz des BKA (§ 4 Abs. 1 BKAG) die neue Bundeskriminalpolizei den Landeskriminalämtern auch in diesen neuen Ermittlungskompetenzen „Weisungen für die Zusammenarbeit“¹¹² geben dürfte. Dort, wo bisher (z.B. in Schleusungsverfahren) das Einvernehmen herzustellen war, träte jetzt Bund-Land-Weisungskompetenz auf. Damit jedoch würde erst das eintreten, was die Kommission vorgibt, mit ihrem Vorschlag zu verhindern: eine Störung der Machtbalance zwischen Bund und Ländern in Polizeifragen durch Schaffung einer „dysfunktionalen Schnittstelle“.

Der Organisationsvorschlag ist zudem völlig losgelöst von der regionalen Anbindung. Alle Organisationsmodelle der bisherigen Bundespolizei gingen von einer Flächenpräsenz im Bundesgebiet aus. Die Aufgabenwahrnehmung „aus einer Hand“, das heißt der integrativen Aufgabenwahrnehmung aller anfallenden präventiven und repressiven Aufgaben im räumlichen Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Bundespolizeibehörde, war tragende Idee der Neuorganisation 1998 und hat sich bewährt; Ermittlungs- und Gefahrenabwehrkompetenz wurde aus einer Behörde und aus einer Hand geführt.

Der Organisationsvorschlag der Kommission will hingegen diesen integrativen, kriminalraumbezogenen Ansatz auflösen und eine „Spartenpolizei“ errichten. Das ist nachhaltig zu kritisieren.

Widersprüchlich wird es dort, wo die Kommission der „Säule Präventivpolizei/Bundespolizei“ zugleich Aufgaben der Strafverfolgung der „mittleren und leichten Kriminalität“¹¹³ zuweisen will, die beträchtlichen Umfang und – wenigstens bei der mittleren Kriminalität – eine Schnittstelle zu den Kriminalpolizeiinspektionen der Länderpolizei und auch den LKA ausmacht.

Nach hiesiger Ansicht bedeutet die Bearbeitung schwerer Fälle der Schleusungskriminalität durch die Bundespolizei eine Spezialisierung und damit eine Qualitätssteigerung in der Strafverfolgungsarbeit. Zudem sind schwere Fälle der Schleusungskriminalität nicht von deliktgleichen Fällen mittlerer Kriminalität zu trennen. Sie bauen in der Regel darauf auf. Insofern ist eine Trennung allein nach Deliktsschwere nicht zielführend.

¹¹² § 4 Abs. 4 BKAG

¹¹³ siehe oben

Der Kommissionsvorschlag berührt das Aufwachsen des Ermittlungsverfahrens von einzelnen Feststellungen im Rahmen einfacher Kriminalität und präventiver (Fahndungs-) Maßnahmen zu Fällen der schweren und organisierten Kriminalität im Rahmen eines Maßnahmenkreislaufs zwischen Fahndung, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nachhaltig negativ. Dieses Gefüge würde durch die künstliche und völlig praxisferne Trennung von einfacher und mittlerer Kriminalität einerseits, schwerer und organisierter Kriminalität andererseits empfindlich gestört. Unmittelbare Folge dieser Beschneidung wäre eine – von Strafverfolgung zunehmend befreite – Zunahme der illegalen Migration und der damit verbundenen organisierten Kriminalität. Zudem würde die Kontinuität in der Erkenntnisverdichtung erschwert, da der polizeiliche Fallführer bei Erkennen von OK-Strukturen nicht mehr gemeinsam mit dem Fall in die – bisher zur selben Bundespolizeibehörde gehörige – Inspektion Kriminalitätsbekämpfung wandert, sondern der Fall an das BKA abzugeben wäre – samt gewachsenem Informationsverlust an dieser neuen Schnittstelle.

Die Aufgabe soll der Organisation folgen

Insgesamt ist zu kritisieren, dass sich die Kommission nicht hinreichend mit der polizeilichen Ablauforganisation, sondern sich ausschließlich mit Aufbauorganisationsfragen befasste.

Das Prinzip, dass die Organisation der Aufgabe folgt, wurde hier auf den Kopf gestellt: die Kommission prüfte verschiedene neue Aufbauorganisationsmöglichkeiten und forderte sodann, die Aufgabenzuschreibung nach dieser vorgeschlagenen Aufbauorganisation vorzunehmen.

Die Kommission empfiehlt im Ergebnis, die Aufgaben des BKA um die Strafverfolgungskompetenz i.S.d. § 12 Abs 2 BPolG zu erweitern¹¹⁴. Damit macht der Kommissionsvorschlag den Sprung von der reinen Organisationsreform zur Befugnisreform.

Die Kommission überschreitet damit den ihr gegebenen Rahmen („Organisations- und keine Befugnisreform“¹¹⁵) deutlich, weil damit die Befugnis verbunden wäre, zukünftig den Landeskriminalämtern in Strafverfolgungsmaßnahmen zu Schleusungssachen Weisungen geben zu können¹¹⁶.

¹¹⁴ Kommissionsbericht, S. 32, Zeile 1022 f

¹¹⁵ Interview Dr. Thomas de Maizière am 14.12.2010 mit DPA und am 11.01.2011 mit dem Deutschlandfunk

¹¹⁶ vgl. § 4 Abs. 4 BKAG

Unklare Verwaltungsstrukturen

Völlig ungeklärt ließ die Kommission die in BKA und Bundespolizei unterschiedlich ausgerichtete Verwaltung. Während in der Bundespolizei die Verwaltung vor allem die allgemeine innere Verwaltung, aber vor allem auch die Einsatzsicherstellung, Beschaffung, Wartung und sonstiges polizeibezogenes Management in der Fläche der gesamten Bundesrepublik und im Ausland sicherstellen muss, besitzt das BKA eine Zentralverwaltung, die in ein breit gespanntes Netz verschiedenster Dienstleistungszentren des Bundes verwoben ist.

Während also in der Bundespolizei aus Einsatzgründen auf eine starke, weitgehend autarke Polizeiverwaltung gesetzt wird, ist das BKA in den vergangenen Jahren immer stärker an die allgemeine innere Verwaltung der „zivilen“ Geschäftsbereichsbehörden des Bundes eingewebt worden.

Die Kommission lässt nicht erkennen, in welche Richtung eine fusionierte Verwaltung aufgebaut werden sollte.

IV. Falsche Grundannahmen der Werthebach-Kommission

Die Kommission stützt ihre Vorschläge auf eine Reihe von Grundannahmen und –thesen, die einer näheren Prüfung nicht standhalten.

IV. 1 „Ideal“ bundesstaatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich

Die Kommission behauptet, dass die Aufgabenfelder und Tätigkeiten von Zoll, Bundespolizei und Bundeskriminalamt dem „Ideal...bundesstaatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich“¹¹⁷ nicht entsprächen, obwohl sie verfassungsrechtlich festgelegt sind.

Das „Ideal“, das die Kommission möglicherweise vor Augen hat, wird gleichwohl nicht beschrieben. Sofern dieses „Ideal“ der Kommission als Projektionsfläche diene, ist es offenzulegen.

Falsch ist die Behauptung, die Zentralstellenfunktion des BKA habe sich „aufgrund alliierter Genehmigungsvorbehalte“¹¹⁸ entwickelt. Historisch richtig ist vielmehr, dass im Polizeibrief 1948 der Alliierten das „zusammenlegen oder...vereinigen“ von Polizeikräften mehrerer Länder zu einer Zentralpolizei dem Genehmigungsvorbehalt un-

¹¹⁷ ebenda, S. 12, Zeile 215

¹¹⁸ ebenda, S. 12, Zeile 218

terlag und das Grundgesetz den Gedanken der dezentralen Polizeiorganisation zum Verfassungsrang erhob.

IV.2. Zum Kommissionsvorwurf „keine Aufgabenkritik“

Die Kommission behauptet, in den Bundessicherheitsbehörden (auch der Bundespolizei) seien „neue Strukturen und Personalkörper gewachsen, ohne dass zuvor eine an sich gebotene Überprüfung der verbliebenen Aufgaben und deren Zuordnung erkennbar ist“¹¹⁹, stattdessen seien die Aufgaben nur neu definiert worden, um überzählig gewordenen Personal „sinnvoll einsetzen“ zu können.

Diese Darstellung ist –mit Blick auf die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt - sachlich falsch.

Eine Aufgabenkritik für die Bundespolizei hat durch die Bundesregierung vielmehr - sogar mehrfach - stattgefunden:

„Im Zuge der konzeptionellen Planungen wurde die Arbeit der Bundespolizei evaluiert. Dabei wurden alle gesetzlichen Befugnisse und Aufgaben einbezogen. Die Arbeitsabläufe in einzelnen Bereichen wurden geprüft und Optimierungsmöglichkeiten erkannt. Diese sollen nunmehr auf Basis eines Feinkonzeptes zügig umgesetzt werden. Dabei wird nicht nur die Aufbauorganisation gestrafft. Zugleich sind arbeits- und kostenintensive Aufgaben analysiert worden, um künftig die Ablauforganisation weiter zu optimieren und somit zu einer weiter verbesserten Wirtschaftlichkeit zu gelangen.“¹²⁰

Bereits zuvor war 1994 eine tiefgreifende Aufgabenkritik anlässlich der Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz¹²¹ erfolgt, der sich wiederholte Aufgabenkritiken 1995 - 1997¹²² anschlossen, die erhebliche organisatorische und personelle Folgewirkungen hatten¹²³ bis hin zur inhaltlichen Neuordnung der Polizeiausbil-

¹¹⁹ ebenda, S. 12, Zeile 223

¹²⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Evaluation der Tätigkeit der Bundespolizei im Zusammenhang mit der geplanten Neuorganisation“, BT-Drucksache 16/7648 v. 27.12.2007,

¹²¹ siehe BR-Drucksache 418/94

¹²² siehe zum Beispiel Bundesministerium des Innern, Referat BGS II 2 „Optimierung der Grenzkontrolle ohne Sicherheitsverluste“ vom 16.10.1995 und „Grundlagen für ein Programm zur Optimierung der Grenzpolizeilichen Aufgabenerfüllung“ vom 01.06.1996 (BGS II 2 – 645 131/2),

¹²³ siehe Bundesministerium des Innern, „BGS-Entscheidungskonzept“ Juni 1996 und „Konzept zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes (BGS)“, Schlussfassung Dezember 1997

derung für den mittleren und gehobenen Dienst der Bundespolizei und die Aus- und Fortbildung.

Die Bundesregierung hat mehrfach dem Parlament über die Ergebnisse ihrer Aufgabenkritiken berichtet¹²⁴.

Auch die tatsächliche Entwicklung der Sicherheitsbehörden, namentlich der Bundespolizei, widerspricht der Kommissionsthese von der „Beschäftigungstherapie“ für verbliebenes Personal.

So erfolgte die Einstellung von insgesamt rund 14.000 neuen Mitarbeitern in den Bundesgrenzschutz in den 90er Jahren erst, nachdem 1992 und 1994 durch das Parlament die politischen Entscheidungen über die Neuordnung der dem Bund obliegenden und teilweise neu hinzugekommenen Aufgaben geklärt waren, wobei es nicht nur um „verbliebene“ Aufgaben (Grenzpolizei/-schutz, Bereitschaftspolizei, Botschaftsschutz, Unterstützung der Länderpolizeien), sondern auch um völlig neue Aufgaben (Bahnpolizei, Luftsicherheit, Auslandseinsätze) ging, die sich jedoch keinesfalls – wie die Kommission behauptet – als Aufgabenverlagerung aus den Länderzuständigkeiten zum Bund darstellt.

Sachlich falsch ist – mit Blick auf die Bundespolizei - auch die Darstellung hinsichtlich der Entwicklung der Ausgleichsmaßnahmen „nach Abbau der Europäischen Binnengrenzen“¹²⁵, diese seien als „Beschäftigungstherapie“ für verbliebenes Personal kreiert worden.

Das Gegenteil ist vielmehr zutreffend: zunächst war das grenzpolizeiliche Personal fast vollständig abgezogen worden. Erst nachdem die illegale Migration über die damaligen Schengen-Binnengrenzen und die Schleusungskriminalität extrem angestiegen war, ergriff der Bund Mitte der 90er Jahre, der damalige Bundesinnenminister Manfred Kanther, die Initiative und entwickelte das Konzept des Sicherheitsschleiers, der lagebildabhängigen Kontrollen und baute mühsam die personelle Basis für die sogenannten Schengen-Ausgleichsmaßnahmen der Bundespolizei an den Schengen-Binnengrenzen wieder auf.

Zur Rolle und Entwicklung der Binnengrenzproblematik wird ausdrücklich auf die kriminologisch belegten Aussagen des 2. Periodischen Sicherheitsberichtes der Bundesregierung verwiesen.

¹²⁴ siehe z.B. „Die Entwicklung der Aufgabenfelder der Bundespolizei bzw. des Bundesgrenzschutzes in den letzten 15 Jahren“, Antwort der Bundesregierung v. 17.12.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pau u.a., BT-Drucksache 16/7585

¹²⁵ Kommissionsbericht, S. 13, Zeile 228

Für das Bundeskriminalamt ist die Behauptung unterbliebener Aufgabenkritik ebenfalls nachweisbar falsch, wie sich bereits aus den umfassenden politischen Debatten und amtlichen Begründungen der Änderungsgesetze¹²⁶ zum Bundeskriminalamtsgesetz ergibt. Insbesondere seit der Amtsübernahme von Präsident Ziercke wurde Aufgabenkritik (permanenter Plan-, Zielsetzungs- und Priorisierungsprozess) im BKA unter Einbindung des Bundesministeriums des Innern - zuletzt durch Besuch des Bundesinnenministers de Maizière in der entsprechenden Konferenz im November 2010 - forciert und stringent betrieben. Daneben war es für jeden Stellen- und Planstellenaufwuchs der vergangenen Jahre allein für die Begründung gegenüber dem Bundesfinanzminister erforderlich, detaillierte Personalbedarfsberechnungen und fundierte Aufgabenkritik-Nachweise vorzuweisen.

IV. 3 Zum Kommissionsvorwurf „Verschiebung der Machtbalance zwischen den Polizeien der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes“

Von der Kommission wird eine „Verschiebung der Machtbalance“¹²⁷ zwischen den Polizeien der Länder und den Sonderpolizeien des Bundes (man beachte den Plural) angenommen.

Die Kommission will dies am Beispiel der Fälle schwerer Schleuserkriminalität und der organisierten Kriminalität belegen, die früher an die Landespolizeien abgegeben worden seien und jetzt „zunehmend“ durch die Bundespolizei „ausermittelt“ würden, während diese „früher“ nachdem „ersten Zugriff“¹²⁸ an die Länderpolizei abgegeben worden seien.

Es ist offensichtlich, dass die Kommission mit den von ihr gewählten Formulierungen rhetorisch den Boden für ihren Hauptvorschlag, die Bundespolizei von ihrer Strafverfolgungskompetenz zu filieren, bereiten will („Die Kommission hat dieser Situation Rechnung getragen und bei ihren Empfehlungen berücksichtigt“¹²⁹), allein, sie belegt ihre Behauptung im weiteren Bericht mit keiner Silbe.

Zudem ist die Kommissionsthese der regelmäßigen früheren Abgabe nach dem ersten Zugriff an die Länderpolizeien schlichtweg falsch.

¹²⁶ vgl. z.B. BR-Drs. 94/95 „Entwurf eines Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten“

¹²⁷ Kommissionsbericht, S. 13, Zeile 232 ff

¹²⁸ ebenda, S. 13, Zeile 235

¹²⁹ ebenda, S. 13, Zeile 243

Entwicklungen bei den anderen Sonderpolizeien (BKA und Polizei Deutscher Bundestag), die aus Kommissionssicht ebenfalls die „Machtbalance“ stören würden benennt die Kommission nicht; offensichtlich rekurriert die Kommission nur auf den „Störfaktor Bundespolizei“:

Die Kommission kritisiert die Ausermittlung von Fällen schwerer Schleusungskriminalität als Störfaktor der Machtbalance zwischen Bund und Ländern; die gesetzlich normierten Strafverfolgungskompetenzen der Bundespolizei werden durch die Kommission so delegitimiert.

V. Mangelhafte Schnittstellenbetrachtung Zoll – Bundespolizei/BKA

Das größte Manko des Kommissionsberichts ist die mehr als mangelhafte Betrachtung der Schnittstelle Zoll-Bundespolizei, obwohl gerade diese durch die Koalitionsvereinbarung hätte in den Mittelpunkt gerückt werden müssen.

Die Kommission macht eine „Heterogenität der Behörden“ dafür verantwortlich, dass sie mit Blick auf die Bundespolizei-Zoll-Schnittstelle keine besseren Empfehlungen geben könnte¹³⁰. Zudem sei eine „Trennung von Fiskal- und Ermittlungsaufgaben weder sachgerecht noch verfassungspolitisch...vertretbar“¹³¹ gewesen.

Leider hat die Kommission damit einmal mehr belegt, dass sie verkürzt nur in den Kategorien des Aufgabenaustausches zwischen Bundespolizei und Zoll bzw. der Fusion gedacht hat.

V. 1 Fehlende Betrachtung der „Schnittstelle Polizeiarbeit“ innerhalb des Zoll

Viel wesentlicher ist jedoch die (von der Kommission leider nicht vorgenommene) Betrachtung der „Schnittstelle in der Schnittstelle“, das heißt der fehlenden polizeilichen Struktur innerhalb des Zolls.

Kompetenzen und Befugnissen einer Organisation folgen den Aufgaben und Zielen. Die Zuordnung von Kompetenzen und Befugnissen im Zusammenhang mit der Abwehr von Gefahren für die Einnahmesicherung des Staates und der Sozialsysteme und der Abwehr von Gefahren i.Z.m. der Ein- und Ausfuhr von verbotenen und beschränkten Waren (VuB) sowie der Bekämpfung der Straftaten auf diesen Gebieten erfordert jedoch keine behördliche Verknüpfung zwischen Verwaltungseinheiten (Finanzämtern) und den operativen strafverfolgenden Teilen der (Finanz-)Polizei.

¹³⁰ Kommissionsbericht, S. 13, Zeile 248

¹³¹ ebenda, S. 13, Zeile 260 f

Mit Übertragung der Aufgaben erhielte die zuständige Polizeibehörde insofern auch den verfassungsmäßig erforderlichen Status einer Finanzbehörde, soweit sie finanzpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt.

Andernfalls müsste der „Logik“ des Kommissionsberichts folgend beispielsweise die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit- und Soziales fallen.

Die Verknüpfungspunkte zwischen vielen Straftatbeständen, die durch den Zoll verfolgt werden und den Straftatbeständen, die durch die Bundespolizei verfolgt werden, sind offensichtlich. Offensichtlich ist auch, dass die mit polizeilichen Befugnissen ausgestatteten Organisationsteile des Zoll enorm zersplittert sind und sich in kleinteiligster Befugnisverkettung befinden, ohne dass die Kommission dies aufgegriffen und Lösungen zugeführt hätte.

So dürfen gegenwärtig durch die Kontrolleinheiten und ermittelnden Sachgebiete der Hauptzollämter einschließlich der dort angesiedelten Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) keine erkennungsdienstlichen Maßnahmen nach § 81 b 2. Alt. StPO treffen, es sei denn, sie nehmen grenzpolizeiliche Aufgaben der Bundespolizei wahr. Solche Maßnahmen darf nur die, nicht zu den Hauptzollämtern gehörende – Zollfahndung und das Zollkriminalamt treffen. Folgerichtig werden durch die Kontrolleinheiten der Hauptzollämter und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit auch keine bei Erkennungsdienstlichen Behandlungen gewonnenen Daten im INPOL-System gespeichert. Diese Speicherung (und damit Abgleichbarkeit für die anderen Polizeien) wäre nur gestattet, wenn die Kontrolleinheiten grenzpolizeiliche Aufgaben wahrgenommen hätten.

Die Empfehlung der Kommission, solche Zustände zu belassen, ist kritisch zu werten.

V.2 Ausgrenzung des Zoll aus Organisationsvorschlägen durch falsche „Annex-Theorie“

Die Begründung der Kommission, die Zollverwaltung im Wesentlichen nicht in ihre Organisationsüberlegungen einzubeziehen¹³², kann nicht überzeugen.

Es ist zutreffend, dass in der historischen Entwicklung Aufgaben im Zusammenhang mit der Überwachung von Waren-, Finanz- und Dienstleistungsverkehren über die Grenzen auch dann durch den Zoll wahrgenommen wurden, soweit diese Verkehre keine steuerrechtlichen Aspekte tangieren (z.B. Drogenschmuggel, illegale Ausfuhr von Kriegswaffen und Nukleartechnik). Dies ist schon im Sachzusammenhang der Grenzüberschreitung begründet.

Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum der strafverfolgende Aufgabenteil „nach Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen“¹³³ nur als „Annex“ bezeichnet wird. Die Wahrnehmung von Strafverfolgungsaufgaben durch den Zoll dient nämlich keinesfalls nur der Einnahmesicherung, sondern hat darüber hinaus – und im Verhältnis von Verwaltungsaufwand und finanziellem Einnahme-Ertrag vielleicht sogar noch stärker – eine generalpräventive Wirkung im Bereich der Finanzstraftaten und anderer Straftatbestände auch. Die gefahrenabwehrende Kontroll- und straftatverfolgende Ermittlungsarbeit des Zoll ist wegen der engen Verzahnung von Straftatbeständen, die in die sonderpolizeilichen Zuständigkeiten des Bundes fallen, kein bloßer „Annex“, sondern Teil der Gesamtkonstruktion der inneren Sicherheit.

Es ist offensichtlich, dass die Strafverfolgung durch polizeiliche Einheiten des Zoll schon deshalb kein bloßes Randprodukt (Annex) der Steuererhebung ist und sein kann, weil der überwiegende Teil der Strafverfolgung durch den Zoll eben keine klassischen steuerstrafrechtlichen Ermittlungen im eigentlichen Sinne ist, so z.B. die Bekämpfung des Rauschgift-, Waffen- und Sprengstoffschmuggels, Bekämpfung der Geldwäsche und der Außenwirtschaftskriminalität, Bekämpfung von Verstößen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, Arzneimittelgesetz, Bundesnaturschutzgesetz etc., Bekämpfung der Markenpiraterie usw..

Dieser Grundsatz wird auch dadurch nicht durchbrochen, dass die Einfuhr von verbotenen oder beschränkten Waren, wie z.B. Rauschgift, mittels des § 372 Abgabenordnung zu einer Steuerstraftat mutiert. Dieser Tatbestand dient nur der Zuständigkeits-

¹³² ebenda, S. 24, Zeile 700 ff

¹³³ ebenda, S. 24, Zeile 707

begründung und ist - rechtshistorisch systemwidrig - im materiellen besonderen Strafrecht der Abgabenordnung normiert worden.

Selbst bei dem klassischen Schmuggel und Handel mit unversteuerten Zigaretten, wo es sich um reine Steuerstraftaten handelt, ist die Annextheorie zu verwerfen. Oftmals sind die Schmuggelorganisationen nicht deliktstreu, so dass andere Straftaten in Tateinheit und Tatmehrheit mitbegangen werden. Im übrigen liegt der Focus bei der Bekämpfung des Zigaretten Schmuggels und -handels auch in der Generalprävention, zur Verhinderung von hohen volkswirtschaftlichen Schäden und auch in gesundheitspolitischen Erwägungen.

Die Kommission hat es augenscheinlich versäumt, die internen Strukturen der verschiedenen Behördenteile des Zolls und deren interne Zusammenarbeit zu evaluieren.

Die von der Kommission befürchteten Reibungsverluste¹³⁴ sind bereits heute zollintern etabliert und wirken nachhaltig hemmend. Die Aufteilung der Zuständigkeiten und der Organisation zwischen Zollfahndungsdienst, Kontrolleinheiten und den Ermittlungsbereichen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit führt zu der inakzeptablen Absurdität, dass erst auf Ebene des Ministeriums eine tatsächliche gemeinsame Steuerung erfolgen könnte. Es ist nicht verständlich, dass die Kommission diese Fehlentwicklung nicht untersucht hat.

Die Kommission hat leider nicht ernsthaft betrachtet welche Schnittstellenbereinigungen möglich und notwendig gewesen wären, um der Ressourcenersplitterung vor allem innerhalb des Zoll, aber auch im Gesamtkonzert der Sicherheitsbehörden des Bundes mit sinnvollen Veränderungen in der Behördenstruktur innerhalb des Zoll entgegenzutreten sei.

Dies muss dringend nachgeholt werden.

V. 3 Organisation der Ermittlungsdienste der Zollverwaltung

Die Kommission widerspricht dem Gedanken der Anbindung aller Kontroll-Führungs-Ermittlungseinheiten des Zolls an die Zollfahndungsämter unter dem Dach des

¹³⁴ ebenda, S. 24, Zeile 714 ff

Zollkriminalamtes¹³⁵. Ihrer Auffassung nach würden „die Nachteile der Zusammenfassung...den Zugewinn [deutlich] überwiegen“¹³⁶.

Dieser Aussage der Kommission muss sehr energisch entgegengetreten werden – schon, weil die Kommission die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Kontroll- und Ermittlungsbereichen der Zollverwaltung und die Relevanz der Ermittlungsergebnisse der Zollverwaltung für die Generierung der Gefahrenabwehr und Straftatverfolgung von und durch Bundespolizei und BKA nicht näher untersuchte.

Nach hiesiger Auffassung würden mit der Bündelung der Vollzugsdienste unter dem Dach des ZKA die Vorteile vielmehr deutlich überwiegen.

Die Bündelung der Vollzugsdienste würde die notwendigen Schnittstellen zwischen den Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten deutlich verringern und klare Befehls- und Meldewege zur wirksamen Bekämpfung von Zollkriminalität ermöglichen.

Die Entbindung der Vollzugsdienste aus den Zuständigkeiten der Hauptzollämter, in denen sie oftmals eine tatsächliche Annex-Funktion fristen, führt nicht zu der Situation, dass die Aufgabenwahrnehmung der Vollzugsdienste erschwert würde.

Vor allem für den Bereich der Aufgaben bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist die Anbindung an die sonstige Struktur der Hauptzollämter ohnehin ohne Bedeutung, da die FKS weitestgehend unabhängig von seiner Anbindung selbstständig arbeitet.

Bei den Kontrolleinheiten, die Aufgaben nach dem ZollVG (zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Waren- und Bargeldverkehrs) wahrnehmen, ist die heutige Anbindung an die Hauptzollämter ebenfalls nicht relevant. Diese Einheiten nehmen zwar auch steuerliche Aufgaben der Hauptzollämter wahr, aber eben nicht in erster Linie als Erhebungs-, sondern vielmehr als Kontrolleinheiten, die nur dann zur Steuereintreibung beitragen, wenn dies im Rahmen einer Kontrolle auch festgestellt wird und dann auch nur in geringem Umfang.

In allen andern Fällen teilen die Kontrolleinheiten standardmäßig die im Rahmen von Kontrollen steuerlich relevanten und festgestellten Sachverhalte dem Hauptzollamt als Erhebungsbehörde und dem Zollfahndungsamt als Ermittlungsbehörde mit.

Die Kontrolleinheiten sind daher eben keine zoll- und steuererhebungsrelevanten Abfertigungsdienststellen im eigentlichen Sinne, sondern Einheiten, die mit polizeitypischen Mitteln der Gefahrenabwehr (Streifen und Kontrollen) einen Risikoschleier und ein Entdeckungsrisiko schaffen, der gegen Schmuggler, Steuerhehler, Betrüger

¹³⁵ ebenda, S 102, Zeile 4034

¹³⁶ ebenda, S. 103, Zeile 4034 ff

etc. generalpräventiv wirkt. Zugleich werden mit polizeitypischen Methoden Erkenntnisse generiert, die für weitere (überwiegend in Bundeszuständigkeit liegende) Aufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, insbesondere bei der Bekämpfung der Migrationskriminalität, relevant sind.

Von einer Herauslösung der Kontrolleinheiten wären daher die verbleibenden Aufgaben der Hauptzollämter nicht negativ berührt.

Die Kommission verkennt, dass die Implementierung einer durchgängigen polizeilichen Struktur innerhalb des Zoll „von unten nach oben“ eben keine Anbindung von Kleinfällen an die „Kriminalpolizei des Zoll“¹³⁷ wäre, da das bisherige Zollkriminalamt keine reine „Kriminalpolizei“ wäre, sondern Finanzpolizeibehörde.

Es ist widersinnig, dass die Kommission für den Bereich BKA/Bundespolizei die Zusammenfassung in einer Behörde vorschlägt als Vorteilsmodell, der die Bekämpfung von leichter, mittlerer und schwerer Kriminalität gleichermaßen obliegen soll, während dies im Bereich des Zoll ein Nachteil sein soll.

Darüber hinaus sind die Erkenntnisse auch aus den sogenannten Kleinfällen für den Zollfahndungsdienst von wesentlich größerer Bedeutung als für die Hauptzollämter, zumal eine Vielzahl von Kleinfällen nicht steuerlicher Art sind oder zumindest nicht rein steuerlicher Art sind und deshalb eher für die Lagebeurteilung des Zollfahndungsdienstes entscheidend sind als für die Strafsachenstellen der Hauptzollämter. Durch die durchgängige Anbindung der Ermittlungsdienste in einer Kette würden sich viel leichter Strukturen und Lagebilder erkennen und Verfahren generieren lassen, als dies heute angesichts der Diversifikation der Ermittlungsdienste möglich und geboten ist.

Schließlich gilt: Auch die Polizei ermittelt Kleinfälle mit „echten“ Polizisten. Dies hat den zusätzlichen Vorteil, dass für Einsätze ausreichend Polizeivollzugskräfte vorhanden sind. Denn bei der Bemessung des Personalbedarfs für Vollzugskräfte ist eben nicht nur der Maßstab an die zu erledigenden Arbeitsprozesse anzulegen, sondern auch die Notwendigkeit, in Einsatzspitzen über ausreichend Personal zu verfügen, dass man aus den administrativen Prozessen die Kleinfälle herauslösen kann. Insofern würde die Zuständigkeit auch für Kleinfälle beim Zollfahndungsdienst ermöglichen, dass Nachwuchskräfte einen guten Einstieg in die Ermittlungsarbeit erhalten und zudem mehr geeignetes Vollzugspersonal für Einsätze zur Verfügung stehen würde.

¹³⁷ ebenda, S. 103, Zeile 4008 ff

Die Kommission kann auch nicht entgegenhalten, dass die Hauptzollämter bei „reinen Steuerdelikten“ die Stellung der Staatsanwaltschaften einnehmen würden und so bei einem durchgängigen Finanzpolizeistrang innerhalb der Zollverwaltung eine „neue Schnittstelle“¹³⁸ entstünde.

Denn auch die Staatsanwaltschaften haben kein Schnittstellenproblem mit der Polizei, nur weil diese auch Kleinfälle bearbeitet. Zudem sind die Feststellungen von „reinen“ Steuerdelikten im Verhältnis zu den mit anderen Ordnungswidrigkeiten oder Straftatbeständen „vermischten“ Fällen nicht so eindeutig, dass hier Einschränkungen zu besorgen seien.

Insofern wird mit der These, dass es besser sei, alles so zu lassen wie es ist und die mit polizeilichen Kompetenzen ausgestatteten Vollzugsdienste des Zoll nicht zu bündeln, mit Scheinargumenten und einer Prüfung nicht standhaltenden „Sachzwängen“ eine Begründung für den Erhalt der aufwendigen Hauptzollamtsstrukturen und vor allem der „Wasserköpfe“ der vorgesetzten fünf Bundesfinanzdirektionen als Mittelbehörden konstruiert.

Der Verzicht auf schlanke und effektive Strukturen zur wirksamen Bekämpfung von Zollkriminalität und zur wirkungsvollen Ergänzung der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsaufgaben von Bundespolizei und BKA wären der zu zahlende Preis für das am Leben halten von „wasserkopflastigen“ Strukturen innerhalb der Zollverwaltung.

V. 4 Ausblendung von Synergieeffekten durch Reduzierung Zoll-Mittelbehörden

Echte und wirksame Synergieeffekte können so nicht erreichbar sein.

Dies ist vor allem vor dem Hintergrund eines Personalfehls von 3.650 Arbeitskräften in der Zollverwaltung¹³⁹ von Bedeutung, davon allein beim Zollfahndungsdienst (ZKA und den acht Zollfahndungsämtern) ein Arbeitskräftefehl von 557.

Die Herauslösung der Ermittlungsdienste und Kontrolleinheiten aus der Struktur der Hauptzollämter und deren Zuordnung zu den Zollfahndungsämtern würde (zu Recht) die Existenzberechtigung der Anzahl der heutigen fünf Bundesfinanzdirektionen und 43 Hauptzollämter in Frage stellen und ggf. Arbeitskräfte freisetzen, die an anderer Stelle fehlen und dadurch den Belastungsgrad der Zollbeschäftigten insgesamt mindern.

¹³⁸ ebenda, S. 103, Zeile 4015 ff

¹³⁹ vgl. BT-Drs. 17/4331

Die Verminderung der Anzahl der Bundesfinanzdirektionen und Hauptzollämter würde auch die widersinnige heutige Querverwaltung beenden, dass örtlich unzuständige Mittelbehörden durch horizontale Weisungsbefugnis Fachweisungen gegenüber anderen Zollmittelbehörden treffen können, während die strafverfolgungsbezogenen grundsätzlichen Weisungen an diese Mittelbehörde das ZKA trifft. Durch diese abschaffbare Querverweisungskompetenz generieren die fünf Bundesfinanzdirektionen ihre Existenzberechtigung, für die es in diesem Umfang keinen echten Bedarf gibt.

Weil nur noch zwei Mittelbehörden – ZKA mit allen Vollzugsdiensten und eine Bundesfinanzdirektion für den nachgeordneten Bereich der Finanzverwaltung, die sich ausschließlich mit der Erhebung und Verwaltung der Steuern, Zölle und anderen Abgaben befasst.

Angesichts dieser möglichen Synergieeffekte sind die Widerstände aus dem Führungsbereich der betroffenen Behörden gegenüber der Kommission verständlich, aber ohne Sachargumente.

V. Kritik der fehlerhaften Vorgehensweise der Werthebach-Kommission

V.1 „Evaluation“ der Kommission vs. Evaluation der Neuorganisation der Bundespolizei

Es ist nachhaltig zu kritisieren, dass sich die Kommission zwar der Beratung durch einen Beirat schmückt und rühmt¹⁴⁰, dieser Beirat jedoch keinerlei Gelegenheit hatte, die Thesen der Kommission zu diskutieren und dazu gegenüber der Kommission Stellung zu nehmen.

Die von der Werthebach-Kommission betriebene sogenannte „Evaluation“ erfolgte zu einem Zeitpunkt, in der die Evaluation der Neuorganisation der Bundespolizei selbst noch im vollen Gange war und ist (sie ist bis September 2011 angelegt).

Im Abgleich beider Evaluationsprozesse (dem der Kommission und dem des Bundesministeriums des Innern im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages) am selben Objekt (der Bundespolizei) bleibt festzustellen, dass die Kom-

¹⁴⁰ ebenda, S. 6, Zeile 20 ff

mission methodisch und inhaltlich nicht auf valide Evaluationsergebnisse der Bundespolizei zugegriffen hat und sie große Teile dieser Evaluation auch nicht interessierten.

Schlaglichtartige Momentaufnahmen aber, die in einigen wenigen Sitzungen bei Besuchen besprochen werden, sind nicht geeignet, sicherheitspolitische Grundsatz- und Zukunftsentscheidungen zu fundamentieren.

Die „Evaluation“ der Kommission erfolgte auf unzureichender, nicht abgeschlossener Faktenbasis.

V.2 Nichtuntersuchung von „echten Schnittstellen“/ Prüfrasterwahl „dysfunktionale“ Schnittstellen

Der Auftrag der Kommission bestand darin, Schnittstellen¹⁴¹ zwischen den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zu definieren und auf mögliche Synergien¹⁴² zu untersuchen.

Die Kommission beschränkte sich selbst auf die Forschung nach „dysfunktionalen Schnittstellen“¹⁴³. Im gesamten weiteren Text ihres Berichts verwendet die Kommission diesen Begriff dann jedoch genau noch einmal: „dysfunktionale Schnittstellen kommen nicht vor“¹⁴⁴. An keiner anderen Stelle taucht der Begriff „dysfunktionale Schnittstelle“ mehr auf, an keiner Stelle werden „dysfunktionalen Schnittstellen“ als solche definiert; vielmehr wird nur noch der Begriff der Schnittstelle verwandt.

Damit legt die Kommission ein kritikwürdiges Verständnis von „Schnittstellen“ und „Synergien“ zwischen Sicherheitsorganisationen an den Tag.

¹⁴¹ Schnittstellen entstehen im arbeitsteiligen Prozess der Sicherheitsbehörden durch die Übergabe von mit Informationen verbundenen Arbeitsergebnissen von einer Behörde zur anderen und beschreiben den bei der Übergabe auftretenden Informationsverlust und den Mehraufwand, diesen Informationsverlust wieder zu kompensieren. Der Informationsverlust bei der Übergabe ist umso größer, je weniger abgeschlossen die Aufgabe zum Zeitpunkt der Übergabe ist. Schnittstellen setzen also Arbeitsteilung voraus und können zu „idealen Schnittstellen“ mit minimalem Informationsverlust für den Übernehmenden optimiert werden.

¹⁴² Organisationswissenschaftlich handelt es sich im Wesentlichen immer nur um zwei Arten von Synergien: entweder um „Kostensynergien“ oder um „Marktsynergien“ oder um beides. Synergien können nur erzielt werden, wenn es nennenswerte Überschneidungen zwischen den Aktionsfeldern der Behörden gibt. Man spricht hier von Ergänzungspotenzialen oder von operativem bzw. strategischem Fit – je nachdem, ob sich die Behörden in ihrer heutigen Struktur gut ergänzen oder ob die eine sich schlüssig in die Zukunftsstrategie der anderen einfügt.

¹⁴³ Kommissionsbericht, S. 23, Zeile 667

¹⁴⁴ ebenda, S. 80, Zeile 3036

Es ist nicht seriös, einerseits die „Reduzierung dysfunktionaler Schnittstellen“ zum eigenen „Prüfraster“ zu deklarieren und damit die „normalen“, funktionalen Schnittstellen zwischen den drei Bundessicherheitsbehörden und deren Optimierung eben ausdrücklich nicht als Prüfstein zu deklarieren, andererseits diese „dysfunktionalen Schnittstellen“ im weiteren Bericht weder zu benennen noch ihre angebliche Dysfunktionalität und ihre Abgrenzung zu den funktionalen, systemimmanenten Schnittstellen zu beschreiben. Die Kommission hat z.B. nach eigenem Bekunden die Aufgaben der Bundespolizei, des Zoll und des BKA (nur) soweit „evaluiert“, „wie parallel, überlappend oder mehrfach wahrgenommene Aufgaben zu Schnittstellen zwischen den Behörden führen“¹⁴⁵. Inwieweit sie dabei von ihr ausgemachte Schnittstellen als „dysfunktionale Schnittstellen“ oder als normale funktionale Schnittstellen klassifizierte, ist nicht erkennbar. Zudem wurden eine Vielzahl von regelgerechten Schnittstellen, die nicht aus überflüssiger Überlappungs- oder Mehrfachaufgaben¹⁴⁶, sondern aus der Organisation der Zusammenarbeit resultierten, von der Kommission auch nicht betrachtet.

So bleibt unklar, was in den Augen der Kommission an den bestehenden Schnittstellen der Sicherheitsbehörden funktional und was dysfunktional sein soll und welchen Einfluss diese Unterscheidung auf das Prüfergebnis hatte, obwohl es sich um Teile eines „Prüfrasters“ gehandelt haben soll.

Schnittstellen zu den Ländern wollte die Kommission wiederum nur untersuchen, sofern sich dazu aus der Evaluation der Bundesbehörden eine „Notwendigkeit“¹⁴⁷ ergäbe; offenbar ergab sich für die Kommission diese Notwendigkeit im Regelfall nicht.

In der Folge wurde der ohnehin verknappte Kommissionsauftrag aus dem Koalitionsvertrag noch weiter verknappt und die Schnittstellen zu den Ländern im Wesentlichen ausgeblendet. Das erstaunt um so mehr, als die Kommission zugleich erklärte, dass sie die von ihr ausgemachten „Schnittstellenprobleme“ zwischen den Bundessicherheitsbehörden ausschließlich mit „organisatorischen Überlegungen“ reduzieren will und anmerkt, dass diese neuen organisatorischen Überlegungen „auch die gesetzliche Zuständigkeit der Länderpolizeien tangieren“ würde¹⁴⁸. Welche damit gemeint sind, bleibt freilich offen.

¹⁴⁵ ebenda, S. 8 Zeile 101

¹⁴⁶ Parallel- oder überlappende Arbeit kann nicht zu einer „Schnittstelle“ führen, weil keine Arbeitsergebnisse mit dem Ziel eines gemeinsamen Endprodukts aneinander übergeben werden.

¹⁴⁷ Kommissionsbericht, S. 8, Zeile 80 f

¹⁴⁸ ebenda, S. 13, Zeile 243 ff

Der Abschnitt D des Berichts „Untersuchte Sicherheitsbehörden“ beschränkt sich auf eine langweilige, teils unvollständige, teils mit falschen Behauptungen geschmückte Auflistung des gesetzlichen Aufgabenkanons von Bundeskriminalamt¹⁴⁹, Bundespolizei¹⁵⁰ und Zollverwaltung¹⁵¹, garniert mit statistischen Zahlen des Jahres 2009. Die Angaben zum Personal- und Ressourceneinsatz der Bundespolizei zur Kriminalitätsbekämpfung sind darüber hinaus punktuell falsch oder verzerrt dargestellt. Eine Beschreibung der Schnittstellen der Behörden sucht man in diesen Darstellungen ebenso vergebens wie die von der Kommission selbst angekündigte¹⁵² Bewertung dieser Aufgabendarstellung der einzelnen Behörde.

So hat die Kommission z.B. in der Darstellung der von ihr „evaluierten“ und „bewerten“ Aufgaben der Bundespolizei¹⁵³ die Organisation und Zuständigkeiten der Amtshandlungen von Beamten der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung (§ 67 BPolG) noch nicht einmal erwähnt, obwohl es sich hier um eine echte und gesetzlich normierte „Schnittstelle“ zwischen Zoll und Bundespolizei handelt.

In gleicher Art und Weise ignorierte die Kommission die (gesetzliche) Schnittstelle der grenzpolizeilichen Kontrolle und der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei durch die Zollverwaltung (§§ 66, 68 BPolG) in der Aufgabenbeschreibung des Abschnitts D¹⁵⁴.

Erst in ihren „Bewertungen“ ihrer eigenen Organisationsvorschläge äußert sich die Kommission zu diesem Thema.

Weder in dem Berichtsabschnitt über die „untersuchten Sicherheitsbehörden“ noch in dem Berichtsabschnitt „Grenzaufgaben/Binnengrenze“¹⁵⁵ befindet sich eine hinreichende Beschreibung der heutigen Organisation dieser „Schnittstelle“ zwischen Zoll und Bundespolizei; weder in dem Abschnitt „Sachverhalt“ der Grenzaufgaben an der Binnengrenze (Schengen) noch sonst.

Die Kommission verlegte sich vielmehr bereits unter dem Begriff „Sachverhalt“ darauf zu spekulieren, ob Organisationsteile von Bundespolizei und Zollverwaltung „aus ihren bisherigen Zusammenhängen gelöst und neu zusammengefügt werden sollten“¹⁵⁶.

¹⁴⁹ ebenda, S. 14, Zeile 272 ff

¹⁵⁰ ebenda, S. 16, Zeile 380 ff

¹⁵¹ ebenda, S. 20, Zeile 521 ff

¹⁵² ebenda, S. 7, Zeile 69

¹⁵³ ebenda, S. 16, Zeile 380 ff

¹⁵⁴ ebenda, S. 20, Zeile 521 ff

¹⁵⁵ ebenda, S. 66, Zeile 2472 ff

¹⁵⁶ ebenda, S. 67, Zeile 2512 ff

Es ist unerklärlich, wie die Kommission ohne Darstellung und Bewertung der bisherigen Schnittstellenkonfiguration zu einem (Nicht-)Änderungsvorschlag in Bezug auf Zoll und Bundespolizei gelangt sein will.

Besonders dramatisch wie bedauerlich ist diese eingeschränkte Schnittstellenwahrnehmung der Kommission für den personell stark defizitären, im Focus des Interesses der Bundes-Innenpolitiker¹⁵⁷ und im Sicherheitsinteresse liegenden Bereich der Flughafendienststellen.

Dazu erklärt die Kommission: „Die Kommission hat keine Feststellungen getroffen ob Beamte der Zollverwaltung oder der Bundespolizei von der jeweils anderen Verwaltung mit Aufgaben betraut sind“¹⁵⁸.

Wie auf dieser fehlenden Sachverhaltsfeststellung die (ohnehin sehr dünnen) Empfehlungen erarbeitet werden konnten, erschließt sich nicht.

Auch den Beitrag der Zollverwaltung, der Bundespolizei und der Länderpolizeien zur Zentralstellenfunktion des BKA, zur Qualität von deren Beiträge und zur Beschreibung dieser Schnittstelle, also zum „polizeilichen Workflow“ an einer echten Schnittstelle der Sicherheitsbehörden, sucht man in den Aufgabenbeschreibungen der Behörden und deren angeblicher Bewertung der Kommission vergeblich.

Das ist umso tragischer, als dass die Kommission die Zentralstellenfunktion des BKA geradezu in akuter Gefahr wähnt und weitreichende Vorschläge macht.

Auch der für Schnittstellen geradezu charakteristische gegenwärtige Ablauf, Umfang und Organisation des Informationsaustausches zwischen den Behörden findet bei der Kommission keine Darstellung und Beachtung.

Das Vorgehen der Kommission ist methodisch erheblich defizitär. Eine klare, nachprüfbar und belastbare Benennung von Evaluationsergebnissen und Definition von „dysfunktionalen“ und „funktionalen“ Schnittstellen zwischen den Sicherheitsbehörden fehlt.

Die methodischen Defizite des Kommissionsberichts setzen sich leider konsequent im weiteren Berichtsverlauf fort und führen dazu, dass sich keiner der Kommissionsvorschläge aus dem Bericht logisch folgernd ergibt oder ableiten lässt.

¹⁵⁷ vgl. Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Entschließung zur Neuorganisation der Bundespolizei

¹⁵⁸ Kommissionsbericht, S. 78, Zeile 2931 ff

V. 3 Sich widersprechende Kommissionsempfehlungen

Unverständlich sind die sich offen widersprechenden Empfehlungen der Kommission.

So fordert die Kommission z.B. einerseits - entgegen den allgemein anerkannten Grundsätzen der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100- dass Bundespolizei und Zoll keine Lagebilder mehr erstellen und ihre Einschätzungen so auch nicht mehr benennen sollen¹⁵⁹, andererseits sollen Zoll und Bundespolizei gerade solche erstellen¹⁶⁰.

Widersprüchlich ist auch, dass die Kommission – abweichend von den Reduktionsvorgaben des Arbeitsauftrages - selbst die Einrichtung neuer, weiterer Schnittstellen vorschlägt¹⁶¹ und zugleich behauptet, sie hätte damit die Schnittstellen reduziert¹⁶².

Auch wird der Abschnitt E „Bewertungen“¹⁶³ nicht etwa für eine Bewertung der im Abschnitt D untersuchten Sicherheitsbehörden genutzt, sondern für eine Bewertung der eigenen Kommissionsvorschläge.

V. 4 Nichteinhaltung der gewählten Prüfraster

Die Kommission behauptet, sie hätte ein Prüfraster¹⁶⁴ angelegt und will damit einen objektivierbaren Anschein ihrer Empfehlungen geben. Jedoch sind in keinem ihrer dann folgenden Vorschläge diese Rasterpunkte auch wiederzufinden; eine Entscheidungsmatrix anhand des Prüfrasters sucht man vergeblich.

Fehlende Plausibilität Prüfraster „Korrekturen erkannter Fehlentwicklungen“

Die Kommission erklärt (mit Blick auf die Strafverfolgungskompetenz der Bundespolizei) mehrfach, dass sie etwas für „nicht hinnehmbar“¹⁶⁵ erachtet und als Fehlentwicklung tituliert.

An keiner Stelle jedoch führt die Kommission die Auseinandersetzung mit dem Willen des Gesetzgebers, an keiner Stelle wurden die Sach- und Beweggründe aus den Gesetzgebungsverfahren aufgenommen und sich damit auseinandergesetzt. Die Kommissionsmitglieder setzten stattdessen ihre Privatmeinung gegen die Ergebnisse

¹⁵⁹ ebenda, S. 36, Zeile 1190 ff

¹⁶⁰ ebenda, S. 74, Zeile 2789 ff

¹⁶¹ ebenda, S. 31, Zeile 990

¹⁶² ebenda, S. 26, Zeile 752

¹⁶³ ebenda, S. 23, Zeile 658

¹⁶⁴ ebenda, S. 23, Zeile 665 ff

¹⁶⁵ ebenda, S. 23, Zeile 675

der Gesetzgebungsprozesse seit 1994 zu Bundespolizei und BKA und kamen zu dem Ergebnis „Fehlentwicklung“.

Fehlende Darstellung Prüfraster „Synergien“

In den einzelnen Vorschlägen der Kommission sucht man in den Unterpunkten „Bewertung“ den Prüfrasterpunkt „Gewinnung deutlicher Synergieeffekte“ regelmäßig vergeblich. Die Kommission hat in keiner ihrer Bewertungen finanzielle, personelle, zeitfaktorische oder arbeitsablauforganisatorische Zugewinne konkret benennen können. Zumeist flüchtet sich die Kommission nur in Hypothesen (z.B. „Synergieeffekte...wären zu erwarten“¹⁶⁶, „...ist geeignet, Synergien zu bewirken“¹⁶⁷) oder in Vermutungen (so „vermutet“ die Kommission „Synergieeffekte“ durch gemeinsame Dienstpläne bei einer „Übernahme des Grenzschutzteils der Bundespolizei durch den Zoll“¹⁶⁸) oder äußert sich in ihren Bewertungen gar nicht zu Synergieeffekten. Konkrete, belastbare Synergien sucht man im ganzen Papier vergeblich.

Sollten Synergieeffekte jedoch ein Prüfpunkt, d.h. ein hartes Kriterium gewesen sein, dann ist deren Fehlen und Substitut durch Spekulationen, Hoffnungen oder Wünsche ein nicht hinnehmbarer Mangel des Berichts.

Fehlende Darstellung Prüfraster „Kostenfolgen“

Die Kommission behauptet, sie hätte als Prüfraster u.a. „Konsequenzen einer Realisierung in Bezug auf Kostenfolgen, Zeitrahmen“¹⁶⁹ angelegt.

Leider sucht man in den Eigenbewertungen der einzelnen Vorschlagspunkte durch die Kommission danach vergeblich.

Das ist auch nicht verwunderlich: da die Kommission sich nicht mit dem polizeilichen Arbeitsalltag und der Ablauforganisation aufgehalten hat, sondern sich lediglich auf Organigramme und Aufbauorganisationsfragen kaprizierte, konnte sie sich auch gar nicht zu konkreten Einsparpotentialen äußern.

Fehlende Darstellung Prüfraster „Akzeptanz von Personalvertretungen und Mitarbeiterschaft“

Dieses angebliche Prüfraster ist ein besonderes Ärgernis, weil es jeder Grundlage mangelt.

¹⁶⁶ ebenda, S. 33, Zeile 1065

¹⁶⁷ ebenda, S. 74, Zeile 2799

¹⁶⁸ ebenda, S. 70, Zeile 2628

¹⁶⁹ ebenda, S. 23, Zeile 670

Die Kommission hat zu keiner Zeit mit irgendeinem Personalrat der angeblich untersuchten Behörden auch nur ein einziges Gespräch geführt.

Die Kommission kennt daher gar nicht die Positionen und Einschätzungen und Prüfstellen der Personalräte zu einzelnen Veränderungsvorschlägen oder -notwendigkeiten. Andernfalls hätte die Kommission sich z.B. damit auseinandersetzen müssen, dass die Personalräte z.B. eine Darstellung der Ablauforganisation und der Arbeitsprozesse zur Prüfung einer Mehr- oder Minderbelastung der Mitarbeiter eingefordert hätten.

Die Kommission konkludiert jedoch aus Nichtwissen.

Die Kommissionsmitglieder spekulieren lieber über die Position der Personalvertreter, als diese zumindest zu befragen. Es ist daher eine kritikwürdige Chuzpe der Kommission, dies als „Prüfraster“ auszugeben.

Gleiches gilt für die Frage der Akzeptanz bei der Mitarbeiterschaft. Auch hier ist festzuhalten, dass die Kommission sich keinerlei empirischer Daten, Ergebnissen von Mitarbeiterbefragungen etc. pp. bediente, um eine Basis für dieses angebliche „Entscheidungsaster“ zu erhalten. Auch hier mutmaßt die Kommission und konkludiert aus Nichtwissen.

Da auch die im Beirat eingeladenen Gewerkschaften die Vorschläge der Kommission erst aus der Presse erfuhren und die Kommission sich scheute, ihre Vorschläge mit ihnen zu diskutieren, fehlt es auch aus dieser Richtung an substantieller Unterfütterung der „Prüfkriterien“.

Nahezu folgerichtig äußert sich die Kommission dann auch in ihren einzelnen Vorschlägen nicht mehr zu diesem Prüfkriterium.

Das „Prüfraster“ der Kommission ist unschlüssig, teilweise unzutreffend und wurde in den Prüffeldern nicht bzw. nicht gleichmäßig angewandt.

VI. Personalmanagement

Die Ausführungen der Kommission zum Bereich Personalmanagement¹⁷⁰ sind mehr als enttäuschend.

¹⁷⁰ Kommissionsbericht, S. 111, Zeile 4381 ff

Die Kommission hat dazu offenbar keinen Sachverhalt aufgenommen; zumindest wird keiner dargestellt.

Entsprechend dürftig sind die Empfehlungen: so soll ein „ständiger Ausschuss“ eingerichtet werden und eine Job-Rotation erfolgen. Mit welchem Sinn und Verstand, bleibt offen.

Die Kommission hat offenbar auch nicht untersucht, mit welchen unterschiedlichen Mitteln und Methoden die organisatorische Personalberechnung durchgeführt wird – mit den entsprechend unterschiedlichen Ergebnissen. So ist z.B. das Bemessungsszenario von Zoll und Bundespolizei für die Streifen- und Kontrolldichte im grenznahen Raum zu den Schengen-Nachbarstaaten nicht gegeneinander gestellt worden.

Eine Bestandsaufnahme und vergleichende Darstellung der Organisation und Durchführung der Laufbahnausbildungen für den mittleren und gehobenen Dienst in den drei Bundessicherheitsbehörden fehlt, die Ausbildung ist der Kommission ganze acht Zeilen wert. Dabei hätte es angestanden zu fragen, ob die Fachhochschulausbildung der Bundessicherheitsbehörden tatsächlich dreier Fachhochschulbereiche bedarf.

Auch ein intensiver Abgleich der Fortbildungsorganisationen und der Möglichkeiten, identische Fortbildungsfelder eventuell organisatorisch zusammenzufassen (z.B. Hundeausbildung) fehlt.

In Fragen der Personalgewinnung der Bundessicherheitsbehörden wurde auf nebulöse „Bündelung von Strategien“¹⁷¹ gesetzt, statt ernsthafte Vorschläge zu machen, wie der Bund in Konkurrenz zu den Nachwuchswerbungsaktivitäten der Sicherheitsbehörden der Länder in den nächsten Jahren bestehen soll. Schließlich sind die Rahmenbedingungen des Bundes in Besoldungs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Urlaubs- und Karrierefragen weitgehend gleich, während die Länder seit der Förderalisierung des Dienstrechts kräftig zum Wettbewerb blasen.

Unverständlicher Weise unterließ die Kommission jede Betrachtung der unterschiedlichen Laufbahnrechte in den Sicherheitsbehörden, die unterschiedliche Staffelung der Personalkörper (Quotierung des einfachen/mittleren/gehobenen/höheren Dienstes) und der unterschiedlichen Planstellenstruktur nach der Bundesobergrenzenverordnung.

¹⁷¹ ebenda, S. 117, Zeile 4609

Die Empfehlungen der Kommission sind nicht geeignet, die Personalpolitik der Bundesbehörden zukunftsfähig aufzustellen.

VII. Zusammenfassung:

Die Überprüfung und Optimierung der Sicherheitsarchitektur des Bundes ist eine herausragende und stetig fortzuführende Aufgabe, um den sich stetig wandelnden Anforderungen zur polizeilichen Abwehr von Bedrohungen und Gefahren der öffentlichen Sicherheit und zur effektiven Strafverfolgung gewachsen zu sein. Dies gilt umso mehr in Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland und Europa, die durch eine Bedrohung der Gemeinwesen und großer Bevölkerungsgruppen durch international operierende Kriminelle und durch ideologisch fundamentierten Terrorismus gekennzeichnet sind.

Der Ansatz des Koalitionsvertrages ist daher richtig, die Beachtung seiner Vorgaben durch die Werthebach-Kommission jedoch völlig unzureichend.

Die hohen Erwartungshaltungen gegenüber der Kommission und die von ihr präsentierten dürftigen Ergebnisse stehen in keinem Verhältnis zueinander. Wesentliche Felder wurden – aus welchen Gründen auch immer – ausgeblendet und nicht in die Betrachtungen und Empfehlungen einbezogen.

Die gemachten Kommissionsempfehlungen wiederum sind verfassungsrechtlich bedenklich, auf jeden Fall aber nicht geeignet, die Sicherheitsarchitektur wirksam und mit echten Synergieeffekten weiter zu entwickeln; im Gegenteil.

Die in den Sicherheitsbehörden tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederum, ihre heutigen und – folgt man den Kommissionsvorschlägen – zukünftigen Arbeitsbedingungen standen zu keiner Zeit im Blickfeld der Kommission, sieht man von einigen Umzugshinweisen einmal ab. Auch mit den gewählten Mitarbeitervertretern wurde nie ein Gespräch gesucht.

Da die Wirkungen und Folgen von weitschweifigen Organisationsvorschlägen jedoch stets durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abzutragen sind, sind die Kommissionsvorschläge schon aus diesen Defizitgründen abzulehnen.

Die Bundesregierung ist gut beraten, den Evaluationsprozess neu und ernsthaft unter echter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu starten.