

Inhaltsverzeichnis

Teil I Zur Fragestellung

1 Innere Sicherheitsgewährleistung als föderale Herausforderung	3
2 Zum Forschungsstand	7
2.1 Zur Theorie: Profile, Ursachen und Performanz der Unitarisierung aus Perspektive der Föderalismusforschung	7
2.1.1 Profile der Unitarisierung	7
2.1.2 Ursachen der Unitarisierung	9
2.1.2.1 Makoperspektivische Erklärungsansätze	9
2.1.2.2 Spezifische Mechanismen	11
2.1.3 Performatorische Implikationen	13
2.1.3.1 Der Ausgangspunkt: Ökonomische Theorien des Föderalismus	13
2.1.3.2 Erweiterte Problemstellungen vor dem Hintergrund der Unitarisierung: Theorie der Politikverflechtung	14
2.1.3.3 Wettbewerbsföderalismus als (unzulängliches) Alternativmodell	15
2.1.3.4 Optimistischer Perspektivwechsel durch das Konzept der Multilevel Governance?	16
2.2 Zur Empirie: Innere Sicherheit als Thema der Föderalismusforschung	18

2.2.1	Profile der Unitarisierung	18
2.2.2	Ursachen der Unitarisierung	24
2.2.3	Performanz der Unitarisierung	28
Teil II Theoretische Grundlagen		
3	Konzeptionalisierung föderaler Aufgabenverteilung	35
3.1	Grundlegendes Analyseschema	35
3.1.1	Regulative Steuerungsdimension	36
3.1.2	Administrative Steuerungsdimension	38
3.1.3	Zusammenhänge zwischen regulativen und administrativen Steuerungsformen?	39
3.2	Unitarisierung: Begriff, Reichweite, Entwicklungsszenarien	40
3.2.1	Begriffliche Klärungen	40
3.2.1.1	Unitarisierung: Begriffsverständnis und Situierung im vorliegenden Analysekonzept	41
3.2.1.2	Terminologische Abgrenzungen: Politikverflechtung, Zentralisierung	41
3.2.2	Reichweite der Unitarisierung	42
3.2.2.1	Unitarisierung der Regulation	43
3.2.2.2	Unitarisierung der Administration	43
3.2.3	Entwicklungsszenarien der Unitarisierung	44
4	Erklärung föderaler Dynamiken	47
4.1	Systeminterne Ursachen	48
4.1.1	Ursachen auf der Akteursebene	48
4.1.2	Ursachen auf struktureller Ebene	51
4.1.2.1	Veränderung der Macht- und Einflussstruktur	51
4.1.2.2	Veränderung der Interaktionsstruktur	52
4.1.2.2.1	Koordination durch Verhandlungen	53

4.1.2.2.1.1	Verhandlungsmodus, institutionelle Rahmenbedingungen und Konfliktdimensionen	53
4.1.2.2.1.2	Möglichkeiten der Unitarisierung durch Verhandlungen	55
4.1.2.2.2	Koordination durch Wettbewerb	57
4.1.2.2.2.1	Unitarisierung durch Steuer-/Regulierungswettbewerb?	57
4.1.2.2.2.2	Erweiterung der Perspektive: Föderaler Wettbewerb als Leistungswettbewerb	57
4.1.2.2.2.3	Unitarisierung durch Leistungswettbewerb?	58
4.2	Systemexterne Ursachen	60
4.2.1	Ursachen auf der Akteursebene	60
4.2.1.1	Einfluss durch Regulation	61

4.2.1.1.1	Verfassungsgerichtliche Einflussnahme	61
4.2.1.1.2	Einflussnahme intergouvernementaler Organisationen	61
4.2.1.2	Einfluss durch Kooperation	63
4.2.2	Ursachen auf struktureller Ebene	64
4.2.2.1	„Collective Attitudes“	64
4.2.2.2	Gewandelte Problemlagen	65
4.3	Ergänzende Anmerkungen zur Systematik	66
5	Performanz föderaler Systeme	69
5.1	Maßstäbe zur Analyse föderaler Leistungsfähigkeit	69
5.1.1	Der prozessuale Maßstab	70
5.1.2	Der inhaltliche Maßstab	71
5.1.2.1	Problemadäquatheit	71
5.1.2.2	Ökonomische Effizienz	72
5.1.3	Der normative Maßstab	73
5.2	Die Leistungsfähigkeit der Unitarisierung	74
5.2.1	Unitarisierungspessimismus	75
5.2.1.1	Probleme mit Blick auf den Prozess der Entscheidungsfindung	75
5.2.1.2	Probleme mit Blick auf die Güte getroffener Entscheidungen	76
5.2.1.2.1	Problemherd 1: Defizite des verflochtenen Entscheidungsprozesses	77
5.2.1.2.2	Problemherd 2: Negative Rückwirkungen bei Überwindungsversuchen von Defiziten des verflochtenen Entscheidungsprozesses	77
5.2.1.2.3	Problemherd 3: Exekutivlastigkeit und systematische Stärkung der Bundesebene	78
5.2.1.3	Normative Implikationen	79
5.2.2	Unitarisierungsoptimismus	81

5.2.2.1	Modifizierte Annahmen: Prozess der Entscheidungsfindung	81
5.2.2.2	Modifizierte Annahmen: Güte der getroffenen Entscheidungen	84
5.2.2.3	Modifizierte Annahmen: Normative Implikationen	85
6	Operationalisierung	89
6.1	Profile der Unitarisierung	89
6.1.1	Unitarisierung der Regulation	90
6.1.1.1	Generelle Entwicklung der föderalen Aufgabenverteilung	90
6.1.1.2	Auswirkungen auf Tendenzen zur Unitarisierung	90
6.1.2	Unitarisierung der Administration	91
6.1.2.1	Generelle Entwicklung der föderalen Aufgabenverteilung	91
6.1.2.2	Auswirkungen auf Tendenzen zur Unitarisierung	92
6.1.3	Quellenmaterial und methodische Erschließung	93
6.2	Ursachen der Unitarisierung	93
6.2.1	Systeminterne Ursachen auf der Akteursebene	94
6.2.2	Systeminterne Ursachen auf struktureller Ebene	94
6.2.3	Systemexterne Ursachen auf der Akteursebene	94
6.2.4	Systemexterne Ursachen auf struktureller Ebene	95
6.2.5	Quellenmaterial und methodische Erschließung	95
6.3	Performanz der Unitarisierung	96
6.3.1	Prozessuale Performanz	96
6.3.2	Inhaltliche Performanz	97
6.3.3	Normative Performanz	97
6.3.4	Quellenmaterial und methodische Erschließung	98

Teil III Zum Studiendesign

7	Das Politikfeld Innere Sicherheit: Definition und Binnendifferenzierung	103
7.1	Organisation: Polizeipolitik und Verfassungsschutz	105
7.1.1	Polizeipolitik	105
7.1.2	Verfassungsschutz	107
7.2	Strategie: Kriminalpolitik	108

8 Zur Struktur der empirischen Analyse	111
9 Fallauswahl und zeitlicher Rahmen der Untersuchung	113
Teil IV Profile und Ursachen der Unitarisierung im Politikfeld	
Innere Sicherheit	
10 Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland:	
Tradition und Profile im Überblick (1945–1990)	119
10.1 Polizeipolitik	119
10.1.1 Entwicklungen auf Ebene der Länder	120
10.1.2 Entwicklungen auf Bundesebene	123
10.2 Verfassungsschutz	126
10.2.1 Entwicklungen auf Ebene des Bundes	127
10.2.2 Entwicklungen auf Ebene der Länder	130
10.3 Kriminalpolitik	132
10.3.1 Entwicklungen auf Ebene des Bundes	132
10.3.2 Entwicklungen auf Ebene der Länder	134
11 Polizeipolitische Entwicklungslinien ab 1990	135
11.1 Regulative Dimension: Die Normierung des polizeilichen Eingriffsrechts	135
11.1.1 Grundlagen der Gesetzgebungsbefugnisse	135
11.1.1.1 Strafverfolgung	135
11.1.1.2 Gefahrenabwehr	136
11.1.2 Veränderungen der Gesetzgebungsbefugnisse seit 1990	137
11.1.3 Tendenzen zur Unitarisierung? Legislative Entwicklungen im Detail	138
11.1.3.1 Entwicklungen auf Ebene der Länder	139
11.1.3.1.1 Bayerische Entwicklungen	141
11.1.3.1.2 Berliner Entwicklungen	151
11.1.3.2 Entwicklungen auf Ebene des Bundes: BGS und BKA	159
11.1.3.2.1 Die Reform des Gesetzes über den BGS (1994)	159
11.1.3.2.2 Die Reform des BKA-Gesetzes (1995–1997)	163

11.1.3.2.3	Punktuelle Anpassung der Eingriffsbefugnisse von BGS und BKA bis 2007	167
11.1.3.2.4	Erweiterung des Eingriffsinstrumentariums ab 2007: Die Verankerung neuer Befugnisse unter zunehmendem Einfluss der EU und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	172
11.1.3.2.5	Bemühungen um umfassendere Novellierungen ab 2017	177
11.2	Administrative Dimension: Die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Polizeien in Bund und Ländern	181
11.2.1	Die föderale Kompetenzverteilung als Ausgangspunkt: Grundlagen und Entwicklungen der Verwaltungszuständigkeiten	181
11.2.1.1	Veränderungen hinsichtlich der Kompetenzverteilung seit 1990: Die Ebene der Länder	184
11.2.1.2	Veränderungen hinsichtlich der Kompetenzverteilung seit 1990: Die Ebene des Bundes	186
11.2.1.2.1	Bundesgrenzschutz bzw. Bundespolizei	186
11.2.1.2.2	Bundeskriminalamt	191
11.2.2	Tendenzen zur Unitarisierung? Die Entwicklungen im Detail	194
11.2.2.1	Organisatorische Entwicklungen	194
11.2.2.1.1	Bayerische Polizei	194
11.2.2.1.2	Berliner Polizei	196
11.2.2.1.3	Bundesgrenzschutz bzw. Bundespolizei	200
11.2.2.1.4	Bundeskriminalamt	202
11.2.2.2	Personelle Entwicklungen	204

11.2.2.3	Entwicklung von Einsatzzahlen	205
11.2.2.4	Etablierung kooperativer Strukturen	212
11.3	Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung im Bereich der Polizeipolitik	215
12	Entwicklungen im Bereich des Verfassungsschutzes ab 1990	219
12.1	Grundgesetzliche Vorgaben zur Kompetenzverteilung	219
12.2	Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden: Entwicklungslien im Rahmen der einfachen Gesetzgebung	220
12.2.1	Entwicklungen auf Ebene des Bundes	221
12.2.1.1	Novellierung des BVerfSchG 1990 – Punktuelle Anpassungen bis 2001	221
12.2.1.2	Erweiterungen vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus	223
12.2.1.3	Evaluationen und Anpassungen (2007–2014)	224
12.2.1.4	Neuerungen durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes	227
12.2.1.5	Punktuelle Anpassungen seit 2016	230
12.2.2	Entwicklungen auf Ebene der Länder	231
12.2.2.1	Bayerische Entwicklungen	231
12.2.2.2	Berliner Entwicklungen	237
12.3	Administrative Entwicklungslien	239
12.3.1	Einfachgesetzliche Normierungen zu Aufgaben und Zuständigkeiten auf Bundesebene	239
12.3.2	Einfachgesetzliche Normierungen zu Aufgaben und Zuständigkeiten auf Landesebene	243
12.3.2.1	Bayerische Entwicklungen	243
12.3.2.2	Berliner Entwicklungen	244
12.3.3	Personelle Entwicklungen	246
12.3.4	Binnenorganisatorische Entwicklungen	247
12.3.4.1	Bundesamt für Verfassungsschutz	247
12.3.4.2	Bayerischer Verfassungsschutz	248
12.3.4.3	Berliner Verfassungsschutz	249
12.4	Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung im Bereich des Verfassungsschutzes	250

13 Kooperation über Landes- und Behördengrenzen hinweg:	
Die Einrichtung gemeinsamer Zentren und Dateien	253
13.1 Gemeinsame Zentren: GTAZ und GETZ	254
13.2 Gemeinsame Dateien: ATD und RED	256
13.3 Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung durch gemeinsame Zentren und Dateien	257
14 Entwicklungen im Rahmen der Kriminalpolitik	259
14.1 Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	260
14.1.1 Die regulative Dimension der OK-Bekämpfung im deutschen Bundesstaat	261
14.1.1.1 Entwicklungen auf Ebene des Bundes	262
14.1.1.1.1 Normierungen der Strafprozessordnung	263
14.1.1.1.2 Normierungen des Polizeirechts	265
14.1.1.2 Entwicklungen auf Ebene der Länder	266
14.1.1.2.1 Bayerische Entwicklungen	266
14.1.1.2.2 Berliner Entwicklungen	267
14.1.2 Die administrative Dimension der OK-Bekämpfung im deutschen Bundesstaat	268
14.1.2.1 Entwicklungen auf der Ebene des Bundes	268
14.1.2.1.1 Entwicklung einfachgesetzlicher Grundlagen	268
14.1.2.1.2 Fallzahlen und föderale Koordinationsgremien	269
14.1.2.2 Entwicklungen auf Ebene der Länder	271
14.1.2.2.1 Bayerische Entwicklungen	271
14.1.2.2.2 Berliner Entwicklungen	272
14.1.3 Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung im Rahmen der OK-Bekämpfung	274
14.2 Strafvollzug unter Berücksichtigung des Umgangs mit besonders sicherungsbedürftigen Gefangenen	275
14.2.1 Regulative Entwicklungslinien	276
14.2.1.1 Entwicklungen auf Bundesebene	276

14.2.1.2	Landesrechtliche Regelungen	278
14.2.1.2.1	Bayerische Entwicklungen	278
14.2.1.2.2	Berliner Entwicklungen	282
14.2.2	Administrative Entwicklungslinien	285
14.2.3	Programmatische Leitlinien zum Umgang mit besonders sicherungsbedürftigen Gefangenen	287
14.2.3.1	Konzeptionen zum Umgang mit Sexualstraftätern	288
14.2.3.2	Konzeptionen zum Umgang mit Islamisten	291
14.2.4	Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung im Rahmen des Strafvollzugs	294
14.3	Rechtsextremismusprävention	295
14.3.1	Positionierung der Extremismusprävention zwischen Bund, Ländern und Kommunen	295
14.3.2	Entwicklung von Präventionsprogrammen auf Bundesebene	296
14.3.2.1	Das „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ (AgAG), 1992–1997	296
14.3.2.2	„Jugend für Toleranz und Demokratie – Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“, 2001–2006	298
14.3.2.3	„Vielfalt tut gut“ / „kompetent. für Demokratie“, 2007–2010	304
14.3.2.4	„Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 2011–2014	308
14.3.2.5	„Demokratie leben!“, seit 2015	311
14.3.3	Entwicklung von Präventionsprogrammen in den Ländern	313
14.3.3.1	Bayerische Entwicklungen	313
14.3.3.2	Berliner Entwicklungen	318
14.3.4	Zwischenfazit: Profile und Ursachen der Unitarisierung im Rahmen der Rechtsextremismusprävention	324

Teil V Implikationen der Entwicklungen für die föderale Performanz

15 Organisation: Polizei und Verfassungsschutz	329
15.1 Schwerpunkt: Gemeinsame Zentren und Dateien	329
15.1.1 Leistungsgewinn durch die Einrichtung gemeinsamer Zentren? Performatorische Implikationen am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrums (GTAZ)	330
15.1.1.1 Entwicklungslinien und Performanzerwartungen	330
15.1.1.2 Fallbeispiel: Attentat auf den Berliner Breitscheidplatz (2016)	335
15.1.2 Leistungsgewinn durch die Einrichtung gemeinsamer Dateien? Performatorische Implikationen am Beispiel der Antiterrordatei (ATD) und der Rechtsextremismusdatei (RED)	339
15.2 Angrenzende Thematiken: Operative Stärkung der Bundesebene und Bemühungen um Rechtsvereinheitlichung	346
15.2.1 Leistungsgewinn durch eine operative Stärkung der Bundesebene?	347
15.2.2 Leistungsgewinn durch Rechtsvereinheitlichung?	356
15.2.2.1 Polizeirecht: Bemühungen um ein neues Musterpolizeigesetz	356
15.2.2.2 Verfassungsschutzrecht: Erarbeitung eines harmonisierten Rechtsrahmens	358
15.3 Zwischenfazit: Performative Bilanz der Unitarisierung im Bereich der Organisation	361
16 Strategie: Kriminalpolitik	365
16.1 Schwerpunkt: Präventionsprogramme gegen Rechtsextremismus	365
16.1.1 Anschubbemühungen durch das AgAG und „Jugend für Toleranz und Demokratie – Gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“	365
16.1.2 Fokussierung auf Strukturaufbau durch die Programme ab 2007	373

16.1.3	Weitere Verfestigung und Intensivierung durch „Demokratie leben!“ seit 2015	378
16.2	Angrenzende Thematik: Programme zur Deradikalisierung im Strafvollzug	382
16.3	Zwischenfazit: Performative Bilanz der Unitarisierung im Bereich der Strategie	386
Teil VI Fazit		
17	Die Befunde in der Einzelschau	391
17.1	Unitarisierung der Organisation: Polizeipolitik und Verfassungsschutz	391
17.1.1	Unitarisierungsprofile im Rahmen der Polizeipolitik	391
17.1.2	Unitarisierungsursachen im Rahmen der Polizeipolitik	395
17.1.3	Unitarisierungsprofile im Rahmen des Verfassungsschutzes	397
17.1.4	Unitarisierungsursachen im Rahmen des Verfassungsschutzes	399
17.1.5	Unitarisierung durch gemeinsame Zentren und Dateien	401
17.2	Unitarisierung von Strategien: Kriminalpolitik	401
17.2.1	Unitarisierungsprofile in den untersuchten Handlungsfeldern	401
17.2.1.1	OK-Bekämpfung	401
17.2.1.2	Strafvollzug	403
17.2.1.3	Rechtsextremismusprävention	404
17.2.2	Unitarisierungsursachen in den untersuchten Handlungsfeldern	406
17.2.2.1	OK-Bekämpfung	406
17.2.2.2	Strafvollzug	407
17.2.2.3	Rechtsextremismusprävention	408
17.3	Performatorische Implikationen	409
17.3.1	Organisation: Gemeinsame Zentren und Dateien, operative Stärkung des Bundes, Rechtsvereinheitlichung	409
17.3.2	Strategie: Rechtsextremismusprävention und Deradikalisierung im Strafvollzug	414

18 Die Befunde in der Gesamtschau	419
18.1 Profile der Unitarisierung	419
18.2 Ursachen der Unitarisierung	421
18.3 Leistungsgewinn durch Unitarisierung?	425
19 Theoretische Folgerungen	433
Literaturverzeichnis	439