

Die zwei Seiten des Föderalismus - Erfahrungen am Beispiel der inneren Sicherheit

Die "zwei Seiten des Föderalismus", das sind zunächst einmal die "Sonnen"- und die "Schattenseite", die Haben-Seite der Integrationsleistung, der Identitätsstiftung, der horizontalen Gewaltenbalance und der sachnahen Aufgabenbewältigung einerseits, die Debet-Seite von Rechtszersplitterung, Reibungsverlusten und höherem Einigungsaufwand andererseits.

Aus anderem Blickwinkel erscheinen als die "zwei Seiten des Föderalismus" die "Bundesseite" und die "Länderseite", die beiden Hauptakteure im bundesstaatlichen Alltag.

Ich habe in den letzten Jahren auf beiden Seiten gestanden. Beide Perspektiven sind mir dadurch vertraut. Am Beispiel des Politikfeldes Innere Sicherheit – meinem heutigen Aufgabenbereich als Staatssekretär im Bundesinnenministerium – möchte ich Ihnen über einige Erfahrungen berichten, die ich dabei gemacht habe.

Zunächst einmal muss man sehen und damit rechnen, dass auf beiden Seiten – der Bundesseite und der Länderseite – unterschiedliche Wahrnehmungsarten bestehen: Jede Großorganisation – und Ministerien und Regierungen rechne ich dazu – neigt dazu, eine bestimmte Eigenwahrnehmung zu haben, ein kollektives Bild von sich selbst als Gesamtheit auszuprägen.

Und in der Regel – jedenfalls für die Bayerische Staatsregierung und die obersten Bundesbehörden kann ich das mit Bestimmtheit sagen – neigt eine solche Großorganisation zu einer eher hohen Meinung von sich selbst, zu einem gewissen Selbstbewusstsein auf die eigene Kompetenz, zu dem diffusen Gefühl, dass jede Aufgabe bei ihr gut – jedenfalls besser als bei anderen – aufgehoben ist.

Ein solches Bewusstsein ist natürlich subjektiv und notwendigerweise perspektivisch verzerrt. Es leidet unter einem Reflexionsdefizit. Denn auch die beste Verwaltung hat gute und weniger gute Mitarbeiter und Arbeitseinheiten, jeder hat gute und schlechte Tage, starke und weniger starke Themen und immer kann ein anderer etwas aus einem besonderen Erfahrungshintergrund besser bewältigen, aber es existiert und man muss damit in der Realität staatlichen Handelns rechnen.

Und es wirkt sich aus: Positiv durch Zupacken, negativ durch alltägliches Kompetenzgerangel.

Kombiniert mit der Überzeugung von der Wichtigkeit der eigenen Aufgabe ergibt dies, dass subjektiv der jeweilig andere Akteur im föderalen Beziehungsgeflecht leicht als Konkurrent, seine Kompetenz als lästige Hemmung bei der jeweils eigenen Aufgabenerfüllung empfunden wird.

Föderalismus fordert, diese Gefühle zu kanalisieren und in ein konstruktives Miteinander im Interesse der Sache münden zu lassen. Ich erlebe das zum Beispiel in der Auseinandersetzung um die Regelung des direkten Dienstverkehrs der Landespolizeien mit auswärtigen Staaten:

Auf Länderseite besteht oft die Vorstellung, dass eine Lösung umso besser ist, je mehr die Polizei vor Ort oder die Landeskriminalämter selbst handeln dürfen und je weniger über die Zentralstelle Bundeskriminalamt laufen muss, deren Existenzberechtigung allerdings nicht grundsätzlich negiert wird.

Für den Bund ist wichtig, übrigens auch im Interesse der Länder, die sonst Gefahr laufen, die Aktivitäten anderer Länder nicht mitzubekommen: Es muss eine nationale Zentralstelle geben, wo Informationen zusammenlaufen, die als Ansprechpartner für auswärtige Staaten da ist und die Mehrfach-Ermittlungen verschiedenen Landesteilen vermeiden kann. Das fordern im Übrigen auch unsere internationalen Partner mit ihren weitgehend zentralen Strukturen.

Die Landesperspektive ist häufig durch die Sorge über die kontinuierliche Abnahme von Landeskompetenzen im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik geprägt. Eine Perspektive, die mir durchaus vertraut ist und – mit gewissen Einschränkungen – ihre Berechtigung hat: Die meisten Grundgesetzänderungen der letzten Jahrzehnte betrafen Kompetenzverschiebungen von den Ländern zum Bund. Der Bund hat seine Kompetenzen zur konkurrierenden und zur Rahmengesetzgebung nahezu lückenlos ausgefüllt.

Hinzu kommt noch der Abfluss von Kompetenzen der Nationalstaaten an die Europäischen Gemeinschaften und jetzt die Europäische Union in den letzten Jahrzehnten, der sich aus Sicht der Länder gewissermaßen als klassisches "Geschäft zu Lasten Dritter" zwischen Bund und EG/EU darstellt.

Aber es wäre natürlich verfehlt, einen Generalstabsplan des Bundes oder auch nur eine Intention zur Aushöhlung der Länderkompetenzen zu vermuten.

Aus Bundessicht steht die Sicherstellung der Funktionserfüllung im Vordergrund. Und alle Kompetenzzuwächse, sei es durch Verfassungsänderung oder durch einfache Gesetze sind jeweils notwendigerweise mit Zustimmung des Bundesrates, der Vertretung der Länder, erfolgt. In jedem Fall wurde also von allen Beteiligten irgendwann ein Bedürfnis nach Regelung oder Ausführung durch den Zentralstaat für gegeben erachtet.

Und noch ein anderes Problem gibt es bei der Klage über Kompetenzzuwächse des Bundes:

"Die Länderseite" ist ein sehr inhomogener Akteur aus 16 teils historisch gewachsenen, teils aber auch erst nach dem Krieg bzw. nach Herstellung der deutschen Einheit 1990 künstlich zusammengesetzten Einzelstaaten.

Jedes Land erlebt sich im Verwaltungsalltag in der Gegenüberstellung zum Bund. Jedes Land neigt deshalb leicht dazu, sich die Länderseite als Vervielfachung seiner selbst vorzustellen.

Der Bund sieht sich – noch verstärkt nach der Vereinigung – sehr unterschiedlich leistungsfähigen Ländern gegenüber. Was der eine noch bewältigen kann, würde vielleicht manches andere Land finanziell, personell und organisatorisch überfordern. Was dem einen als Verletzung der Subsidiarität erscheint, ist für den anderen ersehnte Entlastung.

Aus der Perspektive des Gesamtstaates kann sich die Lastenverteilung aber nicht am größten und schnellsten Schiff im Verband ausrichten und ebenso wenig kann die Kompetenzverteilung von zwei oder mehr verschiedenen Gewichtsklassen ausgehen. Es wäre sicherlich eine Illusion zu glauben, es würde den Föderalismus stärken, wenn man den stärksten Ländern ermöglicht, in einer gesonderten "Liga" zu spielen und sie damit von den anderen Konkurrenten isoliert.

Gerade der Bereich der Inneren Sicherheit ist ein Paradebeispiel für die aktuelle Bedeutung und reale Verantwortung der Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes. Denn hier stehen die Länder ganz wesentlich in der Mitverantwortung:

Sowohl das Polizeirecht als auch "die Polizei", die uniformierte Polizei, sowie die Behörden, die Gefahrenabwehr betreiben und in den meisten Ländern "Ordnungsbehörden" genannt werden, sind bekanntlich "Sache der Länder".

Und diese Kompetenzen werden von den Ländern ja auch sehr eigenständig und zum Teil durchaus unterschiedlich wahrgenommen:

Eine Reihe von Ländern unternimmt z. B. neuerdings große Anstrengungen, um das Sicherheitsgefühl der Bürger durch erhöhte Polizeipräsenz im Alltag und an Kriminalitätsschwerpunkten zu stärken. Andere Länder reduzieren z. B. ihre Bereitschaftspolizei und müssen dann bei Großeinsätzen immer häufiger die als Polizeireserve bereitstehenden BGS-Verbände des Bundesgrenzschutzes in Anspruch nehmen. Eine Unterstützung der Landespolizeien durch Einsatzabteilungen kann indessen nur dann in Betracht kommen, wenn es sich um Einsatzfälle von besonderer Bedeutung handelt und auch Sicherheitsinteressen des Bundes betroffen sind. Der Freistaat Bayern auf der anderen Seite entlastet durch die Bayerische Grenzpolizei den BGS sogar an der Außengrenze zur Tschechischen Republik.

Im Übrigen besitzt der Freistaat Bayern mit seinem Polizeiaufgabengesetz ein Polizeirecht, das einerseits in einer langen rechtsstaatlichen Tradition steht und andererseits mit den Anforderungen Schritt hält, die die gegenwärtige Kriminalitätsentwicklung an uns stellt. Beides hat dazu beigetragen, dass das Bayerische Polizeiaufgabengesetz nicht nur bei der rechtlichen Neuordnung in den neuen Ländern als Vorlage diente, sondern auch im Westen in manchem Punkt den Weg weist und andere Länder zum Nachdenken bewegt.

Ein Beispiel ist die in Bayern seit langem mit Erfolg angewandte Regelung über einen verlängerten Unterbindungsgewahrsam. Ferner kann auf die positiven Erfahrungen mit der neuen Bestimmung über verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen hingewiesen werden. Auch Baden-Württemberg geht jetzt diesen Weg und beruft sich auf die Vorbildfunktion Bayerns.

Der Bund begrüßt diese Entwicklung ausdrücklich, macht doch gerade das letzte Beispiel deutlich, dass der Bereich der Inneren Sicherheit ein gutes Beispiel für die Verantwortung des Landes im Bundesstaat ist. Hier stehen die Länder ganz wesentlich in der Mitverantwortung, die auf sie nach dem Wegfall der Binnengrenzen in Europa und der damit verbundenen geringeren Präsenz des Bundesgrenzschutzes an diesen Grenzen zugekommen ist.

Der Bund kann insoweit nur mahnen und kritisch kommentieren und im Übrigen zur Kenntnis nehmen, inwieweit die Länder ihren Polizeien die Mittel zur effektiven Verbrechensbekämpfung an die Hand geben oder vorenthalten.

Die Länder stehen in der Mitverantwortung für die Innere Sicherheit stehen. Aber auch der Bund trägt Verantwortung in besonders wichtigen Bereichen:

So ermittelt das Bundeskriminalamt in einigen Bereichen selbst und ist verantwortlich als Zentralstelle für den polizeilichen Informationsfluss, für die Kriminalpolizei, für die internationale Verbrechensbekämpfung und als nationalen Zentralbüros von INTERPOL.

Zum anderen ist der Bundesgrenzschutz für die Sicherung der Außengrenzen zuständig, hält auch kasernierte Verbände als Reserve für besondere Großeinsätze bereithält und nimmt die Aufgaben der Bahnpolizei und den Schutz der Sicherheit des Luftverkehrs wahr.

Nachdem zwar mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ein wichtiges Gesetzespaket geschaffen worden ist, das den Vorsprung der international organisierten Verbrecher vor Polizei und Justiz wesentlich verringern soll, und das "Verbrechensbekämpfungsgesetz '94" wichtige Fortschritte gebracht hat, haben die Erfahrungen mit diesen in jüngster Zeit verabschiedeten Gesetzen gezeigt, dass weiterer Änderungsbedarf in Richtung auf das Abhören von Gangsterwohnungen besteht.

Die im Juni gefundene Einigung auf "Eckpunkte" einer dahingehenden Regelung, markiert einen wichtigen Schritt, insbesondere der Organisierten Kriminalität mit noch wirkungsvolleren Instrumenten entgegen-zutreten. Auch dies ist übrigens ohne ein intensives Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht möglich. Denn Erfahrungen können zwar bundesweit gesammelt werden. Gemacht werden sie überwiegend in den Ländern.

Auf einer Auswertung der in Bund und Ländern gesammelten Erfahrungen mit bestehenden Vorschriften beruhen auch die jüngsten Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zur Verbesserung der Korruption- und Geldwäschebekämpfung.

Wichtige Projekte, die den nationalen Rahmen überschreiten, sind gegenwärtig der Aufbau von EUROPOL und die Weiterentwicklung des "Schengener Informationssystems" (SIS), das als Ausgleich für den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten des Schengener Übereinkommens den Informationsaustausch zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten sicherstellt. Letztlich soll das SIS in ein Europäisches Informationssystem, ein EIS, münden und reicht in Zielsetzung und Bedeutung über den Schengener Staatenverbund hinaus.

In den Gesetzen des Bundes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit sind häufig Regelungen in den Bereichen des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts enthalten. Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, Prävention und Repression sind die beiden Aspekte der Aufgabe „Innere Sicherheit“. Sofern das Strafrecht betroffen ist, ist ein anderes Ressort, das Bundesministerium der Justiz, federführend. Alle Schritte des Bundes müssen deshalb in der gegenwärtigen politischen Konstellation auch innerhalb der Koalition konsensfähig sein.

Diese Feststellung führt mich zu einem weiteren Aspekt unseres Themas: Dem Unterschied zwischen **Handlungsermächtigung und Folgenverantwortung** in weiten Bereichen der Inneren Sicherheit.

Konkret bedeutet das: Jeden Tag fließt z. B. ein kleiner Strom von Bürgereingaben durch das Bundesinnenministerium, die von dort "zuständigkeitshalber" an die Länder weitergeleitet werden müssen. Der Bürger denkt, wenn er sich über einen Polizeieinsatz oder zu wenig Polizei beschweren möchte, häufig zunächst einmal an den Bundesinnenminister, der in seinen Augen die Verantwortung für die Innere Sicherheit trägt.

Die feinen Verästelungen der Kompetenzordnung zählen in der politischen Gesamtabrechnung nicht so sehr. In der Erwartungshaltung der Bürger und der politischen Wirklichkeit wird „der Innenminister" mit Erwartungen konfrontiert, die sowohl horizontal – im Verhältnis zur Justiz, als auch vertikal, im Verhältnis zu den Ländern – weit über seinen realen Handlungsspielraum hinausgehen.

Das Amt des Bundesinnenministers ist also nicht so umfassend mit Kompetenzen ausgestattet, wie man meinen könnte. Besonders unseren zentralstaatlich denkenden Kollegen aus den Nachbarländern, z. B. aus Frankreich oder Italien, aber auch aus den mittel- und mittelost-europäischen Nachbarstaaten, ist das oft nur schwer zu vermitteln.

Der Bundesstaat bewältigt diese Lage durch vielfältige Formen der Kooperation. Das Thema „Innere Sicherheit“ spielt auf den halbjährlichen Konferenzen der Innenminister und -senatoren der Länder, mit dem Bundesinnenminister als ständigem Gast, eine große Rolle. Wir nennen das "kooperativen Föderalismus".

Bund und Länder wissen, dass sie füreinander unverzichtbare "Sicherheitspartner" sind und keiner ohne die andere Seite seine Aufgabe bewältigen kann. Beide Seiten sind jede für sich Teilordnungen eines Gemeinwesens und als solche auf ständige Kooperation angewiesen und dazu verpflichtet. Das ist die Pflicht zur "Bundestreue" bzw. zu "bundesfreundlichem Verhalten", die ja nicht etwa eine Pflicht der Länder bedeutet, „freundlich“ zum Bund zu sein, sondern beide Seiten im Bundestaat trifft.

Ich hoffe, ich habe einen Eindruck davon vermitteln können, dass manche Friktionen im Bundesstaat nicht auf Zielkonflikten, sondern nur auf unterschiedlichen Perspektiven beruhen, und diese Perspektiven wechseln mit der Funktion, nicht nur mit der Person, wie ich es selbst erfahren haben

Nach meiner Erfahrung wäre es ein Irrtum zu glauben, in Bonn säßen die "Zentralisten", die den Ländern nach den Kompetenzen trachten.

Die ständige Erneuerung der obersten Bundesbehörden stellt schon die Ausbildung des Nachwuchses in den Landesverwaltungen und Artikel 36 des Grundgesetzes sicher, der die anteilige Verwendung von Personal aus allen Bundesländern in den Bundesministerien vorschreibt. Gerade auch der Freistaat Bayern achtet darauf, dass dies nicht in Vergessenheit gerät und ich möchte auch Sie hier dazu aufrufen, die Bundesverwaltung bei Ihrer Berufsplanung mit im Auge zu behalten.

Insgesamt, in Anbetracht seiner Licht- und Schattenseite und aus der Sicht des Bundes und der Länder, erscheint der Föderalismus als eine zwar nicht zu idealisierende, aber jedenfalls die für Deutschland angemessene, Freiheit und Sicherheit der Bürger gewährleistende, funktionierende Ordnung, die sich auch im größeren Rahmen Europas bewähren wird.

Aber das wäre ein anderes Thema, gewissermaßen die "dritte Seite" des Föderalismus.