

des Deutschen Bundestages oder des Bundesverfassungsgerichts als rechtmäßig anerkennt, bei allen netten Versuchen, den schwer bewaffneten DDR-Antiimperialismus mit dem westlinken Anti-Militarismus zu verheiraten – ganz geheuer ist der *Linken* ihr in Stein gemeißeltes »Nein« zur Sicherheitspolitik von Rot-Grün und Schwarz-Rot inzwischen auch nicht mehr. Neuerdings wird auf Nebenkriegsschau-

plätzen im Parlament gern mal zugestimmt: So beim neuen Waffenrecht der Großen Koalition. So bei der letzten Wehrsolderhöhung. Und die Flugbereitschaft der Luftwaffe darf ihre neuen Regierungs-Airbusse mit Laserabwehr gegen Boden-Luft-Raketen ausrüsten, *Die Linke* sagt: Enthaltung. Im Geiste könnte man meinen, fliegen manche *Links*-Strategen dann doch schon mit in die sicherheitspolitische Realität.

Hans Peter Bull

Verfassungsrechtliche Bedenkensammlung oder politische Wegweisung?

Über sicherheitspolitische Programmpapiere

Wie soll sich die SPD zu den politischen Problemen der inneren Sicherheit verhalten? Verschiedene Entwürfe, die derzeit diskutiert werden, decken Meinungsverschiedenheiten hierzu auf. Sie sind alle von Experten geschrieben, die sich in den aktuellen Auseinandersetzungen gut auskennen, aber bereits in den Denkansätzen und im Stil der Aussagen weichen sie voneinander ab. Erst recht machen die inhaltlichen Divergenzen klar: Eine intensive Grundsatzdiskussion ist dringend erforderlich.

Hans Peter Bull

(* 1936) war von 1988 bis 1995 Innenminister in Schleswig-Holstein. Bis zu seiner Emeritierung 2002 war er danach Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg.

HP-Bull@t-online.de



Als Folie eignet sich besonders das »Innenpolitische Grundsatzpapier 2008«, das die *Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen* (ASJ) auf ihrer Bundeskonferenz am 1. Juni 2008 beschlossen hat. Genauer gesagt, hat die ASJ »die Kernaussagen und die Stoßrichtung« eines entsprechenden Entwurfes »begrüßt« und will damit einen Diskussionsprozess in der SPD anstoßen.

Die ASJ behauptet, ihre Innenpolitik

sei »frei von Populismus«. Sie betont zunächst, dass die Innen- und Sicherheitspolitik auch Friedenspolitik, Sozialpolitik, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Steuerpolitik und »rationale Raumpolitik« ist – alles gut sozialdemokratische Kernsätze, denen kaum ein Parteimitglied widersprechen wird. Dann folgt die zentrale These zur Sicherheitspolitik im engeren Sinne: »Sozialdemokraten setzen gegen Kriminalität und Terrorismus auf zivile, auf soziale, auf stützende Prävention (...) Den sichersten Schutz vor Kriminalität und Gewalttaten bietet die gleichberechtigte, chancenverbundene Integration und Reintegration in faire und gerechte soziale und gesellschaftliche Strukturen«. Im folgenden Text bemüht sich die ASJ um ausgewogene Formulierungen zu dem staats-theoretischen Grundthema: Freiheit und/

oder Sicherheit? Am konkretesten ist dabei noch der Satz: »Jede Sicherheitsmaßnahme ist daraufhin zu überprüfen, ob das Verhältnis Staatsmacht/Bürger noch im Gleichgewicht ist. Es geht um die Sicherheit der Freiheit einer freiheitlichen Gesellschaft.«

Unbegründete Angst vor einem Überwachungsstaat

Mehr als durch diese abstrakten Aussagen, die ja erhebliche Auslegungsspielräume belassen, ist das ASJ-Papier durch Behauptungen zur gegenwärtigen Situation charakterisiert, die kaum negativer ausfallen könnten. Aus der Beobachtung, dass der Polizei und den Nachrichtendiensten in den letzten Jahren eine ganze Reihe neuer Befugnisse zur Aufklärung und Strafverfolgung eingeräumt worden sind, wird geschlossen, dass der Staat tatsächlich alle Bürger intensiv überwache. Dieselben Autoren, die sich bei der Kriminalitätsbekämpfung vornehmlich auf (»positive«) Prävention stützen wollen, sprechen allen Ernstes von einer »unter dem Deckmantel ›Prävention‹ immer weitergehenden Verlagerung der staatlichen oder privaten Kontrolle weit ins Vorfeld etwaiger konkreter Gefährdungen oder gar Straftaten«. Sie setzen die – teilweise in der Tat sehr weitgehenden – Befugnisse der Sicherheitsbehörden mit der tatsächlichen flächendeckenden Nutzung der neuen Rechte gleich, obwohl sie aus der eigenen Tätigkeit als Richter, Staatsanwälte oder Rechtsanwälte wissen müssten, dass die neuen Rechtsnormen keineswegs eine umfassende allgemeine Überwachung der Bevölkerung erlauben, dass das deutsche Rechtssystem hervorragend ausgebaut ist und dass es keinerlei Anzeichen für die Sorge gibt, die Exekutive werde zu einer autoritären Herrschaft über entmündigte und eingeschüchterte Bürger mutieren.

Durchgehend wird auf diese Weise ein

vollkommen einseitiges und unrealistisches Bild der Sicherheitspolitik gezeichnet. Statt die Notwendigkeit effektiven staatlichen Handelns herauszustellen – was auch wegen der allseits anzutreffenden Privatisierungstendenzen angebracht wäre – wird gewertet gegen einen »massiven Polizei- und Militärapparat«, gegen »Videoüberwachungs- und Fingerabdruckstaat«, gegen »Datensammlungs- und Datennetzstaat« und gegen alle möglichen anderen Fehlentwicklungen. Das ist *Bild-Niveau*.

Es wird unterstellt, der Staat »misstraue« seinen Bürgern, und damit werde die Demokratie destabilisiert. Die Theorie des »Präventionsstaates«, die vor Überreibungen der staatlichen Vorsorge warnen wollte, wird in allzu schlichter Form als Beschreibung der heutigen Bundesrepublik Deutschland übernommen. Angeblich rückt dieser Staat »jedermann überall zu Leibe – zu Hause, auf Reisen, jeder Einzelne ein Risikofaktor« usw. Das ist schlicht Unfug und sollte endlich auch so genannt werden. Indem die Autoren politischen Gegnern vorwerfen, sie schürten Ängste vor der Kriminalität, schüren sie unbegründete Angst vor dem Staat.

Als Orientierungshilfe nur begrenzt brauchbar

Die ASJ bedient die Juristen in der SPD mit Thesen zur Rechtsstaatlichkeit, die dem *mainstream* der Debatte in den liberalen Medien entsprechen, und lobt uneingeschränkt die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die der Ausweitung staatlicher Befugnisse widersprechen. Sie setzt auf immer engere Bestimmungen der Eingriffsvoraussetzungen für jedes Handeln der Sicherheitsbehörden, sie lehnt die *Online*-Durchsuchung privater Computer, die Anbringung biometrischer Merkmale und Fingerabdrücke in den Reisepässen und die Anti-Terror-Datei ab und will die Nutzung von Maut-Daten zur Kriminalitätsbekämpfung

fung noch enger begrenzen als das Bundesverfassungsgericht es jüngst (mit fragwürdiger Begründung) schon getan hat.

Kurz: die sozialdemokratischen Juristen haben ein Papier angefertigt, das eine Sammlung staatskritischer, verfassungsrechtlich begründeter liberaler Positionen mit der Beschwörung einer sozialen Politik verbindet, von der man hofft, sie werde die Sicherheit schaffen, die durch Polizei, Nachrichtendienste und Justiz nicht zu schaffen ist. Dass Kriminalpolitik zuerst Sozialpolitik ist, wissen wir seit Franz von Liszt, also seit mehr als einem Jahrhundert, aber diese Erkenntnis hilft uns nicht, wenn wir gefragt werden, was denn gegen diejenigen Erscheinungsformen von Kriminalität zu unternehmen sei, die *trotz* umfassender Sozialpolitik auftreten. Mit der Aufforderung an die Bürger, sich von der Illusion der »absoluten« Sicherheit zu verabschieden (wer hegt die denn noch?), sagen sie »Nein« zur Verbesserung des staatlichen Instrumentariums. Vergeblich sucht man eigene konstruktive Vorschläge. Das Konkreteste, was das Papier bringt, sind Bemerkungen über »wahrnehmbare Präsenz der Polizei an Kriminalitätsschwerpunkten« und »ein restriktives Waffenrecht«. So sieht kein »innenpolitisches Grundsatzprogramm« aus, sondern ein Text von Juristen für Juristen, teils sozialromantisch-illusionär, teils verfassungsrechtsdogmatisch, insgesamt viel zu defensiv und als Orientierungshilfe nur begrenzt brauchbar.

Sicherheitspolitische Fraktionierung

Zum Glück ist das ASJ-Papier nicht repräsentativ für die Inhalte der sozialdemokratischen Innenpolitik. In anderen Kreisen der SPD, so in der Koordinierungsstelle im Auswärtigen Amt und im Gesprächskreis Innenpolitik beim Parteivorstand, sind andere Entwürfe erarbeitet worden. Für taktisch Denkende ist damit sogleich klar, dass

nicht nur verschiedene Entwürfe, sondern gegnerische Fraktionen innerhalb der Partei miteinander konkurrieren. Wie groß sind die Gegensätze wirklich? Handelt es sich nur um unterschiedliche methodische Ansätze oder gar nur um Varianten der Darstellung – oder liegen schwerwiegende Meinungsverschiedenheiten vor?

Die wesentliche Differenz ist offensichtlich: Die eine Seite hegt ein tiefes Misstrauen gegen Polizei und Nachrichtendienste, die andere hat die Notwendigkeit und Nützlichkeit dieser Einrichtungen erkannt, vertraut auf ihre prinzipielle rechtsstaatliche Zuverlässigkeit und will ihre Funktionsfähigkeit garantieren. Im Stil der Darstellung spiegelt sich aber auch das unterschiedliche Maß an Kenntnis der Sicherheitsbehörden und ihrer Arbeitsweise wider. Wer von den staatlichen Organen wenig oder nichts Hilfreiches erwartet, drückt sich mit allgemeinen Wendungen vor Aussagen über ihre Kompetenzen, betont die Notwendigkeit der Abwägung von Freiheit und Sicherheit, ohne zu sagen, wie sie im Einzelfall aussehen soll. Wer über diese vage Skepsis hinausdenkt, bekennt sich zu konkreten Forderungen.

Die Divergenzen beginnen schon bei der Einschätzung der realen Lage. So behaupten manche, die Bedrohungslage werde von Regierung und Behörden dramatisiert, zur Stärkung der eigenen Macht instrumentalisiert. Diese Strategie ist in der Tat immer wieder einmal praktiziert worden, aber das ist für die aktuelle Situation irrelevant und besagt nichts darüber, ob und wie sehr unsere Sicherheit gegenwärtig bedroht ist. Man mag die heute bestehenden Risiken – sei es durch den Terrorismus, sei es durch gewöhnliche Kriminalität – unterschiedlich groß einschätzen, aber man kann sie nicht ernsthaft leugnen. Es ist geradezu kontraproduktiv, wenn man den Konservativen ständig vorhält, sie schürten Ängste vor der Kriminalität, und dabei umgekehrt Angst vor dem totalen Überwachungsstaat geschürt wird. Die Krimina-

litätsangst ist nicht so unbegründet, wie manche Bürgerrechtler behaupten; die Angst vor der staatlichen Kontrolle hingegen wird oft maßlos übertrieben. Wer unseren Staat übermächtig und freiheitsfeindlich findet, wird bei anderen Parteien mehr Gesinnungsfreunde antreffen.

Die Antwort auf die gegebenen Sicherheitsrisiken lässt sich nicht aus der Kritik an den Plänen des Bundesinnenministers ableiten, sondern nur aus nüchternen Analysen und Prognosen, aus der Evaluation der bisher praktizierten sicherheitsbehördlichen Instrumente und der sorgfältigen Abwägung zwischen dem erwarteten Sicherheitsgewinn und den rechtsstaatlichen Kosten der jeweiligen Maßnahmen. Es nützt auch wenig, auf andere Handlungsfelder der Politik zu verweisen; die SPD muss sich dazu bekennen, dass sie Polizei und Nachrichtendienste effizient einsetzen und ihnen die nötigen Instrumente und Ressourcen zur Verfügung stellen will (wo sie mitregiert, tut sie dies seit je!). Es nützt auch nichts, zum x-ten Male zu betonen, dass wir sowohl Sicherheit wie Freiheit gewährleisten wollen – das ist selbstverständlich, muss aber immer wieder am konkreten Beispiel realisiert werden. Abstrakte Beteuerungen und Beschwörungen sind Versprechungen ohne Mehrwert. »Verantwortung«, »Besonnenheit«, »Lehren aus der Vergangenheit« usw. – das erwarten die Bürger von den Politikern ohnehin.

Was man erwarten darf

Von einem Programmpapier darf man auch Mut vor den Thronen der öffentlichen Meinung erwarten. Teilweise wird dieser Mut durchaus bezeugt, etwa in einem Bekenntnis dazu, dass sich die gegenwärtige »Sicherheitsarchitektur« der Bundesrepublik Deutschland »im Grunde bewährt« habe, und in dem Votum für eine gewisse »Vorfeldaufklärung« (bei Aufrechterhaltung der Trennung von Polizei und Nach-

richtendiensten). In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist die unrealistische Ansicht vertreten worden, die Sicherheitsbehörden dürften überhaupt erst dann beginnen, Informationen zu sammeln, wenn schon ein konkreter Verdacht gegen bestimmte Personen vorliegt. Auch zur Videoüberwachung öffentlicher Plätze, zur Anti-Terror-Datei und zu ähnlichen Streitgegenständen darf man in einem Grundsatzpapier des Jahres 2008 Aussagen erwarten, in denen nicht nur von den rechtsstaatlichen Grenzen die Rede ist, sondern auch gesagt wird, dass und unter welchen Voraussetzungen sie angemessen sind.

Weitere Stichworte wären: intensivere Bekämpfung von Wirtschafts- und Steuerstraftaten, Förderung kommunaler Kriminalprävention, Ausbau der Opferrechte, bessere Qualifizierung des Polizeipersonals, aber auch Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs von Jugendlichen, der Rauschgiftkriminalität und des Vandalismus (der als eine Ursache von Kriminalitätsfurcht erkannt werden sollte). Dass in einem sozialdemokratischen Programm der Einsatz der Bundeswehr als Polizei energisch abgelehnt wird, ist ebenso selbstverständlich wie die entschiedene Absage an ein »Feindstrafrecht« oder gar die Anwendung von Folter.

Die große Volkspartei SPD steht also auch auf diesem Politikfeld vor der großen Aufgabe, höchst unterschiedliche Sichtweisen aufeinander zuzuführen, Flügel zu integrieren und praktikable Lösungen zu erarbeiten. Dazu wird eine Sammlung verfassungsrechtlicher Bedenken oder parteiopportunistischer Angriffe gegen »die anderen« nicht ausreichen. Benötigt wird eine praktische Wegweisung, die das Verfassungsrecht als Auftrag zu politischem Handeln und nicht allein als Einschränkung versteht. Das Ziel muss sein, die Qualität der sozialdemokratischen Sicherheitspolitik zu steigern – und davon die Sozialdemokratie und vor allem die Wähler zu überzeugen.