

Veröffentlicht: 03.01.2017, 15:07 Uhr

FAZ

Innenminister de Maizière

Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten

Unser Staat muss auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden als bisher. Um Deutschland, aber auch Europa, krisenfest zu machen, sind Neuordnungen erforderlich. Ein Gastbeitrag. 03.01.2017, von Dr. Thomas de Maizière, Bundesminister des Innern

Deutschland ist ein weltweit geachtetes und starkes Land. Unser Land. Deutschland ist geachtet wegen unserer Haltung und unseres Verhaltens in Europa und in der Welt. Deutschland ist stark, weil es ökonomisch stark ist, aber auch, weil unsere demokratischen Institutionen im internationalen Vergleich als reif und handlungsfähig angesehen werden.

Gewiss, alle spüren, dass die Krisen zunehmen. Auch das Vertrauen in unsere demokratischen Institutionen ist nicht mehr so groß, wie es einmal war. Die Aufgabenverteilung zwischen den Nationalstaaten und Europa ist unübersichtlich und nicht in allen Punkten überzeugend. Kommunikationskanäle verändern die politische Kommunikation. All das ist wahr, und doch erweisen sich bisher unsere Institutionen als stabil und stark.

Unser Land ist lernfähig. Nach einschneidenden Ereignissen gibt es zwar übliche Rituale, die von einem „Weiter so“ bis zum „Alles muss anders werden“ reichen. Nach einer Debatte folgen jedoch in der Regel vernünftige Kompromisse. Das Personal der Sicherheitsbehörden, insbesondere beim Bund, wurde massiv aufgestockt. Sicherheitsgesetze wurden gerade in den letzten drei Jahren zugunsten von mehr Sicherheit verändert. Die Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 führten zu einer erheblichen Anpassung des Asyl- und Aufenthaltsrechts. Auf Gefährdungen, die erst durch das Internet möglich geworden sind, wurde mit einem ersten IT-Sicherheitsgesetz reagiert. Alles das war gut und richtig.

Nach dem schrecklichen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin werden erneut Konsequenzen folgen. Auch ich habe dazu - überwiegend schon vor dem Anschlag - entsprechende Vorschläge unterbreitet: Das gilt für einen neuen Abschiebehaftgrund für gefährliche abgelehnte Asylbewerber. Das gilt für einen verbesserten Austausch von Daten für alle Sicherheitsbehörden in der Europäischen Union. Das gilt für die Unterscheidung zwischen einerseits einer Duldung aus guten humanitären Gründen und andererseits für einen Restaufenthalt für einen abgelehnten Asylbewerber, dem das Fehlen seines Heimreisedokuments zuzurechnen ist. Das gilt für die Einrichtung von Schutzzonen für Flüchtlinge außerhalb Europas. Das gilt für ein gemeinsames europäisches Asylsystem. Und das gilt auch für eine nationale Kraftanstrengung zur Verstärkung der Rückkehr von Ausreisepflichtigen. Auf nationale Katastrophen besser vorbereitet sein

Dennoch: Angesichts denkbarer Krisen und Katastrophen auch in Deutschland, angesichts der digitalen Weiterentwicklung und der wachsenden Globalisierung müssen wir feststellen, dass unser Staat auf schwierige Zeiten noch besser vorbereitet werden muss als bisher. Wir sind an Normalität und das Ausbleiben von Katastrophen gewöhnt. Und so ist unser Land auch organisiert. Die Zeiten ändern sich aber. In Deutschland gibt es viele Regelungen nicht, die in anderen Demokratien weltweit selbstverständlich sind:

Wir haben keine Zuständigkeit des Bundesstaates für nationale Katastrophen. Die Zuständigkeiten für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind zersplittert. Die Bundespolizei ist in ihrer Wirkungsmöglichkeit auf Bahnhöfe, Flughäfen und die Grenzsicherung beschränkt. Bei Angriffen

im und aus dem Internet verhalten wir uns nicht ausreichend koordiniert und rein abwehrend. Die Nutzung von neuen technischen Entwicklungen auch für den demokratischen Staat stößt in Deutschland auf größere Bedenken als bei fast allen unseren demokratischen Verbündeten.

Es ist an der Zeit, die Fähigkeiten Deutschlands zur Krisenbewältigung zukunftsfähig zu machen. Deutschland muss stark bleiben. Und stark bleibt, wer sich auf schwierige Zeiten vorbereitet. Die Lösung für eine gute Zukunft unseres Landes fußt nicht auf großen oder harten Worten, der Relativierung unserer Werte oder der Verbreitung von Angst. Sie erfordert eine Vergewisserung über die Art und Weise, wie wir die vor uns liegenden Aufgaben angehen wollen, und sie erfordert aktive Vorsorge.

Jede gute politische Entscheidung braucht einen nüchternen Blick nach vorn. Wut und Aufregung sind keine guten Ratgeber. Handlungen brauchen Augenmaß. Mäßigung ist ein zentrales Element unserer Freiheit. Sie unterscheidet uns von all jenen, von denen wir uns selbstbewusst und nicht ohne Stolz abgrenzen. Das wird auch in Zukunft so sein.

Nüchternheit ist auch wichtig bei der Haltung gegenüber Maßnahmen zum Schutz unserer Bevölkerung. Der Staat steht der freien Bürgergesellschaft nicht konträr gegenüber, er ist ihr Instrument. Der demokratische Staat schützt die Freiheit, er bedroht sie nicht. Die Befürchtung, dass etwa intelligente Videoüberwachung zur Verbrechensverhütung und -verfolgung Einschüchterungseffekte entfaltet, scheint mir weit entfernt von der sozialen Wirklichkeit, in der die Mehrheit der Bevölkerung Videoüberwachung keineswegs fürchtet, sondern fordert.

Oft hilft auch ein Blick in andere Bereiche unseres Lebens: Im Bereich wirtschaftlicher Freiheit und der Steuerpolitik gibt es seit jeher eine „Speicherung auf Vorrat“. Dort haben wir umfassende handels- und steuerrechtliche Buchführungspflichten. Von Generalverdacht oder Einschüchterung ist hier ernstlich nicht die Rede. Zu Recht. Wir brauchen also eine nüchterne und stärker sachbezogene Debatte - auch und vor allem bei Maßnahmen der inneren Sicherheit. Dass ein Polizist zum Beispiel eine Waffe missbrauchen kann, ist kein sinnvolles Argument gegen die Waffe als Einsatzmittel. Gleiches gilt für die Telekommunikationsüberwachung.

Augenmaß ist auch gefragt bei Erwartungen an den Staat. Der Staat kann und soll kein universeller Problemlöser sein. Im Rechtsstaat sind der Staatsgewalt Grenzen gesetzt. Das ist auch gut so. Es zeigt aber: Wer sich für Sicherheit einsetzt, muss mit Unsicherheit leben. Und manchmal ist nicht der Staat gefordert, sondern jeder und jede, die in unserem Land leben: Familie und Freunde, die Nachbarschaft, Arbeits- und Vereinskollegen. Ein aufeinander Achtgeben im Vorfeld krimineller Karrieren ist weit effektiver als eine spätere Resozialisierung. Jeder Einzelne in unserem Land hat eine Mitverantwortung für die öffentliche Ordnung, nicht nur der Staat allein.

Nüchtern müssen wir aber auch andere Aufgaben der Zukunft angehen. Etwa das Thema Rückführung. In Deutschland muss man sich als Verantwortlicher für den Vollzug des Aufenthaltsrechts oft rechtfertigen, nicht nur bei Rückführungen nach Afghanistan. So nachvollziehbar jede individuelle Lebensentscheidung von Asylbewerbern auch sein mag, für jeden gilt das gleiche Recht und die gleichen Gesetze.

Landesämter für Verfassungsschutz abschaffen

Jeder kennt die Redensart „Ordnung ist das halbe Leben“. Dazu gehört, dass man dort, wo es nötig ist, Neuordnungen vornimmt. Um unser Land, aber auch Europa, krisenfest zu machen, halte ich Neuordnungen für erforderlich.

- Ein starker Staat setzt in gesamtstaatlichen Angelegenheiten einen starken Bund voraus. Der

Föderalismus stärkt den Staat und schafft die erforderliche Nähe für regionale Angelegenheiten. Die Sicherheit im Bund muss aber auch vom Bund zu steuern sein. Die örtliche Polizeiverantwortung kann in der Fläche sachgerecht nur bei den Ländern liegen. Aber dort, wo Bund und Länder in Angelegenheiten der Sicherheit des Bundes zusammenarbeiten, braucht der Bund eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden. Die bisherigen Befugnisse für das Bundeskriminalamt sind zu eng gefasst. Wir brauchen einheitliche Regeln und eine bessere Koordinierung, zum Beispiel bei der Kontrolle von Gefährdern. Hier ist sogar an ein Initiativrecht für die Sicherheitsbehörden gegenüber anderen Behörden zu denken, zum Beispiel bei der Antragstellung für eine Abschiebehaft.

- Beim Verfassungsschutz sollten wir diskutieren, die gesamte Aufgabe in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Die Arbeit beim Verfassungsschutz ist letztlich allein auf gesamtstaatliche Schutzgüter bezogen. Kein Gegner unserer Verfassung strebt die Beseitigung der Verfassung in nur einem Bundesland an.

- Wir brauchen wirksamere polizeiliche Fahndungsmaßnahmen in unserem Land. Die derzeitige geographische Bindung der Schleierfahndung der Bundespolizei an den 30-Kilometer-Grenzraum wird der grenzüberschreitenden Kriminalität im 21. Jahrhundert nicht mehr gerecht. Die Bundespolizei braucht die Möglichkeit, ihre Fahndungsmaßnahmen stärker an den Hauptverkehrswegen zu orientieren und auch bundesweit durchzuführen. Zudem muss die Bundespolizei neben den Polizeien der Länder eine zentrale Verfolgungs- und Ermittlungszuständigkeit zur konsequenten Feststellung unerlaubter Aufenthalte in Deutschland erhalten. Die Bundespolizei soll schrittweise zu einer echten Bundes-Polizei werden.
Mehr Bundespolizei an EU-Außengrenzen

Mein Blick geht hier aber auch nach Europa: Der Schengen-Außengrenze kommt für die Bekämpfung von Schleusungskriminalität und illegaler Migration eine zentrale Filterfunktion zu. Dieser Funktion muss sie gerecht werden. Die Bundespolizei muss sich künftig noch stärker als bisher in Drittstaaten und an der Außengrenze einbringen. Sie wird hierfür zusätzliches Personal brauchen.

- Wir haben in unserem Land nach wie vor zu unterschiedliche Strukturen für den Umgang mit einem Katastrophenfall. Auch hier schlage ich eine gebündelte Organisation mit mehr Zuständigkeiten für den Bund vor. Bei nationalen Katastrophen muss der Bund Zuständigkeiten bekommen. Es gibt in Deutschland keine Institution, die von Rechts wegen in der Lage wäre, bei großflächigen und zeitkritischen Ereignissen, die mehrere Bundesländer gleichzeitig betreffen oder das gesamte Bundesgebiet umfassen, die Länder zu koordinieren.

Das Fehlen einer übergeordneten Entscheidungs- und Koordinierungsinstanz stellt ein Problem dar, für dessen fehlende Lösung die Bevölkerung in extremen Gefahrenlagen keinerlei Verständnis hätte. Wir brauchen dringend ein zentrales operatives Krisenmanagement. Es gibt kaum ein Land der Welt, in dem das nicht so organisiert ist. Übrigens: Auch die Bundeswehr ist seit Dekaden anerkannter Partner im Katastrophenschutz. Kommt die Polizei mit ihrer Kapazität an Grenzen, sollte die Bundeswehr auch dort ihren Platz finden - etwa beim bewaffneten Objektschutz. Die Debatten dazu mögen früher verständlich gewesen sein. Jetzt sind sie es nicht mehr.

- Einen starken Staat brauchen wir auch im digitalen Katastrophenfall. Die Angriffe auf digitale Strukturen, wichtige Unternehmen und Internetprovider nehmen rapide zu. Dabei schrecken kriminelle Täter und staatlich organisierte Angreifer vor nichts zurück: Am Tag nach dem Anschlag in Berlin gab es zwei professionelle und teilweise erfolgreiche Angriffe auf ein Hinweisportal auf der Homepage des Bundeskriminalamtes. Solchen Angriffen müssen wir begegnen können - aber nicht nur diesen, denn in der Zukunft werden die Angriffe zunehmen.

Mein Vorschlag ist, das nationale Cyber-Abwehrzentrum so weiterzuentwickeln, dass es bei komplexen Schadenslagen die Federführung an sich ziehen kann, um etwa die schnellen Eingreiftruppen anderer Sicherheitsbehörden, gegebenenfalls auch der Bundeswehr, zu koordinieren. Ein solches Selbsteintrittsrecht kennt die IT-Branche bei sich schon lange. Das bedeutet auch, wie in sonstigen Katastrophenfällen, Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den Unternehmen und den Bürgern zum Schutz vor weiterer Verbreitung von Schadprogrammen. Wenn wir identifiziert haben, woher ein Cyber-Angriff kommt, müssen wir ihn auch aktiv bekämpfen können. Das ist bei uns in Deutschland umstritten. Wir brauchen deshalb tragfähige Rechtsgrundlagen, die spezielle Befugnisse zur Gefahrenabwehr auch in Form von aktiven Gegenmaßnahmen und Gegenangriffen schaffen.

- Der starke Staat muss mit den technischen Entwicklungen und Nutzungen Privater Schritt halten, sie aber auch für seine Arbeit nutzen können. Dies gilt auch für den bislang rechtlich stark limitierten Einsatz der DNA-Analyse. Die biometrische Auswertung etwa durch Gesichtserkennung muss entschieden vorangebracht werden. Eine Fahndung mit Gesichtserkennung, etwa nach einem flüchtigen Terroristen, ist ein wichtiges Instrument.

Terrororganisationen nutzen für ihre Kommunikation alle Möglichkeiten, die es gibt: Mobil- und Festnetztelefonie, Skype, E-Mails oder Instant Messenger wie WhatsApp. Für die sicherheitsbehördliche Aufklärung darf es dabei ebenfalls keine Unterschiede geben. Die künstliche und technisch überholte rechtliche Trennung dieser Dienste in Telekommunikation und Telemedien müssen wir überwinden.

Moderne Techniken für den Staat besser nutzbar zu machen setzt ein eigenes und fundiertes Wissen um diese Techniken voraus. Die technischen Fähigkeiten zur Entwicklung von IT-Werkzeugen der Cyberaufklärung bündeln wir daher noch in diesem Jahr organisatorisch in der neuen „Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich“ (ZITiS).

Der Staat darf im Internet nicht mehr Rechte haben als außerhalb. Aber eben auch nicht weniger.

- Angesichts des zu erwartenden deutlichen Anstiegs der Zahl von Ausreisepflichtigen nach Abarbeitung aller Asylverfahren brauchen wir eine nationale Kraftanstrengung beim Thema Rückkehr. Der Vollzug der Ausreisepflicht ist Teil unserer Rechtsordnung. Zu Verbesserungen sind wir mit den Ländern im Gespräch. Wichtig ist für mich dabei Folgendes:

Es ist geboten, die Kräfte in zentralen Ausländerbehörden der Länder für die Aufenthaltsbeendigung zu bündeln. So kann auch die Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern im operativen Rückführungsbereich weiter verbessert werden. Dabei soll auch die Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr in Berlin helfen.

Darüber hinaus bin ich für eine räumliche Zusammenlegung von Ausreisepflichtigen. Insbesondere denjenigen, die ihr Ausreisehindernis selbst zu vertreten haben oder denen es zugerechnet werden muss, sollten wir damit deutlich signalisieren, dass für sie eine Integration nicht gewollt ist und die Ausreise bevorsteht. Ausreisezentren sind gesetzlich bereits möglich und könnten vorzugsweise in der Nähe deutscher Verkehrsflughäfen errichtet werden. Die Länder müssen auch ausreichend Plätze für die Abschiebehaf und den Ausreisegewahrsam zur Verfügung stellen, wenn für Einzelne eine geschlossene Unterbringung notwendig wird. Für den Ausreisegewahrsam müssen wir die derzeitige Grenze von maximal vier Tagen deutlich erhöhen. Wir brauchen einen praxistauglichen Haftgrund für eine Abschiebehaf von gefährlichen Ausreisepflichtigen.

Bund soll auch für Abschiebungen sorgen

Der Bund hat bereits die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen. Ich schlage vor, dass der Bund eine ergänzende Vollzugszuständigkeit bei der Aufenthaltsbeendigung erhält. So könnten ablehnende Asylbescheide unmittelbar vollzogen oder Bundesausreisezentren geschaffen werden, die den Ländern eine Verantwortungsübergabe für die letzten Tage oder Wochen des Aufenthalts von Ausreisepflichtigen ermöglicht. Auch dafür bräuchte die Bundespolizei Wirkungsmöglichkeiten in der Fläche, die sie jetzt rechtlich nicht hat.

- Der Anteil Deutschlands am künftigen Weg der Europäischen Union ist in einem Maße gewachsen, wie wir es vor einem Vierteljahrhundert vielleicht nur geahnt haben. Unser Land muss in der Welt gestiegenen Ansprüchen gerecht werden. Für viele ist das immer noch neu. Der Lernprozess dauert an. Aber er ist zwingend. Für uns Deutsche muss klar sein: Frieden und Wohlstand für uns, unsere Kinder und Enkel wird es nur mit Europa geben.

Für die Sicherheit Europas wird es von zentraler Bedeutung sein zu wissen, wer die Außengrenzen des Schengen-Raumes überschreitet. Der Satz „Wir wollen wissen, wer zu uns kommt“ ist richtig. Aber für Europa ist es besser, der Satz gilt an der EU-Außengrenze - wir wollen keine dauerhafte Wiedererrichtung der Binnengrenzen, sondern ein starkes Europa der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Derzeit wird auf EU-Ebene die Einführung eines Ein- und Ausreiseregisters (EES) abgestimmt. Das EES sollte dabei so ausgebaut werden können, dass es längerfristig wirklich alle Reisebewegungen über die Außengrenzen erfassen kann. Neben dem EES wird die EU wie bereits die USA, Kanada oder Australien ein Reiseinformationssystem schaffen. Visumbefreite Drittstaatsangehörige sollen künftig mittels eines Online-Antrags eine Reiseautorisierung vor einer Reise in den Schengen-Raum einholen müssen. Auch das ist ein großer Fortschritt für die Sicherheit, ohne die Reisefreiheit einzuschränken. Die Umsetzung drängt.

Bis dahin sollten Transitzone an den deutschen Grenzen neben einer Asylprüfung in einfach gelagerten Fällen vor allem der Identitätsprüfung dienen.

- Wir müssen in Europa die Lehren aus dem Massenzustrom von Flüchtlingen in den letzten beiden Jahren ziehen. Wir haben gesehen, dass das europäische Regelungssystem auf diese Extremsituation nicht vorbereitet war. Allein mit den notwendigen Justierungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und einer Vollharmonisierung der Asylstandards werden wir dies nicht korrigieren können.

Wir brauchen mehr. Wir brauchen eine strukturelle Antwort. Wir brauchen einen echten Massenzustrom-Mechanismus, der Europa krisenfest macht, wo, wie und wann auch immer eine Migrationskrise entsteht.

Aktuell beobachten wir, dass die Migration über das zentrale Mittelmeer, aus Nordafrika, zunimmt. Wir wären kaum in der Lage, im gegenwärtigen europäischen Regelungssystem mit Staaten Nordafrikas ein Abkommen nach dem Muster des EU-Türkei-Abkommens zu schließen. Daran hindert uns die EU-Asylverfahrensrichtlinie mit ihren hohen Anforderungen an den „sicheren Drittstaat“.

Ein wirksamer Massenzustrom-Mechanismus, der im Einklang mit den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention steht, sollte es erlauben, Verfahren zu straffen. Für die Anforderungen an den „sicheren Drittstaat“ sollte dann gelten, dass sie erfüllt sind, wenn am „sicheren Ort“ menschenwürdige und sichere Aufnahmebedingungen gewährleistet werden. Diese Einrichtungen könnten von der EU mitverantwortet werden, in Zusammenarbeit mit dem Partnerstaat und dem UNHCR. Damit würde es uns möglich werden, die

drei Pfeiler des EU-Türkei-Abkommens angepasst auf andere Staaten zu spiegeln: Rückführung ohne Asylsachprüfung, menschenwürdige Aufnahme am „sicheren Ort“ und legale Zugangswege.

Deutschland hat das Glück, ein geordnetes, friedliches und stabiles Gemeinwesen zu sein. All das ist auch Ergebnis harter Arbeit der hier lebenden Menschen. Angesichts der neuen Bedrohungen und der vielen Krisen wird in letzter Zeit oft über den Zusammenhalt unserer Gesellschaft diskutiert. Das Vertrauen der Bürger in den Staat ist ein wichtiger Teil davon, aber es ist nicht alles. Allein das Vertrauen in den Staat schafft noch keinen Zusammenhalt. Entscheidend ist auch, wie wir miteinander umgehen, nämlich aufgeschlossen, anständig und unserer Verantwortung füreinander bewusst. Nicht nur im Privaten.

Deutschland kann sich nicht darauf verlassen, dass es andere schon richten werden. In einer Zeit weltweiter Wanderungsbewegungen, des internationalen Terrorismus, der Auflösung von Staaten, des globalen Datenverkehrs und der Digitalisierung des privaten und öffentlichen Lebens haben wir eine Führungsrolle. Dieser Auftrag beginnt aber mit der Ordnung bei uns, in unserem Land.

Nehmen wir diesen Auftrag an. Nüchtern, maßvoll - im Geiste von Einigkeit und Recht und Freiheit.