



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE BILDUNG
TUTZING



Research Center
Risk, Infrastructure, Security and Conflict
Universität der Bundeswehr München

Wie gefährlich ist der Bundesstaat? Die föderale Sicherheitsarchitektur in der politischen und öffentlichen Debatte

Vortrag im Rahmen der Konferenz „Vielfältige Sicherheiten. Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ |
SiFo Fachdialog Sicherheitsforschung

Berlin | 27. Juni 2019

Prof. Dr. Ursula Münch

Universität der Bundeswehr München/Akademie für Politische Bildung

Kontakt: u.muench@apb-tutzing.de



Gliederung

1. Übersicht Sicherheitsarchitektur Deutschlands
2. Die Debatte über mögliche Defizite der föderalen Sicherheitsarchitektur
3. Die Begründung der bundesstaatlichen Ordnung
 - Historischer Hintergrund – Missbrauch der zentralen Polizeigewalt in der NS-Zeit
 - Zusammenhang zwischen Demokratie und Föderalismus: Demokratietheoretische Begründung von Föderalismus – Föderalismus als zentrale Form der Gewaltenteilung
4. Zur Bedeutung föderaler Strukturen für die Prävention sowie die Aufdeckung extremistischer Gewalttaten



Übersicht: Deutschlands Sicherheitsarchitektur



Quelle: <http://trauboth-autor.de/wp-content/uploads/2015/11/2.-Praesentation-Behoerdenspiegel-JT-28.9.17.pdf>



Die Debatte über mögliche Defizite der föderalen Sicherheitsarchitektur

Pressekommentare u.a. nach dem Attentat am Berliner Breitscheidplatz (19.12.2016) sowie der Aufdeckung der NSU-Morde (November 2011):

- **„Terroristen finden Föderalismus gut“**
IKZ-online.de vom 4.1.2017
- **„Kommentar zum Fall Anis Amri: Das Problem heißt Föderalismus“**
Berliner Zeitung vom 13.10.2017
- **„Die unselige Rolle des Föderalismus im Fall Anis Amri“**
Welt Online vom 26.12.2016
- **„Föderalismus ist Panne“**
Der Spiegel vom 24.11.2011
- **„Föderalismus kann Leben kosten“**
Süddeutsche Zeitung vom 26.1.2012



Die Debatte über mögliche Defizite der föderalen Sicherheitsarchitektur

Politische Stellungnahmen:

- „16 unterschiedliche[n] Sicherheitsniveaus in 16 verschiedenen Bundesländern“

Bundeskanzlerin Angela Merkel beim „Tag der Inneren Sicherheit“ am 26. April 2017 in Berlin

- „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“

Reformvorschläge des damaligen Bundesministers des Innern, Thomas de Maizière, in der FAZ vom 3.1.2017

„.... müssen wir feststellen, dass unser Staat auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden muss als bisher“. Die Sicherheit im Bund, müsse „aber auch vom Bund zu steuern sein“. Dort, wo Bund und Länder in „Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten“, dort brauche der Bund eine „Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden“.



Frühere Zentralisierung der Sicherheitsarchitektur

- **Ausbau des BKA** als Reaktion auf Linksextremismus und RAF
- **Ausweitung des Bundesgrenzschutzes** zur Bundespolizei und Ermöglichung verdachtsunabhängiger polizeilicher Kontrollen der Bundespolizei an den EU-Binnengrenzen (30 km)
- **Angleichung der Landespolizeisysteme** bereits vor 9/11 und der Verabschiedung der Sicherheitspakete
- **Zentralisierung** als Reaktion auf **europäische Integration**
- Durch **Föderalismusreform** auch Ausweitung der **BKA-Kompetenzen: ausschließliche Gesetzgebungs-zuständigkeit** zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG)



Reaktionen der Landesministerien auf Kritik

Zielsetzung einzelner Landesinnenminister anlässlich der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder im Jahr 2017:

- **Notwendig seien:** „Starke Landesbehörden [...] [und] eine starke Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz“.
- **Notwendig sei:** Intensivierung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches.



Verteilung (bewaffneter) Macht: Reaktion auch auf Machtmissbrauch am Ende der Weimarer Republik

„Preußenschlag“:

Staatsstreichähnlicher Übergriff (Grundlage Art. 48 WRV) gegen die (geschäftsführende) Regierung Preußens am 20.7.1932:

Besetzung der preußischen Ministerien durch Reichswehr;
Zentralisierung der Befehlsgewalt über preußische Polizei.

Intention: Ausschaltung des letzten möglichen Widerstandes gegenüber von Papens Politik der Errichtung eines „Neuen Staates“.



Verteilung (bewaffneter) Macht: Reaktion auf Machtmissbrauch während NS-Zeit

- Herauslösung der Polizei aus der inneren Verwaltung und damit „**Entstaatlichung**“ der Polizei (Michael Stolleis) durch Abkoppelung der Polizei von gerichtlicher Kontrolle
- Schaffung eines **reichseinheitlichen Polizeiapparats** im Juni 1936 durch „Führererlass“. Ermöglichte eigenen Befehlsstrang für die Polizei; „Reichsführer SS“ *Himmler* als „Chef der Deutschen Polizei“
- **Verschmelzung von Kriminalpolizei, Gestapo und SS** zum „Hauptamt Sicherheitspolizei“; Besetzung hoher Polizeiämter mit SS-Führungspersonal

Insgesamt: Polizei als ein vom Parteiwillen abhängiges und manipuliertes Herrschaftsinstrument.



Hintergründe für föderale Aufgabenverteilung – auch im Bereich Innere Sicherheit

1. Historische Erfahrungen mit Machtmissbrauch unterstrichen die Notwendigkeit der **föderalen Aufteilung bewaffneter Gewalt**:
 - Nach Kriegsende zunächst Kommunalisierung der Polizeibehörden; Verstaatlichung der Polizeien auf Landesebene erst ab 1950er Jahre infolge Zuspitzung Ost-West-Konflikt.
 - „Polizeibrief“ der Westalliierten schuf 1949 Grundlage für Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten.
2. (Vertikale) Gewaltenteilung zur **Vorbeugung gegen Machtmissbrauch**



Die Begründung der bundesstaatlichen Ordnung: „Vielfalt in der Einheit“

Um die „**föderative Balance**“ zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten zu gewährleisten, müssen Probleme auf eine besondere Weise gelöst werden, nämlich: **autonomieschonend** und **gemeinschaftsverträglich**.

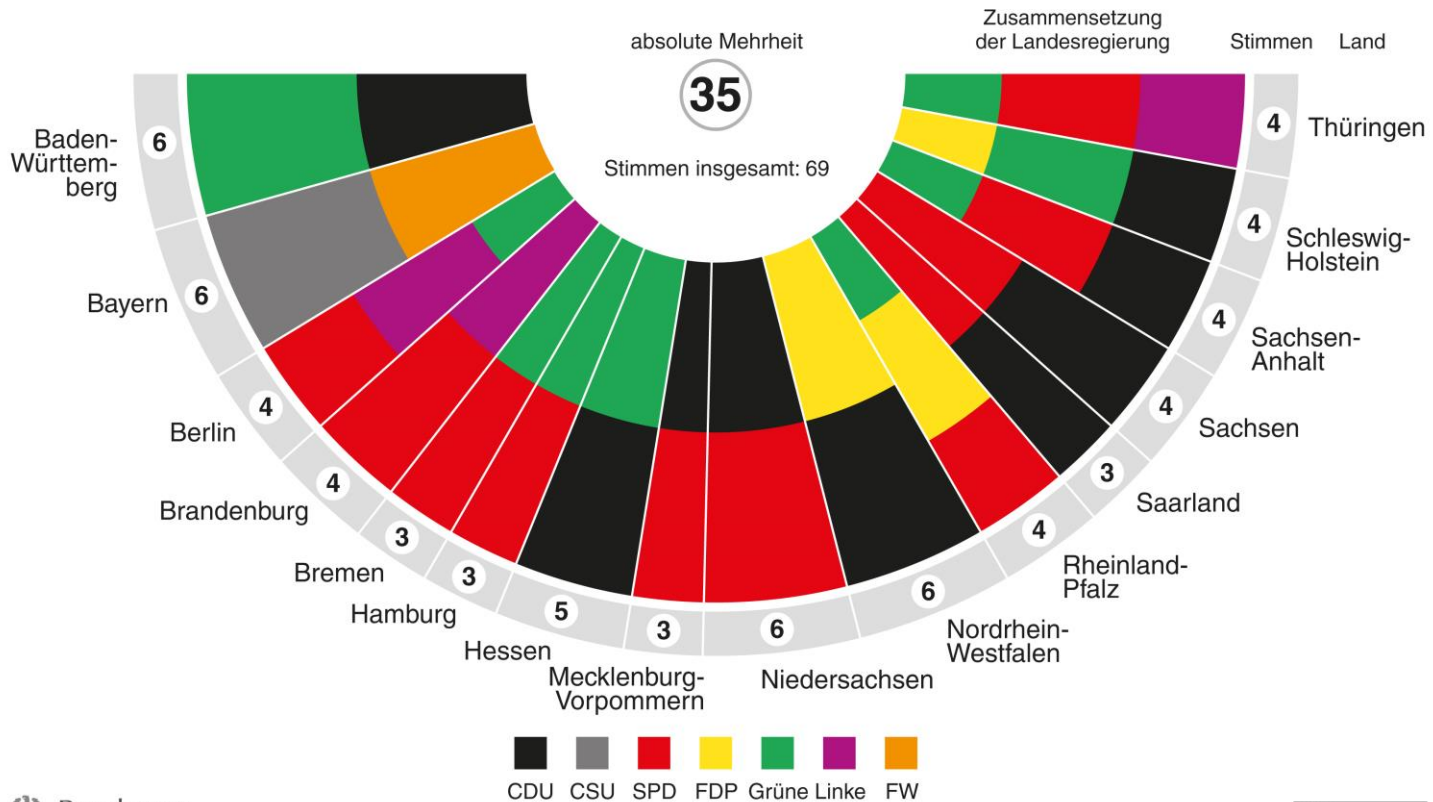
Föderative Balance zwischen:

- „**shared-rule**“: Mitwirkungsrechte und Einflussmöglichkeiten subnationaler Akteure bei zentralstaatlichen Entscheidungsprozessen
- „**self-rule**“: eigenständige subnationale sowie zentralstaatliche Entscheidungskompetenzen



Föderalismus und Parteiendemokratie

Die Zusammensetzung des Bundesrates



Bundesrat





Alte und neue Formen der Föderalismuskritik

„*Federal Germany and its Non-Federal Society*“ (Jan Erk).

- **Effizienzorientierung** und die Sehnsucht nach dem „Durchregieren“
- **Sozialstaatsorientierung** und die Forderung der Bürger nach einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnissen
- **Mobilitätsorientierung** und die Ablehnung von Bildungsföderalismus
- **Sicherheitsorientierung** und die Hoffnung auf Fehlervermeidung durch Zentralisierung

Neu kommt hinzu: Populistisch auftretende Parteien lehnen (vertikale) Gewaltenteilung tendenziell ab – schließlich erschwert ihnen diese die Erreichung ihrer häufig anti-pluralistischen Ziele.



Thesen zur Bedeutung föderaler Strukturen für Prävention/Aufdeckung extremistischer Gewalt

1. Ermittlungsspannen stellen nicht per se ein **Föderalismusproblem**, sondern vor allem ein **Erkenntnisproblem** dar: Föderale Strukturen helfen, Einseitigkeit bei der Problemanalyse zu vermeiden.
2. Föderalismus zur **Stärkung von Demokratiezufriedenheit**:
 - Anspruchsvollere Bürgerschaft fragt vielfältige Formen der Partizipation nach.
 - Bürgerrechte tragen zur Bereitschaft der Bürger bei, repressive Maßnahmen des Staates zu akzeptieren.
3. Föderalismus zur **Prävention von Extremismus**:
 - Polizeiliche Maßnahmen können die **tieferen Ursachen** von Extremismus und Terrorismus nicht beseitigen.
 - Zusätzlich ist dezentrale, den jeweiligen Bedingungen vor Ort angemessene **Präventions- und Integrationsarbeit** erforderlich.



Quellen, Material, Literatur

- **Binniger, Clemens:** Das Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Inneren Sicherheit: Probleme und Lösungsvorschläge aus Sicht der parlamentarischen Praxis in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018, Seite 88–99.
- **Bohm, Rolfdieter:** Sicherheitsarchitektur in Deutschland im Hinblick auf das Bekanntwerden der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund – NSU“ [https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/16-08-2016_Veraenderungen_Sicherheitsarchitektur_nach_NSU_6-22.pdf]
- **Bonß, Wolfgang:** Die Rückkehr der Unsicherheit. Zur gesellschaftstheoretischen Bedeutung des Risikobegriffs, in: Gerhard Bause: Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität. Von der Illusion der Sicherheit zum Umgang mit Unsicherheit, Berlin 1996, S. 165-192.
- **Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste:** Maßnahmen des Bundes zur Terrorismusbekämpfung seit 2001. Gesetzgebung und Evaluierung [Stand: Februar 2017] [<https://www.bundestag.de/blob/503060/e1364eeb0d2ec08465bb433fb68f5bc7/wd-3-037-17-pdf-data.pdf>]
- **Erk, Jan:** Federal Germany and its non-federal society: Emergence of an All-German educational policy in a system of exclusive provincial jurisdiction. In: Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique 2003, S. 295-317.
- **Hofmann, Hans:** Die bundesstaatliche Architektur der inneren Sicherheit: Status und Reformoptionen im deutschen Mehrebenensystem der Sicherheitsarchitektur in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus 2018, S. 51–66



Quellen, Material, Literatur

- **Kugelman, Dieter:** Polizei und Polizeirecht in der föderalen Ordnung des Grundgesetzes, in: Ines Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. III, 2012.
- **Maizière, Thomas de:** Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 03.01.2017 [<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html>]
- **Pfahl-Traughber, Armin:** Forschungsstand und Forschungslücken zum Phänomen des Rechtsextremismus. Eine bilanzierende Einschätzung nach der Aufdeckung der NSU-Serienmorde, in: Bekämpfung des Rechtsextremismus. Eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Vorträge und Diskussionen anlässlich der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes vom 13. bis 14. November 2012, Köln 2013, S. 31-47
- **Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder:** Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 12. bis 14.6.2017 in Dresden. TOP 34: Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, S. 29-30. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-06-14_12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- **Trauboth, Jörg H.:** Eine neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland [www.trauboth-autor.de]
- **Wenzelburger, Georg, Staff, Helge:** Im Zweifel für mehr Sicherheit. Law-and-Order-Politik zwischen Terror und Flüchtlingskrise, in: Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld: Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel. Wiesbaden 2018, S. 549-568



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE BILDUNG
TUTZING

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Akademie für Politische Bildung
Buchensee 1 · 82327 Tutzing

www.apb-tutzing.de