

INNERE SICHERHEIT UND BÜRGERRECHTE

Aufbruch und Erneuerung?

• Rolf Gössner

Wird es unter der rot-grünen Bundesregierung ein Umdenken und Umsteuern in der Politik der »Inneren Sicherheit« geben, wie es im Oktober 1998 von acht Bürgerrechtsorganisationen angemahnt wurde?¹ Oder nichts als »Normalität« und »Kontinuität« – Vokabeln, mit denen die Koalitionspartner frühzeitig alle Erwartungen zu dämpfen suchten? Rot-grüne Modernisierung statt Ausstieg aus dem autoritären Sicherheitsstaat?

Wenn man Ordnungshüter Otto Schily (SPD) reden hört, den »neuen« Bundesinnenminister, denkt man ganz automatisch an den alten. Das hätten die Herren Kanther, Stoiber und Schönhuber an ihren Stammtischen nicht deutlicher formulieren können: »Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten.« Auch ein Einwanderungsgesetz könne an dieser Situation nichts ändern, da die Zuwanderung dann auf »Null« gesetzt werden müßte.

I. Deutschland – (k)ein Einwanderungsland?

»Wir erkennen an, daß ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozeß in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen.« So steht es im rot-grünen Koalitionsvertrag vom Oktober 1998.² Dieser Satz schien all jene zu ermutigen, die auf eine solche überfällige Feststellung schon lange gewartet haben. Doch wer genauer hinschaut, muß feststellen, daß sich diese Anerkennung des Zuwanderungsprozesses ausschließlich auf die Vergangenheit bezieht – nicht auf die Gegenwart und schon gar nicht auf die Zukunft. Deutschland – ein Einwanderungsland? Aber nein, signalisiert uns die rot-grüne Vereinbarung mit diesem Satz: Der Zuwanderungsprozeß ist abgeschlossen und Vergangenheit. Jetzt wird eine gewisse Auslese der zugewanderten »Atlanten« so gut wie möglich integriert. Auf diesen Koalitionsvertrag, das zeigen die Weglassungen, ist jedenfalls die Forderung nach einem Zuwanderungsgesetz nicht zu stützen.

Otto Schily hat mit seinen stammtischkompatiblen Anmerkungen nichts anderes getan, als die Vertragsformel, die er zuvor mit Bedacht in die Koalitionsvereinbarung diktiert hatte, öffentlich zu bekräftigen und daraus eine durchaus populäre, ausgrenzende Schlußfolgerung zu ziehen, die an die Metapher »Das Boot ist voll« gemahnt. Trotz dieser sich aufdrängenden Assoziationen ist Hardliner Otto Schily allerdings kein Rechtsaußen in der SPD-Landschaft, sondern Repräsentant einer in dieser Partei vorherrschenden Law-and-order-Mentalität mit Tradition: Schon in den sozialliberalen 70er Jahren und während ihrer Oppositionszeit – zuweilen in faktisch Großer Koalition mit der rechtsliberalen Bundesregierung – hat die SPD diese Haltung unter Beweis gestellt. Als vermeintlicher Ex-Linker und ehemaliger RAF-Anwalt wirkt der konvertierte Ex-Grüne Otto Schily in seiner nicht mehr ganz so neuen SPD-Heimat möglicherweise nur etwas »schärfer«, als es eine rot-grüne Bundesregierung mit Rücksicht auf den grünen Partner eigentlich vertragen könnte.

II. Reform des Staatsbürgerschaftsrechts mit Hindernissen...

Der Doppelstratege Otto Schily (SPD) probte den politischen Spagat, der für Rot-grün typisch werden könnte: Mit seiner Feststellung, die »Grenzen der Belastbarkeit« durch Zuwanderung seien überschritten, hat er dem »Ausländer raus«-Geschrei gleichsam regierungsamtliche Legitimation verschafft und nicht nur den rechten Rand begeistert. Mit seinem Mitte Januar 1999 vorgelegten Gesetzentwurf zur Neufassung des antiquierten Staatsbürgerschaftsrechts brachte der

selbe Bundesinnenminister nicht nur den rechten Rand in Rage, sondern auch die alte Mitte, die von Stund' an gemeinsam das ausländerfeindliche, völkische und rassistische Potential zu mobilisieren vermochte. Nach der Hessenwahl vom Februar 1998 wird dieses herausragende grün-rote Reformprojekt für die Niederlage der Grünen und für den Wahlsieg der CDU verantwortlich gemacht.

Nach dem hessischen Wahldebakel suchten die Koalitionäre fieberhaft nach mehrheitsfähigen »Kompromissen«. Damit geriet diese überfällige Novellierung, eines der wichtigsten Reformprojekte der rot-grünen Bundesregierung, jedoch in Gefahr, die Substanz zu verlieren. Im Kern geht es bei der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts um die Abkehr vom völkischen Blutsrecht und um die Schaffung eines republikanischen »ius soli« für alle in Deutschland geborenen und hier langfristig lebenden Menschen. Mit dieser Ergänzung des Abstammungsrechts durch Elemente des Territorialrechts wird das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht nicht nur auf europäisches Niveau gehoben; es wird vor allem die Rechtsposition von vielen bislang rechtlich diskriminierten und politisch ausgegrenzten Menschen stärken. Ohne diesen Kern wäre die Reform hinfällig.

Lang und intensiv tobte der politische Streit um ein Detail: die doppelte Staatsbürgerschaft. Diese sollte nach Vorstellung der Grünen und nach der Festlegung im Koalitionsvertrag als Mittel der Einbürgerungserleichterung hingenommen werden, weil nicht alle potentiellen Neubürger ihre alte Staatsbürgerschaft aufgeben wollen oder weil manche Staaten – wie etwa der Iran – sie gar nicht daraus entlassen oder horrend »Ablöse«-Summen verlangen. Ziel war es,

von den über sieben Millionen Ausländern in Deutschland jene einzubürgern, die seit vielen Jahren hier leben und hier ihren Lebensmittelpunkt haben. Denn, so die Begründung des neuesten Gesetzentwurfs, kein Staat könne es auf Dauer hinnehmen, »daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bürger über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt«. Um dies zu verändern, sollte ursprünglich die doppelte Staatsbürgerschaft hingenommen werden.

Doppelpaß nur unter erschwerten Bedingungen

Doch inzwischen gilt der generelle Doppelpaß nicht mehr als mehrheitsfähig – weil nach der Hessenwahl die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat abhanden gekommen ist. Der »Kompromiß«

»Von den ersten, teilweise rigiden und ausgrenzenden Entwürfen aus dem Hause Schily hebt sich der nun vorliegende Gesetzentwurf positiv dadurch ab, daß er eine soziale Härteklausele enthält und auch bei der Frage der Straffälligkeit eine moderatere Regelung aufweist«

ist Mitte März 1998 in einem leicht modifizierten Optionsmodell nach F.D.P.-Muster gefunden worden: Das Verhandlungsergebnis sieht nun vor, daß ein Kind ausländischer Eltern durch Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und eine Aufenthaltsberechtigung hat oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Unter diesen Voraussetzungen ist auch ein Ausländer, der bei Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, auf Antrag einzubürgern. Ausländische Jugendliche, die im Inland geboren sind und von Geburt an den deutschen und einen ausländischen Paß besitzen, müssen sich mit Er-

reichen der Volljährigkeit für eine Staatsangehörigkeit entscheiden – obwohl eine solchermaßen aufgewungene Entscheidung zu schweren Gewissenskonflikten und Zerwürfnissen in den betroffenen Familien führen kann. Die deutsche Staatsangehörigkeit soll, so der neueste Gesetzentwurf vom 16. März 1999, automatisch verlorengehen, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs keine Entscheidung getroffen oder der Nachweis nicht geführt wird, daß die ausländische Staatsangehörigkeit aufgegeben worden ist. Die Regelung ist verfassungsrechtlich höchst umstritten, da nach Art. 16 I Grundgesetz die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden darf (S. 1), wobei allerdings der »Verlust« der Staatsangehörigkeit aufgrund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen dann eintreten kann, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird (S. 2). Bei der nun vereinbarten Regelung gilt der Entschluß, sich für die ausländische Staatsangehörigkeit zu entscheiden und damit gegen die deutsche, als ein »selbstverantworteter und freier Willensentschluß« (vgl. Entwurfsbegründung S. 23).

Erwachsene, die seit acht Jahren (bisher 15) rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben, sollen auf Antrag grundsätzlich nur eingebürgert werden, wenn sie ihre alte Staatsbürgerschaft aufgeben. Allerdings soll es gewisse Ausnahmen geben, so daß in Härtefällen die doppelte Staatsangehörigkeit zugelassen wird: so insbesondere bei politisch Verfolgten und anerkannten Flüchtlingen, aber auch bei Ausländern, denen im Falle der Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile, insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden oder denen die Aufgabe oder der Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde; diese Personen können ihren bisherigen Paß behalten. Anzumerken ist, daß schon heute etwa 30 Prozent der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorgenommen werden, weil dies nach geltendem Recht (§ 87 Ausländergesetz) unter ähnlichen Bedingungen zulässig ist. Der Anteil könnte durch die Neuregelung ansteigen.

Staatlich geprüfte Neubürger?

Die politische Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft zielte im Kern auf die gesamte Reform, wiesetzte sich der Abkehr vom völkischen Blutsprinzip, die mit dem jetzt gefundenen »Kompromiß« wenigstens vom Ansatz her gesichert ist. Dieser medienbeherrschende, aber vordergründige Streit um den Doppelpaß verdeckte jedoch, daß alle bisher vorgelegten Gesetzentwürfe gravierende Beschränkungen und Hürden enthalten, die Rot-grün als Filter vor einen Anspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft aufzubauen gedenkt:³

Hürde 1: Die Einbürgerungsbewerber müssen über »ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache« verfügen. Zwar sollen, folgt man der Gesetzentwurfsbegründung (16.03.99), solche Kenntnisse grundsätzlich vermutet und nicht formell geprüft werden. Werde allerdings – etwa nach einem Gespräch mit dem Bewerber – erkennbar, daß die zur gegenseitigen Verständigung unerlässlichen Sprachkenntnisse nicht vorliegen, werde die Einbürgerung versagt.

Hürde 2: Die Bewerber müssen eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzen. Liegt ein Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 AuslG vor, kann die Einbürgerung versagt werden, auch wenn nicht abgeschoben werden darf. Danach kann ein Ausländer ausgewiesen werden, wenn er »die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht«.

Hürde 3: Die Bewerber müssen zudem ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes ablegen sowie eine Loyalitätserklärung abgeben, in der sie bekunden, keine sicherheitsgefährdenden Bestrebungen verfolgt oder unterstützt zu haben. Dadurch, so die Gesetzentwurfsbegründung vom 16.03.99, soll die innere Hinwendung des Bewerbers zur Bundesrepublik dokumentiert werden.

Regelanfrage beim Verfassungsschutz?

Ein solches Bekenntnis soll jedoch dann nicht genügen, wenn »tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß der Einbürgerungsbewerber Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden«. In einem solchen Fall besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

Wie diese »Bestrebungen«, »Unterstützungen«, »Beeinträchtigungen« und »Vorbereitungshandlungen« jeweils festgestellt werden sollen, bleibt auch im zuletzt vorgelegten Gesetzentwurf völlig offen. Steht uns womöglich wieder die Regelanfrage an den »Verfassungsschutz« ins Haus, wie weiland bei den Berufsverboten? Im Januar 1998 dementierte der Bundesinnenminister solche Vorahnungen noch. Er wolle sich zunächst mit dem geforderten schriftlichen Bekenntnis der Bewerber zu ihrer Verfassungstreue begnügen. Stelle sich aber, drohte er unverhohlen, im nachhinein heraus, daß ein Neubürger doch verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt habe, dann sei die Einbürgerung von Anfang an nichtig.

Ob die Bundesregierung es will oder nicht, die geplante Regelung öffnet das Tor zu solchen Regelungen der Einbürgerungsbehörden beim Verfassungsschutz. Jedes Bundesland könnte nämlich in eigener Regie eine solche Routinemaßnahme zur Gesinnungsüberprüfung beschließen; eine verwaltungsinterne Anweisung, vergleichbar dem »Radikalerlaß« aus den 70er Jahren, würde ausreichen. Die Betroffenen könnten sich dagegen nur schwer zur Wehr setzen. Doch selbst wenn keine Regelanfrage stattfindet, stünde es den Einbürgerungsbehörden frei, in vielen Einzelfällen Anfragen beim Verfassungsschutz zu starten – ein Verfahren, das mit ziemlicher Sicherheit ganze ethnische Personengruppen betreffen würde, wie etwa Kurden, deren Nähe zur verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK hierzulande als notorisch gilt. In der neuesten Entwurfsbegründung vom 16.03.99 wird es deutlich ausgesprochen: *»Dadurch soll die Einbürgerung etwa von PKK-Aktivisten oder radikalen Islamisten auch dann verhindert werden, wenn entsprechende Bestrebungen nicht sicher nachgewiesen werden können.«*

Nichtdeutsche werden von den Ämtern für Verfassungsschutz ohnehin erheblich häufiger erfaßt als Deutsche – etwa 20mal so oft.⁴ Den Behörden müßte es geradezu verschwenderisch vorkommen, dieses Reservoir an »Erkenntnissen« nicht zu nutzen und zu mehren. Der stellvertretende Datenschutzbeauftragte Schleswig-Holsteins, Thilo Weichert, machte deswegen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken gegen diese Ausschußregelung geltend: Gerade wegen der hohen Quote geheimdienstlicher Erfassung von Ausländern und wegen des oft *»nur wenig abgesicherten Erkenntnisstandes der Ämter für Verfassungsschutz«* sieht er ein *»hohes Risiko«* voraus, daß Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens *»ungerechtfertigt mit dem Vorwurf einer verfassungsfeindlichen Bestrebung konfrontiert werden.«*

Auch die Auffassung des Innenministers, eine bereits erfolgte Einbürgerung könne bei nachträglicher Feststellung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen nichtig sein und rückwirkend entzogen werden, ist für Weichert nicht nachvollziehbar. Schließlich darf nach Art. 16 I Grundgesetz grundsätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit nachträglich nicht entzogen werden.

Hürde 4: Der Einbürgerungsbewerber muß *»den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bestreiten«* können. Entgegen den früheren Gesetzentwürfen aus dem Hause Schily gibt es jetzt, entsprechend der aktuellen Rechtslage, eine Härteklausele: *»Wenn der Ausländer aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grunde den Lebensunterhalt nicht ohne Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bestreiten kann«,* dann kann er dennoch eingebürgert werden. Das gilt insbesondere bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit.

Hürde 5: Darüber hinaus darf ein Ausländer, der sich einbürgern lassen will, nicht wegen einer

Straftat verurteilt worden sein. Das gilt auch für Verurteilungen wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz, das spezifische Taten, die von Deutschen überhaupt nicht begangen werden können, unter Strafe stellt. Dazu reicht es etwa aus, sich ohne Aufenthaltsgenehmigung oder ohne Paß im Bundesgebiet aufgehalten oder sich dem Verbot widersetzt zu haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder einer politischen Betätigung nachzugehen. Diese ausländerrechtlichen Vergehen können mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet werden. Die vorgesehene Grenze richtet sich nach der bisherigen Regelung des § 88 Abs. 1 Ausländergesetz: Danach bleiben außer Betracht u.a. die Verurteilung zu Geldstrafe bis zu 180 Tagesstrafen sowie die Verurteilung zu Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt und nach Ablauf der Bewährungszeit erlassen worden ist. Bei einer höheren Verurteilung wird im Einzelfall entschieden, ob die Straftat außer Betracht bleiben kann oder ob die Verurteilung zu einer Verwirkung des Einbürgerungsanspruchs führt.

Die Modernisierung des Staatsbürgerschaftsrechts und die Einführung des nichtvölkischen Prinzips wird mit dem neuen Gesetzentwurf abgesichert – wenn auch durch die Optionslösung wesentlich eingeschränkter als ursprünglich geplant. Doch immerhin gibt es einige wesentliche Ausnahmeregelungen, die in bestimmten (Härte-) Fällen zu doppelter Staatsangehörigkeit führen können. Von den ersten, teilweise rigiden und ausgrenzenden Entwürfen aus dem Hause Schily hebt sich der nun vorliegende Gesetzentwurf positiv dadurch ab, daß er eine soziale Härteklausele enthält und auch bei der Frage der Straffälligkeit eine moderatere Regelung aufweist – was nicht so schwer gefallen sein dürfte, da es sich um bislang schon geltendes Recht handelt. Ob das Optionsmodell verfassungsrechtlich haltbar ist, kann noch nicht abgesehen werden.

III. Humane Flüchtlings- und Asylpolitik?

Wie sieht es in den anderen Teilen des rot-grünen Koalitionsvertrages aus, wo es um Bürgerrechte und »Innere Sicherheit« geht? Wie steht es etwa um eine humane Flüchtlings- und Asylpolitik? Fehlanzeige. Obwohl es gerade für das Asylrecht enormen Handlungsbedarf gibt, damit die zuständigen Stellen endlich zu einem menschlicheren Umgang mit Asylsuchenden finden, wird sich hier praktisch nichts verändern. Kein Wunder eigentlich, hatte doch die SPD bereits in ihrer Oppositionszeit tatkräftig an der Demontage des Asylgrundrechts mitgewirkt. Angesichts der fatalen Folgen dieser Demontage klingt es eher zynisch, lediglich die lange Dauer der prinzipiell inhumanen Abschiebehaft und des umstrittenen Flughafenverfahrens »im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes« überprüfen zu wollen. Wie eine solche Überprüfung ausfällt und was dabei herauskommt, das läßt der Besuch des

Bundesinnenministers in der Flüchtlingsunterkunft des Flughafens Frankfurt/M. erahnen: Danach will Schily weiterhin an dem fragwürdigen Schnellverfahren festhalten, lobt den Bundesgrenzschutz für sein »sensibles Vorgehen« im Umgang mit den Flüchtlingen und kritisiert lediglich die Unterkunft in dem Transitgebäude C 183 als »nicht ideal«. Die Flüchtlingsunterkunft wird nach und nach mit Metallzäunen, Stacheldraht und Bewegungsmeldern zu einer Art »Hochsicherheitstrakt« ausgebaut, um die asylsuchenden Flüchtlinge an der Flucht in die Freiheit zu hindern. Die grüne Ausländerbeauftragte Marieluise Beck nennt nach ihrem Besuch die sozialen und sanitären Standards der Unterkunft »katastrophal«, mahnt eine zusätzliche Einrichtung an, will aber mit Rücksicht auf die Koalitionsvereinbarung am Flughafenverfahren selbst nicht rütteln. Auch eine einmalige »Altfallregelung« für Flüchtlinge, die von Rot-grün zusammen mit den Ländern angestrebt werden soll, oder die künftige Berücksichtigung geschlechts-

»Obwohl es gerade für das Asylrecht enormen Handlungsbedarf gibt, damit die zuständigen Stellen endlich zu einem menschlicheren Umgang mit Asylsuchenden finden, wird sich hier praktisch nichts verändern«

spezifischer Verfolgungsgründe bei der Asylgewährung können an der asyl- und ausländerrechtlichen Misere nicht viel ändern – so wichtig solche Vorhaben im einzelnen auch sind.

IV. Rot-grüne Kriminalpolitik – ein Modernisierungsprojekt

Wie steht es künftig unter Rot-grün um eine ursachenorientierte Kriminalpolitik? Welche Lehren zieht die neue Bundesregierung aus der Erkenntnis, daß die permanente innere Nachrüstung, der stete Abbau von Bürgerrechten, die geradezu hilflos erscheinende Einfallslosigkeit des »more of the same« im Bereich der »Inneren Sicherheit« längst kläglich gescheitert ist? Wie steht es nach dem Regierungswechsel um sozial- und bürgerrechtsverträgliche Lösungsansätze?

»Entschlossen gegen Kriminalität und entschlossen gegen ihre Ursachen«, so lautet die rot-grüne »Leitlinie« im Koalitionsvertrag. Das heißt wohl im Klartext: Der bisherigen polizei- und strafrechtsdominierten Kriminalpolitik wird keine Absage erteilt. Tatsächlich wird weiterhin in ho-

hem Maße auf Repression gesetzt – nun auch, so wenigstens die Koalitionsvereinbarung, verstärkt gegen Wirtschafts- und Umweltkriminalität sowie gegen Korruption und illegale Beschäftigung; auch neue Repressionsinstrumente werden in diesem Zusammenhang angekündigt (u.a. verbesserte Abschöpfung von Vermögensvorteilen aus Straftaten).

Wende in der Drogenpolitik?

Selbst die Drogenpolitik wird im Kern repressiv bleiben. Zwar weisen die rot-grünen Feststellungen »Sucht ist Krankheit« und »Hilfe statt Strafe« einen richtigen Weg: nämlich die Behandlung der Drogenproblematik tendenziell aus dem

»Wenn man schon Bagatelldaten bürokratiarm ahnden will, wie es im Koalitionsvertrag steht, dann soll man sich doch gleich dazu durchringen, solche Massendelikte nicht nur zum Schein zu entkriminalisieren, sondern sie auch tatsächlich als Ordnungswidrigkeiten zu behandeln«

strafrechtlich-polizeilichen Bereich in den sozial-gesundheitlichen zu verlagern. Konsequenterweise wurde die grüne Drogenbeauftragte Christa Nickels nicht im Innenressort, sondern im Gesundheitsministerium angesiedelt. Ihr erster Drogen- und Suchtbericht vom 01. März 1999 hebt sich in Tonlage und Sozialkompetenz entsprechend positiv vom Polizeijargon ihres Vorgängers Eduard Lintner (CSU) ab, dessen sture Repressionspolitik im Jahr 1998 für die hohe Zahl von 1.674 Drogentoten mitverantwortlich zeichnen dürfte. Damit ist die Zahl der Todesfälle um fast 12 Prozent gestiegen.

Angesichts solcher Resultate einer gescheiterten Prohibitionspolitik sollte zu einer wirksamen Umorientierung in der Drogenpolitik mehr gehören, als nur »Modellen« zur Einrichtung von »Fixerstuben« eine Rechtsgrundlage zu ver-

passen oder »Modellversuche« zur ärztlich kontrollierten Vergabe von Heroin an Schwerstabhängige mit wissenschaftlicher Begleitung zu legalisieren oder Rechtssicherheit für staatlich anerkannte Drogenhilfestellen zu gewährleisten. Diese geplanten Reformschritte in die richtige Richtung werden sich rasch als Halbheiten erweisen: Denn zum einen liegen längst genügend Erfahrungen – etwa aus der Schweiz oder den Niederlanden – vor, die weitere »Modellversuche« eigentlich entbehrlich machen; zum anderen werden wenige (legalisierte) Modelle und Modellversuche weder dem Beschaffungsdruck und der Beschaffungskriminalität genügend entgegenwirken, noch werden sie in der Lage sein, dem illegalen Drogenhandel in der Bundesrepublik wenigstens ansatzweise die Geschäftsgrundlage zu entziehen. Dazu bedürfte es einer allgemeinen Liberalisierung, einer differenzierten Entkriminalisierung des gesamten Drogenbereichs, also auch der Freigabe weicher Drogen – denn auch diese Rauschmittel gehören zum Drogenmarkt, die aus der Illegalität herausgeschält werden müssen. Doch davon steht kein Wort im Koalitionsvertrag. Gleichwohl haben Andrea Fischer, die grüne Bundesgesundheitsministerin, und Otto Schily zugesagt, die Freigabe von weichen Drogen wenigstens zu »prüfen«.

Rot-grüne Doppelstrategie

»Entschlossen gegen Kriminalität und entschlossen gegen ihre Ursachen« – bedeutet das auch, daß letztlich bruchlos auf die repressive Kriminalpolitik im Geiste Kanthers und seiner Vorgänger aufgebaut werden soll? Kein einziges noch so bürgerrechtsschädliches Repressionsinstrument, wie etwa die »Anti-Terror«-Gesetze, der Große Lauschangriff, die »Schleierfahndung«, wird revidiert oder wenigstens gestutzt. Andererseits soll diese (vor-)herrschende Sicherheitspolitik noch ergänzt werden um eine *ursachenorientierte* Kriminalpolitik, wie sie vor allem von den Grünen gefordert wird. »Strafrecht«, so wird richtig erkannt, »kann Ursachen von Kriminalität nicht beseitigen«; deshalb seien eine »gute Beschäftigungs- und Sozialpolitik wie auch eine an humanen Werten orientierte Gesellschaftspolitik unabdingbar«, heißt es im Koalitionsvertrag.

Das ist schön gesagt, doch was bedeutet dieses Sowohl-als-auch, das in jenem Schlüsselsatz »Entschlossen gegen Kriminalität und entschlossen gegen ihre Ursachen« enthalten ist? Es bedeutet die rot-grüne Kombination unterschiedlicher kriminalpolitischer Ansätze: Nicht mehr *einseitig* auf Repression setzen, sondern das gesamte Spektrum zwischen Repression, Prävention und Ursachenbekämpfung voll und differenziert ausschöpfen. Das bedeutet auch, daß etwa die erweiterten (geheim-)polizeilichen Eingriffsbefugnisse weit im Vorfeld von strafbaren Handlungen (»vorbeugende Verbrechensbekämpfung«) kritiklos übernommen werden – und damit auch jene schwer zu kontrollierende »Geheim-Poli-

zei«, die sich mittlerweile in der Bundesrepublik herausgebildet hat.

Schon seit geraumer Zeit besinnen sich reformerische Kräfte innerhalb und außerhalb der Sicherheitsapparate auf neue Rezepte und Konzeptionen, um der Endlosspirale der konservativen Einfallslosigkeit zu entgehen, deren Resultate zum Teil als kontraproduktiv, bürgerrechtsverletzend und zunehmend unbezahlbar erkannt wird. Gesucht werden neue Formen der Sicherheitswahrung, neue Akteure, neue strategische Konzepte, neue Kooperationen; angestrebt werden mehr Regionalisierung, vermehrte Polizeistreifen vor Ort, bürgernahe Polizeiarbeit und Bürgerbeteiligung. Das – so die Hoffnungen – könne die Akzeptanz bei der Bevölkerung erhöhen, ihr Sicherheitsgefühl pflegen und Geld sparen. Eine grundlegende Reform, Entbürokratisierung und Demokratisierung des Polizeiapparates ist damit jedoch nicht verbunden. Vielmehr muß diese Art von bürgerorientierter Kriminalprävention als eine Ergänzung und »Gegenstrategie« gegen die bisherige Polizeientwicklung begriffen werden – eine Entwicklung, die von Entkommunalisierung, Zentralisierung, Spezialisierung, Vergeheimpolizeilichung und »Aufrüstung« gekennzeichnet ist. Dieser in manchen Bundesländern bereits eingeschlagenen »kriminalpräventiven Gegenstrategie« scheint auch die rot-grüne Bundesregierung folgen zu wollen, ohne allerdings das gewachsene Repressionspotential zu dezimieren: rot-grüne Doppelstrategie.

Insbesondere der Passus im Koalitionsvertrag, daß sowohl die »Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften« zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (von der SPD favorisiert) als auch »kriminalpräventive Räte« (von den Grünen favorisiert) nachhaltig unterstützt werden sollen, deutet in Richtung jenes »ganzheitlichen« kriminalpolitischen Ansatzes, der nichts ausläßt – weder bürgerrechtsverträgliche Projekte noch die prekärsten »kriminalpräventiven Instrumente«. Alles deutet darauf hin, daß die SPD-Seite unter »Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften« ein »Fortknüpfen« der umstrittenen Kantherschen »Sicherheitsnetze« unter Einbeziehung des Bundesgrenzschutzes (BGS)⁵ versteht – »Sicherheitsnetze«, unter denen schon heute ein bedrückendes Klima präventiver Intoleranz herrscht, ein Klima von sozialer »Säuberung«, Ausgrenzung und Verdrängung sozialer Randgruppen aus städtischen Konsummeilen. Dazu paßt, daß sich der Koalitionsvertrag zu der vor kurzem erfolgten Kompetenzausweitung des BGS vollkommen ausschweigt, obwohl es starke verfassungsrechtliche Bedenken gibt – sowohl gegen den Ausbau des BGS zu einer zentralen Bundespolizei als auch gegen den Einsatz von BGS-Kräften bei der Bekämpfung von Alltagskriminalität in den Städten.

Die geplante nachhaltige Unterstützung von *kriminalpräventiven Räten* dürfte hingegen – zur Besänftigung des grünen Partners – eher deklaratorische Bedeutung haben, denn solche Räte sind auf kommunaler sowie auf Landesebene an-



gesiedelt. Ob Vergleichbares auf Bundesebene – etwa mit dem geplanten »Deutschen Forum für Kriminalprävention« – realisiert wird, ist bislang nicht ersichtlich. Im übrigen bleibt vollkommen offen, welche Art von Präventionsräten unterstützt werden soll, die wie Pilze aus dem Boden schießen und recht unterschiedlichen Konzeptionen folgen. Welche Kriterien sollen sie erfüllen hinsichtlich ihrer Zusammensetzung mit Menschen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Schichten? Hinsichtlich einer Beteiligung der Polizei, die als organisierte »Staatsmacht« die Arbeit in den Räten leicht dominieren kann? Oder hinsichtlich der Einbeziehung handfester Geschäftsinteressen, die sich auf diese Weise mit einer zusätzlichen Legitimation für »saubere« Innenstädte versorgen könnten?

V. Flexibilisierung des Sanktionensystems: Phantasievolle »Übelzufügung«

In die rot-grüne Kriminalpolitik ist mittlerweile – weit über die Festlegungen der Koalitionsvereinbarungen hinaus – Bewegung gekommen. Dabei beziehen sich die Reformvorschläge der zuständigen Regierungsmitglieder auf zwei Sätze im Koalitionsvertrag: Der eine proklamiert, die »Alltagskriminalität konsequent, aber bürokratiearm (zu) bestrafen und Wiedergutmachung für die Opfer (zu) fördern«. Der andere kündigt eine »Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems und die Schaffung

zeitgemäßer Sanktionsformen (z.B. gemeinnützige Arbeit)« an. Um dies zu erreichen, soll das Sanktionensystem verändert, erweitert, flexibilisiert werden: Gegen gemeinnützige Arbeit als Alternative zu Geld- und (Ersatz-)Freiheitsstrafe dürfte in aller Regel nur wenig einzuwenden sein; die Verhängung dieser Sanktion ist heute schon möglich und könnte – vor allem zur Haftvermeidung – breitere Anwendung finden. Doch Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin (SPD) reicht das nicht aus:⁶ Sie fordert, künftig geringfügigere Straftaten mit Fahrverbot als selbständiger Hauptstrafe zu ahnden – auch wenn diese Straftaten keinerlei Bezug zum Straßenverkehr oder zu einem Fahrzeug aufweisen. Diese Forderung, die man im Koalitionsvertrag vergeblich sucht, ist zwar relativ populär, aber höchst umstritten. Auch Urlaubssperren oder Reiseverbote zur Vermeidung von Geldstrafen waren schon im Gespräch ... Der grüne Regierungspartner hält von solchen Flexibilisierungen nicht viel: Er hält (bislang) daran fest, daß ein Fahrverbot nur in solchen Fällen verhängt werden soll, in denen es sich um Straftaten mit einem irgendwie gearteten Bezug zum Straßenverkehr beziehungsweise zu Kraftfahrzeugen handelt.

Doch Justizministerin und Innenminister gingen in ihren gemeinsamen Überlegungen noch einen Schritt weiter: Zur Ahndung von Bagatelldelikten wie Ladendiebstahl, Schwarzfahren oder einfache Sachbeschädigung soll nach ihrer Auffassung künftig anstelle der Justiz

die Polizei eigenständig Strafghelder verhängen dürfen. Es soll sich um eine echte Kriminalstrafe handeln, die auch justitiell überprüft werden kann. Diese Reform, so die Intention, soll die Justiz entlasten und das Strafsystem entbürokratisieren. Hiergegen gibt es erhebliche Bedenken: Denn mit Polizisten als »Ersatzrichter« und Strafvollstrecker in Personalunion würde die faktische »Allzuständigkeit« der Polizei noch weiter vorangetrieben – ebenso wie die bereits weit fortgeschrittene Verpolizeilichung der Strafprozessordnung. Die Entlastung der Justiz würde mit einer Überforderung der ohnehin überlasteten Polizei teuer erkauf.

Darüber hinaus würde eine solche Regelung die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative in verfassungswidriger Weise durchbrechen. Wenn man schon Bagateltaten »bürokratiearm« ahnden will, wie es im Koalitionsvertrag steht, dann soll man sich doch gleich dazu durchringen, solche Massendelikte nicht nur zum Schein zu »entkriminalisieren«, sondern sie auch tatsächlich als Ordnungswidrigkeiten zu behandeln.

VI. Modernisierung und Effektivierung des etablierten Sicherheitsstaates

Die Koalitionsvereinbarung scheint derartigen Phantasien, wie sie von Schily & Co. seither produziert werden, offenbar keine engen Schranken



Heribert Ostendorf
**Die strafrechtliche
 Inpflichtnahme von Eltern wegen
 Verletzung der Fürsorge-
 und Erziehungspflicht**
 Eine kriminalpräventive Studie
 1999, 51 S., Rückendrahtheftung,
 28,- DM, 204,- öS, 26,- sFr,
 ISBN 3-7890-6007-0

Sollte der zunehmenden Straffälligkeit von Kindern und Jugendlichen mit einer Verschärfung des Straftatbestandes nach § 171 StGB begegnet werden? Ausgehend von einer Analyse der polizeilichen Kriminalstatistik, der Verurteiltenstatistik sowie einer Aktenuntersuchung setzt sich der Verfasser mit repressiven kriminalpolitischen Forderungen auseinander und entwickelt präventive Vorschläge.

 **NOMOS**

zu setzen – zuletzt kam der Vorschlag, Freiheitsstrafen in bestimmten Fällen nicht mehr im (ohnehin überfüllten) Knast, sondern per Hausarrest mit elektronischen Fußfesseln zu vollstrecken – und damit praktisch zu privatisieren bzw. dem sozialen Umfeld aufzubürden. Hier rächt sich, daß den rot-grünen Koalitionären in Sachen Menschen- und Bürgerrechte rundweg kein Durchbruch gelungen ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen. Zu denen gehört jedoch nicht die Kriminalpolitik, mal abgesehen vom »Schutz der Schwachen durch Recht«, der verbessert werden soll (Opfer-Erschädigung, Täter-Opfer-Ausgleich, Antidiskriminierungsgesetz).

Das festzustellende Manko ist weder mit solchen Aktivposten noch mit der überfälligen Modernisierung des Staatsbürgerschaftsrechts aufzuwiegen, auch wenn der permanente Hinweis auf dieses »revolutionäre« Reformprojekt – das inzwischen schwer »gerupft« worden ist – offenbar genau dies bezwecken sollte. Diese überfällige Reform ist teuer erkauft mit dem Verzicht auf die Wiederinkraftsetzung des Asylgrundrechts, auf ein humanes Asyl- und Ausländerrecht; sie ist teuer erkauft mit dem Verzicht auf eine demokratische Polizeireform, auf eine liberalere Kriminalpolitik, auf eine Reduzierung und Entschleierung der Geheimdienste – letztlich mit dem Verzicht auf ein wirkliches Umsteuern in der gesamten Politik der »Inneren Sicherheit«.

Vieles deutet also schon in den ersten Regierungsmonaten darauf hin, daß die rot-grüne Koalition ein großes Projekt der Modernisierung und Effektivierung des etablierten Sicherheitsstaates betreibt. Projektziel: die Verschlinkung, Entschlackung, Beschleunigung und Flexibilisierung seiner Strukturen und Arbeitsweisen (u.a. mit der geplanten Verwaltungs- und Justizreform) – statt eines fälligen Ausstiegs aus dieser Art von Sicherheitsstaat, wie er in den vergangenen Jahrzehnten zu Lasten der Bürgerrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien ausgebaut worden ist. Es scheint wiederum der alten Sozialdemokratie – ähnlich wie schon in den sozialliberalen 70er Jahren – die Rolle zuzufallen, den Staat nach jahrelangem Reformstau, nach Krisen und Agonie unter rechtsliberaler Regentschaft, einem Modernisierungsprozeß zu unterziehen – diesmal mit den Grünen als Juniorpartner. Eine solche Modernisierung, mit all ihren prekären Begleiterscheinungen und Verwerfungen, ist traditionellerweise nicht Sache der Konservativen in diesem Lande. Ihnen würde vermutlich die außerparlamentarische Opposition auch wesentlich heftiger entgegenschlagen, als einer – vermeintlich oder tatsächlich – »fortschrittlichen« Regierung unter Führung der Sozialdemokratie. Und dieses Mal bringen die Bündnisgrünen noch ein zusätzliches Integrations- und Befriedigungspotential in dieses Modernisierungsprojekt ein – wenn sich nicht ein Großteil der grünen Mitglieder und WählerInnen im Laufe des rasanten Anpassungsprozesses ihrer Partei mit Grausen abwendet. Die Bündnisgrünen könnten zu den künftigen Modernisierungsverlierern gehören,

wenn es ihnen nicht gelingt, diesen Modernisierungsprozeß spürbar entlang bürgerrechtlicher (und ökologischer) Leitlinien mitzuprägen.

Trotz bislang recht unerfreulicher Aussichten für den Politikbereich Bürgerrechte und »Innere Sicherheit« wäre es jedoch falsch, den rot-grünen Koalitionsvertrag und die hierauf basierende Politik vorschnell zu verwerfen. Sie haben es – auch wegen der anderen Politikfelder – verdient, in all ihren Facetten einer nüchternen, differenzierten und kritischen Analyse und Beurteilung unterzogen zu werden. Denn dieser Regierungswechsel trägt für viele immer noch den Hoffnungsschimmer in sich, daß den in Jahren und Jahrzehnten systematisch malträtierten Grund- und Bürgerrechten in diesem Land wieder die Geltung verschafft werde, die ihnen nach dem Anspruch einer freiheitlichen, demokratisch verfaßten Gesellschaft und eines liberalen, demokratischen Rechtsstaates zukommt. »Der Erfolg des rot-grünen Projektes wird nicht zuletzt entscheidend davon abhängen, ob diese Gesellschaft und dieser Staat im Verlaufe der anstehenden Regierungsperiode ein Stück menschlicher, demokratischer und bürgerrechtsverträglicher geworden sein werden«, schrieben die acht Bürgerrechtsorganisationen in ihrem Memorandum vom Oktober 1998. Wird die rot-grüne Innenpolitik diesem Anspruch wenigstens in Ansätzen gerecht werden? Die Legislaturperiode hat erst begonnen.

Dr. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt, Publizist und parlamentarischer Berater bündnisgrüner Fraktionen

Anmerkungen

- 1 Das Memorandum »Umdenken und Umsteuern in der Politik der »Inneren Sicherheit« wurde herausgegeben von: Gustav-Heinemann-Initiative, Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte, Strafverteidiger-Vereinigungen, Vereinigung Demokratischer JuristInnen, BAG Kritische PolizistInnen, Deutsche Vereinigung für Datenschutz, Europäische Vereinigung von JuristInnen für Demokratie und Menschenrechte in der Welt e.V. (Verfasser: Rolf Gössner; veröffentlicht in: Frankfurter Rundschau 14.10.1998).
- 2 Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dokumentiert u.a. in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1998, S. 1521 ff.
- 3 Gesetzentwurf vom Januar 1999, ähnlich der nach »gebesserte« Entwurf Anfang März 1999 sowie – abgemildert – der neueste Entwurf vom 16.03.99 mit dem Optionsmodell.
- 4 Vgl. Weichert, in: Gössner, Hg., Mythos Sicherheit, Baden-Baden 1995, S. 253.
- 5 Vgl. Hecker, Kanthers langer Arm, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/1998, S. 145 ff.
- 6 Eine Kommission des Bundesjustizministeriums, die noch von Schmidt-Jortzig (FDP) einberufen worden ist, soll über die Reform des Sanktionensystems bzw. über Alternativen zu Geld- und Haftstrafen beraten. Zu den Kommissionsthemen gehören u.a. der Täter-Opfer-Ausgleich, das Fahrverbot, der Elektronisch überwachte Hausarrest, die Gemeinnützige Arbeit und Sanktionen gegen Unternehmen; vgl. die tageszeitung vom 5.1.99, S. 2.