grünbuch SICHERHEIT

ANFORDERUNGEN AN DIE SICHERHEIT NORDRHEIN-WESTFALENS IN EINER SICH WANDELNDEN GESELLSCHAFT

GESPRÄCHSKREIS INNERE SICHERHEIT NRW
Dezember 2015 – Juni 2017

inhalt

1. EINLEITUNG 4

2. INNERE SICHERHEIT IM WANDEL 8
2.1. GESELLSCHAFTLICHER WANDEL UND INNERE SICHERHEIT 9
2.2. SICHERHEITSBEGRIFF 12

3. SICHERHEITS- PROBLEME UND SICHERHEITSPOLITISCHE HANDLUNGSFELDER 14
3.1. KRIMINALITÄT 15
3.2. EXTREMISMUS/TERRORISMUS 17
3.3. KRITISCHE INFRASTRUKTUREN 19
3.4. GROSSSCHÄDEN 20

4. AKTEURE 22
4.1. POLIZEI 23
4.2. KOMMUNE 25
4.3. JUSTIZ – STAATSANWALTSCHAFTEN UND GERICHTE 26
4.4. KATASTROPHEN- UND BEVÖLKERUNGSSCHUTZ 28
4.5. PRIVATE SICHERHEITSDIENSTE 30
4.6. WIRTSCHAFTS- UND WERKSSCHUTZ 31
4.7. BEVÖLKERUNG 32
4.8. MEDIEN 34

5. „STELLSCHRAUBEN“/ PROBLEMBEREICHE 36
5.1. PERSONAL: REKRUTIERUNG/ QUALIFIZIERUNG 37
5.2. DATENSCHUTZRECHT 38
5.3. TECHNIK UND AUSSTATTUNG 39
5.4. KOOPERATIONEN/GOVERNANCE 41
5.5. KOMMUNIKATION UND MEDIEN 42

6. KONSEQUENZEN, FORDERUNGEN, ANREGUNGEN 44

einleitung

1. EINLEITUNG

Das Themen- und Handlungsfeld Innere Sicherheit und dessen gesellschaftliches, ökonomisches, politisches sowie technisches Umfeld unterliegen einem tiefgreifenden Wandel, der sich auf alle Akteure der Sicherheitsarchitektur Nordrhein-Westfalens auswirkt. Neue Aufgabenbereiche und veränderte Bedrohungslagen stellen die Sicherheitsbehörden sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure vor vielfältige Herausforderungen. Gleichzeitig ist die Verfügbarkeit von Finanzmitteln und anderen Ressourcen begrenzt, was die Bewältigung der Herausforderungen erschwert.

Diese Faktoren erfordern von Seiten der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) sowie den privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, ihre Strukturen, Entscheidungsverfahren, Handlungsansätze und Leistungen zu überdenken, weiterzuentwickeln und viel stärker als bislang aufeinander abzustimmen. Zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen an die Sicherheitsarchitektur des Landes NRW bedarf es strategischer und politischer Grundlagen. Es gilt die Zukunft aktiv zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Dezember 2015 ein unabhängiger und formloser Kreis von Expertinnen und Experten konstituiert, mit der Zielsetzung, die aktuellen Herausforderungen der Inneren Sicherheit des Landes Nordrhein-Westfalen zu diskutieren, einer sachlichen Analyse zu unterziehen und die zentralen Problemstellungen an die politischen Entscheidungsträger heranzutragen. Der Gesprächskreis Innere Sicherheit NRW (GKIS NRW) setzt sich aus namhaften Vertretern von Polizeibehörden, Kommunen, Hilfsorganisationen, Wirtschaftsunternehmen, Medien sowie wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen.

Das Politikfeld Innere Sicherheit, aber auch die Wahrnehmung von „Sicherheit“, hat sich in der Zeit seit Gründung des GKIS NRW signifikant verändert: die Menschen in Nordrhein-Westfalen sind besorgt– Sicherheit hat sich zu einem wesentlichen Thema der heutigen Zeit entwickelt. Verschiedene Ereignisse, wie beispielsweise die jüngsten Terroranschläge in Deutschland und Europa, haben das Thema Innere Sicherheit verstärkt in das öffentliche und politische Bewusstsein gerufen, auf Bundesebene aber auch im Land Nordrhein-Westfalen. Ergo: der GKIS NRW wurde von der Lage eingeholt.

Sicherheit soll für die Bevölkerung Lebensqualität schaffen sowie für die in Nordrhein-Westfalen ansässigen Wirtschaftsunternehmen zukünftig ein Standortvorteil sein, den es zu gewährleisten und stetig zu verbessern gilt. Ein rein reaktives Vorgehen – gemäß der bisherigen Praxis – kann und wird diesem Anspruch nicht gerecht werden.

METHODISCHE VORGEHENSWEISE:

Der Gesprächskreis hat in dem vorliegenden Grünbuch beispielhaft unterschiedliche Aspekte des Wandels der Gesellschaft betrachtet und die sich daraus ergebenden Sicherheitsprobleme und Zukunftsperspektiven analysiert. Sicherheitsprobleme bzw. Handlungsfelder der Inneren Sicherheit stehen im Zentrum dieses Grünbuchs. Ergänzt wird dieser Fokus um die Betrachtung der mit diesen Problemen und Themen konfrontierten Akteure. Zugrunde liegt dieser Perspektive das in der sozialwissenschaftlichen Forschung mittlerweile gebräuchliche Verständnis einer erweiterten Sicherheitsarchitektur: neben den „klassischen" Akteuren, wie beispielsweise der Polizei, werden auch die private Sicherheitswirtschaft, die Hilfsorganisationen, die Kommunen, die Medien sowie die Privatwirtschaft in die Analyse einbezogen.

Der GKIS NRW ist sich der Tatsache bewusst, dass die Politik in NRW nicht alleine die vielfältigen Probleme der Inneren Sicherheit lösen kann. Nur mit gemeinsamer Anstrengung aller – Bürgerinnen und Bürger des Landes NRW, Politik, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, Wirtschaftsunternehmen, Wissenschaft, Kommunen, Medien und der Zivilgesellschaft – lassen sich die in dem vorliegenden Grünbuch dargestellten Herausforderungen bewältigen.

Aufgrund der gestiegenen Relevanz des Politikfelds Innere Sicherheit erscheint es den VerfasserInnen erforderlich, ein breites Meinungsbild abzubilden und Sicherheit in seiner Vielfalt zu betrachten. Die AutorInnen erheben hierbei keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die diversen Sicherheitsprobleme des Landes und die zu ihrer Lösung diskutierten Handlungsoptionen umfassend darzustellen und zu bewerten, war nicht Zielsetzung des Vorhabens. Dies hätte zum einen den gesetzten Rahmen gesprengt, zum anderen hätte die Gefahr bestanden, aktuellen im politischen Raum kontrovers diskutierten Instrumenten der Inneren Sicherheit lediglich eine weitere sich schnell verflüchtigende Stimme hinzuzufügen. Vielmehr soll angeregt werden, Innere Sicherheit in neuen Dimensionen zu denken, um zukünftigen Debatten zu Strategie und operativem Handeln auf dem Feld der Sicherheit einen stabilen und nachhaltigen Rahmen zu geben.

Die Erkenntnisse dieses Grünbuchs münden in Thesen und Leitfragen, die die politischen Entscheidungsträger einladen, sie aufzugreifen und zu diskutieren.

MITWIRKENDE UND AUTOREN (Auszug)

Martin Bornträger / Abteilungsleiter, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW

Dr. Christian Endreß / Politikwissenschaftler

Dirk Fleischer / Kompetenzzentrum für internationale Sicherheit, Rheinische Fachhochschule Köln

Prof. Dr. Bernhard Frevel / Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Prof. Dr. Thomas Grumke / Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Anne Heselhaus-Schröer / Polizeipräsidentin, Polizei Gelsenkirchen

Dieter Keil / Leitender Polizeidirektor, Polizei NRW

Friedrich P. Kötter / Verwaltungsrat, KÖTTER SE & Co. KG Security

Christian Kromberg / Beigeordneter, Stadt Essen

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange / Präsident, Deutsche Hochschule der Polizei

Jürgen Mathies / Polizeipräsident, Polizei Köln

Reinhard Mokros / Präsident, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Andreas Müller / Landrat, Siegen-Wittgenstein

Frank Richter / Polizeipräsident, Polizei Essen/Mülheim

Andreas Schmidt, MdB a.D. / Vorsitzender der G-10 Kommission im Deutschen Bundestag

Dieter Schmidt / Direktor des LAFP NRW a.D., Polizei NRW

Frank Schneider / Chefreporter, BILD Zeitung

Dieter Zeller / Leiter Emergency and Crisismanagement, Deutsche Telekom AG

2. INNERE SICHERHEIT IM WANDEL

Das Politikfeld Innere Sicherheit ist mit einem Wandel von Herausforderungen und Rahmenbedingungen sowie einem veränderten Verständnis von Sicherheit konfrontiert. Hieraus ergibt sich der Bedarf zur Vorlage des Grünbuchs „Innere Sicherheit NRW“.

Die Sicherheitspolitik ist gehalten, diese Wandlungsprozesse zu erkennen, deren Auswirkungen auf die Sicherheitslage und die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung zu antizipieren und proaktiv die Sicherheit zu beeinflussen wie auch reaktiv auf Störungen der Sicherheit einzugehen.

2.1. GESELLSCHAFT-LICHER WANDEL UND INNERE SICHERHEIT

Eine Vielzahl an Wandlungsphänomenen der Gesellschaft und ihres ökonomischen, politischen und technischen Umfeldes haben Einfluss auf die Innere Sicherheit und stellen die Sicherheitspolitik vor neue Herausforderungen.

DEMOGRAPHISCHER WANDEL

Die Gesellschaft steht vor einem deutlichen demographischen Umbruch, der zumeist mit den Begriffen „weniger, älter, bunter“ charakterisiert wird. Die Kernbevölkerung in Deutschland wird kleiner werden, während der Anteil der über-65-Jährigen auf ca. ein Drittel anwachsen und der Anteil der jüngeren Bevölkerung sinken wird. Gleichzeitig ist mit einem anhaltenden Trend der Einwanderung zu rechnen. Dabei verlaufen die demographischen Prozesse im Land NRW sehr ungleich. Während einige Städte (z.B. Köln, Bonn, Düsseldorf, Münster) aufgrund ihrer Bildungs- und Wirtschaftsstruktur stagnieren oder wachsen, verlieren andere Städte (insbes. im Ruhrgebiet) an Einwohnerzahl. Ländliche Regionen wie der Hochsauerlandkreis oder der Märkischer Kreis schrumpfen, während andere Landkreise (Coesfeld, Borken, Steinfurt, Gütersloh) demographisch und wirtschaftlich eine positive Entwicklung erwarten. Mit dem demographischen Wandel verändert sich das subjektive Sicherheitsempfinden und es können sicherheitsrelevante Risiken entstehen, z.B. im Hinblick auf soziale Konflikte zwischen den Generationen und unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen oder die ökonomische Marginalisierung von Städten und Gemeinden.

Globale Migrations- und Fluchtbewegungen aufgrund von Krieg, Armut, Umweltkatastrophen und aus anderen Gründen betreffen auch Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen. In diesem Kontext stehen Gesellschaft, Politik und Verwaltung vor großen Herausforderungen zur Unterbringung und Betreuung sowie der weitergehenden Intergration der Migrantinnen und Migranten. Mit der Zuwanderung sind auch vielfältige Fragen der Inneren Sicherheit verbunden. Einerseits werden von einer Minderheit der Flüchtlinge kriminelle Delikte begangen, die häufig mit Ladendiebstählen, Schwarzfahren, Leistungserschlei-

chungen weniger gravierend sind, aber auch schwere Formen der Körperverletzung und von Sexualdelikten annehmen oder in Bezug zu Formen der Organisierten Kriminalität oder auch des Terrorismus stehen. Flüchtlinge sind jedoch auch Opfer von Kriminalität und Extremismus, wie Ausbeutung, Missbrauch, Übergriffe oder Brandanschläge auf Gemeinschaftsunterkünfte etc. zeigen. Die sicherheitspolitisch relevanten Probleme rings um Asyl und Migration können nicht mit polizeilichen Mitteln gelöst werden, sondern erfordern vielfältige Aktivitäten der Prävention, Betreuung, sozialen Integration, Arbeitsbeschaffung und anderem mehr. Zu warnen ist vor einer Versicherheitlichung des sozialen Phänomens Flucht. Notwendig ist ein breiter Ansatz, der die gesellschaftliche Aufgabe betont und von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Maßnahmen flankiert wird.

TECHNISCHER WANDEL

Der technische Wandel hat sich seit den frühen 1990er Jahren mit dem Internet und den damit verbundenen Kommunikationsmöglichkeiten beschleunigt und wirkt umfassend in alle Lebensbereiche. Nach aktuellen Schätzungen werden die jährlich weltweit erstellten und kopierten Datenmengen bis zum Jahr 2020 auf mehr als 44 Trillionen Gigabyte anwachsen und im Jahr 2022 etwa 10 Milliarden Gigabyte monatlich über Mobilgeräte ausgetauscht werden. Die Bevölkerung wird transparenter, da die Datenspuren deutlicher werden. Güterproduktion und Dienstleistungen sind in einem Umbruch und zunehmend abhängig von Kommunikationstechnik (Stichwort: Industrie 4.0; künstliche Intelligenz). Die Mobilität (Stichwort: autonomes Fahren) wird von direkten menschlichen Eingriffen gelöst.

Gleichzeitig steigt die Vulnerabilität bzw. Verletzbarkeit der Bevölkerung und Gesellschaft. Im individuellen Bereich führt die Internet-basierte Kommunikation und Vernetzung zu Gefährdungen im Bereich von Cybercrime (Phishing, Spoofing, Identitätsdiebstahl). Kollektiv kann die Kritische Infrastruktur (KRITIS) durch technische Unfälle, aber auch durch kriminelle und/oder terroristische Angriffe gestört werden und mit Kaskadeneffekten die Sicherheit und Versorgung gefährden.

Der technische Wandel beeinflusst die Produktionsbedingungen auch derart, dass menschliche Arbeit durch Automatisierung und Künstliche Intelligenz ersetzt wird, was zur sozialen Ausgrenzung und sozialem Abstieg – nicht mehr nur gering qualifizierter – Bevölkerungsgruppen führt. Die Gefahr von sozialen Spannungen und Störungen des sozialen Friedens mit der weiteren Verbreitung von extremistischen Positionen steigt.

ÖKOLOGISCHER WANDEL

Umweltprobleme kleineren (Vermüllung etc.), mittleren (Bodenerosion, „Kippen“ von Gewässern etc.) und größeren (Klimawandel) Ausmaßes sind nur zunächst auf die ökologische Problematik begrenzt. Mittelbar haben diese erhebliche Wirkung auf die Sicherheit. Mit dem Klimawandel einhergehende Extremwetter (Stürme, Überflutungen etc.) führen zu Verletzungen und Todesfällen sowie Millionenschäden an Sachwerten und Produktionsausfällen. Sie können – wie beim Sturm „Ela“ im Jahr 2014 – das öffentliche Leben örtlich oder regional zum Erliegen bringen und stellen enorme Herausforderungen an die Situationsbewältigung und die Restoration (Wiederherstellung des Ausgangszustandes) durch Behörden und Organisationen mit Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben sowie Bürgerinnen und Bürger. Des Weiteren können Klimawandel und resultierende Veränderungen der Lebensbedingungen in anderen Regionen der Erde zu Migrationsbewegungen mit damit verbundenen Herausforderungen führen.

SOZIALER WANDEL

Neben bzw. in Kombination mit den Aspekten und skizzierten sozialen Folgen des demographischen und technischen Wandels sind weitere soziale Umbrüche zu erwarten. Der Trend einer uneinheitlichen Binnenmigration wird sich voraussichtlich fortsetzen. Das Wachstum eines Teils der urbanen und suburbanen Räume birgt Risiken von Segregationsprozessen und Gefährdungen des sozialen Friedens. Diese negativen Folgen für verletzliche Quartiere gilt es zu berücksichtigen. Der Bevölkerungsverlust in manchen Städten und vor allem auch in ländlichen Gebieten stellt die Sicherheitsgewährung ebenso vor Herausforderungen. Die Aufrechterhaltung von guten Einsatzreaktionszeiten und Standards der Sicherheitsversorgung bedürfen ggf. der überproportionalen Bereitstellung von personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen und somit weiterer Kriterien als der belastungsbezogenen Kräfteverteilung.

WERTEWANDEL

Die Sicherheitskultur in Deutschland befindet sich in einem deutlichen Umbruch. Eine wachsende Zahl an sozialen Phänomenen wird vorrangig aus einer Sicherheitsperspektive betrachtet. Die Erwartungen an die Sicherheitsgewährleistung wachsen, wie auch Unsicherheitsgefühle zunehmen. Staat und Politik können in die Gefahr geraten, immer mehr Sicherheit zu versprechen, dieses Versprechen aber nicht einhalten zu können. Unzufriedenheiten mit der staatlich gewährten Sicherheit führen dann zu einem Anwachsen von privatwirtschaftli-

cher Sicherheitsproduktion oder auch zu einem Entstehen von privater „Sicherheit“ (Bürgerwehren). An der Sicherheitsfrage orientieren sich auch die Fragen von staatlicher Legitimität, staatlichem Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit und sozialem Frieden.

WANDEL VON INFORMATION UND KOMMUNIKATION

Die Information und Kommunikation verlagert sich von den klassischen Formaten auf Angebote im Internet, in Foren und Chats, auf Plattformen der Social Media. Die Informationsvermittlung wird weniger von Institutionen, Behörden und Medienunternehmen gestaltet, sondern die Bürgerinnen und Bürger werden selbst zu Nachrichtensendern und direkten Adressaten anderer NutzerInnen. Hier steigen die Risiken der Verbreitung von Fake-News, einer emotionalisierten und beschleunigten Teilung von Meinungen, Haltungen und Einstellungen sowie der Herausbildung von Informationsblasen. Dies beeinflusst das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und schafft neue sicherheitspolitische Herausforderungen.

2.2. SICHERHEITSBEGRIFF

Das traditionelle Verständnis von Innerer Sicherheit richtet sich auf akute Gefahren, Bedrohungen und Vorfälle in thematisch eng begrenzten Problemfeldern, insbesondere der Kriminalität oder Großschadensereignisse. Heute wird Sicherheit weiter gedacht und diskutiert, Verletzlichkeit und Risiken sowie eine Vielzahl an neuen thematischen Aspekten (siehe hierzu z.B. die diskutierten Wandlungsphänomene) rücken zunehmend in das Blickfeld.

Entsprechend orientierte sich die klassische Vorstellung zur Gewährung von Sicherheit meist an der Gefahrenabwehr, der Lagebewältigung beim Eintreten von Sicherheitsstörungen bzw. der Strafverfolgung nach kriminellen Taten oder terroristischen Vorfällen. Ein solches Verständnis von Sicherheitsarbeit ist strukturell reaktiv, begrenzt das Handlungsrepertoire der Sicherheitsbehörden und -organisationen und nutzt nicht die Potentiale anderer öffentlicher, privatwirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure.

Moderne Sicherheitsproduktion sollte jedoch auch die Aspekte der Prophylaxe und der (primären und sekundären) Prävention, die den Gefahren vorgelagert sind, der Resilienz (Krisenbewältigungsfähigkeit) und der einer Schädigung nachgelagerten Restoration (Wiederherstellung des Ausgangszustandes) mit in den Blick nehmen und so die gesamte „Wertschöpfungskette“ der Sicherheitsarbeit berücksichtigen. Dies fordert von den Akteuren der Sicherheitsarbeit eine umfassendere Analyse von Risiken und Gefährdungen, der Lage und Verletzlichkeit von Menschen und Infrastrukturen sowie der Handlungsmöglichkeiten von anderen Sicherheitsakteuren.

Ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der zwischen Verletzlichkeit, Risiken, Gefahren und Bedrohungen differenziert, der unterscheidet, ob die Sicherheit von Individuen, Organisationen oder der Gesellschaft bzw. des Staates betroffen ist, und der die Verschiedenartigkeit der Handlungsmöglichkeiten entsprechend der vorgenannten „Sicherheits-Wertschöpfungskette“ berücksichtigt, eröffnet neue Möglichkeiten für die Konzeption und Gestaltung der Sicherheitsarbeit.

Auch für die Gestaltung des Sicherheitsdiskurses bedarf es der Klärung des Sicherheitsbegriffs und der Ansätze der Sicherheitsarbeit. Ein Fokus auf Gefahren und Intervention führt dazu, dass einzelne Vorfälle intensiv in der Bevölkerung, in Medien und in den sozialen Netzen diskutiert werden und sich verschlechternd auf das Sicherheitsempfinden auswirken. So werden besondere Vorkommnisse verstärkt wahrgenommen und dramatisiert, während der Blick auf die allgemeine – in Deutschland weiterhin gute – Sicherheitslage verstellt wird. Ein erhöhtes Unsicherheitsempfinden entfaltet politischen Druck und zieht nicht selten symbolische Politik nach sich, die auch die objektive Sicherheitslage verschlechtern kann.

Sicherheit ist ein unstillbares Grundbedürfnis der Menschen, doch sollte gerade der öffentliche Sicherheitsdiskurs auch die anderen Grundbedürfnisse der Menschen auf gesellschaftliche Teilhabe, Freiheit, Gerechtigkeit und Emanzipation gleichberechtigt einbeziehen.

probleme

3. SICHERHEITS-PROBLEME UND SICHERHEITSPOLITISCHE HANDLUNGSFELDER

Die Sicherheit der Menschen und der Wirtschaft in NRW, die alltäglichen Abläufe und der allgemeine soziale Zusammenhalt im freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen können durch verschiedene menschlich geschaffene, technisch bedingte oder natürliche Ereignisse gestört werden. Auf aus Sicht des Gesprächskreises besonders wichtige Handlungsfelder wird im Folgenden eingegangen.

3.1. KRIMINALITÄT

Kriminalität ist in der öffentlichen Wahrnehmung und medialen Berichterstattung das zentrale Thema der Inneren Sicherheit. Auch für die Arbeit staatlicher Sicherheitsakteure ist die Bekämpfung von Straftaten weiterhin das zentrale Handlungsfeld. Die große sicherheitspolitische Bedeutung von Kriminalitätskontrolle und Kriminalitätsprävention ist auch in der Alltäglichkeit von Kriminalität, den konkreten Folgen für Leib, Leben und Eigentum der Menschen und den Auswirkungen auf das Sicherheitsempfinden zu sehen.

Die Polizei in NRW registriert jährlich ca. 1,5 Millionen Straftaten, von denen – in den Deliktsfeldern jedoch mit großen Unterschieden – ca. die Hälfte aufgeklärt werden. Wie auch in anderen Bundesländern sind die meisten erfassten Delikte der Diebstahlskriminalität zuzurechnen. Vor allem die Wohnungseinbruchsdiebstähle werden von Menschen als besonders bedrohlich wahrgenommen, da der Privatbereich direkt betroffen ist und das Sicherheitsgefühl massiv beeinträchtigt wird. Auch der Taschendiebstahl im öffentlichen Raum wirkt sich negativ auf das Sicherheitsempfinden aus. In der Gesamtstatistik macht die Gewaltkriminalität zwar weiterhin nur einen geringen Teil der Vorfälle aus, doch registriert die Polizei Anstiege der Fallzahlen bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung, Vergewaltigung und sexueller Nötigung sowie Rohheitsdelikten und Straftraten gegen die persönliche Freiheit.

Die Tatverdächtigenstruktur ist seit Jahren nahezu unverändert. Für Diebstahls- und Körperverletzungsdelikte werden vor allem Jugendliche und Heranwachsende verdächtigt, wobei der Anteil der männlichen Tatverdächtigen ca. dreimal so hoch ist wie der von weiblichen. Schwerere Delikte werden eher von Erwachsenen begangen. Alkoholeinfluss ist bei einer erheblichen Zahl von Körperverletzungen mit im Spiel. In einigen Deliktsbereichen ist eine überproportionale Zahl an nicht-deutschen Tatverdächtigen festzustellen (z.B. Wohnungseinbruch, Kfz-Diebstahl, Taschendiebstahl). Hier sind dann häufig Gruppenstrukturen bei der Tatplanung und -begehung prägend. In anderen Deliktsbereichen sind die zum Teil sehr großen sozialstrukturellen Unterschiede nach Alter, Lebensumständen und sozialer Lage zu berücksichtigen, die sich auf die Risiken der Täterwerdung auswirken.

Die Kriminalitätskontrolle als ein Zusammenspiel von Kriminalitätsverhinderung, z.B. durch polizeiliche Präsenz, sowie kriminalpolizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlung erfordert ein hohes Maß an Personaleinsatz, strafrechtlichen und strafprozessrechtlichen Kompetenzen sowie technischen Möglichkeiten (Spurensicherung, Fahndung u.a.). Insbesondere Wirtschaftskriminalität, Betrugsdelikte und Inter-

netkriminalität stellen neue hohe Anforderungen an die Ermittlungskompetenz von Polizei und Staatsanwaltschaft. Das Land NRW steht in der Verantwortung zur Bereitstellung von personellen und materiellen Ressourcen sowie organisatorischer Rahmenbedingungen.

Kriminalpolitik kann sich nicht auf die intervenierende und reaktive Polizeiarbeit beschränken, sondern bedarf eines umfassenden Ansatzes, der die kriminogenen bzw. kriminalpräventiven Faktoren in der sozialen und ökonomischen Integration sowie der räumlichen und technischen Situationsgestaltung berücksichtigt. Verstärkt stellen sich damit Anforderungen an eine effektive Kriminalprävention. Hier sind einerseits die polizeiliche Expertise und die polizeiliche Aktivität gefordert, andererseits haben hier auch andere öffentliche (z.B. kommunale), zivilgesellschaftliche und zudem privatwirtschaftliche Akteure deutliche Potentiale, die im Kontext kooperativer Sicherheitsarbeit gefördert und genutzt werden sollten. Konzepte zur Kriminalprävention sollten als Querschnittsaufgabe in den Feldern von Stadtplanung, Sozialraumgestaltung, Quartiersmanagement, Bildungs- und Integrationsarbeit berücksichtigt werden.

3.2. EXTREMISMUS/ TERRORISMUS

Politischer Extremismus und demokratiefeindliche Diskurse gehören wohl zur Normalität aller westlichen Demokratien. Dies gilt auch für Deutschland und NRW. Dabei existieren teilweise Kontrastgesellschaften, die sich einer demokratischen Bindung verschließen. Militantes Verhalten und Terrorismus sind die extremsten Ausdrucksformen demokratiefeindlicher Ideologien:

RECHTSEXTREMISMUS

Heute kann Rechtsextremismus als internationales und vielschichtiges Phänomen beschrieben werden. In Deutschland besteht eine stark ausdifferenzierte und vernetzte Szene mit Wahlparteien, einer Reihe von übergreifenden Bewegungsorganisationen und zahllosen aktiven Kleingruppen. Es sind regelmäßige größere Mobilisierungen, Feste, Aufmärsche und – wenn auch nicht gleich stark in allen Bundesländern – eine ausgeprägte Demonstrationsaktivität zu verzeichnen. Ferner verfügt der deutsche Rechtsextremismus über eine Vielfalt an Propagandamitteln wie Zeitungen und Zeitschriften, Versandhandel und Internetseiten. Das Personenpotential betrug 2015 in NRW ca. 3.470 Personen (Bund: 22.600), die Hälfte hiervon wird als gewaltgeneigt eingestuft (in NRW sind dies laut dem Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2015 sogar 60%). Nach den Morden der terroristischen Vereinigung „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) steigt die Intensität rechtsextremistischer Militanz an. So ist seit 2014 eine kontinuierliche Zunahme rechtsextremer Straftaten, von Bedrohungen von Politikern und Journalisten über Brandanschläge auf Flüchtlingsunterkünfte bis hin zu versuchten Tötungsdelikten, zu beobachten. In NRW ist bei Brand- und Sprengstoffdelikten beinahe eine Verdreifachung gegenüber dem Vorjahr (2015: 21, 2014: 7) festzustellen. Die angestiegene Anzahl der rechtsextremistisch motivierten Delikte Landfriedensbruch (2015: 42, 2014: 23) und Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte (2015: 84, 2014: 45) ist ein weiteres Indiz für das gesteigerte Selbstbewusstsein der rechtsextremistischen Szene und ihrer zunehmenden Bereitschaft, die offene Konfrontation mit dem politischen Gegner und der Polizei zu suchen.

LINKSEXTREMISMUS

Das ideologisch wie organisatorisch sehr heterogene Phänomen des Linksextremismus ist in seiner parteilichen, gewaltförmigen (sog. Autonome) als auch nicht-gewaltförmigen Form weiter präsent. Das politische Ziel ist zumeist eine revolutionäre Veränderung. Aktionsfelder sind insbesondere „Antikapitalismus“, „Antifaschismus“, „Antirassismus“ und „Antirepression“. Bei einem Personenpotential von in NRW ca. 2.300 (Bund: 27.600) ist die Zahl der gewaltorientierten Linksextremisten 2015 mit 850 (Bund: 7.700) nach wie vor hoch. Akzeptanz und Intensität von Gewalt haben in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Dies betrifft insbesondere Gewaltanwendungen gegenüber der Polizei und dem politischen Gegner. Dieses zeigt sich für NRW an den im Vergleich der Jahre 2014 und 2015 von 104 auf 229 angestiegenen Anzahl an Körperverletzungsdelikten im Feld der politisch motivierten Kriminalität Links.

ISLAMISMUS/SALAFISMUS/JIHADISMUS

Islamismus – und die hierin zusammengefassten Strömungen Salafismus und Jihadismus – sind allesamt gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgerichtete extremistische Bestrebungen. Wie im Winter 2016/17 der Fall des Anis Amri mit dem Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt zeigte, geht gerade vom jihadistischen Islamismus eine erhebliche Terrorgefahr auch in Deutschland aus, die von Selbstmord- und Einzeltäterattentaten bis zu großen Anschlägen reicht. Hinsichtlich des Personenpotentials liegen keine gesicherten Zahlen vor, jedoch ist allein die salafistische Szene in NRW von 2013 bis heute von ca. 1.500 auf ca. 2.500 Personen angewachsen (Bund: 5.500 auf 8.500). Die vielfältigen Propagandaaktivitäten der Salafisten auf der Straße und im Internet, die sie verharmlosend als „Missionierung“ oder „Einladung zum Islam“ bezeichnen, scheinen somit erfolgreich.

Aktuell erfährt die Terrorgruppe „Islamischer Staat“ (IS) insbesondere durch die per Video aufgenommenen Hinrichtungen und ihre Eroberungsfeldzüge eine hohe Medienpräsenz und zählt mit zu den gefürchtetsten Terrorgruppen der Welt. Es ist davon auszugehen, dass sich bis heute (März 2017) ca. 800 deutsche „foreign fighters“ dem IS angeschlossen haben – ca. 230 davon aus NRW –, die nach ihrer Rückkehr eine erhebliche Herausforderung für die Sicherheitsbehörden darstellen.

Die Frage, wie gegen die hier skizzierten Bedrohungen der freiheitlich-demokratischen Gesellschaft wirksam vorgegangen werden kann, ist umstritten und unbeantwortet. Fest steht, dass sich die Eindämmung

von politischem Extremismus nicht auf die Bekämpfung von Organisationen oder staatliche Repression reduzieren lässt. Vielmehr muss die Prävention auf der Grundlage der Stärkung einer nachhaltigen zivilen, demokratischen und menschenrechtsgeleiteten Kultur das Ziel sein. Zudem bedarf es eines verstärkten Angebots zur De-Radikalisierung.

3.3. KRITISCHE INFRASTRUKTUREN

Jüngste Erfahrungen mit Großschadenslagen (z.B. Extremwetterereignisse in 2016) und kriminellen Handlungen Einzelner (z.B. Angriffe auf IT-Netzwerke) zeigen eine Vielzahl an Szenarien mit Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von zentralen Infrastrukturen und lebensnotwendigen Leistungen (Gesundheitsvorsorge, Kommunikation, Zahlungsmittel, Lebensmittel, Wasser usw.) auf. Auch wird die zunehmende Abhängigkeit von auf die Verfügbarkeit Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) angewiesenen Dienstleistungen und Produkte deutlich.

Die komplexen und interdependenten Kritischen Infrastrukturen sind von komplexen Ausfallszenarien bedroht. Der Ausfall einzelner Teile einer Kritischen Infrastruktur hat in der Regel direkte Auswirkungen auf andere Kritischen Infrastrukturen und führt zu Kaskadeneffekten. Beispielhaft für diese Abhängigkeit ist die Energieversorgung: Fällt die Energieversorgung aus, dann bedingt dies automatisch eine reduzierte Verfügbarkeit von Kommunikation, Engpässe in der Lebensmittelversorgung, begrenzten Zugang zu Treibstoffen und Energie, Einschränkungen bei der Verfügbarkeit von Zahlungsmitteln in Zeiten bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Auch massenhafte Personalausfälle bei Pandemien gehören zu den Szenarien mit Kaskadeneffekten. Die Zentralisierung und weitere Vernetzung wichtiger Bestandteile von KRITIS-Unternehmen erhöhen die Vulnerabilität (Verletzbarkeit) von Individuen und der Gesellschaft.

Verschiedene Studien verdeutlichen, dass die Bevölkerung weder auf längerfristige Infrastrukturausfälle (z.B. Strom/Energie, Kommunikation, Wasser, Lebensmittel) vorbereitet ist; noch ist das Bewusstsein vorhanden, dass bei denkbaren Szenarien der Staat und die Einrichtungen der Kritischen Infrastrukturen die Versorgung nicht vollumfänglich gewährleisten können. Die Gefährdungslagen, für die es Maßnahmen zu entwickeln gilt, um diese Gefahren zu bewältigen, sind mannigfaltig. Sie reichen von Katastrophenlagen über klassische Bedrohungsformen (Anschläge, Sabotage, Terrorismus) bis hin zu gezielten Cyberattacken.

Es bedarf einerseits intensiver Schutzmaßnahmen für die Sicherung der KRITIS und andererseits Strategien zur Bewältigung von Einschränkungen bis hin zum Ausfall der Kritischen Infrastruktur sowie der Förderung der Resilienz (Krisenbewältigungsfähigkeit) der Betreiber der Einrichtungen und der von Ausfällen betroffenen Bevölkerung und Wirtschaft.

3.4. GROSSSCHÄDEN

Großschadensereignisse stellen diverse Sicherheitsakteure vor vielfältige Herausforderungen hinsichtlich der Vorbereitung, Abwehr und Bewältigung von außergewöhnlichen Gefahren und Schadenslagen. Seit einiger Zeit treten vermehrt Starkregen- und Extremwetterereignisse auf, die innerhalb kürzester Zeit erhebliche Schäden (z.B. Zerstörung von Infrastruktur) verursachen und mit Gefahren für Leib und Leben sowie der Notwendigkeit der Rettung oder Evakuierung zahlreicher Menschen verbunden sind. Doch auch ausgedehnte Flächenlagen oder langandauernde Szenarien durch z.B. einen größeren Industrie- oder Nuklearunfall, eine mehrwöchige Extremwetterperiode oder ein technisch/menschlich verursachter großflächiger Stromausfall sind mit Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz und die Sicherheitsbehörden verbunden.

Ergänzt werden diese Herausforderungen durch Effekte des demographischen Wandels. So ist mit einer Zunahme vulnerabler bzw. besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen, nicht nur in Ballungsräumen, zu rechnen. Besonders betroffen ist die Gruppe der Alten, deren zunehmender Anteil an der Bevölkerung sowohl im städtischen aber insbesondere auch im ländlichen Raum zu verzeichnen ist, als auch Teile der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Die hiermit verbundenen spezifischen Problemstellungen umfassen die Identifizierung und Adressierung spezifischer Unterstützungsbedarfe von zu Hause lebenden Pflege- und Hilfsbedürftigen in der Gruppe der Alten sowie Verständigungsprobleme oder spezifische kulturelle Bedarfe bei Betroffenen mit Migrationshintergrund.

Hier gilt es, bestehende Gefahrenabwehr- und Schutzkonzepte weiter zu entwickeln und z.B. die Vorbereitungen zur überörtlichen Hilfeleistung landesweit auf neue Anforderungen und Szenarien anzupassen.

Dies gilt insbesondere für die Entwicklung von Konzepten

- zur (weiträumigen) Evakuierung einer großen Anzahl von Menschen – inklusive der Lenkung von Menschenströmen und der Unterbringung sowie Versorgung einer großen Anzahl Betroffener;

- zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit dem Lebensnotwendigem, z.B. von Trinkwasser, Verpflegung, medizinischer Versorgung, Kommunikationsmöglichkeiten und Informationen. Realisierbar wäre dieses beispielsweise durch die Etablierung von Anlaufstellen (sog. Insel- oder Leuchtturmkonzepte) für die Bevölkerung, die ein Mindestmaß an Hilfe für die Betroffenen sichern und Infrastruktur bereitstellen;

- zur Adressierung und Unterstützung von besonders vulnerablen bzw. verletzbaren Bevölkerungsgruppen, z.B. durch die Identifizierung und Adressierung spezifischer Unterstützungsbedarfe von Pflege- und Hilfsbedürftigen oder die Ausrichtung auf etwaige Verständigungsprobleme oder spezifische kulturelle Bedarfe bei Betroffenen mit Migrationshintergrund.

Daneben sollten Bevölkerungsschutz und Gefahrenabwehr stärker als bisher im Sinne eines Regelkreises begriffen werden, bei dem insbesondere die Prävention (z.B. Klimawandel/Hochwasserschutz; Widerstands- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung), aber auch die strukturierte Rückkehr zu einem „Normalzustand“ in den Blick genommen werden.

akteure

4. AKTEURE

Die Gewährleistung von Sicherheit ist Aufgaben einer Vielzahl an öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und somit gesamtgesellschaftliche Aufgabe sowie insbesondere staatliche Pflicht. Diese Akteure stehen vor jeweils spezifischen Herausforderungen.

4.1. POLIZEI

Die Polizei des Landes NRW ist (zusammen mit der Bundespolizei in spezifischen Räumen und Aufgabenbereichen) mit ihrem Auftrag zur Gewährleistung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit bzw. ihren zentralen Aufgabenfeldern der Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Kriminalprävention zentraler hoheitlicher Akteur der Sicherheit in NRW. Mit mehr als 42.000 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten bzw. ca. 50.000 Beschäftigten insgesamt ist die Polizei NRW die größte Landespolizei in Deutschland. Dabei ist die Polizei NRW in 47 Kreispolizeibehörden mit den Kernaufgaben in den Bereichen Gefahrenabwehr, Kriminalitätsbekämpfung und Bekämpfung von Verkehrsunfällen, sowie drei Landesoberbehörden (Landeskriminalamt, Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten, Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste) mit speziellen Aufgaben untergliedert. Die Polizei NRW ist als zentraler Träger des staatlichen Gewaltmonopols einer der Akteure mit den weitgehendsten Eingriffsrechten und Kompetenzen in der Sicherheitsarchitektur.

Seit mehr als 25 Jahren ist sowohl die Behördenstruktur der Polizei NRW als auch die Binnenstruktur der Kreispolizeibehörden Gegenstand zahlreicher Organisationsuntersuchungen und politischer Auseinandersetzungen. Eine umfassende Organisationsreform erfolgte nicht, obwohl fachlich unbestritten ist, dass die Polizei NRW dringend leistungsfähige Organisationsstrukturen benötigt.

Eine der besonders relevanten strukturellen Herausforderung für die polizeiliche Sicherheitsarbeit ist die angemessene Personalstärke und -verteilung. Festzustellen ist, dass die Polizeistärke in NRW (Anzahl der Planstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte) seit Jahren auf niedrigem Niveau stagniert. NRW befindet sich dabei im Vergleich zu anderen Bundesländern im „untersten Bereich“. Die Polizeistärke in NRW muss deshalb deutlich erhöht werden.

Bei ihren vielfältigen Aufgaben, sei es im Wach- und Wechseldienst oder bei der Aufklärung von Straftaten, ist der Mensch, die Polizistin und der Polizist, nach wie vor im Zentrum der polizeilichen Sicherheitsarbeit. So stellt sich, nicht zuletzt vor dem Hintergrund personalintensiver Herausforderungen, z.B. eines allgemein gestiegenen Sicherheitsbedürfnisses in der Bevölkerung und neuen Herausforderungen terroristischer Bedrohungsszenarien, die Frage nach der angemessenen Personalstärke der Polizei. Insbesondere in den 2000er Jahren war vor dem Hintergrund der finanziellen Lage NRWs und finanzpolitischer Entscheidungen (z.B. Schuldenbremse) auch der Bereich der Inneren Sicherheit von Einsparungen betroffen, welches auch in einem Perso-

nalabbau bei der Polizei resultierte. Strukturelle Reformen im Bereich der Polizei konnten die geringeren Einstellungszahlen nicht kompensieren. Mittlerweile wird der Trend des Personalabbaus überwunden. Die Einstellungszahlen bei der Polizei nehmen vor dem Hintergrund aktueller Sicherheitsprobleme und eines wachsenden gesellschaftlichen Drucks aufgrund gestiegenen Unsicherheitsgefühls der Menschen zu. Damit wird der Versuch unternommen, den sicherheitspolitischen Erfordernissen und realen Herausforderungen an eine sich verändernde Polizei Rechnung zu tragen.

Diese Pendelbewegungen hinsichtlich der Personalstärke sind für die Polizei kein neues Phänomen, bedingen aber, dass Polizeibehörden nur bedingt mittel- und langfristig Strategien umsetzen können und ohne eine verlässliche Personalplanung bzw. Personalentwicklung arbeiten müssen. Eine weitere Problematik ergibt sich durch die jetzige Verteilung nach festgelegten Belastungskriterien (BKV), die sich u.a. an Einsatzzahlen, kriminellen Delikten oder Verkehrsunfällen orientieren. Die Personalverteilung auf Basis des Gesamtpersonalbestands bzw. des freien Personals und der abstrakten Belastungseinschätzung der einzelnen Behörden ist zunächst abhängig von den Einstellungszahlen auf Landesebene, wobei die tatsächlichen Bedarfe der Behörden und deren reale Belastungen kaum abgebildet werden können. Pensionierungen oder krankheitsbedingte Ausfälle sind weitere zu berücksichtigende Faktoren. Des Weiteren gilt es auch die gesetzlichen Ansprüche der Beschäftigten (z.B. Teilzeitbeschäftigung oder Erziehungsurlaub) bei der Personalplanung der Polizei zu berücksichtigen.

Für eine zukunftsorientierte Gestaltung der polizeilichen Sicherheitspolitik ist eine verlässliche und planbare Personalpolitik entscheidend. Diese sollte sich an festen und nachvollziehbaren objektiven Grundkriterien festmachen. Neben den o.g. Belastungszahlen sind auch die Handlungsfelder Präsenz und Prävention bei der Definition von Kriterien für die Personalpolitik zu beachten. Es ist unabdingbar, dass die dringend notwendige und nachhaltige Personalverstärkung der Polizei in NRW auch vom zwingend notwendigen Folgeschritt einer gerechten Verteilung auf die Polizeibehörden begleitet wird. Hierzu müssen, neben den klassischen Faktoren, wie der Kriminalitäts- und Unfallstatistik sowie der täglichen Einsatzbelastung, auch die besonderen Belastungen in den Ballungsräumen (Großveranstaltungen, Versammlungen, Demonstrationen, polizeiliche Brennpunkte, etc.) des Landes Berücksichtigung finden.

4.2. KOMMUNE

In Nordrhein-Westfalen leben fast 18 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner in 396 Städten und Gemeinden. Hiervon sind 23 kreisfreie Städte. Die übrigen 373 Städte und Gemeinden gehören den 30 Kreisen sowie der Städteregion Aachen an. Auch wenn in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger es primär die Polizei ist, die für die Innere Sicherheit verantwortlich ist, so kommt den Kommunen eine zentrale Rolle bei der Sicherheitsproduktion zu. Die Kommunen verfügen über einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Innere Sicherheit und das Sicherheitsempfinden ihrer Bevölkerung. So sind es gerade die Kommunen, die einer Vielzahl an Ursachen von Unsicherheitsgefühlen auf der einen als auch alltäglicher Ordnungsprobleme und Kriminalität auf der anderen Seite begegnen können. Sie sind auf verschiedenen Handlungsfeldern direkt an der Sicherheitsproduktion beteiligt. Das Spektrum kommunalen Engagements variiert dabei von primär präventiven bis hin zu kontrollierenden und repressiven Maßnahmen.

Eines der kommunalen Handlungsfelder mit einem wesentlichen Einfluss auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Menschen ist die kommunale Kriminalprävention, die ein weitreichendes Spektrum an Themen von Jugendgewalt, über Städtebau bis Drogenprävention bearbeitet. Seit 1990 in Schleswig-Holstein ein erster kriminalpräventiver Rat nach skandinavischem Vorbild entstand, haben sich kriminalpräventive Initiativen (z.B. Runde Tische, Expertenrunden, Präventionsräte, Arbeitskreise) auch in Nordrhein-Westfalen weit verbreitet. Meist unter Leitung der Kommune werden in diesen Gremien diverse Themen der Kriminalprävention bearbeitet. Ein weiters Handlungsfeld stellen die mittlerweile recht verbreiteten Streifendienste der jeweiligen Ordnungsverwaltung der Kommunen dar, die durch Präsenz und niedrigschwelliges Eingreifen zur Sicherheitsproduktion beitragen.

Die Zielsetzung kommunaler Maßnahmen nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr ist in der Regel die Verhinderung oder die Vorbeugung von öffentlicher Unsicherheit. Wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit können nur dann zielgerichtet umgesetzt werden, wenn die beteiligten Behörden, Institutionen und sonstigen Einrichtungen mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Ressourcen aufeinander abgestimmt und koordiniert tätig werden. Häufig scheitern kommunale Maßnahmen an der personellen oder finanziellen Ausstattung, sodass zahlreiche Ansätze, die in ihren Annahmen zur Sicherheit beitragen könnten, bereits in den Anfängen wieder eingestellt werden müssen.

4.3. JUSTIZ — STAATSANWALTSCHAFTEN UND GERICHTE

Staatsanwaltschaften und Gerichte sind zentraler Teil der Sicherheitsarchitektur im Land NRW, insbesondere in der Auseinandersetzung mit Kriminalität und Straftaten. Die Staatsanwaltschaften als Teil der Exekutive sind der zentrale Akteur der Strafverfolgung. In ihrer leitenden Funktion übernehmen sie in Zusammenarbeit mit der Polizei die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten. Die Gerichte stellen mit ihrer unabhängigen Rechtsprechung nicht nur eine Säule der Sicherheitsarchitektur dar, vielmehr ist die Judikative eine der drei Gewalten des in Art. 20 des Grundgesetzes festgeschriebenen Prinzips der Gewaltenteilung.

Ein zentrales Problem der Staatsanwaltschaften und Gerichte in NRW ist die große Menge an anhängenden Verfahren und die resultierende Verfahrensdauer. Die Beschleunigung von Verfahren und die damit verbundene Wirkung auf Kriminalitätsphänomene setzt eine sehr enge Verzahnung der vor Ort mit Straftätern befassten Institutionen, insbesondere von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichtsbarkeit voraus. Grundlegende Voraussetzungen für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit sind neben einer adäquaten Personalausstattung — an der es unter Berücksichtigung des demographischen Wandels in allen vorgenannten Institutionen weiterhin mangelt — ein genaues Wissen über den jeweiligen Kooperationspartner, über dessen Organisationsstrukturen, Erreichbarkeiten, Aufgabenbereiche und Arbeitsweisen sowie aufeinander abgestimmte Verfahren.

Mittels effektiver Organisationsabläufe müssen die vielerorts aktuell bereits bestehenden gut funktionierenden Netzwerke unter Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung (exemplarisch seien nur §§ 417 ff StPO genannt) weiter gestärkt und optimiert werden. Entscheidend sind hierbei unter anderem die Bündelung und passgenaue Spezialisierung der jeweiligen Ressourcen der Beteiligten, auf Regelmäßigkeit angelegte wechselseitige Hospitationen, gemeinsame fachspezifische Fortbildungen sowie ein enger Austausch in institutionsübergreifenden Arbeitskreisen – unter Einbeziehung sozialräumlicher Aspekte. Dass die beteiligten Institutionen dabei unterschiedliche rechtsstaatliche Aufträge zu erfüllen haben und insoweit unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen, ist zu beachten. Insoweit versteht es sich von selbst, dass insbesondere die

richterliche Unabhängigkeit gemäß Art. 97 Abs. 1 GG zu wahren ist.

Neben der Beschleunigung von Verfahren ist auch dafür Sorge zu tragen, dass der Rechtsstaat sich gegen die zunehmende Akzeptanz- und Respektlosigkeit – in extremster und letztmöglicher Form in Anwendung von Gewalt – gegenüber seinen Repräsentanten und dem damit einhergehenden Autoritätsverlust bzw. die Anzweiflung der durch das jeweilige Amt verliehenen Kompetenzen stärker als bisher zur Wehr setzt. Die beabsichtigte Einführung des § 114 StGB stellt ein positives Signal dar, ist jedoch allein nicht ausreichend. Vielmehr erscheint auch eine konsequentere Verfolgung und Bestrafung von Straftaten schon im sog. Bagatellbereich (insb. der Beleidigungsdelikte) zwingend geboten. Einstellungen nach dem Opportunitätsprinzip (§§ 153 ff StPO einschließlich der Verweisung auf den Privatklageweg) sind in diesem Kontext kritisch zu hinterfragen. Der regelmäßig reflexhaft erfolgende Ruf nach Strafrahmenverschärfungen erscheint in diesem Zusammenhang aber nicht als zielführend. Es genügt, wenn die vorhandenen Strafrahmen tatsächlich ausgeschöpft werden.

4.4. KATASTROPHEN- UND BEVÖLKERUNGS-SCHUTZ

Der Katastrophen- und Bevölkerungsschutz wird durch eine Vielzahl an haupt- und ehrenamtlichen Akteuren gewährleistet. Die Basis des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes im Land NRW sind die ca. 14.000 hauptberuflichen und rund 87.000 ehrenamtlichen Feuerwehrkräfte in 30 Berufs- und fast 400 Freiwilligen Feuerwehren.

Ergänzt wird der Katastrophenschutz in NRW durch die anerkannten Hilfsorganisationen: Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter Unfallhilfe, Malteser Hilfsdienst und die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft. Organisiert sind die Hilfsorganisationen in rund 240 Einsatzeinheiten mit ca. 20.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Bei Großschadenslagen und Katastrophen werden die nordrhein-westfälischen Strukturen durch die überwiegend freiwilligen Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk unterstützt. Speziell im Kontext von Naturkatastrophen und Großschadensereignissen rückt der Katastrophen- und Bevölkerungsschutz in den Blick von politischen Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit.

Zentral für einen leistungsfähigen Katastrophen- und Bevölkerungsschutz sind Kooperation und Vernetzung. Erst das konstruktive Zusammenwirken der unterschiedlichsten Akteure scheint geeignet, den komplexen Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz angemessen begegnen zu können. Hierzu sind eine stärkere Kooperation von Gefahrenabwehrbehörden, Feuerwehren und Hilfsorganisationen mit den Strukturen des Gesundheitswesens — neben den Krankenhäusern auch in den Bereichen ambulanter und hausärztlicher Versorgung sowie Pflegeinfrastrukturen und -dienstleistern — ebenso notwendig, wie eine stärkere Vernetzung innerhalb der und zwischen den verschiedenen Ämtern und Behörden. Dabei gilt es abseits von Krisen bereits im Alltag Kooperations- und Vernetzungsformate zu entwickeln und zu erproben, z.B. über gemeinsame Projekte wie auch Ausbildungsformate, damit diese im Fall einer Krise Wirkung entfalten können.

Dabei scheint insbesondere die Rolle der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit nur unzureichend bewusst zu sein und nur bedingt in Gefahrenabwehrkonzepten Berücksichtigung zu finden. Hilfeleistungen von

Mensch zu Mensch bilden das Fundament des humanitären Denkens und Handelns. International verbreitete Konzepte der Katastrophenvorsorge und -bewältigung — Stichwort „Hilfe zur Selbsthilfe“ — folgen diesem Ansatz, der auch in NRW zur Reduzierung von Vulnerabilitäten (Verletzbarkeiten) sowie der Förderung von Bewältigungskapazitäten und resilienteren Bevölkerungsschutzsystemen beitragen können.

Die Berücksichtigung und Einbeziehung der Bevölkerung bedeutet in diesem Sinne viel mehr als nur die Identifikation und Bindung einer ausreichenden Anzahl ehrenamtlicher Einsatzkräfte zur Mitwirkung in den Feuerwehren und Hilfsorganisationen. Auch die konzeptionelle Berücksichtigung und Einbindung ungebundener Helferinnen und Helfer in die Gefahrenabwehr kann nur ein Teilaspekt auf dem Weg hin zu einer umfassenden Partnerschaft mit der Bevölkerung in allen relevanten Phasen des Regelkreises von der Prävention zur Restoration (Wiederherstellung des Ausgangszustandes) sein.

Angesichts der sich ändernden Bedrohungsszenarien erscheint es zunehmend von Bedeutung, die Bevölkerungsschutz-Strukturen selbst als Teil der Kritischen Infrastruktur in dem Sinne zu begreifen, als dass diese bisher nur eingeschränkt auf eine eigene Betroffenheit vorbereitet sind. Problemszenarien sind hierbei insbesondere nennenswerte Personalausfälle haupt- und auch ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer z.B. im Falle einer Pandemie oder mangels Erreichbarkeit bei einem flächendeckenden Stromausfall, der Ausfall von Lieferketten bei Verbrauchs- und Gebrauchsgütern oder eine eingeschränkte Nutz- oder Erreichbarkeit von Rettungswachen und Unterkünften bei ausgedehnten Hochwassern. Die Awareness bzw. Aufmerksamkeit für diese Herausforderungen erscheint bei vielen Akteuren in der Sicherheitsarchitektur bisher eher mäßig ausgeprägt.

4.5. PRIVATE SICHERHEITSDIENSTE

Die privaten Unternehmen der Sicherheitswirtschaft sind inzwischen fester Bestandteil der innerdeutschen Sicherheitsarchitektur, wie bestehende rechtliche Regelungen für das Sicherheitsgewerbe im Allgemeinen (§ 34a Gewerbeordnung) und die Ausgestaltung spezieller Tätigkeiten, z.B. für die Flughafensicherheit (Luftsicherheitsgesetz), den Schutz kerntechnischer Anlagen (Atomgesetz) oder aber bei der Sicherung militärischer Liegenschaften (UZwGBw) aufzeigen.

In NRW sind allein 721 Unternehmen (Stand Mai 2016) mit ca. 50.177 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Stand September 2016) in der Sicherheitswirtschaft, unter anderem als Auftragnehmer im Werksschutz, in der Luftsicherheit, im öffentlichen Personennahverkehr und weiteren Bereichen, tätig. Die Aufgaben und Strukturen der privaten Sicherheitsunternehmen sind dabei sehr heterogen. Ihre Kompetenzen sind aber im Regelfall (mit spezifischer Ausnahme im Rahmen der so genannten Beleihung, § 5 Luftsicherheitsgesetz) beschränkt, da keine hoheitlichen Aufgaben und Rechte bei den privaten Sicherheitsunternehmen liegen.

Eine zentrale Problemstellung für die Sicherheitswirtschaft besteht im Fehlen eines zentralen Sicherheitsgesetzes als Grundlage für das Bewachungsgewerbe, so wie es auch in anderen Ländern in Europa Standard ist. Die bestehende gesetzliche Fragmentierung erschwert dabei die Kontrolle und einheitliche Qualifikation der privaten Sicherheitsarbeit als auch eine ggf. notwendige Anpassung von gesetzlichen Grundlagen an veränderte Rahmenbedingungen. Konkret ergeben sich hieraus Probleme in Bezug auf

- eine einheitliche Zuverlässigkeitsüberprüfung der SicherheitsmitarbeiterInnen,
- die Kontrolldichte durch die Ordnungsbehörden,
- die Qualifikations- und Weiterbildungsanforderungen an Unternehmen und Mitarbeitende,
- die Regelungen von qualitätsorientierten Vergaben durch öffentliche Auftraggeber,
- den Einsatz von Subunternehmen.

Trotz Änderungen der Gewerbeordnung und Bewachungsverordnung im Jahr 2016, mit denen die Einstiegsvoraussetzungen für BewachungsunternehmerInnen angehoben und einige spezielle Bewachungsfunktionen, etwa im Bereich der Flüchtlingsunterkünfte, mit höheren Qualifikationsanforderungen verknüpft wurden, erscheint eine umfassende Reform des Bewachungsrechtes, insbesondere hinsichtlich höhere Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung des gesamten Sicherheitspersonals sowie eine qualitätsfokussierte Vergabe der öffentlichen Hand als diskussionswürdig. Erst eine entsprechende Standardisierung und Normierung und eine spürbare Erhöhung der Qualitätsstandards innerhalb der gesamten Sicherheitswirtschaft können die Grundlage für eine weitergehende Zusammenarbeit gerade von Staat und Privat sein.

4.6. WIRTSCHAFTS- UND WERKSSCHUTZ

Die Unternehmenslandschaft in Nordrhein-Westfalen mit ihrer guten geografischen Ausgangslage ist breit und vielfältig aufgestellt. Nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (Jahreswirtschaftsbericht 2017) ist NRW mit einem Anteil von 21% am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt das wirtschaftliche Zentrum der Bundesrepublik Deutschland. Die unternehmerische Vielfalt birgt zugleich mannigfaltige Bedrohungspotenziale für die in NRW ansässigen Firmen. Der Schutz von Firmengeheimnissen, MitarbeiterInnen und Infrastruktur ist dabei im Eigeninteresse der Unternehmen.

Die Anforderungen an die Sicherheit haben sich wie auch die Bedrohungspotentiale für Unternehmen in den vergangenen Jahren signifikant gewandelt, stellen immer höhere Herausforderung an die Verantwortlichen und können vom Staat nur eingeschränkt beherrscht werden. Insbesondere die Sicherheitsabteilungen großer Unternehmen haben sich an die neuen Bedrohungsszenarien angepasst und schon lange von der klassischen Werkssicherheit verabschiedet. Hingegen besteht gerade in kleinen und mittelständischen Unternehmen Handlungsbedarf hinsichtlich der Unternehmenssicherheit, der Notfall- und Krisenvorsorge sowie der Entwicklung eines Bewusstseins zur eigenen Sicherheitsvorsorge.

Übungen wie die Länderübergreifende Krisenmanagementübung (LÜKEX) und auch Realereignisse, die das Zusammenspiel von Behörden und Privatunternehmen erforderlich machten, haben gezeigt, dass die Kooperation zwischen den Akteuren noch Optimierungsbedarf aufweist. Die Sicherheitsherausforderungen dieser Zeit können nur durch Bündelung und Vernetzung aller relevanten Akteure – Behörden und Privatwirtschaft – bewältigt werden. Ein solches kooperatives Krisenmanagement bedarf einer festgelegten Struktur, klarer Zuständigkeiten und sorgsamer Planung.

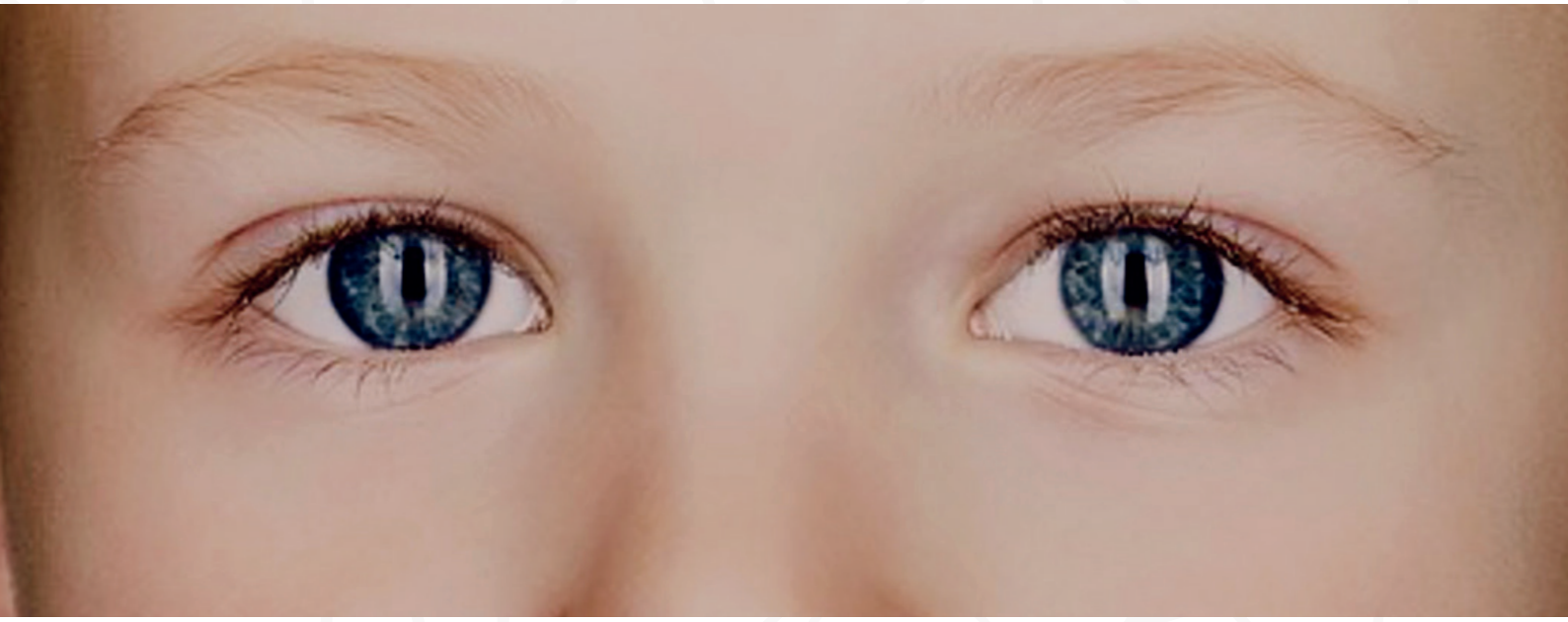
Die Optimierung dieses Zusammenspiels bedarf einer Kenntnis und gemeinsamen Beurteilung von Risikoszenarien und Gefährdungspotentialen, der gemeinschaftlichen Entwicklung von Bewältigungsstrategien sowie der vor akuten Krisen angesiedelten Übung. Hierbei gilt es das spezifische Wissen und die spezifischen Kompetenzen aller Akteure zusammenzuführen.

Auch bei der Erstellung von Sicherheitskonzepten und Präventionsmodellen, müssen Staat und Wirtschaft – jeder in seinem Verantwortungsbereich – stärker denn je zusammenwirken, um den Sicherheitsherausforderungen der Zukunft begegnen zu können.

Insgesamt sind in NRW bereits Schritte zur Optimierung der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft unternommen worden (z.B. im Rahmen einer Sicherheitspartnerschaft). So bieten die Sicherheitsbehörden AnsprechpartnerInnen für Unternehmen. Auf diesem Ansatz gilt es aufzubauen und fortzuschreiten.

4.7. BEVÖLKERUNG

Mit ca. 18 Millionen Einwohnern ist NRW das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands, dabei ist die Bevölkerung des Landes NRW nicht nur „Kunde“ sondern auch Akteur in vielen sicherheitspolitischen Handlungsfeldern. So verfügt die Bevölkerung in der Kriminalitätsbekämpfung über diverse Handlungsmöglichkeiten. In der allgemeinen Vorbeugung können Bürgerinnen und Bürger durch technische Vorkehrungen Straftaten aus dem Bereich des Einbruchdiebstahls entgegentreten und evtl. noch entscheidender durch soziale Kohäsion, eine funktionierende Gemeinschaft/Nachbarschaft und eine allgemeine Festigung von geteilten Grundwerten eine Atmosphäre schaffen, die präventiv gegen eine Vielzahl von Straftaten wirken kann. Neben dieser präventiven Rolle des Akteurs Bevölkerung, kommt ihr eine zentrale



Rolle im Kontext der konkreten Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu, da erst ein entsprechendes Anzeigeverhalten die professionellen, hoheitlichen Akteure in die Lage versetzt, reaktiv tätig zu werden.

Dabei bedarf es einer zunehmenden auch politisch unterstützten Einbindung und Aktivierung der Bevölkerung ebenso wie eines vertrauensvollen Verhältnisses zu den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), welches vor allem durch persönliche Kontakte vor Ort geschaffen werden kann.

Auch in den weiteren Handlungsfeldern der Inneren Sicherheit, z.B. im Umgang mit Unfällen, Großschadenslagen und Katastrophen unterschiedlichen Charakters sind die Menschen als Ersthelferinnen und Ersthelfer, Freiwillige oder Betroffene mit Kapazität zur Selbst- und Nachbarschaftshilfe von zentraler Bedeutung. So leistungsfähig professionelle Akteure auch seien mögen, diese sind nicht direkt vor Ort, verfügen nicht immer über die nötigen Personalressourcen und können ggf. nicht alle Aufgaben der Krisenbewältigung erfüllen. Durch die Einbindung der Bevölkerung, sei es im Rahmen eines Ehrenamtes bei Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz oder das akute Engagement im Schadensfall (Erste Hilfe bei Unfällen, Hilfe bei Naturkatastrophen etc.) können die professionellen Strukturen gestärkt und unterstützt werden.

4.8. MEDIEN

Medien sind heute nur noch bedingt eine abgrenzbare Akteursgruppe. Jede Bürgerin und jeder Bürger mit einem Facebook-Account stellt heute eine Art Medium dar, jede Internet-Bloggerin, jeder Blogger kann weltweit Meinung machen, jede Nachricht auf Twitter oder jedes Foto auf Instagram kann sich in rasender Geschwindigkeit und mit hoher Reichweite verbreiten.

Des Weiteren sind gerade in jüngeren Bevölkerungskreisen die verschiedenen Social Media-Plattformen die mit Abstand wichtigsten Kommunikations- und Informationskanäle. Über traditionelle Medien wie Tageszeitung, Radio oder Fernsehen sind diese Gruppen heute kaum noch zu erreichen. Eine weitere Verstärkung dieser Entwicklung ist zu erwarten.

Mit diesem Wandel stehen traditionelle Medien aber auch Sicherheitsbehörden vor neuen Herausforderungen, die teils erst im Nachhinein erkannt werden.

Politisch motivierte Falschnachrichten, bewusste Fehlinformationen oder Gerüchte sind auch sicherheitspolitisch relevant. Häufig konkurrieren Falschnachrichten mit (für die jeweiligen ProduzentInnen und

KonsumentInnen der Fehlinformationen) unbequemer faktenbasierter Berichterstattung traditioneller Medien.

Dies befördert auch einen Vertrauensverlust in den klassischen Journalismus und seine Medien. Die in diesem Zusammenhang entstehenden und sich selbst verstärkenden „alternativen Realitäten“ erschweren auch die Arbeit von Sicherheitsbehörden und haben erheblichen Einfluss auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, wie z.B. der Amoklauf im Jahr 2016 in München zeigte.

Der Umgang mit diesem Phänomen ist durchaus schwierig. Aufgeworfene Ansätze eines staatlichen Vorgehens gegen Falschnachrichten stünden einerseits im Konflikt mit dem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundrecht auf Meinungsfreiheit und des Zensurverbots. Andererseits ist es auch kaum praktikabel, die Flut an Informationen zu kanalisieren und zu kontrollieren.

Gerade hier wird die Rolle der etablierten Verlage und Sender immer wichtiger. Durch eine genaue Recherche und einen möglichst transparenten Umgang mit Quellen kann möglicherweise verloren gegangenes Vertrauen zurückgewonnen und eine Fakten basierte Sicherheitswahrnehmung auch in den schwer von traditionellen Medien erreichbaren Bevölkerungsgruppen etabliert werden.

Eine weitere bisher unterschätzte Problemstellung ist die Bedeutung der Kritischen Infrastruktur für die Verbreitung von Informationen und Nachrichten. Bei flächendeckenden Stromausfällen werden Menschen von Informationen, die heute maßgeblich über elektronische Geräte (Smartphone, Computer, Fernseher) empfangen werden, innerhalb kürzester Zeit abgeschnitten. Auch staatliche Warnsysteme wie NINA wären nicht mehr zu empfangen.

Die Folgen für die an die Schnelligkeit der Information in Echtzeit gewöhnte Bevölkerung können Unruhe, Desorientierung und Panik sein.

stell schrau ben

5. „STELLSCHRAUBEN“/ PROBLEMBEREICHE

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen erfordern exekutive und legislative Aktivitäten in diversen Problembereichen. Ausgewählte und nach Ansicht des GKIS NRW besonders wichtige Bereiche werden in diesem Abschnitt des Grünbuchs betrachtet.

5.1. PERSONAL: REKRUTIERUNG/ QUALIFIZIERUNG

Die „Konkurrenz um Köpfe“ ist im Kontext des demographischen Wandels eine der zukünftigen Herausforderungen für die öffentliche Sicherheitsverwaltung im Allgemeinen und für die Polizei im Besonderen. Es wird darauf ankommen, durch eine gute Ausbildung die Voraussetzungen zu schaffen und ein attraktives Berufsbild zu vermitteln. Nur so wird es gelingen, gut qualifizierte und motivierte junge Leute für die Berufe in der öffentlichen Sicherheitsverwaltung zu gewinnen.

Der in der Polizei NRW eingeschlagene Weg einer „zweigeteilten Laufbahn“ aus einem gehobenen und einem höheren Dienst bietet vielfältige Aufstiegs- und Schwerpunktmöglichkeiten. Konsequenz dieser „zweigeteilten Laufbahn“ ist aber, dass die Bewerberinnen und Bewerber mindestens über die Fachhochschulreife verfügen müssen. Mit der „Konkurrenz um Köpfe“ wird sich die Frage stellen, ob nicht jungen Leuten mit Realschulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung der Zugang zum Polizeiberuf vermehrt eröffnet werden sollte – ohne damit den mittleren Dienst und damit die überwundene „dreigeteilte Laufbahn“ zu reaktivieren.

Denkbar wäre eine vorgelagerte berufsschulische Ausbildung, die den Abschluss der Fachhochschulreife beinhaltet, eine maximal zweijährige berufliche Bewährung im Wach- und Wechseldienst als Beamte auf Probe und dann eine unmittelbar anschließende Fachhochschulausbildung, die für diese Studierenden ggf. auf zwei Jahre verkürzt werden könnte. Im Ergebnis würde so ein Zugang für jene Teile der Bevölkerung ohne Hochschulreife aber mit Erfahrungen einer beruflichen Ausbildung geschaffen und gleichzeitig das heutige Qualifikationsniveau beibehalten.

Die in einigen Bundesländern angedachten oder bereits praktizierten Alternativen, beispielsweise „Hilfspolizisten“ auf Basis gering dotierter Stellen einzurichten, verbunden mit kurzen Lehrgängen von 6-8 Wochen, erscheinen für die Sicherheitsgewährung in NRW nicht geeignet. Bei diesen Modellen gehen nicht nur vorhandenen Ausbildungsstandards für die Polizei verloren, sondern sie untergraben auch das Vertrauen der Bevölkerung in eine sehr gut ausgebildete Polizei.

Denkbar wäre, in Zusammenarbeit mit den Kommunen, das Personal der Ordnungsämter im Rahmen „Kommunaler Ordnungsdienste“ oder „Kommunaler Ordnungspolizeien“ stärker öffentlich sichtbar in Erscheinung treten zu lassen. Notwendig wäre hierbei die Entwicklung landesweit einheitliche Aufgabenbeschreibungen und Ausbildungsstandards.

5.2. DATENSCHUTZRECHT

Das Datenschutzrecht setzt in verschiedenen Fällen möglichen und diskutierten Sicherheitsmaßnahmen Grenzen. So ist bei der Diskussion um Videoüberwachung, Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden und Akteuren oder auch bzgl. der Vorratsdatenspeicherung der Aspekt des Datenschutzes immer ein relevanter Faktor. Dabei ist der Schutz persönlicher Daten rechtsstaatlich ebenso geboten wie der Schutz der Bürger vor Kriminalität und Terrorismus.

Die anhaltenden Debatten über den Datenschutz im Kontext veränderter bzw. neuer Sicherheitsmaßnahmen (Videoüberwachung, Datenaustausch, Vorratsdatenspeicherung) zeigen die Konfliktlinie des Diskurses zwischen den Protagonisten der persönlichen Freiheit und informationellen Selbstbestimmung einerseits und der öffentlichen Sicherheit andererseits. Dabei besteht das Risiko, dass entweder Datenschutz auf Kosten der Inneren Sicherheit oder Innere Sicherheit auf Kosten der Grundprinzipien eines liberalen Rechtsstaates gemacht werden.

Die strittige Diskussion lässt sich auf zentrale Fragen zuspitzen: Wann beginnt der Eingriff in ein Grundrecht? Stellen staatlich angeordnete Erhebung, Speicherung, Bearbeitung und Austausch persönlicher Daten einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar? Wie schwer wiegt der mögliche Eingriff im Verhältnis zu den korrespondierenden positiven Effekten auf die Innere Sicherheit?

Angesichts dieser Fragestellungen, der neuen Herausforderungen einer veränderten Gesellschaft und neuen Bedrohungslagen bedarf es eines zukunftsgerichteten Diskurses, um das Spannungsverhältnis zwischen den Antipoden vernünftig auszutarieren. In der Abwägung zwischen Datenschutz und (allgemeiner) Sicherheit bedarf es einer Rationalisierung des Diskurses. Anhand von Analysen und Evaluationen von Sicherheitsmaßnahmen, die im Kontext des Datenschutzes kontrovers diskutiert werden, können deren empirischen Auswirkung auf

das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die Wirksamkeit der Maßnahmen in Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erfasst werden. Die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Datenschutz und Sicherheit muss von einem evidenzbasierten Diskurs ausgehen.

5.3. TECHNIK UND AUSSTATTUNG

Die zunehmende Nutzung und Vernetzungen von IT-Systemen in unterschiedlichen Lebens- und Wirtschaftsbereichen und die damit verbundenen weitreichenden gesellschaftlichen Veränderungen stellen auch die Sicherheitsbehörden vor weitere Herausforderungen. Die Innovationsgeschwindigkeit im Bereich der IT erfordert künftig mehr als nur Anpassung an Veränderungen. Für die hier aufgrund ihrer zentralen Stellung in der Sicherheitsarchitektur fokussierte Polizei NRW bedarf es einer ganzheitlichen IT-Strategie, die einen Paradigmenwechsel von einer reagierenden zu einer antizipierenden Organisation vollzieht und einen Schwerpunkt bei der frühzeitigen Identifikation sich abzeichnender Trends setzt. Zugleich ist bei diesen Systemen auf die Kompatibilität mit den IT-Systemen anderer Bundesländer und denen der Bundesbehörden zu achten. Je weniger dies der Fall ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit technischer, damit sicherheitspolitischer Pannen und entsprechender Skandalisierungen. Ein gemeinsames Vorgehen der Länder und des Bundes ist hierbei dringend geboten, ohne damit zentralisierende Effekte und den Verlust föderaler Eigenstaatlichkeit befürchten zu müssen.

Während bislang die IT-Entwicklung der Polizei vornehmlich auf die Felder „Schutz“ und „Forensik“ und damit auf die Bekämpfung von Cybercrime fokussiert war, werden künftig weitere Bereiche an Bedeutung gewinnen. Autonome IT-Systeme (Roboter, selbstfahrende bzw. ferngelenkte Transportmittel) machen nicht nur die Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen erforderlich. Die Sicherheitsbehörden werden sich in noch stärkerem Maße mit Auswertungs- und Analysesystemen auseinandersetzen müssen. Von besonderer Bedeutung wird hier, nicht zuletzt unter Effizienzgesichtspunkten, eine Integration und Weiterentwicklung von mobilen IT-Lösungen in die IT-Umgebung der Polizei sein. Für den Umgang mit immer größeren Datenmengen ist eine Auswertungs- und Analysestrategie erforderlich, in der auch Aspekte des Daten- und Informationsmanagements zu berücksichtigen sein werden. Zur effizienten Aufgabenwahrnehmung der Polizei und

insbesondere zur effektiven Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung sind die Standardisierung der IT-Architektur der Polizei und die Homogenisierung der Verfahrenslandschaft im nationalen, möglichst jedoch im europäischen Kontext anzustreben. Auch sind mit der Umsetzung des E-Government-Gesetzes neue Angebote eines elektronischen Bürgerservice zu schaffen.

Entwicklung, Bedienung und Pflege hochkomplexer Technik werden künftig in zunehmendem Maße Expertenwissen erfordern. Bestandteil einer ganzheitlichen IT-Strategie müssen daher auch Maßnahmen zur Akquise und Bindung entsprechend qualifizierten Personals sein. Duale Studiengänge mit IT-Bezug sollten für die Polizei geprüft werden.

Angesichts der Anforderungen an kooperative Sicherheitsarbeit und die Verschränkung von Handlungsansätzen der staatlichen Akteure sowie des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes sind der IT-gestützte Austausch von Daten sowie die Lageaus- und -bewertung sicherzustellen. Kommunikationsdefizite aufgrund von nicht kompatiblen analogen und digitalen Netzen bergen erhebliche Sicherheitsrisiken.

5.4. KOOPERATIONEN/ GOVERNANCE

Ein Kernmerkmal der Sicherheitsgewährleistung im Rechtsstaat ist die Orientierung des Handelns von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) an den Zuständigkeiten, die sich aus den entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ergeben. Für viele Jahrzehnte war eine solche Sicherheitsarbeit ein etablierter Standard und führte zu Effektivität und Effizienz.

Mit einem deutlich beschleunigten sozialen Wandel, einer dynamischen Zunahme der Komplexität von Problemlagen und steigender Interdependenz von Aktionen vielfältiger Akteure in einem wachsenden Feld der (i.w.S.) Sicherheitsarbeit ist eine solche Steuerung von Sicherheit zu hinterfragen. Vor dem Hintergrund einer beobachtbaren Neuausrichtung des Verhältnisses von Staat, Markt und Gesellschaft (mit einer deutlichen Verlagerung von Kompetenzen an Markt und Gesellschaft, bei Reduktion staatlicher Aktionen) und der zunehmenden Komplexität und thematischen Ausweitung der Sicherheitsarbeit ist auch die Steuerung im Handlungsfeld Innere Sicherheit zu überdenken.

Auf der operativen Ebene ist die Kooperation von z.B. Polizei, kommunalen Ämtern, Behörden der Justiz und Finanzverwaltung, der Sicherheitswirtschaft sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen (u.a. Wohlfahrtsverbände) gefordert, um beispielsweise Maßnahmen der Kriminalprävention zu gestalten, mit komplexen Unfall-, Bedrohungs- und Schadenslagen umzugehen oder Ermittlungsverfahren zu führen. Bereiche der operativen Kooperation bestehen vielfach auf der kommunalen Ebene, doch auch die horizontale Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern und dem benachbarten Ausland sowie die vertikale Kooperation mit dem Bund und europäischen Institutionen ist zu stärken. Zudem wird auf der politischen Ebene kooperative Steuerung – oder auch Governance – benötigt, die einer institutionenübergreifenden Sicherheitsphilosophie und Strategie bedarf.

Die Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren erfordert eine Überwindung von Ressortegoismen, Verständigung über die Deutung von Sicherheitsproblemen, Kenntnis über die Ziele und Handlungen bzw. Handlungsmöglichkeiten von Partnern sowie eine Ausweitung der rechtlichen und strukturellen Grundlagen für Kooperation.

Kooperation benötigt zudem materielle Grundlagen und organisatori-

sche Rahmenbedingungen. Gemeinsame Anlaufstellen von Behörden, gemeinsame Analysezentren oder behördenübergreifende Leitstellen sind hierfür Beispiele.

Die Bedeutung kooperativen Handelns und kooperativer Steuerung muss sich auch in der Ausbildung von Mitarbeitenden, den Möglichkeiten des wechselseitigen Kennenlernens durch Hospitationen, in der jeweiligen Behörden- bzw. Organisationskultur sowie im konkreten Führungsverhalten und den Verhandlungsstrategien in Governance-Prozessen niederschlagen. In Lehre, Fortbildung und Forschung der Hochschuleinrichtungen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern sind Ansätze wie die einer integrativen Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft, wie sie von der Deutschen Hochschule der Polizei entwickelt wird, zu vertiefen. Diese richtet den Fokus auf die gemeinsamen und vernetzten Sicherheitsaufgaben der Akteure der öffentlichen Sicherheitsverwaltung (Polizei, Nachrichtendienste, Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, kommunale Ordnungsämter, Staatsanwaltschaften, Zoll- und Steuerfahndung) und bezieht die entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Aus- und Fortbildung insbesondere des Leitungspersonals ein.

5.5. KOMMUNIKATION UND MEDIEN

Soziale Medien, wie Facebook, Twitter u.a., bieten den Behörden heute die Möglichkeit eigene Informationen schnell und gezielt zu verbreiten, die Bürgerinnen und Bürger sofort und direkt anzusprechen und auf Falschinformationen zeitnah zu reagieren. Gerade im Kontext von Großschadenslagen, unübersichtlichen Einsätzen oder Bedrohungsszenarien bieten diese Kommunikationsmöglichkeiten ein erhebliches Potenzial zum Informationsaustausch mit Bürgerinnen und Bürgern aber auch Medien als Multiplikatoren.

Durch die Nutzung des schnellen Mediums Internet können staatliche Akteure zur Information der Bevölkerung beitragen und Unklarheiten, Gerüchten und Falschnachrichten zuvorkommen. Dabei ist angezeigt zeitnah und schnell zu informieren und zu kommunizieren. Besonders im Kontext von wirklichen Krisen (z.B. terroristischen Anschlägen, Naturkatastrophen, atomaren Unfällen oder Pandemien) ist die Bevölkerung darauf angewiesen schnell und an jedem Ort über die aktuelle Lage und notwendige Verhaltensweisen informiert zu werden. In solchen

Ausnahmesituationen sind soziale Medien ein probater und heutzutage zwingender Informationskanal, den es von Polizei und Feuerwehr oder anderen staatlichen Institutionen zu nutzen gilt, um einerseits Bevölkerungsgruppen, die konventionelle Massenmedien nicht verwenden, zu erreichen und andererseits etwaigen Falschinformationen direkt proaktiv zu begegnen.

Im Jahr 2016 lässt sich eine positive Entwicklung bei der Umsetzung einer solchen Social-Media-Strategie beobachten. In verschiedenen Fällen, nicht zuletzt im Rahmen des Terroranschlags auf den Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 in Berlin, wurde durch die professionelle Nutzung von Sozialen Medien und eine souveräne Pressearbeit die Verbreitung von Falschinformationen verhindert bzw. eingedämmt und panische Reaktionen in der Bevölkerung größtenteils verhindert. Dies verweist auf die Vorteile einer flächendeckend digitalen und offensiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Den Eindruck, es würden Fakten heruntergespielt oder sogar verheimlicht, welcher z.B. Silvester 2015 in Köln entstand, gilt es zu vermeiden, da sonst die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in staatliche Institutionen und die etablierten Medien zumindest in Teilen der Bevölkerung sinkt.

Angesichts der Abhängigkeit der neuen Medien und auch anderer Kommunikationstechnologien vom allgemeinen Stromnetz müssen vor dem Hintergrund der Gefahren eines Ausfalls dieser Kritischen Infrastruktur alternative Informations- und Alarmierungssysteme bereit gehalten werden.

6. KONSEQUENZEN, FORDERUNGEN, ANREGUNGEN

Auf Basis der vorhergehenden Diskussion zu unterschiedlichen Aspekten der Inneren Sicherheit in NRW, kommt der Gesprächskreis Innere Sicherheit NRW zu folgenden Thesen bezüglich einer zukunftsorientierten Gestaltung der Sicherheitspolitik in NRW:

BEDARFSORIENTIERTE ANALYSENGESTÜTZTE SICHERHEITSARBEIT:

Die strategische Sicherheitsarbeit soll ihren analytischen Ausgangspunkt in der Einschätzung der Gefahren und Risiken sowie aus der Perspektive des (potentiell) Geschädigten haben. Die Vulnerabilität (Verletzbarkeit) der BürgerInnen, der Quartiere und Gemeinschaften sowie der Kritischen Infrastruktur ist bei den Planungen für Schutz und Gefahrenabwehr zu berücksichtigen. Auf dieser Basis können Finanz- und Personalressourcen zielorientiert verteilt und geplant sowie Handlungsstrategien entwickelt werden.

RATIONALISIERUNG DES SICHERHEITSDISKURSES:

Der Sicherheitsdiskurs ist besonders anfällig für Dramatisierung, Emotionalisierung und Skandalisierung. Für die Sicherheitsbehörden, Politik, Medien und Bevölkerung resultiert daraus, zu einer Rationalisierung des Diskurses beizutragen. Insbesondere die öffentlichen Akteure sind gefordert, den rationalen Sicherheitsdiskurs zu stützen, möglichst offen und transparent zu informieren, Informationsdefizite und Dramatisierungen zu vermeiden und kurzfristiger Symbolpolitik zu entsagen.

KOOPERATIVE SICHERHEITSARCHITEKTUR:

Sicherheit ist breit und über alle Aspekte der Sicherheits-Wertschöpfungskette zu definieren. Die Sicherheitsproduktion erfordert einen Mix aus staatlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Engagement. Zentral ist dabei die Kooperation dieser Akteure. Dem Staat kommt eine besondere Funktion bei der Kooperation und Koordination der Sicherheitsarbeit zu. Hierbei obliegt ihm, neben der politischen Steuerung und Regulierung, auch die Beachtung und Wahrung bürgerlicher Freiheitsrechte, die im Bemühen um Sicherheit mitunter gefährdet sind.

PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG VON PROBLEMURSACHEN:

Kriminalität, Extremismus und Terrorismus sind Sicherheitsprobleme, die häufig auf sozialen Konflikten beruhen. Gefordert ist eine Sicherheitsarbeit, die verstärkt auf die Ursachen und Bedingungsfaktoren der Konflikte ausgerichtet ist. Eine reaktive und intervenierende polizeiliche Sicherheitsarbeit ist erforderlich, aber nur begrenzt zur Problemlösung geeignet.

STÄRKUNG DER GESELLSCHAFT:

Zentrale Faktoren zur Schaffung von Sicherheit liegen in der Stärkung der Betroffenen bzw. der Gesellschaft, dem Ausbau der Resilienz (Krisenbewältigungsfähigkeit), der Förderung von Coping-Fähigkeiten (Fähigkeit zur Bewältigung von Problemen) sowie der Minderung der Vulnerabilität (Verletzbarkeit). Hierzu zählt auch die Einbindung der Bevölkerung in die professionellen Sicherheitsstrukturen.

STÄRKUNG UND STANDARDISIERUNG DES WIRTSCHAFTSSCHUTZES:

Die steigende Komplexität und Vielfalt der Herausforderungen an den „Wirtschaftsschutz“ erfordert die Schaffung klarer Zuständigkeiten und zentraler AnsprechpartnerInnen auf Seiten der Wirtschaft und bei den Sicherheitsbehörden. Eine bessere Bündelung der Aufgaben durch eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Wirtschaftsschutz mit einem klaren Auftragsprofil in den Unternehmen würde zu einer entscheidenden Stärkung führen.

KOOPERATIVES UND ANALYSENGESTÜTZTES SICHERHEITSMANAGEMENT:

Die bisherige eher sektorale Sicherheitsarchitektur ist durch eine vernetzte und kooperierende Steuerungs- und Leistungsstruktur zu ersetzen. Um diese zu stabilisieren bedarf es einer Rekrutierung und Ausbildung von Fachkräften zur umfassenden Gefahrenanalyse und zur Gestaltung eines organisations- und problemübergreifenden Sicherheitsmanagements.

AUS- UND FORTBILDUNG; FORSCHUNG:

Die Sicherheitsbedrohungen sind zunehmend komplizierter geworden. Internationalisierung, Europäisierung, Digitalisierung, ebenso der internationale Extremismus und Terrorismus, der demographische Wandel, sie alle verändern unsere Vorstellungen von Gesellschaft, Kultur und Politik, von Freiheit und Sicherheit zum Teil radikal. Für die Sicherheitsbehörden bedeutet dies, die Inhalte und Standards der Aus- und Fortbildung kontinuierlich zu verbessern. Sie sind darauf angewiesen, auf wissenschaftlicher Basis die Veränderungsverläufe zu beobachten,

mit neuen Methoden und Theorieansätzen die Praxis der Sicherheitsarbeit zu reflektieren, verbesserte Lösungskonzepte zu entwickeln. Eine integrierte Sicherheitsforschung ist hierfür eine elementare Voraussetzung. In vielen Fragen stehen die einzelnen Zweige der öffentlichen Sicherheitsverwaltung vor den gleichen Herausforderungen. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Hochschulen und Ausbildungseinrichtungen schafft Synergieeffekte und bereitet das Sicherheitspersonal zugleich darauf vor, miteinander zu kooperieren und zusammenzuarbeiten. Bildung ist Grundlage und Voraussetzung dafür, dass die Sicherheitsbehörden und die dort tätigen Menschen in die Lage versetzt werden, den Wandel der Sicherheitsarchitektur erfolgreich zu bewältigen.

GRUNDRECHTSKONFORME SICHERHEITSARBEIT:

Die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für eine Sicherheitsarbeit in einer digitalisierten Gesellschaft sind auszubauen. Befürchtungen zum Entstehen eines „Überwachungsstaates“ sind sowohl in Planungs- und Entscheidungsprozessen als auch in der Aus- und Fortbildung konstruktiv aufzugreifen, transparent zu diskutieren, um zu einer grundgesetzkonformen Modernisierung der Handlungsmöglichkeiten zu führen. Hierbei ist neben der Ermittlungsarbeit auch die Öffentlichkeitsarbeit als ein Teil der digitalen Sicherheitsarbeit zu betrachten.

Eine erfolgreiche Zukunft der Inneren Sicherheit ist im Rahmen der Überlegungen des Gesprächskreises Innere Sicherheit in NRW an zwei zentrale Aspekte geknüpft, Evidenzbasierung bzw. Rationalisierung der Sicherheitspolitik und Optimierung von Kooperation in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Inneren Sicherheit. Ohne die evidenzbasierte Analyse von Herausforderungen und Handlungsoptionen ist eine problemlösende und situationsadäquate Sicherheitspolitik nicht vorstellbar und ohne Kooperation der verschiedenen Akteure können Lösungsansätze nur bedingt umgesetzt werden.

impressum

GESPRÄCHSKREIS INNERE SICHERHEIT NRW
c/o Frank Richter
www.gruenbuch-sicherheit.de
info@gruenbuch-sicherheit.de

V.i.S.d.P.: Dr. Christian Endreß
Redaktion: Tobias John
Gestaltung, Bildkonzept: Adrian Bedoy

Bildnachweise: Corporate Inspiration, shutterstock.com: Anna Lurye S.1, S.34 / Bulin S.1, S.8 / OtmarW S.1, S.2 / michaelheim S.1, S.22 / Daxiao Productions S.1, S.16 / LStock-Studio S.1, S.27 / Jasminko Ibrakovic S.1, S.4 / Mangostar S.1, S.36 / Eugene Partyzan S.1, S.33 / Rustle S.1, S.40

Die Beiträge der Autoren geben deren Meinung wieder und nicht zwingend die der entsprechenden Institution.

Unser besonderer Dank gilt allen Mitwirkenden, die diese Publikation ermöglicht haben, insbesondere der KÖTTER SE & Co. KG Security für die finanzielle Unterstützung von Lektorat und Druck.

www.gruenbuch-sicherheit.de