

Terrorismusbekämpfung und polizeiliche Zusammenarbeit

Rede
von Bundesminister
Dr. Wolfgang Schäuble
bei der Konferenz der Vorsitzenden der
Innenpolitischen Ausschüsse der
nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, der
beitrittswerbenden Länder und des
Europäischen Parlaments
am 7. Mai 2007 in Berlin

Ich bin schon einmal Innenminister gewesen, das war in den Jahren 1989 bis 1991. Als ich Ende 2005 wieder in dieses Amt kam, bin ich gelegentlich gefragt worden, was nun anders sei als zu jener Zeit vor fast zwei Jahrzehnten. Meine Antwort war: Ich muss heute einen viel größeren Teil meiner Arbeit mit europäischen und internationalen Fragen verbringen. Ich glaube, es macht heute mehr als ein Drittel ihrer Arbeitszeit aus, in der Innenminister in der europäischen und internationalen Zusammenarbeit tätig sind.

Das ist Ausdruck der Tatsache, dass die meisten dieser Aufgaben nicht mehr ausschließlich im nationalen Rahmen erfüllt werden können. Das gilt für die Bekämpfung illegaler Migration, für die Steuerung von legaler Migration, für die polizeiliche Zusammenarbeit im Allgemeinen und natürlich im Besonderen bei der Terrorismusbekämpfung. Der Terrorismus ist ja die eigentliche, neue Bedrohung am Beginn dieses Jahrhunderts geworden, nachdem Sicherheitsrisiken im Sinne außenpolitischer Bedrohungen, wie wir sie bis zum Fall des Eisernen Vorhangs und noch Ende der 90er Jahre auf dem westlichen Balkan erlebt haben, in Europa eher unwahrscheinlich geworden sind.

Aber weil die Welt im Zeitalter der Globalisierung kleiner geworden ist, beschränken sich Konflikte, die durch ein engeres Zusammenrücken der Welt bei steigender Weltbevölkerung zwangsläufig entstehen müssen, nicht nur auf ihren Ursprungsort, sondern sind weltweit verbreitet. Terrorismus ist im Grunde **die** neue Austragungsform gewalttätiger Konflikte mit all den vielfältigen Vernetzungen und Implikationen, die das hat. So agieren Terroristen innerhalb international verankerter Netzwerke in der Regel als Kleingruppen, die auf viele Länder verteilt und durch moderne Kommunikationsmittel miteinander verbunden sind.

Verantwortliche Sicherheitspolitik muss darauf reagieren. Wir tun das im europäischen Rahmen so sehr wie etwa auch im Rahmen der G 8, die ja in diesem Jahr nicht nur aus einem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Heiligendamm besteht, sondern auch aus einer Konferenz der Innen- und Justizminister der G 8 in München. Wir tun dies, weil wir durch Zusammenarbeit und Austausch von Informationen eher in der Lage sind, die vor uns liegenden Aufgaben zu erfüllen.

Es gibt einige Debatten, die wir immer wieder führen, wenn wir mit den Kolleginnen und Kollegen aus dem Europäischen Parlament, insbesondere mit den Vertretern des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, zusammen sind. Aktuell sind wir mit der Visa-Verordnung im Zusammenhang mit der Erweiterung des Schengenraumes beschäftigt. Und wir Innenminister fürchten manchmal ein wenig, dass wir so eine Art Arbeitsteilung bekommen, nach der die Innenminister als primär für die Sicherheit verantwortlich angesehen werden, während die Mitglieder des Europäischen Parlaments stärker auf die Wahrung der bürgerlichen Grundfreiheiten achten.

Ich glaube, dass eine solche Arbeitsteilung gefährlich wäre, weil die Menschen in den meisten, wenn nicht in allen Mitgliedstaaten erwarten, dass die europäische Einigung nicht weniger Sicherheit für sie bedeutet, sondern dass wir auch auf europäischer Ebene in der Lage sind, die Sicherheitsbedürfnisse in dieser stärker vernetzten Welt zu erfüllen und zu befriedigen. Wenn wir zulassen würden, dass eine Stimmung in der Bevölkerung entsteht, die den europäischen Einigungsprozess mit einem Verlust an Sicherheit verbände, wäre das für die Legitimität des europäischen Prozesses äußerst schwierig.

Wenn der Schengenraum erweitert und somit die Kontrollen an mehr Binnengrenzen abgeschafft werden, so ist dies ein Thema, das Bevölkerungen in Grenzregionen gelegentlich verunsichert. Ich kenne das aus der Zeit vor mehr als 10 Jahren bei der Abschaffung der Binnenkontrollen an den Grenzen zu Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg. Wenn wir nun auch an der deutsch-polnischen und der

deutsch-tschechischen Grenze die Kontrollen abschaffen wollen – wir sind entschlossen, diesen Prozess termingerecht voranzubringen, und es sieht danach aus, dass wir es bis Ende des Jahres schaffen –, dann werden wir unserer Bevölkerung mit guten Argumenten erklären müssen, dass wir durch verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit in der Lage sind, nach der Abschaffung von Waren- und Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraums nicht etwa weniger Sicherheit zu gewährleisten, sondern eher mehr.

Wir haben im vergangenen Jahr bei der Fußball-Weltmeisterschaft gute Erfahrungen mit dem Einsatz von ausländischen Polizeibeamten gemacht. Wir hatten annähernd 350 Polizeibeamte in ihren jeweiligen Uniformen aus 13 europäischen Ländern bei uns im Einsatz. Sie hatten die Rechte deutscher Polizeibeamter, denn ich hatte ihnen für die Dauer ihres Einsatzes die hoheitlichen Befugnisse von Beamten der Bundespolizei übertragen. Das war eine neuartige Form der Zusammenarbeit. Bis vor wenigen Jahren vertraten die meisten Staaten den Standpunkt, dass die Wahrnehmung polizeilicher Vollzugsbefugnisse so etwas wie das Sanktuarium nationalstaatlicher Souveränität sei.

Der Einsatz ausländischer Beamter hat sich bewährt. Das Beispiel wird Nachahmer finden, denn es war in jeder Hinsicht ein Erfolg. Wir haben bei der bisherigen Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeien – in der Vorbereitung sowie im Austausch von Hooligan-Daten und dergleichen mehr – ohnehin hervorragende Erfahrungen gemacht – wie zuletzt auch bei dem Qualifikationsspiel gegen Tschechien. Die deutsche Mannschaft hatte ein Spiel in Prag – und wir die Sorge, dass sich einige hundert deutsche Hooligans schlecht benehmen könnten. Wir haben das Problem aber durch eine enge präventive polizeiliche Zusammenarbeit sehr gut beherrschen können.

Das alles sind Beweise dafür, dass polizeiliche Zusammenarbeit grenzüberschreitend gut funktioniert. Deshalb haben wir im Februar im Rat der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union entschieden, den Prümmer Vertrag über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit – den wir zunächst 2005 zwischen sieben Vertragspartnern abgeschlossen hatten – einschließlich des Austausches von Daten und des Zugriffs auf die jeweiligen Datenbestände generell in das europäische Regelwerk zu überführen.

Wir haben noch einige Diskussionen über die Frage, ob der Datenschutz im Vertrag von Prüm allen Anforderungen gerecht wird. Das hat mich deswegen ein wenig überrascht, weil die datenschutzrechtlichen Regelungen, die im Prümmer Vertrag gefunden

worden sind, in den vertragsschließenden Staaten bei Abschluss und Ratifizierung ausdrücklich als vorbildlich bezeichnet wurden. Wenn sie es damals gewesen sind, so bin ich zuversichtlich, dass wir sie auch heute noch anwenden können.

Der Vertrag von Prüm ermöglicht den nationalen Polizeien Zugriff auf die Informationen der Partnerstaaten zu DNA-Analysen, Fingerabdrücken und Fahrzeugregistern. Ich will daran erinnern, dass wir seit Beginn des Abgleichs der Daten zwischen Österreich und Deutschland im Dezember vergangenen Jahres in Deutschland 1.900 Treffer mit österreichischen Datensätzen erzielten und aufgrund der Treffer in beiden Ländern in 37 bisher ungeklärten Tötungsfällen neue Hinweise zur Identität der mutmaßlichen Täter gefunden haben. Das zeigt, welches Potential in dem Projekt für den Datenaustausch zwischen allen 27 Mitgliedstaaten enthalten ist.

Wir wollen neben der Vernetzung nationaler Datenbanken im europäischen Informationsverbund auch zentrale Datenbanken der Europäischen Union für die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität nutzen können. Das gehört zu der Debatte über die Frage, was wir im Schengenraum brauchen, um den Verzicht auf Kontrollen an den Binnengrenzen durch ein gemeinsames Visa-Informationssystem zu ermöglichen. Wir wollen, dass die Sicherheitsbehörden Zugriff auf diese Informationen erhalten – ebenso wie auf Eurodac, einen Fingerabdruckdatenbestand, der bisher nur für Asylzwecke nutzbar ist. Hier sind wir, so hoffe ich, in der Endphase der Verhandlungen mit dem Parlament und im Rat. Ich bin zuversichtlich, dass wir noch in den verbleibenden Wochen der deutschen Ratspräsidentschaft zu einem Ergebnis kommen.

Wir haben – und das ist mindestens genauso wichtig – neben der Informationsvernetzung auch die Chance, die knappen staatlichen Ressourcen effizienter einzusetzen. Damit bin ich beim Thema „check the web“. Bei der Kontrolle dessen, was alles im Internet, in den Chaträumen passiert, ist es angesichts der unglaublichen Vielfalt an Informationen, der Flüchtigkeit solcher Botschaften wie auch der mangelnden Sprachkapazitäten ungeheuer wichtig, dass wir die vorhandenen Kapazitäten zur Kontrolle des Internets – insbesondere bei der Bekämpfung terroristischer Aktivitäten – durch Vernetzung möglichst effizient nutzen.

Das Internet ist ein riesiges und nicht zerstörbares Forum von Terroristen – Informationsbörse, Kommunikationsplattform, Fernuniversität und Ausbildungslager in einem. Diejenigen, die im vergangenen Jahr Kofferbomben in deutschen Zügen platzierten – die glücklicherweise nicht explodiert sind, sonst hätten wir unabsehbare Schäden gehabt –, haben ihre Anleitungen zum Bombenbau aus dem Internet herun-

tergeladen. Wenn Terroristen eine weltweit beachtete Erklärung über das Internet verbreiten, macht es wenig Sinn, wenn nun in 27 Mitgliedstaaten alle Experten jeweils für sich im Internet suchen, aus einem seltenen arabischen Dialekt übersetzen und analysieren. Wir müssen Doppelarbeit vermeiden. Darauf zielt unser Projekt „check the web“, das die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union stärken soll. Darüber hinaus streben wir auch die Einrichtung eines Informationsportals bei Europol an, über das die Mitgliedstaaten ihre Erkenntnisse austauschen können.

Der zweite große Mehrwert Europas neben der Informationsvernetzung liegt darin, dass wir uns in Notlagen im Sinne guter europäischer Solidarität gegenseitig zur Seite stehen. Wenn wir wissen, wer welche besonderen Fähigkeiten und Möglichkeiten hat, können diese allen zugute kommen. Bei Europol wird derzeit ein Netzwerk von Experten aus den einzelnen Mitgliedstaaten geschaffen, die im Fall eines Anschlags ihre Kollegen sofort mit ihren Spezialkenntnissen, zum Beispiel bei der Identifizierung von Opfern, unterstützen können. Das war ursprünglich eine spanische Initiative nach den Erfahrungen von Madrid.

Europol beruht bisher allerdings auf einem multilateralen Vertrag, dessen Änderung schwerfällig ist. Wir haben zwar einige Änderungsprotokolle jetzt endlich in Kraft gesetzt, arbeiten aber an der Überführung der Rechtsgrundlage von Europol in einen Ratsbeschluss, der unkomplizierter den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden kann. Wir wollen Europol operativ stärken und seine Zuständigkeit maßvoll erweitern auf alle schwerwiegenden Straftaten der nicht-organisierten Kriminalität, die grenzüberschreitend begangen werden.

So wie wir uns überhaupt für die deutsche Präsidentschaft von vornherein vorgenommen hatten, nicht zu viele neue Initiativen zu ergreifen, sondern uns darauf zu konzentrieren, vorhandene Instrumente in ihrer Effizienz zu verbessern – also den Vertrag von Prüm auszuweiten, Europol zu stärken wie auch Frontex effizienter zu machen.

Natürlich müssen wir immer die richtige Balance finden zwischen Sicherheits- und Freiheitsrechten, die ja nicht in einem Gegensatz zueinander stehen, sondern sich gegenseitig beschränken und bedingen – weil es Freiheit ohne Sicherheit so wenig gibt, wie Sicherheit ohne Freiheit irgendeinen Nutzen hat. Im Konkreten muss man sich um eine vernünftige Abwägung bemühen.

Der Kirchenvater Augustinus sprach einmal von uns Menschen als „nos interrogantes“ – wir, die wir uns Fragen stellen. Die Freiheit, selbstbestimmt zu leben: Nach

dem Ende der realsozialistischen Diktaturen in Osteuropa war es nicht zuletzt dieser Wunsch, der die ost- und südosteuropäischen Länder zur Europäischen Union gebracht hat.

Deswegen glaube ich, dass es ganz wichtig ist, der Behauptung eines Widerspruchs zwischen Sicherheit und Freiheit entgegenzutreten, so wie wir auch dem Eindruck einer Arbeitsteilung zwischen europäischer Ebene und nationalen Mitgliedstaaten entgegenwirken müssen, um die Akzeptanz des europäischen Einigungsprojektes zu stärken.

Wir versuchen in diesem komplizierten Feld zwischen erster und dritter Säule, das wir im Bereich der Justiz- und Innenpolitik im europäischen Recht haben, möglichst gut voranzukommen. Dabei haben wir natürlich die Hoffnung – das ist aber ein Thema, das die Verantwortung von Innenministern überschreitet –, dass wir noch während der deutschen Ratspräsidentschaft zu einem möglichst konkreten Fahrplan auch in der Frage der institutionellen Reformen der Europäischen Union gelangen werden. Aber solange wir diese Reformen nicht haben, müssen wir auch so unsere Verantwortung wahrnehmen.

Deswegen sind wir im Augenblick dabei, die manchmal sehr komplizierten Verknüpfungen oder Abgrenzungen zwischen erster und dritter Säule mit ihren ganz unterschiedlichen Rechtsetzungsverfahren etwas aufzulösen, indem wir uns sehr darum bemühen, einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der dritten Säule – wie schon lange vom Parlament gewünscht und gefordert – zustande zu bringen. Die Kommission hatte hierzu schon vor Jahren einen Entwurf vorgelegt. Aber nach einem Jahr Befassung gab es 250 Vorbehalte, und die Perspektiven, in absehbarer Zeit zu einer Beschlussfassung zu kommen, waren eher gering.

Deswegen haben wir mit einem verschlankten Entwurf eine neue Initiative ergriffen, um die Verhandlungen wieder auf ein Gleis zu führen – und auch um es dem Parlament zu ermöglichen, eine gewisse Blockade in den Rechtsetzungsverfahren der ersten Säule aufzugeben. Das Parlament hat ja bisher etwa in der Frage der Visa-Verordnung betont: Wir stimmen dem nur zu, wenn wir auch endlich den Rahmenbeschluss in der dritten Säule bekommen. Deswegen müssen wir uns hier weiterbewegen. Und ich hoffe, dass wir es schaffen. Es ist aber kein einfaches Unternehmen, weil man auf der einen Seite einstimmige Entscheidungen im Rat von 27 Mitgliedern zustande bringen muss und auf der anderen Seite übereinstimmende Entscheidungen zwischen Rat und Parlament.

Weil für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung aber auch die europäische Zusammenarbeit nicht reicht, brauchen wir die Kooperation sowohl mit Russland als auch mit den Vereinigten Staaten als ein wesentliches Element. Sie wissen, dass wir regelmäßige Troikatreffen mit Russland wie mit den Vereinigten Staaten von Amerika haben. Zudem haben wir in Anknüpfung an eine Initiative der Österreichischen Präsidentschaft auch während unserer Präsidentschaft wieder ein trilaterales Treffen mit Russland und den Vereinigten Staaten veranstaltet. Fragen der Risiken und Gefahren sowie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschäftigen uns auch im Rahmen der G 8.

Wir haben teilweise unterschiedliche Erfahrungen in der Rechtskultur – sowohl in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie auch im Vergleich zu unserem amerikanischen Partner, was den Schutz von persönlichen Daten, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betrifft. Wir haben wenig Grund zu der Annahme, dass in den Vereinigten Staaten von Amerika das Recht auf „privacy“ grundsätzlich nicht auch sehr hochgehalten wird. In Europa wird dies fälschlicherweise gelegentlich vermutet. Jedoch ist der Datenschutz in Amerika etwas anders ausgestaltet. Wir versuchen, durch mehr gemeinsames Verständnis Konflikte abzubauen und zu mehr gemeinsamen Handlungen zu kommen.

Beispielsweise habe ich in unserer Präsidentschaft die Aufgabe, mit den Vereinigten Staaten von Amerika zu einem Abkommen über die Weitergabe der Daten von Flugpassagieren zu kommen. Es gab schon ein Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den Vereinigten Staaten, das den Datenschutz aus europäischer Sicht akzeptabel geregelt hat. Dieses Abkommen ist vom Europäischen Gerichtshof auf Klage des Europäischen Parlaments für kompetenzwidrig erklärt worden, weil es in der ersten Säule abgeschlossen wurde. Daher musste es gekündigt werden, und wir müssen es nun in der dritten Säule regeln. Wir haben derzeit ein Interimsabkommen, das bis Ende Juli gilt.

Die Amerikaner stehen auf dem Standpunkt, dass sie eigentlich überhaupt kein Abkommen bräuchten, da sie ja nur die Passagierdaten haben möchten. Denn das angestrebte Abkommen dient eigentlich nur dem Schutz dieser Daten in Amerika. Deshalb sind wir Europäer in solchen Verhandlungen in der Rolle des Demandeurs. Ich bin trotzdem nicht ohne Hoffnung, dass wir zu einer Regelung finden werden. Aber sie wird nicht in allen Punkten die Vorstellungen erfüllen, die in vielen europäischen Ländern herrschen, was die Beschränkung der Nutzung, der Weitergabe und der Sammlung solcher Daten betrifft. Die Interessen- wie die Ausgangslage sind so, dass

wir nur dann zu einem Ergebnis kommen können, wenn wir uns auf ein gemeinsames Verständnis einigen.

Dahinter verbirgt sich neben unterschiedlichen Rechtstraditionen nach meiner Einschätzung auch die Erfahrung, dass wir Bedrohungsrisiken zum Teil unterschiedlich wahrnehmen. Das gilt auch innerhalb der Europäischen Union. Ich werbe dafür, dass wir uns in der Zusammenarbeit darum bemühen, möglichst ein gemeinsames – und dies nicht nur in der fachlichen Analyse, sondern gerade auch in den öffentlichen Diskussionen innerhalb der Europäischen Union wie aller Mitgliedstaaten – Verständnis zu entwickeln, um realistische Bedrohungen wahrzunehmen, ohne deswegen in eine überzogene Reaktion oder Bewertung einzutreten.

Auch hier gilt, dass man die Seriosität von Schutzmaßnahmen richtig balancieren muss – mit einem Grundklima, das uns hysterische Prozesse vermeiden lässt. Wir müssen uns die Chance bewahren, auch angesichts bestehender, ernstzunehmender Risiken das notwendige Maß an Entspanntheit in der Nutzung unserer Freiheitsrechte zu wahren – weil wir sonst ein Stück weit vorausseilend leisten würden, was die Terroristen erst noch erreichen wollten. Auch insofern dürfen Terroristen keinen Erfolg haben.

Ich wünsche Ihnen für Ihre Tagung viel Erfolg. Neben der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ist ein stärkerer Erfahrungsaustausch, aber auch ein besseres gegenseitiges Verständnis der nationalen Parlamente in diesen Fragen von unschätzbbarer Bedeutung.