

„Freiheit und Sicherheit“

Heiner Bartling

Anrede,
herzlichen Dank zunächst an die Akademie für die Einladung. Es ist gut und wichtig, dass Sie sich mit dieser Tagung einen Freiraum schaffen, um einmal – im besten Sinne – prinzipieller über Grundfragen unserer Gesellschaft nachzudenken und vor allem Zusammenhänge zu diskutieren, deren Bedeutung im Zeitalter des Häppchen-Journalismus und Infotainment verloren zu gehen drohen.

Der Titel dieser Tagung lautet „Freiheit und Sicherheit“. Dieses Begriffspaar erscheint zunächst klar und einfach: Dazu kann Jeder und Jede etwas sagen und uns allen ist auch bewusst, dass Sicherheit und Freiheit einander bedingen und das Eine nicht ohne das Andere zu haben ist.

Schwieriger wird es da schon bei der Frage der *Grenzzlinien*. Die wesentlichen Fragen, die man in diesem Zusammenhang stellen muss, lauten: Wie weit darf oder muss ein Staat bei der Gestaltung und Anwendung von Instrumenten zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit gehen, um letztendlich die Freiheit zu schützen? Und was darf einem freiheitlichen Staat – auch bei einem strategischen Nutzen für die Sicherheitslage – nicht erlaubt sein, um die Schutzfunktion der Freiheitsrechte nicht über das unumgänglich notwendige Maß hinaus anzutasten?

Mit diesen Fragen befinden wir uns in einem Zielkonflikt, in dem einfache Wahrheiten kaum weiterhelfen. Dieser Diskurs lässt sich schwerlich nur theoretisch führen. Daher möchte ich Ihnen an anderer Stelle meines Vortrages auch ganz konkrete Beispiele und Bestimmungsfaktoren für die Sicherheitslage im Land Niedersachsen geben. Denn bei der Gegenüberstellung der Begriffe bzw. der Werte „Freiheit“ und „Sicherheit“ muss meines Erachtens immer die real gegebene Sicherheitslage und ebenso die jeweilige Situation der Freiheitsrechte betrachtet werden.

Anrede,
lassen Sie mich zunächst aber einige grundsätzliche Dinge vorausschicken:

Zu Spannungen zwischen dem Streben nach Freiheit und dem nach Sicherheit kommt es grundsätzlich überall da, wo demokratische Rechtsstaaten es als ihre Aufgabe ansehen, ihren Bürgern beides zu garantieren. Allerdings gibt es wichtige Unterschiede zwischen den *politischen Kulturen* der einzelnen Länder. In den USA beispielsweise ist die Tradition der Freiheit tief verwurzelt und dabei mit einer genauso alten Grundüberzeugung von der individuellen Selbstverantwortung für die Sicherheit verbunden, die sich z.B. darin äußert, dass die amerikanische Verfassung das Recht der Bürger schützt, Waffen zu besitzen und zu tragen.

Im Gegensatz hierzu steht die europäische Staaten- und Verfassungsgeschichte: Hier ist man zu der Erkenntnis gelangt, dass ein staatliches Gewaltmonopol der beste Weg zur Wahrung der Sicherheit sei. Dies soll allerdings nicht ohne rechtsstaatliche Kontrolle geschehen und so müssen Freiheit und Sicherheit austariert werden – denn jedes Mehr an Sicherheitsvorkehrungen engt Freiräume notwendigerweise ein, so wie umgekehrt Freiheit offen für Risiken und der damit verbundenen Unsicherheit macht. Beispielsweise wird es eine offene, demokratische Gesellschaft *ohne* extremistische Bestrebungen – seien es rechts-, links- oder ausländerextremistische – wohl nicht geben können.

Anrede,
hinsichtlich dieser *Grundsätze von Freiheit und Sicherheit* befinden sich die demokratischen Kräfte in einem breiten Konsens. Bei der Ziehung von Grenzzlinien wird hingegen immer wieder hart gerungen. Und dabei begegne ich manchem Widerspruch: Wo gerade noch mehr individuelle Freiheit gefordert wurde, werden schnell Forderungen nach schärferem staatlichem Handeln laut, wenn im Einzelfall die Sicherheit einen tiefgreifenden Schaden erlitten hat. Solange es nicht die eigenen Interessen und

Freiheiten betrifft, lassen sich Einschränkungen schnell fordern.

Einfache Wahrheiten und schnelle Forderungen an den Staat, nach mehr Befugnissen und schärferen Gesetzen, nach mehr Polizei oder weniger Gewalt im Fernsehen genießen in ihrer oftmals starken Vereinfachung zwar hohen Symbolwert im Streit um die öffentliche Meinungsführerschaft. Sie sind aber für eine kontinuierliche und erfolgreiche Politik der Inneren Sicherheit letztlich wenig hilfreich.

Anrede,
ohne eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Wirkungen – aber auch den Nebenwirkungen – sicherheitspolitischer Instrumente kommen wir nicht aus. Dazu gilt es zunächst, einen Blick auf die Bedeutung der Herstellung elementarer Sicherheit im Innern eines Staates zu richten:

Dabei ist das *staatliche Gewaltmonopol*, auf das ich eben bereits kurz eingegangen bin, eine der grundlegenden Staatsfunktionen eines demokratischen Rechtsstaates, ohne das eine friedliche Koexistenz der Menschen in Freiheit nicht vorstellbar ist. Aus dem staatlichen Gewaltmonopol leitet sich die Gewährleistung von Sicherheit als Staatszweck ab. In dem Maße, in dem der Staat das Monopol legaler und legitimer Gewaltanwendung für sich in Anspruch nimmt, fällt ihm folglich eine Gewährleistungsverpflichtung für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu. Sicherheit ist Bürgerrecht.

Der Staat hat gegenüber dem Bürger im Aufgabenfeld Innere Sicherheit einen Vertrauensschutz aufrecht zu erhalten, der nicht hoch genug einzuschätzen ist. Wenn wir hier die Dimension verkennen und die demokratischen Kräfte das Aufgabenfeld der Inneren Sicherheit nicht mit wirksamen Befugnissen ausfüllen, laufen wir schnell Gefahr, dass radikale oder gar extreme politische Kräfte das Feld besetzen und damit letztlich Recht und Verfassung, Freiheit und Pluralität in Gänze in Gefahr geraten.

Die Menschen richten also hinsichtlich der Inneren Sicherheit hohe Erwartungen an ihren Staat und seine Institutionen. Sie ist weiterhin bestimmendes Element unserer Lebensqualität. Das hat sich insbesondere in der Zeit nach dem 11. September letzten Jahres gezeigt, als eine öffentliche Diskussion über elementare gesellschaftliche Werte einsetzte: ‚Innere Sicherheit‘ rangierte da an vorderster Position. Ich gehe davon aus, dass sich diese Einschätzung so schnell auch nicht ändern wird.

Und, Anrede,
weil das so ist, bestimmt das Thema „Sicherheit“ auch ganz enorm die politische Diskussion und die Medien. Man kann als Außenstehender zuweilen

den Eindruck gewinnen, dass wir uns hier in einem politischen und medialen Wettkampf nach dem Motto höher, schneller, weiter befinden. Aber nicht alles, was gerade vor dem Hintergrund einer veränderten Sicherheitslage diskutiert wird, ist geeignet, den Bereich rein symbolischer Sicherheitspolitik zu überwinden und einen praktisch wirksamen Beitrag für ein tatsächliches Mehr an Sicherheit zu leisten.

Auf der anderen Seite darf aber auch nicht so getan werden, als würde die Schaffung unverzichtbar notwendiger Eingriffsbefugnisse, ohne die wirksame Maßnahmen der Sicherheitsbehörden nicht zu leisten sind, sogleich unsere freiheitliche Rechtsordnung aus den Angeln heben. Gustav Heinemann hat es einmal so formuliert: „Gesetze sind die Kleider unserer Freiheit.“ Und – um in diesem Bild zu bleiben – unsere Garderobe muss gepflegt und von Zeit zu Zeit eben modernisiert werden, damit die Freiheit nicht eines Tages nackt dasteht. Ein solcher Modernisierungsprozess hat erkennbar und anhaltend nach den Terroranschlägen von New York und Washington eingesetzt.

Diese Anschläge haben die Sicherheitslage in Deutschland wesentlich verändert. Uns ist bewusst geworden, dass internationaler Terrorismus eine Bedrohung ist, die überall und zu jeder Zeit zuschlagen kann. Der Anschlag auf Djerba im April diesen Jahres hat im Übrigen deutlich gemacht, dass wir diese Situation noch nicht überwunden haben.

Anrede,
dennoch darf sich der Fokus zur Frage nach Stand und Entwicklung der Sicherheitslage nicht allein auf den Terrorismus richten. Lassen Sie mich – wie eingangs angekündigt – zunächst einige Schlaglichter auf die Kriminalitätslage Niedersachsens werfen. Insgesamt bestätigen diese erfreulicherweise einen *positiven* Trend in der längerfristigen Kriminalitätsentwicklung.

- Die für Niedersachsen erfasste *Kriminalitätsrate* pro 100.000 Einwohner ist in den Jahren 2000 und 2001 so niedrig wie seit Anfang der 80er Jahre nicht mehr. Parallel hierzu ist die *Aufklärungsquote* die zweithöchste in den letzten 31 Jahren und liegt rund 10 Prozentpunkte über der des Jahres 1981. Sie liegt für das Jahr 2001 mit 52,7 % nur geringfügig unter dem Vorjahreswert, der 53,1 % betrug. Dies stellt sich vor allem dann als beachtlicher Erfolg dar, wenn man bedenkt, dass rund 10.000 niedersächsische Polizeikräfte erheblich durch die Großeinsätze aus Anlass der Castortransporte gebunden waren, und im Zusammenhang mit dem 11. September oder auch

den Vorbereitungen zur Euro-Bargeldeinführung umfangreiche Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu treffen waren.

Betrachtet man sich die statistischen Daten eingehender, so fällt auf, dass die Zuwächse bei den so genannten *Leistungserschleichungen* – also dem Schwarzfahren in öffentlichen Verkehrsmitteln – und den *Sachbeschädigungen im öffentlichen Raum* mit einer Steigerung von zusammen über 10.000 Delikten die Statistik 2001 maßgeblich beeinflusst haben. Ohne die mehr als 5.400 Schwarzfahrer-Fälle wäre die Gesamtkriminalität in Niedersachsen gegenüber dem Vorjahr um etwa 3.000 Straftaten gesunken. Die Aufklärungsquote läge dann aber immer noch bei 52,2 %. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass besondere Ermittlungsgruppen der Polizei sehr erfolgreich bei der Taterfassung und -aufklärung sind, was naturgemäß auch zu einem erhöhten Fallaufkommen führt.

- Entgegen dem Eindruck, den man gelegentlich aus der Medienberichterstattung gewinnen kann, haben *Tötungsdelikte, Sexualdelikte und die Fälle von sexuellem Missbrauch von Kindern* in den letzten 10 Jahren abgenommen. Ebenso *Raubüberfälle* nehmen seit 1997 kontinuierlich ab, obwohl das Sicherheitsempfinden hier auch ein anderes ist: Insbesondere ältere Menschen fühlen sich bedrohter als sie es real sind. Aber natürlich müssen diese Ängste ernst genommen werden! Denn allein das Gefühl, sicher zu leben, ist bereits ein wesentlicher Fortschritt für die gesamtgesellschaftliche Sicherheitslage.
- Im Bereich der *Rauschgiftkriminalität* sind nach Jahren des Anstiegs für 2001 erstmals wieder sinkende Fallzahlen zu beobachten. Für einen Rückgang der hiermit eng verknüpften *Beschaffungskriminalität* dürften u.a. Methadonprogramme mit verantwortlich sein. Wir setzen diesen Weg der Entkriminalisierung Drogenabhängiger auch mit anderen, zum Teil weit reichenden Schritten fort. Insbesondere die kontrollierte Heroinabgabe in Hannover steht für ein weiteres Projekt mit diesem Ansatz.
- Die *Diebstahlkriminalität* insgesamt ist seit Jahren rückläufig. Rückläufig sind insbesondere Wohnungseinbrüche und Kfz-Diebstähle. Parallel ist es gelungen, die Aufklärungsquoten bei dieser Deliktsart zu erhöhen. Während also die Zahl der Diebstähle zurückgeht, nimmt die *Betrugskriminalität* dagegen zu.
- Nicht nur bei Betrugsdelikten gewinnt das *Internet* als *Tatmittel* an Bedeutung. Besonders bei der

Kinderpornographie stellt sich dieses Medium als wachsendes Problem dar.

- Die *Jugendkriminalität* nimmt leicht zu, Kinderkriminalität nimmt dagegen leicht ab und die Kriminalität Heranwachsender stagniert. Die Prävention der Kriminalität Minderjähriger ist und bleibt ein Schwerpunkt polizeilicher Arbeit. Ich komme darauf noch zurück, wenn ich im Folgenden auf einige ausgewählte Kriminalitätsphänomene noch einmal gesondert eingehe.

Ich möchte dies tun, um Sie für die Problemdimension zu sensibilisieren. Dies ist für das Verständnis meiner Positionen zum Thema „Sicherheit und Freiheit“ unabdingbar notwendig.

Anrede,

zunächst gehe ich auf einen besonderen Ausschnitt der Kriminalitätsstatistik ein - nämlich auf die *politisch motivierten Straftaten* insbesondere durch Rechtsextremisten, aber auch durch Linksextremisten und so genannte Globalisierungsgegner. Ihre Vorgehensweisen stehen häufig für eine neue Qualität von Gewalt, auf die mit sinnvollen Maßnahmen der Gefahrenabwehr, aber auch der Prävention reagiert werden muss. Polizeiliche und geheimdienstliche Mittel können dabei einerseits zu einer Einschränkung der individuellen Freiheit führen; sie tragen aber gerade in diesem Bereich auch zur Wahrung der kollektiven Sicherheit bei.

Seit 2001 arbeiten Polizei und Verfassungsschutzbehörden außerdem mit einem neuen Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“. Bundeseinheitliche Kriterienkataloge ermöglichen es, bundesweit ein klareres Bild über die Lage in diesem Deliktsbereich zu gewinnen. In der Vergangenheit sind viele politisch motivierte Straf- und Gewalttaten gar nicht als solche erfasst worden, da es an notwendigen Definitionen fehlte. Auch die Einführung bundesweiter Verbunddateien mit politisch motivierten Gewalttätern können dabei helfen, potenzielle Gewalttäter beispielsweise im Rahmen von Veranstaltungen und Aufmärschen frühzeitig zu identifizieren, so dass wirksame Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zielgerichteter ansetzen können.

Anrede,

eine besondere Bedrohungslage stellt unvermindert die Entwicklung der *internationalen und organisierten Kriminalität* dar, denn kriminelle Organisationen bedeuten nicht allein wegen der von ihnen zu verantwortenden Verletzung strafbewährter Normen eine Gefahr für die Gesellschaft. Ihnen geht es um Ausbau und Sicherung von Macht, um ihrem Ge-

winnstreben ungehindert von staatlichen Gegenmaßnahmen nachgehen zu können.

Ich will meine Darstellung der Sicherheitslage nicht mit umfänglichem Zahlenwerk füllen, aber lassen sie mich für den Bereich der organisierten Kriminalität einige Daten nennen, weil sie sehr anschaulich die Dimension des Problems auf der einen, aber auch die Erfolge der Sicherheitsorgane auf der anderen Seite belegen.

Durch polizeiliche Ermittlungen konnten wir mit 82 Verfahrenskomplexen im Rahmen der Organisierten Kriminalität für 2001 soviel Fälle wie bislang noch nie nachweisen. Diese Verfahren umfassen insgesamt 2.065 Einzeldelikte. Schwerpunkte liegen im Bereich Drogen- und Menschenhandel, Aktivitäten so genannter „Schleuserbanden“ sowie bei der ebenfalls bandenmäßig organisierten Eigentums kriminalität. 679 Tatverdächtige richteten dabei einen Gesamtschaden von rund 30 Mio. Euro an und erzielten einen eindrucksvollen geschätzten Gewinn von etwa 46,5 Mio. Euro.

Die Polizei konnte demgegenüber einige Erfolge vorweisen: Denn von den 679 ermittelten Tatverdächtigen konnten insgesamt 252 Personen identifiziert und festgenommen werden, von denen wiederum 219 – das entspricht 87 % - Haftbefehle erhielten. Dies ist seit Bestehen der OK-Dienststellen in Niedersachsen – also spezieller Dienststellen für Delikte im Bereich der Organisierten Kriminalität – der größte Erfolg. Und es ist ein Beweis für die professionelle und stichhaltige Beweisführung bei der Ermittlungsarbeit.

Durch ein konzeptionell noch zielgerichteteres Vorgehen sollen Effizienz und Effektivität bei der Bekämpfung Organisierter Kriminalität weiter steigen, um insbesondere Kernstrukturen und hohe Hierarchieebenen nachhaltig zerschlagen zu können. Zudem wird uns die Intelligence-Arbeit – also die strategische Informationsauswertung zu Tätern und Taten – die Möglichkeit eröffnen, in der OK-Bekämpfung langfristig nicht mehr nur auf Phänomene zu reagieren, sondern frühzeitig zu handeln: Denn diese Informationen können dazu genutzt werden, die Entwicklung von Strukturen zu erkennen, und diesen bereits vor ihrer Verfestigung präventiv zu begegnen.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch ein weiteres wichtiges Instrument erwähnen, dass wir nicht nur bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, sondern auch im Bereich der allgemeinen Kriminalität einsetzen: die *Abschöpfung illegalen Vermögens*. Im Rahmen eines zunächst als Pilotprojekt angelegten Verfahrens wurden in Niedersachsen bei der Polizei 55 Vermögensermittler

ausgebildet, die die Aufgabe haben, illegal erworbenes Vermögen ‚aufzuspüren‘ und die entsprechenden Vermögenswerte sicherzustellen, um sie entweder den Geschädigten wieder zurückgegeben oder sie im Rahmen des Strafverfahrens einzuziehen. Dieses Konzept hat sich sehr bewährt: Wir haben allein im Jahre 2001 Vermögenswerte in Höhe von 48,2 Mio. DM sichergestellt. Daher haben wir dieses Instrument zu einem festen Bestandteil unserer Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung gemacht, das wir auch weiter ausbauen werden.

Anrede, ein anderes auffälliges Kriminalitätsphänomen ist auch weiterhin die *Kinder- und Jugendkriminalität* – dies betrifft insbesondere die Entwicklung im Bereich der Gewaltdelikte. Die schockierenden Ereignisse vom 26. April in Erfurt haben uns alle fassungslos gemacht.

Das Thema Gewalt von Kindern und Jugendlichen wird dabei oftmals mit der relativ platten Feststellung diskutiert, dass die Täter immer jünger und die Tatausführung immer brutaler werde. Ich will das hier nicht vertiefen, denn diese Diskussion wird vor allem auf Grundlage der *statistischen* Kriminalitätsentwicklung geführt, ohne dass dabei die gesellschaftlichen Ursachen dieser Entwicklung einbezogen werden.

Die Steigerung der Fallzahlen kann beispielsweise auch daher rühren, dass eine veränderte Wahrnehmung von Gewalt zu einem veränderten Anzeigeverhalten geführt hat und nun mehr Delikte aus dem so genannten Dunkelfeld in das „Hellfeld“ transportiert werden. Dann hätte sich die Problemlage nicht verändert, sie würde uns lediglich offensichtlicher vor Augen geführt.

Viel wichtiger als die zahlenmäßige Dimension des Problems ist mir jedoch die Frage nach dessen Ursachen und nach Lösungsmodellen, wie wir der Situation wirksam begegnen können.

Denn, meine Damen und Herren, die Jugendphase ist in den vergangenen Jahrzehnten schwieriger geworden. Dabei spielen viele Faktoren wie beispielsweise der gesellschaftliche Wertewandel oder zunehmende Desintegrationstendenzen eine Rolle.

Die Jugendphase ist als Folge dieser Entwicklungen immer weniger deutlich als der Zeitraum zu definieren, in dem durch Lernen und Entwicklung die individuellen Grundlagen für eine sichere und erfolgreiche Zukunft gelegt werden. Wo aber Zukunftschancen junger Menschen fraglich erscheinen oder auch nur schwieriger einzuschätzen sind, entstehen Frustrationen, die Kinder und Jugendliche oftmals

auch in gewaltbezogenen Beschäftigungen oder Verhaltensweisen ausleben.

Die Palette reicht dabei von der Gewalt im realitätsnahen Computerspiel, über den Konsum gewaltverherrlichender Videofilme bis hin zum Erleben und der Anwendung von Gewalt – vor allem in Gruppen Gleichaltriger.

Anrede,
ich will hier keine plakativen Zusammenhänge konstruieren oder auf den wissenschaftlichen Diskurs über Ursachen von Jugendkriminalität eingehen – das würde an dieser Stelle zu weit führen. Es führt uns aber auch nicht weiter, lediglich zu diskutieren, ob der Konsum von Gewalt in den Medien nun eine Gewalt auslösende Funktion hat, oder ob – über eine Ventilfunktion – eine Aggression abbauende Wirkung einsetzt, die Gewaltanwendung eher verhindert. Zumindest führt eine theoretische Auseinandersetzung dann nicht weiter, wenn sich derweil die Jugendlichen ganz praktisch und überwiegend *untereinander* Gewalt antun. Das bedeutet also, dass neben allen Anstrengungen im präventiven Bereich Vorkehrungen getroffen werden müssen, um auf Bedrohungsszenarien angemessen reagieren zu können.

Jugendliche erleben die Anwendung von Gewalt oftmals als „stark machend“. Der Einsatz von Gewalt als Konfliktlösungsmechanismus scheint gerade für Problemgruppen unter den Jugendlichen gleichbedeutend mit einem Erfolgserlebnis zu sein, das ihnen ansonsten fehlt. Wenn sie sich mit den Folgen dieses Handelns nicht auseinander setzen müssen, ist vielfach der Einstieg in eine Gewaltspirale vollzogen. Das heißt, auch an dieser Stelle muss die „Freiheit“ der Jugendlichen rechtzeitig eingeschränkt werden, damit sie nicht später zur massiven Bedrohung für die Sicherheitslage der Gesellschaft und für den Jugendlichen selbst werden.

Anrede,
mit konsequenter Strafverfolgung zu reagieren und aufzuzeigen, dass Gewalt in unserem Gemeinwesen nicht geduldet wird, ist die eine Seite. Wir müssen aber auch Alternativen für eine gewaltfreie Konfliktbewältigung, die in der Konsequenz eben nicht zu Freiheitsbeschränkung bzw. Freiheitsentzug führt, fördern. Und damit komme ich nach der Schilderung konkreter Bedrohungslagen für unsere Sicherheit erneut zu einem eher grundsätzlichen Thema: zur *Kriminalprävention*.

Denn wir stellen uns in Niedersachsen beiden Aufgabenfeldern:

Wir setzen zum einen weiterhin alles daran, die Aufklärungsquoten bei Gewaltdelikten zu erhöhen. Dabei geht es nicht allein um die Bestrafung

eines Fehlverhaltens – es ist vor allem wichtig, die Täter bereits bei der Polizei mit dem Unrecht ihrer Tat und den Folgen ihres Handelns beim Opfer zu konfrontieren. Ein Täter sieht oftmals erst in dieser Situation sein Opfer als einen gleichwertigen Menschen an, der wie er selbst Bedürfnisse, Ängste, Sorgen und Nöte hat.

Zum anderen entwickeln wir aber auch vielfältige *Präventionsstrategien* und definieren dabei die Handlungsbedarfe aller Sozialisationsinstanzen unter Einbeziehung der Polizei. Die Umsetzung konkreter Projekte aus dem Programm polizeilicher Kriminalprävention unter dem Motto „Wege aus der Gewalt“ oder örtliche Projekte – wie etwa die Initiative „Kraft gegen Gewalt“ hier in Goslar – sind Beispiele für die vielfältigen örtlichen Aktivitäten, die gewaltfreie Konfliktlösungsmodelle fördern wollen.

Wir räumen der Kriminalprävention in Niedersachsen auch deshalb einen so großen Stellenwert ein, weil schon die Verunsicherung der Bevölkerung und die durch Kriminalität ausgelösten Ängste eine polizeiliche Zielgröße sind. Kriminalitätsängste führen zu einem Verlust an Lebensqualität und wirken einem verantwortlichen Miteinander der Menschen im sozialen Nahraum entgegen.

Anrede,
gerade vor dem Hintergrund des stetigen gesellschaftlichen Wertewandels ist es erforderlich, die Beteiligung verschiedener Bevölkerungs- und Interessengruppen an Aufgaben der Inneren Sicherheit zu verstärken. Wir wirken beispielsweise in kommunalen *Präventionsräten* durch verstärkte Kooperation der Institutionen hierauf hin. Diese Partizipation – getragen vom Ansatz des so genannten „community policing“ – bedeutet zugleich eine Unterstützung polizeilichen Handelns, weil in diesen Gremien im Sinne einer Bürger- und Dienstleistungspolizei partnerschaftliches Zusammenwirken organisiert und gelebt wird.

Auch das „Netzwerk Innere Sicherheit“ – eine Veranstaltungsreihe, die vom Niedersächsisches Innenministerium initiiert wurde – leistet einen wichtigen Beitrag hinsichtlich der Einbindung verschiedenster Institutionen und Gruppen wie z.B. Schulen, Kommunen oder Jugendhilfe bei der Kriminalitätsbekämpfung bzw. -prävention.

Zum Thema „Sicherheit“ gehört auch der Blick auf die Bewältigung *großer Einsatzlagen* durch die Polizei. Wir haben die Professionalität der eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten in den vergangenen Jahren durch Aus- und Fortbildung weiter erhöht. Denn wie die Polizei beispielsweise bei Demonstrationen agiert und die Versammlungsfreiheit

schützt, ist ein Gradmesser für unsere Demokratie – die Teilnahme an einer politischen Demonstration ist wesentlicher Bestandteil politischer Willenbildung und ist unmittelbar mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung verbunden. Die niedersächsische Polizei sieht es als ihre Aufgabe an, die vom Gesetzgeber geforderten grundsätzlich polizeifreien Versammlungsräume zu schaffen.

Anrede,
zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die innenpolitische Arbeit des Landes Niedersachsen in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich war. Die Deliktzahlen sind weiter rückläufig und durch die Steigerung der Aufklärungsquote hat die niedersächsische Polizei einen wichtigen Beitrag zu einem sicheren Niedersachsen geleistet.

Dies alles führt mich zu der Feststellung: Die kontinuierliche Entwicklung der *Befugnisse der Polizei*, insbesondere im Recht der Gefahrenabwehr, aber auch bei strafprozessualen Befugnissen, war und ist für diese erfolgreiche Entwicklung von essenzieller Bedeutung.

Als konkretes Beispiel für eine Erweiterung strafprozessualer Befugnisse möchte ich Ihnen die erst 1998 neu geschaffenen Befugnisse im Bereich der *DNA-Analyse* aus dem DNA-Identitätsfeststellungsgesetz vorstellen. Denn die Erfolge dieser neu geschaffenen Befugnis bei der Aufklärung schwerster und Besorgnis erregender Straftaten zeigen eindrücklich, wie der Staat mit gesetzlichen Regelungen unmittelbar die Entwicklung der Sicherheitslage beeinflusst.

Wir haben die neuen Befugnisse nach dem DNA-Identitätsfeststellungsgesetz in Niedersachsen konsequent genutzt und damit enorme Erfolge in der Aufklärung auch schwerster Straftaten erzielt. Durch den schnellen Aufbau eines wirksam recherchefähigen Datenbestandes konnten bislang mehr als 600 Treffer erzielt werden, die zur Aufklärung von Straftaten führten. Der letzte spektakuläre Treffer gelang bei der Aufklärung eines Doppelmordes in Hannover im November 2001.

Natürlich bedeuten die Befugnisse im Rahmen der DNA-Analysen einen Eingriff für die Betroffenen. Andererseits führte diese neue Form der Ermittlungsarbeit aber auch zu mehr Sicherheit im Sinne einer erfolgreichen Strafverfolgung. Ich erinnere mich noch zu gut an die Diskussionen und Horrorvisionen im Vorfeld der Einführung dieses Instruments! Nachdem wir nun einige Zeit damit arbeiten können wir aber feststellen: Der Rechtsstaat hat keinen Schaden genommen. Im Gegenteil, wir kommen seiner Verwirklichung damit näher – denn natürlich

gehört auch eine effektive Strafverfolgung zu den Zielen eines demokratischen Rechtsstaates.

Anrede,
ich hoffe, dass ich Ihnen mit meinen bisherigen Ausführungen und den entsprechend konkreten Beispielen meine Position zum Thema „Sicherheit“ näher gebracht habe. Ich hoffe aber auch, dass deutlich geworden ist, dass der Sicherheitsbegriff für mich untrennbar mit dem Freiheitsthema verbunden ist. Im Folgenden möchte ich Ihnen nun – auch als Auftakt für die anschließende Diskussion – noch einmal einige Thesen für meine Grundposition nennen und erläutern:

1. These:

Wenn der Staat seine Schutzfunktion als Träger des Gewaltmonopols ernst nehmen will, muss er den handelnden Institutionen geeignete Werkzeuge zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit an die Hand geben. Diese Werkzeuge müssen an veränderte Bedingungen der Sicherheitslage angepasst werden.

Als Beispiel führe ich an dieser Stelle die verdachtsunabhängigen Kontrollen der Polizei an, die nach Wegfall der Binnengrenzkontrollen bereits mit Verabschiedung des Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes im Jahre 1994 als Ausgleichsmaßnahme zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit aufgenommen wurden.

Es war die rasch anwachsende grenzüberschreitende Kriminalität, die es erforderlich machte, die bestehenden Befugnisse zu erweitern und der Polizei die Durchführung von verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollmaßnahmen zu ermöglichen. Für die wirksame Bekämpfung der internationalen Kriminalität, insbesondere im Bereich des Menschenhandels, der Schleusungskriminalität, der Kfz-Verschlebung und der Betäubungsmittelkriminalität war eine solche Eingriffsbefugnis unverzichtbar.

Auf Basis dieser Bestimmung darf die Polizei ohne konkrete Gefahr oder konkreten Verdacht Verkehrsteilnehmer im gesamten öffentlichen Verkehr kurzfristig anhalten, sich Ausweise aushändigen lassen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Mit dieser Änderung des § 12 Abs. 6 NGefAG wurde hingegen keine voraussetzungslose Generalbefugnis der Polizei geschaffen. Die verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen setzen ein entsprechendes polizeiliches Lagebild über Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug voraus.

Dass sich die Rechtsnorm als wirkungsvolles Instrument bewährt hat, belegen Erfahrungsberichte

aus dem Jahr 1999: Bei etwa 50.000 Maßnahmen wurden ca. 95.000 Personen kontrolliert. Dabei wurden über 990 Personen festgenommen und 340 Haftbefehle ausgesprochen. Darüber hinaus wurden 6.600 Straf- und Bußgeldverfahren eingeleitet und u.a. neben 116 gestohlenen Fahrzeugen auch 216 Kilogramm Drogen sichergestellt. Bisher gab es keinerlei Eingaben von Betroffenen dieser Kontrollmaßnahmen, dass sie sich in ihren Rechten verletzt fühlten.

2. These:

Die Entwicklung des internationalen Terrorismus – insbesondere nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 – machte es erforderlich, zur wirksamen Verhinderung und Verfolgung schwerster Straftaten auch Instrumente einzuführen, die bislang nicht benötigt wurden.

Auch an diesem Punkt kann und muss man über Grenzlinien diskutieren. Vielleicht kommen wir darauf im Rahmen der Diskussion zurück. Ich will vorweg nur so viel sagen: So wie es absolute Sicherheit im Einzelfall nicht geben kann, steht der unbegrenzten Ausweitung staatlicher Befugnisse – selbst vor dem Hintergrund tiefgreifender Bedrohungen – die Verfassung und unser freiheitlich pluralistisches Staatsverständnis entgegen. Nur unter dieser Voraussetzung kann den Werten ‚Sicherheit‘ und ‚Freiheit‘ gleichermaßen entsprochen werden.

So ist zum Beispiel auch die heftig diskutierte neu geschaffene Befugnis des § 45a NGefAG zum Datenabgleich – oder auch „Rasterfahndung“ genannt – zwar eine Rechtsnorm, die in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, die aber alles andere als voraussetzungslos anzuwenden ist. Die Befugnis hat klare Grenzen und auch die Regelung der Anordnungsbefugnis – nämlich Anordnung durch den Direktor des LKA und Zustimmung durch das Innenministerium – sowie die sofortige Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten für einen solchen Fall machen deutlich, dass hier eine *Ausnahme*befugnis installiert wurde. Das war zum Beispiel nach dem 11. September 2001 der Fall, als man keine andere Möglichkeit als den Datenabgleich sah, einen potenziellen Gefährderkreis zu selektieren.

In diesen Tagen hätten wir unserer Bevölkerung wohl kaum erklären können, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung *einiger* so hoch zu bewerten ist, dass eine sinnvoll erscheinende Maßnahme – im Übrigen ein *maschineller* Datenabgleich und keine Festnahme oder Durchsuchung mit un-

mittelbaren Auswirkungen auf höhere Freiheitsrechte – in Niedersachsen nicht durchgeführt wird.

Hierbei handelte es sich um eine sehr theoretische Diskussion, an der die Medien nicht ganz unbeteiligt sind. Das Thema Rasterfahndung eignet sich ganz besonders, um deren Rolle noch einmal zu konkretisieren. Denken Sie nur daran, wie Niedersachsen quer durch alle Medien gescholten wurde, nicht das erforderliche Rechtsinstrumentarium zu haben, als bekannt wurde, dass Hamburg aufgrund der Erkenntnisse über so genannte Schläfer eine Rasterfahndung eingeleitet hatte!

In Niedersachsen wurde vor dem Hintergrund der neuen Lage diese Eingriffsnorm im Gefahrenabwehrrecht neu geschaffen: Und wie wurden wir und andere Länder durch dieselben Medien nun gescholten, als nicht der Erfolg auf dem Fuße eintrat? Wie man es macht...

3. These:

Die mit der Schaffung einer weitreichenden Eingriffsbefugnis verbundene Verschiebung der Grenzlinie staatlicher Eingriffsrechte zu Lasten von Freiheitsrechten erfordert die Beachtung von Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit in besonderem Maße.

Ich möchte hier auf das Bundesverfassungsgericht verweisen, das sich mit der Frage der Schaffung von Eingriffsbefugnissen durch den Gesetzgeber in der Gestalt von Generalklauseln eingehend befasst hat. Das Gericht hat dazu festgestellt, dass sich der Gesetzgeber seines Rechts, die Schranken der Freiheit zu bestimmen nicht dadurch entledigen darf, dass er mittels einer vagen Generalklausel die Grenzziehung im Einzelnen der Verwaltung überlässt.

Für mich heißt das, dass wir den Sicherheitsorganen die notwendigen Eingriffsbefugnisse an die Hand geben müssen. Die Sicherheitsorgane ihrerseits müssen aber hinnehmen, dass die Gestaltung der Befugnisse klar und eindeutig geregelt und mit Schranken versehen wird. Das ist gerade unter dem Aspekt der Gewaltenteilung und des Schutzes individueller Freiheitsrechte unverzichtbar!

Die neueren Eingriffsbefugnisse – unter anderem für die Polizei – sind ein anschauliches Beispiel dafür, dass mithilfe einer dezidierten Ausgestaltung Rechtsschutz durch Verfahren, durch Normenklarheit und Bestimmtheit gewährleistet ist.

In diesem Blickwinkel steht auch meine nächste, die 4. These:

4. These:

Besorgnisse um den Schutz von Freiheitsrechten rein theoretisch anhand von Eingriffsbefugnissen staatlicher Stellen zu erörtern, greift zu kurz. Vielmehr müssen die praktische Umsetzung und die tatsächlichen Auswirkungen auf die Grund- bzw. Freiheitsrechte in die Betrachtung einfließen.

Erinnern Sie sich bitte an die Einführung des so genannten „Großen Lauschangriffs“, also die elektronische Wohnraumüberwachung. Welche „Big Brother“-Szenarien wurden da nicht durchgespielt? Die Polizei mit Tausenden von Mikrofonen in fast jedem Schlafzimmer der Republik! Und was können wir heute, Jahre nach Einführung dieser Befugnis feststellen? Eine äußerst zurückhaltende Anwendung – 70 mal bundesweit von 1998 bis 2000, viermal davon in Niedersachsen. Übrigens: Fachleute aus Sicherheitskreisen hatten bereits damals ähnliche Fallzahlen prognostiziert. Aber auch dieses Beispiel zeigt, dass eine sachliche Diskussion um die Erweiterung von Befugnissen der Sicherheitsbehörden kaum möglich ist. Im Gegenteil: Meist lösen sie höchst emotionale Auseinandersetzungen aus.

5. These:

Polizeiliche Eingriffsbefugnisse sind parlamentarisch legitimiert. Diese Entscheidungen sind damit grundsätzlich zu respektieren.

Diese These will ich gar nicht weiter erläutern – nur gerät der beschriebene Umstand manchmal aus dem Blickfeld.

6. und letzte These:

Veränderte Eingriffsbefugnisse und ihre möglicherweise einschränkenden Auswirkungen auf Freiheitsrechte sind auch in Verbindung mit den handelnden Institutionen zu sehen.

Es ist ein Unterschied, ob eine Polizei handelt, wie wir sie aus den Anfängen der 70er Jahre kennen, oder eine moderne Polizei, die nach grundlegenden Veränderungen und mit modernen Leitbildern ein ganz anderes Werteverständnis prägt. Fraglos hatten wir vor 30-40 Jahren in den Ländern überwiegend Polizeien, die erst lernen mussten, über Offenheit und Toleranz in ihren Organisationen sowie über Konfliktfähigkeit zu diskutieren. Heute hingegen haben wir eine Polizei, die auf der Basis eines zivilen bürger- und dienstleistungsorientierten Leitbildes handelt. Hier haben in der niedersächsischen Polizei

insbesondere in den vergangenen zehn Jahren vieles erreicht:

- Heute ist auch das Fachhochschulstudium Berufsvoraussetzung im Polizeiberuf.
- Qualitätsmanagement-Prozesse richten das Handeln der Polizei auf Transparenz, Offenheit und die Orientierung am Bürgerinteresse aus.
- Ein vorbildliches Konzept für die Nachwuchsgewinnung trägt dazu bei, dass Frauen und Männer in den Polizeiberuf eintreten, deren Werthaltungen in besonderer Weise durch Toleranz und Professionalität bestimmt sind. Aus- und Fortbildung fördern die Personalentwicklung ebenfalls in diesem Sinne.

Ich will es bei dieser unvollständigen Schilderung positiver Entwicklungen bei der niedersächsischen Polizei bewenden lassen. Damit wollte ich Ihnen lediglich vor Augen führen, dass wir staatliche Eingriffsbefugnisse auch unter *dem* Aspekt betrachten müssen, durch wen und mit welchem Werteverständnis diese Befugnisse zur Anwendung kommen.

Anrede,

mit diesen Thesen will ich meine Ausführungen nun abschließen. Nicht aber, ohne festzuhalten: Wo gesetzliche Regelungen Sinn machen und die „Sicherheit“ geschützt werden kann, reagieren wir und werden dies auch zukünftig zielgerichtet tun. Dies hat sich auch im Zusammenhang mit den erschreckenden Ereignissen von Erfurt gezeigt: Die Entwicklung von Gewalttaten mit Verwendung von Waffen – insbesondere Schusswaffen – haben den Bedarf für eine Verschärfung des Waffenrechts aufgezeigt. Wobei, das muss ich an dieser Stelle erwähnen, das Thema ‚Waffenrecht‘ nicht erst *nach* Erfurt diskutiert wurde! In der Zwischenzeit wurde das Waffenrecht jedenfalls verschärft; der Polizei brachte dies beispielsweise erweiterte Befugnisse zum Erlass von Waffenbesitzverboten.

Andererseits darf bei der sicherheitspolitischen Gesetzgebung nie die „Freiheit“ außer Acht gelassen werden. Dies verlangt das Grundgesetz – es gehört aber auch zu unserem gesellschaftlichen Wertekonsens.

In diesem Sinne freue ich mich auf die nun folgende Diskussion und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!