

aus: Christoph Egle, Reimut Zohlh ofer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden: VS-Verlag 2007

Andreas Busch

Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder

1 Einleitung

Die Innen- und Rechtspolitik stand in der 15. Wahlperiode zwischen 2002 und 2005 für die Regierung Schröder nicht im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit. Zentral für die politischen Auseinandersetzungen während der Amtszeit der zweiten Regierung Schröder waren vielmehr die Felder Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Außenpolitik – die Stichworte „Agenda 2010“ und Irak-Krieg machen das deutlich. Allerdings ist das nicht der grundsätzliche Unterschied zur vorhergehenden ersten Legislaturperiode einer rot-grünen Regierung: auch damals hatten auf programmatischer Seite die Aufgabenschwerpunkte in den Bereichen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik gelegen. Dennoch hatten sich im Verlauf der 14. Wahlperiode einige der heftigsten und erbittertsten Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition auf dem Feld der Innen- und Rechtspolitik abgespielt, wofür als prominenteste Beispiele die Themen Reform des Staatsb rgerschaftsrechts und die Regelungen für gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften stehen (Busch 2003).

In der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder/Fischer kam es nicht zu solchen zugespitzten Konflikten auf den Gebieten Innen- und Rechtspolitik. Die Gründe dafür sollen in diesem Kapitel erörtert werden. Sie sind, so wird deutlich werden, sowohl auf der programmatischen Ebene wie auf der der – gegenüber dem Beginn der 14. Wahlperiode verschobenen – innenpolitischen Machtverhältnisse zu suchen. Aber auch außerhalb des eigentlichen Themengebietes liegende Ereignisse haben einen Einfluss ausgeübt: die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten sowie diejenigen in Madrid (11. März 2004; 191 Tote, 1800 Verletzte) und London (7. Juli 2005; 52 Tote, 770 Verletzte) führten dazu, dass sich die Themen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung in das Zentrum der innen- und rechtspolitischen Diskussion schoben. Wie weiter unten deutlich werden wird, stellten diesbezügliche Gesetzgebungsvorhaben den Schwerpunkt der Tätigkeit im Politikfeld Innen- und Rechtspolitik in der Legislaturperiode von 2002 bis 2005 dar.

Das folgende Kapitel erörtert zunächst kurz die Pläne der zweiten Regierung Schröder für die Amtsperiode ab 2002, bevor im Anschluss die zentralen Gesetzgebungsvorhaben und die sie begleitenden Aushandlungsprozesse und Ergebnisse dargelegt werden. Ein abschließender Teil stellt Pläne und Ergebnisse gegenüber und fragt nach den Determinanten der rot-grünen Innen- und Rechtspolitik zwischen Herbst 2002 und Sommer 2005.

2 Die Programmatik der zweiten Regierung Schröder

In der Regierungserklärung vom 29. Oktober 2002 spielte die Innenpolitik für Bundeskanzler Schröder keine große Rolle. Genuin innenpolitische Themen (im Sinne der von der Regierung Brandt zu Beginn der 1970er Jahre verfolgten „Politik der inneren Reformen“) kamen nur an wenigen Stellen vor, Reform im Sinne einer Ausweitung der Bürgerrechte nur in einem kurzen Absatz:

„Wir werden unsere rechtsstaatliche Demokratie stärken und weiter ausbauen. Die demokratische Teilhabe werden wir entwickeln und fördern. Deshalb halten wir an unserem Ziel fest, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene einzuführen“ (PIPr. 15/4, 29.10.2002, S. 55).

Doch hatte ja die vorangegangene Legislaturperiode gezeigt, dass zwischen Ankündigungen und der tatsächlichen Konflikthaftigkeit der dann verfolgten Politik kein starker Zusammenhang bestehen muss: Obwohl Themen aus der Innen- und Rechtspolitik damals nicht prominent in der Programmatik vertreten gewesen waren, zählten einige von ihnen zu den prominentesten Streitpunkten der ersten rot-grünen Legislaturperiode. Wie dieses Kapitel zeigen wird, gab es in der 15. Wahlperiode solche Streitpunkte kaum. Statt Konfrontation dominierte nun die Kooperation. Die Gründe hierfür liegen – soviel kann hier schon gesagt werden – in einer Schwerpunktverlagerung vom Ausbau der Bürgerrechte auf die Themen Terrorismus und Innere Sicherheit. Auf diese ging Schröder bereits in seiner Regierungserklärung mehrfach ein. Er beschrieb die innere Sicherheit als wesentliches Fundament der Gesellschaft und wesentliche Bedingung der Freiheit, und fuhr fort:

„Wir haben deshalb stets betont, dass es keinen Widerspruch zwischen Sicherheit auf der einen und Bürgerrechten auf der anderen Seite geben kann und geben darf. Wir verstehen Sicherheit als ein elementares Bürgerrecht. So verstandene Sicherheit ist nur durch das Zusammenspiel dreier Schlüsselemente zu gewährleisten: einer effizienten, gut ausgerüsteten und bürgernahen Polizei, entwickeltem Bürgersinn und aktiver Zivilcourage sowie einer unabhängigen Justiz in einem starken Rechts-

staat. Diesem Konzept bleibt die Bundesregierung verpflichtet“ (PIPr. 15/4, 29.10.2002, S. 57).

Im Koalitionsvertrag war Kapitel VIII den Themen „Sicherheit, Toleranz und Demokratie“ gewidmet – auch hier also die Sicherheit schon an erster Stelle genannt, doch war das vier Jahre zuvor ebenso gewesen. Nun aber waren die Themen zur Inneren Sicherheit deutlich konkreter als damals: Evaluierung des Sicherheitspakets II sowie der Arbeit der Geheimdienste; Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten der DNA-Analyse bei Ermittlungsverfahren; Kriminalprävention. Ausweitung der demokratischen Teilhabechancen durch Volksbegehren, Volksinitiative und Volksentscheid, umfassende Reform des Datenschutzrechts und Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes standen für Themen der extensiven Politik – alles allerdings Überbleibsel aus der ersten rot-grünen Amtsperiode.

3 Gesetzgebung im Bereich Innen- und Rechtspolitik

3.1 Altlasten: Das Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz war bereits in der 14. Wahlperiode von der Regierung Schröder verabschiedet worden. Dabei handelte es sich um ein ungeplantes Gesetz: Noch im Juni 2000 hatte Bundeskanzler Schröder ein solches Gesetz für die laufende Legislaturperiode ausgeschlossen.¹ Die öffentliche Debatte war jedoch nach medienwirksamem Einsatz des Regierungschefs für eine „Green Card“ zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs nicht zu bremsen gewesen, und so hatte Innenminister Schily zunächst eine „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ unter Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth eingesetzt. Nach deren Bericht, der die Notwendigkeit von Zuwanderung betonte, wurde ein Gesetzentwurf ausgearbeitet. Obwohl Bundesinnenminister Schily sich sehr um umfassenden Konsens bemüht und zahlreiche Änderungsforderungen der CDU/CSU aufgenommen hatte, geriet der Gesetzesentwurf dann in die Mühlen des herannahenden Wahlkampfes. Und schließlich kam es zum Eklat, als das nicht eindeutige Abstimmungsverhalten des in dieser Frage ausschlaggebenden und von einer Großen Koalition regierten Landes Brandenburg am 22. März 2002 vom amtierenden Bundesratspräsidenten Wowereit als Zustimmung gewertet wurde. Zwar war das Gesetz damit verabschiedet, doch wurde es (auf Antrag der Union) vom Bundesverfassungsgericht am 18. Dezember 2002 aus formalen Gründen für nichtig erklärt (vgl. auch Kneip i.d.B.).

¹ Vgl. Der Spiegel, 12.6.2000: 22. Siehe zur Entstehung des Gesetzes auch Busch 2003: 317–319.

Die rot-grüne Regierung musste das Gesetz also erneut einbringen, was sie am 1. März 2003 auch tat – in der Fassung, die dem Bundesrat 2002 zur Abstimmung vorgelegen hatte. Im Innenausschuss mit Koalitionsmehrheit ohne Änderungsempfehlungen verabschiedet, stimmte der Bundestag dem Gesetz gegen die Stimmen von CDU/CSU und bei Enthaltung der FDP-Fraktion am 9. Mai zu. Doch der Bundesrat verweigerte dem Gesetz sechs Wochen später die Zustimmung. Der saarländische Ministerpräsident Müller (CDU) begründete die Ablehnung des vorliegenden Gesetzesentwurfes durch seine Partei wie folgt:

„Der Streit geht nicht um die Frage des Regelungsbedarfs, sondern darum, ob durch das vorliegende Gesetz der Regelungsbedarf in den Bereichen Zuwanderung und Integration angemessen befriedigt wird. Dies wäre nur dann der Fall, wenn auf der Grundlage dieses Gesetzes die notwendige Begrenzung der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland erreicht würde, wenn es gelänge, ein Umsteuern von der Zuwanderung in die Sozialsysteme in die Arbeitsmärkte zu erreichen, die humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland mit ihren legitimen nationalen Interessen in Übereinstimmung zu bringen und insbesondere die nachholende Integration befriedigend zu regeln. Dies ist nicht der Fall“ (Protokoll des Bundesrates 789, 20.6.2003, S. 182).

In der Folge wurde der Vermittlungsausschuss angerufen, doch die langwierigen Verhandlungen einer 20köpfigen Arbeitsgruppe zogen sich ohne konkrete Ergebnisse über lange Zeit hin. Umstritten waren vor allem die arbeitsmarktpolitischen Aspekte: Während die Koalitionsparteien (und hier vor allem die Bündnisgrünen) für ein Punktesystem eintraten, das nach Alter, Herkunft und Qualifikation Hochqualifizierten Zuzug auch ohne konkreten Arbeitsplatznachweis gewähren sollte, beharrten die Unionsparteien auf einem solchen konkreten Nachweis als Voraussetzung für den Zuzug.

Im Frühjahr 2004 verschoben sich die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen plötzlich stark durch die Terroranschläge von Madrid. Nun standen auf einmal Sicherheitsbedenken im Vordergrund, das Punktesystem wurde von der Koalition fallengelassen, und die Unionsparteien stellten Forderungen nach Sicherungshaft für potentielle Terroristen in den Mittelpunkt der Verhandlungen. Mitte Mai warnte der Grünen-Verhandlungsführer Volker Beck die Union, seine Partei sei nicht gewillt, aus dem Zuwanderungsgesetz vor allem ein Ausländerpolizeigesetz zu machen. Der Migrationsverband Pro Asyl kritisierte die bisherigen Verhandlungsergebnisse, und auch der DGB distanzierte sich. Wenig später drohten die Grünen, die Verhandlungen abzubrechen, was eine Koalitionskrise heraufzubeschwören schien, zumal SPD-Politiker wie der Vermittlungsausschussvorsitzende Scherf die harte Haltung der Grünen kritisierten. Erst nach Sondierungsgesprächen des Bundeskanzlers und direkten Verhandlungen mit

den Vorsitzenden der Unionsparteien kam es dann zu einem Durchbruch – von der Presse rasch mit dem Titel „Große Einwanderungskalition“ belegt (FAZ 28.5.2004: 2).

Inhaltlich bedeutete dies eine substantielle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs, beliefen sich doch die vom Vermittlungsausschuss eingebrachten Änderungen auf nicht weniger als 19 Druckseiten (BT-Drs. 15/3479): Unter anderem wurde der Zuzug an den Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes geknüpft (Ausnahmen sollten lediglich für hochqualifizierte Wissenschaftler und Spezialisten gelten); die Regelungen zur Abschiebung wurden verschärft, so dass diese bereits bei einer „tatsachengestützten Gefahrenprognose“ möglich war; zudem wurde der Rechtsweg gegen einen Ausweisungsbescheid auf eine Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts begrenzt; die Teilnahme an Integrationskursen wurde verpflichtend gemacht und mit Sanktionen bewehrt.

Das resultierende Gesetz enttäuschte viele – so schrieb die „Tageszeitung“ in einem Leitartikel: „Das so genannte Zuwanderungsgesetz, das jetzt beschlossen wird, hat mit den ursprünglichen Zielen des rot-grünen Reformprojekts nichts mehr zu tun. Das Signal einer Öffnung ist längst verpufft“ (taz, 18. Juni 2004: 1). Doch auch die Wirtschaftsverbände BDI und DIHK waren mit dem Ergebnis unzufrieden, hatten sie sich doch vom ursprünglich geplanten Punktesystem eine Öffnung des Arbeitsmarktes erhofft. Der gefundene Kompromiss legte hingegen den Schwerpunkt deutlich auf die staatliche Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung, wie § 1 des neuen Gesetzes betont:

„Das Gesetz gilt der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.“

Doch bei allen Beschränkungen und Abänderungen des ursprünglichen Entwurfs muss klar hervorgehoben werden, dass dieses Gesetz einen großen Schritt darstellte. Es vereinfachte die ursprünglich fünf verschiedenen Aufenthaltstitel auf nunmehr zwei (befristete Aufenthaltserlaubnis und unbefristete Niederlassungserlaubnis) und kombinierte Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsgenehmigung, straffte mithin das Verfahren deutlich. Vor allem wurde die aller Empirie zum Trotz lange Zeit aufrechterhaltene Verleugnung von Migration (vgl. als umfassenden neueren Überblick Green 2004) nach Deutschland nun im Konsens aller Parteien beendet – wie auch der maßgeblich an den Verhandlungen beteiligte Grünen-Politiker Volker Beck zur Eröffnung der Debatte bei der endgültigen Verabschiedung des Gesetzes² im Bundestag feststellte:

² BGBl I, Nr. 41, S. 1950.

„Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Deutschland ist ein Einwanderungsland. Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wird diese Tatsache anerkannt und heute vom Bundestag sowie in der nächsten Woche vom Bundesrat amtlich besiegelt. Die Logik der Abschottungspolitik wurde durchbrochen; das starre ausländerrechtliche Regelwerk ist in Bewegung gekommen“ (PIPr. 15/118, 1.7.2004, S. 10707).

Auch wenn das Herausstreichen des Triumphes zumindest zum Teil der Lindering der Enttäuschung der eigenen Partei geschuldet gewesen sein mag:³ die Bereinigung der komplexen Ausländergesetzgebung, die bis dato zwischen Asylrecht, Saisonarbeiterregelungen, Spätaussiedlereingliederung und Gastarbeiteranwerbestopp zersplittert gewesen war, ist ein Meilenstein der Gesetzgebung der 15. Wahlperiode.

3.2 Der neue Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Innere Sicherheit

Die Themen Terrorismusbekämpfung und Innere Sicherheit standen in der hier untersuchten Wahlperiode im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Tätigkeit im Bereich der Innen- und Rechtspolitik. Die Terror-Anschläge vom 11. September 2001 waren ein Jahr vor Beginn der Legislaturperiode geschehen, und bereits unmittelbar danach waren gesetzliche Maßnahmen als Reaktion ergriffen worden. In den „Sicherheitspaket I“ und „Sicherheitspaket II“ genannten Maßnahmenengesetzen wurden zusätzliche Mittel für die Sicherheit bereitgestellt, das Religionsprivileg im Vereinsrecht abgeschafft, die Strafverfolgung ausländischer terroristischer Vereinigungen im Strafgesetzbuch verankert, ausländerrechtliche Regelungen geändert und die Kompetenzen der verschiedenen Sicherheitsbehörden (u.a. beim gegenseitigen Datenaustausch) erhöht.⁴ Die Regelungen umfassten somit sowohl repressive wie auch präventive Aspekte, und sie waren (nach der großen Einigkeit im unmittelbaren Nachfeld der Terroranschläge) auch parteipolitisch umstritten gewesen, was von Beobachtern als Indiz demokratischer Stabilität gewertet worden ist (Glaessner 2003: 52, 56).

Die Zielsetzung der deutschen Anti-Terrorismuspolitik hatte Schröder vor dem Bundestag in einer Regierungserklärung wie folgt umrissen:

³ Auch auf der anderen politischen Seite musste auf die eigenen Erfolge verwiesen werden, um Rebellion in letzter Minute zu verhindern. Deshalb betonten der CSU-Vorsitzende Stoiber, „das Gesetz sei jetzt, wie von der CSU immer gefordert, ein Zuwanderungsbegrenzungsgesetz“ geworden, während der bayerische Innenminister Beckstein verlauten ließ: „Das Gesetz als solches trägt unsere Handschrift“ (Süddeutsche Zeitung, 15. Juni 2004: 5).

⁴ Siehe hierzu im Detail neben Busch (2003: 322f.) auch Hein (2004) und Glaessner (2003).

„Wir werden Qualität und Effizienz in der Bekämpfung des Terrorismus verbessern. Aber – ich denke, auch da sind wir uns ungeachtet der Diskussionen über Details, die vor uns liegen, einig – wir werden unter keinen Umständen den Rechtsstaat abschaffen, um den Terror zu bekämpfen. Begäben wir uns auf einen solchen Weg, dann würden wir die Werte, die die Terroristen angreifen und die wir zu verteidigen haben, selbst infrage stellen. Das darf nicht sein. Unser Kampf gegen den Terrorismus ist eine Verteidigung unserer offenen Gesellschaft, die auf festen Werten basiert, eine Verteidigung unserer Liberalität und auch unserer Art, in einer offenen Gesellschaft zu leben.“ (PIPr. 14/187, 19.9.2001, S. 18304)

Die Anschläge vom 11. September 2001 waren ein externer Schock für den seit den 1970er Jahren an Terrorismus gewöhnten bundesdeutschen Staat, markierten sie doch eindeutig den Umschwung von einem primär binnenstaatlich organisierten Terrorismus zu transnational organisiertem und international agierendem Terrorismus. Dennoch blieb die bundesdeutsche Politik bei ihrer etablierten Interpretation von Terrorismus als einem kriminellen Akt und schwenkte nicht auf die von den Vereinigten Staaten eingeführte Definition als kriegerische Handlung ein, die als institutionalisierte Norm dann entsprechende Reaktionen nach sich zog (Katzenstein 2003). Andererseits war die Bundesrepublik besonders betroffen, stellte sich doch bald heraus, dass vier der terroristischen Schlüsselfiguren längere Zeit in Hamburg gelebt hatten und ausgebildet worden waren (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 160–169). Zusammengekommen führten diese Aspekte dazu, dass die Terroranschläge in New York und Washington als „Katalysator für die Neuausrichtung der deutschen Anti-Terrorpolitik“ wirkten (Hein 2004: 146). Die Bundesregierung nahm die Anschläge daher auch als Anlass, über die nationale Ebene hinaus zu reagieren. Auf Anregung von Bundeskanzler Schröder wurde ein Sondergipfel des Europäischen Rates schon zehn Tage nach dem 11. September einberufen, der die Reaktionen der Mitgliedstaaten koordinieren sollte. Die Zusammenarbeit in der Europäischen Union fand hauptsächlich im Rahmen der so genannten „dritten Säule“ statt, bei der intergouvernementalen Kooperation in den Bereichen Inneres und Justiz. Es gelang, einen Aktionsplan zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit insgesamt über 200 Einzelmaßnahmen zu verabschieden sowie sich auf eine gemeinsame Definition von Terrorismus (auch als Grundlage für Strafverfolgung) zu einigen. Diese gemeinsame Definition fasst – Bezug nehmend auf diejenige der Vereinten Nationen und wie das etablierte bundesdeutsche Verständnis – Terrorismus als kriminellen Akt auf (Hein 2004: 156).

Die Umsetzung dieses am 13. Juni 2002 vom Rat der Europäischen Union verabschiedeten Rahmenbeschlusses (ABl. EG L 164 vom 22.6.2002, S. 3) in nationales Recht bildete das erste substantielle Gesetzgebungsvorhaben in diesem Bereich in der 15. Wahlperiode. Anpassungen des Strafgesetzbuches, der

Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes waren dazu nötig, ebenso wie eine Erweiterung der entsprechenden Definition terroristischer Straftaten (§129a StGB). Diese Erweiterungen betrafen neue Delikte wie Computersabotage, die Zerstörung von Bauwerken und Telekommunikationsanlagen, schwere Gefährdung durch Freisetzung von Giftstoffen, sowie bestimmte Verstöße gegen das Kriegswaffenkontroll- und das Waffengesetz.⁵ Trotz der allgemeinen politischen Übereinstimmung, dass die europäische Koordination in diesem Bereich von essentieller Wichtigkeit sei, und trotz der geschilderten Verschärfung der Gesetzeslage gelang es der rot-grünen Koalition nicht, die Opposition zur Zustimmung zu bewegen. Nach Zurückweisung des beschlossenen Gesetzes im Bundesrat scheiterte der Versuch des Vermittlungsausschusses, sich auf einen gemeinsamen Vorschlag zu einigen. Die Position der Opposition formulierte der CDU-Abgeordnete Clemens Binninger wie folgt:

„Wir wissen das, was getan wird, schon zu schätzen. Das heißt aber nicht, dass das ausreichend ist.“ (PIPr. 15/67, 17.10.2003, S. 5823)

Da das resultierende Gesetz nicht zustimmungsbedürftig war, hatte der Einspruch des Bundesrates allerdings keinen Einfluss in der Substanz, und so wurde das Gesetz⁶ nach Zurückweisung des Einspruchs durch den Bundestag kurz vor Jahresende 2003 verabschiedet.

Die vor allem von der Union geforderten schärferen Maßnahmen sollten auch Regelungen über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren beinhalten. So sollte der Einsatz der Bundeswehr insbesondere möglich sein, wenn Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht mehr ausreichen, sowie bereits im Bedrohungsfall. Eine dazu notwendige Änderung des Grundgesetzes wurde im Lauf der Legislaturperiode mehrfach vorgeschlagen, scheiterte jedoch jeweils an der dafür notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern.

Konkret wurde der Streit um eine solche Grundgesetzänderung – genauer: um ihre Notwendigkeit – bei den Verhandlungen über das so genannte Luftsicherheitsgesetz. Es sollte die Abwehr von Gefahren aus dem Luftraum regeln. Neben den Geschehnissen in den Vereinigten Staaten gab dafür auch ein konkreter Vorfall in Deutschland den Anlass: Anfang Januar 2003 hatte ein bewaffneter Mann ein Sportflugzeug entführt und war damit in das Frankfurter Bankenviertel geflogen. Er drohte, das Flugzeug in das Gebäude der Europäischen Zentralbank zu lenken. Nach Großalarm und Räumung von Innenstadt und Hochhäusern war

⁵ Vgl. die Rede von Bundesjustizministerin Zypries vor dem Deutschen Bundestag, PIPr. 15/67, 17.10.2003, S. 5820.

⁶ BGBI I, Nr. 65, S. 2836.

rasch klar geworden, dass es sich um einen verwirrten Einzeltäter handelte, der sich nach seiner Landung ohne Widerstand festnehmen ließ. Dennoch blieb der Vorfall nicht ohne politische Folgen. Er beschleunigte die ohnehin anstehende Umsetzung der Europäischen Luftsicherheitsverordnung, und im November 2003 begann das Gesetzgebungsverfahren für das „Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben“. Neben der Regelung von Sicherheitsmaßnahmen zur Überprüfung von (im Luftverkehr beschäftigten) Personengruppen und durch Luftfahrtunternehmen und Flugplatzbetreiber zu erbringende Sicherungsmaßnahmen war ein Hauptinhalt die Regelung der Amtshilfe durch die Streitkräfte. So sollte auch der Einsatz von Waffengewalt zulässig sein, wenn davon auszugehen sei, dass das Flugzeug als Waffe eingesetzt werden solle und keine andere Abhilfe möglich sei (vgl. §14 Abs. 3 des Gesetzentwurfes (Bundesrats-Drs. 827/03)). Einen solchen Waffeneinsatz (der letztlich den Abschuss eines Flugzeuges bedeuten konnte) sollte nur der Bundesverteidigungsminister (oder sein Stellvertreter) anordnen dürfen.

Der politische Streit um dieses Gesetz konzentrierte sich zum einen auf die Befugnis zum Waffeneinsatz, zum anderen auf die Frage, ob für die „Unterstützung und Amtshilfe durch die Streitkräfte“ eine Änderung des Grundgesetzes notwendig sei. Obwohl alle Parteien sich über die Notwendigkeit einer klärenden Regelung zur Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr einig waren, kam es also neuerlich nicht zu einer allgemeinen Zustimmung zum Gesetz. Während CDU und CSU auf einer (von ihnen vorgeschlagenen, s.o.) Änderung der Artikel 35 und 87a des Grundgesetzes beharrten, wollte die FDP die Ermächtigung zum Abschuss von Flugzeugen streichen und sich auf die allgemein etablierten Regeln über Notstand und Nothilfe verlassen. Wieder wurde vom Bundesrat der Vermittlungsausschuss angerufen, der jedoch auch dieses Mal keinen Einigungsvorschlag finden konnte. Der vom Bundesrat eingelegte Einspruch wurde vom Bundestag zurückgewiesen, und das Gesetz weitgehend dem ursprünglichen Entwurf entsprechend verabschiedet.⁷ Obwohl die Zustimmungsbefähigung des Gesetzes vom Bundesrat behauptet wurde, klagte kein Bundesland vor dem Verfassungsgericht – obwohl der Bundespräsident, der vor der Unterzeichnung das Gesetz genau hatte prüfen lassen, Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der „Abschussregelung“ mit dem verfassungsmäßig garantierten Grundrecht auf Leben⁸ geäußert und eine Überprüfung durch das Gericht angeregt hatte. Eine solche fand dann auch statt, durch die Verfassungsbeschwerde mehrerer Einzelpersonen, unter ihnen die FDP-Politiker Gerhard Baum und Burkhard Hirsch. Am 15. Februar 2006 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die entspre-

⁷ BGBl I, Nr. 3, S. 78.

⁸ Siehe hierzu aus juristischer Sicht etwa Hartleb (2005).

chende Regelung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig sei (siehe 1 BvR 357/05; vgl. auch Kneip i.d.B.).

Ein weiterer Fall, in dem die Bundesregierung mit einem von ihr verabschiedeten Gesetz im Bereich Innen- und Rechtspolitik vor dem Verfassungsgericht scheiterte, war das Europäische Haftbefehlgesetz, das die Umsetzung des entsprechenden Rahmenbeschlusses der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 in nationales Recht darstellte. Diese Umsetzung war bis Ende 2003 zu leisten, so dass die Bundesregierung mit dem von ihr Mitte August 2003 eingebrachten Gesetzentwurf viel Zeit hatte verstreichen lassen. Das Gesetz sollte das bisherige System von Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen und die oft eintretenden Verzögerungen beseitigen, indem ein EU-weit gültiger Haftbefehl eingeführt wurde. In der parlamentarischen Beratung äußerten Vertreter von Regierungskoalition, CDU/CSU und FDP Bedenken gegen die Regelungen des Europäischen Haftbefehls, da es keine einheitlichen Haftbedingungen in der Europäischen Union gebe und eine Reihe von Reibungspunkten mit dem nationalen deutschen Recht existiere.⁹ Vor allem Abgeordnete der Opposition bemängelten, dass die Bundesregierung diese Bedenken nicht hinreichend in den europäischen Beratungsprozess eingebracht habe. Dennoch kam es zu einer einstimmigen Annahme, die der CDU-Abgeordnete Siegfried Kauder wie folgt begründete:

„Das heißt, der Deutsche Bundestag kann dem, was Brüssel veranstaltet hat, was einen Flurschaden für deutsche Strafverfolgte bedeutet, nur murrend zustimmen. Ändern können wir nichts. Sehenden Auges liefern wir deutsche Staatsbürger in ungeklärte Verhältnisse im Ausland aus“ (PIPr. 15/97, 11.3.2004, S. 8748).

Die Auslieferung deutscher Staatsbürger, die vom Grundgesetz ursprünglich verboten war, war durch eine Verfassungsänderung im November 2000 ermöglicht worden.¹⁰ Nachdem das Gesetz angenommen, verkündet und Ende August 2004 in Kraft getreten war,¹¹ kam es schon wenige Monate später zu einer

⁹ Vgl. PIPr. 15/97, 11. März 2004, S. 8748 sowie die Anlagen 5 und 8.

¹⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 2 GG n.F.: „Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.“

¹¹ Siehe BGBl I, Nr. 38, S. 1748. Etwas unerwarteter Weise kam es dabei noch zu leichten Hindernissen. Die von den Regierungsfractionen im Zuge der Ausschussberatungen eingefügte Klausel über die Gleichstellung von in Deutschland lebenden Ausländern mit Deutschen hinsichtlich der Auslieferungsbestimmungen führte dann zur Anrufung des Vermittlungsausschusses auf Initiative der bayerischen Landesregierung. Nachdem aber dort keine Einigung auf eine Änderung erzielt werden konnte, empfahl der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzesentwurfes; auf Antrag Bayerns legte

höchstrichterlichen Überprüfung, als ein krimineller und terroristischer Vergehen beschuldigter Verdächtiger mit deutscher und syrischer Staatsangehörigkeit an Spanien ausgeliefert werden sollte. Mit Urteil vom 18. Juli 2005 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Europäische Haftbefehlgesetz gegen das Grundgesetz verstoße und damit nichtig sei (vgl. Kneip i.d.B.).¹²

Aufgrund der absehbar verkürzten Dauer der Legislaturperiode kam es ab Frühjahr 2005 zu einer Häufung von Gesetzesberatungen, bei denen das bevorstehende Ende der Gesetzgebungstätigkeit sowie die Erwartung eines bevorstehenden Regierungswechsels Kalkül und Verhalten der politischen Parteien bisweilen beeinflussten. In zwei der hier noch betrachteten Fälle spielten dabei externe Auslöser eine Rolle – einmal veränderte Kundgebungstaktiken rechtsradikaler Gruppen, einmal eine Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts. Beim dritten handelt es sich um das Thema, das in der Legislaturperiode wohl die meisten Gesetzesentwürfe verzeichnete: das der gesetzlichen Ausweitung von Genanalysen zur Strafverfolgung.

Im Herbst 2004 meldete die NPD in Berlin Demonstrationen für den 7. und 8. Mai 2005 an, die im Stadtzentrum an Neuer Wache, Brandenburger Tor und dem neuen Holocaust-Mahnmal vorbeiführen sollten. Die Vorstellung, dass zum 60. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs Bilder um die Welt gehen würden, die deutsche Rechtsradikale vor diesen nationalen Symbolen zeigen würden (wie dies fünf Jahre zuvor geschehen war), führte zu Beginn des Jahres 2005 zu etwas hektischen Abwehrüberlegungen der Regierung. Schließlich wurde ein Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches eingebracht. Es sollte Verbot oder Beschränkung von Versammlungen und Demonstrationen an Orten ermöglichen, „die an die Opfer organisierter menschenunwürdiger Behandlung erinnern“ (vgl. BT-Drs. 15/4832: 1). Die Bestimmung dieser Orte solle auf dem Wege der Rechtsverordnung erfolgen. Wollten Koalitionspolitiker mit diesem Gesetz, so äußerten sie öffentlich, vor allem „ein Zeichen setzen“, so wurde ihnen von der Opposition entgegengehalten, dies sei nicht Aufgabe der Gesetzgebung. Während die Union stattdessen für eine Ausweitung der Befriedungszone um den Deutschen Bundestag eintrat (die Brandenburger Tor und Holocaust-Mahnmal eingeschlossen hätte), äußerte die FDP grundsätzliche Bedenken gegen eine Einschränkung der Demonstrationsfreiheit. Der Abgeordnete Max Stadler formulierte dies wie folgt:

der Bundesrat dennoch Einspruch gegen das Gesetz ein, der jedoch vom Bundestag zurückgewiesen wurde. Vgl. dazu Bundesrats-Protokoll, 800. Sitzung, 11. Juni 2004, S. 260.

¹² 2 BvR 2236/04. Nicht weniger als drei verschieden begründete Sondervoten der insgesamt acht Richter des Senats deuten allerdings darauf hin, dass die Entscheidung zumindest in Teilen umstritten war.

„Dieser Bundestag gewöhnt sich daran, immer mehr in Grundrechte einzugreifen. Das ist in jedem Einzelfall vielleicht sogar noch plausibel begründbar, aber in der Summe ist es unserer Meinung nach eindeutig zu viel. Die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit sind von fundamentaler Bedeutung für jede Demokratie. Wenn also ein Eingriff in Art. 5 und Art. 8 des Grundgesetzes nicht zwingend erforderlich ist, dann sollte man es lieber bei der geltenden Rechtslage belassen. Aber Sie gehen mit Ihrem heutigen Gesetzesbeschluss einen Schritt weiter, in Richtung Gesinnungsstrafrecht und Gesinnungs-TÜV im Versammlungsrecht. [...] Jeder neue Grundrechtseingriff ist eine gefährliche Gratwanderung. Dem ersten Schritt folgt dann leicht ein zweiter.“ (PlPr. 15/164, 11.3.2005, S. 15352)

Doch die FDP stimmte als einzige Partei gegen den Entwurf, während CDU und CSU ihre Bedenken zurückstellten und auch im Bundesrat keinen Widerspruch einlegten. In der rekordverdächtigen Zeit von nur fünfeinhalb Wochen passierte der Entwurf beide Kammern und trat schon eine Woche später in Kraft. Die angekündigten Demonstrationen wurden unterbunden.

Konkret auf die Rechte der einzelnen Staatsbürger wirkten sich zwei weitere Gesetzesvorhaben aus, die im Frühsommer 2005 noch über die parlamentarischen Hürden gebracht wurden: das Gesetz zur Regelung der akustischen Wohnraumüberwachung und das Gesetz zur Ausweitung der Genomanalyse.

Die akustische Wohnraumüberwachung (noch zu Zeiten der Regierung Kohl im März 1998 unter dem Stichwort „Großer Lauschangriff“ von CDU/CSU, FDP und SPD gemeinsam verabschiedet) war vom Bundesverfassungsgericht für nur teilweise mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt worden (Urteil des BVerfG vom 3. März 2004 (1 BvR 2378/98)). Zwar war die Änderung des Grundgesetz-Artikels 13 Abs. 3 für verfassungsgemäß erachtet worden, doch die Ausführungsbestimmungen der Strafprozessordnung nicht. In einer kontroversen Debatte stellten sich CDU/CSU und FDP gegen den Entwurf der Bundesregierung, allerdings aus unterschiedlichen Gründen: Gingen die vorgesehenen Regelungen der rot-grünen Koalition der Union nicht weit genug, so gingen sie den Liberalen zu weit. Letztere mussten sich dabei bisweilen ins Spöttische abgleitende Kritik anhören, da ihre Partei die ursprüngliche und weitergehende Regelung ja mitgetragen hatte, nun aber den „Lauschangriff“ nach einem Parteitagbeschluss von 2005 grundsätzlich abschaffen wollte.¹³ In dieser Position musste die Regierungsposition wie ein natürlicher Kompromiss aussehen, doch führten Beratungen im Rechtsausschuss sowie im (durch den Bundesrat angerufenen)

¹³ Allerdings ist dazu anzumerken, dass die Materie in der FDP bereits Mitte der 1990er Jahre sehr umstritten war. So hielt die Partei eine Urabstimmung über das Thema ab, in der sich knapp zwei Drittel der Parteimitglieder für die Einführung aussprach; daraufhin trat Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) von ihrem Amt zurück. Sie war dann auch (mit einigen anderen FDP-Mitgliedern) eine der Klägerinnen, die das Gesetz vor das Bundesverfassungsgericht brachten.

Vermittlungsausschuss schließlich noch zur Ausweitung des potentiell eine Wohnraumüberwachung auslösenden Tatenkatalogs. Das Gesetz wurde Mitte Juni 2005 verabschiedet und verkündet (BGBl I, Nr. 39, S. 1841), nur wenige Tage vor der Vertrauensfrage durch Kanzler Schröder, die das Ende der Wahlperiode einleitete.

Überhaupt entwickelte der Bundestag in diesen letzten Wochen vor dem Einsetzen des Wahlkampfes (Bundespräsident Köhler löste das Parlament am 1. August auf und setzte Neuwahlen für den 18. September an) hektische Betriebsamkeit. Am selben Tag, an dem der Bundesrat dem Gesetz zur Wohnraumüberwachung zustimmte, begann der Bundestag die Beratungen über einen von der Regierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Novellierung der Regelungen genetischer Analysen bei der Strafverfolgung (BT-Drs. 15/5674). Das Themengebiet Genomanalyse war in dieser Legislaturperiode bereits Gegenstand von nicht weniger als fünf Gesetzentwürfen gewesen, die alle aus den Reihen der Unionsfraktion bzw. unionsgeführter Länder wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen eingebracht worden waren und eine Ausweitung des Einsatzgebietes der Genomanalyse forderten.¹⁴ Angesichts der Tatsache, dass einige dieser Entwürfe noch aus der vorangegangenen Wahlperiode stammten und das Thema unter ethischen und bürgerrechtlichen Aspekten heikel war, musste die dann sehr rasche Beschäftigung mit dem Entwurf erstaunen: Lediglich acht Wochen vergingen von der ersten Beratung im Bundestag bis zum Zustandekommen des Gesetzes (BGBl I, Nr. 49, S. 2360). Sie waren einer eigentümlichen Koalition von Interessen geschuldet: Während die Sozialdemokraten ein Interesse hatten, die in diesem Bereich noch weitergehenden restriktiven Vorstellungen der Union einzuhegen und die Wahrung des Prinzips informationeller Selbstbestimmung zu gewährleisten,¹⁵ hatte die Union ein Interesse, ihre Vorstellungen gemeinsam mit

¹⁴ Zusätzliche Prominenz hatte das Thema seit Januar 2005 durch den Mord an dem Münchener Modemacher und lokalen Society-Helden Rudolph Moshammer gewonnen. Nachdem aufgrund einer DNA-Analyse der Täter schon nach wenigen Tagen identifiziert worden war, forderten Politiker von Union und SPD die Ausweitung von DNA-Analysen, während sich Vertreter von FDP und Grünen diesen Forderungen widersetzen (vgl. Financial Times Deutschland, 17. und 18. Januar 2005 sowie <http://www.br-online.de/bayern-heute/artikel/0501/18-dna-tests/index.xml> [20. Mai 2005]). Aus analytischer Sicht handelte es sich hierbei eindeutig um die Nutzung eines „policy window“ durch interessierte Politiker: „An open policy window is an opportunity for advocates to push their pet solutions or to push attention to their special problems. Indeed, advocates in and around government keep their proposals and their solutions at hand, waiting for an opportunity to occur“ (Kingdon 1995: 203). Inhaltlich entbehrten die politischen Forderungen nach einer Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten jedoch elementarer Logik, war der Fahndungserfolg doch gerade mit den bestehenden Regelungen erzielt worden.

¹⁵ „Wichtig ist, dass wir mit diesem Gesetzentwurf aber auch ganz deutlich machen und entgegenstehenden Bestrebungen widerstehen, dass nämlich die DNA-Analyse nicht mit dem biometrischen Fingerabdruck gleichgestellt werden darf. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 2 Grundgesetz verbietet dieses nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eindeutig.“

den Sozialdemokraten zumindest teilweise umsetzen zu können, bevor eine (für wahrscheinlich gehaltene) Koalition mit der in diesem Bereich zunehmend skeptisch gewordenen FDP dies unmöglich machen würde. Vertretern beider großer Parteien war dies sehr bewusst. So erklärte der Unionsabgeordnete Gehb gleich zu Beginn seiner Rede die Bereitschaft seiner Partei, sich „um der wirksamen Verbrechensbekämpfung willen zum jetzigen Zeitpunkt auch mit der zweitbesten Lösung zufrieden geben [zu] wollen“ (PIPr. 15/182, 17.6.2005, S. 17259). Und Bundesjustizministerin Zypries (SPD) war sich des Dilemmas der Union sehr bewusst:

„Und all denjenigen in der Union, die vom Wahlsieg und von einer Koalition mit der FDP träumen, darf ich zum Abschluss eines sagen: Die FDP hat sich hier bislang sehr zurückhaltend gezeigt. Da werden Sie es schwer haben, zu einem auch nur ansatzweise vernünftigen Ergebnis zu kommen. Der von uns vorgelegte Gesetzentwurf bietet demgegenüber die Chance, dem Abschluss der Sachdiskussion die richtige politische Antwort folgen zu lassen. Auf absehbare Zeit ist er so oder so das Maximum des Machbaren. Lassen Sie uns diese Chance nutzen!“ (PIPr. 15/182, 17.6.2005, S. 17262)

In der Tat wurde das Gesetz schließlich von den Koalitionsparteien gemeinsam mit der Union bei Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen. Die Position der Liberalen fasste die Abgeordnete Gisela Piltz so zusammen:

„Für die Bürgerrechte in diesem Land wäre es ein schwarzer Tag, wenn das von Rot-Grün vorgelegte Gesetz in Kraft tritt. Das Gesetz trägt die Handschrift einer Politik, die in der Abwägung zwischen Bürgerrechten und vermeintlicher Steigerung der Sicherheit immer diejenige Maßnahme wählen wird, die zulasten der Bürgerrechte geht“ (PIPr. 15/182, 17.6.2005, S. 17261).

Die hier gezeigte „Große Koalition“ zur Ausweitung von Möglichkeiten zur Strafverfolgung hatte allerdings auch Grenzen. Auch die erfolgreiche Kooperation mit der Opposition bei Wohnraumüberwachung und Genomanalyse konnte die rot-grüne Koalition nicht von der Stichhaltigkeit der von Unionsseite eingebrachten Vorschläge zur Einrichtung einer „Anti-Terror-Datei“ überzeugen. Diese sollte von den deutschen Sicherheitsbehörden gemeinsam „zur Beobach-

Die Auffassung der Union stellte der Abgeordnete Gehb wie folgt dar:

„Der genetische Fingerabdruck tangiert die Rechte des Einzelnen nicht stärker als der herkömmliche Fingerabdruck.“

Dazu ist anzumerken, dass aus genetischen Analysen sowohl auf eventuelle Krankheiten, Erbanlagen wie auch auf Verwandtschaft geschlossen werden kann, mithin erheblich mehr Informationen anfallen als bei einem herkömmlichen Fingerabdruck; ob diese gespeichert und für Ermittlungen verwendet werden können, hängt dann von den geltenden rechtlichen Regelungen ab.

tung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus“ (BRats-Drs. 657/04) errichtet werden. Der Entwurf wurde im Bundestag mit den Stimmen aller Parteien gegen die von CDU und CSU abgelehnt – am selben Tag, an dem man sich über die Genomanalyse einigte.

3.3 *Reste der Reformagenda*

Trotz Dominanz der Themen Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung wurden in der 15. Wahlperiode auch einige Gesetzesprojekte verfolgt, die an die in der ersten rot-grünen Amtsperiode dominierende Agenda der Ausweitung von Bürgerrechten anknüpften. Zwei schließlich verabschiedete Gesetze fielen in diese Kategorie: die Novelle des Lebenspartnerschaftsgesetzes und das Informationsfreiheitsgesetz; ein drittes, das Gesetz zur Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie, scheiterte im Vermittlungsausschuss durch das vorzeitige Ende der Legislaturperiode und wurde in der 16. Wahlperiode von der Großen Koalition wieder aufgegriffen.

Sowohl die Novelle des Lebenspartnerschaftsgesetzes wie auch das Informationsfreiheitsgesetz könnten auch unter der weiter oben angeführten Rubrik „Altlasten“ abgehandelt werden, da beide Themenbereiche bereits in der ersten rot-grünen Regierungsperiode behandelt worden waren. Das Lebenspartnerschaftsgesetz hatte damals zu den umstrittensten Gesetzesvorhaben der Regierung gehört, und die Opposition hatte buchstäblich alle Mittel zu seiner Verhinderung eingesetzt (vgl. die Darstellung bei Busch 2003). Doch das von den Ländern Bayern, Sachsen und Thüringen angerufene Bundesverfassungsgericht hatte das Gesetz nicht nur inhaltlich für verfassungskonform erklärt, es hatte auch die von der Regierung aufgrund der Oppositionsmehrheit im Bundesrat vorgenommene Aufspaltung der Gesetzesmaterie in ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz (das Lebenspartnerschaftsgesetz) und ein zustimmungspflichtiges (das Lebenspartnerschaftsgesetzergänzungsgesetz) für zulässig erklärt (vgl. das Urteil vom 17. Juli 2002 BVerfGE 105, 313).

Die Novelle des Gesetzes sah ergänzende Regelungen, vor allem Angleichungen an das Eherecht in den Bereichen Güterrecht, Unterhaltsrecht und Scheidungsrecht vor, sowie die Einführung eines Verlöbnisses und die Zulassung der Stiefkindadoption. Letzteres erwies sich in den parlamentarischen Beratungen als der umstrittenste Punkt. Die Positionsänderung der FDP zum Bereich Lebenspartnerschaft – sie hatte im November 2000 noch gegen das Gesetz gestimmt – machte Verfahren und Beratungen für die Regierung leichter. Der FDP-Abgeordnete Jörg van Essen fasste die Stellung seiner Partei wie folgt zusammen:

„Ausgangspunkt aller Überlegungen der FDP-Bundestagsfraktion in dieser Frage ist die simple Feststellung, dass es für die Gesellschaft ein Fortschritt und wünschenswert ist, wenn zwei Menschen füreinander Verantwortung übernehmen und das nach außen hin auch dokumentieren. [...] Deswegen will ich für die FDP sagen: Wir werden mitstimmen, weil es ein Schritt in die richtige Richtung ist“ (PIPr. 15/136, 29.10.2004, S. 12486).

Doch der Widerstand der Union, und vor allem der CSU blieb unverändert. Im Bundesrat drohte der Vertreter der bayerischen Staatsregierung, Staatsminister Erwin Huber, sogar mit einem weiteren Gang vor das Bundesverfassungsgericht:

„Mit dem vorliegenden Gesetz will die rotgrüne Koalition die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft weiter der Ehe angleichen. Die Bayerische Staatsregierung lehnt dieses Projekt ab. Es ist gesellschaftspolitisch verfehlt, verfassungsrechtlich fragwürdig, rechtlich problematisch, gesetzestechnischer Pfusch und schlicht überflüssig. [...] Sollte das Gesetz in Kraft treten, behalten wir uns eine verfassungsrechtliche Prüfung vor. Wir erwägen, aus den von mir dargelegten Gründen erneut das Bundesverfassungsgericht anzurufen“ (Protokoll des Bundesrates 806, 26.11.2004, S. 600).

Doch im Bundesrat fand sich keine Mehrheit zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, und so wurde das Gesetz relativ rasch noch vor Weihnachten 2004 verabschiedet (BGBl I, Nr. 69, S. 3396). Ein von der Koalition angekündigtes neues Lebenspartnerschaftsgesetzergänzungsgesetz, das steuer- und beamtenrechtliche Regelungen enthalten sollte und im Bundesrat zustimmungspflichtig gewesen wäre, wurde aufgrund der vorzeitigen Auflösung des Bundestages nicht mehr realisiert.

Die substantiellste Neuerung in der zweiten rot-grünen Regierungsperiode – im Hinblick auf die Ausweitung von Bürgerrechten – war das Informationsfreiheitsgesetz. Bereits im Koalitionsvertrag von 1998 hatten die beiden Parteien (unter dem Stichwort „Beteiligungsrechte“) angekündigt: „Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangsrechte verschaffen.“ Vorbild waren entsprechende Regelungen in anderen Ländern, vor allem der berühmte „Freedom of Information Act“ in den Vereinigten Staaten. Gesetze, die Bürgern ein Recht auf Aktenzugang bei Behörden gaben, waren seit den 1990er Jahren in vielen Ländern eingeführt worden, und im Februar 2002 verabschiedete der Europarat eine Empfehlung an seine Mitgliedstaaten, solche Gesetze einzuführen. Bis dahin waren auch in verschiedenen Bundesländern entsprechende Gesetze in Kraft getreten: 1998 in Brandenburg, 1999 in Berlin, 2000 in Schleswig-Holstein und 2002 in Nordrhein-Westfalen.

Die Regierung Schröder war also nicht gerade die Avantgarde im Hinblick auf die Informationsfreiheitsgesetzgebung, dennoch verzögerte sich die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes in der 14. Wahlperiode. Erst im Sommer 2001 war vom Innenministerium ein „Diskussionsentwurf“ vorgelegt worden, und Vorbehalte des Wirtschafts-, Finanz- sowie Verteidigungsministeriums machten eine weitere Überarbeitung erforderlich. Zwischen den Koalitionspartnern war das Vorhaben umstritten, und die Grünen beschuldigten die Sozialdemokratie der bewussten Verzögerung. Im Juni 2002 scheiterte das Vorhaben.

Auch in der 15. Wahlperiode gehörte das Informationsfreiheitsgesetz nicht zu den ersten Prioritäten der Koalition. Im April 2004 legten schließlich Humanistische Union, Journalistenverbände und Transparency International einen eigenen, außerparlamentarischen Gesetzentwurf vor, um Druck auf die Regierung auszuüben, und ein gutes halbes Jahr später zeigte dies Erfolg: Mitte Dezember 2004 begann der Bundestag die Beratungen eines von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurfes. Er sah für Bürger einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes vor, für den ein besonderes Interesse nun nicht mehr geltend gemacht werden musste. Dadurch sollten die Transparenz der Verwaltung gestärkt, die Kontrolle staatlichen Handelns verbessert, die Zivilgesellschaft gestärkt und die Korruption verringert werden. Die Zielrichtung des Gesetzes formulierte der SPD-Abgeordnete Bürsch wie folgt:

„Bisher galt der Grundsatz, dass Bürgerinnen und Bürger begründen müssen, warum sie zu welchen amtlichen Informationen des Bundes Zugang haben wollen. Diese Beweislast wird mit dem simplen Satz ‚Jeder Mann, jede Frau hat Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes‘ umgekehrt“ (PIPr. 15/149, 17.12.2004, S. 13945).

Der allgemeine Anspruch auf Auskunft wurde allerdings durch die Paragraphen 3 und 4 des Entwurfes eingeschränkt, sofern der „Schutz von besonderen öffentlichen Belangen“ (wie Militär, internationale Beziehungen, Regulierungsverfahren oder Nachrichtendienste) und „Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses“ betroffen waren. Zudem sollte das Gesetz auf fünf Jahre befristet sein und ein Jahr vor seinem Auslaufen wissenschaftlich evaluiert werden. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sollte zugleich Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit werden.

Diese Aufgabenüberschneidung wurde in den Beratungen kritisiert; zudem wurden Befürchtungen geäußert, dass ein Übermaß an zusätzlicher Arbeit auf die Verwaltungen zukommen könne. Die Expertenanhörungen, die der Innenausschuss abhielt, entkräfteten diesbezügliche Ängste jedoch weitgehend durch die Erfahrungen mit den bereits in Kraft befindlichen Informationsfreiheitsgesetzen

auf Landesebene.¹⁶ Dennoch entschieden sich die Oppositionsparteien, das Gesetz nicht zu unterstützen, auch wenn sie das Anliegen in den ersten Beratungen im Grundsatz befürwortet hatten. Dies geschah allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Die Union machte einen Rückzieher und zweifelte in den Schlussberatungen den Zweck des Gesetzes grundsätzlich an. So äußerte die CDU-Abgeordnete Beatrix Philipp (die in der ersten Lesung noch die lange Liste von Ausnahmeregelungen im Gesetzentwurf kritisiert hatte):

„Die Behauptung, dass Informationszugangsrechte die Kontrolle staatlichen Handelns wesentlich verbessern, gehört eigentlich in den Bereich der Volksverdummung. [...] Diese zusätzliche punktuelle willkürliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch irgendwen – durch irgendwen! –, wie das Gesetz es vorsieht, verbessert weder die gleichmäßige noch die kontinuierliche Aufsicht über den Staat. Diese Umkehr des Rechts, Herr Dr. Bürsch, haben Sie in der Anhörung als einen Kulturwandel bezeichnet. Damit das völlig klar ist: Genau diesen Kulturwandel wollen wir nicht“ (Plenarprotokoll 15/179, 3.6.2005: 16952).

Die Liberalen versagten ihre Zustimmung durch Stimmenthaltung hingegen, da ihnen das Gesetz nicht weit genug ging und zu viele Ausnahmebestände enthielt, wie ihr Abgeordneter Max Stadler darlegte:

„In der Sache sagen wir als FDP: Wir unterstützen ein Informationsfreiheitsgesetz. Dies ist eine alte bürgerrechtliche Forderung, die zu einem Zugewinn an Demokratie führt. [...] Allerdings hätten wir uns ein großzügigeres und bürgerfreundlicheres Gesetz gewünscht. [...] Der Ausnahmetatbestand in § 3 ist viel zu weit gefasst. Ungünstig ist auch, dass es bereichsspezifische Regelungen in anderen Gesetzen und daneben jetzt ein Informationsfreiheitsgesetz gibt. Das führt nur zu Unklarheit und Verwirrung. Die Regelung eines einheitlichen Anspruchs auf Information wäre richtig gewesen“ (PIPr. 15/179, 3.6.2005: 16955).

Im Bundesrat enthielten sich die Bundesländer mit CDU/FDP-Regierung der Stimme,¹⁷ so dass es nicht zu einer Anrufung des Vermittlungsausschusses kam, und daher konnte das Gesetz am 13. September, nur fünf Tage vor der Neuwahl des Bundestages, verkündet werden (BGBl I, Nr. 57, S. 2722). Es trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

Ein weiteres Reformvorhaben in diesem Bereich, das sowohl im Koalitionsvertrag von 1998 wie dem von 2002 angekündigt worden und in einer ge-

¹⁶ Siehe etwa die Daten in der Stellungnahme der Humanistischen Union, zugänglich unter <http://www.humanistische-union.de/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=220&mode=thread&order=0&thold=0> [20.5.2006] sowie Süddeutsche Zeitung 9. Juli 2005: 6.

¹⁷ Dies geschah auf Druck der FDP, vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/print/61051> [20.5.2006].

meinsamen Entschließung der Fraktionen des Bundestages im Dezember 2005 angemahnt worden war (BT-Drs. 15/4597) – die Modernisierung und Weiterentwicklung der Datenschutzgesetzgebung – zeitigte hingegen keine gesetzgeberischen Folgen. Ebenso wenig war dies der Fall hinsichtlich der – ebenfalls bereits 1998 angekündigten und in Bundeskanzler Schröders Regierungserklärung von 2002 nochmals erwähnten – Themen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Hierbei spielte wahrscheinlich die hartnäckig ablehnende Haltung der Unionsparteien zur Einführung plebiszitärer Elemente (hierzu Busch 2006) eine wichtige Rolle, war deren Zustimmung zu einer notwendigen Änderung des Grundgesetzes doch unabdingbar. Im Juni 2002, gegen Ende der 14. Wahlperiode, war ein entsprechendes Vorhaben der Koalition gescheitert; ein zweiter Versuch wurde trotz Ankündigung nicht unternommen.

3.4 Sonstiges

Weitere Initiativen im Bereich Innen- und Rechtspolitik beschäftigten sich mit den Themenbereichen Modernisierung des Staates und Bürokratieabbau. Zu letzterem hatte die Bundesregierung im Jahr Februar 2003 eine Initiative unter dem Namen „Masterplan Bürokratieabbau“ beschlossen, in deren Rahmen es u.a. zu einer Novelle des Bundesreisekostengesetzes und zu Rechtsvereinigungen wie dem Justizmodernisierungsgesetz kam. Themen wie der Europäische Verfassungsvertrag und die Föderalismuskommission werden an anderen Stellen in diesem Band abgehandelt.

4 Analyse des Politikfeldes

Wurde einleitend festgestellt, dass die Innen- und Rechtspolitik zu Beginn der 15. Wahlperiode in den programmatischen Äußerungen und (Selbst-)Verpflichtungen der rot-grünen Koalition nicht besonders prominent figurierte, so gilt dies auch für die ex-post-Selbstdarstellung der letzten Regierung Schröder. In ihren Berichten (vgl. etwa Bundesregierung 2003) kommt dieser Politikbereich nur am Rande vor, mit Betonung auf der Bekämpfung des Terrorismus. Eigene Kapitel verdienen jedoch Bereiche wie Arbeit und Wachstum, Innovation und Wirtschaft, Familie und Jugend, Gesundheit und Rente, Nachhaltigkeit und Verbraucherschutz, Europa sowie die Internationale Verantwortung.¹⁸ In der Tat hatten in der Legislaturperiode, wie ebenfalls eingangs erwähnt, mit den Wirt-

¹⁸ Dies ist die Kapitelgliederung des letzten Berichts der Schröder-Regierung von 2004/05.

schafts- und Sozialreformen der „Agenda 2010“ sowie dem Irakkrieg andere Themen im Mittelpunkt des Regierungshandelns gestanden.

Innerhalb des Politikfeldes, so zeigt die obige Darstellung, hat der Schwerpunkt der Regierungstätigkeit eindeutig im Bereich der Inneren Sicherheit gelegen. Im Sinne der von Beyme (1997: 37ff.) vorgelegten Typologie überwogen also in der 14. Wahlperiode die extensiven, die Bürgerrechte ausweitenden Regierungsimpulse (auch wenn es ihnen bisweilen am Erfolg der Verabschiedung mangelte; vgl. Busch 2003), während es in der 15. Wahlperiode eine klare zahlenmäßige Überlegenheit der restriktiven Initiativen gab. Die wenigen extensiven Elemente hier waren zudem allesamt „Überbleibsel“ aus der vorherigen Legislaturperiode, neue Initiativen legte die Regierung nicht vor.

Die Diskussion zahlreicher Gesetzgebungsimpulse in diesem Kapitel hat gezeigt, dass in der 15. Wahlperiode im Bereich der Innen- und Rechtspolitik – verglichen mit der vorhergehenden Wahlperiode – der Interaktionsmodus zwischen Regierung und Opposition sich von einem primär auf Konfrontation ausgelegten zu einem mehr an Kooperation orientierten verändert hat. Dies ist, so das grundlegende Argument der hier vorgelegten Analyse, sowohl auf Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis wie auf Änderungen in den inhaltlichen politischen Schwerpunkten zurückzuführen. Das Ergebnis waren eine niedrigere Quote an gescheiterten zentralen Gesetzgebungsvorhaben als in der Vorperiode, und eine Verstärkung des Kurswechsels von extensiver zu restriktiver Politik.

Das politische Kräfteverhältnis veränderte sich in der betrachteten Legislaturperiode in zweierlei Hinsicht: Zum einen kam es zu einer Differenzierung der Haltung der Opposition, da sich die FDP vermehrt des Themas Schutz der Bürgerrechte annahm und in der Folge bei einer Reihe von Gesetzesimpulsen eine andere Haltung als die Union verfolgte. Die Liberalen stimmten mit einer gewissen Konsistenz gegen die Bürgerrechte einschränkende Initiativen wie das Gesetz zur Genomanalyse oder die Einschränkung des Versammlungsrechts und ermöglichten durch ihre Haltung im Bundesrat die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes – gegen die Präferenzen der Union. Als Ergebnis fanden sich Koalition und Opposition bei manchen restriktiven Initiativen in gemeinsamer Position gegen die Liberalen, wie die CSU-Abgeordnete Daniela Raab bei den Beratungen zum Lauscher Operationsgesetz durchaus kritisch anmerkte:

„Auch die FDP schleicht sich nun, flankiert von einem entsprechenden Parteitagsschluss, rückwärts wieder aus der Geschichte heraus. Die akustische Wohnraumüberwachung sollte nach ihrem Willen wieder komplett abgeschafft werden. Wohltuend hebt sich hier die Meinung der Frau Ministerin ab, die heute ausdrücklich in dem von mir schon zitierten Interview gesagt hat, dass sie die akustische Wohnraumüberwachung nicht abschaffen würde und sich auch dagegen wehrt, die Erfolge

dieses Mittels kleinzureden. In diesem Punkt stehen wir voll auf ihrer Seite“ (PIPr. 15/175, 12.5.2005: 16449).

Die zweite Veränderung des politischen Kräfteverhältnisses ergab sich durch die Änderung des thematischen Schwerpunktes hin zu Innerer Sicherheit und Terrorismusbekämpfung. In vielen dieser Themenbereiche verfolgte die Union (verglichen mit der Position der Koalition) eher noch restriktivere Ziele, was ihre Verhandlungsmacht einschränkte und die Kompromissfindung wie den Kurswechsel erleichterten, musste die große Oppositionspartei doch die „zweitbeste“ Lösung (vgl. die Äußerung des CDU-Abgeordneten Gehb weiter oben) einer Nichtregelung bei Scheitern der Initiative in vielen Bereichen vorziehen. Im übrigen bedeutete die Schwerpunktverlagerung auf Themen aus dem Bereich der Restriktion, dass es weniger Streit um fundamentale Wertkonflikte gab, die ihrer Natur nach schwierig durch Kompromisse aufzulösen sind und die die vorangegangene Legislaturperiode geprägt hatten (Busch 2003: 325). Die institutionellen Gegebenheiten des „semisouveränen“ Staates¹⁹ der Bundesrepublik entfalteten unter diesen Bedingungen eine deutlich geringere Bremswirkung für das Regierungshandeln.

Der Versuch einer Bewertung der rot-grünen Innen- und Rechtspolitik in der zweiten Amtsperiode der Regierung Schröder kommt zu einem sehr gemischten Bild gemessen an den selbst gesteckten Zielen, insbesondere, wenn man die zu Beginn der rot-grünen Koalition im Jahr 1998 geäußerten Präferenzen in Betracht zieht. Waren in der ersten Amtsperiode eine Reihe von grundsätzlichen Veränderungen erzielt (und zum Teil hart erkämpft) worden, so fällt es schwer, für die zweite Amtsperiode ähnliches zu konstatieren. Hier fallen eher taktisches Ungeschick und schlechte Handwerksarbeit ins Auge. Ersteres war eindeutig beim Thema Zuwanderungsgesetz der Fall, bei dem sich die Koalition in der 14. Wahlperiode für einen Konfrontationskurs entschied, statt auf die damals verbliebenen 16 Änderungswünsche der Opposition einzugehen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht das Gesetz wegen Verfahrensfehlern bei der Abstimmung im Bundesrat für nichtig erklärt hatte, änderten sich die politischen Preise für die Zustimmung der Union, und die rot-grüne Koalition musste weit- aus größere inhaltliche Zugeständnisse machen, als dies zuvor der Fall gewesen wäre. Im Hinblick auf die gesetzgeberische Handwerksarbeit fallen nicht nur eine Reihe von Niederlagen vor dem Bundesverfassungsgericht ins Auge (bei der Innenpolitik vor allem der Europäische Haftbefehl und das Luftsicherheitsgesetz); auch das Scheitern des Verbotsantrages gegen die NPD vor dem Verfassungsgericht im März 2003 wegen erheblicher Unterwanderung von Lenkungs-

¹⁹ Siehe zu Theorie und Empirie der Semisouveränität Katzenstein (1987) und Green and Paterson (2005).

gremien der Partei durch V-Leute des Verfassungsschutzes ist hier zu nennen (vgl. BVerfG Urteil 2 BvB 1/01 sowie Narr 2004). Angesichts der Kontinuität an der Spitze des Innenministeriums und der Übernahme des Justizministeriums durch die vormalige Staatssekretärin im Innenministerium Zypries hätte man solche Fehler nicht unbedingt erwartet. Zwischen Minister Schily und seinen früheren Parteifreunden und jetzigen Koalitionspartnern von den Grünen kam es jedoch häufig zu Reibereien, bei denen neben inhaltlichen Differenzen auch persönliche Motive eine Rolle zu spielen schienen. Bisweilen hatte man den Eindruck, des Ministers persönliche Kontinuität bestehe weniger in inhaltlicher Hinsicht als in der seit Jahrzehnten durchgehaltenen Freude am Tabubruch und an der Provokation, etwa wenn er mit bayerischen Innenminister Beckstein (CSU) gemeinsame Sache zu machen schien, mit Polizeihelm und -knüppel für die Kameras posierte oder genüsslich mit dem erzkonservativen US-Justizminister John Ashcroft Übereinstimmung zelebrierte.

In inhaltlicher Hinsicht, das bleibt abschließend festzuhalten, haben die rot-grüne Regierung und Innenminister Schily in der hier betrachteten Legislaturperiode einen deutlichen Kurswechsel vollzogen und damit den bündnisgrünen Koalitionspartner mit seiner starken bürgerrechtlichen Tradition (aus der viele der extensiven Initiativen der vorangegangenen Legislaturperiode entsprungen waren) sicher oft sehr belastet. Auch in der SPD gab es Kritik an einem als „populistisch“ empfundenen Kurs immerwährender Repressionssteigerung, der als nicht zielführend angesehen wurde.²⁰ Andererseits waren die Anlässe vor allem durch die internationalen Terroranschläge von außen vorgegeben, auf die Innen- und Justizpolitik ihrer Aufgabe gemäß zu reagieren hatten. Und nur am Rande sei angemerkt, dass die Reaktionen der New Labour Regierung in Großbritannien im Vergleich noch deutlich restriktiver ausfielen (Haubrich 2003). Die Implementation der bundesdeutschen Anti-Terror-Maßnahmen hingegen, so ergab eine Evaluation im Frühsommer 2005, wurde durch die deutschen Sicherheitsbehörden mit Zurückhaltung und Augenmaß ausgeführt.²¹ Befürchtungen von Kritikern, hier seien „Ermächtigungsgesetze“ erlassen worden,²² scheinen sich demnach nicht erfüllt zu haben. Ob die Tendenz zur „Großen Koalition“ im Hinblick auf restriktive Maßnahmen, die sich in der hier betrachteten Legislaturperiode mehr als einmal abzeichnete, unter den Bedingungen der 16. Wahlperiode wirkungsmächtiger wird, oder ob FDP und Bündnis 90/Die Grünen dagegen erfolgreiche Oppositionsarbeit leisten können, bleibt hingegen abzuwarten.

²⁰ Siehe etwa die Äußerungen des SPD Abgeordneten und Richters a.D. Joachim Stünker in der Debatte des Bundestages am 17. Juni 2005.

²¹ Vgl. DER SPIEGEL, „Sieg der Praxis“, Heft 11/2005, S. 46–49.

²² Siehe die Nachweise bei Busch (2003: 323).

Literatur

- Beyme, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Bundesregierung, 2003: Geschäftsbericht der Bundesregierung 2002/2003: Deutschland bewegt sich. Berlin.
- Busch, Andreas, 2003: Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002. Wiesbaden, 305–327.
- Busch, Andreas, 2006: Verfassungspolitik in der Bundesrepublik, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1945. Wiesbaden (i.E.).
- Glaessner, Gert-Joachim, 2003: Internal security and the new anti-terrorism act, in: German Politics 12 (1): 43–58.
- Green, Simon, 2004: The Politics of Exclusion: Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany. Manchester.
- Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.), 2005: Governance in Contemporary Germany: The semisovereign state revisited. Cambridge.
- Hartleb, Torsten, 2005: Der neue § 14 III LuftSiG und das Grundrecht auf Leben, in: Neue Juristische Wochenschrift 58: 1397–1401.
- Haubrich, Dirk, 2003: September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared, in: Government and Opposition 38: 3–28.
- Hein, Kirstin, 2004: Die Anti-Terrorpolitik der rot-grünen Bundesregierung, in: Sebastian Harnisch/Christos Katsioulis/Marco Overhaus (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik: eine Bilanz der Regierung Schröder, Baden-Baden, 145–171.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-sovereign State. Philadelphia.
- Katzenstein, Peter J., 2003: Same War – Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism, in: International Organization 57: 731–760.
- Kingdon, John W., 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York.
- Koalitionsvertrag, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Berlin.
- Narr, Wolf-Dieter, 2004: Wer schützt die Verfassung? Nach der verfassungsgerichtlichen Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens, in: Till Müller-Heidelberg/Ulrich Finckh/Elke Steven/Bela Rogalla/Jürgen Micksch/Wolfgang Kaleck/Martin Kutschka (Hrsg.): Grundrechte-Report 2004: Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Frankfurt am Main, 155–158.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004: The 9/11 Commission report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. New York.