

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I Zur Fragestellung

<b>1</b>	<b>Innere Sicherheitsgewährleistung als föderale Herausforderung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zum Forschungsstand</b>	<b>7</b>
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	Makroperspektivische Erklärungsansätze	9
2.1.2.2	Spezifische Mechanismen	11
2.1.3	Performativische 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

VII

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**

<b>3</b>	<b>Konzeptionalisierung föderaler Aufgabenverteilung .....</b>	<b>35</b>
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
<b>4</b>	<b>Erklärung föderaler Dynamiken .....</b>	<b>47</b>
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	Verhand- lungsmodus, institu- tionelle Rahmenbe- dingungen und Konflikt- dimensionen . . . . .	53
4.1.2.2.1.2	Möglich- keiten der Unitarisie- rung durch Verhandlun- gen . . . . .	55
4.1.2.2.2	Koordination durch Wettbewerb . . . . .	57
4.1.2.2.2.1	Unitarisie- rung durch Steuer-/ Regulie- rungswettbe- werb? . . . . .	57
4.1.2.2.2.2	Erweiterung der Perspektive: Föderaler Wettbewerb als Leistungs- wettbewerb . . . . .	57
4.1.2.2.2.3	Unitarisie- rung durch Leistungs- wettbewerb? . . . . .	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
<b>5</b>	<b>Performanz föderaler Systeme .....</b>	<b>69</b>
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
<b>6</b>	<b>Operationalisierung .....</b>	<b>89</b>
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**

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

<b>8</b>	<b>Zur Struktur der empirischen Analyse .....</b>	<b>111</b>
<b>9</b>	<b>Fallauswahl und zeitlicher Rahmen der Untersuchung .....</b>	<b>113</b>

#### **Teil IV    Profile und Ursachen der Unitarisierung im Politikfeld           Innere Sicherheit**

<b>10</b>	<b>Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland: Tradition und Profile im Überblick (1945–1990) .....</b>	<b>119</b>
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
<b>11</b>	<b>Polizeipolitische Entwicklungslinien ab 1990 .....</b>	<b>135</b>
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
<b>12</b>	<b>Entwicklungen im Bereich des Verfassungsschutzes ab 1990 .....</b>	<b>219</b>
12.1	Grundgesetzliche Vorgaben zur Kompetenzverteilung .....	219
12.2	Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden: Entwicklungslinien 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 Entwicklungslinien .....	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 Verstetigung 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

<b>17</b>	<b>Die Befunde in der Einzelschau .....</b>	<b>391</b>
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	Performativische 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

---

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