

MARTIN WINTER

INSTITUTIONEN DER INNEREN SICHERHEIT

Der Begriff 'Innere Sicherheit' wurde erst Anfang der 70er Jahre eingeführt. (1) Rechtlich ist der Ausdruck nicht normiert (in den Polizeigesetzen ist von "öffentlicher Sicherheit" die Rede), politisch hat er sich jedoch spätestens seit dem 'Programm für die Innere Sicherheit' der Innenministerkonferenz von 1972 bzw. 1974 durchgesetzt. (2) Mit diesem Terminus wurde der Sicherheitspolitik im Innern der Rang einer umfassenden Gesellschaftspolitik verliehen; darin werden verschiedene Politikbereiche zusammengefaßt, die allesamt dem (nebulösen) Imperativ der Sicherheit unterstehen. Aufgrund der Unschärfe dieses Begriffs lassen sich je nach Weite der Definition unterschiedlich viele Institutionen unter dieses Politikfeld fassen. Insbesondere die Grenzen zur Justizpolitik sind fließend. (3) Ist es relativ einsichtig, daß Polizei und Innen-Geheimdienste wie die Verfassungsschutzämter mit der Gewährleistung der Inneren Sicherheit betraut sind, so sind Justizvollzugsanstalten oder gar Staatsanwaltschaften nicht mehr so eindeutig in diesen Bereich einzuordnen. Neben dieser inhaltlichen Entgrenzung des Begriffs Innerer Sicherheit stellt der fließende Übergang zwischen den Vollzugs- und den Entscheidungsinstanzen der Inneren Sicherheit ein weiteres Charakteristikum dieses Politikfeldes dar.

ENTSCHEIDUNGSEBENE

Die zentrale Rolle auf der Entscheidungsebene spielt die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK). Obwohl die IMK kein Verfassungsgorgan ist, besitzt sie dennoch großes politisches Gewicht. Dieser hohe Stellenwert der IMK kann als Ausdruck eines exekutivstaatlichen Verständnisses von Innerer Sicherheit gewertet werden. Politik der Inneren Sicherheit sei - so Albrecht Funk - in erster Linie eine Angelegenheit der exekutiven Zirkel von Sicherheitsexperten. (4) In der IMK werden gemeinsame Regelungen der Länder in Politikfeldern beschlossen, die eigentlich der Gesetzgebungsbefugnis der Länder unterliegen. Der Zweck solcher Absprachen liegt in der besseren Koordination und Abstimmung der Politik der Inneren Sicherheit und damit in der Schaffung von Einheitlichkeit beziehungsweise Kompatibilität der Rechtsverhältnisse. Die Einrichtung der IMK und deren Politik soll einem 'kooperativen Föderalismus' zugute kommen, der aber angesichts der Parteipolitik im Grunde auf eine Unterhöhnung des Föderalismus hinausläuft; denn die Konfliktlinien verlaufen zumeist nicht zwischen den Ländern, sondern zwischen den politischen Parteien. Der IMK sind mehrere Arbeitskreise unterstellt. Wichtig für den Bereich Innerer Si-

cherheit sind der Arbeitskreis IV (AK IV) 'Verfassungsschutz' und der Arbeitskreis II 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung' (AK II). Der AK II unterbreitet der IMK Vorschläge zu Gesetzesänderungen und anderen Vorschriften im Bereich der Polizeipolitik. Er setzt sich aus den Leitern der Sicherheits- oder Polizeiabteilungen der Innenministerien, das sind zumeist Ministerialdirigenten, zusammen. Dem AK II untergeordnet sind unter anderem der Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' (UA LEX) und die Vorschriftenkommission, die für die Abfassung der Polizeidienstvorschriften verantwortlich ist. In beiden Gremien sitzen hauptsächlich leitende Polizeibeamte; in dem UA LEX sind alle Inspektoren der einzelnen Länderbereitschaftspolizeien, der Inspekteur des Bundesgrenzschutz und der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder vertreten. (5) Für den kriminalpolizeilichen Bereich konzipiert die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes (AG Kripo) kriminalpolizeiliche Richtlinien, Gesetzesvorlagen etc. Diese Vorschläge werden dann über die Mittlerinstanz AK II zur IMK weitergeleitet. Den Vorsitz der AG Kripo hat das Bundeskriminalamt permanent inne.

Die Organisation eines Landesinnenministeriums ist in Abteilungen untergliedert; verantwortlich für die Polizei ist eine eigene Abteilung. Diese Polizeiabteilung (mancherorts heißt sie auch Sicherheitsabteilung) und letztverantwortlich der Minister nehmen die Dienst- und die Fachaufsicht über die Polizeibehörden des Landes wahr. Eine andere Aufgabe der Polizeiabteilung liegt in der Gesetzes- und Verordnungsvorbereitung. Sie übt damit auch eine gewisse Mittlerfunktion zwischen Parlament (insbesondere dessen Innenausschuß) und Polizeiapparat aus. Die Polizeiabteilung ist nicht nur ein wichtiger Ort der Polizeipolitik; auch an der Entwicklung von Einsatzkonzepten ist sie intensiv beteiligt. Weitere Aufgabengebiete der Polizeiabteilung liegen im Personalwesen (Einstellung der Beamten, Erstellung von Personalplänen etc.) und in der Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung (Erstellen von Haushaltsplänen für den Landeshaushalt). Ferner ist die Polizeiabteilung für die Ausstattung der Landespolizei zuständig und trägt somit dazu bei, einen einheitlichen Ausrüstungsstandard im Land zu bewahren.

All die genannten Gremien liegen an der Schnittstelle von politischer Führung und polizeilicher Exekutive. Hier nehmen Minister, Ministerialbeamte und leitende Polizeibeamte auf institutionalisiertem Wege Einfluß auf Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren. Spitzenbeamte der Exekutive werden bei dem Aufbau der Strukturen ihrer Behörden und der Setzung der Regeln, nach denen ihr Apparat 'funktionieren' soll, selbst beteiligt. Nach Ansicht des Bürgerrechtlers Jürgen Seifert setzen sich die Polizisten als Sachverständige der Inneren Sicherheit mit ihren Vorstellungen häufig durch: "Es ist heute den Polizeixperten gelungen - das scheint mir ein Problem zu sein -, unter der Maske des Allgemeinen die eigenen Sonderinteressen zu verdecken. Keine gesellschaftliche Gruppe in der Bundesrepublik ist in der Lage, solche Eigenproduktionen der Normen hervorzubringen, die das absegnen, was man macht und was man selbst für richtig hält". (6)

Seit Mitte der 80er Jahre sind Ansätze einer Europäisierung der Sicherheitspolitik zu konstatieren. Der Maastrichter und der Amsterdamer Vertrag rücken diese Bestrebungen in eine neue Dimension: Seit den 90er Jahren werden verstärkt die Institutionen einer europäischen Innen- und Justizpolitik ausgebaut. Analog zu den Konferenzen der Landesminister in der Bundesrepublik treffen sich die Minister der Nationalstaaten im Ministerrat 'Inneres und Justiz'. Die ihr unterstehende Lenkungsgruppe II koordiniert (analog zum AK II) die Zusammenarbeit im Polizei- und Zollwesen. In den Verantwortungsbereich dieses aus hohen Ministerialbeamten der Nationalstaaten bestehenden Gremiums fällt auch EUROPOL als europäisches Polizeiamt. (7) EUROPOL organisiert den europaweiten polizeilichen Daten- und Informationsaustausch zwischen den nationalen Polizeien. Die europäische Dimension der Politik der Inneren Sicherheit gewinnt immer mehr an Bedeutung; trotzdem soll im folgenden aus Platzgründen das innerdeutsche 'System der Inneren Sicherheit' im Blickfeld der Darstellung stehen. (vgl. Artikel EUROPOL in diesem Heft)

Eine wichtige Rolle im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß auf dem Gebiet der Politik der Inneren Sicherheit spielen ferner die Berufsverbände der Polizei, insbesondere die Gewerkschaft der Polizei (eine der Einzelgewerkschaften im DGB) und die Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund. Beide Organisationen sind heute nicht mehr aus der 'Arena' der Sicherheits- und Polizeipolitik wegzudenken. Dies war in der Geschichte der deutschen Polizei lange Zeit nicht selbstverständlich; erst seit 1970 führt die IMK Gespräche mit den Polizeigewerkschaften. Ihr Einfluß beruht auch darauf, daß es jenseits der staatlichen Gremienarbeit im Kontext der IMK keine offizielle Stelle innerhalb der deutschen Polizeien gibt, welche die 'Gesamtpolizei' der Bundesrepublik (die es aufgrund der Länderhoheit in Polizeiangelegenheit auch gar nicht geben kann und darf) politisch in der öffentlichen Arena re-

präsentiert. Der Bundesminister des Innern ist hierzu nicht befugt. Auch die ihm unterstehenden Behörden Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz können und dürfen als Behörden des Bundes mit ihren speziellen Aufgaben nicht für 'die deutsche Polizei' sprechen. In diese Funktionslücke springen die Gewerkschaften, die mit ihren Bundesgremien (insbesondere ihrem Vorstand und Vorsitzenden) die Polizei als eine Einheit in der Öffentlichkeit und im politischen Prozeß vertreten. Hierbei vertreten sie nicht nur die für einen Berufsverband typischen Interessen (wie Fragen der Besoldung), sondern nehmen explizit zu kriminal- und polizeipolitischen Themen Stellung.

AUSFÜHRUNGSEBENE

Die Institutionen der Inneren Sicherheit auf der Ausführungsebene sind die Polizeibehörden der Länder, der Bundesgrenzschutz (BGS), das Bundeskriminalamt (BKA) und die Verfassungsschutzämter der Länder und des Bundes (die im folgenden nicht weiter vorgestellt werden; vgl. ami 9/97, X-7; ami 11-97, E-17). Im Jahr 1993 verfügten alle 16 Länder der Bundesrepublik zusammen gerechnet über 234009 Stellen für PolizistInnen, der BGS über 29128 Stellen für PolizeivollzugsbeamteInnen. Von den 4298 Stellen des BKA waren (1994) 2032 für Vollzugsbeamte vorgesehen. Insgesamt beläuft sich damit die Sollstärke der Polizeien in Deutschland auf knapp 270000 PolizeivollzugsbeamteInnen. (8)

Der weit überwiegende Anteil der VollzugsbeamteInnen arbeitet also in den Landespolizeibehörden. Aufgrund dieser zahlenmäßigen Dominanz und daraus resultierenden Relevanz der Landespolizeien für die 'Gewährleistung Innerer Sicherheit' sollen die Strukturen einer Landespolizei (der bayerischen) exemplarisch erläutert werden. Zum Verständnis der heutigen Ausprägung der Institution Polizei ist der Rückblick auf ihre geschichtliche Entwicklung unerlässlich. Die Polizei wurde (und wird) in langandauernden Auseinandersetzungen verschiedener Interessengruppen geformt. Sie muß als soziales Phänomen begriffen

werden, das in die jeweiligen gesellschaftlichen Strukturen und in das jeweilige politische System eingebettet ist. Aus diesen Gründen weisen Polizeiapparate eines Nationalstaates spezifische Merkmale und Traditionen auf. (9) Drei Charakteristika kennzeichnen die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland:

Ländersache Polizei

Erstens, Polizei ist Ländersache: Dieses Postulat gründet nicht nur auf föderalen Traditionen Deutschlands, sondern ist auch ein Produkt der Polizeipolitik der Alliierten. Aufgrund der Erfahrungen mit der polizeistaatlichen Willkür der nationalsozialistischen Sicherheitsbehörden, insbesondere der Geheimen Staatspolizei (GeStaPo), machten die westlichen Militärgouverneure dem Parlamentarischen Rat in dem sogenannten Polizeibrief von 1949 zwei basale Vorgaben, wie die Polizei der Bundesrepublik zu gestalten sei. (10) Zum einen verfügten sie eine klare Trennung von innerstaatlichen Geheimdiensten (also Verfassungsschutzämtern) und der Polizei. Damit sollte die für politischen Mißbrauch anfällige Kombination von verdeckten Geheimdienstmethoden und polizeilichen Eingriffsbefugnissen verhindert werden. (11) Zum anderen sollten den Bundesländern die generelle Zuständigkeit in Polizeiangelegenheiten (mit Ausnahme von bestimmten Bundespolizeibehörden) überlassen werden. Dieser Forderung kam der Parlamentarische Rat nach: Gemäß Art. 30 GG, der die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern regelt, liegt die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in der Hand der Länder, soweit nicht explizit im Grundgesetz andere Regelungen getroffen oder zugelassen worden sind. Dies gilt sowohl für die Polizeigesetzgebung wie für die Polizeiorganisation. Ausnahmen dieses Grundsatzes bilden der BGS und das BKA, die beide dem Bundesinnenminister unterstehen. (12)

Zwar ist Polizeipolitik verfassungsgemäß Ländersache, die Polizeipolitik der Bundes-

regierungen war und ist aber darauf ausgerichtet, eine Bundespolizei zu installieren, bzw. bestehende Organisationen wie den BGS oder das BKA derart mit Befugnissen auszustatten, daß diese faktisch als Bundespolizei gelten konnten. Nicht nur beim BKA, sondern auch beim BGS ist dem Bund dies mittels einer Politik der kleinen Schritte weitgehend gelungen. (13) Damit wird das Prinzip 'Länderhoheit in Polizeiangelegenheiten' faktisch unterlaufen.

Auch wenn die Länder auf ihre Polizeihöhe politisch pochen, so streben sie innerhalb des 'kooperativen Föderalismus' doch auch Standardisierungen an. Ein wesentlicher Schritt zur Harmonisierung war das bereits erwähnte Programm für die Innere Sicherheit, das 1972 und 1974 in einer modifizierten Fassung von der IMK beschlossen wurde. Das Programm stellt eine gemeinsame Absichtserklärung der Innenminister dar. Unter anderem wurden Versuche unternommen, homogenere Organisationsstrukturen in den Landespolizeien zu errichten, das Laufbahnrecht und die Ausbildung zu vereinheitlichen und schließlich sollte ein umfassender Musterentwurf für das materielle Polizeirecht der Länder verfaßt werden, was auch 1977 realisiert wurde. Das Programm schaffte den konzeptionellen Rahmen für eine weitreichende Modernisierung der Polizei. Weitere Ergebnisse dieser Reformen der 70er Jahre waren:

- 'Verpolizeilichung', das heißt Entmilitarisierung der Bewaffnung des BGS und der Landespolizeien,

- Modernisierung, Effektivierung und Technisierung der materiellen Ressourcen, der Einsatzmittel (insbesondere im Bereich der Informationsverarbeitung). Die gesamte technische Ausstattung der Bereitschaftspolizei wurde ebenfalls modernisiert.

- Modernisierung und Effektivierung der Organisationsstrukturen, insbesondere der innerorganisatorischen Befehlsstrukturen auf der Führungsebene (Einrichtung von Stäben und breiteren Führungsspitzen),

- Spezialisierung in verschiedene Aufgabebereiche und Schaffung von Sondereinheiten, wie den Spezialeinsatzkommandos (SEK),

- Standardisierung der Ausstattung, der Ausbildung und der Vorschriften,

- 'Entföderalisierung', das heißt Zentralisierung polizeilicher Institutionen, mit dem Ausbau des BGS, des BKA oder auch der Polizei-Führungsakademie in Münster (die für die Ausbildung der Führungselite der Polizei mitverantwortlich ist),

- Verwissenschaftlichung im Bereich der Polizeiforschung und Polizeitechnologieforschung. Erkenntnisse aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen werden zu Zwecken polizeilicher Verwertung herangezogen.

- und - last but not least - der finanzielle und personelle Ausbau des Sicherheitsapparates.

Für 1994 wurde eine Fortschreibung des Programms von den Landes- und Bundesinnenministern beschlossen (14), das aber weniger einschneidende und weitreichende Konsequenzen im Vergleich zum Reformprogramm von 1974 mit sich bringt. (15)

Staatliche Polizei

Das zweite Charakteristikum des bundesdeutschen Polizeisystems lautet: Polizei ist staatlich. Selbst die kommunalen Polizeien in der nach Kriegsende von den Amerikanern besetzten Zone wurden spätestens in den 70er Jahren verstaatlicht. So steht beispielsweise im Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz (Art. 1 II): "Träger der Polizei ist der Freistaat Bayern." (16) Nicht die Kommune, auf dessen Territorium die Polizeibehörde steht, sondern der Staat (das Land) ist für die Polizeibehörde verantwortlich. Das heißt: der Bürgermeister und das Parlament einer Stadt haben wenig Einflußmöglichkeiten auf die Arbeit der dort ansässigen Polizeibehörde.

Aus der Staatlichkeit der Polizei leitet sich ihre streng legalistische Handlungsorientierung ab. Die Polizei ist als Teil der ausführenden Gewalt des Staates - wie die Verfassung in Artikel 20 III GG verlangt - an Recht und Gesetz gebunden. "Recht und Gesetz sind Grundlagen jeden polizeilichen Handelns", lautet dementsprechend der erste Führungsgrundsatz in der Polizeidienstvorschrift 100 (PDV 1.1.). Aufgaben und Befugnisse der Polizei sind in den jeweiligen Polizei(aufgaben)gesetzen der Länder festgeschrieben: in Bayern das 'Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei' - Polizeiaufgabengesetz (PAG) (vom 14. September 1990). Andere wichtige gesetzlichen Grundlagen sind die Strafprozeßordnung (im Bereich der Strafverfolgung) oder das Versammlungsgesetz (im Bereich der 'Demonstrationsbewältigung'). (17)

Polizeipolitik ist Innenpolitik

Drittens, Polizei ist Innenverwaltung, sie ist allein dem Innenressort der Länder zugeordnet. In den Landespolizeiorganisationen gibt es (in der Regel) drei hierarchisch angeordnete Ebenen. Auf der oberen, der Landes-Ebene ist das Innenministerium angesiedelt (z.B. das Bayerische Staatsministerium des Innern), die Mittelinstanz liegt auf Bezirksebene (in Bayern sind das die Polizeipräsidien) und auf der unteren Ebene sind die lokalen Polizeibehörden (in Bayern die Polizeidirektionen). Das eigentliche polizeiliche 'Alltagsgeschäft' gehört in der Regel zum Aufgabenbereich der lokalen Polizeibehörden.

Die politische Verantwortung für die Polizei trägt letztendlich der Innenminister; er ist der oberste Dienstvorgesetzte; als Dienstherr ist er weisungsbefugt gegenüber den Polizeibehörden des Landes. Laut dem Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz (Art. 1 III) ist das Innenministerium "oberste Dienstbehörde und Führungsstelle des Polizeivollzugsdienstes". Der Innenminister hat die oberste Dienstaufsicht (diese betrifft die innere Ordnung und die Geschäftsführung

der Polizeibehörden) und die oberste Fachaufsicht inne, deren Aufgabe die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben ist. Die Kompetenz zur Fachaufsicht beinhaltet die Möglichkeit, Weisungen an die Polizeibehörden, Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen, innerhalb der rechtlichen Gegebenheiten zu geben. Der Minister kann im Rahmen der vom Parlament gegebenen Gesetze, Verordnungen erlassen, die die nähere Konkretisierung der Gesetze für die Verwaltung z.B. in Durchführungsverordnungen bestimmen.

Es ist also nur ein Ministerium pro Bundesland für Polizeiangelegenheiten verantwortlich. (18) Aber es gibt verschiedenen Polizeiparten innerhalb der Polizeiorganisation eines Landes. Grob vereinfacht verläuft entlang der zwei funktionalen Aufgabenblöcke der Polizei - die polizeioriginäre Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung und die de facto von der Polizei okkupierte Strafverfolgung - eine institutionalisierte Arbeitsteilung in vornehmlich gefahrenabwehrender (uniformierter) Schutzpolizei und strafverfolgender (zivil gekleideter) Kriminalpolizei.

Uniformierte SchutzpolizistInnen machen Streifendienst, sind Ansprechpartner für die BürgerInnen in den Polizeiwachen, erledigen die den Einsatz 'begleitende' Verwaltungsarbeit, sie können bei der Verkehrspolizei oder bei der Wasserschutzpolizei arbeiten, sie sind aber auch für die Verfolgung und 'Bearbeitung' der kleinen bis mittleren Kriminalität verantwortlich. Die Kriminalpolizei dient hingegen der Verfolgung von schwereren und politischen Straftaten. Eine besondere Rolle in der Strafverfolgung spielt das Landeskriminalamt, das dem Innenministerium direkt untersteht. Dem LKA als zentraler Dienststelle für kriminalpolizeiliche Aufgaben obliegt zum einen die kriminalistische und kriminaltechnische Hilfe der lokalen Kriminalpolizeien und zum anderen die polizeiliche Verfolgung besonders gefährlicher Straftaten.

Neben dem polizeilichen Einzeldienst, der aus den Schutz- und KriminalpolizistInnen der Polizeidienststellen besteht, stehen geschlossene Polizeieinheiten zur Bewältigung besonderer Einsatzlagen (wie Demonstrationen, Staatsbesuche, Fußball-Ligaspiele etc.) bereit. Diese Formationen von PolizistInnen treten im Gruppenverband auf und sind hierfür auch besonders ausgerüstet (uniformer Einsatzanzug mit Protektoren, Helm, Schild, Schlagstock, Stiefel etc.). Geschlossene Einheiten sind in den flächenzuständigen Polizeibehörden (bspw. verfügt die Polizeidirektion Nürnberg über zwei Züge, das sind rund 60 Beamte) und in der Bereitschaftspolizei (Bepo) des Landes organisiert. In Bayern (wie in den meisten anderen Bundesländern auch) verfügt die Bepo über eine eigenständige Organisation: das Präsidium der Bereitschaftspolizei. Auch dem Bundesministerium des Innern stehen eigene Polizeiverbände zu Verfügung, nämlich die geschlossenen Einheiten im BGS. Der Name Bundesgrenzschutz ist deshalb etwas verwirrend, die Aufgabe des BGS ist nicht nur der nationale Grenzschutz, sondern die geschlossenen Einheiten des BGS dienen auch der Unterstützung der Länderpolizeien bei großen Polizeieinsätzen.

All diese geschlossenen Polizeieinheiten (des BGS, der Bereitschaftspolizeien der Länder, und der lokalen Polizeibehörden) sind annähernd gleich aufgebaut, gleich strukturiert, gleich ausgerüstet, und auch die Ausbildung ist in etwa die gleiche. Deshalb sind sie im Einsatz - abgesehen von ihren unterschiedlichen Erfahrungen - kompatibel; die organisatorische Kooperation zwischen Einheiten verschiedener Herkunft bereiten deshalb zumeist keine ernstesten Probleme.

Diese organisatorisch eigenständigen Polizeiverbände, also die Bepo der Länder oder der BGS, können dem Polizeiführer des Einsatzes (so der Terminus technicus) - falls ein entsprechend hoher Personalbedarf besteht - zur Verfügung gestellt werden. Dieser Einsatzleiter gehört in der Regel der

Führungsspitze der lokalen Polizeibehörde (in Bayern also der Polizeidirektion) an, in deren Gebiet der Einsatzanlaß, also beispielsweise die Demonstration fällt. Nur bei ganz großen (und damit selten vorkommenden) Einsätzen, die Territorien mehrerer Polizeidirektionen betreffen, leitet der Leiter der Polizeibehörde auf Bezirksebene (in Bayern der Polizeipräsident) den Einsatz.

Wenn nun ein Einsatz geplant werden kann (wie das bei angemeldeten Demonstrationen der Fall ist) und diese lokalen geschlossenen Einheiten der Polizeidirektion nicht in ausreichender Zahl vorhanden sind, dann muß der Polizeiführer der lokalen Polizeibehörde von der Behörde auf der nächst höheren Ebene (also dem Polizeipräsidium) weitere BeamtInnen anfordern. Diese Bezirksbehörde hat nur die Polizeikräfte zur Verfügung, die in deren Gebiet stationiert sind. Das sind die geschlossenen Einheiten der anderen lokalen Polizeibehörden in diesem Bezirk. Wenn nun diese geschlossenen Einheiten nicht zahlreich genug sind, um den Einsatz durchzuführen, dann muß die Bezirksbehörde das Innenministerium um Unterstützung, das heißt um Einheiten, die in anderen Bezirken des Landes stationiert sind, anfragen. Zusätzlich zu diesen Kräften hat das Ministerium die Bepo ihres Landes zur Verfügung, die für solche Unterstützungseinsätze eingerichtet worden ist. Wenn nun alle Polizeikräfte eines Landes wiederum nicht ausreichen, dann muß das Innenministerium bei anderen Landesinnenministerien oder beim Bundesinnenministerium Unterstützung anfordern. Diese schicken dann Verbände ihrer Bereitschaftspolizei bzw. des BGS.

Für besondere Einsatzlagen ab einer gewissen Größe müssen dutzende, hunderte oder gar tausende Beamte zusammengeführt werden, deren Einsatz vorbereitet, koordiniert und geleitet werden muß. Speziell für diesen Einsatzanlaß wird deshalb eine Aufbauorganisation ins Leben gerufen: die sogenannte Besondere Aufbauorganisation (BAO). Aus den bestehenden Strukturen

und dem Personal der Alltagspolizeiorganisation (AAO, also der Polizeidirektion) wird mehr oder weniger rasch eine BAO gebildet, die dann nur diese eine Aufgabe, diesen einen Einsatz zu 'bewältigen' hat. Diese BAO ist wie die AAO nach dem Modell des Stab-Linien-Systems aufgebaut. Es herrschen damit zum einen klare Vorgesetzten- und Weisungsverhältnisse durch die hierarchische Anordnung von jeweils einem Linienvorgesetzten, der die Befehlsgewalt innehat; zum anderen ist durch die Einrichtung der Stäbe gewährleistet, daß den Linienvorgesetzten durch Stabsmitarbeiter fachkundig zugearbeitet wird. Die in den Stäben eingesetzten Spezialisten sollen dabei nur koordinierende, beratende und der Linie zuarbeitende Funktionen erfüllen. Das Basismodell der BAO ist aus drei 'Bausteinen' zusammengesetzt: dem Polizeiführer des Einsatzes (der Einsatzleiter), der an der Spitze der Organisation Entscheidungen fällt und Befehle erteilt, seinem Führungsstab, der ihn berät, zuarbeitet und ihm Entscheidungshilfen präsentiert, und den Einsatzabschnitten, die Teilaufgaben der 'Einsatzbewältigung' erfüllen. Dazu zählen: Aufklärung, Schutz von Objekten, Begleitung des Demonstrationzuges. Ein Einsatzabschnitt wird von einem Linienvorgesetzten angeführt, dem sogenannten Abschnittsleiter. Bei großen Einsätzen sind es ausschließlich die PolizistInnen der Einsatzabschnitte, die mit dem 'polizeilichen Gegenüber', den Demonstranten, direkt zu tun haben; die Einsatzleitung mit dem Führungsstab leitet den Einsatz vom Führungs- und Stabsraum im Polizeigebäude aus.

WECHSELSEITIGE BEEINFLUSSUNG VON POLITISCHER UND POLIZEILICHER FÜHRUNG

Nicht nur hohe Polizeivollzugsbeamte nehmen auf den Normsetzungsprozeß in der Politik innerer Sicherheit Einfluß, auch umgekehrt können sich Politiker (Innenminister, Staatssekretäre) in die polizeiliche Einsatzgestaltung einmischen. Normalisiert sich das Protestgeschehen im Laufe der Zeit, nimmt auch die Politisierung

der Einsätze und damit die Interventionswahrscheinlichkeit der politisch Verantwortlichen ab. Diese Eigenständigkeit der Polizeiführung von den Politikern ist jedoch nur temporär; sobald ein Innenminister meint, er müsse sich einmischen, kann er dies tun. Politische Vorgaben sind indes nicht die Regel; nur bei politisch brisanten und öffentlich wirksamen Einsätzen kommt es eventuell zu derartigen Interventionen. In Bundesländern mit einer langjährigen stabilen Regierungsmehrheit (wie in Bayern) herrscht zumeist ein einvernehmliches Verhältnis zwischen politischer und polizeilicher Spitze, zwischen Entscheidungs- und Vollzugsebene. Der Austausch an der Nahtstelle von Politik und Polizei ist also keine Einbahnstraße, Kooperationen gelten als selbstverständlich und auch gewollt, wie mir ein Beamter der bayerischen Polizei im Interview berichtete: "Das Innenministerium, die Polizeiabteilung im Innenministerium ist die oberste Führungsinstanz der Polizei. Das ist ja nicht so, daß wir feindliche Brüder sind. Das Innenministerium ist ja nicht die feindliche Macht, und wir sind also die ständig vom Innenministerium Gedrückten und Verfolgten". (19)

Martin Winter ist Sozialwissenschaftler und lehrt an der Universität Halle-Wittenberg.

Quellen: (1) Bull 1984, S. 156ff.; (2) Abgedruckt in: Polizeischau, Heft 6/1972, S. 3-7 und Heft 7/1972 S. 3-7 und in: Die Polizei, Beilage 1975, S. B1-B11 (3) Ähnliches gilt für den Bereich der Sozialpolitik. Sollen SozialarbeiterInnen und BewährungshelferInnen, die der Prävention von Verbrechen dienen, zu den Akteuren der Inneren Sicherheit zählen? Nicht zu vernachlässigen ist ferner die seit Inkrafttreten der Notstandsgesetze von 1968 im Grundgesetz verankerte Kompetenz des Bundes die Bundeswehr im Innern unter bestimmten Umständen einsetzen zu können. Aus Platzgründen werden hier aber nur Institutionen der Inneren Sicherheit im engeren Sinne vorgestellt. (4) Albrecht Funk 1991: S. 369 f, S. 378 (5) Zumeist werden in diesem Aufsatz die männlichen Formen beibehalten. Die Führungspositionen im Sicherheitsapparat werden von wenigen Ausnahmen abgesehen von Männern besetzt. Im mittleren und gehobenen Dienst dagegen ist der Anteil der Frauen in der Polizei in den letzten zehn Jahren stark angewachsen (vgl. Winter 1998). (6) Seifert 1988: S. 117 f. (7) Die Lenkungsgruppe II kann als Nachfolgerin der TREVIGruppe betrachtet werden; eine Interpretation der Initialen von TREVIG lautet: terrorisme, radicalisme, extremismisme, violence internationale (Busch 1995: 306). (8) Winter 1998

(9) Zur Entstehung von Polizeibehörden im institutionellen Sinne in Deutschland siehe Funk (1986). (10) vgl. Werkentin 1984. (11) Zur mehr oder weniger schleichenden Auflösung der Grenzen zwischen Verfassungsschutz und Polizei siehe Schwan (1995). (12) Artikel 73 Nr. 5 GG gibt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Sachen Grenzschutz, Nr. 10 in Sachen Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und im Verfassungsschutz sowie bei der Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und bei der internationalen Verbrechensbekämpfung. (13) Winter 1998 So liegt mit dem Aufgabenübertragungsgesetz vom 1. April 1992 die Bahnpolizei in der Verantwortlichkeit des BGS. (14) (Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder (Hg.) 1993) (15) Zur Polizeireform der 70er Jahre siehe Busch/Funk/Kauß/Narr/Werkentin (1985). (16) In Bayern gibt es ein Gemeindepolizeigesetz für den hypothetischen Fall, daß Kommunen sich zur Aufstellung von lokalen Polizeien entschließen, deren nach Art. 7 des 'Gesetzes über die Gemeindepolizei' Zuwendungen gegen Ortsrecht verhalten, und nach den Weisungen der Gemeinde bei der Erfüllung öffentlicher, im Wirkungskreis der Gemeinde liegender Verwaltungsaufgaben mitwirken sollen. Schon aus Kostengründen, die Gemeinden müßten ihre Polizei selbst finanzieren, kommt es nicht zur Installation einer solchen Polizei. (17) Zur komplexen Materie des Polizeirechts vgl. Denninger/Lisken (1992), zur Handlungsrelevanz rechtlicher Normen im Demonstrationsbereich siehe Winter (1998). (18) In den europäischen Nachbarländern ist dies zumeist anders gelöst. Beispielsweise untersteht die italienische Staatspolizei dem Innenministerium, die Carabinieri dem Verteidigungsminister, die Finanzpolizei dem Finanzministerium, ferner gibt es noch die Ortspolizeien, die in den Verantwortungsbereich der Kommunen fallen. (19) Zum Verhältnis von Polizei und Politik, insbesondere im Kontext von Demonstrationseinsätzen der Polizei: siehe Winter (1998).

Literatur

Busch, Heiner 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster: Westfälisches Dampfboot

BJÖRN AUST

VON INTERPOL ZU EUROPOL ZUR OMNIPOL?

Polizeikooperation auf Kosten demokratischer Kontrolle und Transparenz

Das Politikfeld "Innere Sicherheit" ist längst nicht mehr auf seinen "klassischen" Rahmen, den Nationalstaat, begrenzt. Dies fällt insbesondere im Hinblick auf den - von ursprünglich rein ökonomischen nun auch in politische Bereiche mündenden - europäischen Integrationsprozeß ins Auge. Seit der Unterzeichnung des EU-Vertrags von Maastricht 1992 wird vor allem von Seiten der Innenministerien und auf der Ebene der Staatsoberhäupter verstärkt versucht, die Europäische Union (EU) zu einer "Europäischen Sicherheitsunion" (1) auszubauen. Dieser Prozeß, der nicht zuletzt von deutscher Seite forciert wird (2), weist in zweierlei Hinsicht Parallelen zu den Entwicklungen auf nationaler Ebene (vgl. Artikel von

Busch, Heiner/ Funk, Albrecht/ Kauß, Udo/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Campus

Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck

Geschäftsstelle der IMK (Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder (Hg.)) 1993: Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern. Bonn (Broschüre)

Funk, Albrecht 1986: Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848-1914. Frankfurt/Main: Campus

Funk, Albrecht 1991: 'Innere Sicherheit': Symbolische Politik und exekutive Praxis. S. 367-385 in: Blanke, Bernhard/ Wollmann, Hellmut (Hg.) 1991: Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Bundesrepublik. Sonderheft 12 des Leviathan. Opladen: Westdeutscher Verlag

PDV 100 (Altmann, Robert/ Bernhardt, Helmuth/ Ehrlich, Horst (Hg.) 1975 ff.): Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei - Polizeidienstvorschrift 100 und Kommentar zur PDV 100. Stuttgart: Boorberg

Schwan, Eggert 1995: Das Trennungsgebot. Einwände gegen den Verfassungsschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht. S. 215-221 in: Gössner, Rolf (Hg.) 1995: Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos

Seifert, Jürgen 1988: Die Utopie einer anderen Polizei. S. 109-118 in: Eschen, Klaus/ Huth, Juliane/ Fabricius-Brand, Magret (Hg.) 1988: 'Linke' Anwaltschaft von der APO bis heute. Köln: Theurer

Werkentin, Falco 1984: Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung. Frankfurt/Main: Campus

Winter, Martin 1998: Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster: Lit (erscheint demnächst).

INHALTSVERZEICHNIS

Y-195	Vorwort der Redaktion	3
THEORIEN DER "INNEREN SICHERHEIT"		
Y-197	Wolf Dieter Narr: "Innere Sicherheit" Zur Entstehung und Entwicklung eines Herrschaftskonzeptes	5
Y-203	Ralf Bendrath: Von "Freiheit stirbt mit Sicherheit" zu "Keine Freiheit ohne Sicherheit"? Über die Umwertung des Staates und das "Grundrecht auf Sicherheit"	11
Y-213	Rolf Gössner: Autoritärer Sicherheitsstaat Grundrechte-Zerfall und Demokratie-Abbau im vereinten Deutschland.....	21
APPARATE DER "INNEREN SICHERHEIT"		
Y-222	Martin Winter: Institutionen der Inneren Sicherheit.....	30
Y-229	Björn Aust: Von Interpol zu Europol zur Omnipol. Polizeikooperation auf Kosten demokratischer Kontrolle und Transparenz.....	37
Y-241	Stefan Gose: Bundeswehr im Inneren Aufgeschoben ist nicht aufgehoben.....	49
Y-246	Anonymus: Gewaltmonopol zu verkaufen Die Privatisierung und Fragmentierung Innerer Sicherheit.....	54
THEMEN DER "INNEREN SICHERHEIT"		
Y-257	Werner Lehne : Kriminalstatistik und Kriminalpolitik.....	65
Y-264	Christoph Schmitt: Die Innere und äußere Abschottung Zur Kriminalisierung von Nichtdeutschen.....	72
Y-271	Norbert Pütter: Organisierte Kriminalität Über die Aussagekraft der Lagebilder.....	79
Y-276	Andreas Köhn: Pressefreiheit (Staatliche) Gewalt gegen Journalisten	84
ALTERNATIVEN ZUR "INNEREN SICHERHEIT"		
Y-281	Jürgen Korell: Die Reformierbarkeit der Polizei	89
Y-284	Volker Beck: Bürgerrechte erhalten - Kriminalität verhüten - öffentliche Sicherheit stärken Alternativen zu Kanthers Kreuzzug.....	92
Y-290	Register der ami-Artikel zum Thema	98

EDITORIAL

Y-195

Liebe Leserinnen und Leser,

Warum ein Schwerpunktheft der antimilitarismus information zur "Inneren Sicherheit"? Gründe lassen sich viele nennen: Zum einen hat die ami schon immer auch über nichtmilitärische Gewaltapparate berichtet. Zum anderen wird immer deutlicher, daß eine klare Trennung von innerer und äußerer Sicherheit im ausgehenden 20. Jahrhundert, wo Staatsgrenzen an Bedeutung verlieren, nicht mehr möglich ist. Bestes Beispiel für die Internationalisierung der "nationalen Sicherheit" ist EUROPOL und die damit einhergehende Vernetzung europäischer Polizeibehörden. Auch NATO, WEU und Bundeswehr, seit Jahr und Tag unter ami-Beobachtung, geben genügend Gründe, uns aus antimilitaristischer Perspektive mit dem Komplex der "Inneren Sicherheit" zu befassen: Die Militärs wildern nach der Auflösung des Ostblocks in ehemals klassischen Polizeibereichen: "Internationaler Drogenhandel", "Terrorismus", "Flüchtlingsströme" sind die neuen Reizworte, mit denen eine Sicherung des Staates durch Polizei und Bundeswehr nach außen und innen legitimiert werden soll. Ein weiterer Berührungspunkt liegt in der Struktur der Apparate "Innerer Sicherheit". Wie das Militär basieren auch sie auf Befehl und Gehorsam, Entindividualisierung und Gewaltausübung. Die immer wieder zu beobachtenden Menschenrechtsverletzungen durch PolizistInnen verdeutlichen die Gefahren staatlich legitimer Gewalt.

Als aktueller Informationsdienst will die ami Fakten und Argumente für die tägliche politische Debatte liefern. "Innere Sicherheit" soll im Wahlkampf '98 von drängenden Problemen wie 2/3-Gesellschaft, Arbeitslosigkeit und Umweltkrise ablenken. Die Wahl in Hamburg war nur ein kleiner Vorschmack dessen, was uns im nächsten Jahr erwarten wird. Mit diesem Heft wollen wir auch eine Gegenöffentlichkeit zur herrschenden sicherheitspolitischen Diskussion (die immer auch eine Diskussion der herrschenden Sicherheitspolitik ist) liefern. Denn wer sich auf diesen Sicherheitsdiskurs

einläßt, ist schnell auch in dessen Logik (Sicherheit versus Freiheit) gefangen.

Innere Sicherheit ist nicht nur Wahlkampfthema, sondern auch Strategie. Der "Heiße Herbst" wird zwanzig, doch seine Folgen sind aktueller denn je: Auch wenn der Paragraph 129a niemanden mehr auf die Straße bringt, bleibt Repression in der BRD ein Mittel der Herrschaftssicherung. Die Ängste vor Datenmißbrauch haben scheinbar mit dem Ende der Anti-Volkszählungsbewegung auch ihre Schrecken verloren, dabei beobachten wir derzeit einen Ausbau des Überwachungsapparates, der die orwellsche Imaginationskraft zum Teil übersteigt. 1998 ist eben nicht mehr 1984.

Die Kanthersche Repressionsrhetorik ist auch deshalb ein wichtiges Thema, weil der Abbau von Grundrechten auch die Grundlagen unserer eigenen Arbeit betrifft. Die fortschreitende Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit in der BRD bedroht vor allem die herrschaftskritische linke Öffentlichkeit. Angesichts sich häufender Durchsuchungen von Redaktionsräumen und JournalistInnenwohnungen durch die Polizei, gilt es Widerstand zu leisten, bevor es zu spät ist.

Der Aufbau des Heftes untergliedert sich in vier Bereiche: Theorien der "Inneren Sicherheit", Apparate und Problemfelder der IS und Alternativen zum aktuellen Sicherheitsdiskurs.

In einem einleitenden Artikel zeichnet Wolf Dieter Narr die Entstehung des Herrschaftskonzeptes "Innere Sicherheit" nach. Aus historischer Sicht wird die Innere Sicherheit als zweite Bedingung, neben der äußeren, für die Entstehung des modernen souveränen Staates aufgedeckt. Dieses Herrschaftskonzept mutiert in den 70er Jahren zu einem Zweckprogramm präventiver Verbrechensbekämpfung. Ralf Bendrath problematisiert die Konstruktion eines "Grundrechts auf Sicherheit". Über den Tellerrand der bundesdeutschen In-

Innenstadt.Aktion.Sampler.

Gotham City und die Zukunft des öffentlichen Raumes

Ein Innen.Stadt.Politik.-
Reader anlässlich der
Auswertung der Innen.-
Stadt.-Aktionswochen mit
Städteberichten

Hg. vom AStA FU &
JungdemokratInnen -
Junge Linke

Bestellungen
6 DM in Briefmarken an
AStA FU Berlin
Kiebitzweg 23, D - 14195 Berlin

ami

*"Dem Tod und Schicksal sprech' er Hohn,
Nicht Gnad' und Furcht soll ihn bedrohn;
Denn, wie ihr wißt war Sicherheit
Des Menschen Erbfeind jederzeit."*

(Shakespeare, Macbeth)

"Innere Sicherheit"

Grundrechteabbau und Repression

12/97

**antimilitarismus
information**

27. JAHRGANG, HEFT 12, Dezember 1997