Humanistische Union

Zentralisiert und vernetzt

Die neue deutsche Sicherheitsarchitektur

aus: 184 (Heft 4/2008), S.93-102

Die neue deutsche Sicherheitsarchitektur

Im Mittelpunkt der Debatte um den Entwurf eines neuen BKA-Gesetzes standen in den vergangenen Monaten vor allem neu einzuführende Ermittlungsmethoden, insbesondere die Online-Durchsuchung und die Quellen-Telekommunikationsüberwachung[1]. Vor allem Details dieser Instrumente[2] waren es, die als Argument für die Ablehnung des BKAG im Bundesrat herangezogen wurden und über den Vermittlungsausschuss teilweise modifiziert wurden. In Verbindung mit anderen sicherheitspolitischen Entwicklungen weisen diese Einzelinstrumente und -aspekte jedoch auf eine grundsätzliche Neuordnung der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur hin, mit der ein grundlegender Wandel des Staates einhergeht, dessen Umfang und dessen rechtliche, institutionelle und politische Folgen bislang nicht ausreichend thematisiert wurden. Aus diesem Grund konzentriert sich der nachfolgende Beitrag auf diese staatliche Sphäre im institutionell-kriminalitätsbezogenen Handlungsfeld und rekonstruiert die sich abzeichnende neue deutsche Sicherheitsarchitektur und diskutiert sich daraus ergebende Konsequenzen.

Debatten um die innere Sicherheit sind, dies sei einleitend betont, kein neues, sondern vielmehr ein regelmäßig wiederkehrendes Phänomen in Deutschland. Die teilweise schon umgesetzten, teilweise in Planung befindlichen horizontalen und vertikalen Macht- und Kompetenzveränderungen im institutionellen Bereich werden dabei erst seit Kurzem in einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen. Seit 2001 haben sich schließlich vor allem durch das Bedrohungsszenario des neuen, internationalen Terrorismus[3] neue "Selbstermächtigungschancen" (Beck 2003: 281) ergeben, die von den staatlichen Sicherheitsakteuren intensiv genutzt werden. Schon aus dem Wesen der abzuwehrenden Gefahr heraus ist die gegenwärtige Phase der sicherheitspolitischen Reorganisation da-bei vom Primat der präventiven Gefahrenabwehr bestimmt (u.a. Urban 2006), was mehrheitlich die Zustimmung der Wähler[4] findet. Noch weitgehend erfolglos war der Versuch des damaligen Bundesinnenministers Schily, im Jahr 2004 eine neue, zentralisierte deutsche Sicherheitsarchitektur umzusetzen, u.a. mit präventiven Handlungs- und Weisungsbefugnissen für das BKA im Bereich der Terrorismusbekämpfung und einer Zentralisierung der Landesämter für Verfassungsschutz als „Filialen" des Bundesamtes für Verfassungsschutz (Schily nach Die Welt 2004). Schily scheiterte damals am Widerstand der Länder, die eine „Zerschlagung der föderalen Polizeistruktur" (BaWü-LTDrs. 13/3310) befiirchteten. Seit 2005 allerdings betreibt die große Koalition und insbesondere Bundesinnenminister Schäuble den Umbau der deutschen Sicherheitsarchitektur grundlegender und vor allem erfolgreicher als die Vorgänger. Vier Säulen dieses Neuordnung lassen sich ausmachen: Eine verstärkte Kooperation der Sicherheitsbehörden, eine Neudefinition institutioneller Zuständigkeiten, eine horizontale und vertikale Verschiebung im innerstaatlichen Machtgefüge und eine Internationalisierung der Innenpolitik, verbunden mit einer Verlagerung von Entscheidungen in andere politische Arenen.

Im Ergebnis wurde mit dem GTAZ und der ATD eine grundlegend neue Qualität der behördlichen Zusammenarbeit erreicht. Man könnte sogar von einer faktischen partiellen Werschmelzung sprechen. Darüber hinaus ist eine steigende Zahl institutionalisierter hybrider Organisationen, die Polizeien und Geheimdienste zusammenführen, zu konstatieren (Wörlein 2008). Die Einrichtung behördlicher Kooperationszentren (bspw. NLFZ Sicherheit im Luftraum) und umfassende Vorhaben zur besseren

Datenvernetzung (bspw. Debatte um ein zentrales Melderegister oder die Datenbanken-Interoperabilität (RISP, BT-Drs. 16/9887)) lassen erkennen, dass die Vernetzung von Behörden und Einrichtungen erst begonnen hat.

Verstärkte Kooperation und Vernetzung

Als Reaktion auf die zunehmend als Problem[5] wahrgenommene Akteursvielfalt im Feld der inneren Sicherheit werden gemeinsam genutzte Datenbanken auf- und ausgebaut und eine stärkere, institutionalisierte Vernetzung der Informations- und Datenbestände angestrebt, um den Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten einerseits und zwischen Bund, Ländern und internationalen Partnern andererseits zu verbessern. Der nationalen wie internationalen Vernetzung und dem gemeinsamen Zugriff auf sicherheitsrelevante Daten kommt in der alltäglichen Praxis der Sicherheitsbehörden eine zunehmende Bedeutung zu. So lässt sich durch den Einsatz moderner IuK Technologien und auch organisatorisch eine neue Qualität in der Zusammenarbeit ausmachen.

Eine wesentliche Neuerung im nationalen Kontext stellt das im Jahr 2004 eingerichtete Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) dar, das vorrangig BKA und BfV verknüpfen soll[6]. Ziel ist der „Informationsaustausch in Echtzeit", um die „schnelle und zielgerichtete Analysen aktueller Gefährdungshinweise" sowie „die Abstimmung operativer Maßnahmen" (BMI o.J.) der beiden formal weiterhin getrennten Einrichtungen zu gewährleisten. Der mit dem GTAZ organisatorisch-behördlich erstmals umgesetzte Trend einer räumlich-organisatorischen Zusammenlegung ist dabei nicht unproblematisch: Neben der schleichenden Auflösung des Trennungsgebotes (Gusy/Pohlmann 2007) kam es nach Einschätzung des Bundesbeauftragen für Datenschutz zu „rechts-widrigen Datenübermittlungen" (BT-Drs. 16/10007: 3) zwischen den Bundesbehörden und evtl. sogar an Drittstaaten. Die Bundesregierung sieht jedoch im GTAZ einen „Qualitätssprung bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus" (BT-Drs. 16/100007: 6). Ein zweiter wichtiger Baustein ist zudem die Vernetzung digitaler Datenbestände mittels der im BKA befindlichen Antiterrordatei (ATD). Es handelt sich dabei nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums um eine Zusammenführung vorhandener und künftiger Datenbestände. Auf diese haben zahlreiche Bundes- und Landesbehörden umfassende Zugriffsrechte, zudem kann weiteren Polizeivollzugsbehörden der Länder die Datennutzung erlaubt werden (1 Abs. 2 ATDG), so dass „Informationen sekundenschnell per Knopfdruck übertragen werden" können (BMI 2007).

Neudefinition von Aufgaben: Das Beispiel Bundespolizei

An der hier nur kursorisch zu betrachtenden, weitgehend abgeschlossenen Reorganisation des Bundesgrenzschutzes hin zur Bundespolizei sind in diesem Kontext zwei Aspekte bemerkenswert. Zum einen zeigt dieser Fall, wie der BGS nach einer Phase der Verpolizeilichung in den 1970er-Jahren durch die Öffnung der nationalstaatlichen Grenzen in den 1990er-Jahren mit einem plötzlichen Aufgabenverlust konfrontiert war (Lisken/Lange 2000) und wie ihm daraufhin durch eine institutionelle Neudefinition eine erfolgreiche Bestandssicherung und damit einhergehend die Transformation von einer Grenzschutz-Sonderpolizei zu einer allgemeinen Polizei des Bundes gelang. Da-durch hat die Bundespolizei mittlerweile ihre Tätigkeit zunehmend ins Inland verlagert und sich neue Tätigkeitsfelder erschlossen, so dass sie bereits als Nebenpolizei zu den Landespolizeien bzw. „Polizei des Bundes" (§ 1 BPo1G) zu werten ist, die heute u.a. im Kampf gegen den Terrorismus, die OK und die illegale Migration eingesetzt wird. Der zweite Aspekt ist insofern bedeutend, als er über die BPoI hinaus wirkt: Die Entkopplung des Zusammenhangs von Grenzübertritt und polizeilichen Kontrollen. Diese Entkopplung von Anlass und Handlung bzw, von Verdacht und Ermittlungsmaßnahme ist mittlerweile in weiteren Rechtsbereichen zum Standard geworden

und ermöglicht damit die Abkehr von der bisherigen Tradition des bundesrepublikanisch-liberalen Rechtsstaates hin zum sicherheitspolitischen Präventionsstaat.

Zentralisierung der Polizei: Das neue Bundeskriminalamt

In Zusammenhang mit der Aufgabenerweiterung der BPoI ist die einleitend bereits erwähnte grundlegende Reform des BKA hin zur präventiv tätigen Bundeskriminalpolizei[7] zu betrachten. Drei Dimensionen sind zu unterscheiden: eine vertikale Machtverlagerung (Zentralisierung), die Einführung neuer Ermittlungsinstrumente und eine horizontale Kompetenzverschiebung.

Die entscheidende vertikale Verschiebung im föderalen Machtgefüge wurde bereits ohne größere öffentliche Aufmerksamkeit im Jahr 2006 im Gesamtpaket „Föderalismusreform I" verfassungsrechtlich umgesetzt (BGBI. I 2006 Nr. 41; 31.08.2006: 2034). Dem Bund wurde die ausschließliche Gesetzgebung über „die Abwehr von Gefahren des internationalen Tefforismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG) übertragen. Das Argument: Im Bereich des internationalen Terrorismus kommen „zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus aus dem Ausland, ohne dass in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein muss, gleichwohl aber weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann" (BT-Drs. 16/813: 12). Mit dieser Grundgesetzänderung, der im Bundesrat bis auf Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein alle Bundesländer zustimmten, wurde jedoch auf Verfassungsebene mit der bisherigen institutionellen Ordnung gebrochen: Lag zuvor die Polizeihoheit grundsätzlich bei den 16 Bundesländern, so hat nun der Bund in den ebenso speziellen wie zugleich vage formulierten Fallgruppen des internationalen Terrorismus eine eigene, präventive Handlungskompetenz.

Die Verfassungsänderung zieht jedoch eine einfachgesetzliche Umsetzung nach sich, die mit der BKAG-Novelle (BT-Drs. 16/9588; 16/10121) erfolgen soll. Das neu gefasste BKAG ist dabei aus Sicht der Bundesregierung ein „wichtiger Baustein in der Sicherheitsarchitektur Deutschlands" (Schäuble nach Wittrock 2008), wobei das Gesetz nicht darauf abzielt, „dem BKA neue Befugnisse zu verschaffen, sondern [...] eine neue Aufgabe zu übertragen, die bisher ausschließlich die Polizeien der Länder haben" (Schäuble 2008). Die neuen Kompetenzen orientieren sich „weitgehend an den bestehenden Regelungsvorbildern aus dem Bundespolizeigesetz und den Polizeigesetzen der Länder" und sind als Umsetzung der in der Föderalismusreform beschlossenen Neustrukturierung zu sehen (BMI 2008). Tatsächlich enthält das BKAG-E jedoch über die verfassungsrechtlich verankerte und für das BKA grundsätzliche neue Kompetenz der Gefahrenabwehr, also der Zulässigkeit präventiven Handelns8, hinaus vor allem zwei grundlegend neue Ermittlungsinstntmente: Die Online-Überwachung (§20k BKAG-E) und die Quellen-TKÜ (§ 201 Abs. 2 BKAG-E).

Gerade diese neuen Befugnisse sind ebenso politisch umstritten wie rechtlich problematisch (BVerfG, 1 BvR 370/07, 27.2.2008 und BVerfG 2008). Daher stehen in der Kontroverse (dazu u.a. Biermann 2007; 2008) vor allem eben diese neuen verdeckten Ermittlungsbefugnisse, die zu einer Vergeheimdienstlichung des BKA ohne die Einführung der bei den Geheimdiensten üblichen parlamentarischen Kontrolle fuhren, im Zentrum. Die ebenfalls mit dem Gesetzentwurf verbundene horizontale Machtverschiebung wird dagegen weitaus seltener thematisiert. Dabei sieht das BKAG beispielsweise eine weitgehende Verschiebung der Zuständigkeit zur Terrorismusbekämpfung weg von der Generalbundesanwaltschaft hin zum BKA (Geiger 2008) und damit zum BMI vor, so dass von einer Entmachtung der Staatsanwaltschaft gesprochen werden kann. Thematisiert wurde dagegen die Frage der Bewertung erhobener Informationen sowie des Richtervorbehalts bei Ermittlungsmaßnahmen, in beiden Fällen bleibt das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses abzuwarten.

Unabhängig von den noch offenen Änderungen am Gesetzentwurf durch die Arbeit des Vermittlungsausschusses und die absehbare verfassungsgerichtliche Kontrolle ist schon jetzt klar: Der Paradigmenwechsel und die fundamentale Änderung des bundesdeutschen Institutionengeiüges ist im Kern bereits umgesetzt, gerade die Zentralisierung, also die vertikale Machtverschiebung, ist verfassungsrechtlich verankert. Durch die für den Bund neue Aufgabe der polizeilichen Gefahrenabwehr verändert sich die Funktion und die Arbeitsweise des BKA ganz entscheidend. Hatte das Amt bislang vor allem „als zentrale Kriminalpolizei in Deutschland die Verbrechensbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene zu koordinieren" (BKA 2008), so wird es nun ergänzend präventiv ermittelnd arbeiten, als eigenständige Bundeskriminalpolizei zur Ab-wehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus. Das BKA gewinnt damit an Macht, Einfluss und Bedeutung, wobei die geplanten 130 neuen Stellen zur Erfüllung der neuen Aufgaben (BT-Drs. 16/9588) vermutlich nur den Anfang des BKA-Ausbaus darstellen.

Diese strukturelle Änderung ist damit in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen, die medial-öff~ntlich intensiv diskutierte, politische und verfassungsrechtliche Problematik einzelner Ermittlungsbefugnisse tritt dagegen letztlich in den Hintergrund. Es ist bemerkenswert, dass es der Großen Koalition und Bundesinnenminister Schäuble hier gelungen ist, einen politisch gewollten Paradigmenwechsel mit der Föderalismusreform verfassungsrechtlich (und bald auch einfachgesetzlich mittels BKAG) umzusetzen. Es wurde dadurch erreicht, das BKA zur zentralen Bundespolizeibehörde umzugestalten (vgl. Frank 2008). In dieser Zentralisierung polizeilicher Aufgaben, in dieser Errichtung einer präventiv tätigen kriminalpolizeilichen Einrichtung des Bundes verdeutlicht sich gegenwärtig der entscheidende Umbruch im innerstaatlichen sicherheitspolitischen InstitutionengeRige der Bundesrepublik - es handelt sich tatsächlich um das „innenpolitisch weitreichendste und wichtigste Projekt der ganzen Wahlperiode" (Edathy 2008).

Deutsche Innensicherheitspolitik in Europa

Gerade für die innere Sicherheit spielt die Europäisierung bzw. Internationalisierung[9] eine zunehmende Rolle, wobei Deutschland in diesem Politikfeld ein aktiver, interessengeleiteter Akteur ist[10]. Theoretisch lässt sich hieran das Theorem des Venue Shoppings (Guiraudon 2000) verdeutlichen. Politische Entscheidungen werden aus strategischen Gründen von den handelnden Akteuren in für diese günstige Politikarenen verlagert, etwa um kritische Debatten oder Vetospieler auf nationaler Ebene zu umgehen. Ermöglicht wird dies insbesondere dadurch, dass es sich beim Politikfeld PJZS um eine vor allem von den Sicherheitsexekutiven geprägte intergouvernementale Zusammenarbeit handelt. Dabei ist in Deutschland der Bereich Strafsachen/Innere Sicherheit in einem mittleren Maße europäisiert (Börzel 2005; Bukow 2005; Sturm/Pehle 2005). Soweit dies nicht im Rahmen der EU erfolgen konnte, wurden außerhalb des EU-Rechtsrahmens zwischenstaatliche Kooperationen begonnen (erstmals mit TREVI). Diese Kooperationen dienen mittlerweile sogar dazu, EU-rechtliche Regelungen vorzubereiten und Kooperationen dann im EU-Rahmen durchzusetzen (bspw. Prümer Vertrag, Hummer 2007; Kietz/Maurer 2007).

Im Ergebnis hat Deutschland das Handlungsfeld seiner inneren Sicherheitspolitik auf den europäischen Raum ausgedehnt und betreibt zunehmend deutsche „Innenpolitik in Europa" (BMI 2004: 4). Gut zu erkennen ist dies anhand der deutschen Rolle bei der Einrichtung europäischer Sicherheitsinstitutionen und Agenturen, etwa bei der Einfiihrung von Europol und Eurojust. Mit Europol und Eurojust sind zwei wichtige Institutionen der Zusammenarbeit etabliert worden, die die bereits seit Längerem bestehende Kooperation auf den unteren Ebenen nun in eine feste Form bringen. Deutschland war hierbei häufig nicht nur die treibende Kraft, sondern ist zugleich intensiver Nutzer gemeinsamer Einrichtungen. Auch neuere Sicherheitskooperationen, wie die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX, 2005), gehen auf eine Initiative der Bundesregierung zurück, die sogar den FRONTEXEinheiten in den jeweiligen Ländern polizeiliche Befugnisse einräumen möchte (vgl. FAZ 2007a). Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Wegfall der

Binnengrenzen eine enge Kooperation der Polizeien erzwinge (Schäuble nach FAZ 2007b).

Insgesamt ist seit den 1990er-Jahren eine zunehmende internationale Kooperation von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten zu erkennen (Klink 2002: 365-367). Da-mit ist die deutsche Innen- und Sicherheitspolitik, was die Themensetzung und die Ausgestaltung angeht, vorrangig als eine von nationalstaatlichen Interessen geprägte, aber auf den europäischen Raum ausgedehnte und auf internationale Kooperationen angelegte Angelegenheit im Rahmen einer intensivierten Regierungs- und Exekutivzusammenarbeit zu verstehen. Im Ergebnis werden nicht zuletzt durch die aktive Rolle Deutschlands die internationale Vernetzung, die Übertragung von Kompetenzen und die Einrichtung europäischer Institutionen bzw. Agenturen künftig voranschreiten. Eine intensivierte Zusammenarbeit auf Exekutivebene und ein erweiterter Informationsaus-tausch als „Kernelement europäischer Sicherheit" (Zukunftsgruppe 2008) wird dabei angestrebt.

Seit 2001 scheint ein übereuropäischer Konsens zu bestehen, den Kampf gegen den Terrorismus zum Ausbau der Staatengemeinschaft hin zu einem Sicherheits- und Überwachungsverbund zu nutzen und zugleich gemeinsam die OK zu bekämpfen (Hein 2004: 155). Die Verlagerung der Entscheidungsebene bleibt dabei nicht ohne Folgen für den politischen Diskurs: Die Debatte um die Grundausrichtung der Innen- und Sicherheitspolitik, um das Verhältnis von proaktiven und repressiven Maßnahmen verlagert sich in zwischen- und suprastaatliche Arbeitsgruppen (Albrecht 2004). Defizite in der demokratischen Legitimation und Kontrolle sind nicht nur in Deutschland die Folge. Zugleich sind Änderungen absehbar, der Vertrag von Lissabon sieht u.a. eine neue Qualität der Zusammenarbeit und eine Vergemeinschaftung weiterer Rechtsbereiche der PJZS vor (Baddenhausen et al. 2008). Und auch der EuGH hat die Kontrolldefizite in der (außer-)europäischen Sicherheitskooperation erkannt und etwa im Terrorlisten-Urteil auf den ebenso notwendigen wie defizitären (Grund-)Rechtsschutz hingewiesen (Arndt et al. 2008).

Zentralisiert und vernetzt - eine Chance für mehr Transparenz?

Die aufgezeigten Entwicklungen verdeutlichen, dass sich die bundesdeutschen Sicherheitsbehörden in einem umfassenden Transformationsprozess befinden, der weit über eine schlichte Anpassung an neue Erfordernisse hinausgeht. Es zeigen sich schon heute klare Konturen einer neuen deutschen Sicherheitsarchitektur. Diese ist gekennzeichnet durch eine zunehmende operative und technische Verflechtung der Sicherheitsbehörden. Das Ziel: Eine verstärkte institutionelle, multidimensionale Vernetzung, also der Auf-bau eines Daten- und Kooperationsverbundes von Bund, Ländern und internationalen Partnern sowie von Polizeien und Nachrichtendiensten.

Dies wird ergänzt um eine Ausweitung der behördlichen Befugnisse und eine institutionelle Neuordnung bzw. Neudefinition von Organisationsaufgaben. Damit geht eine Vergeheimdienstlichung der Polizei ebenso einher wie eine Zentralisierung von Sicherheitsaufgaben zu Lasten der Länder, insbesondere im polizeilichen Bereich. Der Bund weitet seine Kompetenzen, Personalressourcen und Einflusschancen effektiv aus und wird stärker noch als zuvor zur prägenden Kraft im Bereich der inneren Sicherheit (Lange 2006: 95). Weitere nationale institutionelle Reformen als „Anpassung der nationalen Sicherheitsarchitektur an die veränderte Gefahrensituation in Deutschland" (Junge 2008) sind gegenwärtig bereits in Planung, etwa eine Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes (bisher Zivilschutzgesetz, FTD 2008) oder die Neuordnung des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 16/8475, 16/9724). Dazu tritt auf der Grundlage intergouvernementaler Zusammenarbeit eine sich ausweitende Europäisierung bislang nationaler Kompetenzen, wobei Deutschland hierbei erfolgreich eigene sicherheitspolitische Interessen durchsetzt.

Mit diesen Entwicklungen eng verbunden sind die Fragen nach der institutionellen Kontrolle und der Anbindung der Sicherheitsbehörden an die parlamentarische Demokratie. Zu diskutieren wäre vor allem die Sicherstellung der Legitimation des sicherheitspolitischen Präventionsstaates und der neuen deutschen

Sicherheitsarchitektur: Schließlich, dies zeigt die zunehmende nationale wie auch globale Vernetzung der Sicherheitsbehörden, bedarf die aufkeimende Weltsicherheitsgesellschaft der rechtsstaatlichen Kontrolle, will sie sich nicht selbst delegitimieren. Dieser Bereich notwendiger institutioneller Reformen wurde allerdings bislang nicht ausreichend diskutiert, darauf bezogene Reformvorhaben sind in Deutschland nicht erkennbar. Erkennbar sind bislang nur die zunehmenden Legitimationsdefizite.

Die zunehmende nationale und europäische Kooperation und der Aufbau gemeinsamer Datenbestände führen zudem zu Kontroll- und Transparenzdefiziten. Notwendig wäre deshalb, den Bürgern gerade bei zentral gespeicherten Datenbeständen eine leichtere Einblicksmöglichkeit über das gesammelte Wissen einzuräumen, um so das wach-sende Misstrauen gegen den Präventionsstaat zu bekämpfen. An diesen Erfordernissen einer verbesserten rechtsstaatlichen und parlamentarischen Kontrolle gilt es anzuknüpfen. Eine zunehmende Zentralisierung von Datenbeständen und Behörden bietet hier durchaus Chancen. Diese werden jedoch noch nicht dazu genutzt, den in vielen Punkten sicherlich ebenso gerechtfertigen wie notwendigen Umbau der deutschen Sicherheitsarchitektur auf eine neue Legitimationsbasis zu stellen. Vielmehr ist, dies zeigt das eingangs erwähnte BKAG exemplarisch, oft das Gegenteil, also ein Abbau von richterlicher und parlamentarischer Kontrolle und eine unkontrollierte Stärkung der Sicherheitsexekutiven, festzustellen. Die (verfassungs-) rechtliche Kontrolle findet dabei meist nur (noch) bei der Einrichtung einzelner Behörden oder Ermittlungsinstrumente statt, von einer ebenso wichtigen fortlaufenden Kontrolle kann jedoch trotz Befristung und Evaluationsnotwendigkeit einzelner Maßnahmen keine Rede sein.

[1] Schon seit geraumer Zeit steht dabei die in der BKAG-Debatte wieder aufgeworfene Frage nach dem gläsernen Bürger im Raum, problematisiert wird hierbei die sich ausweitende datensammlerische Tätigkeit des Staates wie auch, privater Unternehmen, Letztere sammeln einerseits für unternehmenseigene Belange Daten (bzw. handeln mit diesen), andererseits, und dies ist besonders problematisch, erfolgt die private Datensammlung in staatlichem Auftrag (insbesondere bei der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten).
[2] Weitaus seltener wurden weitere Einzelaspekte wie die Einschränkung des Richtervorbehalts, die unpräzise Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenzen oder die Entmachtung der Bundesstaatsanwaltschaft thematisiert.
[3]Der Begriff „internationaler Terrorismus" ist kaum präzise zu bestimmen (Ambos 2006: 416-419), zudem liegt die Deutungshoheit nicht nur beim nationalen Gesetzgeber (vgl. BT-Drs. 16/813), Die-se definitorische Offenheit führt u.a. dazu, dass Maßnahmen und Gesetze zur Terrorismusbekämpfung von Gesetzen zur Strafverfolgung, zur einfachen Verbrechensbekämpfung und vor allem zur OK-Bekämpfung oftmals kaum voneinander abzugrenzen sind.
[4] So findet beispielsweise die quasi-geheimdienstliche Online-Durchsuchung mehrheitlich Zustimmung bei den wahlberechtigten Deutschen, bemerkenswerter Weise selbst bei den Anhängern der FDP (65%) und Linken (50%). Überwiegend ablehnend zeigen sich nur die Anhänger der Grünen (ZDF-Politbarometer vom 21.11.2008).
[5] Laut Medienberichten war bspw. die Festnahme der drei Terrorverdächtigen „Sauerland-Bomber" im Sommer 2007 nach Ansicht der Polizei sogar reines Glück, da Ermittlungspannen, überlastete Ermittler und Technikprobleme die Arbeit gefährdeten (Die Welt 2007).
[6] Insgesamt sind acht Bundes- und 32 Landesbehörden in die Arbeit des GTAZ eingebunden, zudem wird mit weiteren internationalen Partnern kooperiert (BT-Drs. 16/10007).
[7] Den Grundstein für die präventive Arbeit des BKA legte bereits die BKAG-Novelle vom 29.06. 1973 (Amir-Haeri 2008).
[8] Problematisch ist dabei u.a, die dem Gesetzestext zu entnehmende Unklarheit, dass das BKA die Aufgaben der Gefahrenabwehr übernehmen „kann" (§4a BKAG-E).
[9] Hier sind auf UN-Ebene und durch weitere internationale Kooperationen (bspw. EU-USA) vielfältige Abkommen und Vereinbarungen, insbesondere im gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus, von Bedeutung (vgl. Ambos 2006; Kleine 2004).
[10] Hier ist insbesondere der im Juni 2008 vorgelegte Bericht der „Informellen Hochrangigen Beraten-den Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik" zu nennen, an dem u.a. Bundesinnenminister Schäuble mitgearbeitet hat. In dem Bericht wird eine Vielzahl von Forderungen und Maßnahmen aufgezeigt, etwa die Stärkung von Europol, die Weiterentwicklung bi- und multilateraler Zoll-und Polizeizentren, die

Ausweitung von Befugnissen nationaler Polizeien in den anderen Mitgliedsländern oder die Entwicklung einer europäischen Strategie zum Informationsmanagement bei Informationsaustausch- und IT-Fragen.

Literatur

Albrecht, Hans-Jörg, 2004: Der erweiterte Sicherheitsbegriff und seine Folgen, in: www.rav.de; 10.08.2004.
Ambos, Kai, 2006: Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.), Politik und Recht (PVS-Sonderheft 36/2006). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 416-448.
Amir-Haeri, Ellahe, 2008: Das BKA - von der zentralen Sammelstelle zur Bundesgeheimpolizei. Dokumentation, in: httpa/www.humanistische-union.de; 02.12.2008.
Arndt, F./Köngeter, M./Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2008: Das Terrorlisten-Urteil des EuGH, in: http://www.bundestag.de; 06.11.2008.
Baddenhausen, Heike/Gey, Tanja/ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2008: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon, in: http://www.bundestag.de; 25.06.2008.
Beck, Ulrich, 2003: Weltrisikogesellschaft revisited: Die terroristische Bedrohung, in: Hitzler, Ronald/Reichertz, Jo (Hrsg.), Irritierte Ordnung: die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror. Konstanz: UVK, 275 -299.
Biermann, Kai/Zeit Online, 2007: Polizei im Anti-Terrorkampf (14.09.2007), in: http://www.zeit.de; 25.06.2008.
Biermann, Kai/Zeit Online, 2008: Grenzüberschreitung per Gesetz (24.08.2008), in: http,/lwww.zeit.de; 25.06.2008.
Börzel, Tanja A., 2005: Mind the Gap! European Integration between level an scope., in: Journal of European Public Policy 12, 217-236.
Bukow, Sebastian, 2005: Deutschland: Mit Sicherheit weniger Freiheit über den Umweg Europa, in: Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hrsg.), Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 43-62.
Bundeskriminalamt, 2008: Profil, in: http://www.bka.de; 25.06.2008.
Bundesministerium des Innern, 2007: Erläuterung zu den gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (AntiteiTordatei und Projektdateien), in: http://www.bmi.bund.de; 24.06.2008.
Bundesministerium des Innern, 2008: Kabinett beschließt Novelle des BKA-Gesetzes (04.06.2008), in: http://www.bmi.bund.de; 18.06.2008.
Bundesministerium des Innern, o.J.: GTAZ (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum), in: http://www.bmi.bund.de; 20.06.2008.
Bundesverfassungsgericht, 2008: Vorschriften im Verfassungsschutzgesetz NRW zur Online-Durchsuchung und zur Aufklärung des Internet nichtig (Pressemitteilung Nr. 22/2008 vom 27. Februar 2008 zum Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07 –), in: http://www.bundesverfassungsgericht.de; 20.06.2008.
Die Welt, 2004: Terrorabwehr: Schily kündigt neues Sicherheitspaket an (25.09.2004), in: http://www.welt.de;10.08.2008,
Die Welt, 2007: Terroristen-Jäger an der Grenze der Belastbarkeit, in: http://www.welt.de; 23.06.2008.
Edathy, Sebastian/Lutz, Martin/Jungholt, Thorsten, 2008: "Das ist im Kern völkische Ideologie" (Interview mit Sebastian Edathy), in: Die Welt, 20.08.2008.
Financial Times Deutschland, 2008: Bund soll sich auf ABC-Schutz konzentrieren, in: Financial Times Deutschland, 16.06.2008.
Frank, Christoph, 2008: Richterbund kritisiert neues BKA-Gesetz (Interview), in: http://www.dradio.de; 20.06.2008.
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2007a: Europa rüstet sich gegen Flüchtlingsandrang (29.03.2007), in: http://www.faz.net; 28.06.2008.
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2007b: Mit Hubschraubern gegen illegale Einwanderung (Frattini und Schäuble im Interview), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 75/2007, 29.03.2007.

Guiraudon, Virginie, 2000: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, in: Journal of Common Market Studies 38, 251-271.
Gusy, Christoph/Pohlmann, Kristine, 2007: Wächst zusammen, was nicht zusammengehört? Die zunehmende Vernetzung zwischen Polizei und Verfassungsschutz weicht das Trennungsgebot auf, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 46, 53-63.
102 vorgänge Heft 4/2008, S. 93-102
Hein, Kirstin, 2004: Die Anti-Terrorpolitik der rot-grünen Bundesregierung, in: Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos/Overhaus, Marco (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder. Baden-Baden: Nomos, 147-151.
Hummer, Waldemar, 2007: Der Vertrag von Prüm - "Schengen III"?, in: Europarecht 42, 517-530. Junge, Barbara/Der Tagesspiegel, 2008: Neue Bedrohungen - veränderter Schutz, in: Der Tagesspiegel Nr. 19936, 17.06.2008, 4.
Kleine, Mareike, 2004: Die Reaktion der EU auf den 11. September. Münster: LIT.
Klink, Manfred, 2002: Innere Sicherheit - Nationale und internationale Strategien zur polizeilichen B ekämpfung des Terrorismus, in: Frank, Hans/Hirschmann, Kai (Hrsg.), Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin: Arno Spitz, 359-380.
Lange, Hans-Jürgen, 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 87-112.
Lisken, Hans/Lange, Hans-Jürgen, 2000: Die Polizeien des Bundes, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 151-167.
Schäuble, Wolfgang, 2008: Bundesinnenminister Schäuble zur Einbringung des Gesetzentwurfs zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (Rede in der 170. Sitzung des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (Protokollauszug)), in: http://www.bmi.bund. de/nn_ 122688/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2008/06/BM_BT_BK AG2,templateId=renderPrint.html; 23.08.2008.
Sturm, Roland/Pehle, Heinrich, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Urban, Johannes, 2006: Die Bekämpfung des Internationalen Islamischen Terrorismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Wittrock, Philipp/Spiegel Online, 2008: BKA-Gesetz. Opposition und SPD sträuben sich gegen Schäubles Späh-Pläne (04.06.2008), in: http://www.spiegel.de; 20.06.2008.
Wörlein, Jan, 2008: Unkontrollierbare Anziehungskraft. Institutionalisierte Kooperationen von Polizei und Diensten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 50-61.g

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/184-vorgaenge/publikation/zentralisiert-und-vernetzt/
Abgerufen am: 07.11.2026