

Signale für eine neue Sicherheitsarchitektur

Zusammenfassung des Berichts der Kommission
„Evaluierung Sicherheitsbehörden“

vom 9. Dezember 2010

Dr. Eckart Werthebach (Vorsitz)

Dr. Ulrich Kersten

Kay Nehm

Wolfgang Riotte

Karl-Heinz Matthias

Prof. Dr. Rolf Ritsert

1. Ausgangspunkt

Für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist neben der polizeilichen Arbeit der Länder von besonderem Gewicht, wie erfolgreich die beiden Polizeien des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei – und die mit polizeilichen Aufgaben betrauten Teile der Zollverwaltung ihre Aufgaben erfüllen und ihre Potenziale ausschöpfen.

Gravierende Sicherheitsmängel, die unverzüglich eine grundlegende Umgestaltung von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und der untersuchten Teile der Zollverwaltung unabweisbar machen, sind weder bei den drei Behörden noch in der Zusammenarbeit miteinander festgestellt worden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen ihre Aufgaben engagiert wahr und leisten einen wesentlichen Beitrag zur inneren Sicherheit.

Das Bundeskriminalamt hat seine herausragende Stellung in der nationalen und internationalen Kriminalitätsbekämpfung kontinuierlich gestärkt, die Bundespolizei ist als Präventivpolizei ein unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Sicherheitsarchitektur und die Zollverwaltung leistet nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung der Staatseinnahmen, sondern ist bei der

präventiven und repressiven Kriminalitätsbekämpfung auch ein respektierter Partner der Länderpolizeien.

Bei der Suche nach einer idealtypischen Sicherheitsarchitektur für die Behörden des Bundes hatte die Kommission zu beachten, dass das Bemühen, die Polizeiarbeit des Bundes zu modernisieren, das sensible Bund/Länder-Verhältnis berührt. Denn das Grundgesetz hat die Machtbalance zwischen Bund und Ländern mit Bedacht austariert. Danach tragen grundsätzlich die Länder die Verantwortung für Angelegenheiten der Polizei. Den Polizeien des Bundes verbleiben mithin unterstützende und im gesamtstaatlichen Interesse notwendige ergänzende Kompetenzen.

Die in 60 Jahren gewachsene, vielfältigen innen- und außenpolitischen Einflüssen unterworfenen Sicherheitsarchitektur ist nicht das Ergebnis eines gesteuerten planvollen Wachstums. Seit Jahren ist ein weiterer Aufwuchs an Aufgaben der Sonderpolizeien des Bundes zu Lasten der (generell zuständigen) Länderpolizeien festzustellen. Der Aufwuchs bei der Bundespolizei hat teilweise den Stellenabbau einiger Länder ausgeglichen.

Im Zuge der deutschen Einheit und europapolitischer Entwicklungen sind Kernbereiche früherer Zuständigkeiten – wie beispielsweise Aufgaben mit Grenzbezug – entfallen oder drastisch reduziert worden. Eine konse-

quente Aufgabenkritik, die durch diese Entwicklung veranlasst war, hat kaum stattgefunden. Sie ist teilweise auch deshalb unterblieben, weil den betroffenen Behörden neue andersartige Aufgaben übertragen wurden oder Behörden sich selbst neue Aufgabengebiete am Rande ihrer ursprünglichen Zuständigkeit erschlossen haben.

Die Kommission hat bestätigt gefunden, dass eine erfolgreiche Sicherheitspolitik – insbesondere in einem föderal organisierten Staat – eine intensive Kooperationsbereitschaft der Sicherheitsbehörden voraussetzt, die sich in ausgeprägten Informationspflichten auf allen Ebenen widerspiegelt. Viele Defizite in der Zusammenarbeit der Behörden entstehen durch unzureichende Information und Kooperation.

Daher wird die nicht seltene Forderung verständlich, gleichartige Behörden zusammenzuführen oder Aufgaben verschiedener Verwaltungen in einer Behörde zu konzentrieren. Diesen Denkansatz hat die Kommission aber nicht auf die komplexe Zusammenarbeit zwischen den Polizeien des Bundes und der Zollverwaltung übertragen. Überlegungen, kriminalpolizeiliche Teile der Zollverwaltung neu zu ordnen und mit bestimmten Aufgaben von Bundeskriminalamt oder Bundespolizei zusammenzuführen, scheiterten schon an der Heterogenität der Behörden und ihrer jeweils spezifischen kriminalpolizeilichen oder fiskalischen Aufgabenstellung. Außer-

dem sind einer ressortübergreifenden Verlagerung von Aufgaben der Zollverwaltung verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt (Art. 108, 65 S. 2 GG).

Die Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt, Bundespolizei und den kriminalpolizeilichen Teilen der Zollverwaltung ist nicht nur in Einzelfällen verbesserungsbedürftig. Mitunter entstand der Eindruck, dass die Kommunikation und Kooperation der drei Bundesbehörden mit den Ländern intensiver gepflegt wird als untereinander.

Ein unerwünschter Nebeneffekt organisatorischer Vielfalt in der Kriminalitätsbekämpfung auf Bundesebene ist das unterschiedlich stark ausgeprägte Bestreben der Behörden – ungeachtet der Existenz des Bundeskriminalamtes – in der Kriminalitätsbekämpfung autark zu werden. Die Sonderstellung des Bundeskriminalamtes als die Zentralstelle der deutschen Polizei leidet unter der fortschreitenden Verselbständigung der anderen Sicherheitsbehörden des Bundes.

Unter dem Stichwort „Zuständigkeitsvielfalt“ sah die Kommission Anlass, positive Kompetenzkonflikte – beispielsweise in den Bereichen Luftsicherheit und Piraterie – wegen möglicher Sicherheitsdefizite kritisch zu beleuchten. Da die Vielfalt von Zuständigkeitsregelungen häufig nicht durch eine intensive Zusammenarbeit über-

wunden werden kann, sind eindeutige Aufgabenzuweisungen unverzichtbar.

2. Ergebnisse

Die Kommission hält es für geboten, die seit 2005 eingeleiteten Reformschritte bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt systemgerecht fortzuentwickeln. Im Rahmen dieser Entwicklung sollen die beiden Polizeien des Bundes – Bundeskriminalamt und Bundespolizei – in überschaubarem Zeitraum eine Organisation erhalten, wie sie der Aufbauorganisation der Länderpolizeibehörden entspricht, also mit einer kriminal- und einer präventiv-polizeilichen Komponente unter einem Dach: Bundespolizei (neu).

In dem Wissen um die austarierte Machtbalance von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Polizei hat die Kommission ihre Empfehlung zur neuen Sicherheitsarchitektur in Fragen der Organisation zwar offen formuliert, den Vorschlag im Übrigen aber eingeschränkt und mit Vorbehalten versehen.

Einerseits hat die Kommission von der Empfehlung abgesehen, die kriminalpolizeilich relevanten Teile der Zollverwaltung mit dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei organisatorisch zu verbinden. Sie hat auch auf eine Empfehlung verzichtet, die Bundespolizei (neu)

als Bundesoberbehörde zu organisieren oder sie – möglicherweise als eine Generaldirektion öffentliche Sicherheit – nach dem Vorbild der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Bayern oder auch Österreichs als Teil des Bundesinnenministeriums zu führen.

Andererseits ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgeschlagene Bündelung der kriminal- und präventivpolizeilichen Kompetenzen des Bundes nur schrittweise und behutsam erfolgen kann.

Erste Schritte sind die Stärkung des Bundeskriminalamtes als Kriminalpolizei des Bundes und als die Zentralstelle der deutschen Polizei im nationalen und internationalen Verbund sowie die Festigung der präventivpolizeilichen Kompetenzen der Bundespolizei.

So ist beispielsweise die Bekämpfung der Kriminalität in Fällen von „besonderer Bedeutung“ generell aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen. Die Bundespolizei ist federführend mit den Angelegenheiten der Luftsicherheit und dem Schutz der Botschafter im Ausland zu betrauen.

Die Kommission weist darauf hin, dass ihren Empfehlungen ungeachtet der Umsetzung der grundlegenden Neuorganisation gefolgt werden kann. Sie hat zugleich

darauf geachtet, dass ihre Empfehlungen diesem Ziel nicht im Wege stehen.

Die Kommission ist überzeugt, dass mit der Verknüpfung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Bundeskriminalamt und Bundespolizei in einer Bundespolizei (neu) positive Effekte entstehen:

- Die neue Institution bündelt in einem hohen Maße Sachverstand und Kompetenz – Eigenschaften, die nicht nur in Zeiten schwieriger, sensibler Sicherheitslagen von besonderem Gewicht sind.
- Die globalen Herausforderungen der Zukunft erfordern in besonderer Weise einen flexiblen Personaleinsatz; die Bundespolizei (neu) könnte in beinahe allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung diesem Erfordernis gerecht werden.
- Eine Reihe von nachhaltigen Synergieeffekten in den Bereichen Beschaffung, Personalgewinnung, Aus- und Fortbildung sind offenkundig; vermehrt kommt das Prinzip „einer für alle“ zur Geltung. Zusätzliche Synergieeffekte sind auch deshalb zu erwarten, weil die häufig beanstandeten, langwierigen Koordinierungsgespräche zwischen Bundeskriminalamt und Bundespolizei zur Überwindung von (externen) Schnittstellen wegfallen.

Die Kommission hat darüber hinaus Empfehlungen formuliert, wie unterhalb einer grundlegenden Neugliederung der Sicherheitsarchitektur die Zusammenarbeit der Behörden verbessert werden kann. Sie ist der Auffassung, dass die Leistungsfähigkeit der Sicherheitsbehörden generell von deren Fähigkeit abhängt, zielgerichtet kooperativ zusammen zu wirken. Die Kommission hat Wege aufgezeigt, wie die Bereitschaft und Fähigkeit zusammenzuarbeiten durch Maßnahmen des Personalmanagements gestärkt werden kann.

Im Hinblick auf die fortschreitende Entwicklung der europäischen Integration und den wahrscheinlichen weiteren Rückgang der Bedeutung von Binnengrenzen sollte im Rahmen der Erstellung einer Gesamtkonzeption die Frage der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Zollverwaltung im Schengengrenzbereich erneut geprüft werden, um ggf. auch Ressourcen für eine Stärkung anderer Aufgabenbereiche zu gewinnen.

Die Wahrnehmung der Aufgabe „Sicherheit der Informations- und Kommunikationstechnik“ ist behördenübergreifend grundlegend verbesserungsfähig.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der eingeleitete Veränderungsprozess und die Umsetzung der Kommissi-

onsempfehlungen von einer Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene begleitet werden sollte.

3. Wesentliche Empfehlungen

1. Bundeskriminalamt und Bundespolizei in überschaubarem Zeitraum in einer Behörde unter Beibehaltung von Standorten zusammenzuführen.
2. Auf dem Wege dahin sind Zwischenschritte zu verwirklichen:
 - Die Bekämpfung der Kriminalität in Fällen von „besonderer Bedeutung“ alsbald aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei auf das Bundeskriminalamt zu übertragen.
 - Die Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamtes zu stärken und der Entwicklung konkurrierender Aufgabenwahrnehmung entgegenzuwirken.
 - Sicherungsmaßnahmen auf Flughäfen, insbesondere Überprüfung von Personen, Gegenständen und Fracht, Aufsicht über Sicherungsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber sowie der Luftfahrtunternehmen bei der Bundespolizei zu konzentrieren und die

Risikoanalyse der Zollverwaltung in die Aufgabe Luftsicherheit einzubinden.

- Die Zuständigkeit für Piraterie-Lagen, einschließlich der Koordinierung der erforderlichen Amtshilfen, dem Bundeskriminalamt zu überlassen.
 - Den Personenschutz im Ausland (Botschafterschutz) bei der Bundespolizei zu konzentrieren, die Gefährdungsbewertung und Gefährdungseinstufung jedoch beim Bundeskriminalamt zu belassen.
 - Den Personenschutz für Mitglieder der Verfassungsorgane vorerst beim Bundeskriminalamt zu belassen und eine Verlagerung auf die Bundespolizei erst bei Verwirklichung des von der Kommission empfohlenen Zusammenschlusses beider Behörden zu einer Bundespolizei (neu) anzugehen.
3. Strafverfolgungsaufgaben in Fällen schwerwiegender und organisierter Kriminalität aus dem Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Zollverwaltung) der Zollfahndung zu übertragen.

4. Die Spezialeinheit „Zentrale Unterstützungseinheit Zoll“ (ZUZ) als eine Teileinheit in die GSG 9 zu integrieren.
5. Kompetenzen von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in Fragen der Sicherheit der Informations- und Kommunikationstechnik in einer virtuellen Allianz zusammenzufassen.
6. Zur Umsetzung der Empfehlungen eine Koordinierungsstelle auf ministerieller Ebene einzurichten.
7. Den von der Kommission eröffneten Evaluationsprozess fortzuschreiben.