

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](mailto: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

<b>Einleitung</b> .....	15
I. Einführung in das Thema .....	15
II. Ziel und Gang der Untersuchung .....	16
<b>A. Theoretische Grundlagen: Das Verständnis von Sicherheit und Gefahrenabwehr im Wandel</b> .....	18
I. Sicherheit und staatsrechtliche 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>B. Bestandsaufnahme in der Praxis – neue Herausforderungen für die innere Sicherheit im 21. Jahrhundert</b> .....	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.	<b>Das Föderalismusprinzip und seine verfassungsrechtliche Bedeutung für den Bereich der inneren Sicherheit</b> . . . . .	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
<b>D. Föderale Sicherheitsarchitektur und ihre Grundlagen <i>de lege lata</i></b> .....	<b>100</b>
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 Terroris-	
mus nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG durch das Bundeskri-	
minalamt .....	104
(b) Weitergehende operative Kompetenzen des Bundeskriminal-	
amtes 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. Organisationskom-	
petenzen der Länder .....	113
(b) Sonderproblem der Abgrenzung zwischen Strafverfolgungs-	
vorsorge (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 Terrorismusbe-	
kämpfung .....	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 Kompe-	
tenzen des Bundes durch ein verfassungsrechtliches Tren-	
nungsgebot? .....	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
e) 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 Krimi- nalität .....	165
a) Gefahrenabwehr im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Krimi- nalität .....	166
b) Strafverfolgung im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Krimi- nalität .....	167
c) Nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bereich der Bekämpfung der Orga- nisierten 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 kriminalitäts- bezogenen 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
<b>E. Föderale Sicherheitsarchitektur <i>de lege ferenda</i> .....</b>	<b>188</b>
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

<b>F. Europarechtliche Prägung des Sicherheitsrechts</b> .....	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
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	229
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	233
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	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*“<sup>1</sup>. 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. Zumindest in jüngerer Zeit

---

<sup>1</sup> ZEIT ONLINE, Laschet macht innere Sicherheit zum zentralen Wahlkampfthema, [www.zeit.de/politik/deutschland/2021-09/armin-laschet-bundestagswahl-cdu-kanzlerkandidat-innere-sicherheit-wahlkampf](http://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 staatsrechtliche 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 zusammengefasst 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.