

Der demokratische Rechtsstaat – Garantien, Risiken und Herausforderungen¹

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich darf Ihnen zunächst die herzlichen Grüße der Bundesregierung überbringen - am Vortag zu einem wichtigen Ereignis für Chile. Damit nehme ich Frau Staatsministerin *Seiler-Albring* sicher nichts vorweg. Sie wird morgen offiziell die Bundesrepublik Deutschland bei der Inauguration des neuen Präsidenten vertreten.

Ich überbringe Ihnen auch Grüße aus Bayern und vor allem aus München. Ganz besonders herzliche Grüße an Herrn *Zippelius*, den ehemaligen Generalkonsul in München. Wir haben zwei Jahre sehr gut zusammengearbeitet, als ich Protokollchef der Bayerischen Staatsregierung war.

In der Bayerischen Verfassung von 1946 steht sinngemäß, dass eine Demokratie von unten nach oben wächst und deshalb die Kommunen, die Gemeinden, die Gemeindeverbände letztlich die „*Schule der Demokratie*“ sind.

Ein langer Flug ist auch die Annäherung an einen neuen und zugleich die Entfernung von dem gewohnten Problembereich. Auf einem sehr langen Flug erschließen sich neue Horizonte und man liest zu Hause gefertigte Manuskripte anders: Man fragt sich z. B., warum es so wichtig ist, in Deutschland über die Pflegefallversicherung, über die Finanzlage der Länder und des Bundes, über den Arbeitsmarkt und über die Umwelt zu streiten oder sich Sorgen über die bevorstehenden Wahlen macht.

Aber wenn Sie dann mit den Themen, die Sie von zuhause im Gepäck mitgenommen haben, an ihrem Ziel angekommen sind, merken Sie, dass es doch so eine Art gemeinsamer Schnittmenge von Problemen gibt. Und dann bekommen Sie auch wieder Mut, z. B. über Probleme der inneren Sicherheit in Deutschland und in Europa zu sprechen. Denn es gibt eben in diesem Bereich auch Probleme, die nicht nur deutschlandspezifisch und nicht nur europaspezifisch sind, sondern letztlich jeden Bürger in jedem Staat betreffen.

Bevor ich auf die Fragen der inneren Sicherheit in Deutschland eingehe, halte ich es für richtig, Ihnen kurz die allgemeine Situation Deutschlands darzustellen. Und ich finde, Sie haben einen Anspruch darauf, wenn schon ein Staatssekretär des Bundes bei Ihnen ist, dass er nicht nur z. B. über die hohe Zahl der Kfz-Diebstähle an der deutsch-polnischen Grenze spricht. Sie haben Anspruch darauf, zu erfahren, wie es zu der jetzigen Lage gekommen ist.

Sie wissen, dass Deutschland seine volle Souveränität wiedererhalten hat mit der Wiedervereinigung und den sie begleitenden völkerrechtlichen Verträgen. Auch das wiedervereinigte Deutschland, und das war nicht von Anfang an selbstverständlich, bleibt integriert in die NATO und wirkt jetzt mit bei der Neuformulierung der Konzeption für die NATO.

¹ Rede beim Nachkontaktseminar für ehemalige Stipendiaten der Hanns-Seidel-Stiftung in Santiago de Chile vom 10. 3.1994 - 13. 3.1994 – gekürzt.

Das wiedervereinigte Deutschland ist heute mit 80 Millionen Einwohnern der größte Mitgliedstaat der Europäischen Union. Wir werden am 1. Juli dieses Jahres für ein halbes Jahr die Präsidentschaft in der Europäischen Union übernehmen.

In der internationalen Öffentlichkeit wird seit langem die Frage gestellt, warum dieses wiedervereinigte Deutschland nicht ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sein sollte. Von vielen Seiten, von vielen Kontinenten dieser Erde werden Fragen in Richtung Deutschland gefragt: „*Warum übernehmt ihr nicht mehr internationale Verantwortung?*“ Und vor dem Hintergrund dieser Frage stellt sich das Problem, ob Deutschland wirklich schon voll souverän ist, neu.

Verfassungsrechtler und Politiker behaupten, dass wir uns selbst ein Stück unserer vollen Souveränität nehmen, also zurzeit unter einer Einbuße an Souveränität leiden, die wir uns selbst verordnet haben. Wir würden manche wichtige politische Fragen nicht im parlamentarischen Prozess entscheiden, sondern sie zu oft dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen:

Die Frage, ob deutsche Luftwaffensoldaten in AWACS-Flugzeugen mitfliegen dürfen zur Luftaufklärung über Exjugoslawien, wurde dem Bundesverfassungsgericht gestellt. Die Fragen, ob ein deutsches Kriegsschiff in der Adria patrouillieren dürfte vor der jugoslawischen Küste und ob deutsche Soldaten in Somalia eingesetzt werden dürfen, sind ebenfalls dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt worden.

Diese Probleme muss man kennen, um beurteilen zu können, wie sich Deutsche heute fühlen. Und ich komme damit zur Frage, wie es im Inneren dieses Staates aussieht?

Deutschland ist *staatlich* wiedervereinigt, aber ist längst noch nicht wieder ein Volk und eine *Gesellschaft*, die den gleichen Werten verpflichtet ist, empfindet noch längst nicht das gleiche Lebensgefühl.

Dieses Dilemma, oder besser gesagt, dieses Defizit im Bereich der Wiedervereinigung schlägt sich nieder in einer sehr schwierigen Verfassungsdebatte. Mit der Wiedervereinigung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der früheren DDR ist vereinbart worden, dass man unsere Verfassung überprüft, ob sie nicht reformbedürftig ist.

Und so streiten wir heute z. B. darum, ob diese Verfassung mehr in Richtung Freiheit entwickelt werden soll, auch Verantwortungsfreiheit, finanzieller Dispositionsfreiheit, oder mehr in Richtung sozialer Sicherheit. Wir streiten um die Frage, ob dem einzelnen mehr soziale Fürsorge zuteil oder mehr Selbstverantwortung zugemutet werden soll.

Jenseits dieser Verfassungsdebatte machen sich in diesem wiedervereinigten Staat auch negative Gefühle breit:

Es gibt zu viel Wehleidigkeit, es gibt viel Undankbarkeit und es gibt Neid zwischen Ost und West. Und weil diese negativen Gefühle von der Politik nicht sofort erledigt werden können, erleben wir heute auch viel Politikverdrossenheit: Viele Bürger möchten die

Probleme, die sie heute belasten, von den Politikern morgen schon gelöst haben. Das führt auch zu Wahlmüdigkeit.

Wir leiden zurzeit, um es zusammenzufassen, unter einem Solidaritätsdefizit. Die Solidarität ist, wenn ich sie finanzpolitisch betrachte, zwischen Ost und West sehr hoch. Der westliche Teil im wiedervereinigten Deutschland hat Hunderte von Milliarden aus Steuereinkünften seiner Bürger aufgewandt, um dem östlichen Teil auf die Beine zu helfen.

Aber die Neigung der Bürger dazu ist sehr gering. Denn auch die Bürger der „alten Bundesrepublik“ haben mit täglichen Problemen zu kämpfen: Es gibt eine allgemeine Verunsicherung der Bevölkerung durch die sehr hohe Zahl von illegalen Einwanderern und Asylbewerbern und die Bedrohung durch allgemeine und organisierte Kriminalität.

Vor diesem Hintergrund zählt die innere Sicherheit zu den für unsere Bürger wichtigsten Problemen, das in einem ständigen Spannungsverhältnis zu den Grundfreiheiten des demokratischen Rechtsstaats steht:

Im Grundgesetz, in unserer Verfassung von 1949, ist das größtmögliche Maß an Bürgerfreiheit verankert. Jeder Bürger kann sich auf mehr als ein Dutzend Grundrechte berufen:

Er kann die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit geltend machen.

Er hat die Freiheit, sein weltanschauliches Bekenntnis offen darzulegen.

Er darf seine Meinung frei äußern.

Er darf sich frei versammeln.

Er kann Vereine zu jedem Zweck gründen.

Er kann ungestört Telefongespräche mit jedem Inhalt führen.

Er darf in seiner Wohnung tun und lassen, was er will.

Er kann mit seinem Eigentum machen, was er will.

Er kann in großem Umfang die Leistungen des Sozialstaates in Anspruch nehmen.

Aber all diese Grundfreiheiten öffnen eben auch Betätigungsfelder für ihren Missbrauch.

Einige Beispiele:

Nach dem Artikel 2 des Grundgesetzes hat jeder die Möglichkeit, völlig frei Verträge abzuschließen. Es gibt ganz wenige Gesetze, die den Inhalt von Verträgen einschränken. Sie können sich vorstellen, dass bei dieser Rechtslage im Zuge der Wiedervereinigung viele im Umgang mit der Marktwirtschaft unerfahrene Bürger übervorteilt worden sind.

Unser Bundesverfassungsgericht hat aus dem Grundrecht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit ein sogenanntes informationelles Selbstbestimmungsrecht, ein Recht auf Datenschutz hergeleitet. Wir haben deshalb wohl das schärfste Datenschutzgesetz der Welt. Das bedeutet erhebliche Einschränkungen des Informationsaustausches zwischen Polizeibehörden und anderen Behörden. Das bedeutet aber auch, dass sich unter dem Schutz des Datenschutzgesetzes kriminelle Netze bilden können.

Wir gewähren Bekenntnisfreiheit. Dies bedeutet grundsätzlich aber auch Freiheit für Sekten, die betrügerisch und erpresserisch, nötigend und bedrohend auf Bürger einwirken.

Wir gewähren Meinungsfreiheit: Das bedeutet aber auch grundsätzlich die Möglichkeit des Missbrauchs durch radikale, verfassungsfeindliche Bestrebungen. Und zwar von rechts und von links. Da geht es um Neonazis und um autonome Linksgruppen. Es geht auch um (ehemalige) DDR- Sympathisanten, die sich in einer ganz fatalen Nostalgie gegenüber diesem sozialistischen Regime wiederfinden.

Wir gewähren Versammlungsfreiheit und nehmen es damit in Kauf, dass öffentliche Kundgebungen massiv gestört werden, dass wichtige Entscheidungen des Parlaments, z. B. zum Asylrecht, durch Blockaden beeinträchtigt werden können und dass z. B. wichtige Ereignisse, wie der Weltwirtschaftsgipfel in München, durch randalierende Störer in der Weltöffentlichkeit in Misskredit gebracht werden.

Wir gewähren Vereinigungsfreiheit und öffnen damit auch den Weg für den Missbrauch durch verfassungsfeindliche, rechtswidrige Verbände.

Wir schützen das Eigentum und geben damit auch die Möglichkeit, dass jemand durch Verbrechen erworbenes Geld wäscht.

Wir schützen die Unverletzlichkeit der Wohnung und öffnen damit grundsätzlich auch den Missbrauch zur Nutzung der Privatsphäre durch Verbrecher, die sich zu Absprachen über Verbrechen in ihre Wohnung zurückziehen und nicht abgehört werden dürfen.

Wir schützen das Fernmeldegeheimnis und ermöglichen damit auch den Aufbau von Mailboxes für Rechts- und Linksradikale.

Im Übrigen haben wir in fast 50 Jahren einen sehr leistungsfähigen Sozialstaat aufgebaut und haben heute mit einer Fülle von Missbrauchsmöglichkeiten zu kämpfen im Bereich der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung, im Bereich der Krankenversicherung und der Rentenversicherung.

Dieser "Approach" zum Thema "Innere Sicherheit" ist aus dem Munde eines Vertreters der Bundesregierung Deutschlands für Sie vielleicht überraschend. Aber ich finde, wir sollten am Tag vor diesem wichtigen Verfassungsereignis in Ihrem Land, auch über die Gefahren reden, die es in einem Verfassungsstaat für Rechtsstaat und Demokratie gibt. Und ich halte es für selbstverständlich, dass ich das am Beispiel meines Landes versuche.

Warum missbrauchen zu viele Bürger diese Freiheiten? Dafür gibt es sicher viele Gründe. Manche davon sind spekulativ.

Zuallererst kommt wohl die menschliche Natur. Der Mensch erliegt Versuchungen und er reizt Spielräume aus.

In Deutschland kommt eines hinzu: Die Kräfte unseres Rechtsstaates sind durch die Wiedervereinigung in einem großen Umfang gebunden. Sie werden verstehen, dass die Wiedervereinigung zweier Staaten von 60 und fast 20 Millionen Bürgern einen hohen

Organisations- und Verwaltungsaufwand nach sich zieht. Vieles muss neu und auch anders organisiert werden. Das gilt für die Polizei, für die Verwaltung und für die Justiz. Dabei ist es verständlich, dass sich dadurch auch manche Freiräume bilden für Rechtsverletzungen. Ein dritter Grund scheint mir die Entsolidarisierung in der Massen- und Wohlstandsgesellschaft zu sein. Über allem steht der Satz: *"Das merkt doch keiner."*

In Deutschland kommen erheblich veränderte Rahmenbedingungen hinzu: Wir hatten über 40 Jahre an der östlichen Grenze unseres Landes den „*Eisernen Vorhang*“. Er sollte, nach dem Willen seiner Erfinder, verhindern, dass Bürger der sozialistischen Staaten in den Westen fliehen. Er hatte aber auch verhindert, dass Verbrecher in den Westen kommen.

Wir beklagen auf dem Balkan einen Bürgerkrieg, auf dem tausende von Waffen auf der Straße liegen, verkauft und verschoben werden.

Wir haben heute in Europa einen Binnenmarkt. Zollkontrollen finden nicht mehr statt. Und nach dem Schengener Abkommen werden in den nächsten Jahren an immer weniger Grenzen in Europa noch Personenkontrollen durchgeführt werden. Das bedeutet: Wer einmal die Grenze zum Schengenraum überschritten hat, kann auch sein Unwesen dort treiben.

Was können wir dagegen tun?

Wir brauchen einen Sicherheitspakt auf allen Ebenen. Mitwirken müssen der einzelne, die Familien und die Gemeinden, die Verbände, die Wirtschaft und die Länder, der Bund, die Europäische Union und internationale Organisationen.

Welches Handlungsprinzip muss gelten für diesen Sicherheitspakt?

Auch hier muss Vorrang für nichtstaatliche Maßnahmen, also Subsidiarität gelten. Das gilt z. B. für den Kraftfahrzeugdiebstahl: Wenn in unserer Verfassung der Schutz des Grundrechts auf Eigentum steht, dann bedeutet das auch eine Verpflichtung des einzelnen, sein Eigentum selbst zu schützen. Wir müssen also zunächst einmal selbst alles tun, damit unser Eigentum nicht gestohlen wird und dürfen nicht nur vom Staat erwarten, Vorkehrungen dagegen zu treffen.

Aber gerade im Bereich der inneren Sicherheit gilt, dass Sicherheit auch eine Bringschuld des Staates ist. Überall dort, wo private Vorsorge nicht ausreicht, muss der Staat die Sicherheit der Bürger gewährleisten. Das heißt vor allem, dass das Gewaltmonopol, der Einsatz von Gewalt gegen Verbrechen, im Verfügungsrecht des Staates bleiben muss. Wir wollen keine Gesellschaft, in der jeder Bürger bewaffnet herumläuft und versucht, sich selbst zu schützen. Das bedeutet aber auch, dass der Rechtsstaat sich wehren muss. Er darf sich nicht vom Verbrechen in die Defensive drängen lassen.

Das bedeutet z. B., dass es unter genau bestimmten gesetzlich definierten Voraussetzungen möglich sein muss, Wohnungen abzuhören, wenn die Sicherheitsorgane Anhaltspunkte dafür haben, dass sich darin Verbrecher verbergen, die ihre Pläne schmieden oder die Beute verteilen. Das ist kein *"Lauschangriff"*, wie es polemisch in Deutschland heißt. Das ist die Unterbindung des Missbrauchs des Grundrechts auf Wohnung.

Welche Maßnahmen können im Bundesstaat vor dieser Herausforderung ergriffen werden? Sie wissen, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist mit einer Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Im Bereich der Polizei gilt dabei, dass grundsätzlich die Länder für die Polizei zuständig sind.

Es gibt nur einige Bereiche, in denen der Bund eigene Polizeikräfte unterhält: z. B. für den Schutz der Grenzen, der Flughäfen und der Bahnlinien und im Bereich der Kriminalpolizei in ganz bestimmten Deliktbereichen, wie in der Rauschgiftkriminalität.

Auch jenseits der polizeilichen Aufgaben gilt, dass grundsätzlich die Länder für die Verwaltung zuständig sind. Sobald es um den Bereich der Gesetzgebung geht, ist aber der Bund überwiegend zuständig.

Und nun geht es um die Frage: "Was kann man tun?".

Wir dürfen nicht zu vorschnell nach neuen Gesetzen rufen. Wir müssen vorhandene Gesetze strikt anwenden, etwa im Bereich der Inneren Sicherheit zur Stärkung der Präventionskraft und zur Sicherung der Strafverfolgung.

Was heißt das konkret?

Wir müssen die Motivation der Polizeibeamten und -beamtinnen verbessern. Wir müssen sie schützen vor Verleumdung, und sie vor allem auch besser bezahlen. Das ist eine vordringliche Aufgabe, weil ein Polizeibeamter z. B. in München mehr als die Hälfte seines Gehaltes für eine Wohnung aufwenden muss.

Wir müssen auch die Akzeptanz der Polizeiarbeit in der Bevölkerung wieder verbessern und die Präsenz der Polizei erhöhen. Der Bürger muss, wenn er wieder ein besseres Sicherheitsgefühl bekommen soll, mehr Polizei auf den Straßen sehen, ohne dass das martialisch wirkt. Dieser Herausforderung müssen sich Bund u n d Länder stellen.

Für den Bereich der Justiz bedeutet das: Wir können die Strafverfolgung nur dann effektiver machen, wenn wir die Justiz von Bagatellsachen entlasten. Wir brauchen für Massendelikte auch Massenverfahren. Ein Ladendieb, der auf frischer Tat ertappt worden ist, ist überführt. Weitere Ermittlungen sind in solchen Fällen überflüssig.

Die Verfahren müssen beschleunigt werden und die Strafen nachhaltiger wirken. Das bedeutet, dass sie eine präventive, eine spezial- und eine generalpräventive Wirkung haben müssen.

All das erfordert politischen Mut. Mut zum Vollzug auch in Bereichen, die gesellschaftspolitisch heikel sind, z. B. bei der Abschiebung von ausländischen jugendlichen Drogendealern. Das ist ein Konfliktfeld, in dem die politischen Meinungen auseinandergehen.

Wo die strikte Anwendung von Gesetzen zum Schutz der Rechtsgüter nicht ausreicht, brauchen wir neue Gesetze. Grundrechte sind in erster Linie dazu da, den rechtstreuen Bürger zu schützen und nicht den Verbrecher. Der Rechtsstaat darf sich nicht in den Schlingen falscher Libertinität verfangen. Vor allem das internationale organisierte Verbrechen spürt die weichen Stellen des Rechtsstaates gnadenlos auf. Und deshalb müssen wir die

Strafvollzugsbehörden und die Polizei auch in die Lage versetzen, auf dem Stand der modernen Technik arbeiten zu können.

Die Bundesregierung hat in den letzten Monaten und Jahren eine Reihe von wichtigen Gesetzen auf den Weg gebracht. Hierzu gehören ein Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ein Gesetz gegen die Geldwäsche und der Entwurf eines Verbrechensbekämpfungsgesetzes, in dem z. B. die Strafen für Körperverletzung ganz erheblich verschärft werden sollen.

Was kann, was sollte die Europäische Union tun?

Wir müssen Deliktsformen, die international auftreten, auch international bekämpfen. Das gilt für den Terrorismus von links und von rechts, für Drogenmissbrauch und für die organisierte Kriminalität. Deshalb hat die Europäische Gemeinschaft im Maastricht-Vertrag vorgesehen, eine Europäische Polizeibehörde einzurichten, die Drogenbekämpfung zu verbessern und auch im Bereich der Schleuserkriminalität gemeinsam vorzugehen.

Über die Europäische Gemeinschaft hinaus brauchen wir eine Reihe von bilateralen und multilateralen Maßnahmen. Dies gilt vor allem für die Staaten des östlichen Mitteleuropas und Osteuropas. Wir schließen Vereinbarungen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und zur Verbesserung der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit. Und für die Bekämpfung des Drogenmissbrauchs brauchen wir eine weltweite Zusammenarbeit aller Staaten, z. B. durch Verbindungsbeamte der Polizeibehörden.

Wir müssen wissen:

Was heute in Peking, Kalkutta oder Moskau an kriminellen Handlungen ausgedacht wird, kann morgen in Paris, in London oder in München vollzogen werden. Niemand kann also sagen: *"Das ist nicht mein Problem"*. Es kann morgen unser Problem sein. Deshalb müssen wir das organisierte, das weltweit operierende Verbrechen ganz entschlossen bekämpfen.

Wir müssen den Rechtsbruch entschlossen an der Wurzel anpacken. Sonst geraten alle Freiheiten des Rechtsstaates, die ich Ihnen aufgezeigt habe, in Gefahr.