

Interdisziplinärer Arbeitskreis
Innere Sicherheit (AKIS)

**Memorandum zur Entwicklung
der Inneren Sicherheit in der
Bundesrepublik Deutschland**

verfaßt von

Hans-Jürgen Lange

Rafael Behr

Christoph Gusy

Martin Kutscha

Karlhans Liebl

Peter Nitschke

Rainer Prätorius

S. Roderer Verlag, Regensburg

Memorandum
zur Entwicklung der Inneren Sicherheit
in der Bundesrepublik Deutschland

Memorandum
zur Entwicklung der Inneren Sicherheit
in der Bundesrepublik Deutschland

verfaßt von

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange, Marburg (zugl. redakt. Lt.)

Dr. Rafael Behr, Hamburg

Prof. Dr. Christoph Gusy, Bielefeld

Prof. Dr. Martin Kutscha, Berlin

Prof. Dr. Karlhans Liebl, Rothenburg / Ol.

Prof. Dr. Peter Nitschke, Vechta

Prof. Dr. Rainer Prätorius, Hamburg

im Rahmen

des Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit

(AKIS)

AKIS-Schriften 1

PDF-Datei

Online-Version der 2. unveränderten Auflage 2006

S. Roderer Verlag

Regensburg

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der
Bundesrepublik Deutschland** / verf. von Hans-Jürgen Lange Im Rahmen

des Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit
(AKIS). – Regensburg: Roderer, 1998

AKIS-Schriften 1

ISBN 3-89073-975-X

1. Auflage: September 1998

2. durchgeseh. Auflage: Juni 1999

Online-Version der 2. unveränderten Auflage als PDF-Datei: Juli 2006

(mit Genehmigung des Verlages)

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

1999 Roderer Verlag, Regensburg

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	7
I. Europäisierung der Inneren Sicherheit	9
1. Europäische Bürgerrechte in der Innen- und Rechtspolitik	9
2. Zur „Flexibilisierung“ der Inneren Sicherheit im Amsterdamer Vertrag	10
3. Bürgerrechtsunion versus Wirtschaftsgemeinschaft	11
4. Subsidiarität und Aufgabenteilung als Zielvorgabe für die Europäische Innere Sicherheit	12
5. Polizeibehörden und Strafverfolgungskompetenzen der EU	13
6. Trennung von polizeilichen Exekutivaufgaben und politischen Leitungsfunktionen	14
II. Bund-Länder-Verbund der Inneren Sicherheit	15
7. Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	15
8. Die Reform der Innenministerkonferenz	16
9. Zukünftige Stellung der Länder im europäischen Mehrebenensystem	18
III. Die Sicherheitsbehörden des Bundes	21
10. Bundesgrenzschutz	21
11. Bundeskriminalamt	23
12. Zollverwaltung	24
13. Verfassungsschutz	24
14. Bundesnachrichtendienst	27
IV. Sicherheitsbehörden der Länder	29
15. Bewahrung der Polizeihöhe der Länder	29
16. Reform und Neuorganisation der Landespolizeien	30
17. Grenzen einer ökonomisierten Polizeipolitik	31
V. Kontrolle der Inneren Sicherheit	33
18. Kontrolle durch Parlamente	33
19. Institutionalisierung von Polizeibeauftragten	35

VI.	Entwicklungen in der Rechts- und Kriminalpolitik	37
	20. Entwicklung der Bürgerrechte in der Bundesrepublik	37
	21. Die Konjunktur wachsender Eingriffsbefugnisse	38
	22. Die Konjunktur der „Null-Toleranz“	40
	23. Die Konjunktur der „privaten Sicherheit“	42
VII.	Entwicklung in ausgewählten Deliktfeldern	43
	24. Das Scheitern der bisherigen Drogenpolitik	43
	25. Entmystifizierung der Organisierten Kriminalität	46
	26. Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus	47
VIII.	Politikformulierung und Öffentlichkeit	49
	27. Politik der Inneren Sicherheit als Symbolische Politik	49
	28. Polizeiverbände in der Politikformulierung der Inneren Sicherheit	51
	29. Beteiligung von Bürgerrechtsgruppen	51
	30. Parteien in der Politikformulierung der Inneren Sicherheit	52
IX.	Dialog und Reform	55
	31. Die Notwendigkeit von Reformen in der Inneren Sicherheit	55
	32. Eckpfeiler eines Dialogs über Reformen in der Inneren Sicherheit	56
Anhang		59
	1 Autorenhinweise	59
	2 Inhaltsverzeichnis der Gemeinschaftsstudie „Kontinuitäten und Brüche. Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland“	63
	3 Der Interdisziplinäre Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS)	67
	3.1 Zielsetzung und bisheriges Arbeitsprogramm	67
	3.2 Reihe „Studien zur Inneren Sicherheit“	73
	3.3 Reihe „AKIS-Schriften“	76
	3.4 AKIS-Kontaktadresse	77

Vorbemerkung

Das Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland ist entstanden im Rahmen des 1996 gegründeten Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit (AKIS). An dem Arbeitskreis beteiligen sich bislang 110 Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen insbesondere aus dem Hochschul- und Forschungsbereich. Das Memorandum gibt ausschließlich die Einschätzung und Meinung der daran beteiligten Autoren wieder. Das Memorandum versteht sich als eine Denkschrift, die eine inhaltlich geführte öffentliche Diskussion über die „Innere Sicherheit“ in der Bundesrepublik anstoßen will. Das Memorandum ist veranlaßt worden einerseits aus dem Eindruck der rasanten Veränderungen, denen die Politik der Inneren Sicherheit derzeit unterworfen ist; andererseits aus der Besorgnis über die Art und Weise, wie das Thema politisch gehandhabt wird. An die Stelle einer dringend zu führenden Diskussion über die Ziele und Instrumente der „inneren“ Sicherheit tritt zunehmend ein verbaler Schlagabtausch mit vereinfachten Parolen und ebenso einfachen Lösungen, die vor allem dadurch gekennzeichnet sind, pauschal immer mehr „Härte“ des Staates zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzufordern. Bürgerrechtliche Standards treten nicht nur vollständig in den Hintergrund, an sie zu erinnern gilt geradezu schon als Verharmlosung des scheinbar allgegenwärtigen Verbrechens. Mit dieser Entwicklung leitet sich nicht nur ein bedenklicher rechtsstaatlicher und politisch-kultureller Qualitätsverlust ein, sondern es geht auch die Einsicht in die Voraussetzungen und Chancen verloren, diesen rasanten Veränderungsprozeß, beispielsweise im Zuge der europäischen Einigung, als eine Möglichkeit für einen Politikwechsel zu nutzen. Das vorliegende Memorandum versteht sich nicht als eine wissenschaftliche Studie, die in aller Ausführlichkeit analysiert und abwägt,¹ sondern als eine aus der wissenschaftlichen Arbeit hervorgegangene bürgerrechtliche Stellungnahme, die die Voraussetzungen, die Chancen und die Möglichkeiten für eine anders formulierte Politik der Inneren Sicherheit aufzeigen und diskutieren will.

¹ Zu diesem Zweck haben die Autoren zusammen mit rund 20 weiteren Wissenschaftlern eine Gemeinschaftsstudie erstellt, die eine umfassende Analyse der Entwicklung der Inneren Sicherheit in Deutschland vornimmt (siehe Anhang).

I. Europäisierung der Inneren Sicherheit

- 1. Europäische Bürgerrechte in der Innen- und Rechtspolitik*
- Die Europäische Integration der Innen- und Rechtspolitik verändert spätestens seit dem Maastrichter Unionsvertrag die nationalstaatlich angelegten Systeme der Inneren Sicherheit wesentlich stärker als dies bislang öffentlich diskutiert wird. Europäisierung wird einerseits als Bedrohungsszenario wahrgenommen (offene Grenzen, durch die die Kriminalität hineinflutet), andererseits eben dadurch auch als Legitimation instrumentalisiert, um einen immer stärkeren Ausbau des institutionellen Sicherheitssystems durchzusetzen. Europäisierung wiederholt damit den gleichen Entwicklungsverlauf, wie ihn die Nationalstaaten historisch erfahren haben: „innere“ Sicherheit wird ausschließlich als Ziel und Zweck staatlich vermittelter Sicherheit verstanden. Vergleichbar, wie dies im nationalstaatlichen Zusammenhang politisch errungen werden mußte, ist im Gegensatz zu diesem staatszentrierten Verständnis „innere“ Sicherheit als gesellschaftlich verankerte rechtsstaatliche Sicherheit zu verstehen, was eben auch bedeutet, den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Schutz vor den Übergriffen anderer, sondern auch Schutz vor den Übergriffen staatlicher Instanzen zu garantieren. Die bisherige Entwicklung der Europäischen Inneren Sicherheit blendet diesen bürgerrechtlichen Aspekt nahezu vollständig aus. Eine so verstandene Europäische Einigung wird zu erheblichen Akzeptanz- und Legitimationsproblemen führen. Im Zuge der bevorstehenden institutionellen Reform der Europäischen Union sind in einem ersten Schritt sowohl der Grundrechtsschutz als auch die Verfahren der parlamentarisch-demokratischen und gerichtlichen Kontrolle im dritten Pfeiler (Zusammenarbeit in Polizei- und Justizangelegenheiten) auszubauen.

2.

Zur „Flexibilisierung“ der Inneren Sicherheit im Amsterdamer Vertrag

Der Amsterdamer Unionsvertrag führt zu einigen politischen Verbesserungen, da er erstmals alle Bereiche und Abkommen der Europäischen Inneren Sicherheit unter das EU-„Dach“ zusammenführt, zu nennen ist vor allem das Schengener Abkommen, welches mit Inkrafttreten des revidierten Unionsvertrages in den dritten Pfeiler der EU übergeht. Parlamentarische und richterliche Kontrolle ist damit erstmals im Ansatz möglich geworden. Zugleich ist mit Sorge zu betrachten, daß die erzielten Fortschritte nur aufgrund von zwei Zugeständnissen durchgesetzt werden konnten: die „Flexibilisierung“ sowie die Sonderregelungen für einige EU-Mitgliedsstaaten. Durch die „Flexibilisierung“ soll erreicht werden, daß solche Staaten, die eine weitergehende Integration wünschen, dies miteinander vereinbaren können, ohne daß sich alle Staaten beteiligen oder zustimmen müssen. Die Sonderregelungen, die für Großbritannien, Irland und Dänemark insbesondere in Fragen der Inneren Sicherheit in den Vertrag festgeschrieben bzw. neu aufgenommen worden sind, geben einen Vorgeschmack, zu welchen Resultaten eine solche „Flexibilisierung“ führt: die Sonderregelungen sind äußerst detailliert, lesen sich entsprechend kompliziert, setzen umfangreiche vertragsrechtliche Kenntnisse voraus, um sie deuten zu können. Im Ergebnis heißt dies aber auch, daß eine zunehmende „Flexibilisierung“ die Möglichkeit einer transparenten und partizipationsfähigen Verfassungsgebung in der EU in immer weitere Ferne rücken läßt. Eine flexibilisierte Europäische Union, speziell eine flexibilisierte Europäische Innere Sicherheit, wird sich nur halbwegs koordinieren lassen durch umfangreiche exekutive Gremien, die auf der Grundlage nicht mehr überschaubarer Sonderverträge, -verordnungen und -abkommen rein instrumentell betrachtet „funktionieren“ können, den in nationalen Verfassungen deklarierten Ansprüchen liberaler Demokratien aber nicht mehr entsprechen. Mit dem Übergang zur Währungsunion, und damit zu quasi-staatlichen Strukturen der EU, muß die bisherige Integrationslogik, die solche komplizierten Vertragsvereinbarungen zur notwendigen Grundlage hatte, nunmehr abgelöst werden von Integrationsprinzipien, die mit den verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundverständnissen westlicher Demokratien übereinstimmen. In einem zweiten Reformschritt sind die einzelnen EG-Verträge, der EU-Rahmenvertrag, das Schengener-Abkommen u.a. in einen einheitlichen Vertrag („Vertragsverfassung“) zusammenzuführen, die Vielfalt von Sonder- und Ausnahmeregelungen abzubauen. Eine „Flexibilisie-

zung“ sollte nur in zeitlich befristeten Sonderfällen (z.B. Einführung des Euro) zugelassen werden.

3. *Bürgerrechtsunion versus Wirtschaftsgemeinschaft*

Die Einführung des Euro verdeutlicht, daß sich die EU an einem Scheideweg befindet. Während die Mehrheit der EU-Staaten bereit ist, eine bundesstaatliche Entwicklungsoption einzuschlagen, gibt eine Minderheit von Staaten diesen Weg nur dann frei, wenn eigene Sonder- und Ausnahmeregelungen zugestanden und festgeschrieben werden. Das Beispiel der Europäischen Inneren Sicherheit zeigt die Folgen deutlich auf: gemeinsame und transparente Strukturen werden so verhindert, exekutiv bestimmte Sonderstrukturen weiten sich unkontrolliert aus. Eine denkbare Lösung liegt darin, daß die Staaten, die eine weitergehende Integration wünschen (beispielsweise die künftigen Euro-Währungsstaaten), sich zugleich dazu verpflichten, eine kohärente Integration in der Innen- und Rechtspolitik wie auch in der Außen- und Sicherheitspolitik vorzunehmen. Alle anderen Staaten, die lediglich am Binnenmarkt teilzunehmen beabsichtigen, ließen sich beispielsweise über eine neu zu definierende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft anbinden. Eine Mitwirkung an nur ausgewählten Teilgebieten einer föderalstaatlichen Union wäre ihnen damit verwehrt, weil dies eine Form der flexiblen Teilhabe bedeutet, die letztlich bürgerrechtlich akzeptable Strukturen verhindert. Anders als bei den Vorstellungen eines Kerneuropa, welches sich nur an wenige wirtschaftlich führende Nationen wendet, stünde eine solche bürgerrechtlich verankerte Union allen europäischen Staaten offen, die unter Wahrung des erreichten Integrationsbestandes dies wollen. Staaten, die dies aus legitimen Gründen nicht wünschen, können dennoch im wirtschaftlichen Verbund des gemeinsamen Marktes verbleiben. Ein späterer Beitritt zur Union steht ihnen jederzeit frei. In einem dritten Reformschritt ist schließlich der Prozeß einer europäischen Verfassungsgebung einzuleiten. Dieser hat besonders die europäischen Grund- und Bürgerrechte zu präzisieren, das Verhältnis zwischen der Staatlichkeit der EU und der der Mitgliedsstaaten festzulegen, die Verfahrensweisen und Regularien des Politischen Systems der EU zu definieren sowie einen Aufgaben- und Kompetenzkatalog für die EU, die Mitgliedsstaaten und die Regionen festzulegen.

4.

Subsidiarität und Aufgabenteilung als Zielvorgabe für die Europäische Innere Sicherheit

Eine Konzentration der europäischen Integration auf solche Staaten, die langfristig eine bundesstaatlich organisierte Union anstreben, bietet den Vorteil, die EU als Ganzes, speziell aber auch das umfangreich entstandene System der Europäischen Inneren Sicherheit, auf verfassungsrechtlich und rechtsstaatlich akzeptable Grundlagen zu stellen. Ein wesentliches Merkmal sollte hierbei das Modell eines „trisektionalen“ Föderalismus sein. Gemeint ist damit einerseits die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wonach also der politisch höchsten Ebene nur solche Kompetenzen zufallen, die auf der nächstniedrigeren nicht sinnvoll geleistet werden können. Damit verbunden ist andererseits aber auch die Vorstellung, daß die drei zentralen Einheiten — Regionen, Staaten, Union — auch in die Lage versetzt werden sollten, die ihnen zufallenden Aufgaben mit je eigenen Verwaltungen und Behörden umzusetzen. Die in der Bundesrepublik verbreitete Einschätzung, daß bundesdeutsche Föderalismusmodell sei eigentlich das ideale Vorbild für die Europäische Union, muß aus wissenschaftlicher Sicht mit einiger Skepsis begegnet werden. Das bundesdeutsche System ist durch die Inkongruenz, also die nicht übereinstimmende Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit von Bund und Ländern gekennzeichnet. Im Ergebnis führt dies einerseits zu politischer Stabilität, insbesondere zu einer Machtbalance aufgrund von Kooperationsanforderungen; andererseits resultieren daraus allseits verschachtelte Zuständigkeiten, bei denen vor allem quasi informelle und allein exekutiv bestimmte Verhandlungsgremien wie die Innenministerkonferenz de facto zu zentralen Entscheidungsgremien avancieren. Eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten wird damit erschwert. Ein solches Inkongruenz-Modell auf die EU-Ebene fortzuschreiben, muß angesichts der noch auf lange Sicht bestehenden politischen und rechtlichen Unterschiede der Mitgliedsstaaten, aber auch aufgrund der zahlreich vorhandenen Sonderregelungen dauerhaft zu demokratisch nicht mehr handhabbaren Strukturen führen. Ein solcher Aufgabenkatalog, der die Kompetenzen und Zuständigkeiten von EU, Mitgliedsstaaten und Regionen ausweist, kann nicht erst im Prozeß einer Verfassungsgebung per Deklaration formuliert werden. Er benötigt langjährige Erfahrungswerte. Ein solcher Katalog sollte von daher schon im Zuge des nächstfolgenden Integrationsschrittes bzw. der geplanten EU-Reform entwickelt werden.

5. *Polizeibehörden und Strafverfolgungskompetenzen der EU*

Entsprechend eines trisektional angelegten Föderalismusmodells muß ein Zielkatalog entwickelt werden, der Auskunft darüber gibt, welche Integrationsdichte erreicht werden soll, welche Aufgaben künftig der Union, den Staaten und den Regionen zugewiesen werden sollen. Die bisherige Praxis verfährt eher so, daß die Aufgaben der EU insgesamt wie auch in der Innen- und Rechtspolitik inkrementalistisch wachsen, ohne daß hier ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen erkennbar ist. So wird Europol mit Inkrafttreten der zugrunde liegenden Konvention zunehmend mit exekutiven Eingriffsrechten ausgestattet, ohne daß in Ansätzen eine Europäische Strafprozeßordnung vorhanden ist, die zugleich, wie im nationalen Rahmen selbstverständlich, eine Kontrollinstanz für die Polizeibehörde bilden könnte. Vor diesem fehlenden Hintergrund muß die Tätigkeit von Europol auch weiterhin im wesentlichen begrenzt bleiben auf die einer kriminalpolizeilichen (Nachrichten-)Zentralstelle — ohne exekutive Eingriffsrechte, die über die durch die Konvention schon weitreichend eingeräumten Möglichkeiten der Datensammlung und -analyse hinausreichen, ausüben zu können. Auch in der langfristigen Perspektive sollten gemäß des Subsidiaritätsprinzips die Kompetenzen von Europol auf dem Gebiet der Strafverfolgung auf speziell ausgewiesene Anwendungsfelder begrenzt bleiben. Zu denken ist an Fälle von Subventionsbetrug zu Lasten der EU (wie jetzt zum Teil von der UCLAF-Antibetrugseinheit der Europäischen Kommission wahrgenommen), an die Ermittlungsunterstützung bei Kriminalfällen mit EU-weitem Bezug, an die Koordination von Strafermittlungen, die mehrere Staaten betreffen und einen internationalen, über die EU hinausreichenden Zusammenhang aufweisen. Zuständigkeiten dieser Art müssen aber an die Existenz zumindest einer europäischen Strafprozeßordnung, wenn nicht in Ansätzen eines europäischen Strafrechts gebunden werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür sind im Zuge der nächstfolgenden Integrationsschritte vorrangig auszuarbeiten. Ohne diese Voraussetzungen erlangen die europäischen Sicherheitseinrichtungen eine rechtliche und politische Sonderstellung, die mit den Verfassungs-, Rechts- und Demokratieprinzipien der Staaten nicht vereinbar ist. Das Immunitätsprotokoll für Europol, welches erstmals eine solche exklusive Ausnahmeregelung für eine Sicherheitsbehörde festgeschrieben hat, verdeutlicht die Notwendigkeit einer politischen Korrektur.

6.

Trennung von polizeilichen Exekutivaufgaben und politischen Leitungsfunktionen

In der Europäischen Inneren Sicherheit ist ein unübersichtliches Gremiengeflecht entstanden (K-4-Verbund des Maastrichter Vertrages), innerhalb dessen politische Koordinations- und Leitungsfunktionen und polizeiliche Kooperationen fließend ineinander übergehen. Der Amsterdamer Vertrag führt zu einigen Neuabgrenzungen und Restrukturierungen, kann aber das zugrunde liegende Problem nicht lösen. Im Verständnis des trisektionalen Föderalismusmodells sind die politischen und polizeilichen Gremien institutionell deutlich voneinander zu trennen. Die Leitungs- und letztlich Kontrollfunktion der politischen gegenüber den polizeilichen Gremien ist damit hervorzuheben und zu stärken.

Für alle polizeilichen Kompetenzen, die der EU im Sinne eines verfassungspolitischen Ziel- und Aufgabenkatalogs zugewiesen werden sollen, ist es empfehlenswert, entsprechende Behörden auf europavertraglicher Grundlage einzurichten, anstatt diese Kompetenzen in Gremien zu verlagern, die sich öffentlich unkontrolliert ausweiten und ihre Kompetenzen und Aufgaben eigenständig definieren. Neben Europol wäre zu denken an eine Zoll- und eine Außengrenzbehörde sowie an eine Staatsanwaltschaft. Im Bereich des Zolls sollten sich vergleichbar zu Europol die Zuständigkeiten hauptsächlich auf solche einer Nachrichtenzentralstelle beschränken, sowie auf die der Auswertung und der Koordination von Aufgabenstellungen mit EU-weitem Bezug. Der Zollbehörde kämen Strafermittlungskompetenzen bei Vergehen gegen EU-Abgabenverordnungen zu, soweit Ermittlungen in mehreren EU-Staaten berührt sind. Eine gesonderte Außengrenzbehörde empfiehlt sich, um die de facto vorhandenen Einrichtungen im Bereich von Visa-, Asyl- und Grenzpolitik (z.B. CIREA, CIREFI, SIS) aus dem Gremiengeflecht herauszulösen und in eine vertraglich zu begründende Behörde zu bündeln. Auch hier sind die Kompetenzen auf die einer Nachrichtenzentralstelle sowie auf Koordinationsaufgaben zu beschränken. Strafermittlungskompetenzen sind nicht zu erteilen. Die Zuweisung von Vollzugs- und Ermittlungsbeamten für Europol, Zoll und Grenzschutz ist auf die genannten Anwendungsfelder zu beschränken. Der Aufbau und die Ausdifferenzierung weiterer polizeilicher Einrichtungen über die genannten Behörden hinaus muß im Sinne der institutionellen Transparenz und föderalen Aufgabenteilung unterbleiben. Gefahrenabwehr, Ermittlung und Vollzug bleiben gemäß der Subsidiarität und der getrennten Föderalzuständigkeiten dauerhaft eine originäre Aufgabe der Staaten und Regionen.

II. Bund-Länder-Verbund der Inneren Sicherheit

7.

Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Polizei ist Länderangelegenheit. Die tatsächliche Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1949 hat jedoch die Polizeikompetenzen des Bundes kontinuierlich ausgebaut. Durch die Angleichungsprozesse im Polizeirecht wie auch in der Organisation, der Ausrüstung und der Ausbildung haben sich die traditionell bedingten Unterschiede zwischen den Ländern weitgehend aufgelöst. Dies hat einerseits zu einer stärkeren Rechtsvereinheitlichung geführt, andererseits aber auch die politischen Entscheidungs- und Kontrollzentren verschoben. Nicht mehr die Parlamente der Länder entscheiden über „ihre“ Polizeien, sondern de facto handeln die Gremien der Innenministerkonferenz alle wesentlichen Vorlagen aus. Die autonome Polizeihöhe der Länder reduziert sich auf Organisations- und Personalfragen im engeren Sinne. Sobald übergreifende Fragen angesprochen sind, können die Parlamente in der Regel nur noch Entscheidungen absegnen, die insbesondere in den von Vertretern der Exekutive besetzten Gremien ausgearbeitet worden sind. Die Innenministerkonferenz, ursprünglich wie alle Fachministerkonferenzen als Koordinationsgremium der Länder untereinander gedacht, nimmt damit eine politische Schlüsselstellung ein, die verfassungsrechtlich noch nicht einmal eine Erwähnung findet. Das Dilemma scheint nicht auflösbar. Weder die Rückkehr zur „Kleinstaaterei“ vollkommen in sich autonomer Länder, noch die Erhebung der Fachministerkonferenzen in den Verfassungsrang lösen das Problem. In dem Maße aber, wie die Länder im Zuge der Europäisierung über die Innenministerkonferenz und auch über den Bundesrat versuchen, ihre Polizeihöhe dadurch zu erhalten, indem sie auf allen politischen Ebenen, auch in der EU, Beteiligungsrechte durchsetzen, verkompliziert sich die Situation. Letztlich reduziert sich durch die Teilhabe von allen an allem der Entscheidungsspielraum jeder der politisch beteiligten Ebenen auf eine Restgröße, der Sicherheitsverbund von Ländern und Bund wird zum eigentlichen Merkmal des Systems der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik. Vergleichbar wie für die Europäische Union ist es auch für die Bundesrepublik empfehlenswert, die vorzufindende Praxis der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zu überdenken, sie gerade angesichts der Europäisierung in Teilbereichen neu zu formulieren.

8.

Die Reform der Innenministerkonferenz

Hinsichtlich der Innenministerkonferenz (IMK) wären drei alternative Lösungen denkbar:

(I) Es ließe sich vorstellen, die Länderparlamente institutionell an allen Gremien und Untergliederungen der IMK zu beteiligen — mit den Folgen, die IMK, ebenso wie alle Fachministerkonferenzen, de facto in Verfassungsrang zu erheben sowie ihre ohnehin umfangreichen Arbeitsstrukturen damit noch weiter auszudehnen, zudem würde sich der Handlungsspielraum der jeweiligen Parlamente als solche noch weiter einschränken.

(II) Es ließe sich vorstellen, die Gremien der Fachministerkonferenzen insgesamt mit denen des Bundesrates zusammenzulegen — mit den Folgen, daß es hier zu verfassungsrechtlichen wie auch praktischen Kollisionen käme angesichts des tatsächlich wahrgenommenen Aufgabenspektrums der Fachministerkonferenzen, beispielsweise aufgrund der Kooperation der Polizeibehörden, wie in den Untergliederungen der IMK angelegt.

(III) Es ließe sich vorstellen, den Bundesrat in eine „Senatsmodell“ umzuwandeln, also mit vom Volk oder den Landesparlamenten gewählten „Senatoren“. Die Fachministerkonferenzen ließen sich dann denken als beigeordnete oder selbständige Abstimmungsgremien der Exekutive — mit den Folgen, daß dies einen umfassenden Umbau des Politischen Systems der Bundesrepublik voraussetzen würde, der hinsichtlich eines Senatsmodells auch nicht völlig überzeugend ausfällt und von daher ohne Realisierungschancen ist.

Alle drei genannten „Systemalternativen“ führen angesichts der Folgewirkungen zu keinen erkennbaren Verbesserungen. Angesichts dessen ist es empfehlenswert, eine immanente Neuabgrenzung innerhalb des kooperativen Föderalismus zwischen Bund und Ländern einerseits, eine Überprüfung des Aufgabenkatalogs von Bundesrat und Fachministerkonferenzen andererseits vorzunehmen.

Insbesondere in der Innenministerkonferenz ist eindeutiger zwischen der politisch-ministeriellen Koordination und der polizeilichen Kooperation (wie z.B. in der AG Kripo) zu unterscheiden. Es empfiehlt sich, letztere aus den Gremien der IMK herauszulösen, um hier deutlicher zwischen politi-

scher Planung und Koordination der ministeriellen Leitungsebene der Länder sowie der konzeptionellen und projektbezogenen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden untereinander zu unterscheiden. Übergreifende Fragen wie die Zusammenarbeit von Ländern mit dem Bund oder Fragen der Beteiligung von Ländern an EU-Angelegenheiten sollten ausschließlich von den Gremien des Bundesrates wahrgenommen werden. Bei einer solchen strikten Trennung wäre der Bund dann tatsächlich innerhalb der IMK auf den Status eines „Gastes“ reduzierbar und würde nicht, wie beim jetzigen Verfahren, wo er z.B. über die starke Stellung des BKA in der AG-Kripo eine dominierende Rolle ausübt, die Position eines der maßgeblichen Akteure einnehmen. Um die Länderparlamente stärker in die Beratungen der IMK einzubeziehen, wäre dann, die genannten Neuabgrenzungen vorausgesetzt, auf Ebene der eigentlichen Ministertagung auch die Installierung eines *beratenden* Parlamentariergremiums denkbar, in der beispielsweise die Vorsitzenden und ggf. Stellvertreter der Innenausschüsse (damit also ein Repräsentant entsprechend von Mehrheit und Opposition) vertreten und so die Landesparlamente zumindest an den grundsätzlichen Debatten in der IMK auf Ministerebene beteiligt wären. Eine politische Initiative der Landesparlamente ließe sich dann auch vor der Fertigstellung und dem Abschluß von Verhandlungsergebnissen realisieren.

In der langfristigen Perspektive wäre zu prüfen, inwieweit nicht die Funktion des Bundesrates als Vertretung der Länder beim Bund zu ergänzen wäre um die eines Länderrates, der auch die Koordination der Länder untereinander wahrnimmt. Die auf ministerielle Koordination reduzierten Fachministerkonferenzen, so auch die Innenministerkonferenz, wären dann mit den jeweiligen Ausschüssen des Bundesrates, so mit dem Ausschuß für Innere Angelegenheiten, zusammenzulegen. Schon jetzt werden zum Teil Geschäftsstellen der Fachministerkonferenzen, so auch die IMK-Geschäftsstelle, aus Gründen der Vereinfachung dauerhaft im Gebäude des Bundesrates installiert. Die Argumente für eine beratende (Länder-)Parlamentarierbeteiligung auf Ebene des jeweiligen Bundesratsausschusses/der Tagung der Fachminister blieben bestehen.

9.

Zukünftige Stellung der Länder im europäischen Mehrebenensystem

Wenngleich es also darum geht, die bundesstaatliche Stellung der Länder zu revitalisieren, ist in einem anderen Bereich, dem der Beziehungen der Länder zur EU, die Ausweitung der Beteiligungsrechte mit einiger Skepsis zu betrachten. Den Ländern ist es insbesondere im Ratifikationsverlauf des Maastrichter Unionsvertrages gelungen, dem Bund umfangreiche Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU abzutrotzen. Im Ergebnis entsenden die Länder in einem überaus aufwendigen Koordinations- und Abstimmungsverfahren in alle Gremien des europäischen K-4-Sicherheitsverbundes eigene Vertreter. Ausschlaggebend ist hierfür die sicherlich nicht unbegründete Sorge der Länder, der Bund könne im Zuge des Europäisierungsprozesses die eigenen Kompetenzen zu ihren Lasten ausweiten. In dem hier vorgeschlagenen Modell eines „trisektionalen“ Föderalismus wäre durch einen eindeutigen Aufgabenkatalog der EU, der Staaten und der Regionen einem solchen schleichenden Verlagerungsprozeß die Grundlage entzogen. Folgedessen wäre es auch nicht länger notwendig, die Länder bzw. — sollte die bestehende Praxis zum Modell werden für andere EU-Staaten — die Regionen an allen Gremien der EU-Ministerräte zu beteiligen. Das bundesdeutsche Verfahren verdeutlicht bereits jetzt, daß vor allem die kleineren und mittleren Bundesländer auf Dauer nicht in der Lage sind, diesen enormen Koordinationsaufwand zu leisten, der erforderlich ist, die erreichten Beteiligungsrechte auch adäquat auszufüllen. Unter der Voraussetzung, daß eine solche Aufgabendefinition für die einzelnen Ebenen vertraglich und verfassungsrechtlich vorgenommen wird, sollte die Vertretung und die Repräsentanz der bundesdeutschen Interessen im europäischen Sicherheitsverbund eine vornehmliche Aufgabe des Bundes sein: im Ministerrat also durch die Bundesregierung. Dem Bundesrat wären hier die gleichen Beteiligungsrechte einzuräumen, wie dies für die bundesdeutsche IMK sinngemäß vorgeschlagen worden ist: also ein beratendes (parlamentarisches) Gremium auf der Ebene der europäischen (Fach-)Ministertagungen, nicht unbedingt auch in allen Untergliederungen (wie den K-4 Gremien): im bundesdeutschen Falle allerdings besetzt von den Vertretern des Bundesrates und des Bundestages.

Die Empfehlungen zielen also keineswegs dahin, das System des kooperativen Föderalismus durch eine idealisierte Fassung vollkommen autonomer Gliedstaaten zu ersetzen. Vertikale Verhandlungssysteme erbringen

unzweifelhaft positiv zu wertenden Kooperationsgewinn. Die Beziehungen von Ländern, Bund und EU sollten vielmehr ergänzt werden um deutlicher formulierte Aufgabenabgrenzungen und Kompetenzausübungen, um so die föderale Kooperation von handlungsfähigen und für bestimmte Aufgaben demokratisch verantwortlichen Teileinheiten überhaupt sicherstellen und gewährleisten zu können. Der oberste Grundsatz auch im Bund-Länder-Verhältnis lautet hier, der „höheren“ politischen Ebene nur solche Kompetenzen und Aufgaben zuzuweisen, die sinnvoll auf der nächstniedrigeren nicht ausgeübt werden können.

III. Die Sicherheitsbehörden des Bundes

10. *Bundesgrenzschutz*

Der Bundesgrenzschutz (BGS), ursprünglich als Einrichtung mit eng definiertem Auftrag geschaffen, hat spätestens seit der deutschen Vereinigung die Merkmale einer „Vollpolizei“ angenommen. Der BGS hat am 3. Oktober 1990 die Bahnpolizei und die Luftsicherheit auf den Flughäfen in den Neuen Bundesländern übernommen, seit 1992 übt er beide Aufgaben bundesweit aus. Lediglich im Bereich der Luftsicherheit können die Länder eine Rückübertragung beantragen. Insbesondere die Übernahme der Bundesbahnpolizei hat dazu geführt, daß der BGS heute praktisch über eine flächendeckende Organisationsform verfügt. Zum neuen Aufgabenkatalog des BGS zählt damit auch der Fahndungsdienst der Bahnpolizei. Hier zeigen sich deutliche Tendenzen, daß der BGS de facto einen kriminalpolizeilichen Dienst herausbildet. Mit Wegfall der EU-Binnengrenzen ebenso wie der innerdeutschen Grenze haben sich die Schwerpunkte seiner Tätigkeit verschoben: die BGS-Verbände werden viel stärker noch als zuvor für die Unterstützung der alltäglichen Arbeit der Landespolizeien abgestellt. Neue Aufgaben sind hinzu gekommen: an den EU-Binnengrenzen werden in einem 30 km breiten Grenzstreifen verdachtsunabhängig Kontrollen wahrgenommen, Gesetzesänderungen sind durchgeführt worden, die dies dem BGS auch auf Bahnhöfen und in Zügen ermöglichen, Forderungen werden laut, dies dem BGS auch darüber hinaus beispielsweise durch Aufgabenübertragungen auf Autobahnen einzuräumen. Der BGS nimmt Polizeiaufträge im Ausland wahr, leistet dem BKA bei Bedarf Vollzugshilfe und anderes mehr. Im Ergebnis hat sich der BGS insbesondere in den zurückliegenden Jahren unmerklich zu einer auf Flächenpräsenz angelegten „Vollpolizei“ des Bundes ausgeweitet. Der BGS ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine Ausweitung der Sicherheitsbehörden öffentlich unhinterfragt geduldet wird, sofern dies nur mit dem Hinweis geschieht, es diene unbedingt der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Kritik daran wird gleichgesetzt mit einer Verharmlosung und letztlich Begünstigung des Verbrechens, so daß es zur Pflicht des guten Staatsbürgers wird, keine Kritik an der Ausweitung oder Umorganisation der öffentlichen Sicherheit zu üben.

Diese Entwicklung ist in vielerlei Hinsicht bedenklich. Der BGS zeigt stellvertretend auf, wie unterhalb der Schwelle verfassungsrechtlicher Änderungen wesentliche Aufgabenverschiebungen innerhalb des föderalen Systems wahrgenommen werden. Empfehlenswert ist auch hier, eine Aufgabenkritik im Sinne einer strikteren Aufgabentrennung zwischen Bundes- und Landespolizeien vorzunehmen. Allen voran sind die Aufgaben der Bahnpolizei an die Länder abzutreten. Das Argument, dies sei auch vor der Aufgabenübertragung eine Bundestätigkeit gewesen, erscheint wenig schlüssig. Entscheidend ist, daß der BGS gerade durch die Bahnpolizei eine flächendeckende Organisationsform erhalten hat, in Verbindung damit kriminalpolizeiliche Dienstbereiche auszudifferenzieren beginnt. Beides steht in Konkurrenz und Überschneidung zu der originären Aufgabe der Landespolizeien, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Landesbereich wahrzunehmen. Die verbleibenden Aufgaben der bahnpolizeilichen Kontrolle an den EU-Außengrenzen ließen sich in Kooperation weiterhin mit dem BGS und dem Zoll durchführen. Im Bereich der Luftsicherheit auf den Flughäfen besteht ein Großteil der Aufgaben originär aus solchen des Grenzschutzes — so daß in diesem Falle nichts gegen eine vollständige Aufgabewahrnehmung durch den BGS spräche. Anders wiederum ist der verstärkte Einsatz von BGS-Verbänden als Quasi-Bereitschaftspolizei zu bewerten. Solche Aufgaben gehören vornehmlich zu denen der Landespolizeien. Hier ließe sich über eine Revitalisierung des Abkommens über den Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder beim BMI ein Teil der Bereitschaftspolizeien gemeinsam von Bund und Ländern unterhalten — die Beamten wären grundsätzlich aber Angehörige der Landespolizeien.

Es wäre also zu unterscheiden zwischen (I) Einsatzhundertschaften der Länder, die außerhalb der Einsätze in den normalen Polizeidienst integriert sind, (II) ständigen Einsatzhundertschaften der Länder, die der Kontrolle und Aufsicht des Inspektors der Bereitschaftspolizeien beim BMI unterstehen und gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden. Der Bund unterhalte (III) einige wenige Einsatzhundertschaften des BGS. Der BGS ließe sich so insgesamt von derzeit rund 30.000 Beamten auf die alte Sollstärke des Jahres 1989 von 20.000 Beamten reduzieren. Die überzähligen Beamten wären in die Landespolizeien zu überführen. Der BGS konzentrierte sich hauptsächlich auf spezialpolizeiliche Tätigkeiten wie Grenzschutz, Luftsicherheit auf Flughäfen, Objektschutz von Bundesorganen, Schutz von Auslandsvertretungen sowie polizeiliche Einsätze im Ausland im Rahmen von UN, OSZE, EU oder WEU. Die polizeiliche Unterstützung

eines Bundeslandes sollte sich tatsächlich auf solche Einsätze reduzieren, für die ein Land beispielsweise die technischen und logistischen Voraussetzungen nicht bereithalten kann, z.B. im Rahmen von Katastropheneinsätzen. Die „normalen“ Bereitschaftspolizeieinsätze sollten aus genannten Gründen grundsätzlich zu den Aufgaben der Landespolizeien zählen.

Der spezialpolizeiliche Dienst im BGS würde vorrangig in Form des Einzeldienstes ausgeübt, eine Höherqualifizierung und eine stärkere Ausweitung des gehobenen Dienstes analog zu Entwicklungen in den Landespolizeien wären vorzunehmen.

11. Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt (BKA), ursprünglich als Zentralstelle für die Landeskriminalämter gegründet, ist längst zur wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde in der Bundesrepublik aufgestiegen. Zwar hat der Bund auch hier kontinuierlich die eigenen Kompetenzen insbesondere auf dem Gebiet der Strafverfolgung ausgeweitet, dennoch geht die gestärkte Stellung des BKA auch darauf zurück, daß die internationale kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit in den letzten Jahrzehnten an Relevanz gewonnen hat. Ebenso hat die Bedeutung der Kriminaltechnik derart zugenommen, daß diese zum Teil von den Landeskriminalämtern gar nicht mehr geleistet werden könnte. Eine aufgabenkritische Untersuchung hat diese Bedingungen zu berücksichtigen.

Das neue BKA-Gesetz von 1997 führt zu einigen begrüßenswerten Klarstellungen. So ist den Landeskriminalämtern das Recht eingeräumt worden, bei „Kriminalität von regionaler Bedeutung im Grenzgebiet“ oder bei Gefahr im Verzuge die Kontakte zu benachbarten europäischen Polizeibehörden eigenständig wahrzunehmen. Das BKA ist hierbei lediglich zu unterrichten, während in allen anderen Fällen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit ihm der Dienstverkehr weiterhin allein obliegt. Das Recht zur eigenständigen Strafverfolgung durch das BKA bleibt hauptsächlich auf einige wenige international angelegte Deliktfelder (Waffen, Munition, Sprengstoffe, Betäubungsmittel, Falschgeld) sowie bestimmte Staatsschutzdelikte beschränkt.

Diese grundsätzliche kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern kann als angemessen auch unter den veränderten Bedingungen des EU-Sicherheitsverbundes bewertet werden. Als weniger über-

zeugend zeigt sich die Regelung, wonach der Bundesgrenzschutz dem BKA Vollzugshilfe bei dessen schutzpolizeilichen Aufgaben zu leisten hat. Dies überschreitet den spezialpolizeilich definierten Auftrag sowohl des BGS als auch des BKA und sollte im Sinne klarer Aufgabenabgrenzungen unterbleiben. Sofern das BKA entsprechende schutzpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt (z.B. Personenschutz), sollte es diese Tätigkeiten mit eigenen Beamten ausüben. Anderenfalls wäre der BGS zu beauftragen, dem ohnehin der Objektschutz von Bundesorganen obliegt.

12. *Zollverwaltung*

Ähnlich wie beim Bundesgrenzschutz ist auch bei der Bundeszollverwaltung zu beobachten, daß durch den Wegfall der EU-Binnengrenzen entfallene Arbeiten nicht zu einer Personalreduzierung führen, sondern statt dessen neue Aufgaben gesucht und gefunden werden. So werden Zollbeamte beispielsweise verstärkt für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt. Es ist mehr als fraglich, ob dies eine originäre Aufgabe der Zollverwaltung zu sein hat. Entweder sollten solche Tätigkeiten anderen Bundesbehörden übertragen werden, die dazu eher geeignet wären (z.B. Bundesanstalt für Arbeit), oder aber auf Landesbehörden übertragen werden, die über eine plausiblere Ortsnähe verfügen. Ähnlich wie in den anderen genannten Fällen erfordert dies genauere Ziel- und Aufgabenkataloge, die verhindern, daß für entfallene Tätigkeiten beinahe beliebig neue definiert werden.

13. *Verfassungsschutz*

In besonders eklatantem Maße fällt die Suche nach neuen Aufgaben als Ersatz für nicht mehr vorhandene bei den Nachrichtendiensten auf. Für die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern ist mit Auflösung der DDR wie überhaupt des Ostblocks eine der Hauptarbeitsfelder entfallen. Verstärkt wird nun darüber diskutiert, ob der Verfassungsschutz nicht auch für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eingesetzt werden sollte. Angesprochen ist hier die Frage des Trennungsgebotes zwischen Polizei und Verfassungsschutz, wie es seit 1949 zur geltenden Verfassungspraxis der Bundesrepublik zählt, wenngleich im Grundgesetz nicht ausdrücklich aufgeführt. Mehrere Ent-

wicklungen sind hierbei zu berücksichtigen. So sind in den zurückliegenden Jahren die Polizeien von Bund und Ländern zunehmend mit nachrichtendienstlichen Kompetenzen und Mitteln ausgestattet worden. Es bleibt der Unterschied, daß der Einsatz dieser Mittel durch die Polizei an das Vorliegen eines Strafverdachtes und/oder einer Strafermittlung im Bereich „schwerer“ Straftaten gebunden ist, die Nachrichtendienste diese Mittel unabhängig von Straftaten zur Informationsgewinnung einsetzen dürfen, sofern dies ihrer gesetzlich vorgegebenen Aufgabenstellung dient. Diese konzentriert sich bislang auf die Beobachtung und Auswertung extremistischer Bestrebungen sowie der Spionageabwehr. Im gleichen Maße, wie nun durch Wegfall des Ost-West-Konfliktes sich diese davon ausgehenden Bedrohungen reduziert haben, die Polizei selbst auch nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen befugt ist, stellt sich die Frage der weiteren Existenz oder Auflösung der Nachrichtendienste. Für eine Auflösung spricht, daß diese Dienste nur schwer zu kontrollieren sind. Dagegen spricht, daß im Falle einer Auflösung wahrscheinlich die polizeilichen Staatsschutzstellen die übrigen Kompetenzen erhalten würden — also auch ohne Strafverdachtsannahme die entsprechenden Beobachtungen durchzuführen. Polizei und Nachrichtendienste würden vollends zusammengeführt, was das Trennungsgebot mit Blick auf die deutsche Geschichte für alle Zeiten verhindern sollte.

Vielversprechender als die emotional geführte Diskussion über Fortbestand oder Auflösung der Verfassungsschutzbehörden erscheint auch hier eine Ziel- und Aufgabenkritik von Polizei und Nachrichtendiensten. Die Strafverfolgung sollte in diesem Sinne ausschließlich Domäne von Polizei und Staatsanwaltschaft sein, ihr Einschreiten muß gebunden bleiben an das Vorhandensein von Straftaten. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel muß hierbei die gesetzlich definierte Ausnahme bleiben. Es gilt immer abzuwägen zwischen der Schwere der Tat und des Eingriffs in Bürgerrechte, namentlich Grundrechte. Eine strikte richterliche Zustimmungspflicht und Kontrolle der Umsetzung ist unbedingte Voraussetzung. Die Befugnis, eine Beobachtung, Auswertung und Bewertung politischer Bestrebungen gleich welcher Couleur vorzunehmen, kann somit der Polizei keinesfalls eingeräumt werden.

Es stellt sich damit zugleich die Frage, ob es für eine Demokratie legitim ist, Informationen über solche politischen Kräfte zu gewinnen, bei denen die Vermutung vorliegt, daß sie die Demokratie unter formaler Ausnut-

zung der ihr vorgegebenen Ein- und Mitwirkungsmöglichkeiten beseitigen wollen. Sofern diese Frage bejaht wird, müssen jedoch strikte Regeln gefunden werden, damit die staatlichen Stellen, die dazu befugt werden, ihre Kompetenzen nicht überschreiten und damit das grundlegende Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit verletzen, was sie neben anderen Grundrechten ja eigentlich schützen sollen. Es wäre denkbar, das vorhandene System des Verfassungsschutzes von Bund und Ländern in dreierlei Hinsicht abzuändern:

(I) Im Sinne des auch jetzt schon propagierten „Verfassungsschutzes durch Aufklärung“ sollten die Entscheidungen darüber, welche Bestrebungen als verfassungsfeindlich gelten, öffentlich diskutiert und parlamentarisch entschieden werden. Es spricht nichts dafür, die Gründe und Entscheidungen darüber, ob Gruppierungen wie die Republikaner oder Scientology vom Verfassungsschutz beobachtet werden, einem kleinen und geheim tagenden Gremium zu überlassen. Auch jetzt bleibt dies ohnehin nicht geheim — so daß keine „Dienstnotwendigkeiten“ gegen das Prinzip der Transparenz bemüht werden können.

(II) Die Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörden sollte stärker als bisher darauf ausgerichtet werden, sozialwissenschaftlich inspirierte Analysen über die gesellschaftlichen Ursachen von Extremismusedwicklungen zu berücksichtigen. Die weit verbreitete Praxis der Ämter, Polizisten zu beschäftigen, wäre durch eine anders angelegte Personalrekrutierung zu ersetzen. Sowenig polizeiliche Staatsschutzstellen die Kompetenz erlangen dürfen, politische Bestrebungen präventiv zu beobachten, auszuwerten und zu bewerten, sowenig dürfen Verfassungsschutzbehörden durch Übernahme polizeilicher Arbeitsverständnisse sich zu Nebenstellen polizeilicher Staatsschutzstellen entwickeln, die das ausüben, was polizeilichen Stellen (noch) nicht erlaubt ist. Die demokratieverträgliche Berechtigung des Verfassungsschutzes hängt aber entscheidend davon ab, eine eigenständige Problemsicht und Analysefähigkeit zu erhalten. Geht diese verloren, verliert auch jene ihre Legitimation.

(III) Die erstellten Analysen und Bewertungen ebenso wie die verwendeten allgemein zugänglichen Quellen (als Regelfall der Informationsbeschaffung) sind offenzulegen, die sonstigen Quellen den parlamentarischen Kontrollgremien auf deren Nachfrage hin vorzulegen. Sofern die öffentlich zugänglichen Quellen für eine adäquate Bewertung nicht ausreichen, ist der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel (z.B. V-Leute) für jeden Einzelfall

von einem parlamentarischen Gremium (wie der Parlamentarischen Kontrollkommission) zeitlich befristet und verbunden mit einer Berichtspflicht zu genehmigen. Ausgenommen davon wären lediglich Angaben zur Person z.B. von V-Leuten, um deren Sicherheit und Unversehrtheit zu wahren. Im Rahmen von Gerichtsverfahren und parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wären diese Personenangaben gegenüber besonderen „Beauftragten“ (siehe These 18) offenzulegen. Die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern erhielten nicht mehr die Kompetenz eingeräumt, nachrichtendienstliche Mittel nach eigenem Ermessen einzusetzen. Im Bereich der Telefonüberwachung ist eine Genehmigungspflicht schon seit Jahrzehnten gängige Praxis.

Das Tätigkeitsfeld der Verfassungsschutzbehörden bliebe insgesamt auf die Beobachtung, Auswertung und Bewertung politischer Extremismusentwicklungen beschränkt, ein Einsatz in polizeiliche Aufgabenfelder (Kriminalitätsbekämpfung) wäre dauerhaft auszuschließen. Im speziellen Bereich der Spionageabwehr wäre im Rahmen der empfohlenen Ziel- und Aufgabenkritik grundsätzlich zu prüfen, inwieweit diese Tätigkeit nicht angemessener von polizeilichen Staatsschutzstellen auszuführen ist oder, um eine Aufweichung des Trennungsgebotes zu verhindern, weiterhin bei den Verfassungsschutzbehörden verbleiben müßte.

14. *Bundesnachrichtendienst*

Ein besonderes Problem bildet der Bundesnachrichtendienst (BND). Wie keine andere bundesdeutsche Sicherheitsbehörde steht er für eine Vielzahl von Skandalen, deren grundlegende Merkmale in fehlenden Kontrollmöglichkeiten und damit verbunden, beständigen Kompetenzüberschreitungen zu finden sind. Angesichts dieser offensichtlichen „Unregierbarkeit“ dieses Amtes ist dessen Auflösung in Betracht zu ziehen. Es bleibt jedoch auch hier die zu den Inlandsnachrichtendiensten vergleichbare Frage, ob es für eine Demokratie legitim ist, einen Dienst zu unterhalten, der systematisch Informationen über internationale Entwicklungen sammelt, auswertet und bewertet. Sofern diese Frage bejaht wird, sollten hier vergleichbare Abgrenzungen (zur Polizei) und zur Kontrolle (durch das Parlament) zugrunde gelegt werden, wie bei den Verfassungsschutzbehörden auch.

Solange ein neu gefaßter Auslandsnachrichtendienst des Bundes darauf ausgerichtet ist, systematisch öffentlich zugängliche Quellen über wirtschaftliche, technologische, politische und militärische Entwicklungen anderer Staaten auszuwerten, wäre hierin kein rechtsstaatliches Problem zu sehen. Ein Großteil aller interessierenden Informationen läßt sich so gewinnen, einschließlich des Rückgriffs auf Satellitendaten oder der „Gesprächsabschöpfung“ von Botschaftsangehörigen des eigenen Staates. Probleme treten dann auf, wenn nachrichtendienstliche Instrumente angewandt werden, selbst zum Mittel der Spionage (z.B. Einsatz von technischen Abhöreinrichtungen, Einschleusung von Spionen) gegriffen wird. Das gängige Argument, ein Staat könne darauf nicht verzichten, solange andere Staaten dies nicht auch täten, greift zu kurz. Hier ist grundsätzlicher zu fragen, was denn überhaupt noch Gegenstand des Interesses von Spionage sein könnte. Mit dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes ist das Argument für notwendige militärische „Aufklärung“ weitgehend entfallen. Im Kern ist es die Wirtschaftsspionage, auf die sich das Begehren richtet. In letzter Konsequenz bedeutet Wirtschaftsspionage aber Spionage für Industrieunternehmen. Kann es Aufgabe des Staates sein, Industriespionage für Unternehmen des eigenen Landes zu führen? Sofern diese Frage verneint wird, muß dies dem eigenen Auslandsnachrichtendienst konsequenterweise untersagt werden. Eine Einbeziehung des Auslandsnachrichtendienstes in die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität kann aus den gleichen Gründen wie den beim Verfassungsschutz genannten nicht als sinnvoll angesehen werden — es handelt sich hier um originär polizeiliche Aufgaben, die auch nur polizeilich ausgebildetes Personal ausüben sollte.

Es verbleiben spezielle Aufgaben der politischen Aufklärung (einschließlich des Terrorismus), der militärischen Aufklärung (einschließlich des Handels mit A-B-C-Waffenmaterialien) und der Spionageabwehr, die nur mit verdeckten Quellen zu bearbeiten sind. Solche verdeckten Einsätze können nicht per se ausgeschlossen werden, sie sollten keinesfalls der Polizei übertragen werden und müssen grundsätzlich die Ausnahme bleiben. Auch hier empfiehlt sich, solche Einsätze der Genehmigungs- und Berichtspflicht eines parlamentarischen Kontrollgremiums zu unterwerfen. Ob dies sinnvollerweise einem einzigen Gremium (die PKK also für entsprechende Fragen des BfV, des MAD und des BND) übertragen werden sollte, oder für den Auslandsnachrichtendienst ein gesondertes Gremium einzurichten ist, bedarf einer detaillierten Prüfung.

IV.Sicherheitsbehörden der Länder

15. *Bewahrung der Polizeihöhe der Länder*

Entsprechend der zugrunde gelegten Prinzipien der Subsidiarität und der Aufgabenabgrenzung obliegt es den Polizeien der Länder, innerhalb des föderalen Sicherheitsverbundes von EU, Bund und Ländern die hauptsächlichen Belange von allgemeiner Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wahrzunehmen. Dazu zählen auch die polizeilichen Sondereinrichtungen der Autobahn-, Wasserschutz- und die vom BGS zu übernehmende Bahnpolizei. Die in einigen Bundesländern noch gesonderten ständigen („kasernierten“) Einsatzhunderschaften (Bereitschaftspolizeien) sind in die Organisation des polizeilichen Einzeldienstes der Landespolizeien zu integrieren. Die überwiegende Anzahl der BGS-Einsatzverbände ist, wie ausgeführt (These 10), bis auf wenige speziell ausgerüstete Einheiten in die Bereitschaftspolizeien der Länder zu überführen. Die Landeskriminalämter sind so auszustatten, daß sie in der Lage sind, im Regelfall die entsprechenden Strafermittlungen, sofern diese die örtlichen kriminalpolizeilichen Kapazitäten übersteigen, eigenständig wahrzunehmen.

Die Polizeihöhe der Länder ist gerade im Zuge des forcierten Prozesses der Europäisierung zu erhalten, weil die dezentrale Organisation in landespolitisch verantwortliche Polizeien am ehesten die Gewähr bietet, eine Exekutivgewalt mit bürgerrechtlichen Ansprüchen und demokratischen Kontrollverfahren zu vereinbaren. Nur solche polizeilichen Aufgaben, die die Kapazitäten eines Landes übersteigen (hauptsächlich Grenzschutz, kriminalpolizeiliche Zentralstelle, Auslandsbezug, Zollpolizei) sind dem Bund, solche der europaweiten Koordination (Europol, Eurozoll, Euroaußengrenzen) der EU zu überantworten.

16.

Reform und Neuorganisation der Landespolizeien

In vielen Bundesländern werden derzeit Diskussionen über Neuorganisationen der Polizei geführt bzw. sind die Neuorganisationen bereits abgeschlossen. Gemeinsames Merkmal bildet die Integration von Schutz- und Kriminalpolizei in eine gemeinsame Organisationsform sowie die damit in enger Verbindung stehende Überleitung der Polizisten in den gehobenen Dienst als Regellaufbahn. Beide Entwicklungen sind zu begrüßen. Die organisatorische Integration von Schutz- und Kriminalpolizei beseitigt Aufgabenüberschneidungen und eignet sich so, bei gleichbleibendem Personalbestand die vorhandenen Kapazitäten der Länderpolizeien effizienter und effektiver zu nutzen. Kritisch sind solche Entwicklungen zu betrachten, bei denen die polizeiliche Neuorganisation einseitig auf die Bekämpfung der Schwermriminalität gerichtet, gleichzeitig aber der Personalbestand im Streifen- und Bezirksdienst und anderen ortsnahen Tätigkeitsfeldern ausgedünnt wird. Als Resultat daraus weitet sich der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten zunehmend aus. Im Gegensatz zu privaten Sicherheitsdiensten verfügen die staatlichen Polizeien über ein professionalisiertes Ausbildungssystem und verfügen über ein prinzipiell einklagbares rechtliches und dienstliches Regularium, so daß aus bürgerrechtlicher Sicht bei einer Abwägung der Alternativen dafür zu plädieren ist, eine staatliche Polizei für die Gefahrenabwehr im öffentlichen Raum beizubehalten.

Zugleich ist der Ausbildungsstandard der Polizei weiter zu verbessern. Die auf Druck der Polizeigewerkschaften zunehmend durchgeführte Überleitung der Beamten in den gehobenen Dienst (der Kommissarsrang als Einstiegsamt) muß dafür genutzt werden, die damit verbundene obligatorische Ausbildung an den Fachhochschulen der Polizei anders zu strukturieren. In den meisten Bundesländern überwiegt nach wie vor die verwaltungsjuristische Schwerpunktsetzung. Diese Ausbildung ist historisch daran ausgerichtet gewesen, einen kleinen Anteil von Polizisten für Leitungsfunktionen im „mittleren“ Verantwortungsbereich auszubilden. Wenn diese Ausbildung nun zur Regelausbildung aufsteigt, sind andere Fächer für Schwerpunktsetzungen in Sozialwissenschaften, Betriebswirtschaft, Informatik u.a. gleichberechtigt anzubieten. Dies entspricht stärker den gesellschaftlichen und kriminalistischen Problemzusammenhängen, dies fördert die fachliche Kompetenz der Polizisten, um so auf veränderte Formen der Kriminalität (z.B. Wirtschafts- und Computerdelikte, Jugendkriminalität,

fremdenfeindliche Gewalttaten) adäquat eingehen zu können. Erst auf der Grundlage einer breiteren und qualitativ höherwertigen Ausbildung wird es ermöglicht, eine sowohl auf Effizienz und Effektivität als auch auf Deeskalation und Konfliktbewältigung ausgerichtete „zivile“ Polizei zu entwickeln.

17. *Grenzen einer ökonomisierten Polizeipolitik*

Ein Großteil der Länderpolizeien diskutiert gegenwärtig darüber, inwieweit neben den genannten „Neuorganisationen“ auch weiterführende Verwaltungsreformen durchgeführt werden sollten. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem „Neue Steuerungsmodelle“. Diese sollen helfen, beispielsweise durch Globalhaushalte, Budgetierungen, dezentrale Ressourcenverantwortung u.a. die bestehenden, auf Stab-Linien-Hierarchien ausgelegten Polizeistrukturen aufzubrechen und die Eigenverantwortung dezentraler Organisationseinheiten bzw. Unterbehörden zu erhöhen. Diese Entwicklungen sind zu begrüßen. Dennoch müssen hier einige Besonderheiten der Sicherheitsbehörden, insbesondere der Polizei, berücksichtigt werden. Zum einen entzieht sich die „Produktion von Sicherheit“ strikten ökonomischen Bewertungsmaßstäben. Ein auf informelle Konfliktbewältigung angelegtes Gespräch z.B. eines Streifenbeamten mit einer Gruppe von Personen, die von Anwohnern als „Störer“ wahrgenommen werden, führt im Falle des Gelingens, wenn also keine Strafanzeige aufgenommen wird, zu einem polizeilichen und verwaltungsförmigen „Nicht-Ereignis“. Es ist damit aber kaum (verwaltungs-)ökonomisch bewertbar. Im Ergebnis fällt es dann aber auch schwer, den „Wert“ bestimmter Dienstzweige der Polizei, z.B. Bezirksdienst, Kontaktbereichsbeamte, für die Produktion von Sicherheit zu bestimmen. Zum anderen finden Modelle, die zum Beispiel eigenständige Zielvereinbarungen von Dienststellen vorsehen, dort ihre Grenzen, wo die Landespolitik (Landtag, Landesregierung) bestimmte inhaltliche, beispielsweise kriminalpolitische Vorgaben formuliert (Präventionsprogramme, Drogenpolitik, Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit u.a.), die für sämtliche Polizeibehörden verbindlich sind und nicht durch dezentrale Zielvereinbarungen unterlaufen werden können. Ebensowenig tolerabel wäre es, wenn einzelne Polizeibehörden dazu übergehen könnten, eigenständige „Linien“ der Kriminalitätsbekämpfung („weiche Linie“ hier, „harte Linie“ dort) zu entwickeln und durchzu-

führen. Polizei muß eine einheitlich organisierte und politisch-demokratisch legitimierte Leitungsorganen verantwortliche Verwaltungseinrichtung bleiben. Innerhalb dieses Rahmens sind die Spielräume für örtlich und situativ eigenständiges Handeln zu eruieren und einzuräumen.

In diesem Zusammenhang sind auch Entwicklungen wie in Nordrhein-Westfalen als sehr bedenklich zu bewerten, wo in Namen von Verwaltungseinsparungen das Innen- und das Justizministerium zusammengelegt worden sind. Das Sparpotential ist marginal (ein Ministergehalt und allenfalls wenige Referentenstellen) und eher effekthascherisch motiviert. Die damit eingehandelten Probleme sind dagegen als gravierend anzusehen. Das Innenministerium leitet insbesondere das institutionelle System der „inneren“ Sicherheitsbehörden (Polizei und Verfassungsschutz). Die dem Justizministerium unterstellten Staatsanwaltschaften sind zwar auch Strafverfolgungsbehörde, sie sind zugleich aber auch Organ der Rechtspflege. Wenn die Probleme auf der europäischen Ebene also gerade darin liegen, daß hier eine rechtsstaatlich ungenügende Ausdifferenzierung zwischen politischer Leitung, exekutiven Polizeibehörden und strafprozessualen Institutionen vorliegt, erscheint es unangebracht, im nationalen Kontext eine Entdifferenzierung einzuleiten, die jede Form einer klaren Aufgabentrennung sowohl unter rechtsstaatlichen (Trennung von Polizei und Justiz) als auch politischen Gesichtspunkten (gegenseitige Korrektoreffekte durch getrennte Handlungs- und Entscheidungslogiken) verwischt und letztlich aufgibt. Eine solche Politik ergänzt polizeiliches Handeln nicht durch (sinnvolle) verwaltungsökonomische Abläufe, sondern sie verwechselt und ersetzt Politik durch betriebswirtschaftlich reduzierte Ökonomie.

V. Kontrolle der Inneren Sicherheit

18. *Kontrolle durch Parlamente*

Die Garantie öffentlicher Sicherheit berührt den Zweck und die Legitimation des Staates. Wie in keinem anderen Bereich bündelt der Staat hier exekutive Befugnisse und Instrumente zur Durchsetzung und Anwendung der öffentlichen Gewalt. Die damit beauftragten Sicherheitsbehörden bedürfen daher nicht nur der gerichtlichen Kontrolle. Ebenso wichtig ist die parlamentarische Kontrolle. Im Sinne des auf Aufgabenabgrenzung bedachten trisektionalen Föderalismus sind die Kontrollrechte der Landtage, des Bundestages und des Europaparlaments auszuweiten. Die Situation der Parlamente ist in mehrfacher Hinsicht schwierig:

(I) Das Übergewicht der Exekutive gegenüber der Legislative ist ein „klassisches“ Problem. Es spitzt sich auf der Ebene der Landtage zu, weil hier — im Gegensatz zum Bundestag — den Fraktionen nur ein personell gering ausgebauter Stab zur Verfügung steht, den Abgeordneten oftmals noch weniger.

(II) Die Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ (NSM) wirkt sich erheblich auf die traditionellen Kontrollmechanismen der Parlamente aus, ohne dass diese Folgen bei der Diskussion um NSM bislang thematisiert werden.

(III) Durch die zunehmende Bedeutung föderaler Abstimmungs- und Verhandlungsgremien, die durchgängig von der Exekutive besetzt sind, verengt sich der parlamentarische Gestaltungsspielraum noch weitergehend.

Vor diesem Hintergrund sind für die Belange der Inneren Sicherheit differenzierte Reformen parlamentarischer Arbeit empfehlenswert:

(I) Für den Bereich der Nachrichtendienste wäre die Einrichtung eines parlamentarisch gewählten „Nachrichtendienstbeauftragten“, jeweils auf den Ebenen von Bundestag und der einzelnen Landtage, in Betracht zu ziehen. Diese verfügten über entsprechende Kompetenzen (Akteneinsichtsrecht, das Recht, Bedienstete der Behörden zu befragen u.a.) sowie Perso-

nalausstattungen und ergänzten die Arbeit der Parlamentarischen Kontrollkommissionen.

(II) Für die Arbeit der parlamentarischen Innenausschüsse wäre zu prüfen, inwieweit diese nicht sinnvoller zu unterteilen wären, z.B. speziell einen Ausschuß für Polizeiangelegenheiten, einen weiteren für „Innere Verwaltung“, der die breite Palette verbleibender Aufgaben (Verwaltungsorganisation, Dienstrecht, Kommunales u.a.) abdeckt. Ein solcher Polizeiausschuß wäre eher geeignet, notwendige Spezialkenntnisse über die Polizeieinrichtungen zu erlangen und ggf. als Untersuchungsausschuß entsprechende Überprüfungen anzustellen.

(III) Bei der Modernisierung der Verwaltungen von Bund und Ländern, speziell der Einführung neuer Steuerungsmodelle, müssen die Parlamente darauf drängen, entsprechende parlamentarische Kontrollverfahren zu gewährleisten. Hierzu sind wissenschaftliche Studien zu initiieren, um entsprechende Erfahrungswerte in Spezialbereichen, wie der Polizei, zu erlangen.

(IV) Das Problem der Kompetenzverlagerung aufgrund der zunehmenden Bedeutung vertikaler Politikverflechtung wäre ansatzweise lösbar, indem eine strengere Aufgabenabgrenzung zwischen EU, Bund und Ländern durchgeführt würde, wie sie in den vorangegangenen Teilen des Memorandums vorgeschlagen worden ist.

19.

Institutionalisierung von Polizeibeauftragten

Durchsetzung und Schutz der Bürgerrechte können gerade im Polizeibereich nicht allein mit den üblichen rechtsstaatlichen Mitteln gewährleistet werden. Soweit polizeiliches Handeln geheim stattfindet, bemerken die Betroffenen davon nichts. Soweit es öffentlich stattfindet, erledigen sich die Eingriffe rasch, so daß allenfalls nachträglicher Rechtsschutz in Betracht käme. Und dieser Rechtsschutz kommt regelmäßig zu spät. Insoweit weist polizeiliches Handeln einige Besonderheiten gegenüber sonstigem behördlichem Handeln auf.

Als kompensierende Mechanismen bieten sich insbesondere Beauftragte an, wie sie sich im Datenschutzrecht bewährt haben. Die viel diskutierte Figur der „Polizeibeauftragten“ bedeutet keine Institutionalisierung besonderen Mißtrauens gegen die Polizei. Sie wäre vielmehr eine Reaktion auf die Besonderheiten des Rechtsschutzsystems, welche polizeilichem Handeln nicht immer adäquat sind. Es wäre denkbar, „Polizeibeauftragte“ auf Bundes- und jeweils Länderebene einzusetzen oder, als weiterführenden Ansatz, sie auch auf kommunaler Ebene zu institutionalisieren. Zu prüfen wäre, ob nicht verschiedene Beauftragte (Datenschutz, Polizei, ggf. Nachrichtendienste) zu einem „Bürgerbeauftragten“ zusammenzufassen sind, sowohl um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen als auch ein unübersichtliches Nebeneinander zu vermeiden.

VI. Entwicklungen in der Rechts- und Kriminalpolitik

20. *Entwicklung der Bürgerrechte in der Bundesrepublik*

Die vom Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte sind im Laufe einer fast fünfzigjährigen Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts in einer für die deutsche Geschichte einmaligen Weise mit Leben erfüllt worden. Zwar haben auf der einen Seite einzelne Entscheidungen wie das „Abhörurteil“ von 1970 oder die Entscheidung zur „strategischen Postkontrolle“ des Bundesnachrichtendienstes die Räson des Sicherheitsstaates über einen wirksamen Grundrechtsschutz gestellt. Auf der anderen Seite hat vor allem der „Brokdorf-Beschluß“ von 1985 die elementare Bedeutung des Grundrechts der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit für den demokratischen Willensbildungsprozeß herausgestellt und insoweit dem staatlichen Eingriff deutliche Schranken gesetzt. Mindestens ebenso bedeutsam für das Handeln von Sicherheitsbehörden ist die Volkszählungsentscheidung des Jahres 1983: Das Bundesverfassungsgericht hat hier aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitet, das genaue gesetzliche Regelungen für die gesamte Datenverarbeitung staatlicher Stellen verlangt.

Inzwischen allerdings verstärkt sich der Eindruck, daß die diffizilen grundrechtlichen Bindungen in der Praxis der Sicherheitsbehörden wie auch von manchen Politikern zunehmend ineffizient und als lästig empfunden werden. Dies entspricht der von Bundesverfassungsrichter Grimm konstatierten „wachsenden Grundrechtsunlust in Deutschland“. In Zeiten wie der gegenwärtigen sozialen Umbruchsituation wächst offenbar die Bereitschaft, Freiheit gegen Sicherheit einzutauschen. Ein konsequenter Schutz von Bürgerrechten muß dabei zwangsläufig auf der Strecke bleiben.

Mit der Legalisierung des polizeirechtlichen und des strafprozessualen Lauschangriffs auf Wohnungen wurde eine letzte Barriere absolut geschützter Privatheit geschleift. Wenn niemand mehr sicher sein kann, ob im übereifrigen „Kampf gegen die Organisierte Kriminalität“ zufällig nicht gerade seine eigene Wohnung zum Objekt heimlicher staatlicher Ausforschung wird, bleibt dem einzelnen buchstäblich kein absolut geschütztes Refugium mehr. Es spricht deshalb viel für die von einigen Sachverständi-

gen geäußerte Position, daß mit der nunmehr beschlossenen Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung der Wesensgehalt dieses Grundrechts verletzt wird. Dies ist gemäß Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes aber selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber untersagt.

Der Kompromiß über den „großen Lauschangriff“ und die zugrunde liegende Grundgesetzänderung ist in der vorliegenden Form nicht akzeptabel. Es wird empfohlen, diese Frage in Verbindung u.a. mit dem Problem der „Organisierten Kriminalität“ im Rahmen einer vorzuschlagenden Enquetekommission (siehe These 25) erneut zu beraten und öffentlich zu diskutieren.

21. *Die Konjunktur wachsender Eingriffsbefugnisse*

Die Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden sind in den zurückliegenden Jahren insgesamt kontinuierlich ausgeweitet worden. Eine einseitig verstandene Rechtspolitik (im Sinne von Gesetzesverschärfungen) wird immer mehr zum Ersatz für eine nicht vorhandene Gesamtkonzeption einer „inneren“ Sicherheitspolitik. Nicht nur bei der Einführung des strafprozessualen „Lauschangriffs“ sind Grundrechte betroffen, sondern auch bei vielen anderen Eingriffsmaßnahmen von Sicherheitsbehörden. So wird z.B. mit dem heimlichen Abhören von Telefonen in das Fernmeldegeheimnis eingegriffen, das durch Art. 10 Grundgesetz geschützt wird. Die Übermittlung personenbezogener Daten, z.B. vom Sozialamt an die Polizei oder von der Polizei an den Verfassungsschutz, wird heute einhellig als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewertet. Das Bundesverfassungsgericht hat den Stellenwert dieses Rechts in seiner Volkszählungsentscheidung 1983 ausführlich dargelegt und zugleich hervorgehoben, daß dieses Recht nur auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen eingeschränkt werden darf. Dabei muß, so fordert es das Gericht, das Prinzip der Zweckbindung personenbezogener Daten berücksichtigt werden. In der Praxis wird dieses Prinzip allerdings wenig ernstgenommen: Durch ausufernde und general-klauselartige Ermächtigungsregelungen haben die Gesetzgeber von Bund und Ländern eine Vielzahl von Durchbrechungen dieses Grundsatzes zugelassen. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte „informationelle Gewaltenteilung“ sowie der bereichsspezifische Datenschutz sind im Alltag vor allem der Sicherheitsbehörden inzwischen zu Restgrößen verkümmert.

So werden z.B. Sozialdaten längst für ausländerrechtliche Zwecke oder solche der Strafverfolgung genutzt. Und wer heute einen privatrechtlichen Vertrag über die Benutzung eines Mobiltelefons („Handy“) abschließt, ahnt kaum, daß damit seine Daten für den Online-Abruf durch Polizei und Nachrichtendienste bereitgestellt werden. So bestimmt es aber das 1996 verabschiedete Telekommunikationsgesetz.

Die Ausweitung der staatlichen Überwachungsbefugnisse wird mit der Notwendigkeit begründet, die Bürger vor allem vor der Organisierten Kriminalität wirkungsvoll zu schützen. Dabei wird verschwiegen, daß Maßnahmen wie z.B. der heimliche Lauschangriff zwangsläufig viele Unschuldige treffen werden. Gegen die Alltagskriminalität (Diebstähle, Einbrüche, Körperverletzungen usw.) bewirken die neuen, aus dem Arsenal der Nachrichtendienste stammenden Befugnisse der Polizei dagegen nur wenig. Die Ursachen der Kriminalität kann die Polizei damit ohnehin nicht beseitigen — an diese Binsenweisheit muß immer wieder erinnert werden, wenn Politiker gerade in Wahlkampfzeiten suggerieren, mit einem „starken Staat“ ließe sich das Problem schon auf einfache Weise „in den Griff kriegen“. Vor dem verängstigten Publikum will der Staat entschlossen „Härte“ zeigen, wo doch angesichts der komplexen Probleme eine Politik der „Inneren Sicherheit“ gefragt ist, die den ineinander verschränkten gesellschaftlichen, politisch-institutionellen sowie rechts- und kriminalpolitischen Entwicklungen Rechnung trägt.

Es wiederholt sich beständig das Begründungsmuster, wonach eine wirksame Verbrechensbekämpfung nur realisierbar ist, wenn dieses oder jenes Gesetz verschärft wird. Erfolgen die Gesetzesänderungen („Geldwäschegesetz“, „Großer Lauschangriff“ ...), wird kurze Zeit später die gleiche Argumentation bemüht, wonach eine wirksame Verbrechensbekämpfung nur gelingen könne, wenn dieses oder jenes Gesetz verschärft werde. Dringend notwendig ist hier eine zeitlich befristete Gültigkeit von neuen Gesetzesinstrumenten, um ihre Wirksamkeit und Angemessenheit *evaluieren* zu können. Erweist sich ein Gesetzesinstrument als ungeeignet für die anvisierte Aufgabenstellung, muß dieses ggf. auch wieder komplett zurückgenommen werden.

22.

Die Konjunktur der „Null-Toleranz“

Die gegenwärtige Anpreisung von „zero-tolerance“-Strategien, entnommen dem „Vorbild“ New York City (NYC), ist aus kriminalpolitischer Sicht mit Skepsis anzugehen. Vorsicht ist geboten bezüglich unerwünschter Nebeneffekte: das Beispiel NYC beweist z.B. selbst, daß der polizeilich-exekutive Durchsetzungsauftrag verwechselt werden kann mit einer Freigabe polizeilicher Zwangsmittel gegen einen immer weiter definierten „Störer“-Kreis. Dem gegenwärtigen öffentlichen Bemühen, einer sich verschärfenden Fremdenfeindlichkeit gegenzusteuern, kann dies nur schaden. Wird die Ahndung von als störend wahrgenommenen und zu subjektiver Unsicherheit beitragendem Verhalten (*unterhalb* der Straftatsschwelle) allein den Polizeien und zunehmend den privaten Sicherheitsdiensten überlassen, gefährdet dies ein anderes Nebenziel der „inneren“ Sicherheitspolitik: die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements. Wer es als selbstverständlich erachtet, daß allein bezahlte und ausgebildete Sicherheitskräfte verschärft gegen Vandalismus und Belästigung vorgehen, sieht sich dann selbst aus der Pflicht genommen, wenn es um die Belange einer sicheren und lebenswerten Wohnumwelt geht. Die Polarisierung zwischen Sicherheitskräften und als „problematisch“ definierten Bevölkerungsgruppen wird im Zuge von „Null-Toleranz“ zunehmen, wenn die verschärften und vorverlagerten Sanktionen *nur* als Ausdruck polizeilicher Feindseligkeit erscheinen.

Es ist empfehlenswert, stadtteilbezogene Partizipation einzubeziehen, wenn es um die Durchsetzung von Verhaltensnormen geht, die nicht durch Strafrechtsnormen bewehrt sind, aber für den sozialen Zusammenhalt von lokalen Gemeinschaften integrativ notwendig sind bzw. gewünscht werden. Doch auch dies ist kein Königsweg. „Community Policing“ erscheint nämlich nur dann als aussichtsreich und trifft auf Kooperation der Bürgerinnen und Bürger, wenn als schützenswert erachtete Güter anzutreffen sind. Geschäftsviertel und gutbürgerliche Wohngebiete lassen eher Einwohnerengagement erwarten als Mietblocks mit hoher Fluktuation und niedrigem Sozialprofil. Von daher ist bei einer rein effizienzorientierten Polizeipolitik zu befürchten, daß die Polizei die bequemereren, weil erfolgswahrscheinlicheren Anwendungsfälle vorzieht: also die „Einkapselung“ von Kriminalität in ohnehin sozial schwache Gebiete, die Aufrechterhaltung von „Sicherheit und Ordnung“ in ohnehin intakten Vierteln, verstärkt noch um den Einsatz privater Sicherheitsproduzenten. Dies muß zwangsläufig dazu führen, daß sich

Städte weiter als Orte sozialer Ausgrenzung präsentieren, diesmal zusätzlich noch in der Segmentierung verschiedener Sicherheitszonen. Die Tendenz wird bereits beobachtbar in der Auseinandersetzung um die Nutzung sog. „halböffentlicher“ Räume (Bahnhöfe, Ladenpassagen u.a.). Die gewaltsame Verdrängung marginalisierter Gruppen (oft in Kooperation mit privaten Sicherheitsdiensten) läßt die Polizei als Bewacher an den Grenzen dieser sozial segmentierten Räume erscheinen. Dies trägt nicht zu ihrer schichtübergreifenden Legitimation bei, zumal der Eindruck entsteht, Sicherheit werde zum Gut für „begüterte“ Kreise und lenke von den dort realisierbaren „großen“ Verbrechen ab.

Zugleich ist einzuräumen, daß der Fokus auf Bagatelldelikte und Verhaltensstörer einem weitverbreiteten und virulenten Sicherheitsbedürfnis in der Bevölkerung entspricht. Es ist *auch* eine Pflicht des Staates, den Schwachen und Furchtsamen eine (subjektiv) unbeeinträchtigte Nutzung gerade des (nicht segmentierten) öffentlichen Raumes zu ermöglichen. Dort, wo dies durch Schmutz, Herumlungern, Aggressivität und Vulgarität beschädigt wird, die Freiheit, jeden Ort zu jeder Zeit begehen zu können, (subjektiv) begrenzt wird, greift ein positiver Schutzauftrag des Staates. Der Staat sollte sich hierbei nicht aus der Verantwortung stehlen, wenn auch polizeiliches Eingriffshandeln die Probleme kaum lösen, sondern nur verschieben kann. Leider wird diese positive Begründung in der Diskussion um neue Sicherheitskonzepte bislang jedoch zu wenig bemüht. Vor diesem Hintergrund ist es empfehlenswert, bei Modellen von „Community Policing“ sehr bewußt zu unterscheiden zwischen der *Teilhabe an der Beratung* von Sicherheitskonzepten und der *Teilhabe am Vollzug* von Sicherheitskonzepten. Die *Teilhabe an der Beratung* sollte möglichst (schichtunabhängig) viele Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Gruppen und Initiativen ebenso wie Parteien und Verbände einbeziehen, sie sollte aber nicht damit verbunden sein, wie auch immer schattierte Formen von Bürgerwehren oder privat finanzierte Sicherheitsdienste zu fördern. *Vollzug* von Sicherheitskonzepten, allen voran im öffentlichen Raum, muß Domäne einer öffentlich verantwortlichen und prinzipiell allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen verpflichteten staatlichen Polizei bleiben. Wenn der Erkenntnis Platz geschaffen würde, daß „Community building“ in diesem Sinne kein alleiniger Sicherheitsvollzug sein kann, sondern immer auch *Teilhabe*, letztlich Akzeptanz voraussetzt, dann ließe sich von der Diskussion um neue Sicherheitskonzepte ein produktiverer Verlauf erhoffen.

23. *Die Konjunktur der „privaten Sicherheit“*

Die Tendenz einer Privatisierung der Inneren Sicherheit ist insgesamt äußerst problematisch. Auch und gerade weil sie derzeit als das probate Mittel in den Diskussionen zur Verschlankung der staatlichen Allmacht anmutet und damit als neoliberal gefärbte Lösung von gesellschaftlichen Steuerungsfragen geeignet erscheint. Die z.T. äußerst utilitaristisch betriebene Argumentation zugunsten einer Privatisierung der Inneren Sicherheit geschieht einseitig auf der Grundlage von ökonomistischen Reflexen und verzerrt dabei notwendigerweise substantielle Eckpunkte von sozialer Integrität und öffentlicher Sicherheit. In der Konsequenz entläßt damit die Zivilgesellschaft den Staat aus der Rolle desjenigen, der generelle Schutzfunktionen gegebenenfalls unter Verwendung von Zwangsmitteln wahrzunehmen legitimiert ist und segmentiert statt dessen „ihre“ Schutzbedürfnisse in partialisierte *Teilräume*.

Die Einbeziehung von Privatpersonen bzw. privaten Sicherheitsdiensten in den Schutz und in die Durchsetzung von Rechtsordnungen ist aber angesichts der dort angelegten Gewalt- und Eingriffsbefugnisse in besonderer Weise legitimationsbedürftig. Sie darf sich nicht auf den Kernbereich der Sicherheitsaufgaben beziehen. Vielmehr muß ihre Einbeziehung gesetzlich geregelt und begrenzt werden, wo sie über den Schutz privater Rechte im privaten Raum hinausgeht. Einer gesetzlichen Regelung bedürfen insbesondere der Umfang und die Grenzen ihrer Aufgaben, ihre Befugnisse gegenüber Dritten, die Qualifikation der Mitarbeiter sowie die behördliche und parlamentarische Kontrolle ihres Wirkens.

VII. Entwicklung in ausgewählten Deliktfeldern

24. *Das Scheitern der bisherigen Drogenpolitik*

In der Drogenpolitik bündeln sich viele der polizei-, rechts- und kriminalpolitischen Probleme stärker als in jedem anderen Deliktfeld. Anstelle eines dringend erforderlichen sachlichen Diskurses stehen sich statt dessen wahre Glaubensrichtungen gegenüber: diejenigen, die für die Freigabe der Drogen eintreten und von Vertretern der „harten“ Linie bestenfalls noch des Anarchismus verdächtigt werden; diejenigen, die eben ob der individuellen und gesellschaftlichen Schäden der Drogen für eine konsequente Strafverfolgung eintreten und von den Vertretern der „weichen“ Linie als spießige und unverbesserliche Reaktiönäre qualifiziert werden. Bei einer nüchternen Betrachtung zeigt sich zweierlei:

(I) Bislang sind national wie international alle polizeilichen und strafprozessualen Maßnahmen gescheitert, den Drogenkonsum und Drogenhandel wirkungsvoll einzuschränken;

(II) in keinem anderen Deliktfeld investiert die Gesellschaft allgemein, die Polizei im besonderen derartig viele Ressourcen an Geld und Personal zur Verbrechensbekämpfung bei im Verhältnis äußerst geringen Erfolgen.

Angesichts dieser einfachen und auch unumstrittenen Voraussetzungen sollte genügend Anlaß bestehen, emotionslos alle bisherigen polizeilichen Drogenbekämpfungsstrategien einer Überprüfung zu unterziehen und zumindest diskursiv alle denkbaren Alternativen in Betracht zu ziehen. Einerseits ist für die Konsumentenseite nach den Ursachen für die stetig steigende Nachfrage von Drogen zu forschen (einerlei ob weiche, harte, synthetische oder traditionell erlaubte), andererseits für die Produzenten- und Händlerseite nach den Gründen für die exorbitanten Gewinne zu fragen, die im Drogengeschäft zu erzielen sind.

Anders als bei anderen Deliktfeldern, bei denen Straftäter entweder für den Eigennutz (z.B. Raub- und Betrugsdelikte) oder zur Belieferung eines kleinen Nachfragemarktes (z.B. Auftragsdiebstähle, Menschenhandel) Straftaten begehen, bei denen die Kunden sehr wohl wissen, daß sie Straftaten billigend in Kauf nehmen, um ein für sie knappes Gut zu erwerben,

verkehrt sich die Situation bei Drogendelikten vollends. Hier besteht ein breiter Nachfragemarkt nach verbotenen (weil schädlichen) Suchtstoffen, die die Nachfrager dennoch konsumieren wollen. Die Herstellung und der Vertrieb erfolgen in der Regel nicht zu Lasten eines Dritten. Der Strafanspruch des Staates resultiert eher daraus, daß er aus Gründen des öffentlichen Schutzauftrages die Herstellung, den Vertrieb und auch den Konsum von solchen Stoffen verbieten will, die eine erhebliche gesundheitliche Gefährdung für den einzelnen (was prinzipiell Privatangelegenheit ist) und in der langfristigen Wirkung aber auch eine Belastung für die Allgemeinheit bedeuten, weil letztere für die aus dem Drogenkonsum resultierenden Krankheitsfolgen (Therapiekosten, Unterhaltsaufwendungen, ggf. Bestattungskosten) aufkommen muß. Von daher hat sowohl der Staat als auch die Gesellschaft ein elementares ökonomisches Interesse daran, Drogendelikte auf der Anbieter- wie auch Nachfragerseite unter Strafe zu stellen.

Sofern aber eine tatsächliche Nachfrage besteht, was zweifelsohne zu konstatieren ist, müssen erstens alle Strafverfolgungsmaßnahmen ins Leere laufen (weil potentiell ein jeder Bürger/eine jede Bürgerin ein potentieller Kunde/eine potentielle Kundin ist — die individuelle Wahlentscheidung für oder gegen Drogen nicht kontrollierbar ist), zweitens treiben alle Strafverfolgungen letztlich die Beschaffungskosten sowohl für die Anbieter als auch für die Nachfrager in die Höhe — was wiederum einem bestimmten Kreis von (suchtabhängigen) Konsumenten, die die Mittel für den Drogenwerb aus der täglichen Lohnarbeit nicht mehr aufbringen können, dazu zwingt, diese Mittel durch Beschaffungskriminalität (auf die nach Schätzungen rund 30 % aller Delikte zurückgehen) zu erlangen — was wiederum die gesellschaftlichen Folgekosten (Versicherungsleistungen, Mehrarbeit für Polizei und Justiz, Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Polizei und Justiz) exorbitant erhöht. Zugleich wird durch den erhobenen Risikozuschlag die Gewinnabschöpfung für Straftäter immer größer — wodurch Investitionen in die Drogenproduktion und den Drogenhandel immer lukrativer werden. Auf der Anbieterseite bilden sich international organisierte Kartelle heraus, die ihre Marktstellung monopolistisch ausbauen und verteidigen — wodurch die Möglichkeit insbesondere für suchtabhängige Konsumenten, andere, z.B. preisgünstigere Anbieter zu wählen, gegen Null tendiert. Der „verbotene Markt“ ist hermetisch abgeschlossen. Anbieter und Nachfrager bilden eine Zweckgemeinschaft des Schweigens, die für Strafverfolgungsbehörden nicht aufzubrechen ist. Dieser Kreislauf setzt sich seit Jahrzehnten immer weiter fort. Vergleichbar ist auf die Erfah-

rungen mit der Prohibition in den USA der 1920er Jahr zu verweisen: Im Ergebnis hat sich das organisierte Verbrechen wirkungsvoll entwickeln können, ohne den Alkoholkonsum auch nur ansatzweise reduzieren zu können.

Vor diesem Hintergrund ist auch darüber nachzudenken, ob nicht eine Legalisierung der Drogen ein Mittel sein könnte, den Drogenmarkt kollabieren zu lassen. Überlegungen dieser Art sind aufgrund oftmals unklar verwandter Begrifflichkeiten äußerst emotionsgeladen: Legalisierung kann natürlich nicht einfach Freigabe bedeuten (Heroin im Supermarkt). Legalisierung könnte jedoch bedeuten, eine kontrollierte Herstellung (durch staatlich zu überwachende private Lizenzbetriebe), eine kontrollierte Abgabe (z.B. durch ärztliche Beratungs- und Verschreibungspflicht) und einen kontrollierten Vertrieb (z.B. in Apotheken) neben den „verbotenen Markt“ treten zu lassen. Abhängigen Konsumenten böte sich so die Möglichkeit, die Abhängigkeit von den Monopolanbietern auf dem „verbotenen Markt“ zu lösen und auf einen „legalen Markt“ auszuweichen. Die Monopolstellung der Anbieter ist folgedessen insgesamt in Frage gestellt. Im Ergebnis würden sich die Preise für Drogen aufgrund der Abwertung des „Risikozuschlags“ für kriminelle Produzenten und Händler drastisch reduzieren, was den Mittelbedarf aus Beschaffungskriminalität für abhängige Konsumenten erheblich vermindert und entsprechend die Folgekosten für Polizei- und Justizeinsatz spürbar senkt. Das öffentlich legalisierte Herstellungs- und Vertriebsnetz verhinderte zudem durch Produktüberwachungen, wie sie für die pharmazeutische Industrie gelten, extrem gefährliche Manipulationen im Produktionsprozeß („Panschen“ und „Strecken“) von Drogen, was wiederum die irreparablen Gesundheitsschäden und die entsprechend hohen Behandlungs- und Pflegekosten senkt. Durch die ärztliche Beratungs- und Verschreibungspflicht (gewissermaßen die von Nachfragern zu akzeptierende Zugangsregel für den legalen Markt) ließen sich auch entsprechende Anti-Sucht-Programme wirkungsvoller durchführen. Durch die Entkriminalisierung des Drogenkonsums (nicht des nach wie vor strafrechtlich zu verfolgenden illegalen Drogenhandels und der illegalen Drogenproduktion) ließen sich suchtabhängige Konsumenten dauerhafter sozialintegrativ stabilisieren und durch Therapieangebote heilen.

Zugleich muß aber auch deutlich darauf hingewiesen werden, daß eine solche alternative Drogenpolitik im nationalen Alleingang nur noch eingeschränkt realisierbar ist. Auch durch die ärztliche Beratungs- und Ver-

schreibungspflicht ließe sich der Kreis der berechtigten Personen schlechterdings nicht auf bundesdeutsche „Abhängige“ reduzieren. Eine solche Drogenpolitik allein in der Bundesrepublik anzuwenden, würde zweifelsohne zu einer „Insellösung“ führen, mit den bedenklichen Erscheinungen eines „Drogentourismus“ in Richtung Bundesrepublik. Dringend notwendig ist es, eine solche alternative Drogenpolitik EU-weit aufeinander abzustimmen. In diesem Falle würde Westeuropa, als eines der wichtigsten Konsumentenregionen, erheblich dazu beitragen, den Drogenhandel als eine der lukrativsten Investitions- und Gewinnquellen für die organisierte Kriminalität auszutrocknen. Die Empfehlung lautet also nicht, die Produktion, den Vertrieb und den Konsum von Drogen resignierend hinzunehmen, sondern die Spirale der Drogenkriminalität dort zur treffen, wo die eigentliche Ursache für die beständigen Aufwärtsbewegungen liegt: am gesellschaftlichen Zusammenhang von Konsum und Angebot unter den Bedingungen eines verbotenen Marktes. Die (Teil-)Legalisierung des Marktes reduziert nicht zwangsläufig die Nachfrage, sie reduziert aber die gesellschaftlichen Folgekosten und kann die freigesetzten Mittel sinnvoller darauf verwenden, durch Aufklärung, Beratung und Therapie schließlich auch den Konsum zu entglorifizieren und zu senken.

25. *Entmystifizierung der Organisierten Kriminalität*

Die Organisierte Kriminalität (OK) steht seit Jahren im Mittelpunkt der rechts- und kriminalpolitischen Diskussionen. Beinahe schon vergleichbar zur Drogenproblematik ist die Debatte über OK äußerst emotionsgeladen. Während die einen argwöhnen, OK sei hauptsächlich ein (aufgebauschtes) Konstrukt, um immer mehr Gesetzesverschärfungen und Aufgabenerweiterungen der Sicherheitsbehörden zu legitimieren, schelten die anderen jeden kritischen Einwand gegen die Art und Weise, wie OK behandelt wird, bestenfalls mit dem Ausweis der Naivität, meistens mit dem Vorwurf, die Gefahr durch OK zu verharmlosen. Beide Argumentationsmuster scheinen äußerst fragwürdig. Weder kann davon ausgegangen werden, daß es sich bei OK um eine reine Legitimationsstrategie der Sicherheitsbehörden handelt, noch kann so getan werden, als ob die Bundesrepublik sich angesichts einer überall präsenten „Krake“ des organisierten Verbrechens quasi im Ausnahmezustand befindet, so daß nun zur Rettung der „nationalen Sicherheit“ jedes Mittel gerechtfertigt ist.

Es wäre schon viel gewonnen, öffentlich und politisch wahrzunehmen (und auch entsprechend zuzugestehen), daß OK nicht immer gleichzusetzen ist mit „Mafia“, mit omnipotenten internationalen Geheimorganisationen („Italienische Mafia“, „Russen-Mafia“, Chinesische Triaden u.a.). Diese gibt es zweifelsohne. OK ist aber auch traditionelle Bandenkriminalität, die, im Unterschied zu den 50er und 60er Jahren, heute technisch-professioneller ausgerüstet, Straftaten geschäftsmäßig organisiert auf Bestellung ausführt und dies buchhalterisch mit dem PC bearbeitet. Dies anzuerkennen bedeutet vor allem, OK zu entmystifizieren. Solange der Gegner nur schemenhaft bleibt, besteht die Neigung, ihn für allmächtig zu halten — was zwangsläufig bedeuten muß, die eigene Ohnmacht und Unterlegenheit ebenso unbestimmt, aber nachhaltig auszugleichen. Überkompensation kann aber kein taugliches Mittel der Verbrechensbekämpfung sein, weder in rechtsstaatlicher Hinsicht noch unter dem Gesichtspunkt kriminalpolitischer Effizienz und Effektivität.

Empfehlenswert wäre hier, eine Enquetekommission einzusetzen, zusammengesetzt aus Vertretern von Politik, Wissenschaft, Polizei und Justiz, die systematisch Informationen über die Entwicklung der Organisierten Kriminalität erhebt, um auf dieser Grundlage eine problemadäquate Strategie für die Auseinandersetzung mit OK auszuarbeiten.

Bemühungen der Polizei, sich auf neue Formen der Kriminalitätsentwicklung einzustellen, z.B. durch spezielle OK-Kommissariate, durch Ausbildung von polizeilichen Spezialisten für Wirtschafts-, Computer-, Umweltdelikte u.a., sind zu begrüßen. Die Polizei muß technisch und personell in der Lage sein, auf solche Veränderungen reagieren zu können. Bedenklich wird diese Entwicklung dann, wenn aufgrund knapper Finanzmittel eine polizeiinterne Umverteilung erfolgt zugunsten der „großen“ Verbrechensbekämpfung, zu Lasten der „kleinen und mittleren“ Tätigkeitsfelder. Denn dies bedeutet wiederum, daß breite Spektrum polizeilicher Aufgaben zu „entpolizeilichen“, diese Aufgaben dann mehr und mehr privaten Sicherheitsproduzenten zuzuweisen.

26.

Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus

Angesicht der bitteren historischen Erfahrungen gerade in Deutschland ist ein konsequentes Vorgehen gegen das Erstarken neonazistischer Kräfte und die Ausbrüche rechtsextremistischer Gewalt unabdingbar. Aber auch dabei muß der Rechtsstaat seinen eigenen normativen Prinzipien treu bleiben: Nur im Rahmen der gesetzli-

chen Eingriffsermächtigungen des Polizei-, Versammlungs- und Strafprozeßrechts darf der Staat gegen rechtsextremistische Betätigung vorgehen. Unzulässig sind dagegen Zwangsmaßnahmen wegen der bloßen Gesinnung oder aufgrund vager Verdachtsmomente, die sich noch nicht zu einer anhand tatsächlicher Anhaltspunkte belegbaren konkreten Gefahr verdichtet haben. „Die Polizei kann die Köpfe nicht verändern“ (Lisken); die geistige Auseinandersetzung mit Neonazismus und Fremdenfeindlichkeit ist vielmehr Aufgabe der gesellschaftlichen Sozialisationsinstanzen. Wo jedoch Rechtsgüter konkret gefährdet, Menschen wegen ihres anderen Aussehens bedroht und angegriffen werden, darf die Polizei nicht „wegschauen“, sondern muß mit Entschiedenheit unter Anwendung der bestehenden Rechtsgrundlagen einschreiten.

Dort, wo Rechtsextremismus auch soziale Ursachen hat (z.B. Jugendarbeitslosigkeit), muß versucht werden, mit entsprechenden Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen eine „Reintegration“ der Jugendlichen zu erreichen. In sozialen Brennpunktgebieten müssen verstärkt „Streetworker“ eingesetzt werden, um ein Abgleiten in und Verfestigen von rechtslastigen Milieus zu verhindern.

Bei der Behandlung des Rechtsextremismus in den Neuen Bundesländern müssen andere Gesichtspunkte als in den Alten Bundesländern berücksichtigt werden. In der immobilen DDR-Alltagsgesellschaft wurde alles „Fremde“ mißtrauisch oder zumindest mit Vorsicht betrachtet. Dies wirkt noch heute nach. Die aktuellen ökonomischen Probleme verstärken die „Suche“ nach „Sündenböcken“, um den eigenen Selbstwert zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird die persönliche „Kraft“ oftmals als einziges (vermeintliches) Anerkennungspotential erlebt. Der „neue“ Rechtsextremismus kann folgedessen nur bedingt als Neuentstehung oder Wiedergeburt der Ideologie des Nationalsozialismus verstanden werden. Für eine ideologische Ausrichtung des Rechtsextremismus fehlt weitgehend die Basis. Die Gefahr liegt vielmehr darin, daß die Argumente der Stärke und der Aktion, der Ablehnung alles „Fremden“ und des diffus deutschtümelnden Chauvinismus in der politischen Alltagskultur auch über rechtsextreme Kreise hinaus (wieder) gesellschaftsfähig werden. Hier ist die Sensibilität aller demokratischen Parteien, aller Bürgerinnen und Bürger gefordert, gerade angesichts des wiedervereinigten Deutschlands, der Rückkehr zur vielbeschworenen „Normalität“ nationaler Einheit, sich auf die Werte einer „postnationalen“ Verfassungsidentität zu besinnen — wie sie fragmentarisch in der „alten“ Bundesrepublik entwickelt worden sind.

VIII. Politikformulierung und Öffentlichkeit

27. *Politik der Inneren Sicherheit als Symbolische Politik*

Die gegenwärtige „Polizei“-Diskussion in Deutschland ist oftmals eine Gemengelage aus Irrationalität und Moralunternehmertum, aus aufklärerischem Pathos und direkter Machtpolitik. Sie wird geführt als ein öffentliches Ringen um Begriffe, um das politisch-programmatische „Besetzen“ von Vorstellungen über Sicherheit und Unsicherheit, über Ordnung und Unordnung, über Bewegungsfreiheit und Gebundenheit, über Sauberkeit und Schmutz, über Lebensqualität, über Regressionswünsche und Autonomie, über (infantile) Abhängigkeit und Emanzipation, über Theorie und Praxis, schließlich auch über die Vorstellung vom Glück. Sie bilden respondierende Gegenstücke zu frei flottierenden *Angstmetaphern* wie z.B. „Jugendgewalt“, „Ausländerkriminalität“, „Organisierte Kriminalität“, „Sexualmörder“ u.a. Die leidvollen Erfahrungen von Opfern und Angehörigen von Gewaltstraftaten werden medial und politisch aufgegriffen, dort mehr oder weniger reflektiert, vor allem aber in der Wahrnehmung generalisiert. Sie verstärken damit (zum Teil bewußt, zum Teil unbeabsichtigt), das ohnehin öffentlich vorhandene Bedrohungsgefühl, welches wiederum unempfindlich macht für die Einschränkungen und Repressalien, die mit einer ausgeweiteten Kontrolldichte verbunden sind. Eine Politik, die den öffentlichen Diskurs um Lebensqualität auf „Kriminalität“ und „Sicherheit“ reduziert, bestärkt letztlich die Angst der Menschen, ohne sie ansatzweise ursächlich (im Sinne sozialer Sicherheit) noch konkret (im Sinne polizeilich angemessener Strategien zur Verbrechensreduzierung) lösen zu können. Die Zeit scheint günstig für populistische Sicherheitspolitiken, um die aufgeheizte Debatte mit Standardrezepten (die oftmals nur Placebos sind) zu bedienen. Aktuelle und griffige Formeln wie die des „Sicherheitsnetzes“ könnten sich schnell als ein solches Placebo erweisen. Sie können funktional nicht das bewirken, was sie versprechen, weder „Kriminelle“ wie einen Schwarm Fische aus dem Wasser zu ziehen, noch ein allseits vernetztes System von Sicherheitssystemen schaffen — eine bürgerrechtlich an sich schon abenteuerliche Vorstellung. Es zielt allein auf kurzfristige politische Effekte („Wir tun etwas“) und legitimiert unhinterfragt z.B. die verfassungsrechtlich diskussionsbedürftige „Vermischung“ beispielsweise von Bundes- und Landespolizeien. Gleichzeitig machen immer mehr

Menschen die Erfahrung, daß das Netz, welches soziale Sicherheit bietet (so die frühere Konnotation), immer größere Maschen bekommt: Statt das Problem dort zu belassen, wo es hingehört, nämlich in den Themenbereich „Soziale Sicherheit“, wird daraus ein polizeiliches Sicherheitsproblem konstruiert. „Sicherheit“ fungiert als *Verdichtungssymbol*, das alle möglichen Konnotationen zuläßt und somit ein Sammelbecken für kollektive Bedürfnisse darstellt. Mit der Sicherheits-Metapher findet eine Verschiebung statt, die von den ursächlichen (zugegebenermaßen komplexen) Problemzusammenhängen ablenkt.

Nun ist gegen eine gewisse Sauberkeit im öffentlichen Raum nichts einzuwenden, aber wenn sie mit Hilfe eines allseits präsenten Kontroll- und Überwachungsszenarios durchgesetzt (oder mindestens rechtlich eingerahmt) werden soll, dann fängt die Sache an, fragwürdig zu werden. Denn statt „Sicherheit“ (z.B. soziale) bekommen die Menschen „Ordnung“ angeboten, die als Bedingung für ein konfliktfreies Leben daherkommt. Die „Reinigung“ des öffentlichen Raumes, wie es das New Yorker Polizeimodell empfiehlt, bezieht sich vor allem auf störende Personen, die vielleicht übel riechen, betteln, die rumlungern, die die situierte Bürgerschaft belästigen, die ihr aber auch die Kehrseite der Wohlstandsgesellschaft immer wieder vor Augen führen.

Am „Reinigen“ beteiligen sich staatliche Polizeibeamte nur zögerlich bzw. ungerne, weil ihr Selbstverständnis zu sehr dominiert wird vom Bild des „crime fighters“. Dafür werden verstärkt „Sicherheitsallianzen“ bzw. „Partnerschaften“ zwischen der Polizei auf der einen, kommunalen Ordnungsämtern und kommerziellen Sicherheitsdiensten auf der anderen Seite propagiert, ein Konzept, bei dem letztere bereit sind, „im Schatten des Leviathan“ die unangenehme Handarbeit zu verrichten und störende Personen aus dem öffentlichen Raum zu entfernen. Es findet also eine mehrfache Verschiebung statt: (I) erst werden soziale Probleme zu „Sicherheitsproblemen“ stilisiert; (II) diese werden dann mit einem Ordnungsdiskurs bearbeitet, bei dem klar ist, daß er weder an der Sicherheitslage noch an den Konflikten um die soziale Sicherung etwas ändert; (III) schließlich wird das Sicherheitsmonopol der Polizei für den öffentlichen Raum aufgeweicht zugunsten einer Gemengelage staatlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Sicherheitsproduzenten. Diese Form von symbolischer Politik ist unehrlich und verhindert eine aufrichtige Debatte um die Modernisierung der Gesellschaft, inklusive der Rolle der Polizei in diesem Prozeß. Für die Poli-

zei als institutionalisiertes Gewaltmonopol heißt das vor allem, ihre Arbeit auch als Kommunikationsarbeit zu verstehen und diese gleichberechtigt neben dem „Sicherheitsauftrag“ ernst zu nehmen. Dies impliziert, daß sie sich nicht von Partialinteressen instrumentalisieren läßt aus Angst, sie könne sonst ihre gesellschaftliche Akzeptanz einbüßen. Das bedeutet auch, daß sie von sich aus den öffentlichen Raum nicht aufgibt und ihn privaten und kommunalen „Möchtegern-Sheriffs“ überläßt. Benötigt wird tatsächlich eine *selbstbewußte und akzeptierte Polizei*. Beides erlangt sie aber nicht allein durch große Zahlen und technische Aufrüstungen, sondern durch das Selbstbewußtsein, ihren Ort in der Gesellschaft zu bestimmen, ihre Aufgaben zu begrenzen und sich nicht für plakative und kurzlebige Sicherheitskonzepte vereinnahmen zu lassen.

28. *Polizeiverbände in der Politikformulierung der Inneren Sicherheit*

Die Polizeiverbände bzw. Polizeigewerkschaften nehmen eine wichtige Stellung im Politikprozeß der „Inneren Sicherheit“ ein. Sie sind einerseits als Interessenvertreter der in der Polizei beschäftigten Personen legitimerweise darauf ausgerichtet, eine finanzielle und statusorientierte Besserstellung der Polizisten zu erreichen. Von daher richtet sich ihre Zielsetzung vor allem darauf, möglichst viele polizeirelevante Entscheidungen direkt mit der Leitung der Innenministerien auszuhandeln. Die Polizeiverbände bilden andererseits eine „Teilöffentlichkeit“, die es möglich werden läßt, Diskussionen innerhalb der Polizei über berufliche Selbstverständnisse, gesellschaftliche Aufgabenstellungen, vor allem aber auch Debatten darüber zu führen, wie angemessen bzw. unangemessen bestimmte Sicherheitskonzeptionen sind. Die Polizeiverbände sind von daher in einen notwendig zu führenden Dialog über eine anders formulierte Politik der Inneren Sicherheit einzubeziehen.

29. *Beteiligung von Bürgerrechtsgruppen*

Der Diskussionsstil in Fragen der Inneren Sicherheit ist bislang davon geprägt, daß zwischen den Vertretern des institutionellen Systems der Inneren Sicherheit (politische Leitung, Polizei, Justiz, Polizei-

verbände) und insbesondere Gruppen, die sich kritisch mit diesem System auseinandersetzen, eine tiefe Kluft besteht. Wenn es darum gehen soll, Innere Sicherheit nicht nur als eine an staatliche Exekutivorgane zu delegierende Aufgabe zu verstehen, sondern als ein gesellschaftlich eingebundenes Unterfangen, welches auf gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen ist, muß vor allem diese gegenseitige Sprachlosigkeit überwunden werden. Bei den Vertretern der Sicherheitsbehörden setzt dies voraus, Kritik nicht mit subversiver „Systemgefährdung“ gleichzusetzen; bei den Vertretern von Bürgerrechtsgruppen setzt dies voraus, die Angehörigen der Sicherheitsapparate nicht per se als unkritische Büttel herrschender Interessen entlarven zu wollen. Das Ergebnis eines solchen Dialogs muß nicht immer Konsens sein. Die Beschäftigung mit unterschiedlichen Sichtweisen kann aber dazu beitragen, Konflikte aufgrund von Mißverstehen aufzulösen, andere Positionen nicht als grundsätzlich feindlich motiviert wahrzunehmen, im besten Fall Kompromisse auf der Grundlage von Interessenausgleich zu finden. Ein solcher Dialog wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer Qualitätsverbesserung von politischer Kultur — worauf ein bürgerrechtlich verankertes Verständnis von Innerer Sicherheit auch angewiesen ist.

30. *Parteien in der Politikformulierung der Inneren Sicherheit*

Das politische Aufgaben- und Funktionsverständnis der Parteien hat sich verändert. Sie sind heute nicht mehr so sehr an der konzeptionellen Detailberatung von Politik beteiligt, sondern sie leisten mittels professioneller Vermittlungsstrategien und -techniken vor allem „agenda setting“, beeinflussen also sehr stark die Themen, die öffentlich diskutiert werden. In Kombination mit den Verwertungsbedingungen der Medien entsteht hier ein gewisser Sachzwang, politische Inhalte auf symbolische Verdichtungen zu komprimieren. Es ist müßig, dies kulturpessimistisch zu beklagen. Entscheidend bleibt, daß Parteien sich auch unter diesen Bedingungen ihrer Verantwortung bewußt bleiben, vermeintliche Stimmungen nicht nur zu bedienen, sondern diese auch zugunsten anderer Gesichtspunkte zu beeinflussen. Es spricht überhaupt keine Notwendigkeit dafür, in der Politik der Inneren Sicherheit zu unterstellen, daß nur ein Überbieten von Forderungen nach immer mehr „Härte“ die zweifelsohne vorhandenen öffentlichen „Gefühle“ von Unsicherheit beruhigen können. Nicht ein diffuses „Laissez-faire“, ein Verständnis für alles und jedes, ist dagegen zu halten, sondern es

gilt eine differenzierte, sowohl bürgerrechtliche und wissenschaftliche als auch polizeiliche und justitielle Sichtweisen berücksichtigende Politik der Inneren Sicherheit zu entwickeln. Parteien müssen dieses inhaltlich nicht leisten, Parteien, zumindest diejenigen, die einen Politikwechsel ankündigen, sollten aber diejenigen sein, die einen Diskurs über eine anders formulierte Innere Sicherheit konzeptionell ermöglichen.

IX. Dialog und Reform

31.

Die Notwendigkeit von Reformen in der Inneren Sicherheit

In dem vorliegenden Memorandum sind Gestaltungsempfehlungen formuliert worden, in welcher Weise einerseits das institutionelle System der Inneren Sicherheit in eine europäische Staatenunion integriert werden könnte, andererseits auch im nationalen Rahmen Konturen einer anders gelagerten Politik der Inneren Sicherheit zu entwickeln wären. Diese Empfehlungen sind von dem Grundsatz geleitet, im Sinne einer deutlichen Aufgabenabgrenzung zuordbare Verantwortlichkeiten festzulegen und diese — soweit wie aufgabentheoretisch praktikabel — bevölkerungsnahen staatlichen Einheiten zuzuweisen — also in der Prioritätenfolge zunächst den Regionen (bzw. Ländern), den Mitgliedsstaaten (bzw. dem Bund) und schließlich der Union. In diesem Verständnis verbleiben die meisten der Kompetenzen im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung bei den Ländern und beim Bund.

Die in diesem Memorandum formulierten Gestaltungsempfehlungen sind durchweg ohne Grundgesetzänderungen realisierbar. Im Kern geht es also darum, auf der Grundlage der bewährten bundesstaatlichen Strukturen eine inhaltlich anders ausgerichtete Politik der Inneren Sicherheit zu erreichen. Diese Politik legt ein bürgerrechtliches Verständnis zugrunde. Es wird davon ausgegangen, daß auch bzw. gerade eine Politik der „inneren“ Sicherheit darauf angewiesen ist, eben diese Sicherheit als ein nur bürger-schaftlich zu realisierendes Unterfangen zu begreifen. Ein Verständnis von Innerer Sicherheit dagegen, welches vor allem eine Aufrüstung des Staates und die Beauftragung seiner Sicherheitsinstitutionen mit immer rigideren Zwangsmitteln und -befugnissen betreibt, ist weder geeignet, die gesellschaftlichen Gefühle der (subjektiven) Verunsicherungen zu beruhigen noch die (objektiven) Gefährdungspotentiale aufzulösen. Die Bekämpfung der allgemeinen und organisierten Kriminalität, des Drogenhandels und des politischen Extremismus rechtfertigt nicht „aus der Natur der Sache“ jede Form der Beschränkung von Grundrechten oder andere Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte. Der zu beobachtende beständige Rückgriff auf das Uraltargument der Staatsräson, der „brave Bürger habe ja nichts zu befürchten“ ist in seiner geistigen Flachheit wie eh und je nicht zu überbieten,

doch scheinbar zeitlos wirkungsvoll. Ein inhaltlicher Wechsel in der Politik der Inneren Sicherheit muß vor allem diese selbstgefällige Reminiszenz des Obrigkeitsstaates überwinden. „Innere Sicherheit“ läßt sich nicht durch staatlich exekutierte Sicherheit allein herstellen, ein Zustand „innerer“ Sicherheit wird sich nur dort einstellen, wo die wesentlichen gesellschaftlichen Konflikte wenn schon nicht sämtlich gelöst, so doch zumindest als Aufgabe des politischen Gemeinwesens verstanden und behandelt werden.

32.

Eckpfeiler eines Dialogs über Reformen in der Inneren Sicherheit

Die Gestaltungsempfehlungen, die in diesem Memorandum formuliert worden sind, zeigen denkbare Lösungswege auf. Daran Kritik hervorzurufen, andere Lösungsvorschläge zu provozieren, zählt zu den Hauptanliegen dieses Memorandums. Die Öffentlichkeit allgemein, Politik und Wissenschaft, ebenso wie Polizei und Justiz speziell, sollten in einen Dialog über die Inhalte einer Reform der Inneren Sicherheit treten. Aus wissenschaftlicher Sicht sind Eckpfeiler eines solchen Dialogs zu benennen:

(I) Die historische Entwicklung der Polizei, insbesondere ihre Verstrickung in die Verbrechen des NS-Regimes und personelle Kontinuitäten der Polizei des NS-Staates bis in die Bundesrepublik hinein, müssen restlos erforscht werden. Deshalb muß das in den Behörden verwahrte Material der Forschung zur Verfügung gestellt werden. Die Forschungsergebnisse müssen auch in der Ausbildung der Polizei vermittelt werden.

(II) Ebenso müssen die zurückliegenden Jahrzehnte der Ost-West-Konfrontation aufgearbeitet werden. Dies betrifft im engeren Sinne die derzeitige Aufarbeitung der Stasi-Unterlagen ebenso wie die der Unterlagen der DDR-Volkspolizei. Dies muß aber auch erweitert werden um den Zugang und die Erforschung der Unterlagen der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden, insbesondere der Nachrichtendienste.

(III) Rekapituliert werden muß besonders die Entwicklung der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden seit den 60er Jahren. Im Zuge des Terrorismus sind vielfältige Sicherheitsgesetze erlassen worden, Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern verändert worden, die heute, nach dem

Ende des Ost-West-Konfliktes sowie dem Ende des Linksterrorismus, einer kritischen Überprüfung unterzogen werden müssen. Oberste Maßstäbe einer solchen Überprüfung müssen sein, inwieweit erstens der Sicherheitsverbund dem gewollten föderaldemokratischen Prinzipien noch entspricht und zweitens inwieweit die gesetzliche, einsatztaktische, ausbildungsbezogene und schwerpunktorientierte Aufgabendefinition noch mit den aktuellen polizeirechtlichen und kriminalpolitischen sowie aufgabenökonomischen Anforderungen übereinstimmt.

(IV) Das wissenschaftliche Bemühen, Fragen der Inneren Sicherheit unter interdisziplinären Gesichtspunkten zu erforschen, ist öffentlich zu unterstützen. Denkbar ist ein Forum, welches ein solches Anliegen fördert und die Präsentation und Vermittlung der Ergebnisse für eine gesellschaftlich zu führende Diskussion gewährleistet.

(V) Im Ergebnis ist eine „Politik der Inneren Sicherheit“ zu entwickeln, die den bürgerrechtlichen Ansprüchen, den Erfordernissen der europäischen Integration ebenso wie den Notwendigkeiten einer effizienten und effektiven Strafverfolgung und dem damit in Verbindung stehenden Stand der technologischen Entwicklungen im beginnenden 21. Jahrhundert gerecht werden kann. Dieser Zusammenhang ist zu wahren. Die Sicherheit des Individuums ist ein Wert an sich, er kann jedoch nicht zu Lasten der Freiheit des Individuums verwirklicht werden.

Anhang

1 Autorenhinweise (Stand Juni 1999)

Behr, Rafael, Dipl.-Verwaltungswirt, Dipl.-Soziologe, tätig als wiss. Mitarbeiter an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt. Geb. 1958, Beamter der Hess. Polizei von 1975–89, Studium der Soziologie 1987–92, Dozent an der Verwaltungsfachhochschule, FB Polizei in Güstrow, Mecklenburg-Vorpommern 1992–95; seit 1995 am Institut für Sozialpädagogik.

Veröffentlichungen u.a.: *Polizei und sozialer Wandel. Ergebnisse einer teilnehmenden Beobachtung bei der Schutzpolizei in Thüringen*, 1993, Holzkirchen; *Zwischen Handlung und Struktur: Anmerkungen zur Bewerkstelligung staatlicher Herrschaft im Alltag von Gewaltmonopolisten*, in: *Kriminologisches Journal* 2/1998, S. 128–137; *Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-)Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung*, in: Ortner, H./Pilgram, A./Steinert, H. (Hrsg.) 1998: *Die Null-Lösung: New Yorker „Zero-Tolerance“-Politik — das Ende der urbanen Toleranz?*, Baden-Baden, S. 177–201.

Gusy, Christoph, Dr., tätig als Professor für Rechtswissenschaft an der Universität Bielefeld. Lehrt seit 1983 Öffentliches Recht, Staatslehre, Verfassungsgeschichte; seit 1993 an der Universität Bielefeld, dort zugleich Leiter des Forschungsschwerpunktes „Öffentliche Sicherheit durch private Unternehmen“.

Veröffentlichungen u.a.: *Polizeirecht*, 1997, 3. Aufl., Tübingen.

Kutscha, Martin, Dr. jur., tätig als Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin. Geb. 1948, Studium der Rechtswissenschaft in Kiel, Marburg und Hamburg 1968–73, Promotion 1977 (Bremen), nach dem Referendariat und dem Großen jur. Staatsexamen 1977 Tätigkeit als Rechtsanwalt, Redakteur einer juristischen Fachzeitschrift sowie als wiss. Mitarbeiter an der Universität Konstanz, seit 1990 als Professor an der genannten Fachhochschule.

Veröffentlichungen u. a.: *Verfassungsprobleme des Polizeirechts in den neuen Bundesländern und Berlin*, in: Neue Justiz 1994, S. 545 ff.; *Der Lauschangriff im Polizeirecht der Länder*, in: Neue Juristische Wochenschrift 1994, S. 85 ff.; *Große Koalition der Inneren Sicherheit? Die gegenwärtige Polizeigesetzgebung der Länder*, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 59 (1998), S. 57 ff.; *Grundrechte als Minderheitenschutz*, in: Juristische Schulung 1998, S. 673 ff.

Lange, Hans-Jürgen, Dr., tätig als Privatdozent für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, zur Zeit Vertretungsprofessur für Politikwissenschaft an der Mercator-Universität -GH- Duisburg. Geb. 1961, Studium der Sozialwissenschaften (Schwerpunkt Politikwissenschaft), Geschichte und Philosophie an der Universität -GH- Duisburg 1981–87, tätig als wiss. Mitarbeiter und Doktorand im Lehrgebiet Politikwissenschaft an der Fernuniversität -GH- Hagen 1987–1993, Promotion 1993 (Hagen); wiss. Mitarbeiter und DFG-Habilitationsstipendiat an der Philipps-Universität Marburg 1994-1998; Habilitation für Politikwissenschaft 1998 (Marburg), seit Wintersemester 1998/99 Vertretungsprofessur für Politikwissenschaft an der Universität -GH- Duisburg.

Veröffentlichungen u.a.: *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 1999, Opladen; *Sicherheitskooperationen und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung — Zum Verhältnis von Polizei und Ordnungsverwaltung*, in: Lenk, K./Prätorius, R. (Hrsg.) 1998: Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden; *Privatisierung als nicht-intendierte Folge staatlicher Aufgabenkritik*, in: Gusy, Ch. (Hrsg.) 1998: Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden.

Liebl, Karlhans, Dr., tätig als Professor für Kriminologie und Soziologie abweichenden Verhaltens an der Fachhochschule für Polizei Sachsen in Rothenburg/OL. Studium und Promotion an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, danach wiss. Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg.

Veröffentlichungen u.a.: *Polizeiliche Bearbeitung von Kriminalität*, 1992, Wiesbaden (zus. mit: A. Bora, P. Poerting und H. Risch); *Theoretische Perspektiven rechtssoziologischer und kriminologischer Forschung*, 1994, Frankfurt/M. (zus. mit: A. Bora).

Nitschke, Peter, Dr., tätig als Universitätsprofessor für das Fach „Wissenschaft von der Politik“ an der Hochschule Vechta. Geb. 1961, Studium der Neueren Geschichte, Politikwissenschaft und Philosophie 1981–89, Promotion 1989 (Münster), Lehrbeauftragter für Politische Ideengeschichte in Münster 1990–93, Habilitationsstipendiat der Fritz Thyssen Stiftung 1990–93, Habilitation 1994 (Münster), Vertretungsprofessuren in Münster und Essen 1994–96, Gastprofessur am Kulturwissenschaftlichen Institut in Essen 1995–96; seit 1997 an der Hochschule Vechta.

Veröffentlichungen u.a.: *Verbrechensbekämpfung und Verwaltung. Die Entstehung der Polizei in der Grafschaft Lippe 1700-1814*, 1990, Münster/New York; *Staatsräson kontra Utopie? Von Thomas Müntzer bis zu Friedrich II. von Preußen*, 1995, Stuttgart/Weimar.

Prätorius, Rainer, Dr., tätig als Professor für Verwaltungslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg. Geb. 1952, Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Philosophie in Marburg 1970–1975, Promotion 1976 (Marburg), Habilitation 1987 (Stuttgart), frühere Lehrtätigkeit u.a. an der Universität Stuttgart 1976-1990, University of Minnesota 1990-91 und 1995; seit 1992 an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u.a.: *Die USA: Politischer Prozeß und soziale Probleme*, 1997, Opladen; *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*, herausgegeben mit K. Lenk, 1998, Baden-Baden; *Institutionen und Regierungsprozeß*, in: Mohr A. (Hrsg.) 1995: *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München/Wien, S. 488 ff.; *Die Gemeinschaft und ihre Verbrecher. Neue Wege der Kriminalitätskontrolle in den USA*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/98.

2 *Inhaltsverzeichnis der Gemeinschaftsstudie „Kontinuitäten und Brüche. Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland“*

Herausgegeben von Hans-Jürgen Lange, unter redaktioneller Mitarbeit von Volker Mittendorf, erscheint im Juni 1999 bei Leske + Budrich, Opladen.

Das Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland ist im Arbeitszusammenhang des Buchprojektes entstanden. Während das Memorandum sich als eine bürgerrechtliche Stellungnahme versteht, nimmt „Kontinuitäten und Brüche“ eine umfassende Analyse der Entwicklung der Inneren Sicherheit aus interdisziplinärer Sicht der insgesamt 26 Autoren vor. Das Memorandum gibt allein die Einschätzung und Meinung der daran beteiligten Autoren wider.

Die Gemeinschaftsstudie behandelt die Kontinuitäten und Brüche, die das System der Inneren Sicherheit von 1871 bis heute kennzeichnen. In der ersten Hälfte des Jahrhunderts hat es allein fünf vordergründig höchst gegensätzliche institutionelle Strukturen gegeben (Kaiserreich, Weimar, NS-Zeit, Besatzungszeit, Bundesrepublik), für die sich Fragen nach der Legitimation des Gewaltmonopols und der Funktion der Sicherheitsbehörden in den Herrschaftszusammenhängen stellen. Vergleichbar wird die DDR betrachtet. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts stellt sich aus politikwissenschaftlicher und soziologischer Perspektive die Frage, ob das allgemein als stabil und demokratisch eingeschätzte System der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik angesichts dieser Traditionslinien tatsächlich ein sowohl gefestigtes als auch demokratisch verträgliches Leitbild herausgebildet hat, welches den verfassungsrechtlich selbstgesteckten Ansprüchen genügt.

Aus dem Inhalt:

- I. Historische Entwicklung
 1. Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich (Funk)
 2. Weimarer Republik: Polizei im demokratischen Rechtsstaat am Beispiel Preußens (Leßmann-Faust)
 3. Polizei im NS-System (Nitschke)

II. Nachkriegszeit

4. Polizei-Politik in Deutschland unter alliierter Besatzung (Reinke/Fürmetz)

III. DDR

5. Öffentliche Polizei im Staatssozialismus: Die Deutsche Volkspolizei (Lindenberger)
6. Das Ministerium für Staatssicherheit — ein Kapitel deutscher Polizeigeschichte? (Gieseke)

IV. Bundesrepublik Deutschland

Erster Abschnitt: Institutionelle Entwicklungen

7. Die Entwicklung der Länderpolizeien (Haselow/Noethen/Weinhauer)
8. Die Polizeien des Bundes (Lisken/Lange)
9. Die Inlandsnachrichtendienste des Bundes und der Länder (Ostheimer/Lange)
10. Der innenpolitische Einfluß des Bundesnachrichtendienstes (Schmidt-Eenboom)

Zweiter Abschnitt: Polizeiliche Selbstverständnisse

11. Polizeiphilosophie und Protest policing in der Bundesrepublik Deutschland — von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990 (Winter)
12. Paradoxien gegenwärtiger Polizeiarbeit in Deutschland: Zwischen „Smooth-policing“ und „Knüppel-aus-dem-Sack“ (Behr)

Dritter Abschnitt: Entscheidungsprozesse und demokratische Kontrolle

13. Innere Sicherheit als Netzwerk (Lange)
14. Wer überwacht die Wächter? Nachrichtendienste im rechtsstaatlichen Kontrollgefüge (Hirsch)

15. Föderalismus und Innere Sicherheit. Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und politisierter Exekutive (Pütter)

Vierter Abschnitt: Europäisierung der Inneren Sicherheit

16. Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozeß der Europäisierung (Funk)
17. Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung (Maurer/Monar)

V. Wandlungsprozesse von Staatlichkeit und Innerer Sicherheit in Deutschland

18. Vom Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen (Gussy/Nitz)
19. Innere Sicherheit und informationelle Selbstbestimmung (Kutscha)
20. Leitideen in der institutionellen Ausdifferenzierung der Inneren Sicherheit (Prätorius)
21. Kommodifizierte Sicherheit. Profitorientierte Sicherheitsunternehmen als Raumpolizei (Beste)
22. Politische Steuerung im Politikfeld Innere Sicherheit (Bull)

3 *Der Interdisziplinäre Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS)*

3.1 Zielsetzung und bisheriges Arbeitsprogramm:

(I) Die Gründung des Arbeitskreises: Aus der Arbeit eines an der Philipps-Universität Marburg angesiedelten DFG-Projektes zum Thema „Europäisierung der Inneren Sicherheit“ resultierte 1995 die Idee, Politikwissenschaftler mit vergleichbaren Forschungsinteressen zu einem gemeinsamen Workshop zusammenzuführen. Im Februar 1996 fanden sich einige Kolleginnen und Kollegen zusammen, die im Rahmen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) die Ad-hoc-Gruppe „Politikforschung Innere Sicherheit“ gründeten. Aufgrund der begrenzten Anzahl von Forschern, die sich mit Fragen der Inneren Sicherheit beschäftigen und der engen Verzahnung mit benachbarten Wissenschaftsdisziplinen, wurden dann auf der Grundlage von Literatur- und Datenbankrecherchen weitere Wissenschaftler angeschrieben und zu dem geplanten Workshop eingeladen.

Auf dem 1. Workshop der Ad-hoc-Gruppe Politikforschung „Innere Sicherheit“ an der Universität Marburg, 31. Mai/1. Juni 1996, stand die Bestandsaufnahme der Forschung zum Themenbereich im Mittelpunkt. Auf dem Workshop zeigte sich das große Interesse aller Beteiligten, auch längerfristig die verschiedenen Forschungsinitiativen miteinander zu vernetzen. Zu diesem Zweck gründeten die Teilnehmer den „Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit“ (AKIS).

(II) Die Arbeitsschwerpunkte: Interdisziplinäres Arbeiten ist von allen gewollt, aber dennoch schwierig zu praktizieren. Es entsteht schnell die Gefahr, zwischen die fachlichen Stühle zu geraten und den Anschluß an die eigenen Disziplinen zu verlieren. Alle Beteiligten sind sich darüber einig, daß der Arbeitskreis kein organisatorischer Selbstzweck werden soll — also weder eine Vereinsgründung noch ein regulärer Geschäftsbetrieb anzustreben ist. Der Arbeitskreis soll den beteiligten Disziplinen (Geschichtswissenschaft, Kriminologie, Politikwissenschaft, Soziologie, Rechtswissenschaft) vielmehr ein Forum bieten, auf dem in Form von Tagungen und gemeinsamen Publikationen eine systematische Zusammenführung der Forschung zum Themenbereich „Innere Sicherheit“ geleistet werden kann. Die fachlichen Bezüge zu den Einzeldisziplinen sollen gewahrt bleiben. Der Arbeitskreis versteht sich nicht in Konkurrenz zu den bestehenden Arbeitszusammenhängen der Polizei-Historiker und der Kriminologen. Von daher

sieht es der Arbeitskreis auch nicht als seine Aufgabe, Publikationen zur Polizeigeschichte und zur Kriminologie zu erarbeiten oder Tagungen zu polizeigeschichtlichen wie kriminologischen Fachproblemen zu organisieren. Vergleichbares gilt für das Polizeirecht. Die Zielsetzung des Arbeitskreises richtet sich vielmehr darauf, sozialwissenschaftliche Themenstellungen zur Inneren Sicherheit zu entwickeln, die dann unter historischen, kriminologischen, politikwissenschaftlichen, rechtswissenschaftlichen und soziologischen Gesichtspunkten interdisziplinär bearbeitet werden. An dem Arbeitskreis beteiligen sich derzeit rund 230 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insbesondere aus dem Hochschul- und Forschungsbereich.

(III) Das bisherige Arbeitsprogramm: Der 2. Workshop am 13./14. Juni 1997 in Marburg behandelte das Thema „Kontinuitäten und Brüche. Innere Sicherheit in Deutschland“. Im Mittelpunkt des Themas stand das Staatsverständnis und die damit korrespondierenden Funktionszuweisungen von Innerer Sicherheit.

Der 3. Workshop am 17. Oktober 1997 in Bamberg führte das Thema unter dem Aspekt „Staat, Demokratie und Innere Sicherheit“ fort. Dieser Workshop fand statt im Rahmen des Politologenkongresses der DVPW, der das Generalthema „Demokratie — eine Kultur des Westens?“ behandelte.

Der 4. Workshop des AKIS am 16. September 1998 in Freiburg wurde von der neu konstituierten Ad-hoc-Gruppe „Begrenzte Sicherheit — Grenzen durch Sicherheit“ in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) ausgerichtet. Die Leitung lag bei Dr. Stefan Hornbostel und Alexander Milanes. Die Tagung fand statt im Rahmen des Soziologenkongresses der DGS, der das Generalthema „Grenzenlose Gesellschaft?“ behandelte.

Der 5. Workshop am 29./30. Oktober 1999 an der Mercator Universität Duisburg behandelte das Thema "Politische Soziologie der Inneren Sicherheit". Im Vordergrund standen binnenorientierte Prozesse, zu nennen sind veränderte Sozialisations-, Rekrutierungs- und Ausbildungsprozesse der Polizei, ebenso Handlungsorientierungen und lerntheoretische Abläufe innerhalb des Politikfeldes. Veranstalter: PD Dr. Hans-Jürgen Lange (Universität Marburg).

Im November 1999 ist die "Ad-hoc-Gruppe Politikforschung Innere Sicherheit" vom Vorstand und Beirat der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) als Arbeitskreis anerkannt worden. Auf der Grundlage eines Mitgliederbeschlusses hat der neue Arbeitskreis zugleich

die Bezeichnung "Politikfeldanalyse Innere Sicherheit" angenommen. Der Arbeitskreis setzt sich zum Ziel, die politikwissenschaftliche Forschung zur Inneren Sicherheit anhand des Leitkonzeptes der Politikfeldanalyse in theoretischer, methodologischer und empirischer Hinsicht zu vertiefen. Dem DVPW-Arbeitskreis Politikfeldanalyse Innere Sicherheit obliegt weiterhin die inhaltliche Koordination und die Geschäftsführung des Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit (AKIS).

Im Januar 2000 erschien der erste Sammelband des AKIS unter dem Titel: "Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland" (Lange, Hans-Jürgen, Hrsg., mit Beiträgen von 26 Autoren) als Band 1 der neuen Publikationsreihe "Studien zur Inneren Sicherheit" bei Leske + Budrich, Opladen.

Der 6. Workshop am 11./12. Februar 2000 an der Mercator-Universität Duisburg führte das Thema der vorangegangenen Tagung unter dem Aspekt "Politische Soziologie der Polizei: Theoretische Ansätze und empirische Befunde" fort. Es wurden insbesondere die vorliegenden Ansätze der interdisziplinären empirischen Polizeiforschung, der Polizeisozio­logie, der empirisch-wissenssoziologischen Polizeiforschung und der politikwissenschaftlichen Polizeiforschung behandelt und auf theoretische und methodische Entwicklungsperspektiven überprüft. Veranstalter: PD Dr. Hans-Jürgen Lange (Universität Marburg).

Der 7. Workshop am 26. September 2000 in Köln diskutierte die theoretischen Ansätze der Interdisziplinären Polizeiforschung. Der Workshop fand statt im Rahmen des Soziologenkongresses der DGS, der das Generalthema "Gute Gesellschaft? Zur Konstruktion sozialer Ordnungen" behandelte. Der Veranstalter des Workshops, Prof. Dr. Günter Endruweit, Universität Kiel, richtete für die Vorbereitung und Dauer des Kongresses eine DGS-Ad-hoc-Gruppe "Interdisziplinäre Polizeiforschung" ein.

Der 8. Workshop am 4./5. Oktober 2000 in Halle (Saale) behandelte das Thema "Kriminalpolitik in entgrenzten Räumen - Konturen neuer Begrenzungen?". Der Workshop fand statt im Rahmen des Politologenkongresses der DVPW, der das Generalthema "Politik in einer entgrenzten Welt" diskutierte. Veranstalter: PD Dr. Hans-Jürgen Lange (Universität Marburg).

Der 9. Workshop am 16./17. Februar 2001 an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg behandelte das Thema "Kriminalpolitik und Innere

Sicherheit". Veranstalter: PD Dr. Hans-Jürgen Lange (Universität Marburg).

Der 10. Workshop am 17.-19. Mai 2001 wurde organisiert in Kooperation mit der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Behandelt wurde das Thema: "Wachsam und Kooperativ? - Der Lokale Staat als Sicherheitsproduzent". Veranstalter: Prof. Dr. Rainer Prätorius (Universität der Bundeswehr Hamburg), Prof. Dr. Karlhans Liebl (FHS für Polizei Sachsen) und Prof. Dr. Hans-Joachim Heuer (PFA Münster-Hiltrup). Die Tagung wurde durchgeführt an der Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup.

Der 11. Workshop am 22. Juni 2001 wurde organisiert in Kooperation mit der Sektion Wissenssoziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS). Veranstalter: Prof. Dr. Jo Reichertz (Universität-GH-Essen) und Dr. Norbert Schröer (Universität-GH-Essen). Thema waren die theoretischen und methodischen Besonderheiten der "Hermeneutischen Polizeiforschung". Die Tagung wurde durchgeführt an der Universität-GH-Essen.

Der 12. Workshop am 5.-7. Juli 2001 zum Thema "Polizeigeschichte" wurde organisiert in Kooperation mit dem Polizeigeschichtlichen Kolloquium. Der Workshop behandelte das Thema: "Polizei und Gewalt". Veranstalter: Prof. Dr. Alf Lüdtke (Max Planck Institut für Geschichte) und Dr. Herbert Reinke (Universität-GH-Wuppertal). Die Tagung fand an der Universität Erfurt statt.

Der Interdisziplinäre Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS) verabschiedete am 11. Januar 2002 auf einer Sondersitzung in Duisburg eine 10-Punkte-Erklärung zu den gesellschaftlichen und politischen Folgen des 11. September.

Im Rahmen eines Projektes, durchgeführt von der FG polikon (Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange und Dipl.-Soz.-Wiss. Aline Wybranietz), gefördert von der Hans Böckler Stiftung, entstand 2002 das AKIS-Portal: "Wissens-Netzwerk Innere Sicherheit". Dieses stellt einen Internet-gestützten Informationsverbund im Forschungs- und Politikfeld Innere Sicherheit und Polizei dar. Es soll die zunehmende Unübersichtlichkeit immer spezialisierterer Forschungs- und Politikdiskurse sowohl für die gesellschaftliche wie politikfeldbezogene Öffentlichkeit transparenter, nachvollziehbarer und nutzbarer werden lassen. Das "Netzwerk Innere Sicherheit" informiert über Insti-

tutionen, Behörden, Vereinigungen, Institute, Arbeitskreise und Zeitschriften im Politikfeld Innere Sicherheit.

Der 13. Workshop am 15.-16. Februar 2002 zum Thema: "Kustodialisierung der Inneren Sicherheit" fand an der Universität Osnabrück statt. Veranstalter: Gisbert van Elsbergen (Universität Osnabrück).

Der 14. Workshop des AKIS fand am 9. Oktober 2002 statt im Rahmen des Soziologenkongresses der DGS, der das Generalthema „Entstaatlichung und soziale Sicherheit“ behandelt hat. Der DGS-Kongress tagte in Leipzig vom 7.-11. Oktober 2002. Die Veranstaltung wurde in Zusammenarbeit mit der Ad-hoc-Gruppe „Empirische Polizeiforschung: Der Strukturwandel des ‚Polizierens‘ aus der Sicht der Polizierenden“ durchgeführt. Veranstalter: Prof. Dr. Jo Reichertz und PD Dr. Norbert Schröer (beide Universität Essen).

Der 15. Workshop am 24./25. September 2003 fand statt im Rahmen des Politologenkongresses der DVPW, der das Generalthema: "Politik - Wissenschaft - Öffentlichkeit" behandelte. Veranstalter: PD Dr. Hans-Jürgen Lange (Universität Marburg).

Die Schriftenreihe des AKIS "Studien zur Inneren Sicherheit" erscheint ab Januar 2004 im VS-Verlag für Sozialwissenschaften in Wiesbaden, der aus der Fusion der Verlage Leske+Budrich und Westdeutschem Verlag hervorgegangen ist.

Der 16. Workshop am 2.-4. Juni 2005 zum Thema "Innere Sicherheit und die Zukunft der Kriminologie" fand an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup statt. Veranstalter: Prof. Dr. Karlhans Liebl (FHS Polizei Sachsen).

Der 17. Workshop am 18.-19. November 2005 zum Thema: "Globaler Terrorismus. Eine Bestandsaufnahme zur Internationalisierung" fand an der Hochschule Vechta statt. Veranstalter: Prof. Dr. Peter Nitschke (Hochschule Vechta).

Der 18. Workshop am 18.-20. Mai 2006 zum Thema: "Stand und Perspektiven der Polizeiausbildung" fand in den Räumen der Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup statt. Veranstalter: Dr. Bernhard Frevel (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW), Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange (Philipps-Universität Marburg) und Prof. Dr. Karlhans Liebl (Hochschule der Sächsischen Polizei).

Der AKIS kooperiert seit Dezember 2005 mit dem Informationszentrum Sozialwissenschaften (IZ Bonn). Im Mittelpunkt steht das Webportal des IZ mit einer fortlaufenden Themendokumentation zur Inneren Sicherheit. Diese enthält Informationen zu Forschungsprojekten und Veröffentlichungen zur Inneren Sicherheit.

3.2 Reihe „Studien zur Inneren Sicherheit“

Die Ziele

In der Reihe „Studien zur Inneren Sicherheit“, verlegt im VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden (bis 2003 Verlag Leske+Budrich, Opladen) wechseln sich Monografien und strukturierte Sammelbände ab. Die Studien werden verfasst von Autoren des „Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit“ (AKIS). Der AKIS vereint Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen, insbesondere der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Kriminologie, der Rechtswissenschaft und der Historischen Polizeiforschung.

Die Studien zur Inneren Sicherheit umfassen grundlagentheoretische und problemorientierte Arbeiten. Sie sind einer interdisziplinären und sozialwissenschaftlichen Diskussion verpflichtet. Forschung zur Inneren Sicherheit und Polizeiforschung bilden hierbei keine gegensätzlichen Perspektiven, sondern sich ergänzende Bestandteile eines Forschungsfeldes. Die Studien zur Inneren Sicherheit arbeiten die unterschiedlichen Facetten des Wandels von Sicherheit auf. Sie stellen diese Veränderungen in den Zusammenhang mit dem Wandel von Staat und Gesellschaft insgesamt, wie er sich national, europäisch, international und global vollzieht.

Die Analyse der Akteure, Institutionen und Strukturen, die die Sicherheitsproduktion von Staat und Gesellschaft prägen; die Prozesse und Handlungsorientierungen, unter denen Entscheidungen und Normen sowie ihre Kontrolle zustande kommen; die Programme zur Inneren Sicherheit (Kriminalpolitik, Polizeipolitik u.a.), die dabei mit der Zielsetzung entstehen, bestimmte Wirkungen zu erzielen; die Art und Weise der Umsetzung und die Einwirkung der Sicherheitsproduzenten auf die Gesellschaft (Polizieren); die Definitionen, Konstruktionen, Verlaufsformen und Sanktionierungen abweichenden Verhaltens und sozialer Kontrolle (Kriminalsoziologie), die vorgenommen werden; die historische Rekonstruktion dieser Zusammenhänge; die Diskussion theoretischer Ansätze und Methodologien, um die interdisziplinäre Arbeit integrativ weiter zu entwickeln – all dies sind Perspektiven der Forschung zur Inneren Sicherheit, wie sie der Reihe zugrunde liegen.

Bisher erschienen

- Band 1: *Hans-Jürgen Lange*
Innere Sicherheit im Politischen System der
Bundesrepublik Deutschland
Opladen 1999, Broschur, 477 Seiten, 45,00 EUR
ISBN 3-8100-2214-4
- Band 2: *Hans-Jürgen Lange (Hg.)*
Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland
Opladen 2000, Broschur, 436 Seiten, 32,90 EUR
ISBN 3-8100-2267-5
- Band 3: *Hubert Beste*
Morphologie der Macht.
Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer
Kontrolle
Opladen 2000, Broschur, 528 Seiten, 45,00 EUR
ISBN 3-8100-2710-3
- Band 4: *Hans-Jürgen Lange (Hg.)*
Die Polizei der Gesellschaft.
Zur Soziologie der Inneren Sicherheit
Opladen 2003, Broschur, 472 Seiten, 39,90 EUR
ISBN 3-8100-2879-7

- Band 5: *Jo Reichertz / Norbert Schröer (Hg.)*
Hermeneutische Polizeiforschung
Opladen 2003, Broschur, 238 Seiten, 24,90 EUR
ISBN 3-8100-3662-5
- Band 6: *Hans-Jürgen Lange / Jean-Claude Schenck*
Polizei im kooperativen Staat.
Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der
Sicherheitsverwaltung
Wiesbaden 2004, Broschur, 462 Seiten, 39,90 EUR
ISBN 3-531-14243-7
- Band 7: *Gisbert van Elsbergen (Hg.)*
Wachen, kontrollieren, patrouillieren.
Kustodialisierung der Inneren Sicherheit
Wiesbaden 2004, Broschur, 300 Seiten, 37,90 EUR
ISBN 3-8100-4158-0
- Band 8: *Philippe Robert*
Bürger, Kriminalität und Staat
Mit einem Vorwort von Fritz Sack
Wiesbaden 2005, Broschur, 265 Seiten, 49,90 EUR
ISBN 3-531-14688-2

3.3 Reihe „AKIS-Schriften“

In der Reihe „AKIS-Schriften“, verlegt beim S. Roderer Verlag in Regensburg, erscheinen Sonderschriften des Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit. Erschienen sind bisher:

- 1 Hans-Jürgen Lange, Rafael Behr, Christoph Gusy, Martin Kutscha, Karlhans Liebl, Peter Nitschke, Rainer Prätorius

Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland

72 Seiten, Paperback, DM 19,80

1. Aufl. September 1998

2. Aufl. Mai 1999

Online-Version der 2. unveränderten Auflage als PDF-Datei : Juli 2006

3.4 AKIS-Kontaktadresse

Sofern Sie Kontakt mit dem Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS)/der Ad-hoc-Gruppe Politikforschung Innere Sicherheit in der DVPW aufnehmen möchten, wenden Sie sich bitte an folgende Adresse:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange
Philipps-Universität Marburg
Institut für Politikwissenschaft
Wilhelm-Röpke-Str. 6G, 35032 Marburg

Zentrales Telefon, Telefax und E-Mail:

Telefon: 0203 – 933 14 63

Telefax: 0203 – 933 14 62

E-Mail: langeh@staff.uni-marburg.de

Ausführlichere Informationen über den Arbeitskreis finden Sie auf der AKIS-Homepage:

www.AK-Innere-Sicherheit.de

