



Moderner Staat im Dialog

**Vom Wandel der Grundlagen zu
einem neuen Staatsverständnis**

IV.

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

www.fes.de/forumberlin

Moderner Staat im Dialog

Vom Wandel der Grundlagen
zu einem neuen Staatsverständnis

IV.

Eine Veranstaltungsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Dr. Irina Mohr, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung:
Dr. Angela Borgwardt

Copyright 2007 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Fotos im Text: Seiten 15 - 72 Peter Himself
Seiten 2, 73 - 189 Joachim Liebe

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH, Berlin

ISBN: 978-3-89892-760-4

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	7
-------------------	---

Dr. Irina Mohr

Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sicherheit ohne Staat – Staat ohne Sicherheit?	13
---	-----------

Vortrag.....	15
--------------	----

Prof. Dr. Martin Kutscha

Hochschullehrer Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

Podiumsgespräch	29
-----------------------	----

mit

Dr. Harald Olschok

Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands Deutscher Wach- und
Sicherheitsunternehmen e.V.

Prof. Dr. Martin Kutscha

Hochschullehrer Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

Dr. Kirsten Toepffer

Universität Hamburg

Moderation:

Reiner Scholz

Rundfunkjournalist, Hamburg

Nachfragen/Diskussion

Mehr Staat – Mehr Sicherheit?73

Vortrag.....75

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Hochschullehrer Universität Marburg

Podiumsgespräch93

mit

Michael Hartmann, MdB

Stellvertretender Sprecher der Arbeitsgruppe Inneres
der SPD-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Hochschullehrer Universität Marburg

Prof. Dr. Norbert Pütter

Hochschullehrer Freie Universität Berlin, Institut für
Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit

Prof. Dr. Jürgen Stock

Vizepräsident des Bundeskriminalamtes

Moderation:

Claudia Venohr

Fachredakteurin für Rechtspolitik, NDR

Nachfragen/Diskussion

Staat und Innere Sicherheit in Europa	131
--	------------

Vortrag.....	133
--------------	-----

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Hochschullehrer Humboldt-Universität zu Berlin

Podiumsgespräch	145
-----------------------	-----

mit

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Hochschullehrer Humboldt-Universität zu Berlin

Frank Hofmann, MdB

Kriminaloberrat a.D.

Dr. Johann Kubica

Leiter der Abteilung Internationale Koordinierung, Bundeskriminalamt

PD Dr. Franz C. Mayer

Privatdozent Walter Hallstein-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin

Moderation:

Annette Wilmes

Freie ARD-Hörfunkjournalistin, Berlin

Nachfragen/Diskussion

Angaben zu den Referentinnen und Referenten	191
---	-----

DR. IRINA MOHR

Vorbemerkung

Die innere Sicherheit gehört zu den umstrittensten Themen der öffentlichen Debatte: Hitzige Diskussionen über die Befugnisse von Polizei und Sicherheitsdiensten, über das Ausmaß behördlichen Eingreifens in die Privatsphäre und nicht zuletzt über die Effizienz von Sicherheitsmaßnahmen deuten darauf hin, dass es sich um einen Bereich staatlichen Handelns voller konkurrierender Zielvorstellungen handelt. Der oft genug knisternde Spannungsbogen zwischen

einer freiheitlich angelegten staatlichen Ordnung und dem Bedürfnis der Menschen nach Absicherung von Risiken ist so alt wie der demokratische Staat selbst. Im Zuge der Anpassung an veränderte Kontrollbedürfnisse ist es stets die Freiheit, die gegenüber der Sicherheit verteidigt und abge-



wogen werden muss. Die Beziehungen zwischen Staat und Bürger, zwischen privater und öffentlicher Sicherheit müssen immer wieder neu justiert werden; diese Auseinandersetzung gehört in einem demokratischen Gemeinwesen unverzichtbar zur permanent notwendigen öffentlichen Debatte.

In unserer Reihe „Moderner Staat. Vom Wandel der Grundlagen zu einem neuen Staatsverständnis“ widmeten wir deshalb die vierte Staffel dem Thema „Innere Sicherheit“. Drei zentrale Themenbereiche wurden debattiert: der Rückzug des Staats im Zuge der Überlassung von sicherheitlichen Aufgaben an private Sicherheitsdienste, die Ausdehnung staatlicher Befugnisse im Rahmen der Bekämpfung von Terrorismus und der Bekämpfung organisierter Kriminalität und schließlich die Europäisierung der inneren Sicherheit sowie die daraus sich ergebenden Handlungsfelder und Probleme.

„Sicherheit ohne Staat – Staat ohne Sicherheit?“ – unter diesem provokanten Titel wurde diskutiert, ob und wie weit die originär staatliche Funktion, innere Sicherheit zu gewährleisten, auch privaten Dienstleistungsunternehmen überlassen werden kann. In den letzten Jahren ist hier vor allem im Bereich des Objektschutzes, der Veranstaltungssicherheit und der Verkehrsüberwachung ein Markt entstanden, dem weiteres Wachstum prognostiziert wird. Doch die Übergabe bisher staatlich wahrgenommener Aufgaben an private Sicherheitsfirmen bringt nicht nur Entlastung der Behörden, sondern auch Klagen über Übergriffe von Security-Leuten und Fragen nach den anzuwendenden Standards für Sicherheit, Kontrolle und Grundrechtsschutz. Wenn der Staat bei schmaler werdenden Budgets und bei wachsenden Sicherheitserwartungen der Bürger nicht mehr alle Aufgaben mit seinen vereidigten Beamten und unter Aufbietung seiner eigenen personellen und finanziellen Kräfte erbringt – wie kann er als „Gewährleistungsstaat“ sein Gewaltmonopol wahrnehmen? Welche bin-

denden Regelungen sind notwendig, etwa Regeln zur Ausbildung und Befugnis privater Sicherheitsbediensteter oder der Unternehmenstransparenz? Entstehen im Zuge der Privatisierung und Ökonomisierung der inneren Sicherheit nicht Sicherheitsgefälle zwischen armen und reichen Regionen, Ballungsgebieten und Randregionen, und können so die Verpflichtungen und Garantien des Staats gegenüber uns als Bürgerinnen und Bürger überhaupt noch aufrecht erhalten werden? Wie lassen sich Grundrechte sichern, wenn private Dienste Eingriffsrechte bei der Beobachtung, beim Zugriff, beim Festhalten von Verdächtigen und der Verwahrung von Verurteilten erhalten?

In der zweiten Veranstaltung „Mehr Staat – mehr Sicherheit?“ ging es um die Ausweitung staatlicher Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten, vor allem im Zuge der Terrorismusbekämpfung. Die Erwartungen der Bürger gegenüber dem Staat, der Sicherheit gewährleisten soll, sind groß, und viele Politiker können und wollen sich diesen Erwartungen nicht verschließen. Man muss nur wenige Stichworte nennen, um die Begründung einer neuen Bedrohungslage aufzudecken: 11. September, al-Qaida, Madrid 2004, London 2005. Auch zur Kennzeichnung der Gegenmaßnahmen von staatlicher Seite, die bereits erfolgt sind bzw. über die noch diskutiert wird, genügen einige Stichworte: Großer Lauschangriff, Rasterfahndung, Datenvorratsspeicherung und jüngst die Debatte um die Online-Durchsuchung.

Vor diesem Hintergrund danach zu fragen, wie sich Staatlichkeit verändert, birgt mehrere Perspektiven. Einerseits geht es um die Möglichkeiten des Staats, in grundgesetzlich garantierte Rechte der Bürger einzugreifen: Sind die Grenzen zwischen Bürgern und Staat, die uns grundgesetzlich wichtig sind, eigentlich noch unserem freiheitlichen Staatsverständnis angemessen? Andererseits ist das Augenmerk auch auf die Effizienz der Innenpolitik in der föderalen Ordnung zu legen: Führen die Maßnahmen

wirklich zu mehr Sicherheit? Wie sind die Kompetenzen verteilt? Reichen die bisherigen Maßnahmen aus, wären andere sinnvoll? Brauchen wir vielleicht mehr Zentralisierung in der bundesstaatlichen Ordnung, um Effizienz zu ermöglichen? Schließlich geht es auch um das Leitbild staatlicher Ordnung: Sind die immer wieder vorgebrachten Warnungen vor dem drohenden autoritären Überwachungsstaat und dem Ausverkauf der Freiheit zugunsten der Sicherheit gerechtfertigt? In welchem Staat wollen wir leben? Wie steht es um das Trennungsgebot zwischen Polizei, Nachrichtendiensten und Militär – ist es obsolet oder sollten wir an ihm als elementare Erfahrung und Einsicht aus unserer Vergangenheit unbedingt festhalten?

Im Mittelpunkt der dritten Veranstaltung „Staat und Innere Sicherheit in Europa“ stand die Frage, welche Veränderungen von Staatlichkeit sich im Zuge der Europäisierung der inneren Sicherheit ergeben. Zwar ist die Innen- und Justizpolitik nach dem derzeit geltenden Verfassungsrecht nur ansatzweise in der „Dritten Säule“ der EU europäisiert; die Mitgliedstaaten haben ein gewichtiges Wort mitzureden und nichts geht ohne und nichts gegen sie. Dennoch haben wir inzwischen den Eindruck, dass hier auch nichts mehr ohne die EU geht. Neue Institutionen wie Europol und Eurojust sind entstanden, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde ausgebaut und immer effizienter gestaltet. Gleichzeitig klagen nationale Parlamente über schwindenden Einfluss, was durch den Zuwachs von Kontrollrechten für die europäischen Parlamentarier nicht ausgeglichen werden kann. Wir befinden uns in einem Bereich, der gerade wegen seiner Sensibilität für demokratische Prozesse genauestens hinterfragt werden muss: Welche Verschiebungen staatlicher Souveränität können wir beobachten? Reicht die demokratische Kontrolle aus? Wie können die Maßnahmen überhaupt grundrechtlich abgesichert werden; was passiert mit unseren Bürgerrechten, wenn wir zum Beispiel in einem anderen EU-Staat verhaftet werden? Ist eine stärkere Vereinheitlichung

von Strafrechtsstandards, Straftatbeständen und Instrumenten der Kriminalitätsverfolgung notwendig? Brauchen wir mehr Zusammenarbeit und effizientere Instrumente der grenzüberschreitenden Kooperation, und was bedeutet das für die Praxis polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit?

Die innere Sicherheit ist ein politisches Feld, das wegen des Veränderungsdrucks durch globale Prozesse und die europäische Integration offensichtlich stark in Bewegung ist. So waren die hier dokumentierten Veranstaltungen auch letztlich nur Momentaufnahmen der Veränderung von Staatlichkeit durch Europäisierung und Globalisierung. Für die Politik der inneren Sicherheit ist es immer wieder notwendig, nach diesem Prozess zu fragen und Strategien zu entwickeln, die unsere Sicherheit gewährleisten, ohne den freiheitlichen Rechtsstaat zu schädigen. Wir haben in dieser Staffel gefragt, was politisch sinnvoll zu tun ist, wo es Veränderungsbedarf oder sogar die Notwendigkeit von Richtungswechseln gibt und legen hiermit die Ergebnisse vor.

Unser Dank geht an alle diejenigen, die mit ihrem Engagement und ihrer Diskussionsbereitschaft eine fundierte Debatte ermöglichten und trugen. Vor allem danken wir den Berliner Studentinnen und Studenten, die an der Konzeption und Umsetzung des Projekts „Moderner Staat. Vom Wandel der Grundlagen zu einem modernen Staatsverständnis“ voller Ideen und Elan mitwirkten. Mit dieser Veröffentlichung hoffen wir, die kreative politische Debatte im Sinne einer sozialen und demokratischen Gesellschaft voranzubringen, der sich die Friedrich-Ebert-Stiftung verpflichtet fühlt.

16. JANUAR 2007

Sicherheit ohne Staat – Staat ohne Sicherheit?

Vortrag



Gleich zu Beginn möchte ich Sie mit einer Unsicherheit konfrontieren. Der Begriff „innere Sicherheit“, den wir so häufig benutzen, ist alles andere als klar. In der Wissenschaft gibt es dazu ganz verschiedenartige Definitionen. Sehr weit gefasst ist die Definition des Sozialwissenschaftlers Franz-Xaver Kaufmann, der innere Sicherheit als „Freiheit von Angst angesichts einer Vielzahl überwiegend ungewisser Bedrohungen“ definiert. Üblicherweise ist das Verständnis sehr viel enger. Man versteht darunter den Schutz vor Kriminalität; innere Sicherheit wird zum Inbegriff aller staatlichen Einrichtungen, die zum Schutz der Sicherheit da sind, angefangen von der Polizei über die Geheimdienste bis hin zur Bundeswehr.

Bei diesem – vor allem von Politikern geprägten – Begriff von innerer Sicherheit fällt auf, dass die ökonomische Sphäre weitgehend ausgeblendet bleibt. Doch die Menschen haben nicht nur Angst davor, Opfer von Verbrechen zu werden, sondern zum Beispiel auch davor, ihren Arbeitsplatz zu verlieren und damit ihren sozialen Status einzubüßen. Mit solchen Fragen beschäftigt sich die Politik aber in der Regel nicht, wenn es um innere Sicherheit geht. Ganz anders im UNO-Konzept der menschlichen Sicherheit – bei „Human Security“ schwingt diese ökonomische Sicherheit durchaus mit.

Somit herrscht also schon eine Unsicherheit darüber, was innere Sicherheit eigentlich genau sein soll.

Ich möchte nun einen kleinen Exkurs in die Geschichte machen. Bitte begleiten Sie mich ein paar Hundert Kilometer Richtung Süden in die Toskana. Das tun Sie vielleicht nicht ungern, da träumt man von Pinien, schönen Villen und Chianti. In Siena, einer der bekanntesten Städte der Toskana, befindet sich auf dem großen Stadtplatz, dem Campo, der Palazzo Pubblico mit weltberühmten Fresken von Ambrogio Lorenzetti über die gute und die schlechte Regierung. Auf einem Teil dieser Fresken sehen wir die Göttin Securitas, die Göttin der Sicherheit. Interessant, wie sie auf einem mittelalterlichen Fresko von 1338 dargestellt ist: Sie schwebt engelsgleich vor dem Tor der mittelalterlichen Stadt, in einer Hand hält sie einen Galgen mit einem gehängten Verbrecher, in der anderen Hand eine Schriftrolle. Auf dieser Schriftrolle ist zu lesen: Jeder begehe ohne Angst diese Straßen und verdiene durch seine Arbeit, während die Kommune diese Frau – gemeint ist die Sicherheit – in ihrer Mitte hält, denn sie hat alle Macht des Bösen bezwungen.

Besonders interessant ist dabei, dass hier schon die ökonomische Voraussetzung von Sicherheit, nämlich die Arbeit, genannt wird. Natürlich

hatte Lorenzetti damals noch keine theoretische Vorstellung von den Aufgaben des Staats. Solche Vorstellungen wurden erst drei Jahrhunderte später entwickelt. Ich möchte in diesem Zusammenhang kurz auf zwei Theoretiker verweisen. Erstens auf Thomas Hobbes, einen britischen Staatstheoretiker des 16. Jahrhunderts: Hobbes ging von einem Naturzustand aus, in dem die Menschen sich in einem Krieg aller gegen alle befanden, als Folge ihres unstillbaren Hungers nach Macht und Reichtum. Er betonte die Notwendigkeit eines „Gesellschaftsvertrags“, wobei dem Staat die Aufgabe zukommt, die Bewahrung dieses Vertrags zu sichern. Nach Hobbes muss es also eine öffentliche Gewalt geben, deren Kraft stark genug ist, die Menschen zur Einhaltung von Verträgen zu zwingen; gemeint ist damit der Staatsvertrag.

Etwas anders sah das der britische Philosoph John Locke, der etwas später lebte. Auch er formulierte diese Pflicht des Staats, sah aber auch sehr deutlich die Gefahr, dass die Staatsgewalt missbraucht werden kann. Locke weist dem Staat die Aufgabe zu, die Sicherheit der Bürger und vor allem deren Eigentum zu schützen. Er warnt jedoch zugleich vor den Schwächen der menschlichen Natur – Zitat: „... die stets bereit ist, nach der Macht zu greifen“. Um dieser Versuchung zu begegnen, plädiert Locke für Gewaltenteilung. Diejenigen Personen, die für die Gesetzgebung verantwortlich sind, dürften nicht zugleich auch die Macht haben, diese Gesetze zu vollstrecken.

Selbstverständlich ging es hier um bürgerliches Gedankengut, um den Schutz des Bürgertums, um die Sicherung des freien Warenverkehrs. Sozialwissenschaftlich muss man berücksichtigen, dass solche Theorien immer einen Bezug zur realen Gesellschaft und zu ihrer Entwicklung haben.

Soweit mein kleiner Exkurs in die Geschichte. Hobbes und Locke gelten, wenn man so will, als die Väter der Staatswissenschaft. Kehren wir

nun in die Gegenwart zurück und werfen einen Blick in unser Grundgesetz aus dem Jahr 1949. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland folgt der Auffassung Lockes, indem es die Möglichkeit des Missbrauchs der Macht durch den Staat sieht und deshalb die Grundrechte als Schutzrechte des Individuums gegen den Staat formuliert; angefangen mit dem Schutz der Menschenwürde. „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ ist der erste Satz des Grundgesetzes. Gemeint ist damit nicht etwa, dass die Menschenwürde nicht angetastet wird, sondern dass sie nicht angetastet werden darf. Das ist als Sollensaussage zu verstehen, selbstverständlich vor dem Hintergrund der Nazizeit, in der die Menschenwürde mit Füßen getreten wurde.

In letzter Zeit ist eine Entwicklung festzustellen, bei der manche Politiker meinen, Menschenleben könnten gegeneinander verrechnet werden – wenn wir zum Beispiel an das Luftsicherheitsgesetz denken. Es gibt auch wieder Stimmen, die sich für die Folter als legitimes Mittel staatlicher Gewalt aussprechen. Ich nehme mit einer gewissen Beklemmung wahr, dass selbst so ein elementares Verfassungsgebot heute wieder in gewisser Weise relativiert wird.

Was wir im Grundgesetz nicht finden, ist eine explizite Ausformulierung von Sicherheit als Staatsaufgabe. Aber wir können davon ausgehen, dass unsere Verfassung diese Aufgabe des Staats voraussetzt, dass das Grundgesetz wie selbstverständlich davon ausgeht, dass der Staat eine Schutzpflicht für seine Bürgerinnen und Bürger hat; dass er Sicherheit auch vor körperlichen Angriffen, vor physischer Bedrohung gewährleisten muss. Allerdings bin ich nicht der Auffassung wie mein Kollege Josef Isensee, dass es ein Grundrecht auf Sicherheit gibt. Grundrechte sind ihrer Funktion nach ganz deutlich Abwehrrechte. Sie richten sich gegen den Staat. Wenn man ein Grundrecht auf Sicherheit postuliert, kehrt man damit die Schutzrichtung der Grundrechte regelrecht um. Eine solche

Formel wie ein Grundrecht auf Sicherheit legitimiert letztlich uferlose Eingriffe mit dem Ziel einer elektronischen Rundumüberwachung – zum Beispiel wenn wir jetzt darüber diskutieren, ob das heimliche Hacken von Computerfestplatten der Bürger durch Geheimdienste zulässig sein soll. Es gibt noch viele weitere Beispiele wie die Vorratsdatenspeicherung oder die Sammlung von Internetdaten durch die Provider, um sie zielgerichtet benutzen zu können. Es gibt die Möglichkeit, Kreditkarten auszuwerten – bisher nur zur Ermittlung von Pädophilen, aber auch hier sind die Grenzen im Grunde weithin verschiebbar. Zukünftig wird es voraussichtlich eine Auswertung von Kfz-Daten geben. Im Zuge dieser Entwicklung wird etwas möglich, was das Bundesverfassungsgericht verboten hat, nämlich die Herstellung umfassender Persönlichkeitsprofile.

Leider kann ich diese Problematik im Rahmen meines heutigen Vortrags nicht weiter vertiefen. Ich wende mich nun dem Thema Privatisierung zu.

Zunächst eine ganz naheliegende Frage: Sicherheit, innere Sicherheit, kostet viel Geld. Warum kann man sie nicht billiger machen? Diese Frage stellen sich vermutlich sehr viele Politiker. Hinter einer Privatisierung steht häufig nichts anderes als eine ganz profane Sparpolitik. Aber meist stehen auch bestimmte theoretische Konzepte dahinter – wie beispielsweise im 1997 vorgelegten Abschlussbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ unter dem Vorsitz meines Kollegen Rupert Scholz. Diese Sachverständigenkommission kam zu dem Ergebnis, dass Privatisierung verfassungskonform geboten sei. Ich zitiere: „Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte wie kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktsituationen und damit auch Wohlstand und soziale Sicherheit kraft gesellschaftlicher Eigenverantwortung.“

Was hier auf den ersten Blick wunderbar klingt, ist bei näherer Betrachtung jedoch sehr problematisch. So stellt sich zum Beispiel die Frage: Wie soll jemand Eigenverantwortung betreiben, der gar nicht die finanziellen Mittel dazu hat? Ich nenne hier nur die Stichworte „Hartz IV“ und Gesundheitsreform.

Die Juristen waren allerdings sehr schnell dabei, diese Tendenz zur „Eigenverantwortung“ zu untermauern. In der Rechtswissenschaft wurde auch ein neuer Begriff geprägt: Der Staat schreite fort von der „Erfüllungsverantwortung“, in der er eigene Leistungen erbringt, zur bloßen „Gewährleistungsverantwortung“. Demnach soll sich der Staat darauf zurückziehen, nur noch zu überwachen und dafür zu sorgen, dass Private bestimmte Leistungen auch wirklich effektiv erbringen. In diesem Konzept wird die bisherige Erfüllungsverantwortung des Staats also durch eine bloße Gewährleistungsverantwortung ersetzt.

Als Verfassungsrechtler frage ich mich natürlich sofort, ob diese Verantwortungsverlagerung überhaupt zulässig ist.

Unser Grundgesetz gibt wenig Auskunft über die Frage, welche Aufgaben eigentlich genuine Staatsaufgaben sind. Man muss schon sehr genau nachlesen, um fündig zu werden. Im Grundgesetz gibt es eine Norm, die in der juristischen Fachsprache als „Funktionsvorbehalt“ bezeichnet wird. Dabei handelt es sich um Artikel 33 Absatz 4, den ich kurz vorlesen werde: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ – Mit der juristischen Umschreibung „Angehörige des öffentlichen Dienstes“ sind Beamte gemeint. Das ist ganz unstrittig. Der Funktionsvorbehalt zielt also darauf, dass für die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Grundsatz nur Beamte eingesetzt werden dürfen. Allerdings werden da-

von zwei Ausnahmen gemacht, nämlich durch die Formulierungen „als ständige Aufgabe“ und „in der Regel“.

Dadurch wird es also schon möglich, dieses Verfassungsgebot in gewisser Weise zu relativieren, man könnte auch etwas zugespitzter sagen: zu durchlöchern. Tatsächlich hat dieser Funktionsvorbehalt vor einigen Jahren eine Rolle gespielt, als der Berliner Senat – auch damals schon finanziell klamm und am Rande des Konkurses der Stadt – eine neue Idee hatte: Er beschloss 1994 ein Programm zur Parkraumbewirtschaftung, das ein Outsourcing an Private vorsah: Private sollten Verstöße im Parkverkehr, also das Falschparken, feststellen und an die zuständigen staatlichen Stellen weiterleiten, die dann die entsprechenden Bußgeldbescheide erlassen würden.

Die Gerichte in Berlin – das Amtsgericht Berlin-Tiergarten, aber auch das Kammergericht – haben aber 1996 völlig zu Recht entschieden, dass eine solche Privatisierung bei der Erfassung von Ordnungsverstößen nicht vereinbar ist mit dem Funktionsvorbehalt des Grundgesetzes, Artikel 33 Absatz 4. Die Fragestellung ist also nicht nur rein akademisch, sondern kann in der Praxis durchaus wichtig werden. Inzwischen werden diese Aufgaben im Wesentlichen von Angestellten im Außendienst der Bezirksämter, der sogenannten Kiezpolizei, wahrgenommen. Auf diese Kiezpolizei, die in Wirklichkeit gar keine Polizei ist, komme ich später noch einmal zurück.

Was ist nun der Sinn des Funktionsvorbehalts? Warum werden im Grundgesetz bestimmte Aufgaben Beamten zugewiesen? Die Gründe kann man durchaus erklären. Erstens weil die Beamten – und übrigens auch die Angestellten im öffentlichen Dienst – zur Neutralität verpflichtet sind. Diese Verpflichtung ergibt sich für die Beamten aus dem Beamtengesetz und für die Angestellten im öffentlichen Dienst aus dem Tarifver-

trag. Das Gegenmodell findet sich bei der Privatwirtschaft, die nicht zur Neutralität verpflichtet ist, sondern – vereinfacht gesagt – das alleinige Ziel verfolgt, Gewinne zu erwirtschaften. Deshalb kann man auch nicht von einer Neutralität der privaten Wirtschaft ausgehen. Ein Beispiel: Wenn es bei der Feststellung von Parkverstößen auf die Menge ankommt, kann man sich gut vorstellen, dass der eine oder andere vielleicht geneigt sein wird, möglichst viele Verstöße festzustellen. Bei der Ermessensausübung können solche Kriterien also durchaus eine Rolle spielen.

Der zweite Punkt beim Funktionsvorbehalt ist die besondere Qualifikation von Beamten und Beamtinnen, die eine qualifizierte Ausbildung durchlaufen müssen. Üblicherweise müssen zum Beispiel Bewerber für den gehobenen Dienst erst einmal drei Jahre an einer Fachhochschule studieren; für den höheren Dienst ist ein Universitätsstudium vorgeschrieben. Ein bestimmter Ausbildungsweg – auch bei Anwärtern für den Polizeidienst – soll die zukünftigen Beamten unter anderem auch dazu befähigen, die Rechte der Bürger genau zu erkennen.

Ich halte es zum Beispiel für sehr wichtig, dass unsere Polizeibeamten eine qualifizierte Ausbildung durchlaufen, in der sie nicht nur technische Fertigkeiten vermittelt bekommen, sondern auch Juristerei, Polizeirecht und Verfassungsrecht lernen müssen. Nur dann können sie auch ein wichtiges Fundament unseres Staats begreifen: Wenn wir Staatsgewalt ausüben, müssen wir immer die Grundrechte der Bürger berücksichtigen. Wir sind eng an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden, das heißt, wir dürfen bestimmte Dinge nicht tun, die vielleicht effektiv oder effizient wären, aber die Grundrechte der Bürger verletzen – eventuell müssen wir dann auf eine bestimmte Handlung verzichten.

Bei der eben schon erwähnten Berliner „Kiezpolizei“ ist es jedoch äußerst fraglich, ob die notwendige qualifizierte Ausbildung gegeben ist.

Die Kiezpolizei besteht nicht aus Beamten, sondern überwiegend aus Angestellten, die früher einmal im Innendienst der Bezirksämter gearbeitet haben und im Regelfall für diese neue Tätigkeit in den Bezirken nur eine achtwöchige Ausbildung absolviert haben. Als man vor einigen Jahren diese Kiezpolizei aufbaute, verband man große Hoffnungen mit diesem Modell. Doch bei einer kürzlich durchgeführten Evaluation kam die Senatsverwaltung für Inneres zu folgendem Ergebnis: Im Bereich der Feststellung von Parkverstößen klappt es – trotz einiger Probleme – im Großen und Ganzen gut. Die Angestellten im Außendienst der Bezirksämter haben aber auch die Aufgabe, vor Ort für Ordnung zu sorgen – wobei es dabei nicht um die Verfolgung schwerer Straftaten, sondern nur um die Ahndung leichter Verstöße geht. Man kann sich aber gut vorstellen, welche Probleme entstehen, wenn diese Kiezpolizisten zum Beispiel einem renitenten Hundehalter gegenüber treten müssen, der nicht gerade vertrauenerweckend ist und dem sie vielleicht sogar drohen müssen. Schwierigen Situationen dieser Art sind Kiezpolizisten häufig gar nicht gewachsen. Und was tun sie dann? Sie gehen solchen Situationen möglichst aus dem Weg. Weder konnten durch den Einsatz dieser neuen Ordnungskräfte die Konflikte mit Hundehaltern verringert werden, noch ist die Verschmutzung der Straßen merklich zurückgegangen. Insofern hat sich dieser Ansatz nicht sonderlich bewährt.

Immerhin sind die Eingriffsrechte der Kiezpolizisten gesetzlich geregelt; leider nicht im Berliner ASOG, dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz, sondern in einer Rechtsverordnung. Eine spannende Frage ist, wo die Eingriffsbefugnisse privater Wachdienste eigentlich geregelt sind. Es gibt ja ganz verschiedene private Wachdienste und dabei ist es durchaus wichtig, wie die jeweilige Rechtsgrundlage genau aussieht.

Der derzeitige Prorektor unserer Hochschule, Herr Baller, hat diese Problematik in einem kurzen Satz über die privaten Sicherheitsunterneh-

men zusammengefasst. Ich zitiere: „Die Branche boomt und das Recht hinkt hinterher.“ Ob diese Branche in Berlin wirklich boomt, daran kann gezweifelt werden. Fest steht aber, dass das Recht der Entwicklung hinterherhinkt. Rechtsgrundlage ist Paragraph 34 a Absatz 5 der Gewerbeordnung. Diese Norm ist relativ unübersichtlich und kennt zwei Varianten. Erstens: Wenn private Wachdienste auf vertraglicher Grundlage Aufgaben wahrnehmen, stehen ihnen die sogenannten Jedermannsrechte zu, also Recht auf Notwehr, Notstand sowie Selbsthilfe nach dem Strafgesetzbuch und dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Anders ist es, wenn sie aufgrund einer staatlichen Beleihung tätig werden. Dann stehen ihnen die Rechte zu, die ihnen die jeweilige Befugnisnorm einräumt. Konkret bedeutet das: Im Falle einer staatlichen Beleihung, der ein gesetzgebender Akt zugrunde liegt, sind die Eingriffsrechte im Ergebnis sehr viel enger gefasst als bei den Jedermannsrechten. Notwehr, Nothilfe, Selbstschutz sind Rechte, die jedem Bürger zustehen, die aber auf eine Ausnahmelage zugeschnitten sind, auf eine Situation, in der ein Bürger selbst oder beispielsweise einer seiner Verwandten in der U-Bahn angegriffen wird. In solchen Fällen darf sich jeder Bürger mit Gewalt wehren.

Juristisch umstritten ist jedoch die Frage, ob auch die privaten Wachdienste diese Rechte für sich in Anspruch nehmen dürfen, ob diese Rechte überhaupt auf eine kommerzielle Tätigkeit zugeschnitten sind, bei der Situationen, in denen man von Notwehr oder Nothilfe Gebrauch machen würde, sich inzwischen veralltäglicht haben. Das ist eine sehr spannende Frage. Ich selbst habe große Zweifel daran, ob diese Rechte, die für den normalen Bürger in einer Ausnahmesituation geschaffen worden sind, für private Wachdienste überhaupt passen. Wir bekommen dann nämlich ein Problem, und zwar droht die Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols – übrigens auch ein Begriff, der häufig missverstanden wird. Gewaltmonopol heißt eben nicht, dass nur der Staat Gewalt ausübt, sondern es gibt natürlich auch private Gewalt, zum Beispiel prügeln Ehemänner oder Ehefrauen.

Was unter staatlichem Gewaltmonopol zu verstehen ist, kann man schon bei dem Soziologen Max Weber nachlesen. Er betrachtete den Staat als Inhaber des Monopols legitimen physischen Zwangs. Gemeint ist: Der Staat darf legal Gewalt anwenden, wenn auch nur unter ganz bestimmten, gesetzlich geregelten Voraussetzungen. Allerdings ist das staatliche Gewaltmonopol auf der Rechtsebene schon durchbrochen, beispielsweise durch Notwehr und Nothilfe. Wenn sich jedoch private Unternehmen dieser Rechte bedienen können, wird letztlich das Gewaltmonopol als Ganzes infrage gestellt.

Meine abschließenden Bemerkungen möchte ich dennoch nicht als völlige Absage an jegliche Form privater Sicherheitsgewährleistung verstanden wissen, sondern eher als Provokation für die folgende Diskussion. Natürlich gibt es auch Fälle, bei denen mir der Einsatz Privater unproblematisch zu sein scheint – und zwar überall dort, wo Private Aufgaben wahrnehmen, die kaum mit eigenen Entscheidungsbefugnissen und nicht mit dem Eingriff in Grundrechte verbunden sind, wie zum Beispiel bei technischen Verrichtungen, bei Tätigkeiten als Verwaltungshelfer oder Pförtner. In diesen Bereichen sehe ich überhaupt keine Probleme.

Die Probleme fangen dort an, wo Private wie Polizeibeamte auftreten, wo die Trennlinie für den Einzelnen, für den betroffenen Bürger nicht mehr klar ist. Hier beginnen eine Aufweichung des Gewaltmonopols und auch eine Aufweichung rechtsstaatlicher Bindungen, weil das staatliche Gewaltmonopol, die Ausübung staatlicher Gewalt, an Gesetze gebunden ist. Genau an dieser Stelle kommt der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts zum Ausdruck. Eine solche Aufweichung geschieht zum Beispiel auch dort, wo staatliche Stellen mehr oder weniger informell mit privaten Wachdiensten zusammenarbeiten. Dafür gibt es ein modernes Schlagwort: PPP, Public Private Partnership, manche sprechen auch von: Police Private Partnership.

Inzwischen gibt es zahlreiche Formen solcher Zusammenarbeit. Für die Polizei kann das insofern günstig sein, weil sie vielleicht von privaten Wachdiensten Daten erhält, an die sie sonst – wegen ihrer gesetzlichen Bindung – nicht ohne weiteres herangekommen wäre. Natürlich zahlt sich das Ganze auch für die privaten Wachdienste aus, indem ihnen die Polizei zum Beispiel Informationen zuspielt, an die sie sonst nicht gelangen könnten.

In dieser Form von Zusammenarbeit sehe ich durchaus ein Gefahrenpotenzial.

Eine andere große Gefahr sehe ich bei der Verwischung von Zuständigkeitsbereichen. Unproblematisch ist es dort, wo Private ein klassisches Privatgrundstück schützen. Aber es gibt ja auch die Situation, in der private Räume faktisch öffentliche Räume sind. Denken Sie nur an die Einkaufszentren. Diese Räume sind von ihrem Rechtsregime her privat, werden aber wie ein öffentlicher Raum benutzt. Wenn die Grenzen dort verfließen, entsteht eine Fragmentierung städtischer Lebenswelten. Man kann sogar, etwas zugespitzt, von einer Re-Feudalisierung des öffentlichen Raums sprechen. Wir brauchen nur über den Ozean zu schauen: So gibt es in den USA die „gated communities“. Das sind Wohnbezirke von Reichen mit eigenen Wachdiensten, in die man als Normalsterblicher im Grunde gar nicht mehr hineinkommt, während nur wenige Kilometer weiter Zonen minderer Sicherheit bestehen: Werden diese „no go areas“ betreten – und nicht in einem sicher abgeschlossenen Auto durchfahren – dann kann das wirklich lebensgefährlich sein.

Ein ganz großer Einwand bezieht sich auf den Wandel der Sicherheit, die von einem Gemeingut zunehmend zu einer Ware wird. Hier sehe ich große Gefährdungspotenziale. Wieder das Beispiel USA: Dort existiert eine florierende Gefängnisindustrie, in der ein gewichtiger Teil der Ar-

mutsbevölkerung in privat verwalteten Gefängnissen lebt und einige Firmen damit gutes Geld verdienen. Zum Glück ist es in Deutschland noch nicht so weit. Aber ich frage mich doch, ob es effektive Sicherheit in Zukunft nur noch für diejenigen gibt, die sich diese Sicherheit auch leisten können. Eine solche Entwicklung würde eine Verfestigung der Strukturen der sozialen Ungleichheit bedeuten.

Schon heute ist die Situation bei privaten Wachdiensten dadurch gekennzeichnet, dass viele der dort Beschäftigten zu ganz niedrigen Löhnen arbeiten. Der Staat, der seine eigenen Aufgaben in diesem Bereich zum Teil „outsourct“, fördert somit auf eine gewisse Weise den Niedriglohnssektor, indem Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst abgebaut werden und die Arbeit – nicht dieselbe Arbeit, aber eine vergleichbare Arbeit – zu viel geringeren Löhnen erledigt wird; mit allen sozialen Folgen, die sich daraus ergeben.

Nach dem Grundgesetz soll unser Gemeinwesen nicht ein „schlanker Staat“ sein, sondern ein sozialer Rechtsstaat. Als Leviathan soll der Staat an rechtliche Fesseln gebunden sein. Als Sozialstaat Verantwortung auch und gerade für die sozial Schwachen tragen. Eine Politik, die diese Ziele nach dem aus der Werbung bekannten Motto „Geiz ist geil“ vernachlässigt, kann die Gesellschaft am Ende teuer zu stehen kommen. Sage dann keiner, man habe es nicht gewusst.

Podiumsgespräch



Reiner Scholz

Vielen Dank, Herr Professor Kutscha, Sie haben in Ihrem Vortrag viele Thesen angesprochen, über die wir noch ausführlicher reden werden – und sicher wird auch einiges nicht unwidersprochen bleiben.

Vor einigen Jahren musste vieles zum Thema „private Sicherheitsdienste“ noch im Konjunktiv formuliert werden: *Vielleicht* wird es künftig eine stärkere Zusammenarbeit von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten geben, *möglicherweise* wird es in Deutschland bald Privatgefängnisse

geben und so weiter. Heute, einige Jahre später, müssen wir feststellen, dass das alles schon eingetreten ist. Inzwischen gibt es das erste teilprivatisierte Gefängnis in Hessen und es sollen weitere folgen, demnächst in Niedersachsen.

Beim Bahn fahren sehen wir überall uniformierte Leute und wir wissen nicht, ob es sich dabei um Mitarbeiter des Bundesgrenzschutzes oder eines privaten Sicherheitsdienstes handelt. Das ist durchaus auch gewollt. So konnten wir in der Zeitung lesen, dass Herr Mehdorn, der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn AG, sich sehr dafür eingesetzt hat, dass die privaten Dienste nicht wie private Dienste aussehen, sondern eher wie der Bundesgrenzschutz. Auf der Uniform fehlen nur der Bundesadler und einige andere Insignien, aber um das erkennen zu können, muss man schon sehr genau hinsehen.

Ein anderes Beispiel: Wenn man nach Israel fliegen möchte, muss man drei Stunden vorher losfahren, um auf dem Flughafen alle erforderlichen Sicherheitskontrollen durchführen zu lassen. Mittlerweile werden diese Kontrollen in der Regel von privaten Sicherheitsdiensten übernommen.

All diese Aspekte legen doch nahe, dass die private Sicherheitsbranche boomt. Herr Professor Kutscha hat auch darauf hingewiesen: Die Branche boomt und das Recht hängt hinterher. Deshalb nun meine Frage an Herrn Olschok, der als Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen heute die Wirtschaftsseite vertritt: Ist mein Eindruck richtig, dass sich die privaten Sicherheitsunternehmen auf dem Vormarsch befinden und dabei sind, Sektionen für sich einzunehmen, von denen wir vor vielen Jahren noch dachten, dass sie in staatlicher Verantwortung liegen?

Dr. Harald Olschok

Es würde mich reizen, einiges zu Professor Kutscha zu sagen, bevor ich auf Ihre Frage eingehe. Denn er hat einige Aspekte angesprochen, die ich aus Sicht des privaten Sicherheitsgewerbes schon etwas anders darstellen würde. Zunächst möchte ich jedoch ein erstes Statement abgeben.



Zum Boom der privaten Sicherheitsdienste: Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich 1999 schon einmal mit diesem Thema beschäftigt – ich zitiere aus der damaligen Einladung: „Der Staat sieht sich nicht mehr in der Lage, die Sicherheitsbedürfnisse von Industrie, Geschäftswelt und der breiten Bevölkerung zu befriedigen. Er ist anscheinend zu arm. In diese Lücke drängen zunehmend private Sicherheitsdienste.“ – Das ist die Aussage von 1999.

Wenn ich Ihnen nun sage, dass in Berlin die privaten Sicherheitsunternehmen im Jahr 1999 einen Umsatz von 140 Millionen Euro hatten und im vergangenen Jahr einen Umsatz von ungefähr 125 Millionen, dann können wir einen Rückgang von 15 Millionen feststellen. Auch in Brandenburg hat die Branche einen Umsatzrückgang von 10 Prozent verzeichnet, von fast 10 Millionen Euro. Das zeigt also, dass die damalige Annahme, die Branche würde einen Boom erleben, nicht der Realität entspricht. Vor allem gilt diese Tendenz nicht für Berlin. Warum ist das so? Diese Frage kann ich – wenn auch verkürzt – relativ einfach beantworten: Bundesweit ist der Hauptauftraggeber unserer Branche nach wie vor die Wirtschaft mit 75, 80 Prozent. Sie vergibt an Sicherheitsunternehmen vielfältige Dienstleistungsaufgaben, die natürlich den Bereich der Kriminalität betreffen, aber auch zum Beispiel den Schutz vor Feuer oder Wasserschäden. Die Branche hat sich im Laufe der letzten hundert Jahre – so alt ist sie ungefähr – zu einem Allround-Sicherheitsdienstleister entwickelt – mit Betonung auf „Dienstleistung“, so dass sie inzwischen sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnimmt.

Wenn die Industrie also der Hauptauftraggeber der Sicherheitsbranche ist und in Berlin seit der Wende die Industrieunternehmen abwandern, dann wirkt sich das zwangsläufig natürlich auf das Wach- und Sicherheitsgewerbe aus. In Berlin sind dadurch in den letzten Jahren Umsätze weggefallen.

Betrachten wir Deutschland insgesamt, dann sieht die Entwicklung anders aus. In Deutschland hat sich seit 1999, um diesen Zeitraum als Referenzperiode zu nehmen, ein Umsatzzuwachs von rund 28 Prozent ergeben. Das hängt natürlich damit zusammen, dass der Hauptauftraggeber Wirtschaft zunehmend zum Outsourcing, zur Fremdvergabe von Aufgaben tendiert. Im Zuge der Globalisierung konzentrieren sich viele Unternehmen – ob in der Industrie, im Handel oder bei den Banken – auf

ihre Kernaufgaben, also auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Aufgaben, die damit nicht unmittelbar zusammenhängen, vergeben sie an fremde Dienstleister, zum Beispiel Reinigung, Catering oder eben Wach- und Sicherheitsdienste. Die Fremdvergabe ist nach wie vor die Hauptantriebsfeder dafür, dass unsere Branche weiter wächst.

Natürlich hat sich seit 1999 viel getan. Doch die Polizei, um das Beispiel von Herrn Kutscha aufzunehmen, ist bis heute nicht der große Auftraggeber unserer Branche, sondern noch immer sehr gut selbst in der Lage, mit dem vorhandenen Personal ihre Aufgaben wahrzunehmen. Aber es ist natürlich richtig, dass es immer mehr Formen einer engen Zusammenarbeit gibt. Ich erinnere nur an die Fußballweltmeisterschaft, als rund 20 000 private Beschäftigte eingesetzt waren: nicht nur als Sicherheitskräfte in den Stadien und zum Schutz der Mannschaftsquartiere, sondern auch im Bereich Public Viewing wie in der Berliner Fanmeile. Der Schutz von privatwirtschaftlichen Veranstaltungen ist ja nicht primär die Aufgabe der Polizei, sondern die Aufgabe des Veranstalters.

Ich komme nun zum Thema Ausbildung von Polizeibeamten, die auch von Herrn Professor Kutscha angesprochen wurde. Natürlich ist es aufgrund der zunehmenden Komplexität der Gefährdungen in den letzten zehn, zwanzig Jahren dazu gekommen, dass die Polizeibeamten immer besser ausgebildet werden mussten – Stichwort Fachhochschulausbildung. In den meisten Bundesländern macht der künftige Polizist ein Studium an einer Fachhochschule, bevor er Kommissar wird und seine Polizeiaufgaben wahrnimmt.

Es gibt aber eine ganze Reihe von Tätigkeiten, bei denen eine solche umfassende Ausbildung nicht erforderlich ist, zum Beispiel bei der Parkraumbewirtschaftung, über die Herr Kutscha berichtet hat. Es ist doch mehr als fraglich, ob ich ein dreijähriges Studium benötige, um Knöll-

chen zu verteilen. Berlin hat diesen Bereich so geregelt, dass Angestellte des öffentlichen Dienstes mit einer achtwöchigen Zusatzausbildung Parkverstöße ahnden können. Andere Kommunen wie Frankfurt arbeiten hier mit privaten Dienstleistern zusammen, indem sie diese mit der entsprechenden Aufgabe „beleihen“ – Herr Kutscha hat den Beleihungstatbestand angesprochen. Und diese Privaten sind dann sehr wohl in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen.

Es ist also richtig, dass sich die privaten Wach- und Sicherheitsunternehmen weiterentwickelt haben. Aber gerade in den wirtschaftlich schwierigen Gebieten Berlin und Brandenburg ist der Boom zu Ende, weil seine wesentliche Basis, nämlich Aufträge der Wirtschaft wahrzunehmen, weggefallen ist.

Reiner Scholz

Frau Toepffer, Sie haben sich lange mit dem Thema Privatisierung beschäftigt. Wie beurteilen Sie die gegenwärtige Entwicklung?

Dr. Kirsten Toepffer

Ich sehe eine deutliche Tendenz hin zur Privatisierung, die eine tieferliegende Ursache hat. Sie lässt sich begründen in einer Entwicklung hin zum Liberalismus, die sich darin äußert, dass sich der Staat zunehmend zurückzieht und die Selbstsorge der Bevölkerung an Bedeutung gewinnt – im Bereich der Sicherheit, aber zum Beispiel auch bei der Rentenpolitik. Die Bürger sind nun selbst stärker verantwortlich, sich um ihre Sicherheit zu kümmern und greifen in diesem Zusammenhang gerne auch auf private Sicherheitsdienste zurück. Ich würde Herrn Professor Kutscha

zustimmen, dass es einen Boom der Sicherheitsbranche gibt – in dem Sinne, dass die privaten Sicherheitsdienste zunehmend mit dem Schutz ehemals privater, semi-öffentlicher oder öffentlicher Räume beauftragt werden. Ich nenne beispielhaft die sogenannten Shopping-Malls, die eigentlich öffentliche Räume sind, zu denen jeder Bürger Zugang haben sollte, um im Interesse der Gewerbetreibenden konsumieren zu können. Faktisch sind diese Räume aber nicht mehr öffentlich, wenn Personen, die nicht konsumieren wollen oder können, aus diesen Räumen von privaten Sicherheitsdiensten verwiesen werden. Es ist jedoch ein Recht der Bürger, sich im öffentlichen Raum frei bewegen zu können. Deshalb ist es problematisch, nach bestimmten Konsummustern eine Parzellierung des öffentlichen Raums vorzunehmen – nach Konsumenten oder Nichtkonsumenten. Diese Trennung in Insider und Outsider einer Gesellschaft kann eine faktische Verfestigung der sozialen Ungleichheit zur Folge haben. Ich sehe diese Entwicklung sehr kritisch, weil damit eine Zweiteilung der Gesellschaft in Arm und Reich verbunden ist: zwischen denjenigen, die konsumieren können oder in der Lage sind, sich am gesellschaftlichen Leben in irgendeiner Form zu beteiligen, und denjenigen, die nicht dazu in der Lage sind oder dies auch nicht wollen.

Reiner Scholz

Ich möchte noch einmal genauer nachfragen, ob es zwischen Staat und Privaten eine Grenzverschiebung der Verantwortung gibt, ob zum Beispiel die Grenzen zwischen Polizei und privaten Diensten nicht immer durchlässiger werden. So gibt es in Schleswig-Holstein mittlerweile Kooperationspartnerschaften zwischen kommunalen Polizeidienststellen und privaten Sicherheitsunternehmen; dabei übernimmt jede Seite bestimmte Aufgaben. Wir erleben doch schon an vielen kleinen Punkten, wie diese Grenzen zunehmend zerfließen. Ich erinnere noch einmal daran, dass man

an den Bahnhöfen Mitarbeiter des Bundesgrenzschutzes und der privaten Sicherheitsdienste kaum mehr an ihrer Uniform auseinanderhalten kann.

Liegt in dieser Unkenntlichkeit zwischen Staat und Privaten nicht auch die Gefahr, dass die Grenzen immer mehr verschwimmen? Die einen helfen den anderen und am Ende wird das im Alltag so wahrgenommen, dass das Ganze doch ganz gut klappt.

Dr. Harald Olschok

Zum Thema Uniform: Die Polizei trug in Deutschland in den letzten Jahrzehnten traditionell eine grüne Uniform, bis Innensenator Schill in Hamburg vor ein paar Jahren das Blau einführte. Da das private Sicherheitsgewerbe in Abgrenzung zur Polizei immer blaue Uniformen hatte, waren die Privaten nun nicht mehr als Private erkennbar. Nun meine Frage: Fordern Sie jetzt, dass 170 000 Beschäftigte im Sicherheitsgewerbe ihre Uniform in grün umwidmen müssen, nur weil die Polizei sich überlegt hat, blaue Uniformen einzuführen?

Dann noch kurz eine begriffliche Richtigstellung: Es heißt heute nicht mehr „Bundesgrenzschutz“, sondern Bundespolizei. – Wie kommt es aber, dass die Bahn zunehmend private Sicherheitsdienste einsetzt? Ich denke, die Bahn hat damit vor allem auf Unsicherheit reagiert, die zum Beispiel durch Graffiti und Vandalismus in den Zügen immer mehr zugenommen hat. Als ich noch Schüler war, sind in einem Zug zwei, drei Schaffner mitgefahren, die regelmäßig kontrollierten; da war Sicherheit noch kein Problem. Aus Rationalisierungsgründen wurde die Zugbegleitung in den letzten Jahrzehnten aber immer mehr zurückgeführt, so dass manchmal nur noch eine Person oder gar niemand mehr im Zug mitfährt. Als man dann erkennen musste, dass damit Sicherheitsdefizite verbunden

sind, reagierte man darauf. Die Bahnschutzgesellschaft ist ein Tochterunternehmen der Bahn, das die Aufgabe hat, für die Sicherheit der Fahrgäste zu sorgen.

Am Schluss noch ein paar provokative Fragen an Professor Kutscha: Würden Sie denn sagen, dass auch solche Sicherheitsaufgaben von der Polizei wahrgenommen werden sollten? Fordern Sie, dass hochausgebildete Kommissare mit Fachhochschulstudium die Züge begleiten? Ist es nicht vielmehr eine Aufgabe der Bahn, die sich letzten Endes ja aus Fahrkartenerlösen finanziert, ihren Fahrgästen Sicherheit zu gewährleisten? Nichts anderes passiert ja gegenwärtig.

Reiner Scholz

Herr Professor Kutscha, helfen uns also die Privaten? Sie machen doch auch vieles billiger. Wenn ich mit der Bahn fahre und die Fahrkarten werden günstiger, dann freue ich mich doch.

Prof. Dr. Martin Kutscha

Bei der Bahn ist festzustellen, dass die Bezüge der Mitarbeiter generell gesenkt wurden. Inzwischen arbeiten nicht mehr viele Beamte bei der Bahn – ehemals wurde dieses Unternehmen von zahlreichen Beamten betrieben. Mit dieser Entwicklung, dass jetzt vor allem billigere Kräfte beschäftigt werden, ist ein erheblicher Wandel vonstatten gegangen. Aber ganz konkret zum Thema Sicherheit: Sicherlich, ein einfacher Bahnbegleiter braucht kein dreijähriges Studium. Das ist auch nicht das Problem. Aber was passiert, wenn Leute in der Bahn randalieren und es muss jemand da sein, der a) körperlich fit ist und b) ganz genau seine Rechte

kennt? Bei der Ausbildung der Polizisten und Polizistinnen in Berlin werden zum Beispiel bestimmte intellektuelle und körperliche Fähigkeiten verlangt.

Genau hier liegt übrigens auch das hauptsächliche Problem bei der sogenannten Kiezpolizei. Es ist etwas ganz anderes, wenn jemand früher im Sozialamt Akten bearbeitet hat und nicht besonders sportlich war und nun plötzlich mit einem renitenten Kampfhundhalter umgehen soll. Polizisten lernen so etwas. Sie trainieren solche Umgangsweisen, auch angemessenes Verhalten in Stresssituationen. Das heißt aber natürlich auch, dass Polizisten teurer sind als private Sicherheitskräfte.

Es ist durchaus richtig, was Herr Scholz eben sagte: Es gibt immer mehr Überschneidungen zwischen staatlichen und privaten Aufgabenbereichen – und zugleich immer weniger klare Regeln für diesen Bereich. Auch bei uns an der Fachhochschule in Berlin gibt es mittlerweile einen Studiengang „Sicherheitsmanagement“, in dem Führungskräfte für private Sicherheitsunternehmen ausgebildet werden. Doch ich nehme an, dass es im Bereich privater Sicherheitsunternehmen, der relativ schlecht bezahlt ist, auch relativ wenige qualifizierte Führungskräfte gibt. Herr Olschok kann das aber sicherlich besser beurteilen als ich.

Eine große Gefahr sehe ich darin, dass in der öffentlichen Wahrnehmung immer weniger klar ist, wer welche Rechte hat. Die Polizei hat bestimmte Zugriffsrechte, sie darf körperliche Gewalt anwenden. Das ist gesetzlich genau geregelt. Aber was die Privaten eigentlich genau dürfen, das wissen die meisten Bürger gar nicht. Die Privaten dürfen nämlich relativ wenig, und zwar nur in Ausnahmesituationen von den Jedermannsrechten Gebrauch machen. Natürlich kann eine private Sicherheitskraft in brenzligen Situationen Störer einschüchtern und eventuell auch Ausschreitungen verhindern. Aber wenn es wirklich zu Auseinandersetzungen

kommt, dann möchte ich lieber einen Polizisten vor Ort haben, der seine Rechte ganz genau kennt – und keinen Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsunternehmens, der nervös geworden ist und möglicherweise noch gewalttätig wird.

Es hat ja auch schon Fälle gegeben, in denen Strafverfahren gegen solche Personen wegen irgendwelcher Gewalttätigkeiten durchgeführt werden mussten.

Reiner Scholz

Jetzt sind wir bei der Qualitätsdebatte angekommen, die bei diesem Thema sehr wichtig ist. Ich habe früher immer gedacht, dass in Sicherheitsfragen möglichst alles die Polizei machen sollte. Heute denke ich nicht mehr so. Frau Mohr hat bereits darauf hingewiesen, dass hinter diesem Wandel ein anderes Staatsverständnis steht. Ich könnte inzwischen gut damit leben, dass wir auch im Bereich der Sicherheit einiges selbst machen müssen und nicht mehr der Staat für alles zuständig ist. Dann muss aber auch eine wesentliche Frage geklärt werden: Wenn der Staat nur noch die Rolle des Gewährleistungsstaats innehat, was muss er dann genau gewährleisten? – Dass diese Aufgaben vernünftig und würdevoll erledigt werden. Doch kann er das mit den privaten Sicherheitsunternehmen überhaupt schaffen?

Die Frage der Qualität schließt auch die Bezahlung und die Ausbildungsqualität der Mitarbeiter von Sicherheitsunternehmen ein. Herr Olshok, können Sie uns dazu etwas sagen?

Dr. Harald Olschok

Bei der Ausbildung könnte ich es mir einfach machen und sagen: Letztlich entscheidet der Auftraggeber über die Qualität der Ausbildung – ob das nun die Bahn ist oder die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Der Kunde bestimmt letzten Endes, welches Qualitätsmerkmal er bei seinem Mitarbeiter haben will. Natürlich hat das auch etwas mit der Höhe der Entlohnung zu tun; darüber müssen wir gar nicht diskutieren.

Beim Thema Qualität hat sich in den letzten vier, fünf Jahren einiges getan. Seit dem Jahr 2002 gibt es einen eigenen Ausbildungsberuf für das private Sicherheitsgewerbe: die Fachkraft für Schutz und Sicherheit. Inzwischen haben über 3 000 junge Menschen diesen Beruf erlernt. Zudem haben im letzten Jahr an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin über fünfzig junge Menschen den Studiengang Sicherheitsmanagement begonnen. Diesen Studiengang gibt es seit 1999 auch in Schleswig-Holstein, Hamburg folgt im Herbst dieses Jahres, Bremen hat schon angefangen. Es gibt also eine zunehmende Tendenz, dass Sicherheit an Hochschulen studiert werden kann, wo normalerweise Polizisten ausgebildet werden.

2002 wurde nach einer langen Diskussion der Paragraf 34a der Gewerbeordnung novelliert, der die Zulassung zum Gewerbe regelt, und eine Sachkundeprüfung eingeführt: Alle privaten Sicherheitskräfte, die im Bereich öffentlicher Räume tätig werden – ob das Kontrolltätigkeiten in der Shopping-Mall sind oder ob es der Schutz von Diskotheken oder Sportveranstaltungen ist –, müssen eine Sachkundeprüfung vor der Industrie- und Handelskammer ablegen, ansonsten dürfen sie diese Tätigkeit nicht ausüben.

In der Sachkundeprüfung werden die rechtlichen Grundlagen – nämlich genau das, was Sie anmahnen – unterrichtet und abgeprüft, damit die privaten Sicherheitskräfte wissen, was sie aus rechtlicher Sicht tun dürfen und was nicht. Ganz entscheidend ist natürlich das Thema Deeskalation, es ist das A und O unserer Tätigkeit: Wir sollen deeskalierend, präventiv wirken, damit es erst gar nicht zu einer Konfliktsituation kommt. Es gibt also eine vielschichtige Ausbildungspalette; wenn ich auch einräume, dass bei einfachen Tätigkeiten hier noch Defizite bestehen. Bei qualifizierten Aufgaben wie dem Schutz von Kernkraftkraftwerken oder im Bereich der Flughafensicherheit sind die Ausbildungsvorgaben jedoch sehr anspruchsvoll und detailliert. Aber ich sage noch einmal: Letzten Endes entscheidet der Kunde – ob nun staatlich oder privat – über den Inhalt der Ausbildung.

Reiner Scholz

Und die Finanzierung? Wie ich höre, soll es in Brandenburg bei privaten Sicherheitsunternehmen Stundenlöhne um fünf Euro geben.

Dr. Harald Olschok

Die geringe Entlohnung ist ein ganz anderes Thema und sicher auch das größte Problem, das wir gegenwärtig haben. Der *Spiegel* hat noch andere Beispiele genannt, zum Beispiel in Thüringen. Tatsächlich ist die Entlohnung in vielen Bereichen sehr, sehr niedrig. Auf die verschiedenen Ursachen kann ich an dieser Stelle nicht im Detail eingehen, doch ich möchte darauf hinweisen, dass es ebenfalls recht gute Entlohnungen gibt ... So haben die Fluggastkontrolleure in Berlin-Tegel einen Grundlohn, der über 11 Euro liegt, wobei Zuschläge noch nicht enthalten sind. Bei

170, 180 Arbeitsstunden ist das ein Bruttolohn, der sich durchaus an 2000 Euro annähert. Aber wir haben natürlich auch einfachere Tätigkeiten, wo es ganz anders ist – das will ich gar nicht wegdiskutieren.



Dr. Kirsten Toepffer

Wenn Sie sagen: Der Auftraggeber entscheidet letztlich darüber, welche Ausbildung der Sicherheitsbeauftragte hat, dann bestätigt das die These von Herrn Kutscha, dass die soziale Ungleichheit durch die Privatisierung der Sicherheit verfestigt wird. Diejenigen, die sich eine höhere Sicherheit leisten können, können sich somit auch besser sichern.

Ein anderes Problem sehe ich darin, inwieweit man Sicherheit eigentlich studieren kann. Zu einer solchen Ausbildung sollte zum Beispiel auch ein psychologisches Training gehören, um auf bestimmte Situati-

onen reagieren zu können, nicht nur die Vermittlung einer allgemeinen Kenntnis von Rechtsvorschriften. Ich glaube, diese hohen Anforderungen können bei einer Ausbildung innerhalb von 24 Stunden einfach nicht erfüllt werden.

Damit komme ich zu einem weiteren wichtigen Thema, und zwar der Kontrolle der Kontrolleure bzw. der Sicherheitsdienste: Ist es überhaupt möglich, die Angestellten der Sicherheitsdienste wirksam zu kontrollieren? Und welche Art von Kontrolle können Sie als Bundesverband gewährleisten?

Dr. Harald Olschok

In unserer Diskussion zeigt sich wie so oft ein Problem: Die Branche privater Sicherheitsunternehmen ist sehr vielschichtig. Wenn Sie das Thema Kontrolle ansprechen, hoffe ich, dass Sie damit nicht den Pförtner meinen, der mit staatlichen oder anderen Mitteln zu kontrollieren sei. Ich nehme an, Sie meinen einen bestimmten kritischen Sicherheitsbereich. Ich will hier nicht die ganze Litanei wiedergeben, was nach der Überwachungsverordnung schon heute beim Einsatz eines Mitarbeiters notwendige Bedingung ist: beispielsweise die Vorlage eines Auszugs aus dem Bundeszentralregister, eine 40-stündige Unterrichtung bei der Industrie- und Handelskammer, eine Darlegung aus dem persönlichen Umfeld etc. Sie können davon ausgehen, dass jedes seriöse Unternehmen – und ich halte die gegenwärtig im Bundesverband organisierten 600 Unternehmen für seriös – ein Rieseninteresse daran hat, nur Leute einzusetzen, die keine Vorstrafen haben und die auch nicht negativ aufgefallen sind, weder durch politische Radikalität noch durch körperliche Gewalt. Letztlich ist es doch entscheidend, die Dienstleistung Sicherheit auf dem Markt verkaufen zu können.

Eine rechtliche Kontrolle haben wir zwar nicht, aber stattdessen eine ganze Vielfalt anderer Kontrollen, angefangen von Personalfragebögen, die auch Fragen über das persönliche Umfeld der Leute enthalten. Sie können davon ausgehen, dass ein seriös arbeitendes Unternehmen ein hochgradiges Interesse daran hat, nur seriöse Leute einzusetzen – schon allein deshalb, um nicht mit negativen Schlagzeilen in die Medien zu kommen und nicht den Auftrag zu verlieren, wenn ein Kunde mitbekommt, dass ihm etwas „vorgesetzt“ wurde, was nicht erwünscht war. Also greifen auch in diesem Bereich die Regeln des Marktes sehr stark.

Reiner Scholz

Ich möchte noch ein anderes Beispiel anführen: In Hamburg sollte sogar schon das Polizeipräsidium von privaten Sicherheitsdiensten bewacht werden. Man entschied sich für eine billige Firma, die aber das Problem mit sich brachte, dass einige Mitarbeiter Bomberjacken und Glatzen trugen. Dann musste man feststellen, dass man in einem Polizeipräsidium so nicht auftreten kann. Ich glaube, das ist kein Einzelfall. Die *Hannoversche Allgemeine Zeitung* hat verschiedene Fälle zusammengetragen, bei denen der Einsatz privater Sicherheitsleute nicht geklappt hat. Ich lese vor: Die Stadt München trennte sich Ende der 1980er-Jahre vom zivilen Sicherheitsdienst, weil die Brutalität der Schwarzen Sheriffs, die teilweise mit Schlagstöcken, Handschellen und so weiter vorgegangen waren, für Schlagzeilen sorgte. – Zehn Jahre später wollte Frankfurt die Mitarbeiter von Securitas nicht mehr länger mit der Bewachung des ruhenden Verkehrs betrauen. Gerügt wurden – ich zitiere: „die mangelnden verkehrserzieherischen Erfolge“ und „wenig bürgerfreundliches Verhalten“. Auch die Stadt Celle tauschte den privaten Sicherheitsdienst vor ein paar Jahren fast unbemerkt aus. Die damaligen Mitarbeiter waren bei einer Polizeikontrolle aufgefliegen; sie hatten während ihrer City-Streifen Fahrräder

gestohlen und mit Drogen gedealt. Ich finde diese Liste ganz interessant, weil wir sonst immer das Gefühl haben, dass die privaten Sicherheitsdienste immer stärker werden und sich auf staatlicher Seite nichts tut.

Ich möchte aber nicht eine ganze Branche schlecht machen. Sicherlich ließen sich auch über die Polizei ähnliche Zitate finden. Aber ein zentrales Problem scheint mir bei den Mitarbeitern und ihrer Qualifikation zu liegen. Herr Olschok, bekommen Sie angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation eigentlich genug Leute? Und sind Sie zufrieden mit dem Angebot an Arbeitskräften?

Dr. Harald Olschok

Die Situation am Arbeitsmarkt ist natürlich sehr wichtig. Gerade in den neuen Ländern, wo die Arbeitslosenquote sehr hoch ist, sind die Menschen bereit, zu sehr geringen Löhnen zu arbeiten – obwohl aufgrund der Absicherung durch Sozialhilfe, Hartz IV etc. ja eigentlich gar kein Anreiz besteht, für so wenig Geld zu arbeiten. Aber Gott sei Dank gibt es sehr viele Menschen, die bereit sind, auch zu Minilöhnen um die 5 Euro pro Stunde zu arbeiten; aus ganz anderen Beweggründen. Ich kann hier aus Erfahrung sprechen. Mein Hauptjob besteht darin, Tarifverhandlungen in allen 16 Bundesländern zu führen und da habe ich zwangsläufig mit den Mitgliedern der Gewerkschaften zu tun. Der Druck auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich bei den Lohnverhandlungen ganz klar aus, so dass es für die Unternehmen momentan überhaupt kein Problem ist, zu diesen niedrigen Löhnen – in Berlin sind es gerade mal 5 Euro – genügend Leute zu bekommen.

Das Polizeipräsidium Hamburg, das Sie eben angesprochen haben, ist ein wunderbares Beispiel: fürchterlich, was da gelaufen ist! Überspitzt

sage ich dazu – um meine Ansicht zu verdeutlichen: Dann soll sich die Polizei doch bitte selbst bewachen! Dieses Problem haben wir nämlich häufig: Die Polizei, die Innenbehörden, haben sehr hohe Qualitätsanforderungen an die Branche, sie fordern Ausbildung und Studium. Nur führen wieder ganz andere Menschen die Auftragsvergabe durch, nämlich die Vergabestellen. Unter diesen Bedingungen soll sich die Polizei doch lieber selbst bewachen, damit wir nicht wieder wegen unserer angeblich schlechten Ausbildung gerügt werden. Genau aus Qualitätsgründen bin ich dagegen, zu schnell, zu frühzeitig zu privatisieren. Denn dann kommen wieder diese Vergabestellen zum Zuge, die überhaupt nicht auf die Qualität achten und unter verschiedenen Angeboten immer den billigsten Anbieter nehmen, damit sie kein Problem mit dem Bundesrechnungshof bekommen. Am Ende kommt dann so etwas heraus wie in Hamburg. So etwas wollen wir aber überhaupt nicht. Bei dem Hamburger Fall handelte es sich übrigens nicht um ein Verbandsunternehmen. – Dieses Sicherheitsunternehmen ist auch in Berlin sehr stark vertreten, es bewacht alle möglichen öffentlichen Gebäude. Das Unternehmen ist das größte seiner Art in Thüringen, es ist seit Jahren bekannt und wir haben auch einiges zusammen gemacht. Im öffentlichen Bereich schert sich kein Mensch um diesen Vorfall. Das Unternehmen erhält nach wie vor Aufträge und hat vom Wirtschaftsminister auch schon einen Preis als innovatives Unternehmen erhalten. Was will man dagegen noch sagen?

Reiner Scholz

Wie sehen Sie diese Tendenzen, Herr Professor Kutscha? Können Sie einen Wandel im Staatsverständnis erkennen? Muss der Staat zu einer neuen Art der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen kommen – wenn auch nur mit scharfen Grenzen? Oder hat sich dieses Verhältnis gar nicht geändert?

Professor Dr. Martin Kutscha

Die Grenzen müssen auf jeden Fall klar sein, vor allen Dingen auch für den Betroffenen. Die innere Sicherheit ist eine sensible Materie – gerade hier müssen die Bürger und Bürgerinnen ganz klar erkennen können, um wen es sich handelt, wenn jemand vor ihnen steht: Ist das ein Polizist – mit all den Rechten, die ihm das Gesetz einräumt? Oder ist das ein privater Wachschützer, der im Grunde nur die Rechte hat, die man selbst auch hat, nämlich die sogenannten Jedermannsrechte?

Herr Olschok hat gesagt, man brauche nicht für jede Tätigkeit eine dreijährige Hochschulausbildung. Das ist völlig richtig. Aber auch im öffentlichen Dienst gibt es Abstufungen. Wir haben in Berlin zum Beispiel die „Wachpolizei“. Das sind Polizeikräfte ohne Ausbildung zum Kommissar. Sie haben also keine so hoch qualifizierte Ausbildung und werden speziell dafür abgestellt, Gebäude zu bewachen. Meine Frage ist: Warum nimmt man für diese Aufgabe nicht auch Leute mit einer angemessenen Ausbildung, die sozial adäquat abgesichert sind und ihre Tätigkeit wirklich als Beruf betrachten können?

Das Problem ist jedoch, dass die Kommunen, die Bundesländer unter einem enormen Druck stehen, weil sie kein Geld haben. Auch wenn es jetzt angeblich wieder höhere Steuereinnahmen geben soll, müssen wir hier auch nach den Ursachen fragen: Muss es eigentlich sein, dass die Kommunen grundsätzlich immer nur nach der Devise „Geiz ist geil“ handeln? Gibt es hier keine Alternativen? – Es gibt durchaus Alternativen. Man kann das Ganze auch intelligent verwalten. Und man muss sich doch auch einmal fragen, woran es eigentlich liegt, dass die Wirtschaft so wenig Steuern bezahlt. Immer wieder wird gesagt: Deutschland ist ein Hochsteuerland. Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten bezahlt die Wirtschaft in Deutschland aber ganz wenig. Dagegen ist der Anteil

der Lohnsteuer immer weiter gestiegen. Hier genau liegt das Problem: In einer solchen Situation sinken die Steuereinnahmen, weil die Arbeitslosigkeit steigt. Wenn die Beschäftigten weniger verdienen, zahlen sie weniger Steuern. Und die Wirtschaft wird immer weiter entlastet. Nehmen wir das Neueste, die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Sie wirkt sich doch vor allem negativ für jene Menschen aus, die darauf angewiesen sind. Sie können nicht sparen, sondern müssen die höheren Preise zahlen und suchen sich dann das billigste Produkt aus.

Wenn wir dieses Prinzip auf den Arbeitsmarkt übertragen, führt das langfristig zu verheerenden Auswirkungen. Es ist fatal, wenn junge Menschen kaum noch Chancen auf einen qualifizierten Job haben, in dem sie auf Dauer beschäftigt sind, und stattdessen in einer „Flickenteppich-Biografie“ vielleicht mal ein Jahr Wachdienstmitarbeiter spielen und dann wieder was ganz anderes machen. Diese Entwicklung halte ich langfristig für verhängnisvoll.

Dr. Kirsten Toepffer

Ich kann Herrn Professor Kutscha nur zustimmen.

Für mich stellt sich zusätzlich die Frage, ob sich die Sicherheit vielleicht gar nicht so verschlechtert hat und ob es nicht vielmehr einen regelrechten Boom in Bezug auf den Sicherheitsbegriff gibt. Laut polizeilicher Kriminalstatistik hat sich die Sicherheitslage nicht wirklich verschlechtert. Deshalb würde ich auch vor einer Dramatisierung dieser Kriminalitätsbelastung oder einer allgemein gestiegenen Unsicherheit warnen. Es gibt diesen Ausspruch: Freiheit stirbt mit Sicherheit, dem ich ein Stück weit zustimmen möchte. Denn wir haben ein Recht auf unsere persönliche Freiheit, ein Recht, uns in bestimmten Räumen frei zu bewegen,

ohne ständig kontrolliert zu werden. Faktisch können wir jedoch allerorten beobachtet werden – sei es durch Videoüberwachung, durch die Nutzung von Handys, Kreditkarten oder des Internets. Letzten Endes ist es möglich, jederzeit ein Profil von uns zu erstellen.

Als Soziologin stellt sich für mich die wichtige Frage: In was für einer Gesellschaft wollen wir eigentlich leben? Wollen wir in einer absoluten Kontroll- oder Überwachungsgesellschaft leben? Was George Orwell in seinem Roman 1984 darstellte, hat sich vielerorts schon bewahrheitet. Ich sehe diese Tendenzen eher kritisch und möchte davor warnen, diesen Diskurs um Sicherheit oder Unsicherheit – die häufig nur eine vermeintliche Unsicherheit ist – weiter zu schüren.

Reiner Scholz

Es gibt in Deutschland die Kriminalität und die Kriminalitätsfurcht. Beides passt nicht immer zusammen und ist auf keinen Fall deckungsgleich. So gibt es immer deutlich weniger Kriminalität als Kriminalitätsfurcht.

Dr. Harald Olschok

Natürlich ist es richtig, dass in Deutschland die Kriminalitätsbelastung eigentlich nicht zugenommen hat; aber das subjektive Sicherheitsempfinden war in den letzten Jahren noch wesentlich schlechter als heute. Es ist hier sicherlich eine gewisse Entspannung festzustellen. Deshalb hat auch das Thema, das Professor Kutscha angesprochen hat – die „gated communities“ und Sicherheit für Reiche – an Brisanz verloren; vor zehn Jahren war es noch ein großes politisches und mediales Thema. In Deutschland gibt es für eine solche Entwicklung jedoch keine Grundlage.

Ein wichtiger Punkt ist schon, dass in der Kriminalstatistik nur das Hellfeld und nicht das Dunkelfeld erfasst wird. Die Bundesregierung hat vor ein paar Wochen den zweiten periodischen Sicherheitsbericht vorgelegt. In allen Kriminalitätsbereichen kommt noch eine wesentlich höhere Dunkelziffer hinzu, die sicher variiert. Aber Fakt ist, dass Deutschland eines der sichersten Länder ist. An diesem Ergebnis arbeiten wir gemeinsam, deshalb sprechen wir mit der Polizei, auch mit der Gewerkschaft der Polizei. Unser Ziel ist es keinesfalls, mit der Angst der Bevölkerung Umsatz zu machen – das bringt uns überhaupt nichts. Natürlich bestätigen Ausnahmen immer die Regel. Aber ich sage noch einmal: Wir sind ein sehr vielschichtiges Gewerbe. Ich vertrete den Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen und somit 600 Unternehmen. Sicherlich gibt es bei den restlichen 2 400 Unternehmen, die unserem Verband nicht angehören, Ausnahmen. Aber gegen solche Unternehmen gehen wir auch selbst vor, zum Beispiel indem wir Wettbewerbsklagen einreichen, weil in Deutschland nach dem Gesetz unlauterer Wettbewerb verboten ist und es auch verboten ist, mit der Angst der Bevölkerung Umsätze zu machen. Das vorhin angesprochene Hamburger Unternehmen ist ja auch vom Markt verschwunden.

Reiner Scholz

Können Sie einmal kurz darstellen, was in Hamburg passiert ist?

Dr. Harald Olschok

Dieses Unternehmen hatte damit geworben, dass die Polizei nicht mehr in der Lage sei, ihrer Aufgabe nachzukommen. Es gebe jeden Tag in bestimmten Stadtteilen so und so viele Überfälle. Man hat dann Fly-

er verschickt und gesagt: Kommt zu uns, nehmt unsere Dienste in Anspruch! Nach dem Skandal ist das Unternehmen relativ schnell in sich zusammengefallen. Vor zehn Jahren war in Köln das „Hahnwald-Viertel“ ein Riesenthema, weil sich dort Mitte der 1990er-Jahre ein paar Leute zusammengeschlossen haben, um ihren Stadtteil zu sichern. Auch das ist heute kein Thema mehr.

Es ist in diesem Zusammenhang aber die Idee aufgekommen, in problematischen Wohnvierteln nachts Sicherheitsunternehmen einzusetzen, um bei den Menschen das Gefühl der Sicherheit zu stärken. Man muss kein glühender Anhänger der „broken-windows“-Theorie sein, und dennoch: Wenn erst einmal Müll herumliegt, Graffiti entsteht, dann kommt irgendwann auch die zerbrochene Scheibe und es entsteht Kriminalität. Diese Theorie ist meines Erachtens im Kern nicht ganz falsch. In dem Moment, wenn sich jemand kümmert, tritt der Mechanismus der „broken-windows“-Theorie nicht ein, was letzten Endes zu einem sicheren Wohnen beiträgt.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich wüsste gern von der privaten Sicherheitswirtschaft, wie es bei ihren Mitarbeitern mit dem Besitz, dem Führen und der Anwendung von Waffen generell aussieht.

Dr. Harald Olschok

Generell können Sie davon ausgehen, dass das private Sicherheitsgewerbe unbewaffnet ist, da hier die gleichen waffenrechtlichen Voraussetzungen gelten wie für Sie und für mich. Es muss eine Bedürfnisprüfung

durchgeführt werden, bei der entschieden wird, ob eine Gefährdung existiert, die den Einsatz einer Waffe rechtfertigt. Im Prinzip gibt es nur drei Bereiche, in denen das private Sicherheitsgewerbe Waffen einsetzt: Erstens im Bereich Bodyguards und Personenschutz, der heute allerdings so gut wie keine Bedeutung mehr hat, weil diese Aufgabe in der Regel durch entsprechende Sicherungsgruppen der Polizei übernommen wird. Zweitens im großen Bereich des Geld- und Werttransports, der in der Öffentlichkeit vor allem wahrgenommen wird. Nach den Regeln unseres Verbandes werden Geld- und Werttransporte grundsätzlich bewaffnet durchgeführt, was zur Konsequenz hatte, dass es im vergangenen Jahr nur sechs Überfälle auf Geld- und Werttransportfahrzeuge gab. In Berlin liegt der Fall etwas anders. Berlin ist die einzige Stadt in Deutschland, in der es eine gewisse Häufung solcher Überfälle gab. Drittens gibt es noch einen Bereich, den die Bürger in der Regel nicht wahrnehmen: den Schutz militärischer Liegenschaften der Bundeswehr oder der US-Armee. In den Bereichen Geld- und Werttransport als auch beim Schutz militärischer Liegenschaften der Bundeswehr nehmen die Mitarbeiter ihre Waffen nicht mit nach Hause, sondern tragen sie nur während der Ausübung des Dienstes. Nach Dienstende kommen die Waffen wieder unter Verschluss.

Wortmeldung aus dem Publikum

Eines ist ja wohl sicher: Sicherheit ohne Staat gibt es nicht. Gewalt kann in ganz gewöhnlichen Alltagssituationen entstehen. Deshalb müssen Mitarbeiter der privaten Sicherheitsdienste gut ausgebildet sein und auch gut bezahlt werden, damit sie für ihre Arbeit motiviert sind.

Ein wichtiger Aspekt scheint mir die Sicherheit auf Flughäfen zu sein, die heute ja offensichtlich nicht ausreichend gewährleistet ist: So musste zum Beispiel die Bundespolizei bei Tests mit beliebigen Sicherheits-



diensten feststellen, dass immer wieder große Waffenteile, Pistolen oder Messer durch die Kontrollen gingen, ohne dass es vom Sicherheitspersonal bemerkt wurde. Das heißt doch wohl, dass die Qualität der Kontrolle besser werden muss.

Wortmeldung aus dem Publikum

Mir kommt es auf das subjektive Sicherheitsgefühl an. Sie sagen, dass Sicherheit eigentlich Aufgabe des Staats ist, aufgrund von Geldknappheit aber Aufträge an Private vergibt. Da habe ich schon ein komisches Gefühl, wenn ich zum Beispiel nachts durch die Straßen Berlins laufe. Der Staat muss doch für die Sicherheit seiner Bürger sorgen! Es scheint mir beängstigend, wenn er sich aus diesem Bereich immer mehr zurückzieht mit dem Argument, er habe kein Geld. Wer kontrolliert denn, ob die Mitarbeiter der privaten Sicherheitsunternehmen überhaupt für diese Aufga-

be geeignet sind? Wenn sich ein junger Mann bei der Bundeswehr oder Polizei als „Rambo“ ausleben will, dann bekommen das diese staatlichen Institutionen sehr schnell mit und setzen diesen Kerl vor die Tür. Wenn er bei einer privaten Sicherheitsfirma landet, bekommt er in der Regel zwar keine Schusswaffe, aber er hat einen Schlagstock und kann sich nun als „richtiger Mann“ fühlen. Wenn ich durch Berlin gehe, sehe ich täglich solche Leute. Da hilft es auch nicht, dass die Führungskräfte dieser Sicherheitsfirmen studieren.

Für mich ist es wichtig, dass diese selbsternannten „Rambos“ keine Chance haben. Manchmal, wenn drei Sicherheitskräfte mit ihren Schäferhunden in die U-Bahn einsteigen, fühle ich mich nicht mehr sicher, sondern im Gegenteil unsicher. Dieses Problem muss man in den Griff kriegen.

Reiner Scholz

Hier möchte ich gleich ergänzen: Der Vorwurf, dass der Staat seine Verantwortung nicht wahrnimmt, ist doch sehr ernst zu nehmen. Und die privaten Sicherheitsdienste können dann, weil sie günstig sind, bei diesen Aufgaben einspringen. Professor Kutscha, sind im Sicherheitsbereich viele Versäumnisse des Staats festzustellen?

Professor Dr. Martin Kutscha

Ich habe ja vorhin bereits das neue Wort Gewährleistungsverantwortung genannt. Meine Fachkollegen benutzen diesen Begriff sehr häufig mit dem Versprechen, dass es billiger wird, wenn der Staat nicht mehr alles selbst machen muss, sondern wenn er nur noch überwacht, ob die

Privaten diese Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen – das ist die Gewährleistungsverantwortung.

Allerdings habe ich Zweifel, ob das wirklich billiger ist. Wenn man nämlich effektiv überwachen will, braucht man dafür auch eine funktionierende Bürokratie. Nehmen wir das eben angesprochene Beispiel der Luftsicherheit. Wenn ich fliege, möchte ich natürlich möglichst sicher fliegen, das heißt ohne Angst, dass ein Terrorist mit einer Bombe an Bord sitzt. Ich erwarte, dass eine effektive Kontrolle vor dem Betreten des Flugzeugs stattfindet. Nach meinem Eindruck ist es so – ich kann es nicht belegen – dass Private diese Aufgabe häufiger laxer ausführen als zum Beispiel ein gut ausgebildeter Bundespolizist. Damit die Kontrolle wirklich funktioniert, müssen im Grunde auch die Kontrolleure kontrolliert werden. Da stellt sich doch die berechtigte Frage, ob das im Ergebnis nicht noch viel teurer wird; ganz abgesehen von den tatsächlich bestehenden Gefahren, die unsere Politiker zum Beispiel für die Forderung nutzen, man müsse entgegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entführte Flugzeuge abschießen dürfen. Eine furchtbare Vorstellung, dass unschuldige Menschen vom Staat getötet werden.

Man kann dieses Problem doch umgehen, indem man konsequent dafür sorgt, dass vor dem Einsteigen richtig kontrolliert wird. Ich bin ansonsten sehr skeptisch gegenüber mehr Prävention. Aber in diesem Fall meine ich, dass eine solche Prävention unabweisbar ist. Es muss effektiv kontrolliert werden, wer ein Flugzeug besteigt, um von vornherein solche Vorfälle ausschließen zu können. Natürlich gibt es keine hundertprozentige Sicherheit. Das wissen wir alle. Wir leben mit einem gewissen Restrisiko. Wer völlige Sicherheit verspricht, ist in meinen Augen ein Scharlatan. Aber der Staat hat die Aufgabe, eine bestmögliche Sicherheit zu gewährleisten. Daran möchte ich gerne festhalten.

Dr. Harald Olschok

Die beiden Fragen aus dem Publikum haben die Bandbreite des privaten Sicherheitsgewerbes sehr deutlich gemacht. Ich will zu beiden etwas sagen.

Zunächst zum Einsatz privater Sicherheitsleute bei den öffentlichen Verkehrsmitteln, der Berliner BVG. Auch hier gilt der Satz, dass nicht das private Sicherheitsgewerbe, sondern die BVG entscheidet, welche Leute sie eingesetzt haben will – sie ist also „Herr des Verfahrens“. Aber eines kann ich Ihnen mit Sicherheit sagen: Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs ist das Gefährdungspotenzial relativ hoch, so dass ein entsprechendes Auftreten von Sicherheitskräften zum Teil notwendig ist, um zumindest eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Ein wichtiges Ziel der privaten Sicherheitsunternehmen ist die Deeskalation. Die Leute werden präventiv eingesetzt – und die Branche hat an dem von Ihnen beschriebenen Rambo-Verhalten kein Interesse, weil das dem Ansehen unserer Branche nicht dienlich wäre, da solche Vorfälle an die Öffentlichkeit kommen.

Das Thema Luftsicherheit ist relativ kompliziert, ich muss jetzt aber ein bisschen gegenhalten. Dieser Bereich ist ein Beispiel, wo die Gewährleistungsfunktion in der einzigen idealtypischen Form in Deutschland realisiert ist. Für die Luftsicherheit zu sorgen, ist eine Aufgabe der Luftsicherheitsbehörden. Die entsprechenden Regelungen finden sich im Luftsicherheitsgesetz, das im letzten Jahr novelliert wurde. Es gibt drei Paragraphen, die hier entscheidend sind:

- Paragraph 5 Luftsicherheitsgesetz regelt den Aspekt der Personenkontrolle.
- Die Flughäfen haben die Aufgabe, auf ihrem Gelände für Sicherheit zu sorgen.
- Die Fluggesellschaften haben die Aufgabe, für Sicherheit zu sorgen.

Zunächst ist die Kontrolle eine staatliche Aufgabe. So ist die Ausbildung des hierfür zuständigen Kontrollpersonals am Flughafen durch die Luftsicherheitsbehörden vorgegeben. Die Kontrollen liegen somit bei den Luftsicherheitsbehörden. Deshalb sehen Sie im Nachgang zur Kontrolle der Fluggäste auch noch einmal Bundespolizisten, die die Aufsicht im Prinzip wahrnehmen.

Natürlich werden auch immer wieder verschiedene Dinge an Bord geschmuggelt, wobei dieses Problem vor allem Frankfurt am Main betrifft. In Berlin übernimmt die Firma Securitas seit ungefähr zehn Jahren diese Aufgabe mit inzwischen 1 500 Leuten. Und natürlich gibt es regelmäßig Realtests und natürlich wird auch immer mal wieder etwas reingeschmuggelt.

Vor zehn Jahren hat man angefangen, die Kontrollen am Flughafen durch private Sicherheitsfirmen durchführen zu lassen. Und warum? Weil vorher eine umfassende Untersuchung des Innenministeriums ergeben hatte, dass die Angestellten im öffentlichen Dienst, die bis dahin schon über viele Jahre diese Aufgabe wahrgenommen hatten, eine wesentliche höhere Fehlerquote aufwiesen. Das hat sich bis heute nicht geändert: Wenn an Flughäfen, zum Beispiel in Düsseldorf, Angestellte des öffentlichen Dienstes und privater Sicherheitsdienste parallel die Kontrollen durchführen, dann zeigt sich bei den öffentlich Bediensteten eine höhere Fehlerquote.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass ein Beamter, der diesen Job bereits 20 oder 30 Jahre gemacht hat, aus Routine vielleicht einiges übersieht. Dies war auch ein Ergebnis dieser Studie. Es hat also Untersuchungen gegeben, die dafür gesprochen haben, einen Wechsel im Personal vorzunehmen. Und ich bin der Auffassung, dass diese Aufgabe sehr wohl von Privaten übernommen werden kann.

Wortmeldung aus dem Publikum

Herr Professor Kutscha: In vielen wissenschaftlichen Studien wird bedauert, dass die föderale Struktur Deutschlands bei staatlichen Entscheidungen häufig sehr hinderlich ist. Wie wirkt sich der Föderalismus Ihres Erachtens auf den Komplex der Sicherheit aus? Ist es denn so, dass Städte in reichen Bundesländern – wie Bayern oder Baden-Württemberg – eine ganz andere Sicherheit aufweisen als finanzschwächere Länder wie zum Beispiel Berlin? Nehmen wir den G8-Gipfel in Heiligendamm. Gestern ist entschieden worden, dass das finanzschwache Land Mecklenburg-Vorpommern 18 Millionen Euro für den dortigen Einsatz an Polizeikräften aufbringen soll. Da sträuben sich einem doch die Haare.

Dann meine zweite Frage: Könnten private Sicherheitsdienste nicht auch bei Bundesligaspielen eingesetzt werden? Bei der Fußballweltmeisterschaft ist ja alles sehr gut abgelaufen. Und was sich jetzt wieder zum Teil in den Stadien abspielt, ist katastrophal. Häufig sind bei Bundesliga-Fußballspielen zahlreiche Polizisten im Einsatz. Handelt es sich dabei tatsächlich um staatliche Aufgaben – oder könnten die Vereine diese Aufgaben nicht an Private vergeben? Es ist doch Wahnsinn, wie viele Steuermittel dafür verwendet werden. Die Bundesligaspieler erhalten fürstliche Gehälter, die Vereine werden immer reicher, gehen an die Börse. Und der Steuerzahler finanziert die gesamten Sicherheitsprobleme.

Prof. Dr. Martin Kutscha

In vielen Punkten kann ich Ihnen nur zustimmen.

Das Thema Föderalismus ist sehr komplex. Sie wissen: Polizei ist Ländersache. Das ist in der Verfassung bewusst so festgelegt. Dezentrali-

sierung wurde als Element unserer Verfassungsordnung von den Westalliierten 1949 durchgesetzt, durchaus auch gegen den Widerstand mancher deutscher Politiker. Denn man wusste um die Gefahren, die mit einem solchen Machtmittel wie der Polizei verbunden sind. Deswegen haben die Alliierten in ihrem Polizeibrief vorgeschrieben, dass Polizei Ländersache sein soll, was ich auch völlig richtig, völlig konsequent finde – trotz der damit verbundenen Effizienzeinbußen. Es ist eben auch ein Mittel des Grundrechtsschutzes.

Zusätzlich gibt es aber auch einige Bundesinstitutionen: Ich nenne die Bundespolizei, die aus dem ehemaligen Bundesgrenzschutz hervorgegangen ist, das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz. Hier erleben wir eine gewisse Zentralisierung. Im Zuge der Föderalismusreform hat das Bundeskriminalamt mehr Kompetenzen bekommen. Ich selbst war als Sachverständiger bei der Anhörung und habe diesen Kompetenzzuwachs kritisiert. Interessanterweise war ich hier einer Meinung mit Polizeivertretern der Bundesländer, der Landeskriminalämter, die sagten: Das brauchen wir gar nicht; auch Terrorismusbekämpfung können wir

In diesem Zusammenhang möchte ich vor der Vorstellung warnen, man könne die Bundeswehr als Machtmittel zur Terrorismusbekämpfung einsetzen. Manche fordern sogar den Einsatz der Bundeswehr zur Verbrechensbekämpfung. Ich halte es für ganz verheerend, solche Ideen zu propagieren. Die Bundeswehr muss auf die Aufgabe der Verteidigung beschränkt bleiben, wie es auch das Grundgesetz sagt.

Insofern hat die Föderalismusreform in meinen Augen keinen Fortschritt gebracht. Sie hat auch nicht zur Vereinfachung geführt, wie man sich das anfangs erhofft hat, sondern sie hat manche Dinge sogar sehr viel komplizierter gemacht und in manchen Punkten tatsächlich eine Zentra-

lisierung bestärkt – Stichwort: mehr Kompetenzen für das Bundeskriminalamt.

Ich bin der Meinung, dass die Sicherheit im Wesentlichen Landesache bleiben muss. Sie haben völlig Recht: Tatsächlich haben die Länder ganz unterschiedliche Bedingungen. Immer wieder ist die Rede vom Wettbewerbsföderalismus. Doch Wettbewerb setzt voraus, dass die Partner einigermaßen gleich stark sind – und das sind sie eben nicht. Es gibt reiche Länder und es gibt arme Länder, bei denen die Probleme nur zum Teil hausgemacht sind. Vor dieser Tatsache verschließen manche Politiker leider die Augen. Dann werden zum Beispiel von den Ländern Dinge verlangt, die einige Länder durchaus leisten können, während arme Länder dadurch große Probleme bekommen. Diese Entwicklung sehe ich genauso kritisch wie Sie. Zur G8-Versammlung in Heiligendamm: Ich glaube, dass es in diesem Fall um eine politische Selbstdarstellung geht und dass der Aufwand an Sicherheit in der Tat auf dem Rücken der Steuerzahler ausgetragen wird. Ich frage mich auch, ob das sein muss. Aber das ist meine höchst subjektive, persönliche Meinung.

Reiner Scholz

Herr Olschok, können Sie zur Frage nach dem Riesenpolizeiaufwand bei Bundesligaspielen etwas sagen?

Dr. Harald Olschok

Das Thema Bundesliga ist schon seit längerem geregelt. Im Innenbereich sind fast ausschließlich private Sicherheitsdienste im Einsatz. Da hat sich die Polizei zurückgezogen. Das war vor ein paar Jahren noch

anders. Bei einem Heimspiel von Hertha sind ungefähr 500 private Sicherheitskräfte im Einsatz. Beim WM-Endspiel waren es über 2 000.

Im Außenbereich wird sich das private Sicherheitsgewerbe logischerweise zurückhalten. Dabei handelt es sich um eine typische Polizeiaufgabe. Im öffentlichen Bereich sollen die Privaten eben nicht als Sicherheitskräfte auftreten. Das ist eindeutig eine staatliche Aufgabe und keine Aufgabe des privaten Sicherheitsgewerbes.

Stichwort „Bundesliga“: In letzter Zeit hat sich eine Riesenproblematik aus der Tatsache entwickelt, dass Hooligans und andere Gewaltbereite aufgrund von gewissen Sicherheitsmaßnahmen so gut wie gar nicht mehr in die Stadien reinkommen. Dafür sorgen zum Beispiel Videoüberwachung und ähnliche Kontrollmöglichkeiten. Das führt jedoch dazu, dass zu Spielen der unteren Ligen – wie Regional- und Oberliga – Ausweichenden stattfinden. In dieser Frage sind wir auch mit der Polizei im Gespräch. Wir werden das Problem möglicherweise anders angehen müssen, da die hier eingesetzten Ordnungskräfte eben nicht die erforderlichen Qualitätsanforderungen erfüllen und deshalb auch nicht ausreichend deeskalierend wirken können. Da kommen also verschiedene Problematiken zusammen. So haben die Bundesligavereine zum Beispiel Geld, die Regionalclubs im Osten nicht. Es kann aber sicher nicht so weitergehen, dass Fußballspiele von Gewalttätigen als Spielwiese missbraucht werden, was mit Konsequenzen für die Sicherheit der Zuschauer oder der Spieler verbunden ist.

Man muss jedoch klar trennen: Für den Veranstaltungsschutz ist der Veranstalter zuständig und deshalb gefordert, die Sicherheit zu gewährleisten. Der öffentliche Bereich ist Aufgabe der Polizei.



Wortmeldung aus dem Publikum

Der Innensenator von Berlin und auch andere Politiker haben sich in letzter Zeit dafür ausgesprochen, bei den Sicherheitsorganen mehr Migranten zu beschäftigen: bei der Polizei und insgesamt im öffentlichen Dienst. Teilweise wurde diese Forderung mit dem Argument verbunden, dass Araber, Türken und andere Ausländer die deutschen Beamten nicht mehr respektieren. Sind auch Sie dafür? Meine Meinung ist, dass mehr Migranten bei den deutschen Sicherheitsorganen eher ein Sicherheitsrisiko darstellen würden.

Dr. Kirsten Toepffer

Aber warum sollte sich bei der Polizei nicht auch die Struktur der Gesellschaft widerspiegeln? Ich hielte das für durchaus angemessen und

denke auch, dass Menschen mit Migrationshintergrund besonders gut in der Lage sind, mit anderen Migranten umzugehen, weil sie über die Kultur besser Bescheid wissen, entsprechend Signale aussenden und mit ihnen kommunizieren können. So könnte zum Beispiel auf türkische Jugendliche besser eingegangen und angemessener reagiert werden.

Prinzipiell sollte der Migrationshintergrund aber kein Entscheidungskriterium sein, ob jemand bei der Polizei arbeiten sollte oder nicht. Entscheidend ist die Qualifikation. Dass ein Migrationshintergrund durchaus von Vorteil sein kann, kann ich mir aber gut vorstellen.

Reiner Scholz

Herr Olschok, ich nehme an, dass bei den privaten Sicherheitsunternehmen der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund zahlenmäßig größer ist als bei der Polizei.

Dr. Harald Olschok

Genauso ist es. Ich kenne Unternehmen, in denen unter den Mitarbeitern vierzig verschiedene Nationalitäten vertreten sind. Gerade in Bereichen, wo es um Deeskalation geht, wirkt es durchaus deeskalierend, wenn Sicherheitspersonal die Sprache der Gäste oder der Passagiere spricht. Dieser Aspekt ist heute noch nicht angesprochen worden: Private Unternehmen haben hier einen großen Vorteil – im Vergleich zur Polizei, die dem Beamtenrecht unterliegt. Wie wird ein junger Mensch Polizist? In der Regel bewirbt er sich nach dem 18. Lebensjahr, wenn er Abitur hat, bei der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege zur Kommissarsausbildung. Dieser junge Mensch steckt noch mitten in der Entwicklung,

er weiß auch noch nicht, ob er diesen Beruf längerfristig ausführen will. Sein Studium wird jedoch bezahlt, er erhält sofort bestimmte Bezüge. Ob er den Job mit 30 oder 35 Jahren noch gerne macht, spielt dabei keine Rolle. Zum Thema Privatisierung gehört auch der Aspekt, dass das Beamtenrecht keine Rolle spielt.

Dann noch konkret zum Einsatz von älteren Personen: Früher war unsere Branche ja verschrien als „Nachtwächter“, deren Durchschnittsalter 67 plus Jahre war. Das hat sich inzwischen durch den Zulauf von jungen Leuten geändert, die einen Ausbildungsberuf suchen. Aber nichtsdestotrotz bietet dieser Dienstleistungsberuf im Sicherheitsbereich auch älteren Mitbürgern die Möglichkeit, einen Job zu finden, zum Beispiel Arbeitssuchenden, die im Bereich der Industrie wegrationalisiert wurden. Auch hier zeigt sich ein Vorteil von privaten Unternehmen im Vergleich zum Staat.

Wortmeldung aus dem Publikum

Es wurde gesagt, dass es seit einigen Jahren bessere Ausbildungsmöglichkeiten für private Sicherheitskräfte gibt, was zu einem Zugewinn an Qualität geführt habe. Die Qualifikation des Personals reicht doch aber bei weitem noch nicht aus. Herr Olschok: Plant der Bundesverband der privaten Sicherheitsunternehmen hier eigentlich weitere Maßnahmen?

Dann eine Frage an Herrn Kutscha: Was spricht denn dagegen, wenn sich die private Sicherheitsbranche der Qualität der Polizei annähert und Aufgaben übernimmt, die der Staat im Moment nicht mehr finanzieren kann? Ist es wirklich so schlimm, wenn diese Lücke durch Private ausgefüllt wird? Natürlich sollten die Privaten immer unter der Oberaufsicht des Staats agieren; das möchte ich hierbei noch betonen.

Dr. Harald Olschok

Die Branche lebt bisher vor allem von Quereinsteigern, also von Leuten, die ursprünglich aus anderen Berufen kommen. Bis vor kurzem gab es die Werkschutzfachkraft – ein Fortbildungsberuf für Seiteneinsteiger. Jetzt gibt den Beruf der geprüften Schutz- und Sicherheitskraft; hier wird bei der Ausbildung das Thema Sicherheit mit vielfältigen Aspekten verbunden, zum Beispiel werden Fähigkeiten zur Deeskalation oder zum Umgang mit Menschen vermittelt, genauso wie rechtliche und technische Kenntnisse. Leider fragt der Staat diese Kompetenzen nicht nach – im Unterschied zu den privaten Auftraggebern, die die Bedeutung und Inhalte dieser Ausbildung kennen.

Weiterhin haben wir vor, ergänzend zu dem dreijährigen Ausbildungsberuf noch eine zweijährige Ausbildung einzuführen. Der dreijährige Ausbildungsberuf beinhaltet sehr viele kaufmännische Elemente, die mit einfachen Wachtätigkeiten nichts zu tun haben. Mit einer zweijährigen Ausbildung könnten wir in Bezug auf die Qualifikation ein durchgehendes Bild schaffen: Wir haben dann eine Grundunterrichtung für die Einsteiger, die Sachkundeprüfung, eine besondere Regelung für Quereinsteiger, einen zweijährigen und dreijährigen Ausbildungsberuf und einen Studiengang.

In zehn Jahren haben wir recht viel erreicht. Eine wichtige Frage ist: Welche Maßnahmen können ergriffen werden, damit die mittlerweile erreichte Qualität auch vom öffentlichen Bereich nachgefragt wird?

Prof. Dr. Martin Kutscha

Selbstverständlich habe ich überhaupt nichts gegen eine qualifizierte Ausbildung für den privaten Sicherheitsdienst. Ich befürworte durchaus,

dass es in diesem Bereich ein Studium gibt, um für die zukünftigen Führungspersönlichkeiten eine qualifizierte Ausbildung zu gewährleisten. Ein Problem entsteht nur dann, wenn damit der Eindruck erweckt wird, Sicherheit für die Bevölkerung könnte von der Privatwirtschaft genauso gut erbracht werden wie vom Staat. Dass man dann sagt: Der Staat ist jetzt zu arm für diese Aufgaben, also übertragen wir sie einfach an Private. Damit wird Sicherheit zu einer Ware, was ich für ganz verhängnisvoll halte. Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen.

Wir könnten doch auch auf die Idee kommen, die staatlichen Universitäten abzuschaffen, weil private Universitäten ebenfalls lehren und qualifizierte Professoren einwerben können – in der Regel können sie diese sogar noch besser bezahlen. Was aber wäre die Folge einer solchen Entwicklung? Dass nur noch Kinder von Reichen studieren können, weil das Studium dann sehr teuer werden würde und nur noch eine reine Eliteausbildung wäre. Dann hätten wir auch in Deutschland eine soziale Separierung, die es in anderen Ländern schon gibt: Dort ist das Studium teilweise so teuer, dass es sich nur noch ganz reiche Familien leisten können. Als Feigenblatt gibt es dann einige wenige Stipendien.

Damit will ich sagen: Es gibt Gemeingüter. Es gibt Güter, die von der Gesellschaft im Interesse eines gedeihlichen Zusammenlebens bereitgestellt werden müssen. Dazu gehören unverzichtbar Bildung – wie Schule, Hochschule – und Sicherheit im öffentlichen Raum. In diesen Bereichen muss der Staat weiterhin eine starke Stellung innehaben. Was nicht heißt, dass es nicht auch hier viele Bereiche gibt, in denen Private ihre Existenzberechtigung haben, in denen sinnvolle Dienstleistungen erbracht werden können, ohne dass der ganze Bereich der Sicherheit zu einem Markt wird, auf dem gehandelt wird und Sicherheit nur noch von Reichen nachgefragt und gekauft werden kann.

Wortmeldung aus dem Publikum

Herr Kutscha, Sie haben nur die Tugenden des Beamten hervorgehoben: die Qualität seiner Ausbildung, die Neutralitätspflicht. Das Beamtentum sollte aber differenzierter gesehen werden. Vielleicht ist auch bei Beamten nicht immer Einsatzbereitschaft, Motivation und Flexibilität in dem Maße vorhanden, wie es sinnvoll wäre?

Zweitens: Bei den Jedermannsrechten habe ich nicht verstanden, warum die Wahrnehmung dieser Rechte durch private Sicherheitsunternehmen dazu führen sollte, dass das Gewaltmonopol des Staats erodiert. Das erscheint mir unlogisch. Denn dann müsste das staatliche Gewaltmonopol ja auch erodieren, wenn Sie oder ich das Jedermannsrecht wahrnehmen.

Drittens: Sollten wir nicht ein abgestuftes Verhältnis des öffentlichen Guts Sicherheit anstreben? Wir könnten sagen: Es gibt eine gewisse staatliche Grundversorgung, beispielsweise die effiziente und wirksame Sicherung der Individualrechtsgüter durch den Staat. Darüber hinaus kann es dann aber noch eine Form von Sicherheit geben, die man erwerben kann. So haben doch zum Beispiel Prominente häufig ein höheres Sicherheitsbedürfnis, das über das normale Grundmaß hinausgeht und das privat abgesichert werden muss. In Zeiten der abstrakt hohen Gefährdungslage durch Terrorismus, wo es nicht immer unbedingt um tatsächliche Kriminalität geht, sondern eher darum, wie die Bevölkerung Kriminalität wahrnimmt, muss vielleicht auch darüber nachgedacht werden, ob solche Empfindungen eher privat abgesichert werden.

Prof. Dr. Martin Kutscha

Die Vorstellung, dass diese Jedermannsrechte prekär werden, ist keinesfalls meine eigene Idee. Vielmehr hat der Jurist Hoffmann-Riem,

gegenwärtig Richter am Bundesverfassungsgericht, schon vor vielen Jahren auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Diese sogenannten Jedermannsrechte sind auf eine Ausnahmesituation zugeschnitten: nämlich wenn ein Bürger in eine Lage gerät, in der er sich möglicherweise selbst – auch mit Gewalt – verteidigen muss. Die Inanspruchnahme des Rechts wird dann problematisch, wenn sie sich nicht mehr in einer Ausnahmesituation ereignet, also wenn Personen für ein kommerzielles Unternehmen arbeiten und Tag für Tag mit solchen Situationen konfrontiert werden können. Dann leiern diese Ausnahmebestimmungen aus und werden zu einem Regelfall. Davor warnt Hoffmann-Riem, aber auch andere meiner Kollegen.

Dann zum Thema Beamte. Ich weiß, dass Beamte in den Augen vieler Menschen unmodern und faul sind – was sicherlich auch auf einige zutrifft. Ich werde das Problem noch einmal an einem Beispiel verdeutlichen: Wären Sie zufrieden, wenn man Ihnen einen Richter vorsetzen würde, der von einer privaten Firma bezahlt wird? Von einem Gericht erwarten Sie doch größtmögliche Objektivität. Sie erwarten einen Richter, der nicht bestechlich ist, der wirklich nach Recht und Gesetz entscheidet. Sicherlich gibt es auch hier Ausnahmefälle, aber zum Glück ist Bestechlichkeit von Richtern in Deutschland die absolute Ausnahme. Ich kenne aus meiner langjährigen Tätigkeit als Wissenschaftler keinen Fall, in dem ein Richter bestochen worden wäre.

Überall da, wo wir eine gewisse Unabhängigkeit haben wollen, brauchen wir Beamte. Und zwar Beamte, die nicht mit jeder Regierung ausgetauscht werden. Den meisten Menschen ist gar nicht bekannt, dass Neutralität des Beamten auch bedeutet, dass die Loyalität nicht einer bestimmten Regierung geschuldet wird. Bei einem Regierungswechsel müssen deshalb die normalen Beamten nicht ihren Hut nehmen, sondern können weiter ihren Dienst leisten. Sie haben eine gewisse Unabhängig-

keit, die durch die Alimentation gesichert werden soll, wie das im Beamtenrecht heißt.

Auch ich war früher sehr skeptisch gegenüber dem Beamtentum. Doch in letzter Zeit gibt es eine Tendenz, die mich zum Umdenken gebracht hat. Es ist festzustellen, dass abhängige Arbeit in Deutschland immer schlechter bezahlt wird. Im Vergleich der 15 „alten“ EU-Staaten bilden wir inzwischen das Schlusslicht: Die Bundesrepublik ist das einzige Land, in dem es in den letzten zehn Jahren keine Reallohnzuwächse mehr gab. Das betrifft auch die Beamten, die inzwischen viel schlechter bezahlt werden als vor fünf oder zehn Jahren. Das führt dann dazu, dass alle gut qualifizierten Leute in die Privatwirtschaft gehen, weil man dort viel mehr Geld verdienen kann. Wenn ich das große Geld verdienen wollte, würde ich nicht Professor werden, sondern Wirtschaftsmanager – denn als Professor verdiene ich viel weniger. Insofern halte ich das für eine gefährliche Entwicklung, wenn man meint, mit schlechterer Bezahlung von Beamten sparen zu können. Das Gleiche gilt für die Lehrer. Wir wünschen uns, dass die Lehrer unserer Kinder angemessen bezahlt werden, damit sie sich Mühe geben und sich engagieren.

Natürlich liegt dort einiges im Argen, doch das ist eine Frage der Kontrolle und des Verständnisses. Inzwischen gibt es auch leistungsbezogene Elemente im Beamtenbesoldungsrecht, doch diese Leistungszulagen können zum Beispiel in Berlin nicht bezahlt werden, weil das Land kein Geld dafür hat.

Insofern gibt es Reformbedarf – ganz ohne Frage. Aber ich warne vor dieser doch sehr verbreiteten Vorstellung, dass die Privatwirtschaft alles besser könnte als der Staat. Wir brauchen den Staat. Der Staat ist wichtig, gerade für die sozial Schwächeren, die nicht die Mittel haben, sich vor ihre Tür einen Bodyguard zu stellen, um es mal ganz zugespitzt zu formulieren.

Dr. Harald Olschok

Das Thema Beamtenbesoldung reizt mich, etwas dazu zu sagen. Professor Kutscha stellt auf das aktuelle Einkommen ab, lässt aber die Beamtenversorgung völlig außer Acht. Nach meiner Promotion in München im Jahr 1990 hatte ich die Möglichkeit, entweder ins Finanzministerium oder zu den Unternehmerverbänden in Mainz zu gehen. Die Entlohnung hat eindeutig dafür gesprochen, mich für die Unternehmerverbände zu entscheiden. Je älter ich werde, desto mehr überlege ich mir, ob das richtig war. Denn als Beamter wäre mir ein hohes Ruhegehalt sicher. Auch der Aspekt der Altersversorgung muss berücksichtigt werden. Wenn ich als Beamter 85 oder 90 Jahre alt werde, dann gleichen sich die Unterschiede zur freien Wirtschaft wieder etwas aus. Man muss doch die gesamte Lebensinkommensentwicklung betrachten und kann nicht nur vom monatlichen Einkommen ausgehen.

Die Jedermannsrechte für Private sind seit fünf Jahren kein Thema mehr. Denn wenn man Ihrem Einwand folgen würde, hieße das im Umkehrschluss, dass ein privater Sicherheitstätiger nicht die gleichen Rechte hat wie Sie und ich, wenn er angegriffen wird. Befugnisse will man ihm nicht geben, die Jedermannsrechte will man ihm auch nicht geben – was soll er dann machen? Völlig klar ist, dass eine private Sicherheitskraft nicht mehr Rechte haben soll als jeder andere Bürger auch, aber wir wollen natürlich auch nicht, dass er schlechter gestellt wird.

Dann noch ein anderer Aspekt: Wenn der Beschäftigte einer privaten Sicherheitsfirma in der U- oder S-Bahn tätig wird, dann basiert das auf einer Übertragung der Hausrechte durch den Bahnbetreiber an denjenigen, der die Sicherheitsaufgaben wahrnimmt. Der Beauftragte soll nicht schlechter gestellt werden als die Verkehrsbetriebe, wenn sie diese Aufgabe selbst machen würden. Juristisch ist diese Frage also kein Thema mehr.



Übrigens sehen das die Gewerkschaften, die anfangs große Probleme damit hatten, inzwischen genauso. Die Alternative zu den Jedermannsrechten wären besondere Befugnisse. Und das wollen wir einfach nicht.

Reiner Scholz

Das ist offenbar eine Grauzone zwischen Hausrecht, Strafrecht und Polizeirecht, wo man sich durchlaviert muss. Gibt es eigentlich ein Gesetz, das den Rechtsrahmen für private Sicherheitsdienste regelt?

Dr. Harald Olschok

Das ist im Gewerbeamt mit der Sachkundeprüfung geregelt.

Reiner Scholz

Ich bedanke mich beim Publikum und bei meinen Mitstreitern hier vorne auf dem Podium für ihr Engagement.

13. FEBRUAR 2007

Mehr Staat – Mehr Sicherheit?

Vortrag

Bei der heutigen Veranstaltung steht die Frage im Zentrum, wie man Sicherheit organisieren kann, ohne die Freiheit dabei allzu sehr einzuschränken. Bitte erwarten Sie von mir nicht, dass ich Ihnen nun die perfekte Lösung für dieses Problem vorstellen werde. Letztlich geht es darum, mit diesem Spannungsverhältnis umzugehen, eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen.

Ich werde zunächst einen kurzen Überblick über das Thema geben und darüber sprechen, wie sich die Sicherheitspolitik in den letzten Jahren verändert hat. Dann werde ich auf die neue Rolle des Staats angesichts dieser Entwicklung eingehen: In welchem Zusammenhang stehen verschiedene Sicherheitsvorstellungen und Staatskonzeptionen? Anschließend beschäftige ich mich mit der Diskussion um eine „neue Sicherheitsarchitektur“, die seit einigen Jahren geführt wird. Dabei stelle ich auch einige Auswirkungen der neuen Sicherheitslage dar: In welchen konkreten Bereichen werden Veränderungen vorgenommen und welche Implikationen sind damit verbunden? Am Schluss werde ich dann noch kurz auf das schwierige Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit eingehen.



Wir können uns sicher darauf verständigen, dass sich nach den Terroranschlägen des 11. September in der Sicherheitspolitik vieles verändert hat. Das ist sozusagen evident. Wenn man sich jedoch genauer mit den veränderten Rahmenbedingungen beschäftigt, um abzuschätzen, was das für Staatlichkeit bedeutet, muss man zwei Entwicklungen berücksichtigen: erstens den globalen Terrorismus, zweitens die Europäisierung. Über viele Jahre, insbesondere seit den 1990er-Jahren, haben sich die Rahmenbedingungen in diesen beiden Bereichen gravierend und nachhaltig verändert. Hinzu kommt ein dritter Strang: die Staats- und Verwaltungsreform. Seit den 1990er-Jahren werden im Sicherheitsbereich sehr umfangreiche Verwaltungsreformen durchgeführt, die gerade auch die Polizei nachhaltig verändern. Diese drei Stränge haben in den letzten Jahren ganz entscheidend die Formen und die Strukturen von Staatlichkeit bestimmt.

Beim globalen Terrorismus haben wir es zunächst einmal mit einem neuen Phänomen zu tun. Es handelt sich um einen global vernetzten Terrorismus; das ist ein wichtiger Unterschied zum Terrorismus der 1970er-Jahre, der von der RAF ausging. Der globale Terrorismus richtet sich nicht gegen einzelne politische Repräsentanten, sondern gegen westliche Gesellschaften an sich. Dieser neue Terrorismus ist auch mit einem neuen Tätertypus verbunden. In den 1970er-Jahren waren alle Methoden zur Bekämpfung des Terrorismus im Grunde genommen Abschreckungsstrategien. Sie beruhten auf der Annahme, dass man die Täter von der Tat abhalten kann oder die Täter zumindest viel Energie darauf verwenden würden, sich vom Tatort zu entfernen. Für die neuen Terroristen gilt das nicht. Sie sind bereit, ihr Leben als Waffe einzusetzen. Beim globalen Terrorismus geht man zudem davon aus, dass er von einigen Staaten unterstützt wird, dass ihn Teile der islamischen Bevölkerung in verschiedenen Staaten unterstützen. Und die Anschläge in Madrid und London haben ja auch gezeigt, dass es innerhalb unserer westlichen Gesellschaften durchaus Gruppen gibt, die diese Terroristen unterstützen. Damit ist der Problembestand umrissen.

Diese vernetzten Problemhintergründe, die beim globalen Terrorismus auftreten, sind eine wesentliche Ursache dafür, dass wir heute über einen erweiterten Sicherheitsbegriff sprechen müssen. Ich werde in meinem Referat auf dieses neue Sicherheitskonzept eingehen, bei dem sich innere und äußere Sicherheit verbindet.

Damit ist der erste wichtige Punkt benannt, der zeigt, dass wir es mit einer neuen Entwicklung zu tun haben: Terrorismus ist heute nicht mehr vorrangig ein Problem der inneren Sicherheit, sondern auch sehr stark der äußeren Sicherheit. Es ist also von großer Bedeutung, diese beiden Stränge zusammenzuführen.

Der zweite Punkt betrifft die Europäisierung: Seit den 1990er-Jahren, seit dem Maastricht-Vertrag, hat dieser fortschreitende Prozess sämtliche Politikfelder erfasst – auch die Politikfelder der inneren und der äußeren Sicherheit. Somit beeinflusst die europäische Integration nun die Kernbereiche nationalstaatlicher Souveränität. Es ist leicht, auf diese neue Entwicklung hinzuweisen, aber es fällt uns noch sehr schwer, uns wirklich darauf einzustellen. Solange der Europäisierungsprozess nur die Wirtschaftspolitik und alle möglichen anderen Bereiche betraf, war es noch relativ einfach. Doch jetzt werden die Kernbestandteile der Nationalstaaten europäisch integriert.

Wenn man diese Entwicklung mit Prozessen nationaler Staatswerdung vergleicht, dann zeigt sich, dass sich auf der europäischen Ebene nicht einfach der Prozess des „nation building“ wiederholt, an dessen Ende ein europäischer Staat stehen wird. Vielmehr ist dieses Gebilde, das da heranwächst, weder mit einem Nationalstaat noch mit einem Bundesstaat zu vergleichen. Die Erfahrungen mit dem europäischen Verfassungsprozess haben uns diese Tatsache wieder deutlich vor Augen geführt – und ebenso, dass viele Mitgliedstaaten der EU dies gar nicht wollen. Das Gebilde

„Europa“ ist offenbar schwer zu beschreiben. In der Politikwissenschaft gibt es den Begriff des „multi level governance state“ – eine Aneinanderreihung von einigen, durchaus auch modischen Begriffen. Damit soll darauf hingewiesen werden, dass dieses europäische Geflecht, das entsteht, dadurch gekennzeichnet ist, dass sehr viele Ebenen – EU, Mitgliedstaaten, Regionen bzw. bei uns Länder, Kommunen – eng miteinander vernetzt sind; es handelt sich sozusagen um Politikverflechtung auf einem ausgesprochen hohen Niveau. Ergänzend kommt hinzu, dass sich alle uns bekannten politischen Steuerungsformen im Fall der Europäisierung von Politikfeld zu Politikfeld sehr anders zeigen. Es sind hier die unterschiedlichsten Steuerungsmechanismen vorzufinden: Hierarchie spielt eine Rolle, ebenso Verhandlung und Markt. In der Folge all dieser Prozesse entsteht ein neues Gebilde, das es erforderlich macht, dass wir Theorie und Praxis des Staats, aber auch unser Staatsverständnis neu definieren und neu entwickeln müssen. Völlig überfordert scheint dabei der Bereich der Demokratie zu sein. Wir sind recht ratlos, wenn wir eine Antwort darauf geben sollen, wie dieses sehr komplizierte europäische Geflecht mit den Standards und Maßstäben der parlamentarischen Demokratie erfasst werden kann. Wir haben das Gefühl, dass sich diese Prozesse verselbstständigen, dass gerade die Parlamente mit dieser Entwicklung gar nicht mehr mithalten können. Wir stehen also vor einer wichtigen und schwierigen Aufgabe, die in der Öffentlichkeit noch kaum diskutiert wird: Wie kann man eine neue Form eines demokratischen Rechts- und Verfassungsgebildes auch auf europäischer Ebene organisieren?

Das Sicherheitsproblem ist zunächst einmal mit Problemen in vielen anderen Politikbereichen der EU vergleichbar. Es verschärft sich aber ganz besonders dadurch, dass Sicherheitspolitik mit tiefgreifenden Eingriffen in die Rechte und in das Eigentum der Bürger verbunden ist. Aus diesem Grund müsste uns diese Frage in Bezug auf die Europäisierung viel mehr beschäftigen als bisher. Vielleicht werden wir in der heutigen

Podiumsdiskussion Antworten auf die Frage finden, warum diese Thematik eigentlich so wenig Interesse findet. Ob das Resignation ist oder Ratlosigkeit – was könnte dahinter stehen?

Nun komme ich zum dritten Punkt: den Staats- und Verwaltungsreformen. Diese Entwicklung wird von vielen zunächst einmal als unpolitisch verstanden. Tatsächlich setzen wir uns dabei aber – spätestens seit den 1990er-Jahren – sehr intensiv damit auseinander, wie Staatlichkeit neu ausgerichtet werden muss. Interessanterweise wird die Beantwortung dieser Frage gar nicht vom Europäisierungsprozess oder anderen Faktoren abhängig gemacht, sondern es wird eher eine ökonomische Perspektive eingenommen: Der Staat, so die allgemeine Diagnose, ist hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit überfordert. Deshalb müssten wir darüber nachdenken, wie wir den Staat günstiger, effizienter und effektiver organisieren können.

Die Diskussion über die Neuausrichtung von Staatlichkeit zerfällt in zwei Bereiche:

In einem Bereich wird die Staatskonzeption im engeren Sinne diskutiert. Dabei wird – gerade auch von den politischen Parteien – versucht, eine modellhafte Antwort zu finden. Im konservativ-liberalen Lager wird der „schlanke Staat“ bevorzugt. Seit den 1980er-Jahren gab es immer wieder Entwürfe, wie dieser schlanke Staat aussehen sollte. Das Modell des schlanken Staats kann in etwa so umschrieben werden: Möglichst wenige Bereiche der Gesellschaft sollen in staatlicher Verantwortung belassen werden und es wird versucht, den Staat, insbesondere den Staatsapparat, zu verschlanken.

Das andere Modell des „aktivierenden Staats“ wurde unter Rot-Grün favorisiert. Der Staat soll in diesem Konzept kein schlanker, sondern

weiterhin ein aktiver sein. Da der Staat jedoch an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angekommen ist, muss er die Bevölkerung aktivieren, bestimmte Dinge selbst zu organisieren. Das Modell des aktivierenden Staats lag weitgehend den sozialpolitischen Maßnahmen der rot-grünen Regierung zugrunde – ich nenne hier nur die Hartz-Reformen als Stichwort. Die Anreize sollen so gesteigert werden, dass der Einzelne selbst aktiv wird. Andere Beispiele sind die Alters- und Gesundheitsvorsorge. Auch hier soll der Einzelne Verantwortung für sich selbst übernehmen.

Bei all diesen Veränderungen von Staatlichkeit geht es stark um Effizienz und Effektivität, also um bessere Wirtschaftlichkeit und eine größere Wirksamkeit des Staats. In der gesamten Diskussion werden die Auswirkungen dieser Modelle auf den Sicherheitsbereich merkwürdigerweise nicht thematisiert. Vielmehr sind sich die Vertreter des schlanken und auch des aktivierenden Staats darin einig, dass Sicherheit zu den Kernaufgaben des Staats gehört. Kernaufgaben bedeutet, dass der Staat diese Bereiche weiterhin selbst organisieren wird. In der Verwaltungsreformdiskussion gibt es den Begriff der „Leistungstiefe“: Das heißt, es geht es nicht nur um die Art der Aufgabe, sondern auch darum, wie weit der Staat diese Aufgabe selbst organisiert. Hat er eigene Behörden und eigene Mitarbeiter für die Umsetzung dieser Aufgabe oder vergibt er dafür Aufträge an andere?

Im Bereich der Sicherheit ist man sich sehr schnell einig, dass das Kernaufgaben sind und dass der Staat in diesen Bereichen mit eigenen Behörden und mit eigenem Personal diese Aufgaben bewältigen soll.

An dieser Stelle ist die Debatte um den aktivierenden und den schlanken Staat aber schon beendet. Denn beide Konzeptionen geben uns keine Antwort darauf, wie der Sicherheitsbereich zu organisieren ist. Eine Auseinandersetzung über diese Frage findet nicht statt. Allerdings geht

diese Diskussion mit einer Neudefinition des Sicherheitsbegriffs einher. Diese Umdeutung vollzieht sich stillschweigend. Wenn wir auf einer Veranstaltung wie heute über Sicherheit sprechen, ist ganz klar: Wir sprechen über polizeilich verstandene Sicherheit oder, wenn es um Außenpolitik geht, um militärisch verstandene Sicherheit. Vor zwanzig Jahren wäre das noch ganz anders gewesen, da wäre dieser Begriff immer auch mit sozialer Sicherheit verbunden gewesen. Heute sind sich die Vertreter der unterschiedlichsten Staatsvorstellungen darin einig, dass es eigentlich um polizeilich verstandene Sicherheit geht. Der Hintergrund ist: Es besteht Konsens darüber, dass der Staat nicht mehr sämtliche sozialpolitischen, wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben leisten kann. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Staat an Legitimation verliert – und nun konzentriert man sich umso stärker auf die Kernaufgaben. Der Staat muss dann zumindest öffentliche, polizeiliche Sicherheit garantieren, wenn er schon die wohlfahrtsstaatliche Sicherheit nicht mehr garantieren kann.

Das sind die Diskussionsstränge im Bereich der Staatskonzeptionen.

Der andere Bereich betrifft die Diskussion um die interne Umorganisation der Sicherheitsbehörden. Bei der Polizei und anderen Behörden oder Verwaltungen werden seit einiger Zeit neue Steuerungsmodelle bzw. das „new public management“ eingeführt. Es geht darum, die Binnenstruktur von Behörden umfassend umzuorganisieren. Ich möchte auf diesen Argumentationsstrang in der Diskussion nicht intensiv eingehen, aber auf einen entscheidenden Punkt hinweisen: Auch hier steht die Effizienz, die Wirksamkeit der Verwaltung im Vordergrund. Man ist sich darin einig, dass die Sicherheitsbehörden nicht mehr sämtliche Sicherheitsaufgaben übernehmen können. In diesem Zusammenhang soll beispielsweise auch das Verhältnis zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten neu bestimmt werden.

Ziehen wir nun ein Zwischenfazit. Bei der Staats- und Verwaltungsmodernisierung zeigt sich eine Entwicklung, die darauf ausgerichtet ist, dass sich der Staat mehr und mehr auf öffentliche Sicherheit konzentriert. Er garantiert das Gewaltmonopol. In diesem Bereich gibt er ein sehr weitreichendes Sicherheitsversprechen. Er konzentriert sich auf Strafverfolgung und auf Rechtsprechung. Er ist dafür zuständig, die militärisch verstandene Sicherheit der Gesellschaft zu garantieren. Diese Sicherheitsversprechen gibt der Staat ab – während in anderen Bereichen wohlgemerkt ein tendenzieller Rückzug des Staats stattfindet.

Eine wichtige Argumentationsfigur ist hierbei der Begriff der „Gewährleistung“. Gewährleistung bedeutet, dass der Staat zwar das Versprechen abgibt, Sicherheit zu gewährleisten. Aber auch im Bereich der inneren Sicherheit ist dabei nicht mehr ganz klar, ob er das tatsächlich bis in die letzte Konsequenz mit eigenen Behörden umsetzt oder ob er hier zum Beispiel nicht zunehmend private Sicherheitsdienste hinzuzieht.

Bei der Frage, wie in Zukunft Sicherheit auf einer praktischen Ebene organisiert werden soll, gibt es also größere Veränderungen. Doch die konzeptionelle Antwort, wohin die ganze Reise gehen soll, bleibt dabei vollkommen offen.

In diesem Zusammenhang wird oft gesagt, dass wir es mit Tendenzen eines Sicherheitsstaats zu tun hätten. Da bin ich skeptisch. Ich sehe hier eher Tendenzen hin zu einer Sicherheitsgesellschaft. All diese Aspekte, die ich bereits in meinem Vortrag angesprochen habe – globaler Terrorismus, Europäisierung, Staats- und Verwaltungsreformen –, schlagen sich im Sicherheitsbereich nicht auf eine Weise nieder, dass der Staat seine Tätigkeiten überallhin ausweiten würde. Vielmehr wird Sicherheit zunehmend gesellschaftlich organisiert. Es ist ein sehr starkes gesellschaftliches Sicherheitsbedürfnis vorhanden, so dass beispielsweise die private

Sicherheitswirtschaft regelrecht boomt. Gleichzeitig nimmt das subjektive Sicherheitsgefühl weiter ab. Immer mehr Mittel fließen in Sicherheitsorganisationen und Unternehmen geben immer mehr Geld dafür aus, ihre eigenen Strukturen zu schützen.

Gegenwärtig gibt es vielfältige Veränderungen im Datenschutz. Diese Entwicklung ist nicht allein damit erklärbar, dass der Staat darauf drängt, aus Sicherheitsgründen in verschiedenen Bereichen Datenschutz abzubauen – natürlich tut er das auch. Viel gravierender ist jedoch, dass entsprechende Impulse aus der Gesellschaft kommen. So kann man zum Beispiel beobachten, dass gerade jüngere Leute mit großer Unbekümmertheit ihre privaten Daten im Internet preisgeben. Ebenso bei den zahlreichen Prepaid-Karten, die man beispielsweise in Unternehmen oder beim Tanken bekommen kann – mit einer großen Bereitwilligkeit werden hier häufig alle möglichen privaten Daten abgegeben. Überall in der Gesellschaft zeigt sich die Tendenz, dass die Menschen mehr Sicherheit auf Kosten des Datenschutzes haben wollen, wie die Diskussion um die Überwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln oder auf Bahnhöfen deutlich macht.

Dieser wichtige Diskussionsstrang geht stark von der Gesellschaft aus. Deshalb reicht es bei diesem Thema nicht aus, nur über staatliche Strukturen zu sprechen, sondern wir müssen unbedingt die gesellschaftliche Ebene mit einbeziehen.

In der öffentlichen Diskussion sind ja häufig zentrale Begriffe notwendig, die bestimmte Aspekte eines Themas bündeln. „Sicherheitsarchitektur“ ist ein solcher Begriff. Er war in den letzten Jahren Veränderungen unterworfen, aber auch die damit verbundenen politischen Forderungen haben sich gewandelt. Der Begriff Sicherheitsarchitektur stammt eigentlich aus einem europäischen Zusammenhang. Er verweist darauf, dass

das Sicherheitssystem ein System aus unterschiedlichen Behörden bzw. Verwaltungen ist. Das Bild assoziiert, dass man dieses Gebilde – wie jede Architektur – verändern kann. Sicherheitsarchitektur wird praktisch als eine Blaupause verstanden; man kann daraus jederzeit eine neue Modellhaftigkeit konstruieren, wie in Zukunft Sicherheit aussehen soll.

Die Diskussion über dieses Thema tritt in zwei Varianten auf: Die Vertreter der einen Variante verwenden den Begriff der Sicherheitsarchitektur und plädieren für eine behutsame Systemanpassung, somit für eine vorsichtige Veränderung des föderal geprägten Sicherheitssystems der Bundesrepublik. Die Vertreter der anderen Variante sehen die Notwendigkeit einer umfassenden Veränderung des gegenwärtigen Sicherheitssystems, sie befürworten eigentlich einen Systemwechsel. Grundlage dieser Auffassung ist ein „erweiterter“ Sicherheitsbegriff: Angesichts der globalen, der internationalen und der europäischen Vernetzung hätte man gar keine andere Wahl, als innere und äußere Sicherheit miteinander zu verbinden und die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik auf diese neuen Gegebenheiten auszurichten. Mit dem Ziel einer grundlegenden Veränderung sind verschiedene Aspekte verbunden. Es geht darum, Polizei und Nachrichtendienste stärker zusammenzufassen, den Katastrophenschutz in das System der inneren Sicherheit einzubeziehen, private Sicherheitsdienste und Dienstleistungen stärker zu berücksichtigen, dem Militär neue Aufgaben zu übertragen und insgesamt die Aufgabenstruktur im Bereich der Sicherheit zu verändern. Bei dieser Argumentation fällt die zentralistische Ausrichtung auf: Das Konzept basiert auf der Vorstellung, dass man den neuen Herausforderungen nur dann gerecht werden kann, wenn alle Kompetenzen auf der staatlichen Ebene gebündelt werden. Hier schwingt sehr stark das amerikanische Vorbild mit – so haben die USA 2002 das Department Homeland-Security (Heimatschutzministerium) eingerichtet, in dem die unterschiedlichsten Dienste in einer umfangreichen, fast schon gigantisch zu bezeichnenden Behörde zusammengefasst wurden. Bei der

Überflutungskatastrophe in New Orleans zeigte sich dann allerdings, dass auch solch eine zentral aufgebaute Großorganisation keine Garantie für effektiven Katastrophenschutz bietet – es gab damals viele Pannen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Befürworter eines umfassenden Umbaus des Sicherheitssystems in der Bundesrepublik Deutschland erhebliches Vertrauen in eine Großorganisation mit zentralen Strukturen setzen.

Auch der ehemalige Innenminister Schily (SPD) hat diesen groß angelegten Systemumbau vehement vorangetrieben. Es ist also keineswegs so, dass man in dieser Frage die Auffassungen politisch eindeutig zuordnen kann: dass man etwa sagen könnte, die Konservativen wirken verschärfend, Rot-Grün tritt für Bürgerrechte und als Mahner auf. Vielmehr wurden unter der rot-grünen Regierung im Sicherheitssystem weitgehende Veränderungen vorgenommen – auch wenn man natürlich fairerweise sagen muss, dass in diese Zeit der 11. September fiel, mit allen damit verbundenen Folgeerscheinungen. Sehr augenfällig zeigen sich die gravierenden Veränderungen im Bereich des Bundesgrenzschutzes, der in Bundespolizei umbenannt wurde. Natürlich könnte man sagen, das sei nur ein Wort, ein neuer Begriff. Für eine Namensänderung sprach sicherlich, dass der Begriff des „Bundesgrenzschutzes“ durch die europäische Entwicklung überholt war. Dennoch handelt es sich dabei aus meiner Sicht um ein gutes Beispiel für diese grundlegende Veränderung des Sicherheitssystems. Wir können verfolgen, wie über Jahre allmählich eine Bundesbehörde ausgebaut wird. Ich bin davon überzeugt, dass diese Entwicklung unter Otto Schily vorgedacht war: Die Bundespolizei wurde damals so angelegt, dass das Bundeskriminalamt künftig integriert und so eine einzige Großbehörde aufgebaut werden sollte. Wie sich die jetzige Regierung in dieser Frage verhält, ist bislang noch unklar. Im Moment wird diese Verbindung nicht aktiv vorangetrieben. Aber die Tendenz wurde ganz klar vorgegeben: Es soll eine große Bundespolizei entstehen und

das Bundeskriminalamt ist auf die Funktion einer Spezialbehörde für die internationale Form der polizeilichen Zusammenarbeit zu konzentrieren. Dann könnte man beispielsweise den Kriminalitätsermittlungsbereich mit den Aufgaben des Bundesgrenzschutzes zusammenlegen. Ich denke, dieses Beispiel ist symptomatisch für die gesamte Tendenz.

In den 1990er-Jahren wurde der Bundesgrenzschutz neu organisiert. Dabei übernahm er die Bahnpolizei und somit die Aufgaben des Fahndungsdienstes. Dieser Schritt war die Keimzelle dafür, dass dem Bundesgrenzschutz zunehmend mehr Aufgaben in der Kriminalitätsermittlung überantwortet wurden. Das hatte zur Folge, dass die Bundespolizei in diesem Aufgabenbereich sehr stark in die Fläche gegangen und gewachsen ist. Ich möchte damit nicht sagen, dass die Bundespolizei diese Aufgaben nicht so gut erfüllen kann wie die Landespolizei. Der entscheidende Punkt ist vielmehr, dass die Bundespolizei früher eine Spezialpolizei war – ähnlich wie das Bundeskriminalamt – und im Zuge der skizzierten Entwicklung zunehmend eine allgemeine Polizeikompetenz des Bundes begründet worden ist. Die Folge davon sind vielfältige Aufgabenüberschneidungen mit den Länderpolizeien. Das führt wiederum dazu, dass man punktuell diese Überschneidungen abändern will. Doch in der Regel lautet die Antwort dann, dass Veränderungen nur zugunsten der Bundeskompetenzen möglich sind. Es setzt sich also immer mehr die Einschätzung durch, dass das föderal geprägte System der Bundesrepublik, wie es sich entwickelt hat, für die neuen Sicherheitsaufgaben nicht mehr geeignet ist. Es gibt also eine ganz klare Tendenz: Man möchte dieses System in Richtung eines stärker zentralstaatlichen Systems ablösen.

Ein anderer wichtiger Punkt ist die Rolle der Nachrichtendienste. Auch hier können wir seit einigen Jahren beobachten, wie die einst recht strikte Trennung zwischen den Nachrichtendiensten – bestehend aus Verfas-

sungsschutz, Militärischem Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst – zu den Polizeien immer mehr aufgeweicht worden ist. Diese Trennung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Aufgaben und Befugnisse ist im sogenannten Trennungsgebot verfassungsrechtlich festgelegt. Bei jeder Veränderung wird behauptet, sie sei noch mit dem Trennungsgebot vereinbar. Tatsächlich ist hier aber ein schleichender Prozess einer zunehmenden Aushöhlung festzustellen. Das Terrorismusabwehrzentrum ist aus meiner Sicht ein gutes Beispiel. Sicherlich ist diese Einrichtung – wenn auch knapp an der Grenze – noch mit dem Trennungsgebot vereinbar. Man sagt dann: Diese Dienste arbeiten doch sowieso schon zusammen, warum sollte man also nicht einen gemeinsamen Ort schaffen, wo sie permanent miteinander arbeiten und Informationen austauschen können? Wenn man dann jedoch sieht, dass immer mehr Abteilungen des Bundesverfassungsschutzes und des Bundeskriminalamts nach Berlin gehen, ist das meines Erachtens mehr als eine reine Organisationsfrage, welche Behörde an welchem Ort ihren Sitz hat. Ich sehe hier einen weiteren Baustein der allgemeinen Tendenz, vormals getrennte Bereiche zunehmend miteinander zu verknüpfen.

Ich denke, damit geht etwas Wichtiges verloren, nämlich eine Stärke des alten Systems: dass wir Behörden mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen haben – auch im Sinne von Wissenskompetenzen. Ich gehöre nicht zu jenen, die meinen, dass die Verfassungsschutzämter grundsätzlich aufgelöst werden müssten. Ich bin jedoch der Auffassung, dass sie eine bestimmte Aufgabe haben und darauf beschränkt bleiben sollten: auf die Aufgabe der Beobachtung, durchaus auch der politischen Sicherheitsanalyse. Wenn diese Aufgaben aber zunehmend mit polizeilichen Aufgaben vermengt werden, dann stellt sich tatsächlich die Frage, wozu man die Verfassungsschutzämter eigentlich noch braucht. Aus meiner Sicht müsste hier erneut eine viel stärkere Abgrenzung vorgenommen werden. Das Terrorismusabwehrzentrum, ähnlich wie die Antiterrordatei, darf nicht

dazu dienen, diese Grenzen weiterhin aufzuweichen. Das Argument, dass es einen globalen Terrorismus gibt, reicht hierfür nicht aus.

In die gleiche bedenkliche Richtung geht die Forderung, die Landesämter für Verfassungsschutz noch stärker dem Bund zu unterstellen. Und ich könnte noch viele weitere Punkte nennen, die diese Entwicklung belegen.

Wo ich allerdings Handlungsbedarf sehe, ist der Bereich des Katastrophenschutzes, in dem nach wie vor die alte Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz nachwirkt. Hier sollte man darüber diskutieren, wie die verschiedenen Aufgaben künftig neu zu organisieren sind. Doch auch in diesem Bereich ist wieder diese falsche Entwicklung festzustellen, die maßgeblichen Dinge dem Bund zuordnen zu wollen.

Im Bereich der Polizei gibt es eine ganze Reihe von europäischen Einrichtungen. Europol, das Europäische Polizeiamt, wird immer sofort genannt – wobei die Vorstellungen, was diese Behörde alles tun soll und tun kann, manchmal schon recht abenteuerlich sind. Dieses unrealistische Denken wird sich aber schon allein dadurch relativieren, dass vieles davon im europäischen Rahmen gar nicht durchsetzbar ist. Dennoch stehen wir vor einem nicht unerheblichen Problem: Denn die Aufgabenabgrenzung zwischen den einzelnen Ebenen – der europäischen, der nationalstaatlichen und der Länderebene – hat in der Bundesrepublik keine klare Struktur mehr. Ich halte es durchaus für berechtigt und notwendig, über Veränderungen der Sicherheitsarchitektur nachzudenken – und zwar in einem Sinne, die Aufgaben der einzelnen Ebenen deutlicher voneinander zu trennen. Allerdings wird in Diskussionen über Veränderungen des Sicherheitssystems in der Regel die große Vision bevorzugt; und die große Vision bedeutet dann meistens, den dargestellten Systemwechsel hin zu großen zentralstaatlichen Einrichtungen anzustreben. Ein solcher grund-

legender Systemumbau wäre aus meiner Sicht aber nicht nur vor dem Hintergrund von Verfassungsgrundsätzen problematisch, sondern ich halte ihn auch für funktional ungeeignet und letztlich sogar für äußerst gefährlich. Begründet werden diese Forderungen meist mit den großen Herausforderungen des globalen Terrorismus. Der Umbau solcher weitreichenden Strukturen darf aber niemals nur unter dem Gesichtspunkt einer Gefahr erfolgen. In der Bundesrepublik steht alle paar Jahre ein neues großes Generalthema zur Debatte, ohne dass man zu einem befriedigenden Ergebnis kommt: mal war es der RAF-Terrorismus, dann – nach dem Wegfall der europäischen Grenzen – die organisierte Kriminalität, es folgte der Rechtsextremismus, dann der globale Terrorismus.

Ein grundsätzliches Problem dieser öffentlichen Debatten ist meines Erachtens, dass wichtige Themen vorrangig unter Dramatisierungsgesichtspunkten diskutiert werden. Dies gilt ebenso für den Themenbereich Sicherheitssystem und globaler Terrorismus: Ein Sicherheitssystem muss in der Lage sein, unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen. Von daher ist es – bei aller tatsächlichen Gefahr, die vom Terrorismus ausgeht – funktional nicht angemessen, nun alle Strukturen genau auf diese Gefahr auszurichten. Bei einem solchen Ansatz geht nämlich schnell verloren, dass es weiterhin organisierte Kriminalität gibt, dass es auch immer noch Rechtsextremismus gibt und so weiter. Wir würden dann den Fehler machen, unsere Sicherheitsbehörden unter einen permanenten Veränderungsdruck zu setzen. Das zeigt sich am Beispiel der Staats- und Verwaltungsreform sehr gut: In den Polizeibehörden ist mittlerweile fast kein Beschäftigter mehr dazu bereit, sich immer wieder auf Diskussionen über Verwaltungsreformen einzulassen, weil inzwischen das Gefühl vorherrscht, alle paar Jahre wird das Erreichte wieder mit neuen Begründungen völlig umgeworfen.

Wenn wir also über eine neue Sicherheitsarchitektur sprechen wollen, die die Mängel des bestehenden Systems beseitigt, ist eine bestimmte Haltung erforderlich: Wir brauchen den Mut, all diese Fragen mit mehr Ruhe zu diskutieren, und wir müssen die vorhandenen Strukturen überdenken und an die neuen Gegebenheiten anpassen, damit sie dazu geeignet sind, unterschiedliche Probleme zu bearbeiten. Wenig sinnvoll ist dagegen diese hektische und dramatische Veränderung des Sicherheitssystems – immer unter dem Gesichtspunkt einer Gefahr –, die im Moment im Vordergrund steht.

Zum Schluss möchte noch auf ein großes Problem aufmerksam machen, das auch Frau Mohr in ihrer Einleitung angesprochen hat: das Spannungsverhältnis zwischen Staat, Sicherheit und Demokratie. Es gibt in unserem Sicherheitssystem erhebliche demokratische Mängel, über die wenig diskutiert wird. Im Zusammenhang mit den sehr komplexen europäischen Strukturen entsteht daraus aber eine große Herausforderung für unser Sicherheitssystem. Diese Problematik betrifft zwar nicht nur den Sicherheitsbereich, doch hat sie hier eine besondere Bedeutung. Denn in keinem anderen Bereich sind die Eingriffsmöglichkeiten in die Rechte der Bürger so weitgehend. Deshalb stellt sich die Frage: Was kann getan werden, um bestimmte Übertreibungen abzumildern? Natürlich kann es auf diese Frage keine perfekte Antwort geben – in einem Sinne wie: Wenn man dies oder jenes macht, sind alle Probleme gelöst. So etwas zu behaupten, wäre unredlich. Gerade im Sicherheitsbereich halte ich es für enorm wichtig, dass die Parlamente wesentlich gestärkt werden, beispielsweise über Gesetzesevaluierung: So sollten bestimmte Maßnahmen zeitlich befristet werden, das heißt, sie dürften sich nicht automatisch verlängern, sondern müssten nach Ablauf dieser Zeit neu gefasst werden; vor allem sollten die Evaluierungsmethoden grundsätzlich überdacht werden. So war es zum Beispiel ein Manko, dass die Sicherheitspakete I und II zwar evaluiert wurden, die Evaluierung vom Bundesinnenministerium

aber selbst durchgeführt wurde. Diese Kritik richtet sich nicht gegen das Bundesinnenministerium, sondern gegen das zugrundeliegende Prinzip: Auch ein Wissenschaftler kann nicht ein Projekt durchführen und sich dann anschließend selbst evaluieren, und auch ein Dozent kann seine Lehrveranstaltung nicht selbst bewerten. Zu einer sinnvollen Evaluation gehört einfach, dass sie von anderer Stelle erfolgt.

Das sind wichtige Anknüpfungspunkte, über die wir sprechen müssen: Wie können wir in diesem Bereich wirksamere Kontrollen einbringen? Wie können wir es gewährleisten, dass die Parlamente wieder deutlich mehr mitreden können? Denn wenn es für den Bundestag schon schwierig ist, dies zu erreichen, dann ist es auf der Länderebene, wo die Polizeihoheit angelegt ist, ganz besonders der Fall. Die Möglichkeiten der Landtage im Sicherheitsbereich sind zum Teil eine Farce. Die Landtage sind ja in einem doppelten Sinn unter Zugzwang gesetzt. Wenn in den komplizierten Strukturen der Innenministerkonferenz im Sicherheitsbereich etwas ausgearbeitet wurde, lasten auf den Landesparlamenten so hohe Sachzwänge, dass sie sich in der Regel gar nicht mehr dazu in der Lage sehen, noch korrigierend einzugreifen und Dinge zu verändern. Diese Zusammenhänge sind für die Diskussion äußerst wichtig.

Damit möchte ich keineswegs sagen, dass die Gefahr von der Exekutive ausgeht, weil sie den Überwachungsstaat will. Das ist wirklich Unsinn. Das wesentliche Problem liegt darin, dass wir es im Sicherheitsbereich mit sehr vielen unterschiedlichen Prozessen zu tun haben, die jeweils ihrer Eigenlogik folgen. Es geht auch deshalb nicht um den Sicherheitsstaat, weil der Staat gar nicht mehr alleine der entscheidende Akteur ist. Meine Kritik richtet sich gegen die feststellbaren Tendenzen hin zu einer Sicherheitsgesellschaft, die zum Teil mit einer gewissen Sicherheits-hysterie verbunden sind. Angesichts dessen brauchen wir die staatliche, insbesondere parlamentarisch-demokratische Intervention, um wirksame

Kontrolle zu erreichen und auch die Balance zwischen den verschiedenen Kräften aufrechtzuerhalten. Um jedoch über parlamentarische Kontrolle intervenieren zu können und bestimmte Übertreibungen verhindern zu können, ist es notwendig, dass wir das Thema Demokratie und Parlamentarismus, insbesondere die Möglichkeiten der parlamentarischen Demokratie, neu diskutieren.

Mein abschließendes Fazit lautet: Es ist nicht nur notwendig, über den demokratischen Aspekt dieser Thematik zu sprechen, sondern wir brauchen auch eine öffentliche Debatte über die Prinzipien, wie wir einen rechtsstaatlichen und demokratischen Staat organisieren wollen – insbesondere in Bezug auf die Sicherheitsarchitektur. Die gegenwärtig diskutierten Staatskonzeptionen, wie beispielsweise der aktivierende Staat, geben bisher noch keine angemessene Antwort darauf, auf welche Weise dieses Ziel im Sicherheitsbereich umgesetzt werden kann. Aus meiner Sicht ist die Frage der Staatskonzeption zwar zunächst eine theoretische, aber sie kann auch die Basis sein für ein mögliches Korrektiv, um an bestimmten Stellen zu intervenieren und die gewünschte Zielsetzung zu erreichen. Es ist schwierig, diese Frage zu klären, doch es ist dringend notwendig, wenn wir nicht eine Gesellschaft schaffen wollen, die durch die Eigenzwänge des Sicherheitsdenkens die Freiräume für Freiheit und Demokratie so stark einengt, dass sie letztendlich ganz verloren gehen könnten.

Podiumsgespräch

Claudia Venohr

Der Vortrag von Professor Lange hat gezeigt, dass wir heute über eine Fülle von wichtigen Fragen diskutieren können. Beginnen möchte ich mit ein paar Statements, die aus verschiedenen Vorträgen und Texten der heutigen Podiumsteilnehmer stammen.

Herr Hartmann ist seit 2002 Bundestagsabgeordneter und stellvertretender Vorsitzender im BND-Untersuchungsausschuss. Auf seiner Homepage ist zu lesen: „Demokratie lernen wir entweder vor Ort oder gar nicht. Und dieser Lernprozess ist nie abgeschlossen.“ Seine These zum Thema kann in etwa so umrissen werden: Jeder muss vor Verbrechen geschützt werden, aber jeder hat auch ein Recht auf Privatsphäre. Dazwischen müssen sich unsere Gesetze bewegen.

Herr Professor Lange hat seine Position schon deutlich gemacht: Der Gesetzgeber verspricht mit harten Eingriffen in Freiheits- und Bürgerrechte die Sicherheit der Gesellschaft, doch ist es sehr zweifelhaft, ob diese Gesetze auch wirklich dafür geeignet sind, die Probleme durch die aktuellen Herausforderungen des internationalen Terrorismus zu lösen. Er plädiert für stärkere parlamentarische Kontrolle.

Herr Professor Norbert Pütter ist Redakteur der Zeitschrift „Bürgerrechte und Polizei“, CILIP. Seine These zum Thema lautet etwa so: Durch die Kompetenzerweiterungen für staatliche Behörden und Polizei wird der staatliche Antiterrorismus zu einer nachhaltigen Bedrohung für die



Bürgerrechte. Der 11. September hatte zur Folge, dass die Geheimdienste eine Fülle neuer Methoden einsetzen können, aber sie sind bis heute den Beweis schuldig geblieben, dass sich dieser Einsatz auch tatsächlich lohnt. Zur Verdeutlichung ein Beispiel: Vor nicht allzu langer Zeit haben verschiedene Personen im Kölner Raum versucht, Bombenattentate zu verüben. Das hat nur deswegen nicht funktioniert, weil die Täter unfähig waren, diese Bomben ordnungsgemäß zu installieren. Wahrscheinlich hätte auch Prävention diese Taten nicht verhindern können.

Professor Jürgen Stock ist Vizepräsident des BKA und lehrt Kriminologie an der Universität Gießen. Das BKA arbeitet gegenwärtig an einem neuen Hightech-Projekt, der sogenannten Fotofahndung: Mit Hilfe von biometrischen Daten soll getestet werden, ob sich Einzelne in der Masse der Reisenden per Kamera zuverlässig herausfiltern lassen. Ort der Erprobung ist der Mainzer Hauptbahnhof. Datenschützer und Bürgerrechtler sehen bei einem solchen Projekt den Überwachungsstaat heraufziehen.

hen. Jürgen Stock würde ihnen vermutlich gelassen antworten, dass es um gezielte Suche gehe, nicht um pauschale Überwachung.

Zum Einstieg möchte ich nun Herrn Stock bitten, uns für Deutschland ein aktuelles Lagebild der Kriminalitätsbedrohung zu geben, wobei Deutschland – gerade in der Frage des internationalen Terrorismus – wahrscheinlich vom europäischen Ausland und der Welt nicht mehr getrennt werden kann.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Zunächst möchte ich vorausschicken: Die sehr gute Analyse von Herrn Lange hat bereits deutlich gemacht, dass wir bei diesem Thema nicht allzu viele einfache Lösungen erwarten dürfen.

Bei der Polizei sieht das ein bisschen anders aus. Denn wir haben es tagtäglich – im Hinblick auf unterschiedliche Kriminalitätsszenarien – mit mehr oder weniger konkreten Informationen und Hinweisen zu tun, die wir bewerten müssen und daraufhin entscheiden, ob wir handeln müssen oder nicht. Der Praktiker ist somit ganz anders gefordert als der Wissenschaftler. Der Wissenschaftler darf natürlich – das wird sogar von ihm erwartet – neben Lösungen auch Fragen produzieren. Das hat Herr Lange getan. Für die Praktiker, die ich heute hier vertrete, geht es jedoch darum, konkrete Lebenssachverhalte, mit denen die Polizei umgehen muss, zu bewältigen. Aber natürlich bekennen sich auch alle im Bundeskriminalamt Tätigen ohne Wenn und Aber zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen unseres Landes.

Nun zur Frage, wie die Kriminalitätsbedrohung in Deutschland einzuschätzen ist. Bei der gegenwärtigen Sicherheitslage gibt es im Grunde

eine gute und eine schlechte Nachricht. Die gute Nachricht ist, dass wir in Deutschland in einem der sichersten Länder der Welt leben – darauf haben auch Innenminister Schäuble und Justizministerin Zypries vor wenigen Wochen bei der Vorstellung des Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts der Bundesregierung hingewiesen. Auf diese Tatsache können wir gemeinsam stolz sein, weil sie auch das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen ist. Die günstigen Indikatoren bei der Sicherheitslage lassen sich nicht nur mit einer wirkungsvollen Polizeiarbeit erklären. Auch vielfältige bürgerschaftliche Initiativen an der Basis, die in den Kommunen mitwirken, führen nach Angaben von Wissenschaftlern dazu, dass wir in bestimmten Bereichen eine positive Entwicklung verzeichnen können, etwa im Bereich der Jugendkriminalität – auch wenn dies in den Medien häufig anders dargestellt wird. Die tatsächlich feststellbare, positive Tendenz sollte uns Hoffnung verleihen.

Auf der anderen Seite haben die Sicherheitsbehörden seit 2000 mindestens fünf terroristische Anschläge in Deutschland verhindert; Anschläge, die entweder in Deutschland und für Deutschland geplant waren, oder Anschläge, die in Deutschland geplant wurden und im Ausland verübt werden sollten. Die Zahl der verhinderten Anschläge, die nicht bemerkt wurden, kann ich natürlich nicht nennen. Das ist so ähnlich wie bei der Bekämpfung des Schnupfens, wenn man Vitamin C einnimmt: Wenn Sie gesund bleiben, wissen Sie nicht genau, ob es am Vitamin C lag oder ob Sie aus einem anderen Grund verschont geblieben sind.

Ich will nun etwas genauer auf die Bedrohungslage eingehen. Zunächst zum offiziellen Terminus, Deutschland sei Bestandteil eines weltweiten Gefahrenraums. Zu verstehen ist darunter der Aspekt der Globalisierung von Kriminalität, was auch von Herrn Lange hervorgehoben wurde.

Ich nenne zwei Ereignisse aus dem Jahr 2006. Das erste: In Großbritannien wurden 24 mutmaßliche Terroristen festgenommen, die vermutlich planten, mehrere Passagierflugzeuge auf dem Flug in die Vereinigten Staaten zum Absturz zu bringen. Das zweite: Im Kölner Raum gab es den Kofferbombenfall, worauf Frau Venohr bereits hingewiesen hat. Tatsächlich hat uns der Zufall – ein handwerklicher Fehler der



Täter – dabei geholfen, dass es keine Explosion der Bomben und somit auch kein Blutbad gegeben hat. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass wir in Deutschland nicht über eine abstrakte Gefahr sprechen, sondern dass der internationale Terrorismus auch bei uns sehr schnell konkrete Ausmaße annehmen kann.

Heute haben wir es mit sehr unterschiedlichen Formen von internationalem Terrorismus, islamistischem Terrorismus zu tun. Unmittelbar nach dem 11. September 2001 war die Diskussion stark geprägt von der Begrifflichkeit al-Qaida und den damit verbundenen Beschreibungen. Inzwischen hat sich das Bild sehr stark differenziert, was die Aufklärungsarbeit für die Sicherheitsbehörden nicht einfacher macht. Um Ihnen einen kleinen Eindruck zu vermitteln: Heute gibt es zum Beispiel das Phänomen der sogenannten „non-allied Mudschaheddin“; diese selbsternannten Gotteskrieger verschwören sich ganz unterschiedlich motiviert im Dschihad und agieren völlig unabhängig von irgendwelchen al-Qaida-Strukturen. Das gleiche gilt für autonome Terrorzellen, die es in der

ganzen Welt gibt. Auch diese Akteure sind nicht durch feste Strukturen, sondern netzwerkartig oder gar nicht verbunden und deswegen schwer zu lokalisieren und zu erfassen.

Es gibt aber auch den Typus des fanatisierten Einzeltäters, der sich nach einem Radikalisierungsprozess dazu entscheidet, im Sinne des Dschihad-Gedankens ein Selbstmordattentat zu verüben und sich mit einer Bombe vom Diesseits ins Jenseits zu befördern. Bei diesem Typus des Suizid-Attentäters greifen die traditionellen Gedanken unseres Strafrechts nicht mehr; die spezial- wie auch generalpräventiven Aspekte unseres Strafrechts stoßen hier an ihre Grenzen.

Ein anderer wichtiger Aspekt, der auch schon in Deutschland, Großbritannien und Frankreich diskutiert wurde, ist das Phänomen des „homegrown“-Terrorismus. Hier handelt es sich nicht um Terroristen, die aus dem Ausland in ein anderes Land reisen, um dann dort Bomben zu legen. Der Begriff „homegrown“-Terroristen bezeichnet junge Menschen, meist junge Männer, die sich vielleicht schon in einem Land integriert glaubten oder von außen als integriert angesehen wurden, die sich dann aber auf einmal radikalisierten, ihr Verhalten verändern und plötzlich zu Terroristen werden. Auch in Deutschland gab es schon Fälle einer solchen Radikalisierung, so dass die Sicherheitsbehörden eingeschritten sind.

Das Bild der Tätergruppierungen ist also sehr heterogen. Auch der häufig beschriebene Aspekt der Asymmetrie dieser Form des internationalen Terrorismus macht es den Sicherheitsbehörden schwer, im globalen Gefahrenraum einen Überblick zu bekommen. Klar ist auch, dass sich die Facetten der Terrorismusbekämpfung und damit des Strafrechts insgesamt in den letzten Jahren etwas stärker in Richtung Prävention entwickelt haben. Natürlich hat der Aspekt der Verhinderung von Anschlägen heute gegenüber der Verfolgung stark an Bedeutung zugenommen. Die

Verfolgung von Straftaten ist eine klassische polizeiliche Aufgabe, die in der Vergangenheit die gesamte polizeiliche Arbeit sehr stark geprägt hat. Die neue Bedrohungsdimension durch den internationalen Terrorismus hat dazu geführt, dass die Aufgabe, schon im Vorfeld eines möglichen Anschlags Informationen zu sammeln, Gefahren wahrzunehmen und den Anschlag zu verhindern, enorm wichtig geworden ist. Folge dieser Entwicklung ist eine neue Qualität und eine neue inhaltliche Ausrichtung unserer Arbeit in einem weltweiten Kontext.

Claudia Venohr

Nachdem wir nun schon eine Menge über das Thema Sicherheit gehört haben, sollten wir jetzt einmal den Begriff „Freiheit“ aus verfassungsrechtlicher Sicht klären. Bisher war Freiheit ja vor allem mit Bürgerrechten gegen staatliche Eingriffs- und Kontrollbefugnisse verbunden, also mit Persönlichkeitsrechten und informationeller Selbstbestimmung. Kurz gesagt: Freiheit vor dem Staat, wie es in den Grundrechten garantiert ist. Stimmen diese Koordinaten heute noch? Oder ist das eine eher akademische Diskussion, weil es angesichts der Gefahren des internationalen Terrorismus klassische Kernaufgabe des Staats sein muss, Garant der Sicherheit zu sein, weil sonst auch die Freiheit auf der Strecke bliebe?

Prof. Dr. Norbert Pütter

Ich glaube, diese Frage kann nicht sinnvoll beantwortet werden. Denn die Bürgerrechte verdanken ihre gesamte geschichtliche Existenz der Tatsache, dass es einen modernen Staat gibt, der von Anfang an damit begründet wurde, Sicherheit zu schaffen. Die Bürgerrechte sind eine Reaktion auf diesen Staat, sie begrenzen dieses Sicherheitsversprechen. Von

Anfang an hieß es: Wir wollen keinen Terror zur Herstellung unserer Sicherheit. Die Problematik spielt sich also auf einer anderen Ebene ab.

Man kann aber feststellen – und das ist im Vortrag von Herrn Lange schon deutlich geworden –, dass es im System der Bundesrepublik bereits zu einer erheblichen Einschränkung von Bürgerrechten gekommen ist. Das betrifft die Ebene der Instrumente und der Verfahren, aber auch die Behörden, die Sicherheit garantieren sollen und durch Bürgerrechte demokratisch beschränkt sind. Im Unterschied zu dem bisher Gesagten behaupte ich, dass diese Entwicklung keine spezifische Reaktion auf den internationalen Terrorismus darstellt, sondern dass dieser neue Terrorismus seit 2001 langanhaltende Prozesse verschärft und beschleunigt hat. Dazu zählen auch die Tendenzen der Zentralisierung und der Prävention; Herr Stock hat darauf hingewiesen, wie wichtig für die Polizei inzwischen Prävention ist. Diese Art von Prävention ist ein polizeiliches Thema seit den 1970er-Jahren: nämlich am Tatort zu sein, bevor das Verbrechen stattfinden kann, um damit seine Verwirklichung zu verhindern. Seitdem zielen die ganzen Polizeirechtsnovellen darauf ab, der Polizei Kompetenzen im Vorfeld von Straftaten, von konkreten Gefahren zu verschaffen.

Claudia Venohr

Herr Hartmann: Die Grundrechte sind Freiheitsrechte. Gibt es so etwas wie ein Grundrecht auf Sicherheit?

Michael Hartmann, MdB

Das gibt es. Es ist die wesentliche Leistung des neuzeitlichen Verfassungsstaats, dass der innergesellschaftliche Friede gestiftet und gewähr-

leistet wird. Wenn man dieser Prämisse folgt und mit diesem sehr klassischen Staatsverständnis übereinstimmt, dann muss man mit der schablonenhaften Gegenüberstellung von Freiheitsrechten hier und Sicherheitsinteressen dort aufhören. Beide Ziele müssen zusammengehen. Wenn ich einen Staat erhalten will, der das Ziel verfolgt, unter der Bedingung der Freiheit – so ist unsere Verfassung konzipiert – Sicherheit zu garantieren, also dafür zu sorgen, dass innergesellschaftlicher Frieden herrscht, dann muss ich diese beiden Interessen permanent zusammenführen und nicht einfach blank gegenüberstellen.



Natürlich will ich meine Freiheitsrechte auch im Sinne von Abwehrrechten gegenüber dem Staat ausleben können, aber ich will in diesem Staat doch auch in garantierter Sicherheit leben. Jede Staatsphilosophie, die durch Gesetzgebungsmaßnahmen praktisch wird, muss sich aus dieser Idee ableiten. Selbstverständlich muss das Sicherheitsdenken – wie jedes Denken in unserer modernen Zeit – immer wieder auf den Prüfstand

gestellt werden, um herauszufinden, ob es noch systemadäquat ist: Ist es noch die richtige Reaktion auf eine spezifische Bedrohungslage oder müssen wir über neue Instrumente, Hierarchien und Institutionen nachdenken?

Diese kritische Überprüfung findet statt, und seit dem 11. September verstärkt. Möglicherweise wurde in den letzten Jahren manches beschleunigt, was schon länger in den Köpfen von Polizisten, Sicherheitspolitikern und Militärs existierte. Aber vor allem ist diese Entwicklung eine Reaktion auf das, was geschehen ist. Der 11. September war ja keinesfalls der erste Anschlag, den wir weltweit und auch in den Vereinigten Staaten erlebt haben, und er hat dennoch unsere westliche Welt letztlich unvorbereitet getroffen. Und da hat es in der Tat, wie immer bei solchen Ereignissen, sehr hektische und auch übereilte und übereifrige Reaktionen gegeben. Aber ich sage sehr deutlich: nicht in der Bundesrepublik Deutschland.

Wir diskutieren heute in einer Situation, in der es seit längerer Zeit keine Anschläge mehr in der westlichen Welt gegeben hat. Aber es gab den 11. September, es gab Djerba, Bali, Madrid und Lissabon. Die Anschläge kamen uns also im wahrsten Sinne des Wortes immer näher. Wie könnte man angesichts einer solchen Entwicklung über dieses Thema diskutieren, ohne die daraus resultierende und durchaus verständliche öffentliche Aufgeregtheit mit einzubeziehen? Man kann es eben nicht.

Herr Lange, es hat mich sehr gefreut, dass Sie den Einfluss von Parlamentariern fördern wollen. Das kommt mir absolut entgegen und allen übrigen Kolleginnen und Kollegen mit Sicherheit auch. Wir haben in dieser Frage im parlamentarischen Prozess eine sehr kluge und differenzierte Abwägung vorgenommen, schon damals nach dem 11. September in der Koalition mit den Grünen, und auch jetzt bei der Evaluierung der von uns

vorgelegten Gesetze. Es gab eine Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes durch das Haus selbst, durch das Bundesministerium des Innern. Wir haben das Gesetz aber auch auf den Prüfstand gestellt und von nun an geregelt, dass das Gesetz befristet bleibt und weiterhin evaluiert wird. Das Gleiche gilt für das Antiterrordateigesetz; auch das ist befristet und wird wieder evaluiert.

Claudia Venohr

Ich möchte noch einmal den Gedanken von Herrn Pütter aufgreifen, dass die gegenwärtigen Tendenzen nur eine Fortsetzung der vorhandenen Gesetzgebung sind, die bereits zu Zeiten der RAF begonnen hat. So ist die Methode der Rasterfahndung ja nichts Neues, sondern sie wurde in Folge des RAF-Terrorismus entwickelt, um Datenbestände vernetzt durchsuchen zu können. Bei der organisierten Kriminalität ging es dann weiter, da wurde zum Beispiel die Möglichkeit von Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachungen gefordert. Herr Stock, wurden diese Instrumentarien in letzter Zeit verschärft? Hat seit dem 11. September eine besondere Entwicklung eingesetzt oder handelt es sich tatsächlich nur um eine Fortsetzung dessen, was wir schon hatten?

Prof. Dr. Jürgen Stock

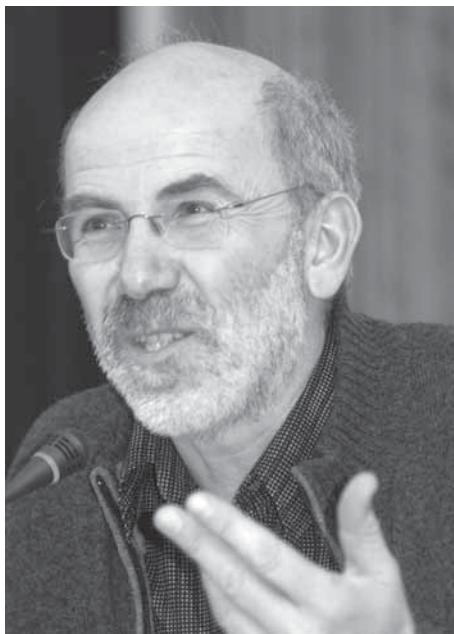
In gewisser Weise stimme ich zu, dass es eine kontinuierliche Entwicklung gegeben hat. Das liegt einzig und allein darin begründet, dass die Kriminalitätswirklichkeit eine dynamische ist. Letztlich hat der Gesetzgeber immer abzuwägen, wie er die Verhältnismäßigkeit der Mittel definiert. Das ist aber keine polizeiliche Aufgabe, um das ganz deutlich zu sagen. Tatsächlich hat sich der Gesetzgeber in verschiedenen Phasen

– vor dem Hintergrund bestimmter Bedrohungsszenarien – zu strafrechtlichen Veränderungen entschlossen. So hat er beispielsweise entschieden, im Strafgesetzbuch stärker auf abstrakte Gefährdungsdelikte zu setzen. Das bedeutet: Auch bevor ein konkretes Rechtsgut gefährdet ist, zum Beispiel das Leben oder die körperliche Unversehrtheit eines Menschen, also bevor eine Konkretisierung von Gefahr da ist, kann es sich bereits um ein Delikt handeln, das strafbewährt ist. Damit gibt man der Polizei die Möglichkeit, schon vor einer konkreten Rechtsgutgefährdung einzuschreiten. Es hat also einige Veränderungen gegeben, die darauf zurückzuführen sind, dass sich auch das allgemeine Szenario in vielerlei Hinsicht verändert hat. Ich nenne hier nur die organisierte Kriminalität, aber auch die neuen Kommunikationsmedien, die mit neuen Möglichkeiten des konspirativen Agierens einhergehen. Früher war die Situation noch ganz anders: Die entscheidenden Kommunikationswege waren auf Briefverkehr und Telefonate beschränkt und in der Strafprozessordnung gab es die entsprechenden Instrumente der Postbeschlagnahme und Telefonüberwachung. Aber inzwischen hat es natürlich in der Strafprozessordnung Veränderungen gegeben. Die StPO ist auch dicker geworden, weil den Strafverfolgungsbehörden genau vorgeschrieben wird, was sie zu tun haben; Stichwort: Bestimmtheitsgrundsatz. Die Regelwerke sind zudem komplizierter und detaillierter geworden, gerade vor dem Hintergrund von Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts. Deshalb ist nach meiner festen Überzeugung die rechtsstaatliche Kontrolle unserer Arbeit gewährleistet.

Prof. Dr. Norbert Pütter

Ich würde gern direkt darauf antworten, weil der Versuch, die Polizei in die zweite Reihe zu schieben, nicht ganz der Wirklichkeit entspricht.

Anfang der 1990er-Jahre gab es einen großen Schritt bei der Novellierung der Strafprozessordnung. Damals wurden verdeckte Ermittler eingeführt, der Lauschangriff kam etwas später. Dieser Entscheidung ist eine massive polizeiliche Bestandsaufnahme vorangegangen. Das erste Lagebild organisierter Kriminalität erschien 1991. Auch wurde in einer ganzen Reihe journalistischer Publikationen das Mafia-Gespenst an die Wand gemalt. Dies wurde in der öffentlichen



Diskussion dann häufig zu einer Legitimationsgrundlage für die Auffassung, man müsse jetzt endlich die besonderen Methoden der Verbrechensbekämpfung – so hieß das seit Mitte der 1980er-Jahre – einsetzen können. Zwar war das alles in den Polizeigesetzen schon festgehalten, doch nun sollte es auch in der Strafprozessordnung zum Zwecke der Strafverfolgung geregelt werden. Die Polizei weist ja immer wieder darauf hin, dass sie unmittelbaren Kontakt zur kriminellen Wirklichkeit hat und deshalb bestimmte Instrumente einfach braucht.

Ich will keine allgemeine Politikerschelte betreiben. Aber wenn man sich die Entstehung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes ansieht, hat das mit parlamentarischer Debatte nichts mehr zu tun. Man kann nicht dienstags eine Expertenanhörung machen und einen Tag später die Zweite Lesung des Gesetzes anberaumen.

Claudia Venohr

Dann können wir daraus schließen, dass Herr Schily diesen Gesetzesentwurf schon in der Schublade hatte, Herr Hartmann?

Michael Hartmann, MdB

Ein Minister, der vorausdenkt, aber auch eine Polizei, die vorausdenkt, hat vieles in der Schublade. Letztlich entscheidet aber das Parlament.

Es ist ja beliebt zu sagen, Politiker seien „Abnicker“ oder „Abzocker“. Das mag im Einzelfall auch so sein. Doch allgemein kommt man mit diesen pauschalen Vorstellungen nicht weiter. Meine Erfahrungen sind ganz anders. Ich habe recht intensiv an den Beratungen der beiden Gesetze teilgenommen, bei denen es um Evaluierung und Fortschreibung ging. Das waren wochenlange Verhandlungsrunden, die übrigens nach der Expertenanhörung noch einmal ganz neu geöffnet wurden. In diesen Verhandlungen wurde tatsächlich verantwortungsbewusst, und zwar von jeder Seite, um jeden einzelnen Satz gerungen, damit die notwendigen Sicherheitsinteressen in den Gesetzestext einfließen können und gleichzeitig Rechtsstaatlichkeit gewahrt wird.

Ein Beispiel: Es gab den Versuch, den Bereich der Hassprediger so auszuweiten, dass wir am Schluss bei einer zentralen Extremismusdatei gelandet wären. Aus der Perspektive eines Polizeiapparats oder eines ministeriellen Apparats mag dieses Denken legitim und nachvollziehbar sein. Dieses Vorhaben ist uns Sozialdemokraten jedoch zu weit gegangen, weshalb wir es gestoppt und die entsprechenden Begrifflichkeiten zurückgenommen haben. Es soll doch darum gehen, Terrorverdächtige rechtzeitig ins Visier zu nehmen und nicht sofort einen ganzen „Bauchla-

den“ zu öffnen. Dieses Beispiel ist meiner Ansicht nach ein Zeichen für funktionierenden Parlamentarismus – allen Vorurteilen zum Trotz.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Ich finde es schwierig, wenn wir uns – ob hier auf dem Podium oder allgemein in der Diskussion – immer auf unsere Rollen beschränken: Wir sind Wissenschaftler, Politiker, Praktiker, Bürgerrechtler. Das führt dann sehr schnell dazu, sich gegenseitig Vorwürfe zu machen, bringt uns aber in der Diskussion nicht weiter.

Wir sind uns doch darüber einig, dass es tatsächlich eine Reihe von Veränderungen gibt – ich habe in meinem Vortrag drei von ihnen dargestellt. Wir sind uns auch einig darüber, dass es Veränderungen gibt, die die Bürgerrechte und die Freiheitsrechte betreffen. Wenn das so ist, dann müssen wir aber auch so konsequent sein und feststellen: Bei aller Kritik an der Politik und den Behörden kann man doch keiner Seite unterstellen, dass sie bewusst das Ziel verfolgt, in Deutschland einen Überwachungsstaat zu schaffen. Hier liegt nicht das Problem. Das Problem ist vielmehr: Durch Europäisierung und Internationalisierung wird unsere Gesellschaft, unser Staat so kompliziert, dass unsere Maßstäbe eines Rechtsstaats und der Demokratie, insbesondere der parlamentarischen Demokratie, in einen Erosionsprozess geraten. Darauf müssen wir eine Antwort finden: Wie wollen wir diese Prozesse organisieren?

Ich gebe Ihnen in vielen Punkten Recht, Herr Stock. Aber ist diese Trennung zwischen Praktiker und Wissenschaftler sinnvoll? Natürlich kann man sagen: Das sind zwei völlig getrennte Welten. Aber in Ihrer Biografie findet sich diese strikte Trennung doch auch nicht wieder – und das ist gut so. Als Wissenschaftler beschäftige ich mich mit Veränderungen

bei der Polizei, ich betreibe viel empirische Forschung. Ich möchte herausfinden, wo und was sich gerade verändert – und an welchen Stellen es Möglichkeiten gibt, zu intervenieren. Wir müssen einfach erkennen, dass unsere Gesellschaft immer komplizierter wird und dass aus dieser Verkomplizierung heraus ganz eindeutig Gefahren für die Demokratie entstehen.

Michael Hartmann, MdB

Ich möchte an den letzten Gedanken von Herrn Lange anschließen. Er hat die aktuellen Herausforderungen und Risiken sehr gut beschrieben. Auch ich bin der Meinung, dass wir in einer immer komplexer werdenden Welt vieles nicht mehr erfassen und beschreiben können und dass auch manche Handlungsmuster und manche Lösungen nicht mehr stimmen. Die Probleme, die wir haben, können nicht immer adäquat gelöst werden, weil der Bezugsrahmen, in dem wir agieren, oft nicht mehr der gegenwärtigen Situation angemessen ist und weil wir nicht dazu in der Lage sind, alle erforderlichen Faktoren mit einzubeziehen. Diese Tendenz gilt aber generell, nicht nur für den Bereich der inneren oder äußeren Sicherheit, sondern zum Beispiel auch für das Gesundheitswesen oder für die Wirtschaftspolitik. Es ist ein Grundphänomen unserer Zeit, dem wir nur begegnen können, wenn wir unsere Grenzen erkennen und entsprechend handeln: Die Politik sollte sich – und zwar auf jeder Ebene – wieder mehr auf ihre „Kerngeschäfte“ beschränken und nicht glauben, alles zu jeder Zeit regeln zu können. Sie braucht also auch den Mut zu sagen: Das kann Politik nicht entscheiden. Hier kann Politik nichts erreichen. Hingegen sollte die Politik in allen Bereichen, in denen sie tatsächlich etwas beeinflussen und erreichen kann, auch das Notwendige richtig machen.

Meine Sorge, dass wir uns auf einen Überwachungsstaat zubewegen, ist nicht so groß wie meine Sorge, dass wir als Konsumenten, als Bürgerinnen und Bürger, ausgespäht werden – durch unzählige Systeme, denen wir unsere Daten jeden Tag freiwillig preisgeben. Was Banken, was die Initiatoren von Payback-Karten alles über uns Bürger und unser Konsumverhalten wissen, das erschreckt mich gelegentlich. Die Informationen können aber sehr leicht gesammelt und preisgegeben werden, ohne dass die Datenschützer ihre Stimme ähnlich laut erheben wie in Bereichen, die parlamentarisch eindeutig kontrolliert sind. Ich glaube, es sollte in unserem gemeinsamen Interesse liegen, in der Diskussion auf den Aspekt unserer Ausspähung im privaten Bereich, im Konsumverhalten viel mehr Wert zu legen, als allein den – sicherlich wichtigen – Blickwinkel staatlichen Handelns zu betrachten.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Als Stimulus für die Diskussion möchte ich zwei wichtige Punkte nennen, ohne sie weiter auszuführen.

Zum Verhältnis von Polizeiarbeit und Politik: Die Selbstbeschränkung der polizeilichen Aufgabe gehört für mich ganz zentral zum Selbstverständnis unseres Berufs. Aber natürlich müssen wir die Politik darüber aufklären, wenn Straftäter ihre Kommunikationsformen ändern und nun – anstatt Briefe zu schreiben oder zu telefonieren – auf einmal E-Mails schreiben, chatten oder Informationen auf externen Servern irgendwo in der Welt speichern und deswegen die Sicherheitsrisiken hier in Deutschland steigen. Auf solche Entwicklungen haben wir hinzuweisen. Dann ist es die Aufgabe der Politik und der Öffentlichkeit, die daraus resultierenden Fragen zu diskutieren.

Punkt zwei: Das Trennungsgebot ist aus meiner Sicht nach wie vor gewahrt, sowohl in dem gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum in Berlin als auch mit der Antiterrordatei. Denn Trennungsgebot heißt: keine organisatorische Zusammenlegung, aber natürlich ist informationelle Zusammenarbeit nötig und möglich. Eine wichtige Chance, wirksam gegen internationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität vorgehen zu können, besteht darin, den internationalen Terrornetzwerken eigene Netzwerke des Informationsverbundes entgegenzustellen, also Brücken zwischen den Institutionen zu bauen. Damit gehen wir gerade nicht den Weg der USA, die mit Superbehörden die Zentralisierung vorantreiben.

Claudia Venohr

Nun möchte ich gern noch das Publikum zu Wort kommen lassen. Was meinen Sie: Nimmt das grundsätzliche Bedürfnis nach Sicherheit zu? Sehen Sie Ihre Freiheitsrechte in Gefahr – angesichts der Entwicklung, die heute von den Podiumsteilnehmern dargestellt wurde?

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich fühle mich hier in Deutschland relativ sicher – abgesehen natürlich von dunklen Ecken oder von dubiosen Bezirken in einer Großstadt; aber da muss man ja mitten in der Nacht nicht alleine herumlaufen.

Meine Frage an Herrn Stock: Aus aktuellem Anlass berichten die Medien über Mafia-Strukturen der Chinesen und Vietnamesen. Gibt es in der Bundesrepublik Deutschland solche Strukturen organisierter Kriminalität, so dass sich daraus eine Gefahr ergibt?

Prof. Dr. Jürgen Stock

Sie sprechen den aktuellen Fall in Sittensen an. Da laufen die Ermittlungen noch, ich will nicht vorgreifen. Rein statistisch aus dem Lagebild der organisierten Kriminalität kann ich Ihnen aber sagen, dass hier kein großes Problem für die Bundesrepublik Deutschland besteht. Die Zahl der Täter mit chinesischem oder vietnamesischem Pass ist verhältnismäßig gering. Das schließt natürlich nicht aus, dass es vereinzelt solche Phänomene in manchen Großstädten gibt, denen die Polizei nachgehen muss.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich fühle mich weniger bedroht auf der Straße oder zu Hause, sondern eher dadurch, dass der Staat die Daten, die bei vielen privaten Datensammlern gespeichert sind, für seine eigenen Zwecke benutzt. Stichwort: Vorratsdatenspeicherung. Wir haben einen Gesetzentwurf, der vorsieht, dass demnächst die privaten Telekombetreiber verpflichtet werden, sechs Monate lang alle möglichen Verkehrsdaten zu sammeln. Das empfinde ich als eine Form der Durchleuchtung. Denn letztlich heißt das: Jede E-Mail, jede Bewegung im Internet wird sechs Monate lang gespeichert, so dass ich auf diese Weise durch mein kommunikatives Verhalten transparent werde.

Herrn Lange möchte ich in einem Punkt widersprechen. Ich sehe die Arbeit der Landtage und auch des Bundestages sehr viel pessimistischer. Ich möchte das kurz am Beispiel des Luftsicherheitsgesetzes erläutern. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 15. Februar 2006, dass der Abschuss von Flugzeugen zur Gefahrenabwehr – wie es im Luftsicherheitsgesetz vorgesehen war – gegen Grundrechte verstößt und deshalb in vollem Umfang verfassungswidrig und nichtig ist. Interessant waren nun die Reaktionen der Parlamentarier auf diese Entscheidung unseres höchst-

ten Gerichts. Im Grunde hat das Bundesverfassungsgericht den Machern dieses Gesetzes eine schallende Ohrfeige erteilt und festgestellt, dass mit dieser gesetzlichen Regelung die Menschenwürde verletzt wird. Mehrere Politiker – darunter Herr Schäuble von der CDU und Herr Wiefelspütz von der SPD – sagten daraufhin: Wir werden auch in Zukunft weiter Flugzeuge abschießen, wenn es uns nötig erscheint, weil sich diese Entscheidung des BVerfG nur auf den friedlichen Luftsicherheitsfall bezieht. Bei einem Terroranschlag wie am 11. September handelt es sich um einen kriegerischen Akt und dann gilt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht. Dann gilt das Kriegsrecht und wir dürfen nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auch unschuldige Menschen opfern.

Claudia Venohr

Herr Hartmann, wie ist der Stand der Dinge beim Luftsicherheitsgesetz?

Michael Hartmann, MdB

Im Luftsicherheitsgesetz wurde versucht, eine verdammt schwierige Abwägung vorzunehmen.

Kern dieses Gesetzes ist die Möglichkeit, als Ultima Ratio eine Verkehrsmaschine abzuschießen. Durch den Abschuss dieser Maschine können auch Unschuldige, die als Passagiere an Bord mitfliegen, getötet werden. Die Verabschiedung des Gesetzes wurde durch einen Zwischenfall in Frankfurt am Main vorangetrieben, als ein Sportflieger mit seiner Maschine über die Hochhäuser des Bankenviertels kreiste und damit drohte, sein Flugzeug in ein Gebäude abstürzen zu lassen. Das Gesetz war somit

auch eine Reaktion auf diesen Vorfall und kam unter großem öffentlichem Druck zustande.

Häufig wird in dieser Debatte ein wichtiger Punkt vergessen: Die Situation, in der diese schreckliche Ultima Ratio zum Einsatz kommen sollte, ist nach wie vor ungeregt. Wenn also der Fall eintreten sollte, dass sich Terroristen mit einer gekaperten Maschine in ein Gebäude stürzen wollen, dann dürfen wir nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht durch einen Abschuss dieses Flugzeugs das Leben der Passagiere für das Leben der Personen im Gebäude opfern – wir dürfen nicht Leben gegen Leben abwägen. Diese Auffassung ist ganz klar und eindeutig – und meinethalben auch eine schallende Ohrfeige für den Gesetzgeber.

Was wäre aber, wenn ein Verteidigungsminister sich auf übergesetzlichen Notstand beruft und auf dieser Basis einer Flugzeug-Rotte den Auftrag erteilt, die Maschine abzuschießen, um zu verhindern, dass sie sich auf ein Gebäude stürzt? Was macht dann der Pilot? Muss er diesen Befehl aufgrund des Gesetzes verweigern oder muss er ihn ausführen? Genau diese Fragestellung ist nach wie vor gesetzlich nicht geregelt. Wenn wir es für möglich halten, dass dieser schreckliche – hoffentlich nie eintretende – Eventualfall doch einmal eintritt, dann muss es eine Regelung geben, die nicht den Letzten in der Befehlskette zum Täter macht. Die Verantwortung müssen dann schon die politisch Zuständigen tragen. Auch ich bin der Ansicht, dass das Luftsicherheitsgesetz zur Klärung dieser Frage ungeeignet war. Aber das grundsätzliche Problem ist noch immer nicht gelöst. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass Leben nicht gegen Leben abgewogen werden dürfe, ist doch eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Natürlich muss die Politik diese Mahnung ernst nehmen.

Ich bin jedoch der Meinung, dass einige Innenpolitiker, Sicherheitspolitiker der Union den Versuch, diesen schwierigen Fall zu regeln, als

Einfallstor zu einer Militarisierung der Innenpolitik benutzen. Dieser Tendenz müssen wir uns sehr klar und entschieden verweigern. Polizei ist Polizei und Militär ist Militär. Beide haben unterschiedliche Aufgaben – auch in Zeiten internationaler Bedrohung.



Claudia Venohr

Sie meinen die Diskussion, Bundeswehr im Innern einzusetzen?

Michael Hartmann, MdB

Das Einfallstor kann die Änderung von Artikel 87a des Grundgesetzes sein, zum Teil auch Artikel 35, wie das unser Bundesinnenminister notorisch wiederholt. Seit der Fußballweltmeisterschaft will er der Bundeswehr auch den Objektschutz übertragen und sie soll zum Beispiel im

Landesinnern bewaffnet tätig werden können. Solche Bestrebungen halte ich für heikel, gerade angesichts des gerade dargestellten Horrorszenarios. Daraus abgeleitete Maßnahmen würden dann tatsächlich nicht mehr unserem Staatsverständnis entsprechen.

Wortmeldung aus dem Publikum

Das Thema der heutigen Veranstaltung „Mehr Staat – Mehr Sicherheit?“ darf nicht auf die Folgen des globalen Terrorismus verengt werden. Herr Lange hat in seinem Vortrag den globalen Terrorismus an den Anfang gestellt und damit die folgende Diskussion vereinseitigt. Nur Herr Pütter hat eine andere Perspektive eingebracht.

Claudia Venohr

Herr Professor Lange: Wenn wir beim Thema Staat und Sicherheit so viel über globalen Terrorismus sprechen, verfehlen wir dann unser Thema, weil es um viel mehr geht als nur um das?

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Zunächst einmal zur Kritik. Mir ist nicht ganz deutlich geworden, warum es Ihrer Meinung nach ein Grundfehler war, meinen Vortrag mit dem Thema des globalen Terrorismus zu beginnen. Denn ich bin davon überzeugt, dass wir es mit einem global vernetzten Terrorismus zu tun haben – und entsprechend mit ganz neuen Gefahren. Aber unabhängig davon wird das Thema natürlich immer wieder politisch dazu genutzt, bestimmte Maßnahmen zu rechtfertigen. Der global vernetzte Terrorismus wird

dann als Legitimationsargument herangezogen, um unser Sicherheitssystem tief greifend zu verändern. Die eben angesprochene Vorratsdatenspeicherung wäre dafür ein Beleg.

Das wesentliche Problem besteht meines Erachtens aber in der zunehmenden Vergesellschaftung des Sicherheitsthemas. Es wäre zu einseitig, nur den Staat für die Sammlung von Daten zu kritisieren. Vielmehr ist die Datensammelwut im privaten Bereich eines der größten Probleme. Dann kann es zum Beispiel passieren, dass auf dem Arbeitsweg staatliche Behörden mit privaten Datensammlern zusammenarbeiten, wie kürzlich im Fall der Kinderschänderermittlung: So konnte man in der Zeitung lesen, dass zwei große Kreditkartenunternehmen freiwillig ihre Daten herausgegeben und die Sicherheitsbehörden daraufhin 22 Millionen Deutsche gescannt haben. Ich halte es schon für sehr problematisch, wenn diese Zusammenarbeit einfach mal so auf einer Arrangementebene ohne klare Regelungen geschieht.

Eine weitere große Problematik liegt meines Erachtens in der zunehmenden Vermischung von Privaten und Staatsorganen, wenn es um die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit geht. Auf diese Frage brauchen wir eine konzeptionelle Antwort. In Bezug auf das konkrete Thema Sicherheit finden solche konzeptionellen Diskussionen leider noch viel zu wenig statt.

Dann noch ein paar Anmerkungen zur Rolle der Parlamente. Auch ich bin relativ pessimistisch, was die Realität der politischen Einflussmöglichkeiten angeht. Die Landtage werden immer ohnmächtiger und der Bundestag hat erhebliche Schwierigkeiten, angesichts der komplizierten Strukturen noch die Kontrolle zu behalten und eine Linie zu verfolgen. Allerdings sehe ich schlichtweg keine Alternative. Wenn man der Auffassung ist, man könne sowieso nicht mehr auf die Parlamente setzen, dann

muss man sich doch auch fragen, wo eine Alternative liegen könnte. Ein Schritt auf dem Weg zur Lösung des Problems könnte vielleicht sein, die Rolle der Parlamente stärker zu diskutieren.

Wortmeldung aus dem Publikum

Herr Stock, Sie haben vorhin die traditionelle Überwachung der Post mit der Vorratsdatenspeicherung verglichen, die jetzt als Referentenentwurf ansteht. Ich denke aber, es handelt sich dabei um zwei völlig verschiedene Dinge: Bei der Postüberwachung muss zuerst ein konkreter Verdacht bestehen und erst nachdem ein richterlicher Beschluss besteht, kann auf Daten zugegriffen werden. Dagegen werden bei der Vorratsdatenspeicherung sämtliche Bundesbürger pauschal von Anfang an überwacht und es wird erst später entschieden, ob man die Daten benutzen möchte oder nicht. Wie beurteilen Sie die Legitimität bei der Vorratsdatenspeicherung?

Bei den neuerlichen Überwachungsgesetzen habe ich die Befürchtung, dass der Rechtsrahmen des Grundgesetzes gesprengt wird.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Zum Thema Vorratsdatenspeicherung: Ich habe vorhin schon ausgeführt, dass es hierbei nicht um Alltagskriminalität geht, sondern um schwere Formen organisierter Kriminalität und um internationalen Terrorismus. Bei diesen internationalen Netzwerken spielen völlig neue Formen von Kommunikation eine große Rolle, aber auch ganz neue Möglichkeiten der Konspiration, die es in der guten alten Postzeit nicht gegeben hat.

Deswegen begrüßen wir aus polizeilicher Sicht die Möglichkeit, Daten aus der Vorratsdatenspeicherung zu erhalten. Hinter dem aktuellen Gesetzesentwurf steht eine EU-Richtlinie, die in Deutschland umzusetzen ist. Der deutsche Gesetzgeber hat sich bei der Umsetzung dafür entschieden, die personenbezogenen Daten möglichst kurz zu speichern: nämlich nur sechs Monate – es waren Zeiträume von bis zu 24 Monaten in der Diskussion.

Ich könnte aus der Vergangenheit viele Beispiele nennen, wo wir solche Daten gut hätten gebrauchen können, um Straftaten aufzuklären oder künftige Straftaten zu verhindern. Ganz entschieden möchte ich dem eben geäußerten Verdacht entgegenzutreten, es würde sich um eine pauschale Überwachung handeln. Das ist nicht der Fall. Gespeichert werden nur Daten, die ohnehin zu Abrechnungszwecken festgehalten werden. Diese Daten werden jetzt einfach länger gespeichert und die Polizei erhält die Möglichkeit, auf diese Daten bei Bedarf zuzugreifen – aber eben nicht aus Jux und Tollerei und auch nicht automatisch auf alle Daten, sondern nur dann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen: also nur, wenn ein entsprechender Verdachtsgrad gegeben ist und die erforderlichen Anordnungsvoraussetzungen bestehen. Erst dann darf die Polizei auf bestimmte personenbezogene Daten zugreifen. Es ist somit eben kein Rund-um-die-Uhr-Scannen von Verbindungsdaten.

Auch geht es hier nicht um einen Breitbandeinsatz bei heimlichen polizeilichen Maßnahmen. Zu diesem Ergebnis kam auch eine externe Evaluierung: Das Max-Planck-Institut hat bei einer Untersuchung über die polizeiliche Praxis bei der Telefon- und Wohnraumüberwachung festgestellt, dass diese Mittel sehr zurückhaltend, sehr maßvoll eingesetzt werden. Der theoretisch mögliche Rahmen wird im Regelfall nicht ausgeschöpft. Um es auf den Punkt zu bringen: Es betrifft nur eine kleine Anzahl von Schwerkriminellen bei bestimmten Tatbeständen, die der

Gesetzgeber klar definiert hat. Deshalb kann man uns auch nicht unterstellen, dass wir eine Rundumüberwachung der Bevölkerung zum Ziel hätten. Das ist schlichtweg falsch.

Wortmeldung aus dem Publikum

Eine Frage zur engen Verflechtung der Sicherheitsorgane: Ist die Einbindung der privaten Sicherheitsdienste eher eine Gefahr für die staatliche Polizei oder sind sie eine wichtige Ergänzung, um öffentliche Sicherheit zu gewährleisten?

Prof. Dr. Jürgen Stock

Zweifellos haben die Privaten, die inzwischen zahlenmäßig stärker sind als die Polizei, heute einen sehr großen Stellenwert bei der Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit. Die Weltmeisterschaft war ein guter Beleg dafür, an wie vielen Stellen Private wichtige Arbeit leisten können, um Sicherheit zu gewährleisten.

Es gibt aber einen Kernbereich polizeilicher Zuständigkeit, bei dem auch die Bürgerinnen und Bürger sagen: Das soll polizeiliche Arbeit bleiben, da wollen wir nicht, dass die Privaten eindringen. Und das ist auch unsere Position.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Die privaten Sicherheitsdienste sehe ich einfach als eine Realität. Man sollte nicht pauschal gegen private Sicherheitsdienste polemisieren.

Zurzeit geschieht hier einiges, um die Qualität der Ausbildung von Sicherheitskräften zu verbessern, was meines Erachtens sehr wichtig ist. Ein großes Problem ergibt sich aber aus der völlig unregelmäßigen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Polizeieinrichtungen und privaten Sicherheitsdiensten. Das Ganze entwickelt sich sehr diffus: Mal passiert hier etwas, dann dort, überall wird es anders gemacht. Dieser Wildwuchs ist in meinen Augen sehr problematisch.

Große Probleme habe ich auch damit, wenn private Sicherheitsdienste zunehmend im öffentlichen Bereich tätig werden. Auf Bahnhöfen ist diese Tendenz schon sehr sichtbar, aber auch in anderen Bereichen zeigt sich diese Entwicklung. Wir müssen auf alle Fälle unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten festlegen, wie die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Diensten grundsätzlich aussehen soll. In vielen Bereichen privater Sicherheitsüberwachungen greift auch das Datenschutzrecht nicht.

Claudia Venohr

Das könnte doch zum Beispiel auch auf die Videoüberwachungen im öffentlichen Raum zutreffen, die wahrscheinlich überwiegend von privaten Sicherheitsdiensten eingesetzt werden.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich würde gern wissen, ob der Staat eigentlich über die notwendigen technischen Voraussetzungen verfügt, um die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten – besonders angesichts der neuen Bedrohungen?

Prof. Dr. Norbert Pütter

Wenn man sich nur die Befugnisse ansieht, kann man eindeutig sagen: Ja. Man kann sich kaum vorstellen, welche technischen Methoden bereits eingesetzt werden, zum Beispiel wird nach geltendem Recht die Überwachung durch das Satellitensystem GPS praktiziert. Das Repertoire an diversen Überwachungsmaßnahmen ist inzwischen beträchtlich. Die Telekommunikationsüberwachung hat jährliche Wachstumsraten, davon träumt jeder Wirtschaftszweig in Deutschland; mittlerweile werden 50 000 Anschlüsse pro Jahr überwacht. Herr Stock, da können Sie doch nicht sagen, es werden nur einige wenige Schwerverbrecher überwacht.

Dann gibt es noch eine Reihe anderer Instrumente, zum Beispiel die Verdachtsschöpfung bei Geldwäsche: 8 000 Meldungen pro Jahr. Überwachung der Telekommunikation durch den Bundesnachrichtendienst: 1 000 Meldungen pro Jahr, die an die Sicherheitsbehörden weitergegeben werden.

Dazu kommt jetzt als neuester Renner die Vorratsdatenspeicherung, die einen großen Pool von personenbezogenen Daten bereithält, auf die zugegriffen werden kann.

Von daher wäre es also falsch zu sagen, die Polizei habe keine geeigneten Instrumente. Auch personell wurde sie – zumindest im Bereich der Bundespolizei – in den vergangenen Jahren erheblich ausgebaut. Zumindest sind bei insgesamt zurückgehender registrierter Kriminalität die Potenziale der Bundespolizeien nicht geringer geworden.

Zweiter Punkt: Es kommt mir nicht darauf an, ob das Trennungsgebot Verfassungscharakter hat oder nicht. Der springende Punkt ist für mich, dass die Polizei für ihre Zwecke nun Zugriff auf geheimdienstlich gewon-

nene Informationen erhält. Geheimdienstlich gewonnene Informationen werden aber nach ganz anderen Kriterien erlangt – unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sind diese Kriterien sehr viel lockerer als es bei der Polizei der Fall ist. Und das ist nach wie vor so: Obwohl die Polizei mittlerweile auch verdeckte Ermittlungen und Vertrauenspersonen einsetzt, ist der Rahmen doch bedeutend enger. Letztlich ist das NPD-Verbotsverfahren an den Verfassungsschutzämtern gescheitert, weil die verantwortlichen Minister nicht offenbaren wollten, ob noch mehr als 15 Prozent V-Leute in den Vorständen der NPD sitzen.

Ich wage mir nicht auszumalen, was passiert, wenn diese Strategie bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus auch in solchen geheimdienstlichen Szenen vonstatten geht und die Informationen nicht nur in Verfassungsschutzberichten und bei Verbotsanträgen landen, sondern auch für die polizeiliche Arbeit maßgeblich werden.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Wir wissen, Herr Pütter, dass man mit Zahlen viel anstellen kann. Ich mache das mal an einem Beispiel fest: Wenn Sie mich vor zehn Jahren hätten überwachen wollen, dann hätten Sie meinen Festnetzanschluss und den Festnetzanschluss meiner Freundin überwachen müssen. Das wär's gewesen. Wenn Sie mich aber heute überwachen wollen, haben Sie eine viel umfangreichere Aufgabe: Ich habe einen ISDN-Festnetzanschluss mit drei Telefonnummern. Ich habe ein dienstliches, ein privates Handy, ebenso meine Frau: plus vier Anschlüsse – Sie müssen also insgesamt sieben Anschlüsse überwachen und brauchen demnach sieben richterliche Beschlüsse. Früher hätten Sie nur zwei Beschlüsse gebraucht. Deswegen steigen die Zahlen.

Auch im internationalen Vergleich liegen wir, was die Überwachungs-dichte anbelangt, allenfalls im Mittelfeld. Die Zahl der überwachten Mobilfunkanschlüsse ist zum Beispiel rückläufig: von 0,5 Überwachungen pro 100 000 Handys auf 0,2 pro Jahr. Die Zahlen steigen also nicht grundsätzlich, Herr Pütter.

Wortmeldung aus dem Publikum

Herr Stock, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass im Referentenentwurf aus dem Hause Zypries zur Vorratsdatenspeicherung vorgesehen ist, dass in Deutschland nur die Mindestspeicherfrist der EU-Richtlinie umgesetzt werden soll: nämlich sechs Monate. Sie haben aber auch gesagt, dass diese Form der Datenspeicherung nur zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden soll. Das stimmt jedoch nicht. Ursprünglich war in der Diskussion die Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten geplant, mittlerweile steht im Referentenentwurf sogar: mittels Telekommunikation begangener Straftaten. Auch möchte ich Ihrer Auffassung widersprechen, dass diese Daten bisher schon oft bei der Verbrechensbekämpfung gefehlt haben. Ihr Haus, das BKA, hat vor zwei Jahren eine Evaluierung von allen 200 000 nicht aufgeklärten Straftaten im Jahr durchgeführt. Ergebnis war, dass nur bei 0,006 Prozent der Straftaten solche Daten, die in der Vorratsdatenspeicherung gespeichert werden, gefehlt haben.

Zu Ihrer Aussage, dass nur Daten erhoben werden, die heute schon für Abrechnungen gespeichert werden: Diese Daten müssen bisher, zum Beispiel nach der Zahlung von Telefonabrechnungen, von den Providern gelöscht werden und sind somit nirgendwo mehrere Monate gespeichert. Erst vor kurzem gab es ein Gerichtsurteil, dass bei Flatrates, bei Online-Anbindungen diese Daten sofort nach der Verbindung gelöscht werden müssen und nicht weiter gespeichert werden dürfen.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Ich möchte hier gar nicht grundsätzlich widersprechen. Da wir heute so viel über Terrorismus gesprochen haben, erwähnte ich wohl explizit, dass die Vorratsdatenspeicherung zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden kann – aber sie ist natürlich nicht darauf beschränkt.

Was die Zahlen unserer eigenen Evaluierung anbelangt: Seitdem hat sich die Welt weitergedreht. Und um es noch einmal sehr deutlich zu sagen: Es geht nicht um die Quantität, sondern um die Qualität. Die verschiedenen Instrumente der heimlichen Überwachungsmaßnahmen der Polizei umfassen zum Beispiel verdeckte Ermittler, V-Personen, bestimmte Methoden der Observation und des GPS-Einsatzes. All diese Instrumente kommen nur selten zur Anwendung, und zwar bei qualitativ hochwertigen Straftaten. „Hochwertig“ bedeutet, dass bei diesen Fällen große Risiken bestehen, sehr großer Schaden entstehen kann. Von daher geht es nicht um absolute Zahlen, sondern darum, die Gesellschaft vor extremen Gefahren zu schützen. Und deshalb halten wir die Vorratsdatenspeicherung auch im verfassungsrechtlichen Sinne für durchaus verhältnismäßig.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich habe eine Frage, die sich auf den Vortrag von Herrn Lange bezieht: Sie haben ja viel vom „reaktiven Staat“ gesprochen – sehen Sie eine Möglichkeit, dass der Staat wieder aktiv wird? Und zwar nicht in einem präventiven Sinn, sondern im politischen Sinn, dass er von einem Verteidiger der Freiheitsrechte, der er ja auch ist, wieder in eine Position kommen kann, in der er Freiheitsrechte, Bürgerrechte als Ideale unserer Gesellschaft wieder positiv ins Spiel bringen kann?



Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Ich fände es gut und richtig, wenn es so wäre. Allerdings bin ich skeptisch, dass diese Entwicklung so verlaufen wird. Denn schließlich wird dieser partielle Abbau von unterschiedlichen Rechten ja nicht von der Politik gegen den Willen der Bevölkerung durchgeführt, sondern die Mehrheit der Bevölkerung trägt diesen Prozess mit. Die parlamentarischen Mehrheiten tragen ihn mit. Wer heute für Datenschutz, für Bürgerrechte eintritt – Herr Pütter macht das sehr vehement –, der weiß, wie einsam dieses Geschäft ist. Das sind kleine Gruppen, die diese Sensibilität haben und sich dafür einsetzen. Das Problem ist, dass sie keine breite Unterstützung haben. Das finde ich sehr fatal – gerade vor dem Hintergrund dieser rasanten Entwicklung. Man kommt ja heute mit der technischen Entwicklung kaum noch mit, man kann sie mental, geistig und wissensmäßig gar nicht mehr nachvollziehen. Den meisten Menschen ist es wahrscheinlich

völlig unbegreiflich, was gegenwärtig in den Bezügen des Internets und der PC-Welt geschieht. Auch ist inzwischen deutlich geworden, dass diese einfache Form von Bürgerrechten und Demokratie – zum Beispiel Beteiligung über direkte Demokratie – nicht mehr die Lösung verspricht, sondern nur eine wichtige Ergänzung ist. Diese Tatsache verkompliziert das Problem noch weiter.

Claudia Venohr

Ich bitte nun alle Teilnehmer auf dem Podium um ein Schlusswort, direkt bezogen auf unser Thema: „Mehr Staat – Mehr Sicherheit?“ Braucht der Staat noch mehr Befugnisse, um mehr Sicherheit zu garantieren oder ist eher das Gegenteil der Fall?

Prof. Dr. Norbert Pütter

Man sollte sich keine Illusionen über die Sicherheit machen. Wenn ich ernst nehme, was Herr Stock über die Bedrohungslage gesagt hat, dann frage ich mich ernsthaft, wie das Instrumentarium, das gegenwärtig aufgebaut wird, gegen diese diffuse Bedrohungslage wirksam sein soll. Ich verlange für jede einzelne Maßnahme, für jede neue Befugnis den Nachweis ihrer Nützlichkeit – wie es etwa gelingen soll, darüber sich selbst radikalisierende Einzelpersonen oder diese „home grown-terrorists“ zu entdecken. Ich bin der Ansicht, die neuen Maßnahmen zielen überhaupt nicht darauf, diesen Phänomenen wirksam begegnen zu können.

Was die Politik angeht, habe ich leider sehr wenig Hoffnung. Wer etwas dafür tun will, die Parlamente zu stärken, der muss vor allem die Opposition stärken. Ich schlage zum Beispiel vor, dass die Evaluation

der Terrorismusgesetze beim nächsten Mal von der Opposition bestimmt wird. Dann führt sie vielleicht nicht das Max-Planck-Institut durch und wir erhalten dann auch Ergebnisse, die der Regierung nicht schmecken – vielleicht auch mir nicht. Aber es ist doch eine Binsenweisheit: Wenn sich der Auftraggeber den Gutachter selbst aussucht, dann wird auch im Gutachten das Ergebnis produziert, das der Auftraggeber will.

Deshalb sage ich: Stärkung der Opposition.

Prof. Dr. Jürgen Stock

Als Kriminologe möchte ich sagen: Natürlich gibt es keine absolute Sicherheit – darüber sprechen wir heute ja auch nicht. Ich habe versucht deutlich zu machen, dass wir es mit Risiken zu tun haben, die mit neuen Erscheinungsformen von Kriminalität einhergehen. Wir müssen darüber sprechen, welche Risiken diese Gesellschaft bereit ist, in Kauf zu nehmen – und dann müssen den Sicherheitsbehörden bestimmte Möglichkeiten eingeräumt und andere Möglichkeiten verwehrt werden.

Die Grundfrage ist also: Welche Risiken ist die Gesellschaft bereit hinzunehmen?

Ich möchte diesen Gedanken noch an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn wir nur den türkischen Lastwagenfahrer mit 10 kg Heroin an der Grenze erwischen und festnehmen möchten, dann reicht das klassische Instrumentarium aus. Wenn es uns aber nicht nur auf den Fund ankommt, wir die Hinterleute überführen und die Strukturen aufdecken und bekämpfen wollen, dann sieht es schon anders aus. Die kriminellen Strukturen dieses konkreten Heroinschmuggels beginnen vielleicht in Afghanistan und vermutlich sind sie sehr komplex und staatenübergreifend; da

spielen unterschiedliche Nationalitäten eine Rolle, aber auch die neuen Möglichkeiten der modernen Kommunikationsmittel. Angesichts dessen muss das Instrumentarium der Sicherheitsbehörden diesen Zusammenhängen entsprechen und angepasst werden. Wir fühlen uns bei all unseren Maßnahmen vom Verfassungsgericht und vom Parlament strengstens und genauestens kontrolliert. An mehreren Stellen hat das Verfassungsgericht gesagt: Es muss eine effektive Strafverfolgung gewährleistet werden, auch wenn die Mittel zur Erreichung dieses Ziels natürlich nicht schrankenlos sind. Diese Schranken sind von den Gerichten und in den Gesetzen klar definiert worden.

Insoweit kann ich Ihnen versichern, dass die Polizei bei ihrer Arbeit streng kontrolliert wird. Die Polizei führt keine Breitbandüberwachung der Bevölkerung durch, sondern ergreift gezielte polizeiliche Maßnahmen.

Michael Hartmann, MdB

Ich möchte zum Schluss den thematischen Bogen etwas weiter spannen.

Wer Terrorismus bekämpfen will, der muss sich auch um die Ursachen von Terrorismus kümmern. Der muss sich fragen, ob nicht andere Aspekte viel stärker in den Fokus gerückt werden müssten: das Armutsgefälle und das Bildungsgefälle in unserer Welt, aber auch – in historischer Perspektive – das, was wir einzelnen Nationen, Kulturen und Religionen in der Vergangenheit an Demütigung zugefügt haben.

Die Beschäftigung mit diesen Fragen enthebt uns aber nicht der hohen Verpflichtung, unmittelbare Gefahrenabwehr zu betreiben – diese Aufga-

be nimmt unsere Polizei meiner Einschätzung nach ganz hervorragend wahr. Natürlich müssen wir darauf achten, dass dabei das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet wird. Aber wir müssen im Zeitalter der Netzwerke des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, die oft Hand in Hand gehen, auch Netzwerke der Sicherheit bilden.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Ich denke, wir brauchen keinen pauschalen Ausbau weiterer Sicherheitskompetenzen des Staats. Ich sehe es ähnlich wie Herr Stock: Die Polizei hat bei Straftaten viele Erfolge vorzuweisen. Das ist aus meiner Sicht gerade ein guter Beleg dafür, dass effektive Verbrechensbekämpfung mit den bestehenden Instrumenten möglich ist. Wenn neue Kompetenzen eingeführt werden sollen, muss die Beweislast bei denjenigen liegen, die diese neuen Kompetenzen wollen. Gegenwärtig haben wir die genau umgekehrte Situation: Diejenigen, die ein neues Instrument nicht wollen und Bedenken haben, müssen unter Beweis stellen, dass es schlecht ist.

In Richtung Politik möchte ich sagen: Die Politiker sollten sich viel stärker zurückhalten, dieses Thema für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Sicherheitspolitik ist immer sehr stark symbolische Politik. Wenn Kompetenzen ausgeweitet werden sollen, wird viel mit Symbolen gearbeitet. Herr Beckstein und Herr Schily haben es verstanden, diese Methode virtuos einzusetzen.

Zum Schluss sage ich ganz emphatisch: In der SPD hätte es eigentlich nicht möglich sein dürfen, dass Schily als Bundesminister des Innern so agierte wie er agierte.

Claudia Venohr

Da klatschen doch etliche ... Ich bedanke mich herzlich bei den Teilnehmern des Podiums und beim Publikum.

13. MÄRZ 2007

Staat und innere Sicherheit in Europa

Vortrag



In meinem heutigen Vortrag möchte ich Ihnen in einer Art Parforceritt wichtige Entwicklungsetappen des Politikbereichs der inneren Sicherheit vorstellen und einige Kommentare und Bewertungen präsentieren. Das wird selbstverständlich nur in sehr kurzer Form stattfinden können.

Ich würde gerne mit einer Frage beginnen, die nicht nur in der politikwissenschaftlichen, sondern auch in der juristischen Debatte eine zentrale Rolle spielt, nämlich: Welche zentralen Aufgaben hat der Staat? Nicht allein der konservative Staatsrechtler Josef Isensee hat davon gesprochen,

dass es ein Grundrecht auf Sicherheit gibt. Trotz unterschiedlicher Positionen können wir uns wahrscheinlich auf einen Punkt verständigen: Die Gewährleistung von Sicherheit, von Ruhe und Ordnung ist traditionell ein materielles Staatsziel. Daran hat sich auch in demokratischen Staaten im Kern nichts geändert. Ein wesentliches Kennzeichen moderner europäischer Gesellschaften – und damit auch unserer Gesellschaft – ist jedoch, dass zusätzliche Aspekte von Sicherheit hinzukommen, zum Beispiel die Gewährung sozialer Sicherheit und – in der Bundesrepublik intensiv diskutiert – die Frage nach dem Schutz der gesellschaftlichen Ordnung. Das Stichwort heißt hier: Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Schließlich geht es bei diesem Thema auch um die Gestaltung der Beziehung der Bürger untereinander. Dieser Aspekt ist in den meisten Debatten unterbelichtet, sollte uns aber verstärkt beschäftigen.

So viel zur Selbstverständigung darüber, was Sicherheit als staatliche Aufgabe meint. Jetzt stellt sich die Frage: Wo kommt die EU ins Spiel? Und welche Rolle übernimmt sie?

Die nicht sehr originelle, aber gleichwohl immer zu wiederholende Antwort ist, dass die EU das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander, aber auch ihre internen Funktionsmechanismen grundsätzlich verändert hat. Damit ist all das gemeint, was häufig unter der Überschrift „Europäisierung“, gelegentlich auch „EU-isierung“ firmiert. Dahinter steckt auch der Gedanke, dass die Europäisierung auf Länder übergreift, die nicht Mitglieder der EU sind. Gerade im Bereich innerer Sicherheit geht es zum Teil ja über die Grenzen der EU hinaus, wie zum Beispiel am Schengener Übereinkommen deutlich wird.

Die Europäische Union als Staatenverbund übernimmt vielfältige Aufgaben, die klassischerweise dem Nationalstaat, den nationalen Regierungen und nationalen Parlamenten zugewiesen waren. Daraus entstehen Konflikte und Abgrenzungsprobleme.

Wenn wir den europäischen Einigungsprozess in seiner historischen Entwicklung genauer betrachten, können wir feststellen, dass er sich bis zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, eigentlich aber bis zur Zeitenwende 1989/90 im Wesentlichen auf Bereiche beschränkt hat, in denen der Kern nationaler Souveränität nicht berührt war. Die Frage ist nun: Wird diese Tendenz auch im Bereich der inneren Sicherheit bestätigt? Traditionell umfasst Innenpolitik vor allem Justiz-, Kriminalpolitik und den großen Bereich der Prävention – diese Bereiche hatten Nationalstaaten klassischerweise in ihrem eigenen Gestaltungsraum zu verantworten. Etwas Ähnliches galt für Außen- und Sicherheitspolitik, Verteidigungs- und Bündnispolitik. Das, was uns heute – und die Wissenschaft schon seit längerem – beschäftigt, ist die Frage: Wie hat sich dieses Verhältnis verändert?

Zunächst kann festgestellt werden, dass durch den EU-Vertrag zunehmend Aufgaben, die klassischerweise in der Zuständigkeit der Nationalstaaten lagen, entweder vergemeinschaftet oder in der sogenannten Dritten Säule verankert worden sind, mit der unverkennbaren Tendenz, den Bereich vergemeinschafteter Politik zu erweitern. Hier findet also ein in hohem Maße dynamischer Prozess statt, der durch die europäische Integration in Bewegung gesetzt wurde.

Wann hat Europa agiert, wann reagiert? Meine These lautet: Europa hat vor allem auf veränderte Problemlagen reagiert. Der wichtige Startpunkt war die Einheitliche Europäische Akte, das Ziel eines einheitlichen Binnenmarkts mit offenen Grenzen. Dies führte zu Sicherheitsproblemen, die dann auch bearbeitet wurden.

Ein zweiter Anlass, über dieses Thema neu nachzudenken, war die nach der Zeitenwende 1989/90 weitverbreitete Furcht vor einer „Migrationswelle“, vor sozialen und politischen Folgeproblemen des Zusammenbruchs der Länder im sowjetischen Machtbereich, insbesondere in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA und am 11. März 2004 in Madrid haben Entwicklungsschübe im Bereich der Innen- und Justizpolitik ausgelöst.

Generell ist festzuhalten, dass die größeren Staaten wie Deutschland innerhalb der Europäischen Union einerseits die Politik sehr stark beeinflussen und dominieren – vor allem dann, wenn sie Bündnisse unter großen Partnern bilden können. Andererseits argumentieren und agieren sie aber auch in erheblichem Maße außerhalb der EU und üben dann häufig über diesen Umweg Druck auf die Union aus. Wir haben es also mit einem merkwürdigen Wechselprozess zu tun: Auf der einen Seite ist die EU eine Institution, die Integrationsschübe produziert, auf der anderen Seite wird sie, insbesondere von großen Mitgliedstaaten, in bestimmten Bereichen zu mehr Integration gedrängt. Häufig dient die Europäische Union aber auch nur als Ausrede für internes Handeln oder auch Nichthandeln von nationalen Regierungen und Parlamenten.

Ich möchte noch einmal an die wesentlichen Etappen zum Europäischen Verfassungsvertrag erinnern.

Der erste entscheidende Schritt war die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Bereich Justiz und Inneres, was in der „Dritten Säule“ im Maastricht-Vertrag verankert ist. Anschließend wurde im Vertrag von Amsterdam die Ausweitung dieser Zusammenarbeit beschlossen und ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ kreiert. Es wird jedoch kritisch über die Frage diskutiert, ob die genannte Reihenfolge – Freiheit, Sicherheit und Recht – tatsächlich die Prioritätenfolge in diesem Bereich

der Zusammenarbeit widerspiegelt. Viele ernst zu nehmende Autoren sind der Auffassung, dass Europa zwar intentional ein Reich der Sicherheit und auch des Rechts ist, aber bei der Freiheit ein Problem auszumachen sei – dies bedeutet, dass in der Realität die programmatisch nicht zufällig gewählte Reihenfolge von Freiheit, Sicherheit und Recht infrage gestellt wird. Dann kam der – nicht in Kraft getretene – Europäische Verfassungsvertrag, der vorsah, die Säulenstruktur des Maastricht-Vertrags aufzulösen und den Bereich Justiz und Inneres weitgehend zu vergemeinschaften.

Ergänzend möchte ich noch Einzelregelungen in den verschiedenen Verträgen ansprechen.

Der Amsterdamer Vertrag erweitert deutlich die Handlungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene. Wie bereits erwähnt, wird von einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gesprochen. Dabei kommt eine ganze Reihe von Faktoren ins Spiel, die ich nicht im Einzelnen aufzählen kann. Ich greife nur zwei wichtige Aspekte heraus. Erstens: Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik war ursprünglich im Bereich der Zusammenarbeit von Regierungen verankert, wurde nun aber in den Bereich der Vergemeinschaftung hineingenommen. Die EU macht damit deutlich, dass dieser Politikbereich für sie von zentraler Bedeutung ist und deshalb zu den vergemeinschafteten Aufgaben gehören muss. Der Vertrag macht die „Verhütung und Bekämpfung der – organisierten und nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs“ zu einer Aufgabe der EU.

Artikel 30 regelt die polizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Sie umfasst die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in-

klusive Polizei, Zoll und andere spezialisierte Strafverfolgungsbehörden, den Daten- und Informationsaustausch insbesondere über Europol, die gemeinsame Ausbildung, den Erfahrungsaustausch, gemeinsame kriminaltechnische Forschung, den Einsatz von Ausrüstungsgegenständen sowie das gemeinsame Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität. Und schließlich werden im Amsterdamer Vertrag wichtige, in hohem Maße strittige Bereiche wie die Staatsangehörigkeit geregelt. Ich lasse bewusst die etwas komplizierte und nicht unbedingt passfähige Zusammenarbeit im Bereich von Schengen außer Acht, weil daran sowohl EU- als auch Nicht-EU-Mitglieder wie Norwegen beteiligt sind und einige EU-Mitglieder Schengen befolgen und andere dieses Abkommen ignorieren.

Ein Aspekt des Verfassungsvertrags ist für mich von großer Bedeutung: In Artikel 31 des EU-Vertrags wird explizit gesagt, dass die Vorschriften des Bereichs, in dem es um die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Inneres geht, die die Wahrnehmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen, nicht berührt werden. Dies bedeutet nichts anderes, als dass trotz aller Bemühungen um eine Europäisierung der inneren Sicherheit und des Erhalts der öffentlichen Ordnung nach wie vor Souveränitätsvorbehalte der Nationalstaaten erhalten bleiben. Wenn es an den Kern staatlicher Souveränität geht, behalten sich die Nationalstaaten vor, eigene Entscheidungen zu treffen – man könnte auch sagen, dass ihnen die Europäisierung nicht ganz geheuer ist, so dass sie meinten, eine „Notbremse“ einbauen zu müssen.

Eine weitere wichtige Etappe war der Europäische Rat von Tampere, auf dem umfangreiche Verabredungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und der Asyl- und Migrationspolitik getroffen wurden. Das hat in zwei wichtigen Institutionen eine Rolle gespielt: Der Rat beschloss die Einrichtung von Eurojust und eine enge

Zusammenarbeit im „Europäischen Justiziellen Netz“. Damit wurde die Zusammenarbeit, die bei den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten schon sehr lange bestanden hat und in die Einrichtung von Europol mündete, auf den Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ausgedehnt.

Im Zuge dieses Europäisierungsprozesses sind auch die Kompetenzen der Europäischen Kommission ausgeweitet worden. Sie wies sich eine Sachkompetenz zu, indem sie eine Generaldirektion im Bereich Justiz und Inneres einrichtete, um in diesem Feld nicht völlig aus dem Spiel zu geraten.

Kurz nach dem 11. September 2001 fand eine Sondersitzung des Europäischen Rates statt, auf der zwei wichtige Themen diskutiert wurden, die uns dann in den Folgejahren beschäftigt haben und auch weiter beschäftigen werden: der Europäische Haftbefehl sowie eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus. (Übrigens konnte man sich auf dieser Ratssitzung erstmals auf eine europäische gemeinsame Definition von Terrorismus einigen.)

Bei diesem Treffen wurde verständlicherweise auf dieses zentrale Ereignis – die Terroranschläge in den USA – reagiert. In der Folge stellte sich aber heraus, dass Ankündigen das eine, ihre Umsetzung jedoch das andere ist. Und es wurde deutlich, dass jene, die auf europäischer Ebene besonders große Erwartungen an Europa formulieren, nicht unbedingt immer diejenigen sind, die diese Forderungen auch umsetzen. Dies gilt für verschiedene Mitgliedstaaten, auch die Bundesrepublik spielt dabei eine gewisse Rolle.

Welche Änderungen bringt nun der Verfassungsentwurf mit sich?

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die bislang verstreuten Bereiche zusammengefasst und dadurch vereinheitlicht werden. Angestrebt wird auch eine gemeinsame Politik in Fragen wie Asyl und Einwanderung, Sicherung der Außengrenzen oder Kriminalitätsprävention. Die wichtigste Änderung aber ist die Aufhebung der Drei-Säulen-Struktur des EU-Vertrags.

Aufhebung bedeutet, dass das, was bisher dem Bereich der Regierungszusammenarbeit zugeordnet war, vergemeinschaftet werden soll. Aus demokratiethoretischer Sicht könnte man hier einen Vorteil sehen, da die bisherige Regierungszusammenarbeit zu wenig demokratische Kontrolle ermöglicht. Die zentrale politikwissenschaftliche und auch politisch-praktische Frage ist: Würde die Vergemeinschaftung dieses Bereichs den Aspekt der demokratischen Kontrolle und Legitimation verstärken oder wäre es nur ein symbolischer Akt?

Ich möchte dazu folgende These formulieren: Die Vergemeinschaftung könnte durchaus *à la longue* eine Stärkung der demokratischen Kontrolle bedeuten, sowohl der nationalen Parlamente als auch des Europaparlaments. Bisher ist die demokratische Kontrolle ja nur indirekt gegeben. Ein weiterer Punkt erscheint mir von Bedeutung: In der Bundesrepublik Deutschland wurde im Rahmen der Föderalismusreform gerade die Rahmengesetzgebung abgeschafft. Dagegen sieht der Europäische Verfassungsvertrag im Bereich von Kriminalitätsbekämpfung die Einführung einer Rahmengesetzgebung vor. Da tauchen alle Aspekte auf, die auf der Agenda der Sicherheitsbehörden von zentraler Bedeutung sind: Terrorismus, Menschenhandel, Drogen- und Waffenhandel, Korruption, Geldwäsche, Geldfälschung und vieles mehr. Ich bin mir allerdings überhaupt nicht sicher, ob das einen großen Effekt haben wird und ob Europa angesichts der Machtkonstellation der europäischen Institutionen wirklich in der Lage sein wird, diese Rahmengesetzgebung inhaltlich hinreichend

auszufüllen. Allerdings wurde damit auf europäischer Ebene ein neues Instrument geschaffen, über dessen Handhabbarkeit und mögliche Folgewirkungen sich nur spekulieren lässt.

Wie lautet mein Fazit?

Zum einen kann man feststellen, dass die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa im Bereich von Sicherheit, polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit sehr stark von Veränderungen in anderen Politikbereichen der Europäischen Union abhängig ist. Ein entscheidender Punkt, an dem diese Form der Zusammenarbeit auf den Weg gebracht worden ist, ist die Liberalisierung der Märkte, die Freiheit der Dienstleistungen und die dadurch entstehende Öffnung der Grenzen. Aufgrund dieser veränderten Situation ist eine Vielzahl neuer Sicherheitsrisiken und die Angst vor Sicherheitsverlusten entstanden.

Aus der Retrospektive erscheint es interessant, dass am Beginn eine praktische Zusammenarbeit der entsprechenden Institutionen und Behörden, zum Beispiel der Polizeibehörden, stand – lange bevor entsprechende vertragliche Übereinkünfte auf europäischer Ebene getroffen worden sind. Erst im Zuge des Erfolgs wie auch der Problematik dieser Zusammenarbeit, die vertraglich nicht abgesichert war, ergab sich die Notwendigkeit, auf diese neue Lage zu reagieren und diese Zusammenarbeit vertraglich zu regeln. Da die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit für die Freiheitsrechte der Bürger in Europa ganz entscheidend sind, erscheint es problematisch, wenn sich auf Dauer eine Form der Zusammenarbeit etablierte, die sich parlamentarischer Kontrolle, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene, entzieht. Dieses Problem ist durch die Einbeziehung in die Verträge nur partiell gelöst worden und würde sich durch einen Europäischen Verfassungsvertrag weiterhin abmildern, wäre aber nicht wirklich beseitigt.

Ich hatte schon erwähnt, dass es zwischen Ankündigung und Realisierung Diskrepanzen gibt. So hat es häufig eine Verschleppungsstrategie und -taktik von Regierungen und anderen politischen Akteuren gegeben – das ließe sich an verschiedenen Beispielen belegen, der Europäische Haftbefehl ist nur eines davon. Die Haltung, die Regierungen auf europäischer Ebene einnehmen und artikulieren, ist nicht immer kongruent mit dem, was sie dann real umsetzen. Auch gibt es ein Akzeptanzproblem, das Regierungen zögerlich sein lässt. Die Ankündigung neuer Schritte – wie nach dem 11. September oder den Attentaten in Madrid – und die Umsetzung dieser feierlich verkündeten Ziele fällt sehr oft in eklatanter Weise auseinander.

Es gibt in Europa eine interessen geleitete Kooperation. Das ist nicht verwunderlich und für die Art der Zusammenarbeit in der Europäischen Union nicht untypisch. Europäische Initiativen werden von den beteiligten Akteuren immer dann begrüßt, wenn sie ihre individuellen Handlungsmöglichkeiten erweitern, symbolisch bestätigen oder ergänzen. Europa kommt ferner immer dann verstärkt ins Spiel, wenn es für die nationalen Akteure von Interesse ist, bestimmte Ziele über die europäische Ebene zu befördern.

Ich gebe Ihnen ein konkretes Beispiel: Bis zu den Terroranschlägen am 11. März 2004 in Madrid haben die Spanier in ihrer Antiterrorpolitik im Wesentlichen auf bilaterale Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn gesetzt, vor allem mit Frankreich, zum Teil auch mit Italien. Erst nach dem 11. März ist die spanische Politik im Hinblick auf diese Frage deutlich europäischer geworden, was nur zum Teil auf den kurz darauffolgenden Regierungswechsel zurückzuführen ist.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass es nach wie vor starke nationale Vorbehalte gegenüber einer Erweiterung der Integration im Bereich Jus-

tiz und Inneres gibt. Diese Vorbehalte sind sehr stark und gehen quer durch die Gesellschaften, aber auch quer durch die politischen Führungsschichten und akademischen Eliten der einzelnen Länder. Man sollte sie bei der weiteren Diskussion über Integration in diesem Bereich nicht vernachlässigen.

Podiumsgespräch

Annette Wilmes

Zunächst möchte ich die Runde hier auf dem Podium kurz vorstellen:

Herrn Professor Glaeßner haben Sie gerade zum Thema gehört. Er ist Professor für Politische Wissenschaften und hat seit 1992 den Lehrstuhl „Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland“ an der Humboldt-Universität zu Berlin inne. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind deutsche Innenpolitik, die politischen Konsequenzen der deutschen Einheit sowie Verfassungsordnungen und Verfassungspolitik im Vergleich.

Frank Hofmann ist Wirtschaftswissenschaftler und Diplomvolkswirt, Mitglied der Gewerkschaft der Polizei und seit 1994 Abgeordneter des Deutschen Bundestags. Er war Kriminaloberrat beim Bundeskriminalamt und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Bereich Kriminologie und arbeitete auch als Referent in der kriminalpolizeilichen Spezialausbildung.

Herr Dr. Johann Kubica ist Angehöriger des Bundeskriminalamts und seit 2005 in Berlin Leiter der Abteilung Internationale Koordinierung.

Dr. Franz C. Mayer ist Jurist und Privatdozent am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungs- und Interessenschwerpunkte sind die Europäische Verfassungsentwicklung, Europäisierung und Internationalisierung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Europarecht und Europapolitik, Völkerrecht und internationale Beziehungen.

Ich schlage vor, dass jeder in einer ersten Runde kurz seine Position zu diesem Thema darstellt.

Dr. Johann Kubica

Ich möchte zunächst ein paar Worte über die Abteilung Internationale Koordinierung beim Bundeskriminalamt vorausschicken, in der ich tätig bin. Diese Abteilung wurde vor etwa zweieinhalb Jahren eingerichtet; sie übernimmt wichtige Grundsatz-, strategische und Querschnittsaufgaben der internationalen Arbeit des BKA oder der internationalen polizeilichen und auch partiell justiziellen Zusammenarbeit. Ein Teil der Abteilung beschäftigt sich daher auch mit grundsätzlichen Fragen bei der Entwicklung der Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Dabei müssen eine ganze Menge von Strukturen bedient werden: verschiedene Gremien, aber auch Sachthemen, die zunehmen und sich fortentwickeln. Das betrifft zum Beispiel auch die Zusammenarbeit mit Europol, der Europäischen Polizeibehörde.

In meinem Einführungsstatement kann ich gut an den Vortrag von Herrn Glaeßner anschließen. Möglicherweise nuanciere oder bewerte ich bestimmte Aspekte aber etwas anders. Angesichts der Tatsache, dass die internationale Arbeit bei der Verbrechensbekämpfung immer wichtiger wird, kann man bei der Europäischen Union zu einem positiven Ergebnis kommen: Bei aller Globalisierung und Notwendigkeit einer globalen Zusammenarbeit auf allen möglichen Ebenen findet in der EU definitiv – sowohl im Anspruch wie auch faktisch – die am weitesten fortgeschrittene und intensivste Form der internationalen Kooperation bei der Verfolgung und Verhütung von Straftaten statt. Das hat sicher damit zu tun, dass die EU eine ganz besondere Einrichtung ist. Man muss sich aber auch vor Augen halten, dass die Bereiche Justiz und Inneres erst mit der Gründung



der „Dritten Säule“ durch den erwähnten Vertrag von Maastricht offiziell auf die Agenda der EU kamen. Die neuere Geschichte der Europäisierung der inneren Sicherheit begann also vor fünfzehn Jahren. Seitdem ist einiges geschehen: die Einführung, Ausweitung und Vereinnahmung der Schengen-Kooperation ab Mitte der 1990er-Jahre; die Gründung von Europol 1999; das Tampere-Programm 1999; Eurojust 2001; das sogenannte Haager Programm 2004; das Europäische Rechtshilfeübereinkommen mit der Einführung gemeinsamer Ermittlungsgruppen; der Europäische Haftbefehl, der im zweiten Anlauf auch in Deutschland in Kraft getreten ist. Sicherlich gibt es durchaus noch Defizite und Fortentwicklungsbedarf, doch in den letzten fünfzehn Jahren ist in der Praxis schon einiges passiert.

Ich komme jetzt zu meiner Hauptbotschaft: In meinen Augen gilt in Europa bis auf Weiteres im Bereich Justiz und Inneres aus guten Gründen das Prinzip Vernetzung statt Vergemeinschaftung. Diese Vernetzung

erfolgt natürlich auch in institutionalisierter Form: Europol und Eurojust sind dafür Beispiele. Europol bleibt im Prinzip auch nach dem Entwurf des Verfassungsvertrags erhalten, hätte dann nur einen anderen Rechtsrahmen.

Vernetzung gibt es auch ohne neue Institutionen. Über das Haager Programm soll zum Beispiel ein Europäischer Informationsverbund für Polizei- und Sicherheitsbehörden eingerichtet werden. Zunehmend werden nationale Zugriffe von Strafverfolgungsbehörden auf bestimmte EU-Informationssysteme, wie auf das Asylbewerber-Fingerabdrucksystem Eurodac und das Visa-Informationssystem, in die Wege geleitet. Dazu gehört auch das Prinzip der Verfügbarkeit polizeilicher Daten. Das ist erstmal nur eine Idee: Informationen sollen Strafverfolgungsbehörden innerhalb der EU unter den gleichen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden können, wie es national jeweils den Strafverfolgungsbehörden gegenüber geschieht. Dieses Ziel ist also erst noch umzusetzen.

Ungeachtet des noch offenen Verfassungsvertrags ist es meines Erachtens durchaus möglich, die erforderlichen Regelungen auf demokratischem Wege zustande kommen zu lassen, und zwar durch gesetzliche Grundlagen, die durch die nationalen Parlamente oder das Europaparlament ratifiziert werden und dann auch völkerrechtlich verbindlich sind. Hier sehe ich eine Analogie zu unserem föderalen System, wo wir uns mit den Ländern auch auf einige Formen der Zusammenarbeit auf Bundesebene einigen konnten.

Die Strukturen in der „Dritten Säule“, die es momentan ja noch gibt, sind – organisatorisch gesehen – schwerfällig und komplex, auch hinsichtlich der Entscheidungsmechanismen. Daraus entstehen praktische Probleme in der täglichen Arbeit. Aber die Besonderheiten sind unstrittig Kernbereiche der nationalen Souveränität. Das können wir nicht anders bewerten.

Zweiter Punkt: Die EU ist mit 27 Mitgliedstaaten enorm ausdifferenziert. In den einzelnen Staaten zeigen sich deutliche Unterschiede in den nationalen Rechts-, Justiz- und Polizeikulturen, auch in der historischen Entwicklung. Hier kommen nationale Kompetenzen nachvollziehbar ins Spiel. Genau aus diesem Grund sind im Verfassungsvertrag spezielle Regeln für diesen Bereich nötig; bis hin zu einer sogenannten Notbremse-Klausel.¹

Die EU ist jedoch nicht die einzige Bühne, auf der sich die Schritte zu einer verbesserten inneren Sicherheit in Europa abspielen. Es gibt auch andere strukturelle Ansätze. Schon das Schengener Übereinkommen war hierfür ein Beispiel, denn es kam zunächst außerhalb der EU zustande. Dann gibt es verschiedene bilaterale Verträge: zum Beispiel den Vertrag zwischen Deutschland und dem Nicht-EU-Land Schweiz, der von großer Bedeutung ist; den Vertrag zwischen Deutschland und Österreich; den deutsch-niederländischen Polizei- und Justizvertrag, in denen jeweils weitreichende Zurücknahmen der nationalen Souveränitäten enthalten sind; ebenso den Prümer Vertrag. Dort sind bestimmte Formen der Vernetzung vorgesehen, nämlich Zugriffe auf DNA-Daten und Fingerabdruckdaten im Hit/No-Hit-System, also werden online keine Einzelheiten, sondern nur Ja/Nein-Antworten abgefragt.

Auch die intergouvernementale Zusammenarbeit schränkt also nationale Souveränitäten schon ein, zum Beispiel wenn man auf vertraglicher Basis grenzüberschreitend tätig wird: So sind bereits Polizeiobservati-

¹ Das soll Folgendes heißen: Nach Artikel III-270, Absatz 3, des Entwurfs kann ein einzelner Mitgliedstaat, wenn grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt wären, das Gesetzgebungsverfahren für ein Europäisches Rahmengesetz in bestimmten Angelegenheiten der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aussetzen lassen. Dann muss sich innerhalb von vier Monaten der Europäische Rat damit befassen. Im Detail gibt es dann verschiedene Möglichkeiten, wie die Angelegenheit weitergeht.

onen im anderen Hoheitsgebiet, gemeinsame Ermittlungsgruppen sowie bestimmte Zugriffe auf andere Datenbanken möglich.

Im deutschen EU-Ratspräsidentschaftsprogramm gibt es sogar den Programmpunkt, gegenseitige Zugriffe auf nationale Kriminalaktenbestände zu erlauben. Noch ist allerdings unklar, ob dies gelingt.

Nötig wären meines Erachtens Mindestnormen für Strafverfahren. Doch es ist noch völlig unsicher, ob das in bestimmten Staaten in absehbarer Zeit oder mittelfristig realisiert werden könnte. Im Verfassungsvertrag sind für den Bereich Justiz und Inneres spezielle Regelungen vorgesehen. Ich meine, es sollte zunächst geprüft werden, ob ein einheitlich vergemeinschaftetes Justiz- und Polizeisystem per se demokratischer ist. Aus nachvollziehbaren Gründen ist das für mich aber ohnehin noch nicht in Sicht und möglicherweise sollte es auch noch nicht in Bälde angestrebt werden.

Annette Wilmes

Das hört sich ja sehr gewaltig an, was es bisher schon an Kontrollen und Datensammlungen gibt. Wir sollten im Laufe der Diskussion noch klären, wie weit die europäische Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres schon gediehen ist. Wie sieht es zum Beispiel mit der europäischen Polizeibehörde aus? Europol ist ja keine Polizei im üblichen Sinne, da sie keine polizeilichen Kompetenzen und Zugriffsrechte hat; sie darf jedoch Daten sammeln. Wichtig erscheint mir auch die Frage, wie Europol kontrolliert wird.

„Weder sicherheitspolitisch sinnvolle Maßnahmen noch terroristische Bedrohungsszenarien dürfen den wesentlichen Blick auf den Schutz der

bürgerlichen Freiheiten und Grundrechte verstellen.“ – Haben Sie das Zitat wiedererkannt, Herr Hofmann? Denn diesen Satz haben Sie im Bundestag vor ein paar Wochen geäußert, als es um das neue Passgesetz ging. Würden Sie diese Aussage auch im Zusammenhang mit europäischer Sicherheitspolitik wiederholen?

Frank Hofmann, MdB

Der Hinweis auf das europarechtlich initiierte Passgesetz ist gut, da man an diesem Beispiel sehr gut verdeutlichen kann, welche Rolle die Politiker in diesem Prozess spielen. Als wir den neuen Reisepass diskutierten, gab es in der rot-grünen Koalition mit Otto Schily als Innenminister keinen Konsens darüber, wie wir mit biometrischen Daten umgehen sollten, insbesondere war umstritten, ob der elektronische Fingerabdruck auf dem Chip im Pass gespeichert werden sollte oder nicht.

Was hat Otto Schily daraufhin gemacht? Er hat gesagt: Über dieses Thema spreche ich mit euch nicht mehr, ich versuche das jetzt über Europa zu machen. Und er hat es über Europa gemacht. Jetzt kommt das neue Passgesetz über den Umweg Europa auf uns zu. Ich bin als Politiker Teil des nationalen Gesetzgebers und muss für die Umsetzung sorgen. Als Berichterstatter der SPD-Bundestagsfraktion in diesem Bereich muss ich jetzt in Deutschland den elektronischen Fingerabdruck im RFID-Chip auf dem Reisepass umsetzen. So viel zur Frage der parlamentarischen Kontrolle des eigenen Innenministers. Ich sehe mich dabei als vollziehenden Gesetzgeber, jedoch nicht als völlig unabhängiger Gesetzgeber.

Wir sind noch nicht so weit, um sagen zu können, was letztendlich dabei herauskommt, ob es das richtige Maß ist. Aber an diesem Fall zeigen sich grundsätzliche Probleme. Betrachten wir einmal den Innenausschuss

– da denkt man, der beschäftigt sich in erster Linie mit deutschen Gesetzen. Tatsächlich gab es im ersten Halbjahr 2007 73 Tagesordnungspunkte im Innenausschuss, davon haben sich 40 mittelbar oder unmittelbar mit Europa beschäftigt – wie zum Beispiel das Schengener Handbuch für Polizeibeamte. Dabei gibt es ein Problem. Denn nicht selten bekommt man zum Beispiel eine 500-seitige „Schwarte“ hingelegt mit den Worten: Lies das mal übers Wochenende durch und sage dann, was du davon hältst.

Die meisten europäischen Rechtsakte werden letztendlich nur noch zur Kenntnis genommen. Ob wir darüber debattieren oder nicht debattieren, spielt keine entscheidende Rolle mehr. Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages kann die Sache häufig nur noch zur Kenntnis zu nehmen – so war es auch beim Europäischen Haftbefehl. Diese Situation macht vielleicht auch deutlich, warum sich die Politiker den europäischen Aktivitäten so wenig zuwenden. Häufig wird dann gesagt: Was kann denn ich dabei machen? Nur bei Themen, mit denen ich direkt befasst bin, habe ich auch eine Möglichkeit, etwas zu beeinflussen.

Noch ein weiteres Beispiel, das die Unterschiede von nationaler und europäischer Gesetzgebung verdeutlichen soll: Wenn ich europäische Gesetze in der Hand habe, empfinde ich das häufig als Lyrik. So etwas kennen wir nicht als deutsche Gesetzgeber, da sich unsere Gesetzgebung an drei Punkten orientiert: Problem, Lösung und Kosten. Dagegen beginnen die europäischen Richtlinien zur Vorratsdatenspeicherung zum Beispiel mit der Formulierung: „In Erwägung nachstehender Gründe ...“ Dann geht es weiter mit: „Die Richtlinie 9546 EG des Europäischen Parlaments und des Rates ...“ – jetzt müsste ich schon nachschauen, was das für eine Richtlinie ist und so weiter. Das setzt sich dann über Seiten weiter so fort, bis man schließlich auf die Artikel zur Vorratsdatenspeicherungspflicht kommt. Die deutschen Gesetzgeber sind es aber überhaupt nicht gewohnt, auf einer solchen Grundlage zusammenzuarbeiten.



Ich will auf die Frage zurückkommen, wie sich Europa im Bereich Justiz und Inneres inzwischen entwickelt hat. In den 1990er-Jahren wollte man einen europäischen Binnenmarkt schaffen. Ich kann mich noch erinnern, dass der damalige – und heutige – Innenminister Schäuble gesagt hat: Der Schlagbaum ist kein intelligentes Fahndungsmittel. Da mag er durchaus Recht haben, doch der Schlagbaum war trotzdem effizient. Im Kern ging es damals darum, die Grenzen vollkommen zu öffnen und die dabei entstehende Kriminalität erst einmal in Kauf zu nehmen. Man nahm an, dass bei konkretem Handlungsdruck schon das Notwendige geschehen würde.

Dann stellte sich die Frage, wie man eine europäische Polizeibehörde einrichten könnte. Die Polizei ist wohl jene Institution, die am schnellsten reagiert, weil sie Probleme möglichst schnell lösen muss. Sie versucht dann durch entsprechende Organisation und gezielte Zusammenarbeit zu Erfolgen zu kommen. Möglicherweise sehen Professoren dann manchmal

einen Anlass, diese Handlungsweise zu kritisieren, weil sie nicht dem Vorgehen entspricht, das von ihnen bisher als rechtmäßig und rechtsförmig erachtet wurde. Die Polizei orientiert sich jedoch an anderen Zielen: Sie muss erst einmal schnell handeln und danach sollen sich andere darüber streiten, ob das richtig war oder nicht oder wie man es vielleicht zukünftig in die richtige Form bringen könnte.

Zum Datenschutz möchte ich anmerken, dass er im Inland wie auch im europäischen Zusammenhang unter dem Aspekt entstanden ist, Datenschutz für den einzelnen Bürger zu schaffen. Mittlerweile gibt es ganze Beobachtungsszenarien mit Videoüberwachung. Die entscheidende Frage ist nun nicht mehr vorrangig, wie Datenschutz für den Einzelnen erreicht werden kann, sondern wie man mit diesen massenhaft gesammelten Daten umgehen sollte. Ich denke, bei der Beantwortung dieser Frage sind wir noch nicht sehr weit gekommen.

Zum Schluss möchte ich noch auf Ihre These eingehen, dass Vergemeinschaftung die parlamentarische Kontrolle stärken könnte. Eine solche Tendenz kann ich nicht sehen. Ich glaube nicht, dass das Europäische Parlament, das keinen Resonanzboden in der Öffentlichkeit hat, hier etwas erreichen kann. Ohne Öffentlichkeit kann ich keine parlamentarische Kontrolle ausüben, weil ich keine Macht habe. Der nationale Gesetzgeber hat in diesem Fall ebenfalls keine Macht. Er ist schlichtweg auch zu weit weg. Was wir dringend brauchen, ist eine andere Berichterstattung in den Medien: Alles, was sich in Europa tut und sich auf unser tägliches Leben auswirkt, sollte wesentlich stärker thematisiert werden.

Annette Wilmes

Herr Mayer, können Sie die politische Sicht von Herrn Hofmann gleich durch die verfassungsrechtliche Sicht ergänzen? Wie stark verändert sich unser Staat, insbesondere die Innenpolitik vor dem Hintergrund der Europäisierung? Schon heute ist ja die Ansicht verbreitet, dass Europa auf allen Gebieten viel zu sehr in die Politik der einzelnen Länder hineinregiert, sogar in die Länderpolitik in einem föderalen Staat. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung im Bereich der inneren Sicherheit und vor allem der Justiz?

PD Dr. Franz C. Mayer

Was man zunächst einmal festhalten muss: Tatsächlich konnte man sich vor fünfzig Jahren – bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 – wohl kaum ausmalen, dass man im Jahr 2007 einmal über das Thema „innere Sicherheit“ im Kontext der europäischen Integration nachdenken würde. Die dahinter stehende Logik ist aber vermutlich ebenso zwingend wie plausibel. Der Wegfall der Binnengrenzen in Europa bedeutet nämlich zwangsläufig, dass es auch für Straftäter keine Grenzen mehr gibt. Deshalb ist die Entwicklung hin zur „Dritten Säule“ durchaus folgerichtig: Mit dem Voranschreiten des Binnenmarkts in den letzten Jahrzehnten war klar, dass auch im Bereich der „Dritten Säule“ eine sehr weitreichende Gesetzgebungsaktivität erforderlich werden würde, wenn auch mit einer erhöhten Exekutivlastigkeit, mit anderen Worten: Vor allem die Regierungen haben die Regelungen untereinander vereinbart, die Parlamente waren da nicht gefragt. Eine Tatsache, die man aus juristischer Sicht eindeutig als Problem bezeichnen würde.

Es gibt einige paradigmatische Fälle im Kontext innere Sicherheit und Europarecht, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurden: der Europäische Haftbefehl, die Vorratsdatenspeicherung, die Übermittlung der Flugpassagierdaten in die USA, die Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolutionen durch Europarecht und dieser etwas ominöse Vertrag von Prüm, der in der Öffentlichkeit wahrscheinlich kaum bekannt ist. Ich wage sogar zu behaupten, dass auch im Deutschen Bundestag die wenigsten richtig mitbekommen haben, was im Vorfeld dieses Vertrags ablief und wie er zustande gekommen ist.

Die in Europa diskutierten Themen machen deutlich, dass man auf europäischer Ebene mit den gleichen Problemen wie im Nationalstaat konfrontiert ist, wenn es um innere Sicherheit geht. Dabei geht es um Kompetenzprobleme – wer überhaupt was tun darf –, aber auch um Grundrechtsprobleme. Letztlich geht es um den Gegensatz zwischen effektiver Entscheidungsfindung einerseits und effektivem Rechtsschutz andererseits. Einfacher formuliert: um die Spannung zwischen Gewährleistung von Freiheit wie auch von Sicherheit.

Wie im Nationalstaat liegt auf europäischer Ebene in letzter Zeit ein starker Akzent auf der Terrorbekämpfung, also auf Sicherheit. Die Terroranschläge vom 11. September 2001, aber auch die Anschläge in Madrid und London haben Reaktionen auf europäischer Ebene ausgelöst. Das europäische Mehrebenensystem, das sich als Konstrukt um die Gründungsverträge zu EU und EG allmählich entwickelt hat, weist aber eine Besonderheit auf. Aus Sicht derjenigen, die für mehr Sicherheit eintreten, wird diese Besonderheit wahrscheinlich eher als Problem beschrieben, während sie aus Sicht derjenigen, die für mehr Freiheit eintreten, vermutlich eher als Vorzug gesehen wird: Das ist der Faktor Zeit.

Wir haben schon mehrfach gehört, dass die europäischen Vorgaben in aller Regel die Gestalt von Richtlinien oder Rahmenbeschlüssen annehmen. Dabei handelt es sich um Rechtsakte, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen, was zu einem erheblichen zeitlichen Verzug führt. Der Faktor Zeit spielt hier also eine gewichtige Rolle, weil Zeit vergeht, bis das Recht in Kraft tritt. Nicht selten dauert es mehrere Jahre, bis auf der nationalen Ebene die europäischen Regelungen auch wirklich umgesetzt werden. Meines Erachtens ist diese Zeitverzögerung ein Vorzug, weil sie im Kontext der Normsetzung zur inneren Sicherheit zu einer gewissen Ernüchterung führt.

Die letzten fünf Jahre haben gezeigt, dass terroristische Bedrohungen häufig zu staatlichen Überreaktionen führen. In Deutschland haben wir Ähnliches schon im „Heißen Herbst“ 1977 erlebt. Als Reaktion auf Vorfälle ab einer bestimmten terroristischen Dimension ergibt sich offenbar für Regierung und Parlament eine unausweichlich erscheinende Handlungslogik, die aber typischerweise auch zu Maßnahmen führt, die nicht mehr verhältnismäßig sind. Die europäische Vorratsdatenspeicherung ist in meinen Augen ein solches Beispiel für eine Überreaktion – eine Überreaktion der Hoheitsgewalt, in diesem Fall der europäischen Hoheitsgewalt.

Das europäische Mehrebenensystem, in dem europäische Regelungen erst auf nationaler Ebene umgesetzt und „kleingearbeitet“ werden müssen, führt durch die zeitlich verzögerte Umsetzung zu einer gewissen Entschleunigung und Ernüchterung in diesen Fragen. Es birgt somit die Möglichkeit, dass die Probleme noch einmal mit einem etwas klareren Kopf betrachtet werden. Konkret bedeutet das, dass man EU-Rahmenbeschlüsse auf der Ebene der Legislative – insbesondere durch die nationalen Parlamente – und auch auf der Ebene der gerichtsförmigen Überprüfung noch einmal kritisch überprüfen kann. Die europäische In-

tegration bietet also prinzipiell gute Bedingungen für einen sinnvollen Ausgleich des Gegensatzes von Freiheit und Sicherheit. Nur muss eben die Kontrolle, die im System zumindest angelegt ist, auch tatsächlich erfolgen, indem man zumindest die Spielräume ernst nimmt, die einem europäischen Vorgaben lassen. Beim Europäischen Haftbefehl ist dies zum Beispiel nicht erfolgt. Dem Bundestag, auch der Regierung wurde vom Bundesverfassungsgericht in einem Verfahren um die Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung europäischer Vorgaben vorgeworfen, bei der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls nicht ordentlich gearbeitet zu haben. Einfache Schuldzuweisungen, bei denen etwa den Abgeordneten unzureichende Arbeit vorgeworfen wird, bringen uns aber nicht weiter, wenn man nicht die richtigen grundsätzlichen Schlussfolgerungen zieht und die Spielräume erkennt und ernst nimmt, die die europäischen Regelungen den Mitgliedstaaten lassen.

Wie sieht es nun mit dem Verfassungsvertrag aus, bringt er in dieser Frage Neues?

Der Verfassungsvertrag bringt nach meiner Auffassung eher Verbesserungen. Einmal im Hinblick auf die Position des einzelnen Bürgers, was den Zugang zu Gerichten betrifft, insbesondere aber zum anderen in Bezug auf die Beteiligung der nationalen Parlamente. Ich sehe übrigens eine Beteiligung des Europäischen Parlaments weniger pessimistisch als mein Vorredner: Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments – die im Verfassungsvertrag im sogenannten Bereich der „Dritten Säule“ das Ergebnis wäre – würde schon eine erhebliche Vorwirkung entfalten und die erforderliche Öffentlichkeit kann auch das Parlament herstellen. So wurden die CIA-Flüge, aber auch die Vorratsdatenspeicherung im Europäischen Parlament durchaus kontrovers diskutiert, wenn auch mit einem – aus politischen Gründen – vielleicht nicht ganz glücklichen Ergebnis.



Was ich im Übrigen als jüngere Entwicklung im Bereich innere Sicherheit und EU für sehr bedenklich halte, ist der komplette Ausstieg aus dem institutionellen System, das die europäische Integration bereitstellt. Dazu gehören solche Mechanismen wie der Vertrag von Prüm: Mechanismen, wo sich die Mitgliedstaaten verabreden – genauer: die Exekutiven der Mitgliedstaaten – und die nationalen Parlamente mehr oder weniger vor vollendete Tatsachen gestellt werden und man dann nur noch hoffen kann, dass das Ganze irgendwie in den EG-Rahmen überführt wird. Vom Ansatz her halte ich das für einen echten Rückschritt, wenn man sich derart aus dem System auskoppelt.

Als Zwischenergebnis möchte ich festhalten: Die europäische Integration ist ein Modell, das grundsätzlich besser als das rein nationalstaatliche System dazu geeignet ist, den Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit in der Normsetzung zu gewährleisten. Es gibt jedoch noch Aufgaben zu bewältigen: So ist die Frage der Kontrolle noch nicht zufriedenstellend

gelöst. Auch ist die Exekutivlastigkeit nicht zu übersehen und problematisch. Hinzu kommt, dass die unterschiedlichen Wertvorstellungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten, was das rechte Maß an Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit angeht, der europäischen Einheitsrhetorik entgegensteht – das Thema Datenschutz zwischen Großbritannien und Deutschland ist hier nur ein Beispiel.

Annette Wilmes

Herr Professor Glæßner, wie beurteilen Sie die Folgen des Vertrags von Prüm? Und wie bewerten Sie die bisher erlaubten Instrumente sowie die Wirksamkeit der Kontrollmechanismen?

Prof. Dr. Gert-Joachim Glæßner

Ich würde gern zuerst auf Herrn Hofmanns freundlich-süffisante Bemerkung bezüglich meines Berufsstandes eingehen und daran ein Problem deutlich machen.

Wenn ich in der Universität in einem Seminar säße, würde ich wahrscheinlich eher wie die Herren Kubica und Hofmann argumentieren, da mein Publikum vermutlich einen klaren Gegensatz zwischen Freiheit und Sicherheit sehen würde. 2003 ist ein Buch von mir erschienen: *Sicherheit in Freiheit*. Einige Kollegen und Freunde haben das „in“ kritisiert und meinten, ich würde etwas beschönigen. Ich glaube aber, dass das Problem sehr genau beschrieben wird.

Ich argumentiere jetzt wieder so, als befände ich mich in einem Seminar: Positiv ist zu sehen, dass wir auf Probleme mehr oder weniger pro-



blemangemessen reagieren. Die Frage ist jedoch: Wer kann überhaupt reagieren? Reagieren können Institutionen mit einem unmittelbaren Handlungsbedarf, mit einem Problemlösungsbedarf, den ein moderner Staat für sich formulieren muss, um seine Bürger vor Verbrechen zu schützen – und um sie voreinander zu schützen. Roman Herzog hat in den 1980er-Jahren darauf hingewiesen, dass eines der zentralen Probleme der Gegenwart nicht nur die Gefährdung der Freiheiten der Bürger durch den Staat ist, sondern auch die Gefährdung der Freiheiten der Bürger durch andere Bürger, die über bestimmte Machtpotenziale verfügen. Hier hat der Staat eine Schutzfunktion wahrzunehmen. Insofern ist völlig nachvollziehbar, dass nach der Entwicklung des einheitlichen europäischen Markts und der damit verbundenen neuen Sicherheitssituation all jene Institutionen reagiert haben, die diese Schutzfunktion wahrnehmen – dazu gehört auch die Polizei. Sie haben erfolgreich und effektiv reagiert. Insofern ist daran nichts zu kritisieren.

Problematisch wird das Ganze – Herr Mayer hat es bereits angesprochen – wenn sich dieses Problem auf Dauer stellt und eine bestimmte Struktur hervorbringt, die in Widerspruch steht zu den tradierten, über mehrere Jahrzehnte in Deutschland und zum Teil über zwei Jahrhunderte in einigen europäischen Demokratien entwickelten Vorstellungen über legitime Ausübung von staatlicher Gewalt und deren Kontrolle. Eine rein konservative Argumentation wäre: Lassen wir doch diese ganze Geschichte mit Europa sein! Diese Auffassung ist bei allen möglichen Europa-Skeptikern zu finden, doch ich halte sie für wenig sinnvoll. Was aber tatsächlich existiert, ist das Problem der Legitimation und Kontrolle von Macht und Machtpotenzialen. Ich teile durchaus die Skepsis von Herrn Hofmann, dass der Verfassungsvertrag nicht automatisch den großen Durchbruch im Hinblick auf Demokratisierung dieses Bereichs in Europa bringen würde. Aber ich denke schon, dass damit etwas in Gang gesetzt werden würde, was zumindest den Mindeststandards der tradierten Vorstellungen von Demokratie, demokratischer Legitimation und demokratischer Kontrolle in etwa entsprechen könnte. Das mag nicht zufriedenstellend sein, aber ich halte diesen Schritt für unabdingbar und notwendig. Denn die Grundidee der Demokratie ist, dass es der Kontrolle von Macht bedarf, weil Institutionen, die über Macht verfügen, dahintendieren können, diese Macht willkürlich einzusetzen oder sie irgendwie anders auszunutzen.

Dieser Punkt ist in meinen Augen zentral. Und ich nehme an, dass es darüber auch keinen Streit zwischen uns gibt. Entscheidend ist aber: Wie schafft man funktionierende Kontrolle?

Ich denke schon, dass über eine stärkere Vergemeinschaftung durchaus ein Fortschritt zu erreichen wäre. Insofern halte ich weitere Maßnahmen, die wieder an den Beginn europäischer Zusammenarbeit im Bereich von Kriminalitätsbekämpfung anknüpfen, eher für problematisch. Herr

Mayer hat schon ganz richtig argumentiert: In der Perspektive von Praktikern der Kriminalitätsbekämpfung mag diese Entwicklung viele positive Elemente haben. Aber wir sind doch durch den Vertrag von Amsterdam und die von mir dargestellten Folgeentscheidungen eigentlich schon viel weitergekommen. Es wäre nun interessant zu analysieren, warum man im Hinblick auf bestimmte Mechanismen wieder zurückgeht. Könnte das nicht außerordentlich problematisch sein? Denn der demokratische Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat ist grundsätzlich ein Staat, der sich demokratisch legitimiert. Und je mehr klassische Staatsfunktionen auf Europa übertragen werden, umso mehr müssen wir als Bürger darauf bestehen, dass dies auch – in welcher Form auch immer – legitimatorische Grundlagen hat. Keiner hat bisher eine definitive, befriedigende Antwort auf dieses Problem gefunden, das in der öffentlichen Debatte leider etwas unterbelichtet bleibt.

Annette Wilmes

Herr Kubica, könnten Sie vielleicht direkt darauf antworten: Wurde Ihrer Ansicht nach erfolgreich und effektiv auf die Terroranschläge reagiert oder war es eine überzogene Reaktion?

Dr. Johann Kubica

Zunächst ein paar Bemerkungen zu diesem geheimnisumwitterten Vertrag von Prüm, der als Menetekel an der Wand steht. Ich finde diesen Vertrag gar nicht so geheimnisvoll und empfinde ihn auch nicht als Rückschritt, sondern im Gegenteil als Fortschritt. In dieser Frage haben wir offenbar eine andere Auffassung. Schließlich kann es in dem sehr breit angelegten Europa, in der EU, nicht immer Gemeinschaftsaktionen ge-

ben. Ich sehe den Vertrag als Ergebnis der Initiative einiger EU-Staaten, die eine Vorreiterrolle übernehmen und wie ein Kerneuropa vorangehen. Im Übrigen ist es Ziel der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, diesen Vertrag in das Regelwerk der EU einzubringen. Zunächst klingt vieles sehr schlimm, was im Prümer Vertrag festgelegt wurde: Zugriffsberechtigung auf DNA-Daten, auf elektronisch gespeicherte Fingerabdrücke, Daktyloskopiedaten und Fahrzeugregisterdaten. Doch der Vertrag ist grundsätzlich sehr komplex und beinhaltet auch sehr harmlose Regelungen, wie den Austausch von Präventivdaten vor Großveranstaltungen.

Ich möchte jetzt noch die politische Dimension ansprechen. Die Regelungen und Gestaltungen im Bereich der Polizei sind ja hochpolitisch, da sie in die Rechte von Bürgern eingreifen. Welche Eingriffsbefugnisse in der Strafprozessordnung oder im Polizeirecht am Ende zur Geltung kommen, ist Ergebnis von politischen Auseinandersetzungen. Ich behaupte also, dass die Regelung, ob und wie wir DNA-Daten sammeln, erheben, zusammenstellen und auswerten können, auf demokratischem Wege zustande gekommen ist; das Gleiche gilt für die daktyloskopischen Daten oder die Fahrzeugregisterdaten.

Nach wie vor habe ich eine hohe Meinung von der parlamentarischen Kontrolle. Wenn die Exekutive Verträge aushandelt, ist das nur ein Teil, es folgt dann ja immer noch ein Gesetzgebungs- und Ratifizierungsverfahren. Beim Europäischen Haftbefehl ist sehr deutlich geworden, dass die nationalen Parlamente hier durchaus Einfluss nehmen sollten. Der Prümer Vertrag als zwischenstaatliches Abkommen einiger EU-Staaten ist inzwischen durch Ratifizierung konkret in Kraft getreten zwischen Deutschland, Österreich und Spanien.

Man muss sich klar machen, dass der Hintergrund dieses Vertrags der international agierende Straftäter ist.

Mittlerweile haben sich schon Erfolge eingestellt: Bei ersten Auswertungen von DNA-Daten in Deutschland und Österreich konnten etwa 1 500 Treffer erzielt werden. Beim ersten Datenabgleich hat sich schon gezeigt, dass – rechtmäßig gewonnene – Daten parallel in zwei Staaten vorhanden waren, was in diversen Ermittlungsverfahren beträchtliche Fortschritte gebracht hat. Solche Erfolge sehen wir als Sternstunde und Bestätigung dieses Vertrags an. Und ich bin sicher, dass es auch in Zukunft weitere positive Effekte geben wird.

Ich möchte noch ergänzen, dass es eine eingeschränkte Form des Zugriffs gibt, den sogenannten „Hit versus No-Hit“. Dabei kann keiner der Vertragspartner grenzüberschreitend direkt auf daktyloskopische bzw. auf DNA-Daten zugreifen. Mir ist überhaupt nicht klar, was eine EU-Rechtsnorm hier demokratischer machen könnte. Denn bei diesem Verfahren kommt nur heraus, ob man einen Treffer oder eben keinen Treffer erzielt hat. Alles andere wird erst im Nachhinein auf dem Wege der Einzelfallprüfung nachvollzogen, ebenso wird auch erst später die Frage geklärt, ob ein Staat dem anderen Staat Auskunft darüber gibt, warum ein Staatsbürger in einem anderen Land in Erscheinung getreten ist oder ob er sich dort aufhält.

Dies alles kommt bei der praktischen Zusammenarbeit zum Tragen, was durchaus exemplarisch gesehen werden kann. Insofern kann ich keine Überreaktion sehen. Wir können auch gerne noch über die Vorratsdatenspeicherung sprechen. Zunächst war es mir aber ein Anliegen, Prüm aus der Atmosphäre des Nebulösen zu holen.

Annette Wilmes

Eine kurze Nachfrage: Immer wieder wird über den „international agierenden Straftäter“ allgemein gesprochen, Sie haben das eben auch

getan. Es können doch aber nur bestimmte Straftaten gemeint sein, denn auch bisher sind doch zum Beispiel Mörder auch schon grenzüberschreitend verfolgt worden. Für solche Fälle hätten wir also keine neuen Regelungen gebraucht. Um welche Straftaten geht es konkret?

Dr. Johann Kubica

Natürlich geht es dabei um bestimmte Straftaten. Zwar tritt eine große Masse von Straftätern regional und lokal in Erscheinung, doch es zeichnet sich hier ein Wandel ab. Vom internationalen Terrorismus einmal abgesehen, der nicht nur eine Angelegenheit der EU ist, geht es vor allem um Formen der organisierten Kriminalität, zum Beispiel um weltweit agierende „Reisebüros“, die im großen Stil illegal Leute einschleusen, aber auch Visa-Erschleichung, Kraftfahrzeugverschiebung, Drogenhandel, zum Beispiel Heroinschmuggel aus Fernost und vor allem aus Afghanistan. Diese internationalen Aktivitäten betreffen auch unmittelbar die EU. Ich gebe Beispiele: In Spanien landet sehr viel Kokain aus Südamerika. Arme Afrikaner reisen illegal nach Spanien oder Italien ein und befinden sich dann im „Schengenland“. In all diesen Fällen hat die EU eine gemeinsame Thematik, mit der sie sich auseinandersetzen muss. Ob man das nun politisch gut findet oder nicht – fest steht, dass mit diesem Problem umgegangen werden muss.

Ich möchte die internationale Verflechtung von Straftaten noch an einem anderen Beispiel verdeutlichen: Schleusung ist ein international begangenes Delikt. Menschenhandel und Frauenhandel, sexuelle Ausbeutung im Rotlichtmilieu findet ja nicht nur an einem Ort statt; so kommen die Frauen zum Beispiel aus Weißrussland, aus der Ukraine oder aus den Baltischen Staaten und arbeiten dann in Hamburg auf der Reeperbahn. Da Albaner diese Szene im Griff haben, müssen wir auch Südosteuropa im Blick haben, zumal auch noch Heroin über die Balkanroute kommt.

Überall existieren also grenzüberschreitende Verbindungen von Personen und Täterstrukturen, die man durch die neuen Möglichkeiten besser und effektiver ermitteln kann als vorher. Ich will gar nicht bestreiten, dass manche Vorgehensweise im Konflikt steht mit Fragen des Datenschutzes oder anderen Bürgerrechten. Auch bin ich mir bewusst darüber, dass all diese Regelungen politisch gewollt und gesellschaftlich konsentiert sein müssen. Die Entscheidung, ob zum Beispiel Online-Durchsuchungen aufgrund der Internetnutzung im Terrorismusbereich möglich sein werden oder welche Ausprägung der „Lauschangriff“ haben soll, muss letztlich Ergebnis einer politischen Absprache sein.

Der entscheidende Punkt ist, dass wir mit einer Reihe schwerwiegender, international vernetzter Straftaten konfrontiert sind, die wir nur dann effektiv aufklären können, wenn uns mobilere Formen der Strafverfolgung zur Verfügung stehen – denn nur unter dieser Bedingung können wir auch angemessen auf die Mobilität der Straftäter reagieren.

Frank Hofmann, MdB

Ich möchte verschiedene Punkte herausgreifen.

Stichwort: demokratische Kontrolle. In meinen Augen ist diese Kontrolle in der Regel nur formal. Mir geht es darum, sie inhaltlich zu stärken. Auch wenn das parlamentarische Kontrollgremium intensiv nachforschen kann, findet dennoch keine wirksame Kontrolle statt.

Grundsätzlich haben wir als Gesetzgeber die Aufgabe, demokratische Kontrolle auszuüben – Herr Kubica hat darauf hingewiesen. Doch in der Praxis ist das häufig schwierig. Ich habe mich zum Beispiel bei der Frage engagiert, wie Gesetze evaluiert werden könnten. Von der Wissenschaft

kamen bisher aber noch keine Vorschläge, wie man diesen Weg gemeinsam gehen könnte. Im Moment tasten wir uns noch vor, wie eine solche Gesetzesevaluation ablaufen könnte. Wichtig ist also die Frage: Wie kann man Wissenschaft und Praxis zusammenbringen, damit die Experten den Parlamentariern dabei Rat geben können?

Es müssen unbedingt Wege gefunden werden, um die demokratische Kontrolle auf nationaler Ebene zu stärken. Sich bei der Kontrolle allein auf das Europäische Parlament zu verlassen, ist mir einfach zu wenig.

Beim Thema Prümer Vertrag möchte ich mich der Auffassung von Johann Kubica anschließen. Der vorgefertigte Vertrag lag uns im Innenausschuss vor und ich war von ihm sehr angetan. Denn ich bin der Ansicht, dass wir in bestimmten Bereichen der Strafverfolgung nicht mehr im Schnecken tempo weiterarbeiten können, zumal es inzwischen erheblich bessere Möglichkeiten gibt. Ich möchte gern noch ergänzen, was Herr Kubica über die bisherigen konkreten Erfolge gesagt hat: Die deutschen Behörden haben DNA-Profile aus ungelösten Fällen mit den Datenbeständen der österreichischen Behörden abgeglichen und dabei in mehr als 1 500 Fällen eine Übereinstimmung festgestellt. In diesem Zusammenhang konnten mehr als 700 ungeklärte Spuren aus Deutschland Personen zugeordnet werden, die den österreichischen Strafverfolgungsbehörden bekannt sind. Schlüsselst man diese Zahl nach der Art der Delikte auf, gab es – nach dem Stand des 4. Januar 2007 – 14 Treffer bei Tötungs- und Morddelikten, 885 bei Diebstahl und 85 bei Raubüberfällen oder Erpressung.

Zwar muss jeder Treffer dann noch sorgfältig geprüft werden und es ist in der Regel auch nicht möglich, ungelöste Fälle allein durch einen DNA-Treffer aufzuklären. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass durch die neue Möglichkeit, Datensysteme anderer Länder einzuse-

hen, zahlreiche bislang ungeklärte Fälle in Deutschland und in Österreich abgeschlossen und die Täter vor Gericht gestellt werden können.

Diese Erfolgsstory zeigt auch Wirkung. Finnland, Italien, Portugal und Slowenien haben inzwischen Interesse geäußert, dem Prümer Vertrag beizutreten. Jetzt will man ihn in den EU-Rahmen einbringen. Ich halte diesen Weg für richtig.

Nun möchte ich noch am Beispiel der Lkw-Maut verdeutlichen, wie der Datenschutz zum Teil ausgehebelt wird. Es wurde festgelegt, dass im Bereich der Autobahn nur jene Daten gespeichert werden, die zur Abrechnung der Lkw-Maut erforderlich sind. Der Deutsche Bundestag hat entschieden, dass diese Daten nur für den Verkehr, nicht jedoch für die Strafverfolgung genutzt werden dürfen. Was war die Folge?

Aus dem Bundeskriminalamt kam die Kritik, dass man mit Hilfe dieser Daten Verdächtige oder Straftäter besser verfolgen könnte; so wäre es zum Beispiel leichter, nach einem Straftäter oder Verdächtigen zu fahnden, der bei seiner Flucht auf der Autobahn fährt. Mit Hinweis auf solche Fälle wird Druck auf den Gesetzgeber ausgeübt, hier Möglichkeiten des Datenzugriffs zu schaffen; es könne doch nicht sein, dass ein Mörder frei herumläuft, nur weil vorhandene Daten nicht genutzt werden können. Wenn also Daten gespeichert werden und nicht zum Grundsatz der Datensparsamkeit übergegangen wird, besteht die Gefahr, dass diese Daten aufgrund starken Drucks schließlich doch irgendwann zur Strafverfolgung verwendet werden. Kein Gesetzgeber wird dann sagen können, dass es ihn nicht interessiert, wenn Mörder frei herumlaufen können, sondern er wird wahrscheinlich versuchen, hier Hilfestellung zu geben.

Dieser Druck wird bei verschiedenen Themen immer wieder neu aufgebaut. Wir können ihm nur begegnen, wenn wir uns an Datensparsam-

keit orientieren. Das tun wir aber bisher nicht. So scheinen wir nun auf dem Weg in eine digitale Gesellschaft, in der alles gespeichert wird – und alles, was gespeichert wird, weckt Begehrlichkeiten auf verschiedenen Seiten.

PD Dr. Franz C. Mayer

Noch einmal kurz zum Vertrag von Prüm.

Ich habe nicht gesagt, dass der Vertrag von Prüm grundsätzlich schlecht ist, sondern ich habe Zweifel an der Methode geäußert, mit der der Vertrag von Prüm zustande gekommen ist: Im Themenfeld innere Sicherheit ist man meiner Ansicht nach immer schlecht beraten, wenn man vom Ergebnis her argumentiert, da sich damit alles Mögliche rechtfertigen lässt.

Die Methode kann dann zum Problem werden, wenn sie als Parallelspur verstanden wird zum institutionellen und rechtlichen System der europäischen Integration, wie es über viele Jahrzehnte errichtet wurde. Ich hätte mit dem Vertrag von Prüm sicher weniger Probleme, wenn er die Weiterentwicklung des institutionellen Systems Europas unterstützen würde: Wenn dieser Vertrag also dazu führen würde, dass man auch im Bereich der sogenannten Dritten Säule der inneren Sicherheit zu einer Mehrheitsentscheidung im Rat, zur Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und vor allem zur rechtsförmigen Kontrolle durch den EuGH kommt. Anders formuliert: wenn der Vertrag gewissermaßen als Druckmittel eingesetzt werden würde, um das institutionelle System bzw. den Verfassungsvertrag weiter voranzubringen. Es kann natürlich sein, dass sich das Ganze noch in diese Richtung entwickelt, aber das müssen wir abwarten.

Das Argument, dass immer noch die Ratifikation in den nationalen Parlamenten bleibt, finde ich nicht überzeugend, da Ratifikationen von völkerrechtlichen Verträgen bekanntlich binäre Entscheidungen sind: Null oder Eins – man nimmt sie an oder eben nicht. In aller Regel führt das zu einer Annahme der Verträge, ohne weitere Diskussion oder Korrektur. Im Prozess der europäischen Integration wäre es weitaus besser, wenn der Deutsche Bundestag – auch schon im Vorfeld von Gesetzgebung – Einfluss nehmen könnte. An dieser Möglichkeit wird der Deutsche Bundestag künftig auch arbeiten, mit seinem neuen Büro in Brüssel vielleicht noch intensiver als bisher. Er wird dann versuchen, eigene Informations- und Einflusskanäle zwischen Brüssel und Berlin aufzubauen, um nicht mehr nur auf die wohl dosierten Informationen, die von der Regierung kommen, angewiesen zu sein. Ich halte es für eine gute Entwicklung, dass der Deutsche Bundestag anstrebt, sich sehr viel aktiver in das politische Geschehen in Brüssel einzubringen. Vergleicht man die bisherige Situation – Ratifizierung mit einer Null/Eins-Option – mit der Möglichkeit einer Einflussnahme des Deutschen Bundestages auf europäische Politik, dann scheint mir Letzteres doch deutlich vorzugswürdig.

Diese Überlegung führt automatisch zur Frage der demokratischen Kontrolle. In der bisherigen Diskussion sind mir die Gerichte noch zu kurz gekommen, die aber natürlich auch zur demokratischen Kontrolle gehören. Hier muss man klar sagen, dass der Europäische Gerichtshof im Bereich der „Dritten Säule“ weitgehend – zumindest bis jetzt – außen vor bleibt. Der Verfassungsvertrag würde das ändern.

Der andere wichtige Kontrolleur ist der nationale Gesetzgeber. Diese Kontrolle kann aber nur dann funktionieren, wenn die Abgeordneten wohlinformiert sind und nicht nur abhängig von den Informationen, die ihnen die Regierung zukommen lässt oder eben auch nicht, wie es beim bereits erwähnten Europäischen Haftbefehl der Fall war. Da haben die

Abgeordneten nämlich der Regierung einfach geglaubt, dass man den Europäischen Haftbefehl nur so umsetzen könne. Das Bundesverfassungsgericht hat ihnen dann eine „Kopfnuss“ gegeben und gesagt: Nein, das hätte man auch anders machen können. Damit hat das Gericht aber letztlich die Abgeordneten mittelbar gestärkt, denn es hat der Regierung deutlich vermittelt: So geht es nicht, dass man dem Parlament irgendetwas erzählt und damit letztendlich die demokratische Kontrolle ad absurdum führt.

Annette Wilmes

Ich würde jetzt gern den Teilnehmern im Publikum Gelegenheit für Anmerkungen und Fragen geben.

Wortmeldung aus dem Publikum

Eine Anmerkung zur Erfassung der DNA-Daten: Ich denke, dass jeder normale Bürger in Deutschland, der keine Straftaten begangen hat, damit einverstanden sein sollte, seine DNA-Markierung abzugeben – um damit den Staat in die Lage zu versetzen, Straftaten besser verfolgen zu können.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich möchte gleich auf den Vorschlag meines Vorredners reagieren, der sich für die präventive Abgabe von DNA-Daten ausgesprochen hat. Mit derselben Argumentation könnte man auch in jeder Wohnung präventiv Kameras installieren, wie es George Orwell in seinem Roman „1984“ als Ausdruck eines totalen Überwachungsstaats beschrieben hat.

Beim Vertrag von Prüm scheint mir noch ein weiterer Aspekt sehr wichtig. Der Vertrag sieht vor, dass Polizeibehörden bzw. Ermittlungsorgane verschiedener Staaten untereinander Daten austauschen können, ohne dass Ministerien diesen Austausch kontrollieren können und ohne dass die Zugriffe protokolliert werden. Es gibt hier also beim Datenaustausch keine parlamentarische Kontrolle.

Zum Thema Vorratsdatenspeicherung: Das Bundeskriminalamt hat 2005 eine Studie herausgegeben, in der festgestellt wurde, dass möglicherweise 384 Fälle mit Hilfe des Instruments Vorratsdatenspeicherung hätten gelöst werden können. Diese Zahl steht im Verhältnis zu insgesamt 2,8 Millionen Straftaten pro Jahr.

Dann habe ich noch eine Frage zum Datenabgleich mit Österreich: Herr Hofmann, Sie sprachen davon, dass 885 Fälle von Diebstahl durch die Möglichkeit des DNA-Abgleichs geklärt werden konnten. Ist Diebstahl denn ein Delikt, das die Speicherung und Analyse von DNA-Daten rechtfertigt?

Dr. Johann Kubica

Für den Bereich der DNA-Speicherung gibt es klare Rechtsgrundlagen in der Strafprozessordnung. Auch kann das DNA-Gesetz rückwirkend für vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung angewendet werden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen sind da.

Zu Ihrer Frage, ob mit DNA-Daten Diebstähle aufgeklärt werden sollten: Wenn entsprechende Spuren hinterlassen werden, ist dieses Vorgehen zulässig. Natürlich kann man hier anderer Meinung sein. Fakt ist jedoch, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit vorsieht. Ein wesentlicher Punkt

dabei ist, wie tief der Eingriff geht. Wenn definitiv nicht kodifizierte Bereiche berührt werden, die Erstellung eines Profils damit ausschließlich der Identifizierung dient, können die Daten natürlich verwertet werden. Es besteht hier also eine Möglichkeit, die wir bei der Strafverfolgung auch nutzen wollen.

Dann noch ein ergänzender Hinweis: Wir sprechen hier über Straftaten, die aufgeklärt werden müssen. Dabei gibt es noch die justizielle Ebene. Im Strafverfahren muss die Verwertung von Daten unter Kontrolle einer Staatsanwaltschaft ablaufen, damit sie am Ende zur Anklage vor Gericht führen kann. Die Kontrolle durch eine justizförmige, rechtmäßig arbeitende Instanz ist zusätzlich gegeben. Ganz entschieden möchte ich diesem unterschwellig geäußerten Verdacht entgegentreten, dass die Polizei, wenn man sie nur ließe, rechtswidrig arbeiten würde. Das ist ganz klar nicht der Fall.

Was heißt denn: Datenaustausch ohne Kontrolle? Im Einzelfall einer konkreten Ermittlung wendet sich niemand ans Parlament in dem von Ihnen angedeuteten Sinne. Die Ermittlungshandlung ist dann ein praktischer Abwicklungsprozess im Rahmen der gegebenen Rechtslage.

Ich denke, dass bei den Möglichkeiten des Datenaustauschs, die der Vertrag von Prüm bietet, die Kontrolle eindeutig gegeben ist. Auch wenn Sie die Zahl der darüber aufgeklärten Fälle für gering erachten mögen – es ist immerhin ein erster Schritt. Sicherlich sind wir bei der Aufklärung von Straftaten noch auf viele weitere Instrumente angewiesen. Für mich persönlich sind 384 oder 1 500 aufgeklärte Fälle aber schon sehr viel. Die Ergreifung eines einzigen grenzüberschreitend agierenden Mörders ist für mich einfach ein wichtiges Ergebnis. Da kann man noch so häufig sagen, es sei nicht gut, nur vom Ergebnis her zu argumentieren.

Die Voraussetzungen für eine demokratische Kontrolle sind da. Wenn sie nicht gegeben wären, würden wir das auch nicht machen – das möchte ich noch einmal ganz klar betonen. Auch die Länderpolizeien machen sich Gedanken darüber, was rechtmäßiges Handeln ist – das können Sie mir schon glauben.

Zum Thema Vorratsdatenspeicherung möchte ich an dieser Stelle nur kurz etwas sagen. Letztlich geht es dabei nicht um absolute Zahlen, also wie viele Fälle genau mit dem Instrument der Vorratsdatenspeicherung gelöst werden könnten. Entscheidend ist vielmehr, dass wir mit diesem Instrument etwas in der Hand haben, mit dem Internet-bezogene Kriminalität bekämpft werden kann. Zugrunde liegt die Überlegung, wie man zur Aufklärung von Straftaten an die notwendigen Informationen kommen kann, wie es auch bei der Telekommunikationsüberwachung der Fall ist. Die Frage ist, ob diese Informationen für einen bestimmten Zeitraum beim Provider gespeichert werden dürfen oder nicht. Das war der Ansatz. Bisher darf der Provider Daten nur so lange speichern, wie er sie für seine Abrechnung braucht. Vielleicht provoziere ich jetzt ein bisschen: Im Grunde ist es schon seit Jahrzehnten üblich, dass Daten längere Zeit „gespeichert“ werden, und zwar durch die Regelung im Handelsrecht, dass Firmen Geschäftsunterlagen bzw. Geschäftsbücher für verschiedene Zwecke aufbewahren müssen. Bei der Vorratsdatenspeicherung werden die Daten ja nicht bei der Polizei gespeichert – um das noch einmal zu betonen. Die Daten wären für ein halbes Jahr bei einem privaten Unternehmen gut verwahrt und würden nur ausnahmsweise – in Promilleanteilen der Fälle – auf dem Wege einer gerichtlich angeordneten Beschlagnahme in ein Strafverfahren eingeführt werden. Das gleiche Vorgehen ist auch schon heute in Fällen der Wirtschaftskriminalität möglich, wenn man bei Ermittlungen zufällig auf wichtige Unterlagen stößt, diese beschlagnahmt und im Rahmen eines Strafverfahrens verwertet. Auch wenn ich weiß, dass dieses Beispiel etwas hinkt, macht es dennoch etwas deutlich:

Bei der Vorratsdatenspeicherung geht es nicht darum, Daten für die Polizei zu sammeln und erst recht nicht darum, diese Daten bei der Polizei zu speichern. Abgründe an Rechtswidrigkeiten kann ich hier also nicht feststellen.

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Das Problem ist sehr komplex und die Antwort immer auch abhängig von der Perspektive.

Wenn Sie als Bürger fragen, was bei der konkreten Verbrechensbekämpfung am effektivsten für Sie ist, dann werden Sie vermutlich mit guten Argumenten den Ausführungen Herrn Kubicas folgen und sagen: Der Prümer Vertrag ermöglicht ganz praktische Maßnahmen, die zu bestimmten Ergebnissen bzw. zu Erfolgen bei der Aufklärung von Straftaten führen. Also ist das positiv zu beurteilen.

Wenn Sie sich dem Problem jedoch als Staatsbürger nähern, kommen Sie wahrscheinlich zu einer anderen Antwort. Dann stellt sich nämlich die Frage, von wem wir eigentlich erwarten, dass er unsere Sicherheit gewährleistet? Und wie ist derjenige, der dies tut, legitimiert? Meine Position dazu ist: Gegenwärtig – und auch auf absehbare Zeit – ist die Legitimation der nationalen demokratischen Verfahren höher als auf europäischer Ebene. Die nationalen Parlamente sind von den Bürgern der jeweiligen Länder stark legitimiert und damit auch demokratisch entscheidungsbefugt – für das Europäische Parlament gilt das im Augenblick noch nicht. Deswegen auch mein Argument, dass Vergemeinschaftung einen Zuwachs demokratischer Legitimation bringen könnte – auch wenn dadurch keine Lösung des Problems des demokratischen Defizits auf europäischer Ebene herbeigeführt werden würde.



Sie sind also entweder als Bürger gefragt, der Angst vor Kriminalität hat, oder als Staatsbürger, der seine demokratische Mitwirkung in Bereichen, die ihn unmittelbar betreffen, in irgendeiner Weise äußern will. Damit ist das Problem markiert. Es wird aber noch komplizierter. Ich kann jetzt nicht näher darauf eingehen, aber es ist bereits erwähnt worden: Immer wieder wird die Gefahr potenzieller Übergriffe des Staats thematisiert; auch der Verweis auf George Orwell ist wieder aufgetaucht, der in solchen Debatten niemals fehlt. Ich will das dahinterstehende Problem auch gar nicht verniedlichen, denn es ist ja da. Auch ich denke, dass Demokraten grundsätzlich Misstrauen gegenüber Institutionen haben sollten, die ihre Kompetenzen möglicherweise über Gebühr ausweiten könnten. Eine solche Haltung ist ein wesentliches Grundelement demokratischer Kontrolle.

Was machen wir Bürger aber täglich? Wir geben Dutzende von Daten und durchaus sehr persönliche Daten heraus – allerdings nicht an den

Staat, sondern an Private. Das fängt schon damit an, bei der Buchung einer Reise bei einer Fluggesellschaft persönliche Daten weiterzugeben. Diese Daten gehen dann eben nicht an den Orwell'schen Überwachungsstaat, sondern an Private. Über diese Entwicklung sprechen wir praktisch überhaupt nicht mehr. Vor etwa 20 Jahren gab es eine große Bewegung gegen die Volkszählung. Im Verhältnis zu der Art und Weise, wie wir heute mit unseren Daten umgehen, war das „Pipifax“.

Die Debatten über diese Probleme sind meines Erachtens zum Teil völlig schief und vernachlässigen wichtige Fragen. Die Problematik kann nur dann angemessen diskutiert werden, wenn auch das Verhalten der Bürger mit einbezogen wird. Und in dieser Hinsicht verhalten wir uns alle durchaus nicht widerspruchsfrei – ganz im Gegenteil.

Annette Wilmes

Ich würde gern noch einmal auf die gegenwärtige Situation zurückkommen. Ist eigentlich inzwischen völlig klar, welche Funktionen Eurojust und Europol haben? Bislang gibt es ja auf europäischer Ebene keine gerichtliche Kontrolle dieser Institutionen, also durch den Europäischen Gerichtshof. Könnte der Europäische Verfassungsvertrag die Situation klarer machen, Herr Hofmann?

Frank Hofmann, MdB

Bei der europäischen Polizeibehörde Europol wird entscheidend sein, ob sie Exekutivbefugnisse erhält. Sie haben es ja bereits angesprochen: Europol ist keine Polizei im üblichen Sinne, sondern mehr eine Zentralstelle zur Koordinierung der nationalen Polizeibehörden in der EU. So-

lange Europol als Zentralstelle fungiert und die klassischen Polizeiaufgaben von nationalen Polizeibeamten übernommen werden, ist das aus meiner Sicht in Ordnung. Denn unsere Polizei ist in ihrer Arbeit an den Datenschutz gebunden und auch der Kontrolle unseres Datenschutzbeauftragten unterworfen. Sollte jedoch geplant werden, Europol exekutive Befugnisse zu geben, dann müsste die Immunitätsfrage geklärt werden und die Problematik ist ganz neu zu diskutieren.

Ich glaube allerdings, dass dieses Thema nicht mehr auf der Tagesordnung steht. Aus meiner Sicht gibt es keine Kriminalität, die sich allein auf Europa bezieht, es sei denn, es geht um Ausnahmen wie EU-Subventionen oder Euro-Falschgeld. In allen anderen Fällen handelt es sich um internationale Kriminalität, die sich natürlich in Europa konzentrieren kann, aber letztlich immer internationale Bezüge hat. Selbst wenn Europol klassische Polizeiaufgaben übernehmen würde, müsste die Behörde mit anderen Staaten zusammenarbeiten. Aus diesem Grund kommen wir mit internationaler Vernetzung wesentlich weiter als mit einer Ausdehnung der Befugnisse von Europol.

Ein erfolgreiches Beispiel aus der Vergangenheit: Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Polizeien verschiedener Staaten bei der Fußball-Weltmeisterschaft in Deutschland hat sehr gut gezeigt, dass über Vernetzung hervorragende Arbeit geleistet werden kann, ohne dass eine neue, übergeordnete Behörde geschaffen wird.

Dann würde ich gerne noch auf den Diskussionsbeitrag eines Teilnehmers aus dem Publikum eingehen. Er hat gesagt, dass doch jeder Bürger seine DNA abgeben könnte, um die Polizeiarbeit zu unterstützen. Aber stellen Sie sich doch einmal den umgekehrten Fall vor! Die Polizei würde versuchen, jede Form von Straftat über DNA-Spuren aufzuklären. Das hätte verheerende Folgen. So könnte es zum Beispiel sein, dass man die

DNA-Spur von Frank Hofmann an einem Tatort entdeckt. Was sagt uns das? Das sagt uns doch nur, dass Frank Hofmann irgendwann einmal an diesem Ort war – nicht mehr. Die Polizei könnte jetzt aber den Bundestagspräsidenten darüber informieren und fordern, dass die Immunität von Frank Hofmann aufgehoben wird, da er Beschuldigter ist. Das wird dann auch in den Zeitungen stehen, was mit gravierenden Folgen für Berufs- und Privatleben verbunden wäre. Vielleicht kann der Beschuldigte seine Unschuld beweisen, vielleicht aber auch nicht. Die Auswirkungen des Verdachts bleiben aber in jedem Fall bestehen.

Deswegen glaube ich, dass man mit dem Instrument der DNA-Analyse zur Aufklärung von Straftaten sehr vorsichtig umgehen muss. Auf keinen Fall sollten DNA-Daten oder Fingerabdrücke aller Bürger präventiv gespeichert werden. Ich halte es für richtig, weiterhin selektiv zu arbeiten und diese Daten nicht flächendeckend zu erfassen.

PD Dr. Franz C. Mayer

Ich würde gern direkt daran anschließen. Das aus dem Publikum genannte DNA-Beispiel scheint eine ganz natürliche Plausibilität zu haben, wenn man sagt: Ich habe nichts zu verbergen, also warum sollte ich nicht meine DNA-Daten abgeben? Wo liegt das Problem?

Das Problem ergibt sich aus den Prinzipien unseres Rechtsstaats: Der Rechtsstaat baut grundsätzlich auf der Prämisse auf, dass überall da, wo Menschen handeln, auch Fehler passieren. Würde sich zum Beispiel die Verwaltung immer rechtmäßig verhalten, bräuchte man keine Verwaltungsgerichte. Die Verwaltungsgerichte brechen aber unter ihrer Arbeitslast fast zusammen. In einem Rechtsstaat wird gewissermaßen schon ein mögliches Fehlverhalten des Staats antizipiert. Wenn ich mir vor Augen

führe, welches Potenzial mit der Erfassung sämtlicher DNA-Daten aller Bundesbürger verbunden wäre, kann ich mir auch ganz leicht vorstellen, was dabei alles schief gehen könnte. Solche Daten könnten zum Beispiel in den Besitz privater Versicherungen kommen. Dann kann es passieren, dass jemand plötzlich keine Krankenversicherung mehr bekommt, weil sein DNA-Code auf irgendeine Krankheit hinweist und die Krankenversicherung aufgrund dieses Risikos Versicherungsschutz ablehnt.

Frank Hofmann, MdB

Krankheiten kann man bei der DNA nicht feststellen.

PD Dr. Franz C. Mayer

Doch, man kann Erbkrankheiten feststellen.

Frank Hofmann, MdB

Krankheiten – nein!

PD Dr. Franz C. Mayer

Ich möchte das konkretisieren: Ich kenne mindestens eine Person, die aufgrund einer Erbkrankheit nicht mehr von einer privaten Krankenversicherung aufgenommen wurde. Das kann man im DNA-Code feststellen, da können Sie doch hier nichts anderes erzählen.

Frank Hofmann, MdB

Bei den DNA-Daten, die bei der Polizei landen, kann das nicht festgestellt werden, vielleicht noch die Hautfarbe oder das Geschlecht.

PD Franz C. Mayer

Wir haben aber doch über ein Szenario gesprochen, in dem jeder Bürger seine kompletten persönlichen DNA-Angaben freigibt. Sie beziehen sich auf die derzeitige Realität möglicher polizeilicher Maßnahmen, ich mich auf einen hypothetischen Fall umfassender DNA-Erfassung – also was möglich sein könnte, wenn jeder Bürger seine Daten abgibt.

Ich sage noch einmal: Der Rechtsstaat geht von der Prämisse aus, dass Fehlerpotenziale bestehen. Das von Ihnen in der Frage aus dem Publikum beschriebene Szenario, in dem die DNA-Daten aller Bürger gespeichert werden, scheint mir ein großes Fehlerpotenzial, ein großes Missbrauchspotenzial zu bergen. Das kann man natürlich auch anders sehen.

Aber betrachten wir doch noch einmal das Beispiel der Vorratsdatenspeicherung.

Was wird bei den Vorratsdaten eigentlich gespeichert? Zum Beispiel wen man angerufen hat, von wem man angerufen worden ist, wann sich das Handy in welche Funkzelle eingebucht hat. Häufig wird gesagt, dass es sich dabei doch nur um technische Daten handelt, die sowieso bei der Rechnungslegung erhoben werden. Warum soll das also ein Problem sein? Schließlich, so wiederum das Argument: Ich habe ja nichts zu verbergen.

Wenn Sie aber zum Beispiel von Osama bin Laden angerufen werden, dann haben sie ein Problem, wenn sie das erklären müssen. Vielleicht hat er sich aber nur verwählt – das kann ja mal passieren.

Aus den an sich nur technischen Daten kann man im Übrigen sehr wohl weiterreichende Rückschlüsse ziehen: Analysiert man die Angaben Ihres Mobilfunktelefons – also die Funkzellen, in die sich Ihr Mobiltelefon eingeloggt hat, während Sie unterwegs waren –, kann man Bewegungsprofile erstellen. Es geht also wohl doch um mehr als nur um ein paar technische Daten. Bei dem Argument, dass diese Daten doch auch für die Rechnungslegung gespeichert werden, fällt mir zudem auf, dass das zunehmend weniger der Fall ist. Denn es gibt immer mehr Flatrates, so dass diese ganzen Daten gar nicht mehr zur Rechnungslegung gebraucht werden. Das Argument, die Daten seien ja sowieso schon da, stimmt also ohnehin nicht so ganz.

Beim Thema Vorratsdatenspeicherung gibt es aber noch einen entscheidenden Punkt, der in der Diskussion häufig zu kurz kommt. Bisher haben wir eine Art europäische Vorgabe, die die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Daten über einen gewissen Zeitraum zu speichern. Es ist ja bereits zu Recht darauf verwiesen worden, dass diese Daten von Privaten gespeichert werden. Die Art und Weise, wie der Staat auf diese Daten zugreift, wird von der europäischen Ebene aber nicht festgelegt. Die Bedingungen des Datenzugriffs kann also der Bundestag gestalten. Hier kommt es jetzt darauf an, dass die Zugriffsrechte mit entsprechenden Sicherungen ausgestattet werden.

Mir scheint es dann doch sehr gut nachvollziehbar, wenn ein Bürger sagt: Mir ist das unheimlich, wenn ein Privater solche Datenmengen über mich hat. In juristischen Kategorien würden wir von einem Grundrechtseingriff sprechen – schon allein aufgrund des Umstandes, dass diese Da-

ten akkumuliert werden. Ob das Bundesverfassungsgericht das genauso sehen würde ist eine ungeklärte Frage, das hängt von der Definition eines „Eingriffs“ ab. Um einen „Eingriff“ in ein Grundrecht handelt es sich möglicherweise nicht erst dann, wenn der Staat ins Spiel kommt, sondern der Eingriff kann auch schon dann bestehen, wenn der Staat über ein Gesetz – das im Laufe der nächsten Monate im Bundestag erarbeitet werden wird –, anordnet, dass Private große Datenmengen akkumulieren.

Machen wir einmal ein Gedankenspiel. Bei der Vorratsdatenspeicherung ist geplant, auch alle Adressaten und Absender von E-Mails zu speichern. Projizieren wir das einmal zum Vergleich ins letzte Jahrhundert: Wären Sie damit einverstanden gewesen, ihre gesamte Telefon- und Briefkommunikation zu speichern? Letztlich hätte das einem Posteingangs- und Postausgangsbuch für Ihre private Korrespondenz entsprochen, das Sie hätten anlegen müssen. Worauf es aus verfassungsrechtlicher Sicht letztlich ankommen wird ist Folgendes: Allein zu wissen, dass irgendjemand für ein paar Monate diese Daten speichert – verändert das Ihr Kommunikationsverhalten? Ja oder nein? Das ist die entscheidende Testfrage, von der abhängen dürfte, ob schon das Sammeln der Daten durch Private ein Verfassungsproblem darstellt oder ob es doch „nur“ um die Frage geht, wie der Staat Zugriff auf diese Daten erhält.

Würden Sie in diesem Fall auch fragen: Wo ist hier das Problem, ich habe nichts zu verbergen? Würde übrigens das Bundesverfassungsgericht zum Ergebnis kommen, dass die Ansammlung der Daten bei den Privaten allein noch nicht problematisch ist, sondern ganz entscheidend darauf abstellen, wie der staatliche Zugriff auf diese Daten ausgestaltet ist, dann kommt es natürlich darauf an, wie die Parlamentarier damit umgehen und den Zugriff auf die Daten für den Staat ausgestalten.

Annette Wilmes

Für die letzte Runde möchte ich noch einmal die Frage stellen: Wie könnte man darauf hinwirken, dass Freiheitsrechte nicht verloren gehen und trotzdem die Sicherheit gewährleistet ist? Kann der Europäische Verfassungsvertrag dabei helfen, das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen?

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Ja, er kann. Wie ich bereits ausgeführt habe, sehe ich in diesem Weg die einzige Möglichkeit, eine stärkere Kontrolle und Beteiligung demokratisch legitimierter Institutionen zu erreichen. Der Prozess der immer weiteren Europäisierung dieses Bereichs ist nicht mehr aufzuhalten, was übrigens auch nicht sinnvoll wäre – und zwar aus zwei Gründen:

Erstens kann das Problem der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen gelöst werden. Die Problematik ist mit folgender Frage verknüpft: Von wem erwarten wir bzw. wem billigen wir zu, dass er als Akteur diesen Gewährleistungsauftrag wahrnimmt? Das ist in unserer Wahrnehmung nach wie vor sehr stark und primär der Nationalstaat mit seinen entsprechenden demokratischen Institutionen. Auf europäischer Ebene besteht ein Defizit demokratischer Legitimation und Kontrolle. Dieses Defizit würde aus meiner Sicht durch den Verfassungsvertrag zumindest minimiert. Allerdings wäre damit noch nicht das Problem der Öffentlichkeit, der realen Beteiligung der europäischen Bürger an diesem politischen Prozess geklärt. Darauf hat Herr Hofmann vorhin hingewiesen. Ich sehe das nicht ganz so skeptisch wie er, weil ich glaube, dass sich hier in den letzten Jahrzehnten einiges entwickelt hat. Aber es ist sicher richtig, dass diese Diskussion im Augenblick

eher eine Elitendiskussion ist und noch nicht von den Durchschnittsbürgern geführt wird. Das kann sich aber durchaus ändern.

Ich sehe auch eine gewisse Chance, dass wir über einen solchen Vertrag die doch sehr unterschiedlichen Rechtskulturen der europäischen Staaten in stärkerem Maße zueinanderbringen können. Der neue Vertrag könnte hier sicher eine stärkere Tendenz zur Vereinheitlichung schaffen. Dabei sollte man sich bewusst machen: Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind demokratische Rechts- und Verfassungsstaaten – wenn auch zweifellos mit Abstufungen. Wir haben keine Parias in der Europäischen Union.

Wichtig ist mir auch, was Herr Mayer vorhin schon erwähnt hat: Entscheidend ist die gerichtliche Kontrolle. Wenn man die Rolle des Europäischen Gerichtshofs in den letzten Jahrzehnten betrachtet, hat er eine unglaublich positive Rolle gespielt – insbesondere in der Auseinandersetzung und Kooperation mit dem Bundesverfassungsgericht.

Ich denke – und da würde ich besonders in Richtung der neuen Mitgliedstaaten argumentieren –, dass der EuGH eine sehr positive Funktion im Hinblick auf die Verbesserung von noch nicht ganz so weit entwickelten Standards in einigen Ländern wahrnehmen kann, die erst kurze demokratische Traditionen aufzuweisen haben.

Mein Resümee lautet also: Der Europäische Verfassungsvertrag kann dabei helfen, das Gleichgewicht von Freiheit und Sicherheit herzustellen.

Frank Hofmann, MdB

Ich will es kurz machen. Ich habe im Deutschen Bundestag für die Europäische Verfassung gestimmt und würde hier eindeutig einen Fortschritt sehen. Ich möchte auch noch unterstützen, dass vor allem im justiziellen Bereich ein Schwerpunkt zu setzen ist.

Was politisch zu erfolgen hat, das müssen die Politiker und die Gesellschaft insgesamt tun.

Dr. Johann Kubica

Auch ich denke, dass die vorgesehene Verfassung im Bereich Justiz und Inneres ein Fortschritt für das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit wäre. Denn der Vertrag enthält einige Sonderregelungen, die den gegenwärtigen Bedingungen Rechnung tragen. Ich habe die Unterschiede der EU-Staaten erwähnt, wollte aber nicht in Richtung Paria-Staaten missverstanden werden. Es gibt jedoch objektive, riesengroße Unterschiede – ob ich in den Niederlanden die Rolle des Staatsanwalts bei Strafverfahren betrachte, ob den Ermittlungsrichter in Frankreich oder die sogenannten operativen Polizeiermittlungen in Polen, deren Ergebnisse manchmal wie Staatsgeheimnisse behandelt werden, ob in Bulgarien diese komische Konstruktion einer dritten Ermittlungsinstanz neben Polizei und Staatsanwaltschaft. Wir sind noch nicht so weit, dass wir uns in eine Gemeinschaft des einheitlichen Strafverfahrens begeben können. Wenn die Kommission nun aber diesen Anspruch erhebt, dann bin ich mir nicht sicher, ob das demokratischer und überhaupt kontrollierbar ist; beim Lesen mancher Kommissionspapiere wird mir manchmal eher angst und bange, welche hohen Ansprüche die Kommission in ihrem Paralleluniversum verfolgt. Letztlich muss die EU ja auch in den Köpfen und in den Herzen der Bevölkerung ankommen. Und da habe ich größte Zweifel, dass wir hier schon sehr weit gekommen sind.

PD Dr. Franz C. Mayer

Nach den Grundlagen der europäischen Integration sollten natürlich alle Staaten, die sich daran beteiligen, demokratische Rechtsstaaten sein – das ist die Beitrittsbedingung. Es ist aber auch klar, dass sich in der konkreten Ausgestaltung dessen, was unter Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verstanden wird, erhebliche Unterschiede zeigen. Denken Sie zum Beispiel an Großbritannien, wo der Umgang mit Daten ganz anders ist als in Deutschland, beispielsweise die Überwachung des öffentlichen Raums eine ganz andere Dimension hat als hier; offenbar hat man dort weniger Probleme damit, dass solche Verfahren Bürgerrechten oder dem Datenschutz widersprechen könnten.

Würde der Verfassungsvertrag Fortschritte bringen? Ich meine ja, ich habe das ausgeführt. Was ich noch betonen sollte: Die Grundrechte-Charta wurde bisher noch nicht erwähnt, sie wird wahrscheinlich nicht den großen Fortschritt ausmachen – wenn sie vermutlich auch die Grundrechtskultur etwas stärkt. Die Gewährleistung der europäischen Grundrechte ist heute schon richterrechtlich sichergestellt. Die Grundrechte-Charta würde diese Rechte dann einfach nur in geschriebener Form festhalten; das wäre also nicht das Entscheidende.

Ich würde nicht wie Herr Kubica auf die Sonderregelungen abstellen, um von einem Fortschritt auszugehen, sondern vom Regelfall: Dies wäre die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Ministerrat. Und auf den kommt es ja an, weniger auf die Kommission, die im Bereich Justiz und Inneres keine große Rolle spielt. Vor allem aber kommt es auf die Kontrolle durch den EuGH an. Das Europäische Parlament kann ja durch eine politische Mehrheit dominiert sein, die viele Fragen ganz anders sieht als die meisten Menschen hier. Auch im Ministerrat kann ein großer Mitgliedstaat wie Deutschland

bei Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden, so dass man letztlich wohl doch vor allem auf die Gerichte setzen muss.

Dazu abschließend eine grundsätzliche Bemerkung: In ganz verschiedenen Zusammenhängen hat sich bewahrheitet, dass Grundrechtsgewährleistungen wohlfeil sind, wenn die Umstände „eitel Sonnenschein“ verheißen. Die eigentliche Bewährungsprobe von Grundrechtsgewährleistungen ergibt sich in Krisenzeiten. Und da hat sich gezeigt, dass die Gewährleistung der Grundrechte in aller Regel dann doch durch die Gerichte am besten gesichert wird.

Angaben zu den Referenten und Referentinnen

Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre. Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 1995 Program Director des europäischen Zusatzstudiengangs „Euromasters – Contemporary European Politics and Culture“. Lehr- und Forschungsschwerpunkte: deutsche Innenpolitik, hier insbesondere politische Konsequenzen der deutschen Einheit; Verfassungsordnungen und Verfassungspolitik im Vergleich; Probleme der „inneren Sicherheit“ und Demokratisierung im Postkommunismus. Zahlreiche Veröffentlichungen, u.a. *Europäisierung der Inneren Sicherheit* (zus. mit Astrid Lorenz), Wiesbaden 2005; *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Wiesbaden 2003.

Michael Hartmann, MdB

Studium der Politik, Soziologie und deutschen Volkskunde. Seit 2002 Mitglied des Bundestages (durch ein SPD-Direktmandat des Wahlkreises Mainz); in der 16. Wahlperiode stellvertretender innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion sowie stellvertretender Vorsitzender des 1. Untersuchungsausschusses.

Frank Hofmann, MdB

Diplomvolkswirt, Kriminaloberrat beim Bundeskriminalamt. Seit 1975 Mitglied der SPD, seit 1994 Mitglied des Deutschen Bundestages. Or-

dentliches Mitglied des Innenausschusses sowie stellvertretendes Mitglied des Auswärtigen Ausschusses. Mitglied der Gewerkschaft der Polizei.

Dr. Johann Kubica

Studium der Wirtschaftswissenschaften. Promotion, Ausbildung im Bundeskriminalamt. Seit 1979 im Höheren Kriminaldienst des BKA tätig: Referatsleiter der Ermittlungsabteilung „Organisierte Wirtschaftskriminalität“ (1985–1990), Leiter des Leitungsstabes des BKA (1990–1998), der Gruppe „Bereichsspezifische Kriminalität“ (1998–2002), der Gruppe „Zentral- und Seviceangelegenheiten“ im Bereich Organisierte und Allgemeine Kriminalität (2002–2004). Seit 2005 Leiter der Abteilung Internationale Koordinierung im BKA.

Prof. Dr. Martin Kutscha

Studium der Rechtswissenschaften. Nach der Promotion Tätigkeit als Rechtsanwalt, Redakteur einer juristischen Fachzeitschrift sowie als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Seit 1990 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) in Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Verfassungsrecht und Politik, Fragen des Grundrechtsschutzes insbesondere im Bereich des Beamten-, des Polizei- und des Datenschutzrechts sowie im Rahmen der Europäischen Union. Zahlreiche Veröffentlichungen, u.a. Mitherausgeber des *Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit*, Berliner Wissenschafts-Verlag 2006, sowie seit 2002 Mitherausgeber des jährlich erscheinenden *Grundrechte-Report*, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange

Apl. Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg sowie Wissenschaftlicher Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung e.V. (RISP) an der Universität Duis-

burg-Essen. Sprecher des Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit (AKIS) und des Arbeitskreises Politikfeldanalyse Innere Sicherheit der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Arbeitsschwerpunkte: Staats- und Verwaltungsreformen sowie Sicherheits- und Polizeiforschung. Zahlreiche Publikationen, u.a. *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung* (zus. mit J.-C. Schenck), Wiesbaden 2004; *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit* (Hrsg.), Wiesbaden 2006.

PD Dr. Franz C. Mayer

Studium der Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften und Neuere Geschichte, Promotion und Habilitation. Privatdozent am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungs- und Interessensschwerpunkte: Öffentliches Recht, Europäische Verfassungsentwicklung, Europäisierung und Internationalisierung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts; Europarecht und -politik; Völkerrecht und Internationale Beziehungen. Zahlreiche Studien und Veröffentlichungen zu diesen Themen. Habilitationsschrift: *Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts. Modi und Strukturen der Einwirkung auf das nationale Recht in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung* (Berlin 2005).

Dr. Harald Olschok

Studium der Volkswirtschaftslehre, Promotion. Seit 1992 Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V. und der Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste e.V. in Bad Homburg. Von 2000 bis 2004 1. Vizepräsident der Confederation of European Security Services (Co.E.S.S.) in Brüssel. Leiter des Europäischen Normungsprojekts „Security Services“. Neben zahlreichen Vorträgen und Publikationen zum Sicherheitsgewerbe Mitherausgeber von Stober/Olschok: *Handbuch des Sicherheitsgewerberechts*, München

2004, Ottens/Olschok/Landrock: *Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa*, Stuttgart 1999.

Prof. Dr. Norbert Pütter

Privatdozent für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin; Lehrbeauftragter an der FH für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, FB Polizeivollzugsdienst; Redakteur der Zeitschrift „Bürgerrechte & Polizei/Cilip“, Autor u.a. von: *Der OK-Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland*, Münster 1998; *Polizei und kommunale Kriminalprävention*, Frankfurt/M. 2006.

Reiner Scholz

Rundfunkjournalist in Hamburg. Überwiegend für den NDR und den Deutschlandfunk tätig. Thematische Schwerpunkte: Bildung, Migration und Innere Sicherheit, darunter Jugendkriminalität, Kriminalprävention, Strafvollzug.

Prof. Dr. jur. Jürgen Stock

Beginn der beruflichen Laufbahn als Kriminalbeamter in Hessen, Studium der Rechtswissenschaften. 1998 Ernennung zum Professor, Gründungsrektor der Fachhochschule der Polizei Sachsen-Anhalt. Im September 2004 Berufung zum Vizepräsidenten beim Bundeskriminalamt. Zudem seit 2003 Lehrbeauftragter für Kriminologie am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen. Seit 2004 Mitglied des Vorstandes der Neuen Kriminologischen Gesellschaft e.V., Mitglied des Vorstandes der Mitteleuropäischen Polizeiakademie (MEPA), Delegierter für Europa im Exekutivkomitee der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO – Interpol) sowie Mitglied des European Security Research Advisory Board bei der Europäischen Kommission.

Dr. Kirsten Toepffer

Studium der Soziologie, Aufbaustudium Kriminologie. Promotion zum Thema *E-Watch und Controltainment. Zur Kriminologie der Kontrollkultur* (Hamburg 2005). Von 1999 bis 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hamburg; interne Leitung des DFG-Forschungsprojekts: „Politik der Lebensführung, privater Schutz vor Viktimisierung und die Individualisierung der Sicherheitspolitik. Mitglied des Vorstandes der Humanistischen Union, Hamburg sowie Vorsitzende des „Norddeutschen Instituts für Kriminologische Forschung e.V., Hamburg.

Claudia Venohr

Studium der Rechtswissenschaften, journalistisches Volontariat. Für verschiedene Tageszeitungen und Hörfunk tätig, gegenwärtig festangestellte Fachredakteurin für Rechtspolitik im Norddeutschen Rundfunk (NDR). Schwerpunkte ihrer journalistischen Tätigkeit sind die Themen Innere Sicherheit und Terrorismus.

Annette Wilmes

Studium der Publizistik, Erwachsenenbildung und Soziologie. Seit 1981 als freie Autorin tätig, insbesondere für die Rundfunkanstalten der ARD. Zahlreiche Reportagen und Features zu justizpolitischen und historischen Themen, zum Beispiel über Probleme im Strafvollzug, aktuelle Gerichtsprozesse, Jugendkriminalität und die Europäische Verfassung. 1986 erschien ihr Buch *Recht geschieht ihnen* mit einem Vorwort von Gerhard Mauz.

