

Reformieren , nicht amputieren

Von [Dieter Schenk](#) 27. Januar 2011

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zum Umbau der Sicherheitsbehörden stellt falsche Fragen und zieht fehlerhafte Schlüsse. Die geplante Zerschlagung der Strukturen zerstört die Balance zwischen Aufgaben und Verantwortung von BKA und Bundespolizei

Bei aller berechtigten Kritik ist das Bundeskriminalamt (BKA) mit verschiedenen gut funktionierenden Einrichtungen zu einem Aushängeschild Deutschlands geworden. BKA-Wissenschaftler haben bahnbrechende Forschungen geleistet, zum Beispiel auf den Gebieten der Stimmdiagnostik oder der automatisierten Fingerabdruckidentifizierung. Mit annähernd 83000 positiven Übereinstimmungen hat die DNA-Analyse einen Quantensprung der Kriminalistik bewirkt. Nun aber sollen das Amt zu einer zweitrangigen Behörde abgestuft und sein Präsident entmachtet werden. Das jedenfalls schlägt eine Kommission vor, die unter Vorsitz des ehemaligen Berliner Innensenators Eckart Werthebach von Innenminister Thomas de Maizière eingesetzt wurde, um eine im Koalitionsvertrag vereinbarte Reform der Sicherheitsbehörden umzusetzen. Kriminal- und Schutzpolizei sollen zu einer „Bundespolizei (neu)“ vereint werden (insgesamt 46300 Mitarbeiter), einer Behörde also, in der das Bundeskriminalamt nur noch eine von vier Abteilungen sein wird und der BKA-Präsident nur noch als Abteilungsleiter fungieren soll unter einem Generaldirektor der Bundespolizei oder einem Bundespolizeipräsidenten im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums (BMI) (siehe Grafik Seite 34). Mit der neuen Führungsebene würde ein überflüssiger und kostenintensiver „Wasserkopf“ geschaffen. Wesentliche Überlegungen der Kommission sind schon alleine deshalb falsch, weil die Tätigkeit der Nachrichtendienste sowie die Terrorismusbekämpfung auf höhere Weisung ausgeklammert wurden, was die schwarz-gelbe Koalition ursprünglich so gar nicht vorgesehen hatte. Bis jetzt war der BKA-Präsident direkter Ansprechpartner des Innenministers – ein Ärgernis für die Ministerialbürokratie. Ein BMI-Ministerialdirigent oder Staatssekretär ist nur in Fachkreisen bekannt, ein BKA-Präsident hingegen bundesweit. Nun aber hat sich der Apparat, so scheint es, gerächt. Dem BKA sollen die Flügel gestutzt und der Präsident zum Abteilungsleiter degradiert werden. Präsident Jörg Ziercke führt das Amt seit Februar 2004. Ihm gebührt Lob dafür, die NS-Vergangenheit des Amtes offiziell thematisiert zu haben. Die Hälfte von etwa 50 BKA-Führungspersonen, die in den fünfziger und sechziger Jahren das Amt mehr schlecht als recht aufgebaut haben, waren in schlimmste NS-Verbrechen verstrickt. Ziercke veranstaltete 2008 drei öffentliche Kolloquien und setzte eine externe Historikerkommission ein – trotz des Widerstands eines Teiles seiner Mitarbeiter („Haben wir nichts Wichtigeres zu tun?“ Oder: „Das ist nicht mehr mein BKA.“). Zum Holocaust-Gedenktag 2010 organisierte die Polizeifachhochschule des Bundes im BKA eine Reihe von Veranstaltungen, Studenten erarbeiteten Fallbeispiele aus der NS-Zeit – so etwas hatte es bisher nicht gegeben. Innenminister Wolfgang Schäuble ließ Ziercke gewähren. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), das noch viel tiefer im Nazisumpf steckte, wies er allerdings nicht

an, genauso zu verfahren. Andererseits wurde Ziercke nicht müde, Bedrohungsszenarien an die Wand zu malen, um polizeiliche Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Zum Beispiel bei der Onlinedurchsuchung, die gar nicht gebraucht wird, wie man inzwischen weiß. Oder durch Angstkampagnen, um die Vorratsdatenspeicherung zu erzwingen, obwohl ihr Zweck im Zeichen der Flattrates fragwürdig ist. Ein BKA-Präsident ist immer auch ein Getriebener seiner Abteilungsleiter, die häufig Hardliner sind und ihr Instrumentarium ständig optimieren wollen. Und denen manchmal die Einsicht fehlt, dass ein Bodensatz an Kriminalität für eine Gesellschaft ebenso bedauerlich wie normal ist (ihn restlos beseitigen zu wollen, würde den Überwachungsstaat bedeuten). Künftig unterstehen dem BKA-Präsidenten aber gar keine Abteilungsleiter mehr, er ist selbst zu einem solchen degradiert worden. Die damit verbundenen organisatorischen Veränderungen beruhen auf der fehlerhaften Prämisse, dass demnächst das BKA nur noch strafverfolgend und die Bundespolizei ausschließlich präventiv-polizeilich tätig werden sollen. In der Realität jedoch führt der bereits vollzogene Ausbau des präventiven Sicherheitsstaats dazu, dass das BKA in der Terrorismusbekämpfung weiterhin seine Kompetenzen der Gefahrenabwehr wahrnehmen wird, präventive Ermittlungen ohne Anfangsverdacht und ohne staatsanwaltschaftliche Aufsicht zu führen. Die Werthebach-Kommission hat homogen gewachsene ineinandergreifende Abläufe im BKA und bei der Bundespolizei rücksichtslos getrennt und der jeweils anderen Sparte zugewiesen. Sie machte außerdem den Fehler, Organisationen nur in der vertikalen Hierarchie von oben nach unten zu beurteilen, ohne die Querverbindungen in der horizontalen Ebene zu beachten, die in einer Vernetzung durch formelle und informelle Arbeitsabläufe erst die Ergebnisse optimieren. So soll zum Beispiel das BKA den Botschafterschutz und später den gesamten Personenschutz von hochrangigen Politikern unter dem Rubrum „Prävention“ an die Bundespolizei abgeben. Strategie und Taktik des Personenschutzes werden aber wesentlich aus Erkenntnissen der Terrorismusbekämpfung gespeist, und dieses Wissen liegt nur beim hierfür zuständigen BKA vor. Ein anderes Beispiel: Einer Fortbildung unter dem Motto „Einer für alle“ steht die Spezialisierung der Sparten entgegen. Das BKA bildet naturgemäß seit jeher Kriminalisten und fast nie Schutzpolizisten aus. Es müsste auch für Polizeianwärter ein Studium der Polizeiwissenschaften an regulären Universitäten geöffnet werden, denn von einer Freiheit der Forschung und Lehre kann an den Fachhochschulen des Bundes eigentlich nicht die Rede sein. Dazu aber schweigt die Kommission sich aus. Ihr unprofessioneller Vorschlag, Aus- und Fortbildung in der zentralen Verwaltungsabteilung zu implementieren, erklärt sich allenfalls damit, dass sie keine fünfte Abteilung schaffen wollte. Oder: Das BKA soll sein Kriminaltechnisches Institut (KT) und sein Kriminalistisches Institut (KI) an die neue Abteilung „Zentrale polizeiliche Dienste“ abgeben, obwohl Gutachtertätigkeit und wissenschaftliche Forschungen in diesen Bereichen untrennbar mit allen bisherigen Abteilungen des BKA verbunden sind. Sie werden wesentlich von den Abteilungen ST und SO (Staatsschutz, Terrorismus, Schwere und Organisierte Kriminalität) befruchtet und erhalten von allen Ermittlungsinstanzen des BKA ihre Aufträge. Kriminalistische Arbeit heißt: den Personen- und Sachbeweis zu führen. Die Kommission hingegen will den „Sachbeweis“ abkoppeln. Schließlich sollen aus der Bundespolizei 1419 Beamte, die in der Kriminalitätsbekämpfung tätig sind, zum BKA versetzt werden. Diese überflüssige Umschichtung würde die Zahl der BKA-Bediensteten, die eigentlich eine Abspeckung erfahren sollte, gravierend erhöhen, obwohl das BKA bereits jetzt eine Mammutbehörde ist (5300 Mitarbeiter). Der ehemalige BKA-Präsident Hans-Ludwig Zachert verglich sie einmal mit einem Dampfer auf hoher See, der auf eine Kursänderung von zwei Grad Backbord erst nach 20 Seemeilen reagiert. Die Standortfrage bleibt ungelöst. Nach den Vorstellungen der Kommission soll zwar umfassend umorganisiert werden, aber aus Kostengründen sollen alle Betroffenen dort ihren Dienst weiterverrichten, wo sie gerade untergebracht sind. Das mutet an wie ein schlechter Witz: Jeder Gewinn an Synergie – das hehre Ziel der Kommission – würde durch ein Vielfaches an Reibungsverlusten aufgezehrt. Kein Wirtschafts- oder

Industrieunternehmen könnte sich solch eine defizitäre Lösung erlauben. Einen anderen Aspekt hat die Kommission überhaupt nicht bedacht: dass nämlich das BKA eine zweigeteilte Laufbahn hat (gehobener und höherer Dienst vom Kriminalkommissar an aufwärts), während es bei der Bundespolizei auch den mittleren Dienst gibt. Das bedeutet böses Blut, wenn es unter einem Dach zwei Klassen von Polizisten geben soll. Die Bundespolizei steckt bereits in einer Reform. Nunmehr trifft sie aus heiterem Himmel eine Reform der Reform. Straftaten des Menschenhandels, der Zwangsprostitution und der Organisierten Kriminalität (OK) im Zusammenhang mit Schleuserbanden sollen an das BKA abgetreten werden, obwohl einzig die Bundespolizei sich im täglichen Umgang mit Migranten die notwendigen Hintergrunderkenntnisse erwirbt, um Strategien dagegen zu entwickeln. Dass Migranten auch Opfer sind, die als Feindbild nicht taugen, hätte Werthebach außerdem klarstellen sollen. Mit solchen Fragen aber hielt sich die Kommission nicht auf. Sie hatte auch nichts an dem Aushängeschild GSG9 zu kritisieren, obwohl doch diese Spezialeinheit über Jahrzehnte in Diktaturen Folterknechte ausbildete, so zum Beispiel die Schlägertrupps des Robert Mugabe in Simbabwe. Dass die Ministerialbürokratie des BMI hier nicht Einhalt gebot, sogar dem Parlament die Auskunft eigentlich bis heute verweigert, ist ein Skandal, um den sich Innenminister Thomas de Maizière persönlich kümmern sollte. Das betrifft auch FRONTEX, eine Einheit, die wesentlich durch die Bundespolizei mit Führungspersonal, Hubschraubern, Schnellbooten und Wärmebildkameras unterstützt wird. Sie veranstaltet im Atlantik eine menschenunwürdige Jagd auf Bootsflüchtlinge, von denen bereits Tausende ums Leben kamen – auch kein Thema für Werthebach. Überhaupt kommt das Wort „Menschenrechte“ in seinem Bericht nicht vor. Dabei wäre das BKA gut beraten, bei seiner sensiblen Aufgabenstellung einen Menschenrechtsbeauftragten zu beschäftigen. Und das BMI könnte sich an den Kollegen in Österreich ein Beispiel nehmen, die seit Jahren erfolgreich einen Menschenrechtsbeirat einsetzen. Ziercke spricht von Bauchschmerzen, wenn er gezwungen sei, auch mit Diktaturen zusammenzuarbeiten, „um den deutschen Bürger zu schützen“. Er unternimmt aber nichts, seinen Leuten das Shakehands mit Folterknechten zu ersparen. Wenn in der Interpol-Organisation von 189 Mitgliedstaaten 111 foltern und misshandeln (nach den Jahresberichten 2010 von Amnesty International und Human Rights Watch), dann besteht Handlungsbedarf, die seit Jahrzehnten „im Interesse einer reibungslosen Zusammenarbeit“ (Amtsphilosophie) praktizierte Tabuisierung dieses Skandals zu beenden. Dass sich das BKA, das selbst niemals Folter anwenden oder billigen würde, der heimlichen Komplizenschaft mitschuldig macht, hätte die Werthebach-Kommission erkennen und Empfehlungen aussprechen müssen. Welche? Zum Beispiel: Dass das BKA Einfluss darauf nehmen muss, Schlüsselpositionen im Interpol-Generalsekretariat in Lyon nicht mit Folterschergen zu besetzen. Auch werden BKA-Verbindungsbeamte in 18 Unrechtsstaaten (von Ägypten bis Usbekistan) eingesetzt und zwecks Informationsgewinnung zur „Kollegialität“ mit Polizei und Geheimdiensten gezwungen, die systematisch foltern und außerdem korrupt sind. Die Kommission hat nicht geprüft, welche Vorkehrungen getroffen werden, um ein Outsourcing von Folter zu verhindern. Auch zeigt die Kommission kein Interesse daran, ob und wie man den ausländischen Verbindungsbeamten im BKA aus zehn Staaten auf die Finger schaut, sprich: der Datenschutz eingehalten wird. Bedenkenswert müsste eigentlich für die Kommission sein, dass das BKA seit mehr als zehn Jahren mit Millionen Euro Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe an Staaten leistet, deren Menschenrechtslage desolat ist und bleibt, die quasi unter den Augen des Amtes weiter foltern, ohne dass die Hilfe eingestellt wird. Das sollte der Minister ebenfalls zur Chefsache erklären, zumal seine Abteilungsleiter diesen Missstand bisher nicht abgestellt haben. Ziercke wünscht sich ausdrücklich den kritischen Mitarbeiter, tut aber nichts dafür. Er müsste bei der Nachwuchsgewinnung das Persönlichkeitsprofil ändern, um nicht den braven angepassten Beamtentyp zu fördern. Er müsste dafür sorgen, dass der intellektuelle, diskussionsfreudige Anwärter eine Chance hat – nicht obwohl, sondern weil er Zivilcourage und Widerspruchsgeist zeigt. Grundsätzlich greift

die Kommission aber keine Frage auf, die alte Zöpfe der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ abschneidet. Damit wird eine Chance vertan. So könnte man zum Beispiel – ein anständiges Grundgehalt vorausgesetzt – die Zahl der Dienststränge (acht zwischen Kommissar und Direktor) wesentlich verringern, damit sich nicht die meisten Beamten ihr Berufsleben lang zur Anpassung gezwungen sehen, um von ihrem Vorgesetzten eine gute Beurteilung zu erhalten. Der Kommissionsbericht ist Stückwerk und nicht geeignet, weitreichende Konsequenzen zu ziehen. Dabei ist auch auf die Waagschale zu legen, dass das BKA eine im Großen und Ganzen rechtsstaatlich arbeitende Behörde mit vielen sinnvollen Einrichtungen ist. Die unzähligen Gutachten, die Physiker, Chemiker, Biologen oder Informatiker vor Gericht vertreten, sind aus dem deutschen Justizsystem nicht mehr wegzudenken. Die Zielfahndung verfolgt Kinderschänder bis nach Thailand und sorgt für deren Inhaftierung. 1903 deutsche Opfer wurden bei internationalen Katastrophen durch die Identifizierungskommission (IDGO) bei 35 Einsätzen auf allen Kontinenten identifiziert. Und wenn deutsche Staatsbürger im Ausland durch Verbrechen in Not geraten, ist es für den Bürger gut zu wissen, dass BKA-Männer und -Frauen dorthin bereits unterwegs sind. Das Schubladendenken der Werthebach-Kommission – hier repressiv (Kripo), da präventiv (uniformierte Polizei) – wird unter anderem durch präventive Kompetenzen des BKA in der Terrorismusbekämpfung widerlegt. Und wenn Werthebach erklärt, das BKA werde durch seine Vorschläge gar gestärkt, dann ist das Etikettenschwindel. BKA-Chef Ziercke schätzt „dysfunktionale Überschneidungen“ (Kommissionsjargon) auf höchstens 5 Prozent. Diese Doppelarbeit kann man durch einen simplen Erlass oder notfalls mit einem Machtwort des Ministers beenden. Jedenfalls ist es unangemessen, ohne Not reibungslos funktionierende Behörden in Verwirrung zu stürzen. Nun aber beschäftigen sich BKA und Bundespolizei mit sich selbst, die Innere Sicherheit wird zur Nebensache, es geht um die eigene Existenz. Das BKA wird wohl dafür plädieren, dass alles beim Alten bleiben könnte, und auch die Länder ziehen nicht mit. Nichts zu tun, wäre allerdings auch nicht Sinn der Sache. Der Minister sollte reformieren, aber nicht amputieren. Vielleicht wird er dabei auch auf den Reformbedarf im eigenen Ministerium stoßen.