

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 30

Föderalismus und innere Sicherheit

Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität
sowie Katastrophenschutz im Gefüge der Sicherheitsarchitektur

Von

Philipp Bergjans



Duncker & Humblot · Berlin

PHILIPP BERGJANS

Föderalismus und innere Sicherheit

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 30

Föderalismus und innere Sicherheit

Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität
sowie Katastrophenschutz im Gefüge der Sicherheitsarchitektur

Von

Philipp Bergjans



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19295-3 (Print)
ISBN 978-3-428-59295-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/2024 von der juristischen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Oktober 2023 berücksichtigt werden.

Zum Gelingen dieser Arbeit haben zahlreiche Menschen beigetragen, denen ich an dieser Stelle meinen großen Dank aussprechen möchte. Ein solcher gebührt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mein Promotionsvorhaben stets gewissenhaft betreut hat und mir mit wertvollen Anregungen zur Seite stand. Weiterhin möchte ich Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth für die ausgesprochen zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel danke ich für die freundliche Aufnahme in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe.

Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus meinen Eltern, die mir durch ihre liebevolle Hingabe und ihren bedingungslosen Einsatz in jeder Lebenslage den Weg geebnet haben. Ohne ihren unverrückbaren Rückhalt wären weder mein Studium noch das Erstellen dieser Arbeit möglich gewesen. Diese Arbeit widme ich ihnen.

Meiner Freundin Lina möchte ich von Herzen für ihre Liebe und ihr Verständnis danken. Während der zeitintensiven Anfertigung dieser Arbeit konnte ich mir ihrer vorbehaltlosen Unterstützung und ihres geduldigen Zuspruchs stets gewiss sein.

Schließlich möchte ich den treuen Weggefährten danken, die mich nicht nur während des Entstehungsprozesses dieser Arbeit begleitet haben. Ausdrücklich hervorheben möchte ich Julius von Croy, Dr. René Marian Flacke, Dr. Sebastian Himmelseher, Dr. Christian Johannes Wahnschaffe und nicht zuletzt Dr. Edward Rensmann, mit dem ich anlässlich unserer Promotionsvorhaben unzählige Stunden im Rechtshaus der Universität Hamburg verbracht habe.

Frankfurt am Main, im November 2024

Philipp Bergjans

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
I. Einführung in das Thema	15
II. Ziel und Gang der Untersuchung	16
A. Theoretische Grundlagen: Das Verständnis von Sicherheit und Gefahrenabwehr im Wandel	18
I. Sicherheit und staatstheoretische Grundlagen	19
II. Sicherheit als Rechtsbegriff und traditionelle kategoriale Einordnung in Innen und Außen	24
III. Sicherheitsbegriff der Moderne – die Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit	28
IV. Gefahrenabwehr im Wandel? Zeitlich vorverlagerte Wahrnehmung der Sicherheitsaufgabe	30
V. Subjektive Sicherheit und ihr Einfluss auf die Staatsaufgabe Sicherheit	31
VI. Von den grundrechtlichen Schutzpflichten zu einem Grundrecht auf Sicherheit?	34
VII. Zusammenfassung	37
B. Bestandsaufnahme in der Praxis – neue Herausforderungen für die innere Sicherheit im 21. Jahrhundert	38
I. Terrorismus als Herausforderung für die innere Sicherheit	39
1. Begriffliche Erfassung des Terrorismus	40
a) Supranationaler Terrorismusbegriff auf völkerrechtlicher Ebene	42
b) Supranationaler Terrorismusbegriff auf europarechtlicher Ebene	45
c) Nationaler Terrorismusbegriff auf verfassungsrechtlicher Ebene	47
d) Nationaler Terrorismusbegriff auf einfachgesetzlicher Ebene	49
e) Zusammenfassung	49
2. Terroristische Typologien	50
a) Politisch motivierter Terrorismus im klassischen Links-Rechts-Kontinuum	50
b) Islamistischer Terrorismus	52
c) Sonstige relevante terroristische Typologien	53
3. Spezifisches terroristisches Tatvorgehen und Tatmittel	54
4. Terrorismus als trans-, inter- oder nationale Erscheinung	55

II.	Organisierte Kriminalität als Herausforderung für die innere Sicherheit	57
1.	Begriffliche Erfassung der Organisierten Kriminalität	58
a)	Supranationaler Begriff der Organisierten Kriminalität auf völkerrechtlicher Ebene	59
b)	Supranationaler Begriff der Organisierten Kriminalität auf europarechtlicher Ebene	60
c)	Nationaler Begriff der Organisierten Kriminalität auf verfassungsrechtlicher Ebene	62
d)	Nationaler Begriff der Organisierten Kriminalität auf einfachgesetzlicher Ebene	62
e)	Nicht-gesetzlicher Begriff der Organisierten Kriminalität der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei	64
f)	Zusammenfassung	65
2.	Typologische Kategorisierung der Organisierten Kriminalität	65
a)	Clans und Großfamilien	66
b)	Rocker- und rockerähnliche Gruppierungen	68
c)	Russisch-Eurasische Organisierte Kriminalität	69
d)	Italienische Organisierte Kriminalität	70
e)	Zusammenfassung und Abgrenzung vom Terrorismus	70
3.	Organisierte Kriminalität als trans-, inter- oder nationale Erscheinung	71
III.	Katastrophenschutz als Herausforderung für die innere Sicherheit	72
1.	Begriffliche Erfassung des Katastrophenschutzes	73
a)	Supranationaler Katastrophenbegriff auf völkerrechtlicher Ebene	73
b)	Supranationaler Katastrophenbegriff auf europarechtlicher Ebene	75
c)	Nationaler Katastrophenbegriff auf verfassungsrechtlicher Ebene	76
d)	Nationaler Katastrophenbegriff auf einfachgesetzlicher Ebene	77
e)	Zusammenfassung	78
2.	Begriffliche Erfassung des Zivilschutzes	79
3.	Fallbeispiel: Durch das Virus SARS-CoV-2 verursachte Pandemie seit 2020	79
C. Das Föderalismusprinzip und seine verfassungsrechtliche Bedeutung für den Bereich der inneren Sicherheit		83
I.	Föderalismus und Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz	83
1.	Geschichte föderativer und bundesstaatlicher Strukturen auf deutschem Gebiet	84
2.	Verwirklichung des föderalen Prinzips und der Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz	89
a)	Normativer Gehalt des Art. 20 Abs. 1 GG und der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG	90
b)	Weitere grundgesetzliche Ausprägungen des Bundesstaatsprinzips	93
3.	Kern eigener Aufgaben der Länder – die innere Sicherheit als verfassungsrechtlich unantastbares „Hausgut“ der Länder?	94

II. Zusammenfassung	98
D. Föderale Sicherheitsarchitektur und ihre Grundlagen <i>de lege lata</i>	100
I. Kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	101
1. Sicherheitsarchitektur im Bereich der Terrorismusbekämpfung	101
a) Operative Terrorismusbekämpfung	101
aa) Gefahrenabwehr im Bereich der Terrorismusbekämpfung	102
(1) Länderebene	102
(2) Bundesebene	103
(a) Operative Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG durch das Bundeskriminalamt	104
(b) Weitergehende operative Kompetenzen des Bundeskriminalamtes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, 87 Abs. 1 S. 2 GG unter Berücksichtigung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG	107
(c) Sonstige bedeutende Akteure des Bundes im Bereich der terroristischen Gefahrenabwehr	110
bb) Strafverfolgung im Bereich der Terrorismusbekämpfung	112
(1) Länderebene	112
(a) Gesetzgebungs- und Verwaltungs- bzw. Organisationskompetenzen der Länder	113
(b) Sonderproblem der Abgrenzung zwischen Strafverfolgungsvorsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und Gefahrenabwehr (Art. 70 Abs. 1 GG)	115
(2) Bundesebene	117
(a) Operative Strafverfolgung im Bereich des Terrorismus durch den Generalbundesanwalt	117
(b) Operative Strafverfolgung im Bereich des Terrorismus durch das Bundeskriminalamt	118
(c) Sonstige bedeutende Akteure des Bundes im Bereich der terroristischen Strafverfolgung	121
cc) Nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung	122
(1) Länderebene	122
(a) Operative nachrichtendienstliche Kompetenzen des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b), c), 87 Abs. 1 S. 2 GG	123
(b) Begrenzung der operativen nachrichtendienstlichen Kompetenzen des Bundes durch ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot?	126
(c) Zusammenfassung	133
(2) Bundesebene	133
(a) Bundesamt für Verfassungsschutz	134
(b) Bundesnachrichtendienst	141

(c) Militärischer Abschirmdienst	142
dd) Einsatz der Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung im Innern	143
(1) Tätigkeit der Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung im Innern auf Grundlage von Art. 87a Abs. 1 und 2 GG	145
(2) Tätigkeit der Streitkräfte im Innern zur Terrorismusbekämpfung auf Grundlage von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG	149
(3) Zusammenfassung	152
ee) Zusammenfassung	152
b) Strategische Terrorismusbekämpfung	153
aa) Zentralstellen	153
(1) Strategische polizeiliche Terrorismusbekämpfung durch das Bundeskriminalamt	158
(2) Strategische nachrichtendienstliche Terrorismusbekämpfung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz	159
bb) Institutionalisierte Kooperationsformen	159
(1) Gemeinsame Zentren	160
(a) GTAZ	161
(b) GETZ	162
(c) GIZ	162
(d) CYBER-AZ	163
(e) GÜS	163
(2) Gemeinsame Dateien und Gemeinsame projektbezogene Dateien	164
(3) Zusammenfassung	165
2. Sicherheitsarchitektur im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	165
a) Gefahrenabwehr im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	166
b) Strafverfolgung im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	167
c) Nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	171
d) Einsatz der Streitkräfte zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im Innern	174
e) Strategische Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	175
f) Zusammenfassung	176
3. Zusammenfassung zur Sicherheitsarchitektur <i>de lege lata</i> im kriminalitätsbezogenen Bereich	177
II. Nicht-kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	177
1. Länderebene	178
2. Bundesebene	178
a) Keine Koordinierungskompetenz des Bundes	178

b) Katastrophenhilfe und Einfluss des Bundes auf Grundlage der Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG	183
aa) Hilfe bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG	183
bb) Überregionaler Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 3 GG	184
cc) Institutionelle Betrachtung der Amtshilfe durch den Bund	184
c) Weitere sektorale Kompetenznormen	185
3. Zusammenfassung zur Sicherheitsarchitektur <i>de lege lata</i> im nicht-kriminalitätsbezogenen Bereich	187
E. Föderale Sicherheitsarchitektur <i>de lege ferenda</i>	188
I. Beseitigung verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Unklarheiten	188
1. Kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	189
a) Operative Gefahrenabwehr im Bereich der Terrorismusbekämpfung	189
b) Operative Strafverfolgung im Bereich der Terrorismusbekämpfung	190
c) Operative nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung	191
d) Strategische Terrorismusbekämpfung	192
e) Operative Gefahrenabwehr im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	194
f) Operative Strafverfolgung im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	194
g) Operative nachrichtendienstliche und strategische Tätigkeit im Bereich der Organisierten Kriminalität	194
h) Zusammenfassung	195
2. Nicht-kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	196
3. Zusammenfassung	197
II. Tiefgreifende verfassungsrechtliche Weiterentwicklungen mit Blick auf das föderale System	197
1. Kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	197
a) Reformvorschläge der Werthebach-Kommission	198
b) Terrorismus	200
c) Organisierte Kriminalität	201
aa) Änderungen auf der Ebene der Gefahrenabwehr	202
bb) Änderungen auf der Ebene der Strafverfolgung	202
cc) Änderungen im nachrichtendienstlichen Bereich	204
dd) Änderungen im strategischen Bereich	205
2. Nicht-kriminalitätsbezogene Sicherheitsarchitektur	206
III. Zusammenfassung der Reformvorschläge auf Verfassungsebene	208

F. Europarechtliche Prägung des Sicherheitsrechts	210
I. Historische Entwicklung des europäischen Sicherheitsrechts	210
1. Europäische Entwicklung des kriminalitätsbezogenen Sicherheitsrechts ..	211
2. Europäische Entwicklung im Bereich des Katastrophenschutzes	215
II. Innere Sicherheit seit dem Vertrag von Lissabon	218
1. Sicherheitsarchitektur im kriminalitätsbezogenen Sicherheitsrecht	219
a) Europol	219
b) Eurojust	220
c) Europäische Staatsanwaltschaft	222
d) OLAF	222
e) Europäische Nachrichtendienste	224
f) Schengen-Informationssystem	224
2. Sicherheitsarchitektur im Bereich des Katastrophenschutzes	225
III. Zusammenfassung und Ausblick	226
Zusammenfassung in Thesen	229
Literaturverzeichnis	233
Sachwortverzeichnis	251

Einleitung

I. Einführung in das Thema

Die ZEIT ONLINE titelte am 10. September 2021 über den damaligen Kanzlerkandidaten Armin Laschet: „*Laschet macht innere Sicherheit zu zentralem Wahlkampfthema*“¹. Angesichts schwacher Umfragewerte und eines drohenden Regierungswechsels nach der Bundestagswahl im Jahr 2021 entdeckte dieser mit der inneren Sicherheit ein Thema wieder, das sich seine Partei seit jeher auf die Fahne geschrieben hatte. Der Ausgang ist bekannt. Laschet verlor die Wahl und kündigte in der Folge seinen Rückzug von der Parteispitze an. Trotz dieser Niederlage verdeutlicht die gewählte thematische Ausrichtung des Kandidaten in einer der wohl wichtigsten Wahlkampfphasen die enorme Bedeutung der Gewährleistung der inneren Sicherheit für die Bürger, die Politik und den Staat selbst. So vermag es nicht zu überraschen, dass das Thema bei nahezu jeder bedeutenden Wahl eine Renaissance erfährt und es regelmäßig in die Auflistung der Fragen schafft, die die Bürger bei ihrer Wahlentscheidung besonders gewichten.

Der Vergleich zwischen den Bundestagswahlen in den Jahren 2017 und 2021 zeigt dabei den erheblichen Facettenreichtum, den der Bereich der inneren Sicherheit aufweist. Während im Nachgang der Flüchtlingskrise 2015 vor allem Fragen der kriminalitätsbezogenen inneren Sicherheit und der Migration im Mittelpunkt standen, an die auch Laschet anknüpfen wollte, überstrahlte die Bewältigung der Gefahren des Klimawandels den Wahlkampf für die Wahl 2021. Praktisch keine Diskussion im Vorfeld der Wahl kam ohne die Beschäftigung mit diesem Thema aus, das wesentlich auch durch die Flutkatastrophe im Juli 2021 mitgeprägt wurde. Gerade diese Naturkatastrophe führte vielen Bürgern dramatisch die Folgen vor Augen, die Extremwetterlagen für die Bevölkerung haben können. Auch die Bewältigung solcher Katastrophen ist als vornehmlich nicht-kriminalitätsbezogener Bereich ein Teil der inneren Sicherheit.

Befasst man sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der inneren Sicherheit in Deutschland, so kommt man um die Erkenntnis, dass die föderale bundesstaatliche Struktur hier eine ihrer stärksten Ausprägungen findet, nicht herum. Bei der Beschäftigung mit dem Thema muss daher das Föderalismusprinzip immer mitgedacht werden. Entsprechend sind auch die Reformbemühungen der Politik oftmals von einer vertikalen Verschiebung im Mehrebenensystem geprägt. Zumaldest in jüngerer Zeit

¹ ZEIT ONLINE, Laschet macht innere Sicherheit zum zentralen Wahlkampfthema, www.zeit.de/politik/deutschland/2021-09/armin-laschet-bundestagswahl-cdu-kanzlerkandidat-innere-sicherheit-wahlkampf (zuletzt abgerufen am 26. 10. 2023).

stand dabei die Stärkung des Zentralstaates gegenüber den Ländern im Zentrum des Bemühens.

Die rein nationale Perspektive wird ergänzt durch eine fortschreitende Europäisierung des Rechts, die auch nicht vor den Bereichen der inneren Sicherheit Halt macht und entsprechende Beachtung finden muss.

II. Ziel und Gang der Untersuchung

Der vorliegenden Arbeit liegt das Bestreben zugrunde, die Sicherheitsarchitektur in den ausgewählten sicherheitsrechtlichen Bereichen weiterzuentwickeln, indem bestehende Unklarheiten resp. Schwächen der geltenden Ordnung analysiert werden. Auf der Grundlage dieser Analyse werden eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung des maßgeblichen Rechts – und hier insbesondere der grundgesetzlichen Regelungen – unterbreitet.

Die Untersuchung wird im Abschnitt A. mit der Klärung einiger grundlegender Fragen die innere Sicherheit betreffend eingeleitet. Relevant ist dabei insbesondere die staatstheoretische Einordnung des Themas, die nicht zuletzt die große Bedeutung des Bereichs herausstellt. Zudem sollen die jüngeren Entwicklungen herausgearbeitet werden, die das Sicherheitsrecht vor neue Herausforderungen stellen.

Im Anschluss daran folgt in Abschnitt B. eine Konkretisierung der Untersuchungsbereiche auf die drei Referenzgebiete des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und des Katastrophenschutzes. Begründet wird auch, warum gerade diese drei Gebiete im Fokus der Untersuchungen stehen und welche Relevanz sie damit einhergehend aufweisen.

Den Erwägungen in der thematischen Einführung Rechnung tragend, werden sodann im nächsten Abschnitt C. das Föderalismusprinzip und die daraus ableitbaren Vorgaben für das Gebiet der inneren Sicherheit betrachtet. Ein besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, ob das grundgesetzliche Föderalismusprinzip zwingende Grenzen für die Verschiebung landesrechtlicher Kompetenzen auf die Bundesebene statuiert. Der deutsche Föderalismus blickt zudem auf eine lange Historie zurück, in deren Tradition die grundgesetzliche Ausgestaltung steht. Um die Bedeutung des Prinzips für den heutigen Bundesstaat zu erfassen, ist eine Darstellung dieser Historie unerlässlich.

Auf diese Abschnitte, die den Untersuchungsgegenstand inhaltlich vorbereiten, folgt in Abschnitt D. mit der schon erwähnten Darstellung und Analyse der Sicherheitsarchitektur *de lege lata* ein gewichtiger Schritt zur Erfüllung des wissenschaftlichen Hauptanliegens dieser Arbeit. Die Ausführungen stehen im engsten Zusammenhang mit der im Abschnitt E. vorzunehmenden Ausarbeitung konkreter Reformvorschläge mit einem besonderen Schwerpunkt auf dem Verfassungsrecht. Abschnitt D. und E. bilden damit zusammengenommen das Herzstück der Arbeit.

Auch die Berücksichtigung europäischer Einflüsse ist für eine sicherheitsrechtliche Arbeit zwingend. Die Analyse des Einflusses des Europarechts auf die hier betrachteten Bereiche erfolgt daher in Abschnitt F.