



# ÖFFENTLICHE SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND STÄRKEN

Reformvorschläge  
für die deutsche Sicherheitsarchitektur

Herausgegeben von der  
Friedrich-Ebert-Stiftung

forum  
■ INNERE  
■ SICHERHEIT

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG  
Forum Berlin



# ÖFFENTLICHE SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND STÄRKEN

---

Reformvorschläge  
für die deutsche Sicherheitsarchitektur

Herausgegeben von der  
Friedrich-Ebert-Stiftung

forum  
■ INNERE  
■ SICHERHEIT

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**  
Forum Berlin

## **IMPRESSUM**

ISBN 978-3-96250-215-7

### **HERAUSGEGEBEN**

von der Friedrich-Ebert-Stiftung • Forum Berlin  
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

### **LEKTORAT**

Gaby Rotthaus

### **FOTOS, LAYOUT UND SATZ**

Heike Wächter • Berlin

### **DRUCK**

Druckerei Brandt GmbH, Bonn  
Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier,  
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist  
ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© 2018 • Friedrich-Ebert-Stiftung • Forum Berlin  
[www.fes.de](http://www.fes.de) • [www.fes.de/forum-berlin](http://www.fes.de/forum-berlin)

## Der Inhalt im Überblick

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort der Friedrich-Ebert-Stiftung _____  | <b>6</b>  |
| Dietmar Molthagen, Stefan Uecker<br>Öffentliche Sicherheit – ein sozialdemokratisches Projekt _____   | <b>7</b>  |
| Thomas Berger<br>Neuordnung der Polizei – (wie) geht Sicherheit<br>im föderalen Staat? _____  | <b>14</b> |
| Heide Wedemeyer, Marc Wenske<br>Die Rolle der Justiz in der Sicherheitsarchitektur<br>der Bundesrepublik Deutschland _____  | <b>23</b> |
| Thomas Grumke<br>Eckpunkte für einen zukunftsfähigen Verfassungsschutz _____  | <b>34</b> |
| Frank Buckenhofer<br>Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität wirksam bekämpfen.<br>Plädoyer für eine stärkere Integration des Zolls<br>in die Sicherheitsarchitektur _____ | <b>36</b> |
| Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität fortentwickeln –<br>ein Evokationsrecht für den Generalbundesanwalt schaffen _____  | <b>44</b> |
| Die Autorinnen und Autoren _____  | <b>46</b> |

## Vorwort der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sicherheit ist ein sensibles Thema. Die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen, ist eine zentrale Aufgabe des Staates. Sicherheit bedeutet jedoch mehr als die Bekämpfung von Straftaten. Die Schutzaufgabe des Staates umfasst nicht nur das Leben und Eigentum seiner Bevölkerung, sondern reicht bis zur Stärkung der sozialen Sicherheit und des Zusammenlebens und der Aufrechterhaltung eines funktionierenden Rechtsstaates.

Eine leistungsfähige Sicherheitsarchitektur, die im engeren Sinne »Innere Sicherheit« herstellt und dabei Freiheitsrechte nicht über Gebühr belastet, ist somit ebenso bedeutsam wie komplex. Zugleich sind Diskussionen über die Themen Kriminalität, Wohlbefinden im öffentlichen Raum oder auch Terrorismus immer emotional: Einerseits, weil Sicherheit ein die Menschen unmittelbar betreffendes Thema ist. Andererseits aber auch, weil Sicherheitsfragen im politischen Meinungskampf gezielt verwendet werden.

Das hier vorliegende Papier versteht sich als Beitrag zu einer sachorientierten Diskussion über Fragen der Inneren Sicherheit. Die Autorinnen

und Autoren haben sich Gedanken gemacht, was man an der deutschen Sicherheitsarchitektur verändern sollte, um Sicherheit zu gewährleisten ohne Freiheit zu verspielen. Das Papier erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern möchte ausgewählte Bereiche beleuchten. Dabei stammen die unterbreiteten Vorschläge sämtlich aus der Praxis, da die Autor\_innen stets in dem jeweiligen Feld selbst beruflich aktiv sind oder waren.

Hervorgegangen ist die Idee zu dem vorliegenden Arbeitspapier aus den Diskussionen der »Werkstatt Innere Sicherheit« im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dennoch stellen die einzelnen Beiträge die persönliche Meinung der Autor\_innen dar. Die Friedrich-Ebert-Stiftung möchte mit ihrer Veröffentlichung zur Diskussion darüber anregen, wie öffentliche Sicherheit bestmöglich gewährleistet werden kann. In diesem Sinn wünschen wir eine interessante Lektüre und freuen uns auf die Diskussion der vorgestellten Ideen.

*Berlin, Oktober 2018*

Dietmar Molthagen, Stefan Uecker

## Öffentliche Sicherheit – ein sozialdemokratisches Projekt

### EINLEITUNG

Öffentliche und individuelle Sicherheit zu gewährleisten, ist eine zentrale Aufgabe des Staates. Sie ist die Geschäftsgrundlage des staatlichen Gewaltmonopols. Gelingt diese Gewährleistung nicht, sind Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit schnell dahin. Die Freiheit des Einzelnen benötigt öffentliche Sicherheit. Denn die Ausübung von Freiheit bedarf eines sicheren Ortes, indem sie frei und unbedroht gelebt werden kann. Freiheit und Sicherheit sind damit keine Gegensätze: Denn der Staat mag im Übermaß der Sicherheit die Freiheit bedrohen, im Rechtsstaat jedoch ermöglicht die durch den Staat garantierte Sicherheit gerade den Gebrauch von Freiheit.

Deutschland ist ein sicheres Land. In den vergangenen Jahren haben jedoch Unsicherheitsgefühle der Bürgerinnen und Bürger zugenommen. Öffentliche Debatten kreisen nahezu in Endlosschleife um Sicherheitsfragen. Terrorismus war und ist dabei verständlicherweise ein herausragendes Thema, dies erst recht, nachdem im Jahr 2016 mehrere islamistische Terroranschläge in Deutschland verübt wurden, der verheerendste am 19. 12. 2016 auf den Weihnachtsmarkt auf dem Berliner Breitscheidplatz, der 12 Menschen das Leben kostete und 55 Menschen zum Teil schwer verletzte. Aber es gab auch öffentliche Debatten um die in einigen Regionen zunehmende Einbruchskriminalität oder nach der Silvesternacht 2015/16 und den Ausschreitungen auf dem Kölner Domplatz über die Frage, ob Einwanderung aus bestimmten Regionen, insbesondere aus Nordafrika, zu mehr Straftaten

u. a. gegen die sexuelle Selbstbestimmung führt. Zeitgleich wurde aber auch die grundsätzliche Ausrichtung der Innen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Allein die von Fachleuten der inneren Sicherheit nahezu unisono befürwortete Wiedereinführung der Vorratsdatenspeicherung war und ist Gegenstand intensiver politischer Diskussionen, von Protesten besorgter Datenschützer sowie von Gerichtsverfahren. Derzeit ist die Vorratsdatenspeicherung ausgesetzt.

Diese kurzen Stichworte skizzieren bereits die Herausforderungen, denen die Politik der Inneren Sicherheit gegenüber steht: Auf der einen Seite die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, die organisierte Kriminalität, die kriminellen Potentiale der sich nach wie vor rasant verändernden digitalen Welt und durch Allgemeinkriminalität. Auf der anderen Seite steht die Sorge, dass sicherheitspolitische Maßnahmen die Freiheit des Einzelnen zu stark einschränken könnten und damit ebenfalls ein zentrales Gut der Demokratie beschädigen würden. Und all das vollzieht sich in einer zunehmend polarisierten Öffentlichkeit.

Die Innenpolitik steht so vor der komplexen Herausforderung Sicherheit zu gewährleisten, die Ängste etlicher Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen, dabei unter starker Beobachtung der Medien zu agieren und zugleich die freiheitlichen Werte des Grundgesetzes nicht zu vernachlässigen. In diesem Artikel werden wir darüber nachdenken, welchen Kriterien eine speziell an den Werten der Sozialen Demokratie ausgerichtete Innenpolitik entsprechen muss und welche Veränderungen der Sicherheitsarchitektur in der

nahen Zukunft vorgenommen werden müssen, um Freiheit und Sicherheit gleichermaßen zu gewährleisten und zu fördern. Denn die effektive Ausübung von Freiheit jedes Einzelnen bedarf der Gewährleistung von Sicherheit für alle durch den Staat. Umgekehrt schützt die verbrieftete Freiheit des Einzelnen vor Missbrauch der Sicherheitsaufgabe als deren Pervertierung – der Unfreiheit überbordenden staatlichen Zwanges.

## WAS MACHT EINE SOZIAL-DEMOKRATISCHE INNENPOLITIK AUS?

Den Anspruch, Freiheit und Sicherheit innenpolitisch gut auszutarieren, teilen Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten mit Christdemokraten, Liberalen und Grünen. Ebenso ist der Grundsatz, die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren zu verteidigen, ein unverrückbarer Grundsatz der Innenpolitik, den alle demokratischen Kräfte teilen. Jenseits dieser Grundsätze ist Raum und Bedarf für politischen Wettbewerb und Streit. Der Unterschied besteht dann gerade darin, wie diese Werte im Einzelnen austariert werden und welche Schwerpunkte hierbei gesetzt werden.

## SICHERHEIT ALS ÖFFENTLICHES GUT UND NICHT ALS WARE

Fragt man nach dem spezifisch sozialdemokratischen Anspruch an Innenpolitik, ist man schnell beim Begriff der öffentlichen Sicherheit: Sicherheit darf keine reine Ware werden. »Nur Reiche können sich einen schwachen Staat leisten und sich etwa private Sicherheitsdienste kaufen«<sup>1</sup>, hieß es im Regierungsprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2017. Entsprechend will sozialdemokratische Innenpolitik das staatliche Gewaltmonopol in den Mittelpunkt stellen. Private

Sicherheitsdienstleistungen kann es nur da geben, wo die öffentliche Sicherheit als Staatsaufgabe damit nicht in Frage gestellt wird. Denn öffentliche Sicherheit ist immer auch eine Kernfrage der sozialen Gerechtigkeit.

## ÖFFENTLICHE UND SOZIALE SICHERHEIT ZUSAMMEN DENKEN

Aus diesem Grund denkt die Soziale Demokratie soziale und öffentliche Sicherheit traditionell zusammen. Die Wahrnehmungen in der Bevölkerung von technologischen, ökonomischen oder politischen Veränderungen und daraus resultierenden Errungenschaften oder Defiziten sind sehr heterogen und bisweilen widersprüchlich. Wenn das Ziel sozialer Gerechtigkeit ein freies und selbstbestimmtes Leben für jede und jeden ist, umfasst dieses Ziel ein sicheres soziales Umfeld, einen funktionierenden Sozialstaat ebenso wie einen funktionierenden Rechtsstaat und damit die Gewissheit, dass Gesetze für alle gleich gelten. Entsprechend nimmt die Sozialdemokratie soziale und innere Sicherheit gleichermaßen in den Blick. In der Umsetzung bedeutet dies, dass auch die Kriminalprävention eine große Rolle spielt und ein umfassender Politikansatz die sozialen Verwerfungen, die bekanntermaßen kriminalitätsfördernd wirken können, rechtzeitig zu beheben versucht.

Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen haben diejenigen besonders im Blick, die den öffentlichen Raum nutzen wollen und müssen – den ÖPNV, die öffentlichen Parks und Plätze. All das muss überall und zu jeder Zeit sicher nutzbar sein. Dass dieser Anspruch eine Herausforderung ist, gerade in den Großstädten, gehört aber auch zur Wahrheit. Wenn beispielsweise in einem Leitartikel der Berliner SPD steht »Daher dulden wir keine rechtsfreien Räume und schauen wir einer Verwahrlosung nicht tatenlos zu«<sup>2</sup>, ist dies eine

<sup>1</sup> Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland. Hrsg. vom SPD-Parteivorstand. Berlin 2017, S. 68. [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag\\_2017/Es\\_ist\\_Zeit\\_fuer\\_mehr\\_Gerechtigkeit-Unser\\_Regierungsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf)

<sup>2</sup> SPD-Landesverband Berlin: Impulspapier Sicherheitspolitik in Berlin, S. 4, [https://parteitag.spd-berlin.de/wp-content/uploads/antrag-ini01ii2017\\_-impulspapier-sicherheitspolitik-in-berlin.pdf](https://parteitag.spd-berlin.de/wp-content/uploads/antrag-ini01ii2017_-impulspapier-sicherheitspolitik-in-berlin.pdf)

Forderung, die in einer Stadt mit acht sogenannten »kriminalitätsbelasteten Orten«, einer aktiven und mitunter aggressiven Drogenszene in öffentlichen Parks und mit besonderen Herausforderungen durch organisierte Kriminalität<sup>3</sup> zu ihrer Umsetzung großer Anstrengungen der Politik und der Sicherheitsbehörden bedarf. Zugleich verwehrt sich die Soziale Demokratie aber gegen Panikmache, die Ängste der Bürgerinnen und Bürger instrumentalisiert.

### SICHERHEIT FÖRDERN, NICHT SICHERHEITSDEBATTEN

Das individuelle Sicherheitsgefühl von Menschen ist oft nicht identisch mit der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung und den Lageanalysen von Polizei und Sicherheitsbehörden. Natürlich muss die Innenpolitik auf solche Ängste Rücksicht nehmen und diese im Idealfall verringern. Sie darf sich aber nicht an den jeweils lautesten Stimmen ausrichten. In der öffentlichen Wahrnehmung von Sicherheitsfragen ist der organisierte Rechtspopulismus ein lautstarker Faktor, der die subjektive Angst vor Kriminalität strategisch für die eigenen politischen Ziele einsetzt.

Sozialdemokratische Innenpolitik muss auch Probleme in den Blick nehmen, die nicht immer identisch mit denen sind, die am intensivsten diskutiert werden. Gemeinschädliche Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung und neue Formen des Cyber-Crime waren zuletzt angesichts intensiver und emotionaler Debatten um die Migrationspolitik und mögliche Kriminalität von Einwanderern nicht so stark beachtete Themen, bedeuten aber große sicherheitspolitische Herausforderungen und bedürfen politischer Antworten.<sup>4</sup>

### PRÄVENTION IST BESSER ALS REPRESSION

Wer reale Fragen in den Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Diskussion stellen will, gelangt schnell auch zu Fragen der Prävention. Es ist immer besser, wenn eine Straftat gar nicht erst begangen wird: Es gibt kein Opfer, das geschädigt wurde, niemand wird zum Straftäter und der Staat spart an dieser Stelle Ressourcen der Strafverfolgung. Prävention hat stets einen zentralen Stellenwert in sozialdemokratischen Überlegungen zur Sicherheitsarchitektur.<sup>5</sup> War dies in den 1970er Jahren in den Debatten über eine rationale Kriminalpolitik noch eine Selbstverständlichkeit, ist es um dieses Themenfeld mittlerweile sehr ruhig geworden. Ebenso übrigens wie bei der Frage der Resozialisierung entlassener Strafgefangener, einer besonders relevanten Form der Kriminalprävention, wie die hohen Rückfallquoten zeigen. Hier wäre eine neue politische Initiative der Sozialdemokratie sehr zu begrüßen.

Da es eine Welt ohne Kriminalität nicht geben wird, darf der Opferschutz nicht aus dem Blick geraten. Solidarität mit Opfern bedeutet dabei nicht allein materielle Kompensation – für Schadensersatz und Schmerzensgeld sollte vorwiegend der Täter gerade stehen müssen – sondern vor allem eine besondere Aufmerksamkeit für die sozialen und psychologischen Anliegen der Geschädigten: Bürokratische Hürden, schwieriger Zugang zu psychotherapeutischer Betreuung und eine recht schwache Rolle im staatlichen Strafverfahren jenseits der Nebenklage müssen analysiert werden. Opferbeauftragte bei punktuellen Ereignissen erfüllen eine wertvolle Funktion, dürfen aber nicht suggerieren, damit sei der Handlungsbedarf erschöpft.

<sup>3</sup> Bericht von einer Polizeirazzia in Berlin gegen organisierte Kriminalität: <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/ermittlungen-gegen-arabische-clans-begonnen-nach-sparkassen-einbruch-15698780.html>

<sup>4</sup> Der Artikel von Frank Buckenhofer in diesem Band zeigt solche Handlungsmöglichkeiten gegenüber Wirtschafts- und organisierter Kriminalität.

<sup>5</sup> Um nur ein Beispiel zu nennen: Prävention nachhaltig stärken. Positionspapier der AG »Öffentliche Sicherheit und Prävention« der SPD-Bundestagsfraktion. Januar 2017, [https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier\\_extremismus-praevention.pdf](https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier_extremismus-praevention.pdf).

## GUTE ARBEITSBEDINGUNGEN IN DEN SICHERHEITSBEHÖRDEN

Ein weiteres Kriterium sozialdemokratischer Politik ist das Thema »Gute Arbeit« und das gilt auch auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit. So müssen die Polizeibehörden in Bund und Ländern personell und materiell so ausgestattet werden, dass die Polizeibeamtinnen und -beamten ihre vielfältigen Aufgaben gut erledigen können. Eine angemessene Entlohnung, gute Karrierechancen, das Schließen von Personallücken, Hilfestellung bei emotionalen Belastungssituationen, Möglichkeiten zu Weiterbildung und beruflicher Entwicklung sind weitere Faktoren für gute Arbeit in den Sicherheitsbehörden und auch in der Justiz. Gute Arbeit muss nach sozialdemokratischen Vorstellungen gleichermaßen in der privatwirtschaftlichen Sicherheitsbranche gelten. Nachdem die Einführung des Mindestlohns die Einkommenssituation in der Branche verbessert hat, müssen nun auch andere Faktoren der guten Arbeit stärker Berücksichtigung finden, wie Arbeitszeitsituation, Entwicklungsmöglichkeiten oder betriebliche Sozialleistungen.<sup>6</sup>

## KAMPF GEGEN RECHTSEXTREMISMUS

Die Sozialdemokratie hat sich immer schon entschlossen dem Rechtsextremismus entgegengestellt. Historisch haben viele Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in ihrer Opposition gegen die Herrschaft der Nationalsozialisten dafür einen hohen Preis gezahlt – sie verloren ihren Beruf, ihr Vermögen, ihre Heimat und nicht wenige sogar ihr Leben. Aber auch heute werden Demokratie und Menschenrechte von rechts außen herausgefordert, wengleich zum Glück ohne die immensen persönlichen Risiken, die mit dem Widerstand gegen die braune Diktatur des vergangenen Jahrhunderts einhergingen. Der Kampf gegen den Rechtsextremismus ist seit vielen Jahren ein zentrales Anliegen sozialdemokra-

tischer Innenpolitik. Jüngere Herausforderungen des schwerer fassbaren Rechtspopulismus und die Verbreitung sogenannten »neurechten Denkens« sind ebenso im Fokus. Das bedeutet im Übrigen keine Blindheit gegenüber Linksextremismus und anderen Formen des Extremismus. Die Sozialdemokratie macht sich mit keiner Form der Verfassungsfeindlichkeit gemein.

### Sozialdemokratische Innenpolitik heißt:

1. Die Stärke des Rechts gegenüber dem Recht des Stärkeren zu verteidigen
2. Öffentliche Sicherheit für alle – keine Privatisierung von Sicherheit als Ware
3. Das Zusammendenken von sozialer und öffentlicher Sicherheit
4. Prävention und Opferschutz
5. An Lösungen für wichtige Fragen zu arbeiten und auch da mit Argumenten zu diskutieren, wo die Aufregung am größten ist
6. Gute Arbeit im öffentlichen und privaten Sicherheitssektor umzusetzen
7. Der entschiedene Kampf gegen Rechtsextremismus

**UND  
bei alldem Freiheit und Sicherheit  
gleichermaßen im Blick zu behalten.**

## DIE WEITERENTWICKLUNG DER SICHERHEITSARCHITEKTUR IN DEUTSCHLAND

Bevor die nachfolgenden Artikel verschiedener Autoren detailliertere Vorschläge für die Weiterentwicklung der deutschen Sicherheitsarchi-

<sup>6</sup> Vgl. die 11 Kriterien des DGB-Index »Gute Arbeit«, <http://index-gute-arbeit.dgb.de/dgb-index-gute-arbeit/wie-funktioniert-der-index>

tektur für bestimmte Sicherheitsbehörden bzw. angesichts spezifischer Herausforderungen unterbreiten, sollen an dieser Stelle einige grundlegende Gedanken zu Veränderungsbedarfen in der Sicherheitspolitik festgehalten werden. Exemplarisch werden zur Verdeutlichung des Gedankens dabei auch Vorschläge für konkrete Maßnahmen genannt, ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit. Diese Gedanken und Maßnahmenvorschläge wurden in mehreren Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten in der Friedrich-Ebert-Stiftung entwickelt. Ausführliche Vorschläge zu einzelnen Bestandteilen der Sicherheitsarchitektur finden sich in den anschließenden Beiträgen.

### GESETZGEBUNGSBEDARF? JA UND NEIN

Wir schätzen den sicherheitspolitischen Gesetzgebungsbedarf ambivalent ein. Angesichts einer schnell erhitzenden Diskussionskultur um sicherheitspolitische Fragen ist von groß angekündigten und umfangreichen Initiativen nicht unbedingt viel zu erwarten. Dies gilt auch für die gelegentlich in die Debatte geworfene Idee einer Grundgesetzänderung, die einen über den bisherigen Rahmen hinaus möglichen Einsatz der Bundeswehr im Inland legitimieren soll. Auch die 2017 von der Innenministerkonferenz beschlossene Erarbeitung eines neuen Musterpolizeigesetzes ist vermutlich real doch weniger bedeutsam als es eine echte Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit verschiedener Polizeibehörden auf dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung wäre. Angesichts der Kontroverse um das bayerische Polizeiaufgabengesetz ist kaum zu erwarten, dass die Bundesländer schnell Einigungen über ein Musterpolizeigesetz erzielen bzw. dies dann auch einheitlich in den jeweiligen Landespolizeigesetzen umsetzen werden.

Allerdings ist es umgekehrt genauso falsch, überhaupt keinen Gesetzgebungsbedarf zu postulieren und alle bestehenden Herausforderungen als »Umsetzungsprobleme« zu deklarieren. Erstens schiebt das die Verantwortung einseitig den Si-

cherheitsbehörden und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu, andererseits gibt es durchaus Bedarf an Regelungen im Detail. Skandale in Sicherheitsbehörden, die mit klarerer Gesetzgebung vermeidbar gewesen wären, verweisen jedenfalls auch zurück auf den Normgeber. Außerdem ist darüber nachzudenken, ob die Polizei von bestimmten Aufgaben entbunden werden kann, um mehr Kapazitäten an anderer Stelle zu schaffen – beispielsweise bei der Aufnahme von Unfällen mit nur geringem Schaden. Voraussetzung ist, dass sich der Staat nicht Aufgaben der öffentlichen Sicherheit entledigt, sondern vielmehr Raum dafür schafft, genau diese besser wahrzunehmen. Auch die vielgeforderte bessere Kooperation von Sicherheitsbehörden lässt sich durch entsprechende Gesetzesänderungen befördern. Derlei Gesetzesänderungen taugen wahrscheinlich nicht immer für eine medienwirksame Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner, können aber die Sicherheitsarchitektur tatsächlich und spürbar verbessern.

### SICHERHEITSGEFÜHL – SCHWER ZU GREIFEN, ABER WICHTIG

Der Grund für die starke Aufmerksamkeit gegenüber sicherheitspolitischen Vorhaben ist die hohe emotionale Aufladung von Fragen der Sicherheit; Sicherheit ist nun einmal ein menschliches Grundbedürfnis.<sup>7</sup> Und es nützt wenig auf Kriminalitätsstatistiken zu verweisen, die dafür sprechen, in einem sicheren Land zu leben, wenn sich die Menschen im eigenen Stadtteil oder abends im ÖPNV unsicher fühlen.

Das Sicherheitsgefühl in Deutschland scheint praktisch immer und so auch heute in einer schlechteren Verfassung als die statistisch erfasste Sicherheitslage. Es wurde oben bereits erwähnt, dass gegenwärtig Fragen der Inneren Sicherheit ebenso intensiv wie emotional diskutiert werden. Ein Grund dafür ist die intensive Kommunikation zu realen oder angeblichen Sicherheitsproblemen von Seiten des organisier-

---

<sup>7</sup> Vgl. etwa die Maslowsche Bedürfnispyramide.

ten Rechtspopulismus, für den Innere Sicherheit stets ein zentrales Politik- und Kommunikationsfeld ist.<sup>8</sup> Doch auch unabhängig von dieser politischen Herausforderung bleibt es eine wichtige Aufgabe, das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern – sowohl durch praktische Maßnahmen wie beispielsweise die Erhöhung der sichtbaren Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten an Kriminalitätsschwerpunkten, als auch durch diskursive Maßnahmen zur Verringerung von Ängsten. Auch diese emotionale Dimension ist Bestandteil der Sicherheitsarchitektur und darf als soziale Realität nicht ignoriert werden.

## KOOPERATION – OFT GESAGT, NICHT IMMER UMGESETZT

Für die Verbesserung der Sicherheitslage in Deutschland sind funktionierende Kooperationen auf verschiedenen Ebenen von zentraler Bedeutung: zwischen Bund und Ländern, zwischen den Sicherheitsbehörden in Deutschland und im Ausland, zwischen Polizei und Justiz, zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutzämtern – die Liste ließe sich verlängern. Welche Folgen eine mangelnde Kooperation haben kann, wurde in verschiedenen Phänomenbereichen deutlich, sei es bei der rechtsextremistischen Mordserie des sogenannten »Nationalsozialistischen Untergrundes«, sei es im Fall des islamistisch motivierten Attentats auf den Berliner Weihnachtsmarkt. Kooperationsverbesserung bedeutet demnach in erster Linie eine Verbesserung des Informationsaustausches, geht aber darüber hinaus. Einige konkretisierende Vorschläge hierzu finden sich im nachfolgenden Kapitel.

Kooperation heißt aber auch, das Denken in abgeschotteten Grenzen – seien es Bundesländer oder Behörden – zu überwinden. Intensivere Kooperation kann dann auch Gesetzgebungsbedarf implizieren, um Möglichkeiten oder auch Grenzen der Zusammenarbeit zu definieren.

<sup>8</sup> Frank Decker: Rechtspopulismus. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2018.

Die Verbesserung der Sicherheitskooperation innerhalb der EU wird angesichts der andauernden Meinungsverschiedenheiten zwischen EU-Mitgliedstaaten und der vertraglichen Begrenzung der EU-Kompetenzen sicherlich kompliziert und langwierig. Doch darf man nicht darauf verzichten, wenigstens in kleinen Schritten vorwärts zu kommen.<sup>9</sup>

## SICHERHEIT IN DER DIGITALEN WELT

Die eben bereits angesprochene Notwendigkeit eines verbesserten Datenaustauschs hat auch eine technische Dimension. Fragen nach IT-Kompatibilität, nach Datenformaten, Zugang zu Datenbanken und ähnliches sind alles andere als trivial, um Sicherheit zu gewährleisten und Straftaten effektiv aufklären zu können. Die digitale Welt benötigt auch eine digitalisierte Sicherheitsarchitektur.

## UND WER SOLL DAS ALLES MACHEN?

Die Sicherheitsarchitektur wird getragen von der täglichen Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden. Viele der hier skizzierten Reformvorschläge bedeuten zudem mehr und nicht weniger Arbeit für die Sicherheitsbehörden. Entsprechend bedarf eine funktionsfähige Sicherheitsarchitektur personeller und finanzieller Ressourcen. Der Personalbedarf wurde von der Politik auch erkannt und so finden aktuell sowohl bei der Bundespolizei als auch in den Landespolizeien Einstellungen in größerem Umfang statt. Dies verweist auf eine weitere notwendige Voraussetzung einer effektiven Sicherheitsarchitektur: den politischen Willen, Reformen anzugehen, Ressourcen einzusetzen und realitätsbezogene politische Debatten darüber auszutragen. Es darf aber nicht verkannt werden, dass Plan-

<sup>9</sup> Vgl. Raphael Bossong: Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU. Hrsg. von der SWP. Berlin 2018. <https://www.swp-berlin.org/publikation/intelligente-grenzen-und-interoperable-datenbanken-fuer-die-innere-sicherheit-der-eu/>

stellen im Haushalt allein noch keine Probleme lösen. Qualifiziertes Personal muss gewonnen und ausgebildet werden. Dies bindet wiederum in erheblichem Maße erfahrene Beamtinnen und Beamte, die nun ausbilden statt im Einsatz zu stehen. Die Gewinnung geeigneten Personals ist eine zunehmende Herausforderung angesichts einer nahezu vollbeschäftigten Wirtschaft und der demographischen Entwicklung. Deswegen muss Technik überall da eingesetzt werden, wo dies möglich ist, und der öffentliche Dienst muss attraktiver werden, um auch in Zukunft noch geeignete Bewerberinnen und Bewerber für eine Laufbahn in den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zu gewinnen. Bereits jetzt ist es kaum noch möglich, alle offenen neuen Stellen zu besetzen oder auch nur Altersabgänge zu kompensieren. Aber auch da, wo eine Stelle neu besetzt wird, kommt es entscheidend darauf an, wer sie einnimmt. Auch und gerade in der Sicherheitsverwaltung wollen wir nicht »irgendwen«, sondern intelligente, verantwortungsbewusste und hochqualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ausübung dieser verantwortungsvollen Aufgaben sehen. Und darüber hinaus müssen nicht nur ausreichend Personen eingestellt und also durch die öffentliche Hand finanziert werden, sondern es besteht auch hoher Fortbildungsbedarf im bestehenden Personal.

Angesichts der zunehmenden Konkurrenz um Arbeitskräfte müssen gute Löhne und Besoldungen angeboten sowie attraktive Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden. In diesem Zusammenhang gehören die Anforderungen und Voraussetzungen des öffentlichen Dienstrechts sowie der Laufbahnordnung auf den Prüfstand. Zugleich muss die konstant im Vergleich zur Wirtschaft abgehangene Vergütung im öffentlichen Dienst wieder auf ein konkurrenzfähiges Niveau gebracht werden.

Eine grundlegende Umstrukturierung von Sicherheitsbehörden sieht der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung nicht vor. Dies ist auch sinnvoll, da eine personelle Konsolidierung und Umstrukturierung kaum gleichzeitig durchführbar sind. Da sich die Bundesregierung vorge-

nommen hat, die Sicherheitsbehörden personell besser auszustatten – was sehr begrüßenswert ist, kann man nicht gleichzeitig größere Organisations- oder Strukturreformen durchführen, die stets große Unruhe in Institutionen bringen und die Leistungsfähigkeit zunächst einschränken.

### Eine funktionsfähige Sicherheitsarchitektur braucht:

1. Keine Schaufenstergesetze, sondern fachlich fundierte Neuregelungen
2. Eine Stärkung des Sicherheitsgefühls
3. Verbesserte Kooperation im föderalen Mehrebenensystem
4. Das Ankommen in der digitalen Welt
5. Gutes Personal, entsprechende Finanzmittel und den nötigen politischen Willen.

Thomas Berger

## Neuordnung der Polizei – (wie) geht Sicherheit im föderalen Staat?

### 1. NEUE AUFGABEN, SICHTWEISEN UND MASSSTÄBE

Maria und Theo Meschenmoser (Namen geändert) betreiben einen kleinen Internet-Versandhandel für Tonwaren. Eines Morgens erhalten sie eine E-Mail, in welcher sie aufgefordert werden, 5.000 Euro zu bezahlen, andernfalls würde ihre Homepage innerhalb der nächsten 48 Stunden dauerhaft offline gehen. Für die Bezahlung dieser Summe sollen sie sich in einem international bekannten Videospiel mit einer bestimmten Figur anmelden, dort mit der geforderten Erpressungssumme bestimmte virtuelle Gegenstände erwerben und von einer ebenfalls virtuellen Figur innerhalb dieses Spiels zu einem Bruchteil der Summe ersteigern lassen bzw. übergeben. Die Familie nahm die Bedrohung ernst und zeigte den Sachverhalt bei der nächstgelegenen Polizeidienststelle an – ein mit vier Polizeibeamten besetzter Polizeiposten im beschaulichen Schwaben. Wie die späteren Ermittlungen ergaben, saßen die Täter in Osteuropa und der für die Erpressungen genutzte Server stand in einem Rechenzentrum auf Malta.

Im polizeilichen Fachjargon liest sich das wie folgt: Familienunternehmen aus Schwaben wird Opfer einer osteuropäischen Bande. Das elektronische Erpresserschreiben wird über einen gehackten Account versandt. Ziel der Erpresser ist ein virtuelles Ladengeschäft im Internet. Das entscheidende Tatmittel zur Geldübergabe befindet sich auf einer Mittelmeerinsel. Ort der Geldübergabe ist ein Videospiel. Geldüberbringer ist eine virtuelle Figur innerhalb einer virtuellen Welt,

ebenso die Person, die den erpressten Geldbetrag entgegen nimmt. Keine der Beteiligten haben zu irgendeinem Tatzeitpunkt physischen Kontakt. Zur Tatausführung haben weder der Täter noch das Opfer ihren Schreibtisch verlassen, noch mussten sie eine Staatsgrenze überschreiten. Zur Beweisführung ist man nahezu ausschließlich auf digitale Forensik angewiesen.

Zugegeben, dies ist ein nicht ganz alltäglicher Fall aus der polizeilichen Praxis des Jahres 2015. Ein Fall jedoch, der aber ebenso klar wie exemplarisch verdeutlicht, wie sich die Aufgaben für die Polizei in den letzten beiden Dekaden erweitert haben. Der Fall lässt erahnen, vor welchen immensen Problemstellungen die Polizeiarbeit im 21. Jahrhundert steht.

Nahezu alle Delikte, mit denen sich die Polizei seit jeher beschäftigt hat, haben neben den herkömmlichen Tatorten im öffentlichen Raum mit dem Internet einen zusätzlichen, globalen Tatort. Dies hat gravierende Folgen für die Ermittlungsarbeit: sie wird ungleich komplexer und aufwändiger. Diverse Grundsätze an Rechtssetzung und Rechtsprechung in den rund 200 von der UNO gelisteten Nationalstaaten sind zu beachten, ganz zu schweigen von den unterschiedlichen Kontakten der deutschen Behörden zu diesen Staaten, die damit verbundene oder nicht vorhandene Kooperationsbereitschaft in Ermittlungsverfahren, den Sprachbarrieren und divergierenden Philosophien bei der Gewichtung bestimmter Deliktsarten. Die Probleme, die mit diesem virtuellen Tatort verbunden sind, erscheinen derart komplex, dass man versucht sein könnte, sich abzuwenden und sich auf das Überblickbare

und Überschaubare, also auf das tradierte Aufgabenfeld der Polizei, zu konzentrieren.

Und wäre dies nicht schon Herausforderung genug, auch für die Anpassungsfähigkeit polizeibehördlicher Strukturen stehen wir gegenwärtig vor einer Vielzahl weiterer, bedeutsamer polizeilicher Aufgaben und Problemlagen:

- Bekämpfung des internationalen Terrorismus
- Zunahme links- und rechtsextremistischer Gewaltkriminalität
- steigende Anzahl von Amoktaten
- Bewältigung der Flüchtlingsströme als direkte Folge weltweiter Krisen und Konflikte
- damit einhergehend eine Ausweitung der Kriminalitätsfelder wie illegale Migration und Schleuserkriminalität
- steigende Gewaltbereitschaft im direkten Umfeld von Sportveranstaltungen und
- die steigende Gewaltbereitschaft im Zusammenhang mit politischen Großveranstaltungen (z. B. die Gipfeltreffen der Regierungschefs der Staaten des G7- oder G20-Verbundes).

Die Aufzählung ließe sich fortführen. Allein der Blick in die 106 Seiten umfassende Literaturliste zur Herbsttagung des Bundeskriminalamts im Jahr 2017 ([www.bka.de](http://www.bka.de)) zeigt, dass dies den Umfang dieses Textes sprengen würde. Angesichts dieses Befundes drängt sich die Frage geradezu auf, ob die Polizei in Deutschland für die Bewältigung dieser Herausforderungen hinreichend gerüstet ist. Doch was heißt »gerüstet sein«? Der Duden versteht darunter »sich für etwas bereit gemacht habend«. Hat sich die Polizei in Deutschland dafür bereit gemacht, all die erwähnten Kriminalitätsphänomene gleichermaßen bewältigen zu können?

Der polizeiliche Praktiker beantwortet dies so einfach wie knapp: »Das kommt darauf an!« Mir ist bewusst, dass diese Aussage unbefriedigend ist, denn sie führt zwangsläufig zur nächsten Frage, worauf genau kommt es denn an? Und auch die Antwort hierauf ist nur vermeintlich einfach:

auf den jeweiligen Standpunkt und den angelegten Maßstab. Auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit werden regelmäßig vielerorts und vielstimmig Antworten gegeben, ohne dass der Sinn der Fragestellung eindeutig ist. Welche Antwort gibt man also in seriöser Weise auf die nur dem ersten Anschein nach banale Frage, ob Deutschland ein sicheres Land ist? Nun, diese: »Es kommt darauf an.«

Richtet man diese Frage an einen Statistikexperten oder eine -expertin, wird man mit hoher Wahrscheinlichkeit erfahren, dass die objektiven Parameter und Kennzahlen, gemessen an denen vergleichbarer Länder, unser Land als relativ sicheres Land ausweisen. Dies unterstrich auch der Bundesminister des Inneren, Horst Seehofer, in der diesjährigen Pressekonferenz zur Veröffentlichung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2017.

Legt man für die Einschätzung der Sicherheitslage in Deutschland deren Bewertung durch die Länder der UN-Staatenliste zugrunde, wird man vielfach Ähnliches hören. Diese Sicherheitsbewertungen werden regelmäßig auf der Basis der Berichte ihrer konsularischen Vertretungen erstellt. Je nachdem, ob die konsularische Vertretung des Vereinigten Königreichs oder Dänemarks den Bericht (bezogen auf den Aufenthalt ihrer Bürger\_innen in Deutschland) verfasst oder die Botschaften Namibias, Gambias oder Südafrikas, sind Abweichungen einzukalkulieren.

Ebenso heterogene Einschätzungen ergeben sich, je nachdem ob Menschen auf den Straßen von Mannheim, Bochum, Frankfurt, Eisenhüttenstadt, Potsdam oder Chemnitz befragt werden. In einigen dieser Städte fühlen sie sich zum Zeitpunkt der Befragung vielleicht alles andere als sicher – und zeichnen somit ein gänzlich anderes Bild.

Und nicht zuletzt gründen sich Aussagen zur Einschätzung der Sicherheitslage auf die mediale Berichterstattung. Prof. Dr. Wolfgang Heinz von der Universität Konstanz brachte dies bereits im Jahr 2007 auf den Begriff der »Medienkriminalität«. Diese deckt sich in nahezu keinem Fall mit dem wissenschaftlichen Befund. Ein echtes

Dilemma für die Arbeit der Polizei und für die Wahrnehmung der Sicherheitslage insgesamt.

Es ist einleuchtend, dass für eine einigermaßen seriöse Einschätzung, ob man für die Bewältigung von Aufgaben strukturell »gerüstet« ist, zunächst eine tragfähige Zielformulierung, was genau denn erreicht werden soll, erforderlich ist. Darüber hinaus wird deutlich, dass der allzu unspezifische Begriff »Sicherheit« derart viele Felder der Sicherheitsarchitektur umfasst, dass ein Thesenpapier allein dies nicht wird abdecken können. Komplexe Probleme lassen sich jedoch dadurch bewältigen, dass man diese in überschaubare Teile zerlegt, die Teilprobleme einzeln betrachtet, analysiert und löst. In diesem Sinne werde ich auf die Frage, ob die Polizei für die heutigen Herausforderungen »gerüstet« ist, im Folgenden die These beleuchten, ob die föderale Struktur Deutschlands an sich ein Sicherheitsrisiko darstellt.

## 2. ZENTRALISMUS VS. FÖDERALISMUS – EIN URALTER STREIT AUCH BEI DER SICHERHEIT

Bei dieser Fragestellung ist die Versuchung, weit in die allgemeine Lehre vom idealen Aufbau eines demokratischen Staates auszuholen, hoch und die Liste der einschlägigen Literatur unendlich. Daher beschränken sich die nachfolgenden Betrachtungen auf drei Themenfelder und deren Auswirkungen auf die polizeiliche Arbeit und den polizeilichen Erfolg.

### FÖDERALISMUS

Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes der nach dem Krieg neu entstehenden Bundesrepublik Deutschland ging es unter dem Eindruck der zurückliegenden Katastrophe der NS-Herrschaft und deren unzähligen Opfern nicht zuletzt darum, mit dem Staatsaufbau und der Umsetzung des Prinzips der Gewaltenteilung dafür Sorge zu tragen, dass Derartiges sich niemals wiederholen

könne. Das Ergebnis war ein System von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, welches die Machtbefugnisse der einzelnen Organe in einem engen Korsett gegenseitiger Kontrolle auf verschiedenen staatlichen Ebenen einhegt. Neben diesen Prinzipien der Teilung staatlicher Macht wurde mit der strikten organisatorischen Trennung von Geheimdiensten und Polizeibehörden, dem sogenannten Trennungsgebot, ein weiterer Schutzmechanismus der Bürger\_innen gegenüber dem Staat verfassungsrechtlich implementiert. Das föderale Prinzip existiert in der Bundesrepublik keineswegs in Reinform. Zahlreiche Politikfelder wurden ausdrücklich in die Zuständigkeit des Bundes gelegt, unter anderem der gesamte Bereich des Strafrechts, wesentliche Bereiche der Steuergesetzgebung sowie der gesamte Komplex der Außenbeziehungen. Über die Jahrzehnte haben sich Kompetenzverhältnisse und Befugnisse zudem sukzessive in Richtung Bund verschoben. Im Wesentlichen sind zwei Kernbereiche in der Hoheit der Bundesländer verblieben: Der Bildungsbereich und der Bereich der Inneren Sicherheit.

Deutschland hat mit seinem föderalen Aufbau auch aus einem anderen Grund gute Erfahrungen in Fragen der Inneren Sicherheit gemacht: Trotz aller Unterschiede gibt es in Deutschland keine separatistischen, staatsgefährdenden Bestrebungen einzelner Länder und Regionen; sie erfahren ihre Autonomie auf zentralen politischen Feldern und können ausreichend über die Verfassungsorgane (Bundesrat) das Staatsgeschehen mitbestimmen. Der immer noch nicht völlig befriedete aktuelle Konflikt um die Unabhängigkeit Kataloniens von der spanischen Zentralregierung ist beispielsweise für die dortige Polizei eine zusätzliche Herkulesaufgabe.

### SUBSIDIARITÄT

Das Grundprinzip der Subsidiarität ist in einem föderalen System von elementarer Bedeutung und prägend für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Dies gilt auch und vielleicht sogar im Besonderen für die polizeiliche Arbeit. Es besagt, dass

Probleme dort am besten gelöst werden, wo sie entstehen. Übergeordnete gesellschaftliche Einheiten werden nur und dann auch nur helfend tätig, wenn die Möglichkeiten der nächstgelegenen staatlichen Einheit dem Problem nicht gewachsen sind. Durch die Nähe der Entscheider zum Problem und den Menschen vor Ort bekommt der Staat ein Gesicht – er wirkt für die Menschen greifbarer; eine Vielzahl von Entscheidungen können zeitnah und konkret auf das Problem bezogen gefällt werden: Staatliche Organe wirken für die Bürgerinnen und Bürger im Alltag handlungsfähig, nah und einzelfallorientiert. In vielen Fällen kennt man die Akteure, wie den Leiter des örtlichen Polizeipostens oder der lokalen Polizeiinspektion, persönlich. Aber wer hat Kenntnis über den polizeilichen Alltag? Die öffentliche Wahrnehmung richtet sich auf (Einzel-) Fälle im niedrigen einstelligen Prozentbereich – der Mord, der Terroranschlag, der Amoklauf oder die Ausschreitungen reisender Hooligans beherrschen Berichterstattung und Wahrnehmung. Auf den Punkt gebracht: Nahezu ausschließlich sind es Einzelfälle und das ist ein zentrales Dilemma der Inneren Sicherheit.

Das Prinzip der Subsidiarität hat sich in Deutschland über Jahrzehnte bewährt, seine positiven Wirkungen werden von den Bürger\_innen in Deutschland als selbstverständlich erachtet und finden daher wenig Aufmerksamkeit. Doch bei den oben genannten Fällen, die sich in den Schlagzeilen finden, werden Probleme an den Schnittstellen augenfällig. Mit der fatalen Folge, dass aufgrund einiger weniger Fälle das ganze System zur Disposition gestellt wird, obgleich 98 Prozent aller Fälle gut gelöst wurden. Richtig ist, dass man sich innerhalb eines Systems jederzeit kritischen Fragen stellen und diese sich gefallen lassen muss im Interesse einer Evaluation und Optimierung der polizeilichen Arbeit – gerade bei einer föderal organisierten Polizei.

Die zentrale Frage lautet deshalb: Wie kann die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen so organisiert werden, dass im Falle einer übergeordneten und konzertierten gemeinsamen Aktion bei besonderen Lagen (zum Beispiel im Be-

reich der Terrorabwehr) das koordinierte Zusammenwirken der beteiligten Behörden und Personen reibungslos funktioniert und in der Öffentlichkeit entsprechend wahrgenommen wird.

### 3. POLIZEIARBEIT IM FÖDERALEN STAAT

#### GRUNDSÄTZLICHES

»Die Polizei gibt es in Deutschland nicht.« (Hermann Groß, 2012, *Polizeien in Deutschland*). Diese Feststellung ist richtig. Deutschland verfügt (einschließlich Bundeskriminalamt, Bundespolizei und der Bundestagspolizei) über insgesamt 19 eigenständige Polizeien. Das Rückgrat der Inneren Sicherheit bilden hierbei die 16 Polizeien der Länder mit über 220.000 Polizeivollzugsbeamt\_innen. Für die Polizeien im Bund arbeiten rund 35.000 Vollzugsbeamt\_innen.

Entsprechend dieser Struktur gibt es unterschiedliche Laufbahnstrukturen (zweigeteilte/dreigeteilte Laufbahn), verschiedene Ausbildungssysteme, unterschiedliche Uniformen, usw. Neben diesen äußerlichen gibt es inhaltliche Unterschiede, insbesondere bei der Setzung von Schwerpunkten in verschiedenen Bereichen der Prävention, aber auch bei der Anwendung repressiver und präventiver Ansätze, z.B. im Bereich der Bekämpfung von Rauschgiftdelikten. Diese Vielfalt ist der föderalen Struktur Deutschlands auch bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit geschuldet. Mit allen Vor- und Nachteilen.

#### VERGLEICHE

Ein Blick von außen schärft die Wahrnehmung auf die eigene Organisation. Ein hochrangiger Vertreter der Französischen Gendarmerie äußerte am Rande einer Besprechung, dass er immer wieder erstaunt über die Schnelligkeit von Entscheidungsprozessen sei – auch oder insbesondere wenn die politischen Verantwortungsträ-

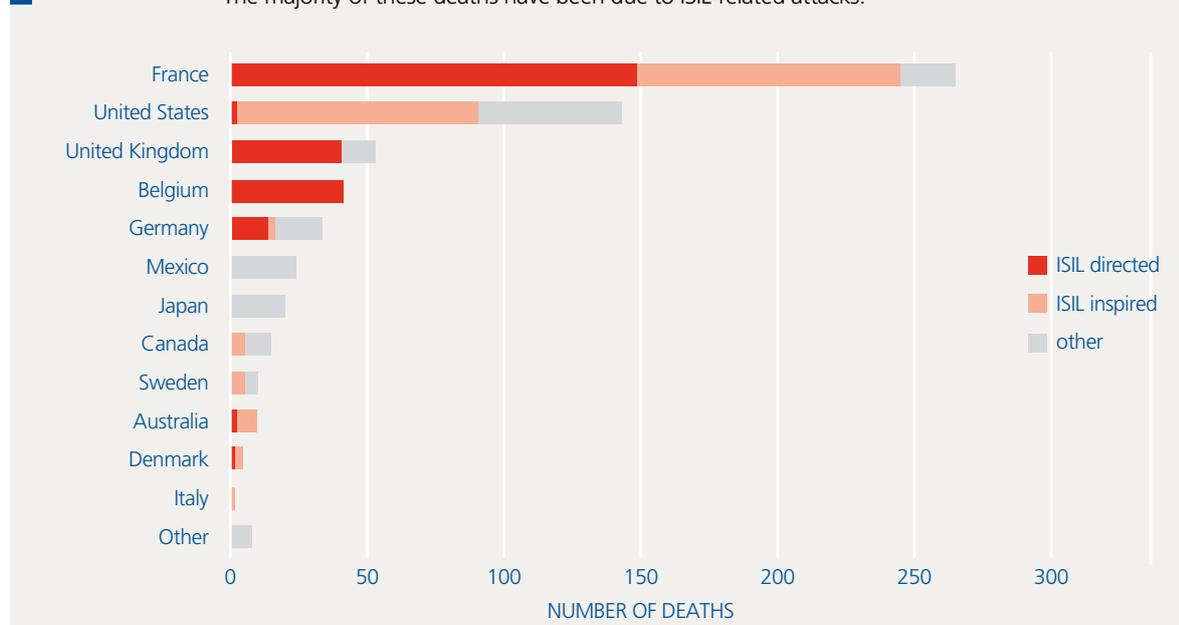
ger noch mit einzubinden seien. Er bat mehrfach um Verständnis, dass er für die eine oder andere Entscheidung die Erlaubnis aus Paris einzuholen habe. Umgekehrt sind wir immer wieder erstaunt, wie umständlich es in einem zentral organisierten Staat sein kann, Sachverhalte zum Abschluss zu bringen, mit Entscheidern, die ihr Wissen allenfalls aus den Berichten derjenigen vor Ort beziehen. Andererseits kann man einem französischen Polizeichef kaum erklären, was daran so schwierig sein soll, auf Weisung eines Bundesministeriums kurzfristig 2.000 Beamt\_innen zur Bekämpfung eines polizeilichen Schwerpunktes aus Bayern und Baden-Württemberg nach Berlin zu versetzen. Ganz abgesehen von der bei Versetzungen notwendigen Beteiligung des Personalrats.

In vertraulichen Gesprächen mit den Partnern aus Frankreich steht ausgesprochen oder unausgesprochen oft die Frage im Raum, wie man angesichts eines solchen polizeilichen »Flickenteppichs« den derzeitigen polizeilichen Herausforderungen überhaupt flexibel, schlagkräftig und erfolgreich begegnen kann. Eine durchaus be-

rechtigte Frage. Ihre Umkehrung allerdings auch: Inwieweit ist es Frankreich mit seiner zentralen Polizeistruktur in den letzten Jahren besser gelungen, beispielsweise islamistische Terroranschläge zu verhindern bzw. effektiv zu bekämpfen. Bei den Schlüssen aus solchen Vergleichen ist allerdings größte Vorsicht geboten: Sie sind aufgrund länderspezifischer Variablen (demografische Unterschiede, infrastrukturelle, kriminalgeografische Faktoren, jeweilige historische Entwicklung der Migration, etc.) was ihre Aussagekraft über vermeintlich erfolgreiche Polizeiarbeit angeht, verfälscht. Gleichwohl zeigt eine Statistik des Instituts for Economics and Peace, dass 43 Prozent aller Terroropfer (in OECD Staaten mit Bezug zum Islamistischen Staat für die Jahre 2014–2017) in Frankreich zu beklagen waren. Deutschland mit seiner föderalen Struktur der Sicherheitsbehörden liegt in diesem Ranking auf Platz fünf – deutlich hinter Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Diese Statistik spricht jedenfalls nicht dafür, dass eine föderal aufgestellte Polizei im Bereich der herausragenden Lagen, wie z. B. der Terrorbekämpfung, das Nachsehen hat.

**FIGURE 3.11** DEATHS FROM TERRORISM IN OECD COUNTRIES, 1 JANUARY 2014–30 JUNE 2017

France accounts for 43% of deaths from terrorism in OECD member states.  
The majority of these deaths have been due to ISIL-related attacks.



(Institute for Economics and Peace, 2017. Quelle: <http://economicsandpeace.org/?s=death+from+terrorism+OECD>, veröffentlicht 15.02.2017.)

Für eine seriöse Beurteilung dieser Frage ist man gut beraten, seine Schlüsse nicht allein aus solchen Sachverhalten zu ziehen, welche im Gesamtspektrum der Aufgaben zwar qualitativ hohe Ansprüche an die Leistungsfähigkeit einer Organisation stellen (peak-capacity), aber nicht die breite Basis der wahrzunehmenden Aufgaben abbilden. Wegen der in der Bevölkerung vielfach negativen individuellen Einschätzung der Sicherheitslage liegt die Vermutung nahe, dass die Menschen mit ihrer Polizei unzufrieden sein müssten. Das Gegenteil ist der Fall. Laut einer auf ZEIT ONLINE im Januar 2018 veröffentlichten FORSA-Umfrage (beauftragt durch die RTL-Gruppe) vertrauen bundesweit 83 Prozent der Deutschen der Polizei, den Medien hingegen lediglich 40 Prozent, der Politik sogar nur weniger als 20 Prozent der Befragten. Laut einer Vielzahl von Fachleuten ist dies insbesondere auf die Erfahrungen der Menschen mit der Polizei vor Ort zurück zu führen.

**Folgt man der Argumentation bis hierher, so lässt sich zunächst folgendes Zwischenfazit ziehen:**

- [a] Im Kontext besonders herausragender Fälle polizeilicher Arbeit, z. B. Terroranschläge, gibt es keinerlei Nachweis, dass eine dezentral organisierte Polizei grundsätzlich schlechter aufgestellt ist als eine zentralistisch organisierte.
- [b] Föderale, demokratische Staatsstrukturen verringern bzw. verhindern innere Spannungen und Separationstendenzen, die wiederum immense polizeiliche Herausforderungen darstellen würden (siehe Spanien).
- [c] Das Prinzip der Subsidiarität bei den polizeilichen Aufgaben fördert die Nähe zu staatlichen Institutionen, insbesondere auch zu polizeilichen Organisationen.

- [d] Bei Diskussionen um die Organisation der Polizei muss die Bewältigung des polizeilichen Alltags immer im Fokus bleiben.
- [e] Das Sicherheitsgefühl der Menschen wird erheblich durch Einzelfälle mit hoher medialer Aufmerksamkeit geprägt, die Beurteilung der Polizei meist aber aus dem persönlichen Erleben der alltäglichen Polizeiarbeit vor Ort.

#### **4. PROBLEMBEREICHE DER PRAKTISCHEN POLIZEIARBEIT**

##### **PROBLEMBEREICH 1: KOMMUNIKATION UND INFORMATIONSAUSTAUSCH**

Ein föderales System ist notwendigerweise durch einen hohen Bedarf an Interaktion, Kommunikation und Solidarität zwischen den Systempartnern gekennzeichnet. Deshalb bedarf es Kommunikations- und Gremienstrukturen, die dafür einen funktionierenden Rahmen bieten. Dass dieser Austausch in der Vergangenheit versagte, teilweise in eklatanter Weise, ist unstrittig. Die lange nicht in ihren Zusammenhängen erkannten Verbrechen des »NSU« und die Kommunikationsfehler im Zusammenhang mit dem Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz zeugen hiervon. Auch hier wurde einmal mehr grundsätzlich die Systemfrage gestellt.

Allerdings kommunizieren letztlich nicht Organisationen, welcher Form auch immer, miteinander, es sind Menschen. Es kommt also darauf an, die polizeiliche Kommunikation auf Basis festgelegter Parameter zu organisieren und zu optimieren.

Interessanterweise führt die zentral strukturierte französische Polizei eine ähnliche Debatte über den besten Weg der Weitergabe von Information – gerade was die zurückliegenden Anschläge in Nizza und Paris angeht. Das beweist, dass der Fokus im Hinblick auf die Informationssteuerung, -weitergabe und der zielführenden Kommunikation aller beteiligten Akteure viel zu sehr von der Systemdebatte überlagert wird.

## PROBLEMBEREICH 2: ORGANISATORISCHE SCHNITTSTELLEN

Einem föderalen, subsidiären System sind Schnittstellen immanent und zwar immer dann, wenn sich eine Zusammenarbeit über eigene regionale Zuständigkeiten hinaus erforderlich zeigt. Das Management dieser Schnittstellen ist immer störungsanfällig, bei zentralen Strukturen ebenso wie bei dezentralen. Es gilt über die eigenen regionalen Zuständigkeiten hinaus zusammen zu arbeiten. Das betrifft das gesamte staatliche Handeln, aber eben insbesondere auch die polizeiliche Zusammenarbeit. Auch in zentral organisierten Systemen gibt es Schnittstellen, nur treten sie dort eher »subkutan« auf, denn ein großer Zentralstaat braucht große Behörden, die zur Funktionssicherung in eine Vielzahl von Abteilungen und Unterabteilungen gegliedert sind. Grundsätzlich gilt, dass eine Reduktion von systemimmanenten Schnittstellen zu weniger Managementaufwand und wahrscheinlich auch zu weniger Kommunikationsverlusten führt. Zudem ist klar, dass kleinere Länder und/oder Regionen mit der gleichen polizeilichen Aufgabenstruktur im Wortsinn schneller an ihre Grenzen geraten und häufiger und intensiver über politische Bereichsgrenzen hinaus mit ihren direkten Nachbarn zusammen arbeiten müssen. Laut den Berichten aus diesen Ländern verläuft dies weitestgehend reibungslos und in eingespielten Bahnen.

Man kann im Übrigen kritisch fragen, ob und inwieweit die Bundesagentur für Migration und Flüchtlinge bei der Bewältigung der krisenhaften Situation im Jahr 2015 und bis heute einen Beweis dafür liefert, dass zentrale Organisationen

für die Bewältigung schwieriger Situationen besser gerüstet sind als dezentrale.

## PROBLEMBEREICH 3: GLEICHE AUFGABEN, UNGLEICHE RESSOURCEN

Das zentrale Problem föderaler, dezentraler Polizeiorganisationen ist häufig eine Diskrepanz zwischen der Erfüllung zugewiesener Aufgaben und den verfügbaren Ressourcen an Personal, Technik, organisatorischer Flexibilität. So haben beispielsweise die LKÄ der Bundesländer Bremen und Saarland die gleichen Aufgaben zu bewältigen wie ihre Pendanten in den großen Flächenländern. Diese Schieflage lässt sich dauerhaft einzig dadurch beheben, dass bei besonderen Einsatzlagen die Unterstützung durch andere Länderpolizeien bzw. den Bundespolizeien regelmäßig erfolgt. Auch wenn eine Organisation im Idealfall stets in der Lage sein sollte, die ihr übertragenen Aufgaben eigenständig zu bewältigen.

Die deutsche Gebietsstruktur ist im Grundsatz nach politischen, weniger nach fachlichen Gesichtspunkten organisiert. Auch innerhalb der Länder ist die Polizei vielfach nicht nach fachlichen, der Aufgabenbewältigung dienlichen Strukturen organisiert, sondern nach politischen. Auch wurden Polizeidienststellen im Rahmen von Konversionsmaßnahmen an Standorte verlegt, die geografisch der Erfüllung ihrer Aufgaben eher wenig zuträglich waren.

In den Jahren 2011 bis 2016 ging man in Baden-Württemberg einen radikal anderen Weg. Die Polizei bekam die Chance einer Neuorganisation, die sich an ihren Aufgaben und Erfordernissen und nicht an politischen Gebietskörperschaften orientiert. Ziel war die Schaffung vergleichbar leistungsfähiger regionaler Polizeidienststellen, um so die Diskrepanz zwischen identischen Aufgaben bei ungleichen Ressourcen (gleich der deutschen Länderstruktur) zu durchbrechen. Die politischen Widerstände waren immens und wie jede Reform bedarf auch diese einer Nachjustierung im Detail. Aber der Erfolg spricht für sich:

Topranking im direkten Ländervergleich mit der (bezogen auf die Polizeidichte) personell kleinsten Polizei.

### PROBLEMBEREICH 4: UNTERSCHIEDLICHE RECHTSGRUNDLAGEN

Eine weitere Herausforderung föderal strukturierter Polizeiarbeit ist die Problematik der divergierenden Rechtsgrundlagen im Gefahrenabwehrrecht. Obwohl sich in den Polizeigesetzen der Länder in den Kernbereichen im Prinzip die gleichen Regelungsinhalte finden, so gestaltet sich die Zusammenarbeit über Ländergrenzen zunehmend schwierig. So erklärt der ehemalige Leiter des thüringischen Prüfungsamtes, Dr. Dr. Frank Ebert, im Frühjahr 2018 die seit den 1970er-Jahren laufenden Bemühungen zur Vereinheitlichung des Gefahrenabwehrrechts insgesamt für gescheitert. Als Grund nennt Ebert u. a. die Rechtsprechung des EUGH und des Bundesverfassungsgerichts zum Umgang der Polizei mit personenbezogenen Daten und politische Differenzen zwischen den jeweiligen Landesregierungen. Dieser Sichtweise kann man sich letztlich leider nur anschließen.

Auch wenn einzelne Länder im Gefahrenabwehrrecht Alleingänge starten, wie derzeit der Freistaat Bayern, sollte dringend an dem Vorhaben festgehalten werden, zumindest in einem bundesweit einheitlichen Rechtsrahmen die Befugnisse im Bereich der polizeilichen Standardmaßnahmen zu bündeln. Dies würde für Klarheit sorgen und beliebe etwaige ergänzende Regelungen, wie z. B. Verbote von Alkoholkonsum an inkriminierten Orten, in der Verantwortung der einzelnen Bundesländer.

### 5. FAZIT, DENKANSTÖSSE UND ANREGUNGEN

Die föderal strukturierte Polizei in Deutschland ist in Summe aller polizeilicher Aufgaben, an-

derslautenden Bekundungen zum Trotz, eine leistungsstarke und schlagkräftige Organisation. Sie ist nachweislich im Bedarfsfall in der Lage, solidarisch überregionale Herausforderungen zu bewältigen und zugleich den polizeilichen Alltag im Bereich der eigenen Zuständigkeit. Dennoch ergeben sich aus den aktuellen Analysen folgende Anregungen und Denkanstöße:

- [a] Grundsätzliche Systemkritik am föderalen Aufbau der Polizei in Deutschland raubt nur Zeit und Kraft, sofern sie lediglich auf Betrachtungen von Einzelfällen beruht. Optimierungen sind innerhalb bestehender Systeme meist effizienter und schneller realisierbar und erzielen für die Menschen in unserem Land unmittelbare Ergebnisse
- [b] Die Politik sollte die Polizei ermächtigen (durchaus im Einklang mit dem Primat der Politik) bei (Organisations-)Reformen, sich konzeptionell und organisatorisch mehr an fachlichen Notwendigkeiten zu orientieren als an fachfremden, politisch gesetzten Vorgaben.
- [c] Die Bemühungen zur Erarbeitung einheitlicher rechtlicher Vorgaben im Bereich der Gefahrenabwehr unter grundsätzlicher Beibehaltung der Länderzuständigkeiten müssen dringend weiter verfolgt werden.
- [d] Analog zur Debatte innerhalb der Europäischen Union muss auch auf Ebene der Innenministerkonferenz (IMK) das Prinzip der Einstimmigkeit von Entscheidungen hinterfragt werden. Außerdem ist zu prüfen, ob dem Bund dort nicht ebenfalls ein Stimmrecht eingeräumt werden sollte.
- [e] Das Gebot der strikten *organisatorischen* Trennung von geheimdienstlicher und polizeilicher Arbeit ist zwingend aufrecht zu erhalten.

Diskutiert werden sollte indes, ob die jeweiligen Gesetze zum Verfassungsschutz um Regelungen ergänzt werden sollten, die im Bereich der Gefahrenabwehr die Verfassungsschutzämter verpflichten, in begrenztem Umfang und unter bestimmten Voraussetzungen Informationen an Polizeistellen weiterzugeben.

- [f] Im Hinblick auf eine Objektivierung der gefühlten Sicherheit wäre es wünschenswert, wenn polizeilichen Erfolgen in der medialen Berichterstattung mehr Aufmerksamkeit als bisher geschenkt würde.

## LITERATURVERZEICHNIS:

Groß, Hermann: Polizeien in Deutschland, 2012, in: <http://www.bpb.de/politik/innere-sicherheit.de>

Güllner, Manfred: auf ZEIT ONLINE (2018): Deutsche vertrauen Polizei und Ärzten am meisten, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-01/institutionen-deutschland-gesellschaft-vertrauen> (Zugriff: 21. 08. 2018)

Dr. Dr. Ebert, Frank: in publicus Boorberg (2018): Wird die Innere Sicherheit dem Föderalismus geopfert?, <https://publicus.boorberg.de/wird-die-innere-sicherheit-dem-foederalismus-geopfert/> (Zugriff 20. 08. 2018)

Prof. Dr. Heinz, Wolfgang: Wie sicher lebt man in Deutschland – Fakten zur Kriminalitätslage und Folgerungen für eine wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik (2007), [http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Heinz\\_Wie\\_sicher\\_lebt\\_man\\_in\\_Deutschland\\_he310.pdf](http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Heinz_Wie_sicher_lebt_man_in_Deutschland_he310.pdf) (Zugriff 03. 08. 2018)

Schulz, André: XING.de (2017), Für die Innere Sicherheit ist der Föderalismus ein Risiko, <https://www.xing.com/news/klartext/fur-die-innere-sicherheit-ist-der-federalismus-ein-risiko-1361> (Zugriff: 01. 08. 2018)

Bundeskriminalamt (Hrsg.), 2017, COD-Literaturreihe Band 29: Polizei im Umbruch – Herausforderungen und Zukunftsstrategien – Eine Literaturauswahl

Heide Wedemeyer und Marc Wenske

## Die Rolle der Justiz in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland<sup>10</sup>

Anders als Polizei und Nachrichtendienste steht die Justiz bei der Betrachtung der Akteure und Institutionen, welche die innere Sicherheit Deutschlands gewährleisten, in der Regel weniger im medialen Fokus. Wie nachstehend zu zeigen sein wird, ist sie indes integraler Bestandteil der bestehenden Sicherheitsarchitektur. Ihre Funktionstüchtigkeit rechtspolitisch zu sichern und zu effektivieren erweist sich daher stets als unmittelbarer sicherheitspolitischer Beitrag. Dieses Zusammenspiel hervorzuheben ist gegenwärtig vielleicht dringlicher als je zuvor, da der – vor allem durch die Justiz repräsentierte – Rechtsstaat von Populisten als Kampfbegriff missbraucht wird. Nachstehend sollen nach einer Bestandsaufnahme aus rechtspraktischer Sicht bestehende strukturelle Defizite benannt und rechtspolitischer Handlungsbedarf formuliert werden. Denn nur der erkennbar transparent und im Sinne der Allgemeinheit den Normbruch verfolgende und sanktionierende Staat als Inhaber des Gewaltmonopols wirbt nachhaltig für das notwendige Vertrauen. Dem bereits 1924 formulierten Grundsatz »Justice must not only be done; it must also be seen to be done.«<sup>11</sup> kommt vor dem Hintergrund rechtspopulistischer Diffamierungsversuche bei einer Bestandsaufnahme wie auch bei rechtspolitischen Reformen daher heute besondere Bedeutung zu.

### 1. MEHR ALS »NUR« STRAFEN

Von besonderer Bedeutung für die innere Sicherheit sind die Strafjustiz und – als Teil der Exekutive – die Staatsanwaltschaften. Dabei sollte indes nicht aus dem Blick verloren werden, dass auch die übrigen Zweige der Gerichtsbarkeit sowie Teile der Justizverwaltung sicherheitspolitisch relevant sind:

So übernimmt etwa die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine wichtige Funktion im Zusammenspiel der Sicherheitsbehörden. Sie entscheidet namentlich über Rechtsmittel gegen die Abschiebung von Gefährdern (vgl. § 58a AufenthG), gegen die Ausweisung von Straftätern (§ 53 AufenthG) sowie über Fragen des Versammlungs- und des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts.

Zu nennen sind hier weiter die Zivilgerichte. Sie gewährleisten nicht nur ausschließlich die gewaltfreie Konfliktlösung unter den Bürgern als Privatrechtssubjekte, sondern garantieren auch unmittelbar präventiv wirkend sicherheitsrelevanten Rechtsschutz: Opfer von (häuslicher) Gewalt können etwa Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz in Anspruch nehmen und hierdurch einen Lebenspartner als Aggressor aus der gemeinsamen Wohnung weisen oder Näherungsverbote aussprechen lassen. Diese familiengerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten ergänzen den bestehenden polizeirechtlichen Schutz und die staatliche Reaktion auf Gewalttaten durch das Strafrecht.

<sup>10</sup> Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasser wieder.

<sup>11</sup> R v Sussex Justices, Ex parte McCarthy ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233); vgl. zur aktuellen Rezeption nur LR/Gollwitzer, 26. Aufl., MRK Art. 6 Rn. 54a Fn. 289.

Auch die Justizvollzugsbehörden spielen eine wesentliche Rolle. Die Vollzugsziele der Resozialisierung – der Befähigung der Gefangenen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen und des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten (vgl. § 2 Satz 1 und 2 StVollzG) – dienen mittel- oder unmittelbar der Sicherheit. Bei der Entlassung(svorbereitung) insbesondere von Hochrisikotätern und im Bereich der Extremismusprävention ist dabei ein enges und strukturiertes Zusammenwirken zwischen den Strafvollzugs- und den Polizeibehörden, aber auch mit den Nachrichtendiensten bedeutsam. Genannt sei in dieser nicht abschließenden Aufzählung auch die Sozialgerichtsbarkeit. Diese sichert in einer befriedenden Weise die Durchsetzbarkeit der sozialen Teilhaberechte des einzelnen Bürgers.

## 2. SICHERHEIT DURCH STRAFRECHT UND STRAFVERFAHREN

In Hinblick auf die Bekämpfung von Kriminalität ist es aber vor allem die Strafjustiz, die entscheidend zu der von Verfassungen wegen zu gewährleistenden inneren Sicherheit beiträgt.<sup>12</sup> Sie soll daher im Folgenden im Mittelpunkt der Analyse stehen.

### 2.1 AUSGANGSPUNKT

Ziel der Strafjustiz als Garant für die allein hoheitliche Aufgabe des Strafens ist die Bewährung der Norm, die aus der Sicht des Gesetzgebers im Sinne des Ultima-Ratio-Gedankens unabdingbare sozial-ethische Minima sichert. Eine so verstandene Strafrechtspflege muss jederzeit in der Lage sein, den durch einen Normbruch entstandenen Strafanspruch in einem geordneten Verfahren in angemessener kurzer Zeit durchzusetzen; anderenfalls steht nicht nur die Idee der materi-

<sup>12</sup> Götz, Innere Sicherheit, in: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 6. Aufl., § 85 Rn. 4 ff.; Griesbaum in K.-A. Schwarz, 10 Jahre 11. September, S. 89, 91.

ellen Gerechtigkeit in Frage, sondern es besteht auch die konkrete Gefahr einer Erosion der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz des staatstragenden Gewaltmonopols. An der grundlegenden Zielbestimmung, die Gesellschaft vor sozialschädlichem Verhalten zu bewahren und auch dadurch die elementaren Werte des Gemeinschaftslebens zu schützen<sup>13</sup>, knüpfen die unterschiedlichen – verfassungsgerichtlich ebenfalls anerkannten – Strafzwecke an.<sup>14</sup> Hiernach soll der Begehung von weiteren Rechtsgutsverletzungen allgemein entgegen gewirkt werden, indem durch das Strafrecht das Vertrauen der Bevölkerung in die Durchsetzungskraft der Rechtsordnung gestärkt wird<sup>15</sup>. Zugleich sollen Täter und andere davor abgeschreckt werden, weitere Taten zu begehen<sup>16</sup>. Die Mittel des Strafrechts als öffentlich wahrnehmbare Reaktion auf den Gesetzesbruch sind die Drohung mit Strafe, die mit einer im Einzelfall nicht unerheblichen Stigmatisierung verbundene Hauptverhandlung, die verhängte gerichtliche Sanktion und schließlich deren Vollstreckung im Rahmen des Strafvollzugs.

### 2.2 AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN UND ENTWICKLUNGEN

Seit den 80er Jahren und verstärkt in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts rückt der allgemeine Präventionsgedanke im Strafrecht mehr und mehr in den Mittelpunkt. Zwar ist dieser dem Strafrecht seit jeher nicht fremd. Er findet sich schon in der Straftheorie bei Franz von Liszt und ist seit langer Zeit im geltenden deutschen Strafrecht, etwa in den abstrakten und konkreten Gefährdungsdelikten, verankert (vgl. etwa Trunkenheit im Verkehr, § 316 StGB). Dies gilt – auf dem Gebiet des Rechts der Folgen einer Straftat – gleichermaßen für die »Maßregeln zur Besserung und Sicherung«, etwa für die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus

<sup>13</sup> BVerfGE 45, 187, 254.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu etwa die Darstellung von Anders, ZStW 2012, 374, 393 ff. A.

<sup>15</sup> Allgemeine Generalprävention, BVerfG, a.a.O., S. 254.

<sup>16</sup> Spezielle Generalprävention, BVerfG, a.a.O., S. 255.

(§ 63 StGB) oder in der Sicherungsverwahrung (§§ 66 ff. StGB), die an die Gefährlichkeit eines Täters für die Allgemeinheit anknüpfen. In Reaktion auf die zunehmende Bedrohung durch Terrorismus wurden indes seit »9/11« verschiedene Anti-Terror-Pakete erlassen, in deren Rahmen auch jeweils Straftatbestände verschärft oder solche neu geschaffen wurden. Neben das Ziel der individuellen Bestrafung des einzelnen Täters tritt damit in besonderem Maße das – präventive – Ziel einer frühzeitigen Vereitelung und Aufdeckung von Anschlagplänen.

Wurde das hiermit angesprochene Staatschutzstrafrecht vormals verstanden als Ordnung und Einschränkung der politischen Auseinandersetzung<sup>17</sup>, kann in den Handlungen etwa radikal-islamistisch motivierter Gewalttäter nunmehr weniger ein Streben nach politischer Auseinandersetzung, denn ein bloßer Vernichtungswille in Bezug auf Andersgläubige und Andersdenkende erkannt werden. Diese neue Form der Bedrohung, die sich gerade nicht mehr nur gegen den Staat, seine Repräsentanten oder seine Einrichtungen wendet, hat den Gesetzgeber vielfach tätig werden lassen (vgl. etwa §§ 89a ff. StGB). Durch die neugeschaffenen Straftatbestände soll zum Schutz überindividueller Rechtsgüter der strafrechtliche Schutz weiter in das Vorfeld der eigentlichen Rechtsgüterverletzung verlagert werden.<sup>18</sup> Zwar gelangt das Strafrecht in Hinblick auf seine Abschreckungswirkung damit freilich an seine Grenzen. Diese nicht unumstrittenen<sup>19</sup> Straftatbestände bieten aber einen unentbehrlichen strafverfahrensrechtlichen Hebel zur Aufklärung der die Allgemeinheit absehbar gefährdenden und auch ansonsten – etwa nachrichtendienstlich – nicht mit der nötigen Zuverlässigkeit zu kontrollierenden terroristischen Strukturen. Liegen nämlich zureichende Verdachtsmomente

vor, kann mit – verdeckten – Zwangsmaßnahmen, die allesamt unabhängiger richterlicher Kontrolle unterstehen, der Sachverhalt aufgeklärt werden. Dies gilt etwa für die Telefonüberwachung, für die Abfrage von Verkehrsdaten<sup>20</sup> von Providern des Mobilfunks sowie für langfristige Observationsmaßnahmen.

Sind die hier beispielhaft benannten gesetzgeberischen Reaktionen auf die veränderte terroristische Bedrohungslage im Einzelnen mit Recht auch intensiv diskutiert worden, so kann an dieser Stelle gleichwohl festgehalten werden: Weder Rechtspolitik noch Strafjustiz sind – wie nicht nur vereinzelt besorgt wurde – bislang auf ein irgendwie geartetes »Feindstrafrecht«<sup>21</sup> ausgewichen, sondern haben auch dadurch systemtreu und ohne eine problematische Verschmelzung etwa mit dem Polizeirecht einen erheblichen Beitrag zur inneren Sicherheit der Bundesrepublik geleistet.

Jenseits der terroristischen Bedrohung ist an dieser Stelle auf eine weitere aktuelle Entwicklung im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität hinzuweisen. Es ist für den rechtstreuen Bürger kaum nachvollziehbar, woher in bestimmten Bereichen und Strukturen ein mit bestehenden legalen Einkünften oder gar mit bezogener Sozialhilfe unvereinbares erhebliches Vermögen stammt, oder wie ein – etwa durch Fahrzeuge der Luxusklasse – zur Schau gestellter Lebensstil finanziert wird.<sup>22</sup> Insbesondere dem dadurch leicht entstehenden Gefühl, dass sich Rechtstreue nicht lohnt, soll das vom Gesetzgeber im Jahr 2017 praxistauglicher ausgestaltete Recht der Vermögensabschöpfung entgegenwirken. Von besonderer Strahlkraft erweisen sich bereits heute die – gerade auch präventiv ausgerichteten – Wirkungen der sog. erweiterten Ein-

<sup>17</sup> A. Arndt, BT Senat BER Bd 35, 191, Sitzung v. 7. 2. 1957, S. 10911.

<sup>18</sup> Von Schiemann ausdrücklich als »Bekämpfungsgesetzgebung« beschrieben in Gusy, Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, S. 463, 467 ff.; vgl. hierzu auch Griesbaum, a.a.O., S. 91.

<sup>19</sup> Vgl. etwa Rackow in FS Maiwald, 2010, S. 615 ff.

<sup>20</sup> Allzu oft missverständlich als »Vorratsdaten« bezeichnet.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu als Anstoß der Debatte nur Jakobs, HRRS 2004, 88 und dagegen – mit Recht – etwa di Fabio, NJW 2008, 421, 423 ff.

<sup>22</sup> Vgl. zuletzt die Aufsehen erregende und sorgfältig recherchierte Dokumentation von Sundermeyer (ARD) <https://www.tagesschau.de/inland/clan-kriminalitaet-103.html>

ziehung (§ 73c StGB). Hiernach können – aktuell etwa durch die Berliner Staatsanwaltschaft gegen die sog. Clankriminalität eingesetzt<sup>23</sup> – große und erkennbar nicht durch legale Erwerbstätigkeit erwirtschaftete Vermögenswerte auch ohne konkreten Schuldnachweis für eine einzelne Straftat eingezogen werden. Der Anreiz zur Begehung weiterer schwerer Taten wird beseitigt und die Rechtsgemeinschaft nimmt hierdurch wahr, dass sich Straftaten nicht lohnen.

### 3. DEFIZITE UND VERBESSERUNGSPOTENTIALE

Die Schnelllebigkeit unserer Zeit, die enormen technischen, gerade auch digitalen Entwicklungen und die Kreativität der Täterkreise bedingen immer aufs Neue eine Anpassungsbedürftigkeit des geltenden Strafrechts. Ein rechtspolitischer Stillstand wird daher nie eintreten. Auch wenn das geltende Recht einen besonders weitreichenden Schutz der Verfahrensbeteiligten im Ausgleich mit einer effektiven Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs gewährleistet und sich damit grundsätzlich auf Augenhöhe mit den Täterkreisen erweist, sind daher auch gegenwärtig Defizite und Verbesserungspotentiale auszumachen, auf welche die Verfasser sich erlauben, das Augenmerk rechtspolitischer Diskussion zu lenken.

#### 3.1 TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Zu nennen ist im Bereich des Staatsschutzstrafrechts insbesondere die durch aktuelle Entwicklungen entstandene Notwendigkeit strukturierter Zusammenarbeit der hier eingebundenen Strafverfolgungsbehörden. Das Bekanntwerden des »Nationalsozialistischen Untergrundes« (»NSU«) im November 2011 und seine Aufarbeitung im

<sup>23</sup> <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2018/07/berlin-organisierte-kriminalitaet-77-immobilien-beschlag-naehm.html>; vgl. ferner zum Einsatz durch das Zollfahndungsamt: <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/116257/3989448>

Rahmen des eingesetzten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages haben jüngst auch Versäumnisse im Bereich der Strafjustiz zutage treten lassen.<sup>24</sup> Insbesondere stellte der Ausschussbericht Mängel bei der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Generalbundesanwalt und den Staatsanwaltschaften der Länder fest. Demzufolge wurden die strafrechtlichen Ermittlungen auch dadurch erschwert, dass es nicht zu einem staatsanwaltschaftlichen Sammelverfahren kam, obgleich diese Möglichkeit nach Maßgabe der Nr. 25 ff. der Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) besteht.<sup>25</sup> Der Gesetzgeber reagierte für den Bereich der Justiz auf Bundesebene mit dem Erlass des Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages<sup>26</sup>, in dem er Regelungen zur Vereinfachung der Begründung der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und dessen frühzeitige Einbindung in laufende Ermittlungen vorsah.

Ferner hat der radikal-islamistische Terrorismus faktisch zu einer Veränderung der Zuständigkeiten im Bereich strafrechtlicher Ermittlungen geführt. War es bis etwa zum Jahre 2014 nahezu allein der Generalbundesanwalt, der Ermittlungsverfahren in Staatsschutzsachen geführt hat, sind seitdem – gerade auch wegen der enorm angelegenen Verfahrenszahlen – auch die Generalstaatsanwaltschaften der Länder in erheblicher Weise in die strafrechtliche Terrorismusbekämpfung eingebunden. Seitdem wurden nahezu 800 Ermittlungsverfahren in Staatsschutzsachen – wegen minderer Bedeutung (vgl. § 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG) – an die Generalstaatsanwaltschaften der Länder abgegeben. In Folge dieser vollständigen

<sup>24</sup> BT-Drucksache 17/14600: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2012 (Bundestagsdrucksache 17/8453).

<sup>25</sup> Ebenda, S. 863. Da die Polizei als Ermittlungsbehörde für die zuständige Staatsanwaltschaft tätig wird, ist eine einheitliche Sachleitungsbefugnis entscheidend, um eine einheitliche Ermittlungsführung gewährleisten zu können.

<sup>26</sup> Gesetz vom 12. Juni 2015, BGBl. I S. 925.

dig neuen Abgabepaxis des Generalbundesanwalts in der Geschichte der Bundesrepublik wurden und werden gegenwärtig in den Ländern sog. Kompetenzzentren zum Staatsschutzstrafrecht eingerichtet, um personell wie auch fachlich dieser neuen Aufgabe gerecht werden zu können. Unabhängig von der Entwicklung des radikal-islamistischen Terrorismus erscheint es unwahrscheinlich, dass sich diese Entwicklung umkehren wird; denn ohne gravierende Veränderungen im Bereich etwa der – ebenfalls in weiteren Teilen an die Länder abgegebenen – Verfahren gegen Mitglieder der »PKK« und »DHKP-C« dürfte zukünftig eine andere Bewertung als das Ablehnen einer minderen Bedeutung schwer zu begründen sein; der bloße zahlenmäßige Rückgang der Anzahl an Ermittlungsverfahren in diesem Bereich scheidet als Begründungsansatz erkennbar aus.

Vor diesem Hintergrund der hohen rechtspraktischen Bedeutung der Generalstaatsanwaltschaften im Bereich des Staatsschutzstrafrechts verwundert es, dass gemeinsame Fortbildungen aller an der Terrorismusbekämpfung ausgerichteten Staatsanwaltschaften noch immer rar sind. Bemerkenswert ist weiter, dass im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) sowie im Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) zwar der Generalbundesanwalt, nicht aber in gleicher Regelmäßigkeit die Generalstaatsanwaltschaften vertreten sind. Dies hat zur Folge, dass diese für sie relevante Informationen nur über den Umweg des Generalbundesanwalts oder aber gar über die ihnen jeweils zuarbeitenden Landeskriminalämter erhalten.

### 3.2 EFFIZIENTE BEKÄMPFUNG AUCH ORGANISierter KRIMINALITÄT

Die verdeckte Überwachung von Telekommunikation ist für eine effektive Verfolgung von Terrorismusstraftaten aber auch schwerster Straftaten, etwa von Organisierter Kriminalität und von Tötungs- und Sexualverbrechen, unentbehrlich. Dies gilt auch für den Austausch von Nachrichten. Während die SMS heute als Kommunikati-

onsmittel weitgehend bedeutungslos geworden ist, kommt mittels Messenger-Diensten übermittelten Nachrichten erhebliche Beweisrelevanz zu. Hiermit und gerade auch durch dieserart übersandte Sprachnachrichten findet die Abstimmung der Täterkreise heute statt. Trotz der in der vergangenen Legislaturperiode geschaffenen gesetzlichen Ermächtigung für die Zwangsmaßnahme einer »Quellen-TKÜ« (§ 100a Abs. 1 Satz 2 StPO) können diese Messenger-Dienste derzeit faktisch nicht effektiv überwacht werden. Die Strafverfolgungsbehörden können schon vor dem Hintergrund der nahezu monatlich erfolgenden Softwareupdates der Provider (etwa WhatsApp) das hiermit jeweils anschließend erforderliche Neuprogrammieren von Software nicht in der gebotenen Breite leisten. Dieser Raum bleibt derzeit ohne die notwendige zuverlässige – nur nebenbei: aus denselben Gründen auch ohne nachrichtendienstliche und präventiv-polizeiliche – Überwachung.

### 3.3 STRAFVERFAHRENSRECHT

An dieser Stelle soll auf detaillierte Vorschläge zur Effektivierung des gerichtlichen Strafverfahrens selbst verzichtet werden. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode sind bereits weitere rechtspolitische Anliegen von Gewicht formuliert worden. Ein Hinweis sei an dieser Stelle indes angebracht: Über den im Koalitionsvertrag mit Recht formulierten – und über das Strafverfahren hinaus bedeutsamen – Aspekt der notwendigerweise zu schaffenden einheitlichen und nachprüfaren Qualifizierung von Dolmetschern und Übersetzern hinaus<sup>27</sup>, ist heute schon die Anzahl ausreichend qualifizierter Dolmetscher nicht gesichert. Für zahlreiche Fremdsprachen gibt es zu wenige verlässliche Kräfte.

<sup>27</sup> Hierzu »Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land«, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 123; Wenske in FS Schlothauer, 2018, S. 287 ff.

### 3.4 SELBSTDARSTELLUNG DER JUSTIZ

»Der Richter spricht durch sein Urteil!« Dieser – seit Richtergenerationen anscheinend unzerstörbare – Stehsatz hat sich im Zeitalter elektronischer Medien selbst überholt. Neben vereinzelt Expertinnen und Experten, die als Justizjournalisten fachkundig über Urteile oder Rechtspolitik berichten, wird dieses Feld in aller Regel, insbesondere bei sogenannten Online-Medien, nicht entsprechend qualifizierten Mitarbeitern überlassen. Insoweit bietet auch die Berufsbezeichnung des »Journalisten« keine Gewähr, weil dieser weiterhin nicht geschützt ist oder auf eine bestimmte allgemein anerkannte journalistische Ausbildung schließen lassen könnte. »Gerichtsreporter« machen sich häufig ihren eigenen Reim auf die Geschehnisse im Gerichtssaal oder übernehmen – zumeist arglos – Äußerungen von Verteidigern oder Nebenklägervertretern als Parteivertretern. Die Justiz aber bleibt oftmals stumm. Sie überlässt die Deutungshoheit ihrer Entscheidungen anderen. Das ist verfehlt und gefährlich. Gerade die Zusammenschau mit dem wenig repräsentativen Auftreten der Justiz als dritte Staatsgewalt macht deutlich, dass die Art und Weise ihrer Selbstdarstellung insgesamt überdacht werden sollte. Hierbei sollte auch in den Blick genommen werden, dass sich die Justiz im Übrigen auch nicht durchgehend mit ihrer nach außen erkennbaren Ausstattung als dritte Gewalt angemessen präsentiert. Dies gilt etwa für Gerichtssäle, in denen in einem dem Anschein nach umfunktionierten Großraumbüro Tische in U-Form aufgestellt sind, in denen Justizwachmeister oftmals nicht anwesend sind, weil es von diesen zu wenige gibt. Ferner werden Aktenstapel durch die Richterinnen und Richter oftmals selbst – vorbei an Prozessparteien und Öffentlichkeit – durch die Gerichtsflure getragen oder – wenn ein Aktenwagen zur Hand ist – geschoben. In diesem Rahmen sollen auf Augenhöhe Gespräche mit den Verfahrensbeteiligten geführt werden? Angesichts dessen fragen sich Besucher, Schöffen, Angeklagte oder Nebenkläger zu recht erstaunt: »Hier wird Recht gesprochen?«. Dieser kaum mehr zu revidierende erste Eindruck wird Anspruch und Bedeutung der dritten Ge-

walt nicht gerecht – haben doch die Bürgerinnen und Bürger gerade zur Landesjustiz unmittelbaren Kontakt und nehmen diese Justiz oftmals nur einmal im Leben, etwa in einem Bußgeldverfahren, wahr. Die Würde des Gerichts kommt eben nicht – wie von Gerichtsverwaltungen geradezu mantraartig wiederholt – »von innen«!

### 3.5 RESSOURCEN DER JUSTIZ: PERSONAL

Dass gerade auch vor diesem Hintergrund derzeit die Gewinnung besonders leistungsstarker und gleichzeitig von der Wirtschaft mit hohen Gehältern und herausragenden Arbeitsbedingungen umworbene Nachwuchskräfte für die Justiz einen schweren Stand hat, erklärt sich angesichts dessen von selbst.<sup>28</sup>

## 4. RECHTSPOLITISCHE FOLGERUNGEN

Was ist angesichts dieses Befundes also zu tun? Um ihren wichtigen Beitrag für die Innere Sicherheit Deutschlands leisten zu können, braucht die Justiz eine ausreichende Zahl gut ausgebildeter Richterinnen und Richter, deren Arbeitsbedingungen es ihnen ermöglichen, den Bürgerinnen und Bürgern aber auch den Prozessparteien und Verfahrensbeteiligten auf Augenhöhe zu begegnen (4.1). Ihre regelmäßige und strukturierte Fortbildung muss gesichert sein (4.2). Das unverzichtbare Handwerkszeug der Justiz ist gutes Recht. Die Erforderlichkeit und Praxistauglichkeit von Tatbeständen muss dabei regelmäßig evaluiert werden. (4.3). Die Arbeit der Justiz muss durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, damit sichergestellt ist, dass der Rechtsstaat für alle begreifbar ist (4.4). Gerichte und Staatsanwaltschaften sind auf einen funktionierenden Austausch der relevanten In-

<sup>28</sup> Vgl. hierzu auch das Positionspapier des Deutschen Richterbundes, abrufbar unter [http://www.drb.de/fileadmin/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier\\_Nachwuchsgewinnung\\_kl.pdf](http://www.drb.de/fileadmin/pdf/Publikationen/DRB-Positionspapier_Nachwuchsgewinnung_kl.pdf)

formationen und eine enge Zusammenarbeit mit anderen Gerichten und Sicherheitsbehörden angewiesen (4.5). Um diese Zusammenarbeit kontinuierlich verbessern zu können, sind langfristig angelegte wissenschaftliche Analysen erforderlich (4.6).

### 4.1 RESSOURCEN

Die Justiz kann ihrer Funktion nur gerecht werden, soweit sie über die hierfür erforderlichen Ressourcen verfügt. Wenn im Extremfall Tatverdächtige wegen einer Überlastung des zuständigen Gerichts aus der Untersuchungshaft entlassen werden (müssen), weil ansonsten gegen das Zügigkeitsgebot verstoßen würde, kann dies das Vertrauen der Bürger in das Funktionieren des Rechtsstaats gefährden. Während – wenn auch nicht in Hinblick auf die Finanzierung – mittlerweile Einigkeit darüber besteht, dass mehr Stellen im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich geschaffen werden müssen, ist das nur ein Teil der Lösung. Hinzukommen muss auch eine ausreichende sachliche und technische Ausstattung, die die Justiz in die Lage versetzt, ihre Aufgabe schnell zu erfüllen, ohne Abstriche im Rechtsschutz oder der Qualität hinnehmen zu müssen.

#### EINSATZ VON DIGITALTECHNIK

Dazu gehört etwa die Digitalisierung auf höchstem Sicherheitsniveau sowie – gerade auch für Straftaten mit internationalem Bezug, die Vernehmungen ausländischer Zeugen erforderlich machen – ein weiterer Ausbau von Videokonferenztechnik in den Gerichten. Diese könnte – in allen Gerichtssälen endlich angekommen – überdies eingesetzt werden im Bereich der Dolmetscher. Dem angesprochenen Problem fehlender zureichend qualifizierter Dolmetscher könnte das – rechtspolitisch in Deutschland soweit ersichtlich – nicht diskutierte »Remote-Dolmetschen« Abhilfe schaffen.<sup>29</sup> So werden derzeit nament-

lich in London qualifizierte und verlässliche Dolmetscher durch die Strafverfolgungsbehörden an wenigen Standorten rund um die Uhr vorgehalten und können bei Bedarf audio-visuell in einen polizeilichen Vernehmungsraum in der Stadt zugeschaltet werden. Warum sollte dies nicht auch für die entsprechend ausgestatteten – durch eine Anpassung der Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes (vgl. § 185 GVG i. V. m. § 338 Nr. 5 StPO) – Gerichte erwogen werden? Dies würde nicht nur Verfahrenskosten senken, sondern auch die Zügigkeit der Verfahren durch eine ständige Erreichbarkeit sowie entfallende Anfahrtszeiten verbessern. Überdies: Dolmetscher von Sprachen geringerer Verbreitung, die sich bisher aus Angst um ihre Gesundheit oder um ihr Leben für bestimmte Einsätze nicht zur Verfügung stellen wollten, können hierdurch in zu diskutierender Weise besser geschützt werden.

#### RICHTERASSISTENZ

Neben der berechtigten Forderung nach mehr Stellen für den richterlichen und nichtrichterlichen Bereich ist auch über weitere Maßnahmen nachzudenken: Was spricht eigentlich dagegen, die – im öffentlichen Dienst vergleichsweise hochbesoldeten – Richterinnen und Richter von Tätigkeiten zu entlasten, die keine oder geringe juristische Kompetenz erfordern? Durch die Schaffung etwa einer Richterassistenz könnten Recherche- und Organisationsaufgaben auf nebenamtlich tätige Referendare übertragen werden. Dies würde die Motivation aller Bediensteten deutlich und ohne hohe Kosten erhöhen und zugleich eine berufliche wie persönliche Verbindung zu geeignetem Nachwuchs schaffen.

#### PERSONALGEWINNUNG

In Hinblick auf die Nachwuchsgewinnung werden neue Wege beschritten werden müssen. Von Bedeutung ist dabei auch der Einsatz der bereits gewonnenen Berufsanfänger. Dieser darf weder mit Blick auf die Multiplikatorenwirkung im Bereich von weiteren potentiellen Interessenten noch mit Blick auf die Öffentlichkeit unterschätzt werden. Noch immer beginnen Berufsanfänger

<sup>29</sup> Vgl. etwa [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/4420396.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4420396.stm), abgerufen am 9. September 2018.

in zahlreichen Bundesländern mit einem »vollen Pensum« beim Amtsgericht. Dies kann im Einzelfall gut gelingen. Wie aber sollen alle Berufsanfänger in Umfang und Qualität am ersten Tag ihres Richterdienstes dieselbe Leistung erbringen können, wie der gerade nach 30 Jahren durch Pensionierung aus dem Amt geschiedene Vorgänger? Dies muss zu Frustrationen führen, die auch im Umfeld der Berufsanfänger nicht unbeobachtet bleiben und weitere potentielle Bewerber abschrecken können. Die wahrnehmbare Praxis, Berufsanfänger – durchaus vorhersehbar und in höchstem Maße für die Betroffenen frustrierend – ohne jede Fortbildung mit hochstreitigen amtsgerichtlichen Strafverfahren zu betrauen, trägt überdies eine Gefahr für das Ansehen der Strafjustiz auf der Stirn.

#### WIRTSCHAFTSSTRAFVERFAHREN

Der schonende und effektive Einsatz von Ressourcen könnte auch Anlass sein, um die Besetzung der Gerichte zu überdenken, denen die Verhandlung von Wirtschaftsstrafverfahren anvertraut ist. Die Bekämpfung von komplexen, erhebliche Vermögensschäden oder aber teilweise enorme Steuerausfälle bewirkenden Wirtschaftsstraftaten könnte dadurch nachhaltig verbessert werden, dass Wirtschaftsstrafverfahren von besonderer Schwere oder Bedeutung fortan auch zum Oberlandesgericht angeklagt werden können. Ihre schon zahlenmäßige Unterlegenheit (etwa drei Berufsrichter, davon ein Proberichter und eine Teilzeitkraft) gegenüber oftmals einer »Phalanx« von Verteidigern – unterstützt durch wissenschaftliche Mitarbeiter im Back-Office und durch Spin-Doctors (sog. »PR-Litigators«) – zwingen derzeit die Wirtschaftsstrafkammern oftmals in die Zwickmühle: Entweder muss eine (vorschnelle) Flucht in eine Verständigung mit öffentlich kaum mehr nachvollziehbar niedrigen Sanktionen ergriffen werden oder aber es steht – teilweise ausdrücklich in Aussicht gestellt<sup>30</sup> – ei-

ne erhebliche Verhandlungsdauer an, die dazu führt, dass andere Verfahren bis hin zur Verjährung nicht gefördert werden können. Im Übrigen mag zur Stärkung der Wirtschaftsstrafkammern erwogen werden, deren Schöffen aus Listen der Handelskammern oder aus dem Kreis der Steuerfachgehilfen zu besetzen. Es macht schlicht wenig Sinn, in einem komplexen Verfahren wegen eines – Millionenschäden verursachenden – Umsatzsteuerkarussells Lehrer, Handwerker oder Bahnmitarbeiter einzusetzen.

#### 4.2 DIENSTPFLICHT ZU STRUKTURIERTER FORTBILDUNG

Überdies besteht bei der Fortbildung der Richter- und Staatsanwaltschaft rechtspolitischer Überlegungsbedarf. Hier könnte eine Mindestanzahl an Fortbildungsstunden oder bestimmter Kurse gesetzlich verpflichtend festgesetzt werden. Es erscheint nicht schlüssig, dass die Anwaltschaft für bestimmte Fachanwaltsbezeichnungen oder auch aus haftungsrechtlichen Gründen entsprechende Nachweise zu erbringen hat, während ein Richter praktisch bis zu seiner Pensionierung keine einzige Fortbildungsveranstaltung besucht zu haben braucht.

Hieran anknüpfend könnte über eine Erweiterung des Fortbildungsangebots nachgedacht werden. Derzeit werden auf der Deutschen Richterakademie eine Vielzahl sehr gut organisierter und moderierter Fortbildungen angeboten; ein Thema umfasst regelmäßig eine Woche. Es fehlt, soweit von den Verfassern zu überblicken, gerade für Berufsanfänger indes an längerfristig angelegten Fortbildungen, verbunden mit dem notwendigen Praxisaustausch. Denkbar wäre etwa eine Strafrechtsakademie, die den in das Strafrecht wechselnden Richtern in einem bestimmten zeitlichen Rahmen konkrete Grundmodule anbietet und sodann übergeht in einen regelmäßigen institutionalisierten Erfahrungsaustausch. Dass viele Richterinnen und Richter bereits durch ihre tägliche Arbeit hochbelastet sind und aus Sorge vor »Zeitverlust« nicht an Fortbildungen teilnehmen, erweist sich bei Lichte besehen nicht

<sup>30</sup> Beispielsweise: Man werde in der Hauptverhandlung »schon ordentlich Feuer« machen, vgl. LG Hamburg Urt. v. 23. 11. 2007 – 608 KLS 3/07 5701 Js 175/04, BeckRS 2009, 19607.

als belastbares Gegenargument. Denn der Zeitverlust, etwa durch ein aus Unkenntnis unnötig breit und lang abgefasstes Urteil, kann schnell die fortbildungsbedingte Abwesenheit kompensieren. Ganz zu schweigen von dem größeren Selbstvertrauen in streitigen Verhandlungssituationen. Wer das Recht kennt, kann streitig und – öffentlich wahrnehmbar – souverän verhandeln. Eine so verstandene Fortbildungspflicht würde dann auch die bedeutsamen Schnittmengen der Teilrechtsgebiete in den Blick nehmen und Familiengerichte in Fällen häuslicher Gewalt aufmerksam machen auf Mitteilungspflichten und Möglichkeiten gegenüber der Staatsanwaltschaft und der Polizei. Eine solcherart hochqualifizierte, sich in einem steten Austausch untereinander befindliche Strafjustiz muss nicht durch immer höhere Strafrahmen zu strengeren Strafen angehalten werden. Die Unabhängigkeit eines Richters oder einer Richterin steht alldem erkennbar nicht entgegen (Art. 97 Abs. 1 GG).

### 4.3 »GUTES RECHT«

Selbst unter idealen Bedingungen in Hinblick auf die personelle und sachliche Ausstattung kann die Justiz ihre Aufgabe nur so gut erfüllen, wie es ihr Handwerkszeug – das anzuwendende Recht – erlaubt. Bei der Schaffung von neuen Tatbeständen müssen die praktischen Anforderungen und Grenzen der Strafverfolgung daher im Blick behalten werden. Die Abschreckungswirkung hängt von der Glaubwürdigkeit der Strafdrohung ab. Ist der Staat nicht in der Lage, den Sanktionsanspruch im Wege des Strafverfahrens durchzusetzen, kann das Vertrauen der Bevölkerung in die Funktionstüchtigkeit des Staates Schaden nehmen. Das gilt auch, wenn eine Verurteilung regelmäßig an Beweisschwierigkeiten scheitern muss.

Es ist beispielsweise nicht zielführend, wenn durch die Forderung nach einer Strafbarkeit auch von sog. »Sympathiewerbung« für terroristische Organisationen Sicherheitserwartungen geschürt werden, die nicht zu erfüllen sind. Tatsächlich hatte der in der Reaktion auf den Ter-

ror der »RAF« eingeführte § 129 a StGB a. F., der bereits das bloße Befürworten der Ideologie einer Terrorvereinigung unter Strafe gestellt hatte, mit Blick auf die Meinungsfreiheit zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten geführt, so dass die Strafbarkeit durch das 34. StrafRÄndG auf das Werben »um Mitglieder und Unterstützer« eingeschränkt wurde.

Als einzige rechtspolitische Anregung, die konkret das Strafverfahrensrecht betrifft, soll hier wegen seiner besonderen Bedeutung auf die Messengerdienste hingewiesen werden. Den derzeit faktisch unüberwachbar ausgetauschten Nachrichten kommt besondere Beweisrelevanz zu. Vor dem Hintergrund der erheblichen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung effektiver Strafrechtspflege erweist sich dieser Befund als Anlass, nach rechtspolitischen Auswegen aus diesem Unvermögen der Strafverfolgungsbehörden, auf diese substantiellen Beweismittel zuzugreifen, zu suchen. Der bereits von Adolf Arndt formulierten »Furcht vor staatlicher Ausspähung«<sup>31</sup> muss im Lichte moderner Gesetzgebung zum Strafverfahren indes durch einen engen Straftatenkatalog sowie dem unverzichtbaren Richtervorbehalt begegnet werden. Dabei sollte gleichzeitig die Frage nicht aus dem Blick verloren werden, in welchem Verhältnis hierzu eigentlich heute die »Furcht vor privater Ausspähung« durch Mobilfunkbetreiber und Internetdienste steht.

### 4.4 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Die Justiz muss sichtbar sein. Ihre Urteile müssen verstanden werden. Dafür sollte sie zukünftig durch eine professionalisierte »Öffentlichkeitsarbeit« begleitet werden. Hier kommt der Justiz selbst die wesentliche Rolle zu, den Bürgern verständlich zu machen, welche Entscheidungen sie aus welchen Gründen trifft – und auch, welchen rechtsstaatlichen Begrenzungen sie unterliegt. Hier sollte erwogen werden, auch – für das Selbstverständnis der Richterinnen und Richter – ungewöhnliche Wege zu beschreiten: Was

<sup>31</sup> NJW 1961, 868, 869.

spricht etwa dagegen, auch bei Gericht, bei geeigneten Fällen – erst recht nach Urteilsverkündung eines öffentlichkeitswirksamen Verfahrens – Pressekonferenzen durchzuführen? Hierzu müssten Richter fortgebildet und angeleitet werden. Weiter könnte die notwendige gerichtliche Öffentlichkeitsarbeit auch von einer stärkeren Einbeziehung journalistischer Expertise profitieren.

#### 4.5 STRUKTURIERTER INFORMATIONSAUSTAUSCH

Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der Justiz und den übrigen Teilen der Sicherheitsarchitektur ist der rechtzeitige und umfassende Austausch der relevanten Informationen. Dies gilt auf allen Ebenen: in den Ländern, im Bund sowie bei der internationalen Zusammenarbeit. Diese ist, wie vorstehend ausgeführt, gerade im Staatsschutzstrafrecht zu verbessern. Um die – wie nicht zuletzt durch die Aufarbeitung des »NSU«-Komplexes deutlich geworden – notwendige strukturierte Unterrichtung aller beteiligten Strafverfolgungsbehörden und unter diesen einen umfassenden Informationsaustausch zu institutionalisieren, erscheint eine unmittelbare, regelmäßige Einbindung der Generalstaatsanwaltschaften in das GTAZ und das GETZ vorzugswürdig. Dies mag im Wechsel durch jeweils eine Generalstaatsanwaltschaft stellvertretend für die anderen erfolgen.

Ein verbesserter struktureller Informationsaustausch muss auch auf europäischer Ebene erfolgen. Der Fall »Amri« zeigt die Folgen von Defiziten in diesem Bereich: Hier war etwa die Information über eine in Italien verbüßte Haftstrafe den deutschen Behörden nicht bekannt. Auch ist es noch immer nicht gewährleistet, dass behördliche Unterlagen, etwa aus in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union betriebenen Asylverfahren, den Strafverfolgungsbehörden eines anderen Mitgliedstaates zeitnah übermittelt werden.

Weiter ist zu erwägen, ob dem Generalbundesanwalt generell, gerade aber im Nachgang zu

einer konkreten Verfahrensabgabe an eine Generalstaatsanwaltschaft – pointiert formuliert – eine »Garantenstellung« für eine sachgerechte und stets unter Vermittlung sämtlicher notwendiger Erkenntnisse und Kenntnisse erfolgende Verfahrensführung in Staatsschutzsachen zugeacht werden sollte.<sup>32</sup> Bislang begründen die Verwaltungsvorschriften nur Pflichten der Generalstaatsanwaltschaften (vgl. Nr. 203 RiStBV). Diese könnten zukünftig etwa die regelmäßige Nachsteuerung von eigenen oder der Bundesbehörde sonst bekannt gewordenen, etwa nachrichtendienstlichen Erkenntnissen zu bestimmten terroristischen Vereinigungen umfassen.

Dass der Informationsaustausch insoweit derzeit noch in den Kinderschuhen steckt, verdeutlicht gerade die Praxis der Bekanntgabe von Verurteilungen im Staatsschutzstrafrecht durch die Staatsschutzsenate. Diese werden von Oberlandesgerichten ausgedruckt, dem Generalbundesanwalt in mehrfacher Ablichtung auf dem Postweg übersandt und sodann von diesem wiederum den Justizverwaltungen der Länder – abermals postalisch – übersandt. Von dort werden sie den Generalstaatsanwaltschaften, den Staatsschutzsenaten und den Ermittlungsrichtern in Papierform zugesandt. Das führt zunächst zu erkennbar unnötigen Zeitverzögerungen für die Bekanntgabe dieser für die tägliche Praxis bedeutsamen Informationen. Im Zeitalter der Digitalisierung könnte – etwa durch den Generalbundesanwalt als »Garant« einer zeitnahen und umfassenden Unterrichtung über (dann gerichtsbekannte) Erkenntnisse – allen Behörden durch das Hochladen auf eine gemeinsame Datenplattform suchfähig, schnell und arbeitsökonomisch zur Verfügung gestellt werden.<sup>33</sup> Durch die dargestellten Wege nähme der Generalbundesanwalt als Behörde, die im Bereich von Straftaten, die gegen den

<sup>32</sup> Aus dem Bereich der Bundesbehörden mag an dieser Stelle – und bewusst ungeachtet etwaiger verfassungsrechtlicher Kompetenzfragen – als Diskussionsgrundlage ein Hinweis auf § 3 Abs. 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ausreichen.

<sup>33</sup> Fragen des Datenschutzes stehen dem erkennbar nicht unüberwindlich entgegen.

Bestand der Bundesrepublik gerichtet sind, seit Jahrzehnten unentbehrliche Kompetenz aufgebaut hat und – auch über das Bundeskriminalamt – international vernetzt ist, die Generalstaatsanwaltschaften »mit ins Boot«, ohne die Vorteile der gebündelten Bekämpfung von Staatsschutzstraftaten etwa in Pilotverfahren preiszugeben.<sup>34</sup>

Ein strukturierter Informationsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften sollte aber auch für andere Deliktsfelder erwogen werden. Dies gilt für (auch jugendliche) Intensiv- und Gewalttäter sowie für die Organisierte Kriminalität, gerade auch der sog. Clan-Kriminalität.

Die durch diesen strukturierten Informationsaustausch aufgeworfenen datenschutzrechtlichen Fragen müssen einfachgesetzlich geregelt werden.

### 4.6 »GUTE DATEN«

Um beurteilen zu können, ob bzw. welche gesetzlichen Maßnahmen erfolgreich sind und an welchen Stellen Insuffizienzen in der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bestehen, müssen schließlich Daten über polizeiliche Ermittlungen und Strafverfolgung verknüpft werden können. Daher sind langfristig angelegte wissenschaftliche Analysen wie die periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung (2001 und 2006) wichtig. Sie sollten fortgeführt werden.

## 5. FAZIT

Die Garantien und der Schutz, die unser Justizsystem bieten, suchen ihresgleichen. Dieser wesentliche Beitrag der Justiz zur rechtsstaatlichen Gewährung von innerer Sicherheit ist es wert, den durch den vorstehend aufgezeigten rechtspolitischen Handlungsbedarf bedingten Ressourceneinsatz zu leisten und über die richtigen Wege in konstruktiver Weise zu streiten. Nur so

---

<sup>34</sup> Hierzu etwa Nehm, NStZ 1996, 513, 516.

können die Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in die Lage versetzt werden, für den Bürger wahrnehmbar in jedem Einzelfall die Versprechen des Rechtsstaats einzulösen.

Thomas Grumke

## Eckpunkte für einen zukunftsfähigen Verfassungsschutz<sup>35</sup>

Die Kernhypothese dieses Kapitels lautet: Die deutsche Sicherheitsarchitektur ist nicht in der Gegenwart angekommen. 17 Jahre nach 9/11 und sieben Jahre nach der Entdeckung, dass eine rechtsextremistische Mordserie ein Jahrzehnt lang unentdeckt blieb, sind auch die Verfassungsschutzbehörden von einer neuen Qualität ihres Handelns weit entfernt.

Ein Teil der Defizite lässt sich auch bei bestem politischem Willen nicht auf Knopfdruck abstellen. Zu konstatieren ist in Deutschland zudem ein z. T. schon pathologisches Misstrauen gegenüber den eigenen Sicherheitsbehörden und illusionäre Vorstellungen darüber, welche Maßnahmen vor allem die globalen Herausforderungen des Terrorismus erfordern. Die internationalen Rahmenbedingungen der inneren Sicherheit haben sich deutlich geändert. Die folgenden zehn Punkte fassen komprimiert die wichtigsten Maßnahmen für einen zukunftsfähigen Verfassungsschutz zusammen:

### 1.

Die deutschen Inlandsdienste leiden wie alle übrigen Sicherheitsbehörden unter einer erstickenden juristischen Überregelung. Angemessen wären, dem Beispiel zahlreicher europäischer Partner folgend, hinreichend weit gefasste Aufgabenbeschreibungen und eine Einschränkung der judikativen Kontrolle.

### 2.

Juristische Überregelung und bürokratische Effizienzverluste sind Zwillinge. Die offenbar weiter zunehmende Beschäftigung der Behörden mit sich selbst, Protokoll- und Berichtspflichten, Datenschutzaufwendungen und die parallel zu ihnen aufwachsenden personellen Wasserköpfe müssen radikal reduziert werden.

### 3.

Der Fall NSU verweist auch auf ein »distinktes Elitenversagen« (Wolfgang Seibel). Politische und administrative Spitzen der Behörden haben, statt sachbezogenen Ermittlungen ihren Lauf zu lassen, durch Antizipierungen des politisch Erwünschten zum Misserfolg der Tataufklärung beigetragen.

### 4.

Die ausdifferenzierte Sicherheitsstruktur der »wehrhaften Demokratie« mit ihrer vorverlagerten Extremismusbeobachtung hat sich durchaus bewährt. Gemeinsam mit Institutionen der politischen Bildung kann der Verfassungsschutz als Dienstleister der Demokratie zur Eindämmung jener »breeding grounds« von Extremismus/Terrorismus beitragen, die in anderen Ländern oft zu lange unbeachtet bleiben.

### 5.

Der »Nachrichtendienstleister der Demokratie« muss die Entstehungsbedingungen, gesellschaftlichen Ursachen und politischen bzw. »zivilgesellschaftlichen« Treiber von Extremismus untersuchen und in die Gesellschaft übersetzen (need to share). Geheimes Sammeln von Wissen für den Aktenschrank (need to know) war gestern. Diese

<sup>35</sup> Dieser Beitrag ist angelehnt an: Thomas Grumke, Rudolf van Hüllen: Der Verfassungsschutz. Grundlagen. Gegenwart. Zukunft?, Opladen 2016, Verlag Barbara Budrich, S. 221 ff.

Aufgabe erfordert den Ausbau fachlich differenzierter, interdisziplinärer Analysekompetenz. Sie steht und fällt mit der Qualität des Personals. Soll das analytische Niveau vieler Partnerdienste erreicht werden, müssen der »rotierende« Verwaltungsjurist und der »verwendungsbreite« Generalist Auslaufmodelle werden.

### 6.

Der Zwang zur regelhaften »Rotation« muss beendet und Fachkarrieren müssen ermöglicht werden. Neben der »Verwendungsbreite« muss es auch eine »Verwendungstiefe« geben. Dies schließt auch eine eigene Verfassungsschutzausbildung mit ein, die als separater Studiengang an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung versiertes Personal – analog zur Polizeiausbildung – hervorbringen würde. Dieses Personal könnte sofort in der Auswertung eingesetzt werden und müsste nicht erst durch einen Slalom mehr oder weniger sinnvoller Fortbildungen geschleust werden.

### 7.

Auch ein analytisch arbeitender Verfassungsschutz kommt nicht ohne nachrichtendienstliche Mittel aus. Es liegt in der Natur seiner Arbeitsgegenstände, dass Erkenntnisse zu ihnen unvollständig bleiben müssen, wenn sie die vorgespiegelte Fassade nicht durchdringen. Zivilgesellschaftliche »Initiativen« und investigativer Journalismus sind dazu keine Alternative. Ihnen fehlt es im ersten Fall an demokratischer Legitimation und Objektivität; im zweiten Fall belastet sie ein primär wirtschaftliches Gewinninteresse.

### 8.

Die fahrlässige Offenlegung aus gutem Grund verdeckter Arbeitsweisen und -mittel ist inakzeptabel. Sie gefährdet die im 21. Jahrhundert überlebenswichtige Zusammenarbeit mit Partnerdiensten im Konzert der westlichen Demokratien.

### 9.

Die grundsätzliche strikte informationelle (nicht institutionelle) Trennung von Verfassungsschutz und Polizei, die den wirksamen Austausch von Daten praktisch unmöglich macht, ist im Grund-

gesetz nicht verankert und angesichts gesteigerter Bedrohungspotentiale durch aktuelle Terrorismusformen kontraproduktiv. Beide Behörden gewinnen, wenn sie die Denk- und Arbeitsweisen des jeweiligen Partners kennen und achten. Künstlich geschaffene »datenschutzrechtliche« Hindernisse für den Austausch von Wissen darf es dabei nicht geben.

### 10.

Der Verfassungsschutz muss in dieser Kooperation heraus aus der »Gewaltfalle«, in die er aufgrund der kurzsichtigen Fokussierung der Politik auf die direkte Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten geraten ist. Weder seine Arbeitsmittel und -methoden noch sein personelles Potenzial ist auf die »Bearbeitung« von Einzelpersonen, seien es nun Straftäter oder »Gefährder«, ausgerichtet. Seine Kompetenzen liegen in der Prognose über die Entstehungsbedingungen und Handlungsformen solcher Tätergruppen.

Frank Buckenhofer

## Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität wirksam bekämpfen.

Plädoyer für eine stärkere Integration des Zolls in die Sicherheitsarchitektur

### DER SOZIAL- UND RECHTSSTAAT BRAUCHT EINE FINANZPOLIZEI

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. So steht es in Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz. Dieser Satz klingt wie die Beschreibung eines selbstverständlichen gesellschaftlichen Ist-Zustandes, ist aber in Wahrheit politischer Auftrag und stetige Verpflichtung aller demokratischen Kräfte, diesem Anspruch zu genügen. Die Aufrechterhaltung, Sicherung und Verfolgung der Staatsziele, wie des Sozialstaatsprinzips, darf sich deswegen auch nicht im politisch Appellativen erschöpfen. Sie verlangt mehr als die regelmäßige öffentliche Ermahnung zur Einhaltung von Regeln und Ordnungen und die Forderung nach einem fairen Umgang auf den Märkten.

Die politisch Verantwortlichen müssen durch ihr Handeln sicher stellen, dass die Bürger als aktiver Teil und nicht bloß als Zuschauer des gemeinsamen, demokratischen, sozialen, wirtschaftlichen und rechtsstaatlich geprägten Zusammenlebens immer das nötige Vertrauen in die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland haben können. Die Garantie der Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, die Gewissheit und das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Eigentum und Vermögen, in die Qualität, Sicherheit und Legalität der produzierten Waren sowie ein fairer und zu diesem Zweck maßvoll geregelter und nicht rücksichtsloser Wettbewerb

aller Wirtschaftsbeteiligten auf den Produktions-, Handels-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten ist die berechnete Mindestforderung der Bürgerinnen und Bürger in einem sozialen Staat.

Das gilt umso mehr, als die Märkte einer zunehmenden Globalisierung ausgesetzt sind und nationale Instrumente zu deren Steuerung und Überwachung immer weniger dazu taugen, die errungenen Rechte und Garantien der am jeweiligen Markt Beteiligten auf dem hohen und gewohnten Niveau zu bewahren. Genau dieses Vertrauen, vor allem in die soziale und rechtsstaatliche Ordnung, wird aber nicht nur durch die undurchsichtigen und rasanten Prozesse der Globalisierung bedroht. Auch eine zunehmende Kriminalität, vor allem im Bereich der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und organisierter Kriminalität, bedroht diese Ordnung. »White-Collar-Crime«, Kriminalität im Nadelstreifen, gehört genauso zu diesem bedrohlichen Spektrum wie üble Auswüchse von Clankriminalität, Rockerbanden oder Kriminalität im Netz (Cybercrime, illegaler Internethandel, etc.).

Das Anwachsen dieser Art von Kriminalität ist ein schleichendes Gift für jede demokratisch verfasste Gesellschaft, deren Fundament das Vertrauen in die Sozial- und Rechtsstaatlichkeit benötigt. Eine sich verstetigende und weitestgehend im verborgenen stattfindende Etablierung von kriminellen Strukturen zur Erzielung von immensen il-

legalen Gewinnen durch eine wuchernde Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Organisierte Kriminalität, mit der Folge gigantisch anwachsender inkriminierter Vermögen, bedroht auf Dauer jedes sozial, wirtschaftlich und rechtlich geordnete demokratische Gemeinwesen. Es trennt die Menschen in die redlichen, verantwortlichen und aufrecht-ehrlichen auf der einen Seite und die dreisten, unverschämten und maßlos-egoistischen auf der anderen Seite. Kurz gesagt, in Verlierer und Gewinner, weil sich die Letztgenannten durch ihr ungebremstes illegales Vorgehen erhebliche Wettbewerbsvorteile auf allen Märkten gegenüber allen anderen redlich agierenden Menschen verschaffen.

In der Bilanz tauchen die großen illegalen Vermögen und Gewinne als ebenso große Verluste und Schäden beim Staat und bei den Ehrlichen auf:

- Steuerhinterziehungen in großem Ausmaß, Schmuggel, Subventionsbetrügereien oder groß angelegte Hinterziehungen und Vorenthaltungen zum Nachteil der Sozialkassen bringen den Staat in erheblicher Weise um seine Einnahmen.
- Waffen-, Drogen-, Zigaretten- oder Arzneimittelschmuggel sowie Marken- und Produktpiraterie versorgen die Täter nicht nur mit hohen Gewinnen. Diese in organisierten Strukturen begangenen Straftaten gefährden auch in erheblichem Maß das Leben, die Gesundheit und das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung sowie die Rechte der legal operierenden Unternehmen. Der illegale Handel mit verbotenen gefährlichen Gütern (bspw. Kriegswaffen) schürt geopolitische Brennpunkte und gefährdet auch die Stabilität westeuropäischer Staaten.
- Die Arbeitsmarktkriminalität erschafft moderne Formen der Sklaverei und führt zu erheblichen Verzerrungen und Ausbeutungen auf dem Arbeitsmarkt – bis hin zum Menschenhandel. Der dadurch entstehende Kostenvorteil schadet wiederum legal operierenden Unternehmen.
- Die Außenwirtschaftskriminalität ist ein sperriger Begriff und führt weitgehend ein Schattendasein unter den Formen der Wirtschaftskriminalität. Bei genauerem Hinsehen jedoch kann man erkennen, dass sich hinter dieser Kriminalität spektakuläre Sachverhalte verstecken, die das Zeug hätten, als Thriller oder Agentenstory zum Bestseller oder Kinohit zu werden: Internationale Kriegswaffengeschäfte, die heimliche Versorgung von Schurkenstaaten mit Hightech oder das Umgehen eines Handelsembargos bildeten eine ideale Kulisse.
- Andere Formen der Wirtschaftskriminalität, wie Betrug oder Untreue, kommen hingegen deutlich häufiger vor als Außenwirtschaftskriminalität, sind allerdings seltener von großem politischem Interesse, es sei denn ihr Ausmaß ist derart erheblich wie seinerzeit bei TelDaFax oder die aktuellen Verfahren zur Manipulation von Dieselmotoren.
- Zu guter Letzt machen all diese Formen der Kriminalität eine reibungslose und möglichst unauffällige Geldwäsche erforderlich. Sie hat das Ziel, die inkriminierten Vermögen möglichst unbemerkt wieder in die legalen Wirtschaftskreisläufe fließen zu lassen. Die Geldwäsche ist damit zu einer unverzichtbaren Schlüsseldienstleistung für Täter und Gruppen der Organisierten Kriminalität sowie den Terrorismus geworden. Sie stellt mittlerweile einen eigenen »Servicebereich« in der arbeitsteiligen Welt der Wirtschaftskriminalität dar.

Allen vorgenannten Formen der Kriminalität ist gemein, dass sie durch die enorme Konzentration illegaler Gewinne und der damit verbundenen immensen Eingriffe in die Besitz- und Vermögens- sowie sonstige Rechtsverhältnisse geeignet sind, das Vertrauen in die verfassungsmäßig garantierte Rechts- und Sozialordnung erheblich zu stören und damit langfristig eine soziale und rechtsstaatliche Ordnung zu zerstören. Sie sind insofern Gift für jede Demokratie.

## DIE SCHAFFUNG VON FREIHEITEN BIRGT NEUE RISIKEN

Viele Kriminelle nutzen den Abbau von Handelshemmnissen auf den internationalen Märkten und die errungenen Reise-, Handels- und Dienstleistungsfreiheiten, indem sie sich unter Ausnutzung dieser grundsätzlich ja zu begrüßenden Freiheiten auf verschiedenste Weise zu Lasten des Gemeinwesens bedienen und bereichern. Sie schmuggeln, betrügen, waschen Geld, hinterziehen Zölle, Steuern und andere Abgaben und begehen weitere Finanz-, Wirtschafts- und Außenwirtschaftskriminalität, wodurch sie in der Regel enorme – zum Teil millionenschwere – Gewinne akkumulieren, die sie wiederum mittels geschickter Geldwäsche in den legalen Wirtschaftskreislauf zurückfließen lassen. Mit diesen Gewinnen, die sich auf Milliardenbeträge aufsummieren, stören die Kriminellen redliche Wirtschaftskreisläufe empfindlich oder finanzieren andere Straftaten bis hin zum Terrorismus. Mit anderen Worten: Mit derartigen Straftaten können Menschen in ihrer Gesundheit, ihrem Eigentum oder gar ihrem Leben gefährdet werden, beim Schmuggel von Kriegswaffen und ähnlichem Gerät ist sogar der Völkerfrieden bedroht. Diesen Entwicklungen muss der Staat im besten Sinne wehrhaft begegnen, indem er sich konsequent der rechtsstaatlichen Mittel von Polizei, Zoll und Justiz bedient.

## WAS IST ZU TUN?

Eines der probatesten Gegengifte gegen diese Gefährdung der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung ist die wirksame Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, insbesondere der organisierten Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, der Geldwäsche, des Schmuggels und der Arbeitsmarktkriminalität. Die Möglichkeiten von illegaler Bereicherung in großem Stil müssen ausgehebelt und die illegalen Gewinne konsequent ermittelt und abgeschöpft werden. Unverzichtbar sind in diesem Zusammenhang – neben stetigen Kontrollen der nationalen und internationalen Märkte sowie Ermittlungen

der eigentlich strafbewehrten Lebenssachverhalte (Wirtschaftsdelikte, Schmuggel, etc.) – vor allem auch konsequente verfahrensintegrierte und verfahrensunabhängige Finanzermittlungen sowie die entsprechenden Vermögensabschöpfungen. »Follow the money« ist das erfolgversprechendste Ermittlungsprinzip bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und zum Aufspüren illegaler Vermögen. Hinzu kommen die erforderlichen und oft sehr aufwendigen Strukturermittlungen zur Enttarnung der lenkenden Köpfe bzw. der sogenannten »Hintermänner und -frauen«.

## WER MACHT DAS?

Für die polizeiliche Bekämpfung der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, der Geldwäsche, des Schmuggels und der Arbeitsmarktkriminalität sind in Deutschland sowohl Behörden des Bundes (Zoll und BKA) als auch der Länder (Polizei und Steuerfahndungen) zuständig, deren Ermittlungsergebnisse dann von den zuständigen Staatsanwaltschaften bei den Gerichten – soweit möglich – zur Anklage gebracht werden.

Von einer wirklich tauglichen und wirksamen Aufstellung und Zusammenarbeit aller zuständigen Behörden kann heute jedoch nicht gesprochen werden. Deren Arbeit wird häufig beeinträchtigt von mangelhafter Personal- und Sachmittelausstattung, schlechter IT und teilweise einer unzureichenden Behördenorganisation. Darüber hinaus gibt es wenige Verabredungen für einen effektiven Informations- und Datenaustausch und erst Recht für eine permanente institutionelle Zusammenarbeit, abgesehen von den kleinen Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei. Ausgerechnet dort, wo die Kriminalität das ganze große Geld »verdient« und zudem verstärkt überregional bis international agiert und vernetzt ist, fehlt es schon auf nationaler Ebene an den nötigen rechtlichen und organisatorischen Strukturen für eine optimale Zusammenarbeit aller »Player« des Staates. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in diesem Bereich gleicht einer inef-

fektiven »Patchwork-Organisation« und nicht einer schlagkräftigen Truppe.

So sind z. B. die Steuerfahndungen der Länder weder durch eine gemeinsame Ermittlungsdatenbank, vergleichbar dem Informationssystem der Polizei, noch durch sonstige technische oder organisatorische Einrichtungen und Behörden untereinander vernetzt. Umfangreiche Erkenntnisse aus anderen Teilen der Republik können auf diese Weise nicht generiert werden und großräumige Lagebilder sind so kaum zu fertigen. Den Tätern, beispielsweise von groß angelegten Umsatzsteuerkarussellen, spielt dieses Manko oder: diese Schwachstelle in die Hände.

Zwar verfügen die jeweiligen Polizeibehörden der Länder über ein einheitliches Datensystem und mit dem Bundeskriminalamt (BKA) über eine gemeinsame Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, nicht aber über weitestgehend deckungsgleiche Daten. Die polizeiliche Erkenntnislage ist sicherlich um ein Vielfaches besser als bei den Steuerfahndungen der Länder, aber dennoch nicht in Gänze bundesweit und bundeseinheitlich verfügbar.

Der Zoll nimmt an dem Informationssystem der Polizei in ausgewählten Bereichen teil, betreibt aber je nach Art des Deliktes darüber hinaus eine Vielzahl weiterer eigener Datenbanken. Diese sind sogar zollintern gegenüber den verschiedenen eigenen, ebenfalls im Patchwork organisierten Arbeitsbereichen abgeschottet und auch gegenüber den übrigen Zusammenarbeitsbehörden. Zudem gibt es – neben den technischen Hürden – bei dem bunten und unkoordinierten Daten-Potpouri über die Erkenntnisse aus Strafverfahren und Kontrollen eine Vielzahl von rechtlichen Sperrern, so z. B. sehr enge Datenschutzvorschriften (auch zwischen den Behörden), das Steuergeheimnis (vgl. Abgabenordnung – AO) und das Sozialgeheimnis (Sozialgesetzbuch – SGB). Diese rechtlichen Trennungen und Abgrenzungen der Erkenntnisse sowie die viel zu eng ausgelegten gesetzlichen Geheimnissperren beflügeln die Angst oder Sorge (und die hieraus resultierende kaum vorhandene Bereitschaft im Sinne der Sache),

den ermittelnden Partnern wichtige Erkenntnisse umfangreich zugänglich zu machen. Jüngstes Beispiel hierfür sind die immer noch äußerst mangelhaften polizeilichen Datenzugriffsmöglichkeiten der beim Zollkriminalamt im Sommer 2017 eingerichteten Financial Intelligence Unit (FIU), die schwerwiegende Verdachtsfälle von Geldwäsche aufdecken soll, um einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Terrorismusfinanzierung zu leisten.

Die polizeiliche Sicherheitsarchitektur des Bundes und der Länder und eine entsprechend notwendige Verzahnung und Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden orientiert sich bisher nicht in dem erforderlichen Umfang an den neuen Vorgehensweisen international operierender Tätergruppen in einer zunehmend globalisierten Welt. Sie pflegt bis heute weitestgehend die föderale Nabelschau und Eitelkeit der jeweiligen Behörden im Verhältnis des Bundes zu den eigenständigen Ländern, während sich die Täter unter Missachtung aller Regeln clever international aufgestellt haben. Polizei, Zoll und Steuerfahndung ermitteln zwar alle fleißig, kompetent und engagiert, aber eben weitestgehend jeder für sich, kaum – und nur im Einzelfall – strukturell vernetzt und im Wesentlichen nur auf der Grundlage eigener Erkenntnisse und Strategien.

Angesichts einer schwindenden Deliktstreuung der zunehmend kriminell breit aufgestellten, international operierenden Täter mit ihren großen »Gewinnoptionen« durch illegales Wirtschaften, ist die aktuelle Behördenstruktur der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur eine kaum mehr zu verantwortende Konstruktion.

Vorsorglich weise ich an dieser Stelle entschieden darauf hin, dass die Lösung nicht in einer Zentralisierung der Behörden liegt. Die Beibehaltung der föderalen Strukturen, der Aufgabenabgrenzung von Bund und Ländern und etwaige Zuständigkeiten verschiedener Behörden, die der Verfassungslage entsprechen, sollen nicht berührt werden. Vielmehr geht es um eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit und Verzahnung aller Beteiligten.

## ZUSAMMENARBEIT STÄRKEN

Polizei, Zoll und Steuerfahndungen müssen ihre Schnittstellen im Kampf gegen die Kriminalität klarer definieren und ihre Aufbauorganisation (das gilt vor allem für den Zoll) ggf. auch anpassen. Ein Augenmerk muss auf den nötigen Informations- und Datenaustausch gelegt werden. Solange Täter sich in den großen Datenschatten der ermittelnden Behörden unerkannt aufhalten und sich auf diese Weise einem koordinierten Kontroll- und Verfolgungsdruck geschickt entziehen können, ist eine wirksame Bekämpfung von Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche, Arbeitsmarktkriminalität und Schmuggel nur schwer möglich. Hier gilt es zu prüfen, welche kriminalpolizeilichen Erkenntnisse aus den Behörden Polizei, Zoll und Steuerfahndungen sinnvoll zusammengeführt (und somit ergänzt) sowie dann allen zur Durchführung ihrer Ermittlungsverfahren, zur Recherche und Eingabe online bereitgestellt werden können.

Ein weiteres Augenmerk muss auf die möglichen Strukturen der Zusammenarbeit gelegt werden. Bei fast allen Landeskriminalämtern und beim Bundeskriminalamt gibt es Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei. In ihnen werden Zuständigkeiten, Erkenntnisse, Aufgaben und Befugnisse beider Behörden gebündelt. Ähnliche Strukturen gibt es seit vielen Jahrzehnten mit den Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift (GER) von Zoll und Polizei. Solche Strukturen oder ähnlich geeignete Formen der Zusammenarbeit von verschiedenen Behörden könnten auch in anderen Bereichen (z. B. Schmuggel, Menschenhandel, Schleusung, illegale Beschäftigung, Marken- und Produktpiraterie, etc.) nutzbringend etabliert werden. Auch wenn schon heute Polizei, Zoll und Steuerfahndungen immer wieder in Einzelfällen erfolgreich in Ermittlungskommissionen zusammenarbeiten, lassen sich hier noch deutliche Verbesserungen erzielen. Das Engagement der Ermittlungskräfte ist nicht nur abhängig von deren Eigeninitiative und Ideenreichtum sowie der Akzeptanz durch die jeweiligen Behördenleitungen. Damit sich dieses Engagement entfalten kann, muss auch

ein optimierter rechtlicher und organisatorischer Rahmen geschaffen werden, der solche Formen der Zusammenarbeit aller Behörden auf ein besseres Fundament stellt. Polizei, Zoll und Steuerfahndungen müssen rechtlich, organisatorisch, personell und mit ihren Sach- und Einsatzmitteln auf Augenhöhe operieren.

## DIE ROLLE DES ZOLLS STÄRKEN

Der Schlüssel für eine engere Verzahnung der Polizei- und Finanzbehörden liegt meines Erachtens beim Zoll mit seiner heute schon hybriden Aufstellung als Polizei- und zugleich Finanzbehörde. Er kann gerade wegen dieser besonderen Rechtsstellung ein wichtiges Binde- und Brückenglied zwischen allen Finanz- und Polizeibehörden des Bundes und der Länder bei der Bekämpfung dieser Art von Kriminalität werden. Wenn der Zoll mit seinen bundesweiten polizeilichen Zuständigkeiten und Befugnissen im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung viel stärker als Polizeibehörde genutzt und noch mehr in die Verantwortung genommen würde, könnten alle Behörden davon profitieren.

## ZOLL – WAS IST DAS ÜBERHAUPT?

Der Zoll wird in der Politik, den Medien und der Bevölkerung so vielschichtig, undurchsichtig und verwirrend wahrgenommen, wie es seine sehr unterschiedlichen und kaum jemandem in vollem Umfang bekannten Aufgaben sind. Er erhebt als Finanzverwaltung des Bundes Steuern, Zölle und andere Abgaben, vollstreckt ausstehende Steuern, Beitragsforderungen und zu Unrecht gezahlte öffentlich-rechtliche Geldleistungen und bekämpft zugleich als materiell-rechtliche Polizei des Bundes durch Kontrollen, Fahndungen und Ermittlungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen Schmuggler, Geldwäscher, Waffen- und Kriegswaffenschieber, Finanz- und Wirtschaftskriminelle und andere Straftäter, die mit ihren »Geschäftsmodellen« bis weit in die Bereiche der mittleren, schweren und auch organisierten Kriminalität sowie in den Terroris-

mus ragen. Mit all diesen Aufgaben ist der Zoll weit mehr als eine Finanzverwaltung. Mit Recht hat er seine polizeilichen Aufgaben nicht als lediglich »Annex zur Sicherung der Einnahmen«, wie es Teile seiner Führung immer wieder darstellen oder auffassen.

## WAS KÖNNTE DER ZOLL IN ZUKUNFT LEISTEN?

Der Zoll hat eine Vielzahl von polizeilichen Aufgaben. Neben der polizeilichen Arbeit seiner Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste könnte das Zollkriminalamt (ZKA) nicht nur Zentralstelle für den Informations- und Nachrichtenaustausch und der Einsatzunterstützung innerhalb des Zolls sein, sondern das ZKA könnte auch in die Lage versetzt werden, für die Steuerfahndungen der Länder als deren Zentralstelle zu dienen. Damit wäre das Zollkriminalamt auch eine Art Bundeskriminalamt für die Steuerfahndungen der Länder. Außerdem könnte der Zoll neben der Einsatzunterstützung den Finanzbehörden der Länder eine gemeinsame Datenbank für deren steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren mit den entsprechenden kriminalpolizeilichen Erkenntnissen zur Verfügung stellen und dadurch die Grundlage für eine datenbankgestützte Analyse zur Schaffung eines bundesweiten Lagebildes auf dem Gebiet der Steuerkriminalität in Deutschland schaffen. Diese Datenbank würde sowohl die Steuerdelikte der Länder als auch die des Bundes umfassen, die dann allen Finanzbehörden zur Verfügung stünden. Da das Zollkriminalamt auch Finanzbehörde im Sinne der Abgabenordnung (AO) ist, gibt es im Deliktsbereich der Steuerkriminalität auch nicht die Hürden des § 30 AO. Mit einer derartigen Funktion des Zollkriminalamtes wären zukünftig Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt gemeinsam in der Lage, ein zeitnahes und vor allem vollständiges, also alle Verfahren und Delikte umfassendes, kriminalpolizeiliches Lagebild im Bereich der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, der Geldwäsche, der Arbeitsmarktkriminalität und des Schmuggels zu generieren. Das ist zum jetzigen Zeitpunkt so nicht möglich.

## DAS STEUERGEHEIMNIS MUSS REFORMIERT WERDEN

Viele Aufgaben des Zolls im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sind jedoch nicht unmittelbar mit Steuerstraftaten verbunden, vor allem keine reinen Steuerstraftaten. Ihre Herleitung als Steuerdelikt begründet sich oftmals nur über den Straftatbestand des § 372 AO (Bannbruch), der im Kern jedoch faktisch nur eine organisatorische Zuständigkeitszuweisung des Zolls ist, die lediglich im materiellen Strafrecht der Abgabenordnung systemfremd verankert ist, jedoch so gut wie nie für die Anklage oder gar Verurteilung eine Rolle spielt. Durch diese veraltete und historisch begründete Rechtskonstruktion in der AO werden aber allzu oft in nicht steuerlich relevanten Tatbeständen, wie z. B. dem illegalen Handel mit verbotenen oder beschränkten Waren, massive Hemmnisse beim polizeilichen Datenaustausch zwischen Zoll und Polizei konstruiert, die einer wirksamen Strafverfolgung im Weg stehen. Ein Aufgriff eines Schmugglers von verbotenen Waren an der Grenze wird durch den Zoll rechtsnotwendigerweise als Steuerstraftat (§§ 369, 372 AO) behandelt, von der Polizei hingegen nicht. In dem einen Fall greift das Steuergeheimnis, in dem anderen Fall nicht. Diese Absurdität des Rechts versteht kein Bürger, zumal die meisten vollzugspolizeilichen Aufgaben des Zolls im Kern ohnehin kaum eine vorrangig steuerliche Relevanz haben, wie z. B. Drogen-, Waffen- oder Arzneimittelschmuggel. Schon allein aus diesen Gründen muss das Steuergeheimnis dringend reformiert werden. Bei anderen Straftaten (auch im Bereich der Wirtschaftskriminalität) wird das Steuergeheimnis nur unter engsten Voraussetzungen durchbrochen.

Es muss auch grundsätzlich überprüft werden, ob die eigentliche Funktion des Steuergeheimnisses, den zur Mitwirkung verpflichteten Steuerbeteiligten vor der strafrechtlichen Verfolgung in anderen Delikten zu schützen, überhaupt in dem Umfang Anwendung finden muss, wie es heute gängige Verwaltungspraxis ist. Ein Straftäter, der im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht ausschließlich wahrheitsgemäße Angaben gegen-

über der Finanzbehörde macht und sich damit in anderer Sache gegebenenfalls belastet, muss deutlich von demjenigen unterschieden werden, der gegenüber der Finanzbehörde keine oder unrichtige Angaben macht. Bei Letzterem könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass er sein Recht auf das Steuergeheimnis bereits durch seinen Verschleierungsversuch verwirkt hat. Bei Ersterem hängt es zumindest von der Schwere der weiteren Tat ab, ob die Finanzbehörde dies doch den zuständigen Behörden meldet. Hinter dem Schutzschirm »Steuergeheimnis« können sich heute viele Täter im Bereich der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie des Schmuggels erfolgreich verstecken. In manchen Fällen werden Finanzämter sogar als sehr gut funktionierende »Geldwaschmaschinen« durch diese Kriminellen genutzt.

Darüber hinaus muss das Spannungsverhältnis aufgelöst werden, dass die Finanzbehörde selbst über die Preisgabe der steuerlichen Informationen entscheidet: Deren Angehörige laufen permanent Gefahr, sich selbst strafbar zu machen. Eine solche Konstruktion, die für die Beamtinnen und Beamten extrem belastend ist, wird immer zu einer sehr zurückhaltenden Preisgabe von Informationen bei den Finanzbehörden führen mit der Folge, dass auch dann Informationen aus übergroßer Vorsicht oder sogar Angst nicht weitergegeben werden, wenn sie eigentlich weitergegeben werden dürften.

## KONTROLL-, FAHDUNGS- UND ERMITTLUNGSDIENSTE DES ZOLLS ZUR FINANZPOLIZEI AUSBAUEN

Zu den vielen originären (finanz-)polizeilichen Aufgaben des Zolls gehören die Verhütung und Bekämpfung (Gefahrenabwehr) sowie die straf- bzw. bußgeldrechtliche Verfolgung (Repression) von

- Schmuggel von Rauschgift, Waffen- und Kriegswaffen sowie
- Schmuggel sonstiger verbotener oder beschränkter Waren, wie bestimmter verbotener oder nicht vertriebsfähiger Lebens- und

Arzneimittel, Medien mit strafbewährtem Inhalt oder z. B. nicht zugelassener bzw. nicht einfuhrfähiger Handelsprodukte;

- Schmuggel von verbrauchsteuerpflichtigen Waren (z. B. Zigaretten, Alkohol, etc.);
- ungenehmigtem internationalem Handel mit Gegenständen, die geeignet sind den Völkerfrieden zu stören (z. B. atomare, biologische oder chemische Waffen bzw. Teile davon zu entwickeln, herzustellen und zu betreiben) sowie Embargoverstößen (Außenwirtschaftsgesetz – AWG);
- Schmuggel von gefälschten oder nachgemachten Markenprodukten (Markenpiraterie);
- Betrugsdelikten zum Nachteil der Europäischen Marktorganisation (Subventionsbetrug);
- Steuerzuwiderhandlungen zum Nachteil der Abgabenerhebung, die dem Bund obliegt (Zölle, Verbrauchsteuern, Energiesteuern etc.);
- Geldwäsche und auch die Mitwirkung bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung durch das Verbergen von Vermögen im Ausland sowie die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs zum Aufspüren inkriminierter Vermögen;
- grenzüberschreitenden Handlungen zur Finanzierung von Terrorismus;
- Zuwiderhandlungen im Zusammenhang mit dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen;
- illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit bis hin zum Menschenhandel.

Die Zuständigkeit für diese oben genannten Delikte macht deutlich, welchen Mehrwert der Zoll im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität beizutragen in der Lage ist und deshalb als polizeiliche Vollzugsbehörde (Finanzpolizei) unentbehrlich und bedeutend. Wenn der Zoll diesen Aufgaben auch in Zukunft optimal gerecht werden soll, muss er seine strategische Ausrichtung, seine Methoden, die Präsenz in der Fläche, die Organisation und effektive Bündelung der Verwaltungsabläufe sowie die weitere Qualifikation seines Personals deutlich verbessern und sich

an die kriminalgeographischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen anpassen sowie mit seiner Aufbauorganisation an den Strukturen der übrigen Polizeibehörden orientieren.

## **DER ZOLL DER ZUKUNFT UND SEINE POLIZEILICHEN AUFGABEN**

Aufgabe eines modernen Zolls muss in Zukunft sein, die wachsende Zollkriminalität in Deutschland und Europa einzudämmen: durch wachsame, wirksame, stetige, unauffällige und vor allem hintergründige Beobachtung (Marktbeobachtung und Risikoanalyse) und Erfassung (Zollüberwachung) der internationalen Warenverkehre, kombiniert mit gezielten lage- und anlassbezogenen risikoorientierten Zollkontrollen an den Grenzen und im Binnenland sowie durch konsequente Verfolgung von Straftätern. Der Zoll der Zukunft muss durch den nötigen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdruck die Freiheiten der internationalen Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehre gewährleisten, indem er die gemeinschädlichen Schmuggler, Schieber, Geldwäscher und Steuerhinterzieher schnell erkennt und der Justiz zuführt. Das gilt in gleicher Weise für die Sicherung der Sozialsysteme, die Überwachung des Mindestlohns und anderer Vorschriften zum Beschäftigtenschutz, sowie bei der Aufgabe, illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit zu bekämpfen, die nicht selten in üblen Ausbeutungsstrukturen, moderner Sklaverei und im Menschenhandel enden.

Um all dies zu gewährleisten, muss der Zoll alle vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste unter dem Dach des Zollkriminalamtes zu einer effektiven Finanzpolizei bündeln und diese auch in eine EU-weite Struktur der Polizei- und Zollbehörden einbinden.

Ein Beitrag aus der Werkstatt Innere Sicherheit der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität fortentwickeln – ein Evokationsrecht für den Generalbundesanwalt schaffen

In der letzten Wahlperiode wurden mit der Absenkung der Anforderungen an den Vereinigungsbegriff gem. § 129 Strafgesetzbuch (StGB) und der Neuregelung der Gewinnabschöpfung und hier insbesondere der Schaffung der selbständigen Einziehung nach § 76a StGB und der Beweisregel nach § 437 Strafprozessordnung (StPO) die Instrumente zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität erheblich verbessert. Dies gilt es nun zu voller Wirksamkeit zu bringen.

Die zentrale und spezialisierte Führung von Verfahren in Fällen länderübergreifender organisierter Kriminalität bleibt aber weiterhin ungelöst. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland ist dadurch geprägt, dass auf polizeilicher Ebene mit dem Bundeskriminalamt (BKA) auf Bundesebene ein starker polizeilicher Akteur existiert, der komplexe Verfahren mit hoher Relevanz an sich ziehen kann und besondere Kompetenz bei grenzüberschreitenden Tatbezügen einbringt. Die Kooperation des BKA mit den Landeskriminalämtern ist bewährt und ermöglicht sehr flexible Kooperationsformen bis hin zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen auch unter Einbeziehung des Zolls.

Auf Seiten der Staatsanwaltschaften stoßen wir auf ein erstaunlich gespaltenes Bild. Im Bereich der Staatsschutzkriminalität steht dem Generalbundesanwalt nach § 120 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) ein Evokationsrecht zu, kann mithin der Generalbundesanwalt Verfahren an sich ziehen und damit die staatsanwaltschaftli-

che Verfahrenserledigung einfach und wirksam konzentrieren. Typischerweise geht mit der Evokation auch die Beauftragung des BKA einher, so dass zugleich die polizeiliche Ermittlungsführung konzentriert wird. Für den Bereich der schweren und Organisierten Kriminalität gibt es diese Möglichkeit nicht. Hinzu kommt, dass es damit im Ergebnis für Deutschland auch keine zentrale Staatsanwaltschaft für Organisierte Kriminalität gibt, was für die internationale Kooperation durchaus von Nachteil ist. Diese Lücke im föderalen Strafverfolgungssystem in Deutschland gilt es zu schließen.

Die Schwierigkeiten der Konzentration der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsführung werden immer wieder beklagt. So zum Beispiel im Bereich der organisierten Eigentumskriminalität, wo überregionale Tatbezüge nicht erkennbar werden, da Staatsanwaltschaften Verbundverfahren ablehnen. Im Fall der Straftaten des NSU sind die gescheiterten Konzentrationsbemühungen auf polizeilicher Ebene offenkundig geworden, ohne dass ernsthafte Anstrengungen unternommen wurden, dieses Defizit für die Zukunft abzustellen. Der Generalbundesanwalt wird auch weiterhin in Fällen von Serienmorden die Verfahren nicht an sich ziehen können, solange der Staatsschutzcharakter der Straftaten nicht erkennbar wird.

Bundesländerübergreifende oder transnationale Organisierte Kriminalität vermag durch die verursachten Schäden, ihr Gewaltpotential und dessen Wirkung auf die Gesellschaft und den Wirt-

schaftskreislauf die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in Frage zu stellen. Der Generalbundesanwalt sollte daher künftig auch jenseits des Staatsschutzes die Ermittlungen bei solchen Sachverhalten schwerer und Organisierter Kriminalität an sich ziehen können, bei denen sich das Nebeneinander mehrerer wesentlich betroffener Strafverfolgungsbehörden als Ermittlungshindernis erweisen könnte (Konzentration des Ermittlungsverfahrens). Dies würde auch Fälle schwerer Kriminalität erfassen, in denen der Staatsschutzbezug nicht, spät oder gar nicht sichtbar wird.

Bislang gibt es zudem in Deutschland auch keinen zentralen nationalen Ansprechpartner für Organisierte Kriminalität im Sinne einer staatsanwaltschaftlichen nationalen Zentralstelle. Dies wird zum Beispiel nachteilig spürbar in der Kooperation mit Italien, insofern den dortigen Ermittlungsrichtern auf nationaler Ebene in Deutschland ein zentraler Ansprechpartner fehlt und dies durch die Verbindungsbeamten des BKA nur teilweise ausgeglichen werden kann. Darüber hinaus erschwert das Fehlen einer staatsanwaltschaftlichen Zentralstelle die Koordination der Staatsanwaltschaften untereinander und damit auch mit den Polizeibehörden.

Die zentrale und spezialisierte Führung von Verfahren durch den Generalbundesanwalt in Fällen länderübergreifender Organisierter Kriminalität, die sich typischerweise durch besondere phänomenologische wie strukturelle Komplexität und internationale Bezüge auszeichnen, würde eine Lücke im föderalen Strafverfolgungssystem in Deutschland schließen. Die Schaffung eines Evokationsrechts des Generalbundesanwalts für Ermittlungsverfahren gem. § 120 Absatz 2 GVG bei Ermittlungsverfahren nach § 129 StGB würde wohl eine Verfassungsänderung (hier Erweiterung des Art. 96 Absatz 5 GG) erforderlich machen, soweit der nach Art. 96 Abs. 5 GG erforderliche Staatsschutzbezug nicht gegeben ist, was in Deutschland bislang in der Regel nicht der Fall sein dürfte.

Die Aufwertung des Generalbundesanwalts als staatsanwaltschaftliche Zentralstelle zusammen

mit der Schaffung eines Evokationsrechts für ihn jenseits des Staatsschutzes müsste mit zusätzlichem Personal unterfüttert werden. Zur Zeit verfügt die Generalbundesanwaltschaft über ca. 217 Vollzeitkräfte bei ca. 100 Volljuristen. Für die Einrichtung eines neuen Aufgabenbereichs zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wären nicht mehr als 30 bis 40 Vollzeitplanstellen vorzusehen, eine Forderung, die sich im derzeit laufenden Gesamtzuwachs im Sicherheitsbereich problemlos realisieren ließe.

---

## Die Autorinnen und Autoren

### Thomas Berger

ist Polizeivizepräsident Einsatz in Baden-Württemberg. Seit 1991 ist er im Polizeidienst Baden-Württemberg und war von 2009–2016 abgeordnet ins Innenministerium Baden-Württemberg.

### Frank Buckenhofer

ist seit mehr als 30 Jahren in Diensten des Zoll, seit 2002 beim Zollfahndungsamt Essen, wo er seit Mitte 2016 als Vorsitzender des Personalrates amtiert. Er ist Mitglied der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und seit dem Jahr 2000 Vorsitzender der GdP-Zoll.

### Thomas Grumke

lehrt seit 2012 Politikwissenschaft am Fachbereich Polizei der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. Zuvor war er etliche Jahre Mitarbeiter des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalen mit dem Themenschwerpunkt Rechtsextremismus.

### Dr. Dietmar Molthagen

ist seit 1. 10. 2018 Leiter des Julius-Leber-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung in Hamburg. Zuvor arbeitete er in den Arbeitsbereichen Innere Sicherheit, Integration und Teilhabe sowie empirische Sozialforschung im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung. Nebenberuflich ist er Lehrbeauftragter an der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht.

### Dr. Heide Wedemeyer

ist Grundsatzreferentin im Präsidialstab der Hamburger Justizbehörde. Vor dieser Tätigkeit verantwortete sie unter anderem mehrere Jahre den Bereich Rechtspolitik in der Hamburger Landesvertretung und die Vertretung Hamburgs im Rechtsausschuss des Bundesrates. Sie ist Absolventin des Seminars für Sicherheitspolitik 2014 der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

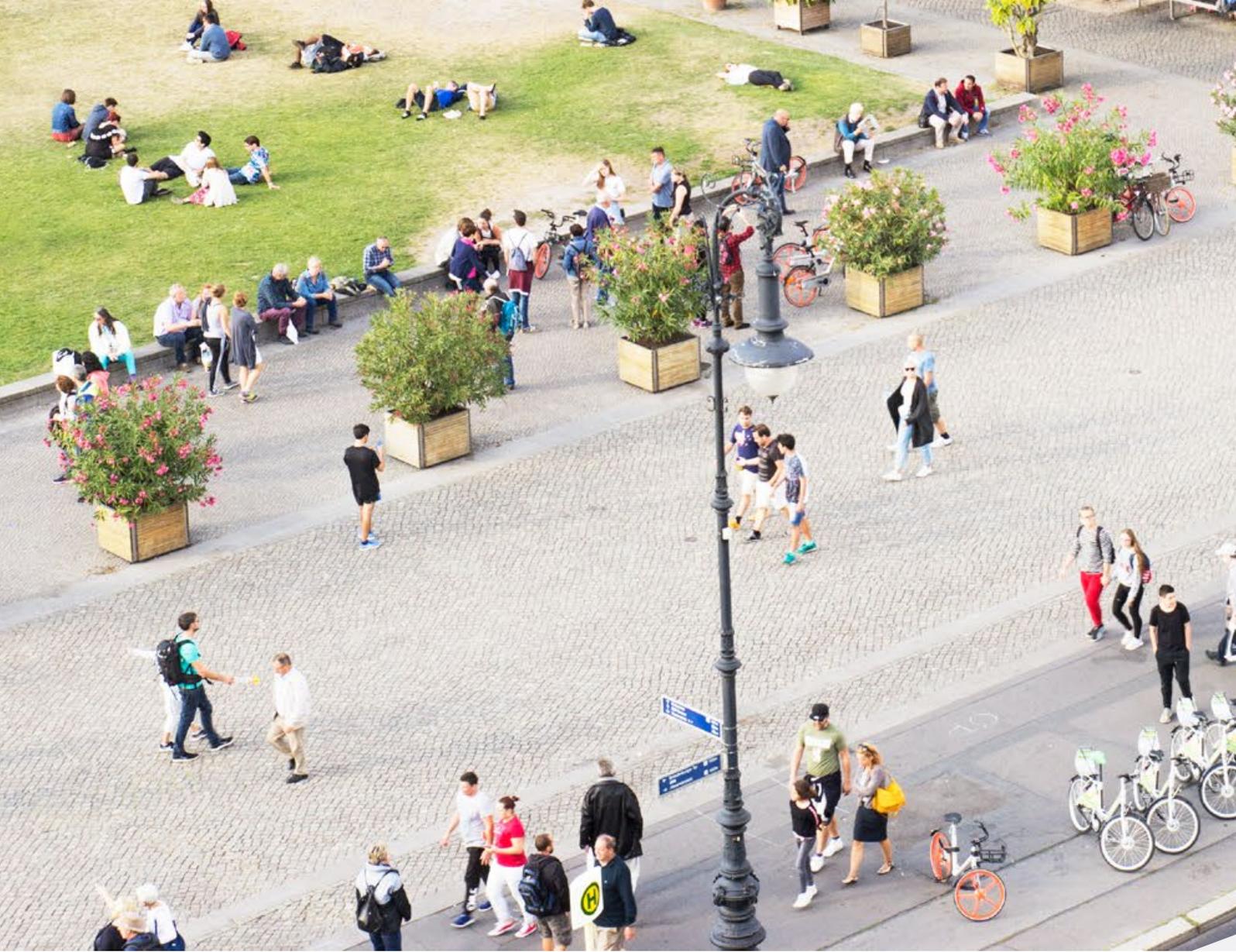
### Marc Wenske

ist Richter am Oberlandesgericht in Hamburg und Mitglied des Vorstands der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Hamburg.

### Stefan Uecker

war von 2012–2018 innenpolitischer Referent der SPD-Bundestagsfraktion.





ISBN 978-3-96250-215-7