

***Terrorismusbekämpfung und Innere Sicherheit
aus deutscher Sicht***

**Rede
von Bundesminister
Dr. Wolfgang Schäuble
bei der 4. Handelsblatt-Konferenz
„Sicherheitspolitik und Verteidigungsindustrie“
am 3. Juli 2007 in Berlin**

Seit 15 Jahren rede ich in der deutschen Öffentlichkeit gelegentlich darüber – nicht immer –, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit mehr und mehr obsolet werden. Ich war am Anfang relativ alleine. Inzwischen habe ich auch die öffentliche Unterstützung der Bundeskanzlerin und fühle mich deswegen ermutigt, Ihnen bei Ihrer Konferenz zu sagen, was Sie alle wissen: dass die eigentliche Veränderung letzten Endes das ist, was wir Globalisierung nennen. Wir sind in fast jeder Beziehung – wirtschaftlich, politisch – von Entwicklungen in allen Teilen der Welt abhängig, ob uns das gefällt oder nicht. Wir können uns gar nicht dagegen wehren, selbst wenn wir es wollten. Man muss es gelegentlich erklären, denn wenn wir wieder im Bundestag darüber reden, dass wir das Afghanistanmandat verlängern. Mehr und mehr Menschen fragen dann: Was machen unsere Soldaten eigentlich da? Dann muss man erklären: Sie arbeiten für die Sicherheit der Menschen in Deutschland und Europa.

Die Globalisierung, die Grenzenlosigkeit der modernen Entwicklung durch die Kommunikationstechnologien, die Informationstechnologien und die steigende Mobilität – man muss sich nur die Zunahme des Flugverkehrs anschauen – enthält Risiken und Bedrohungen, sie bringt aber auch große Freiheitsgewinne mit sich.

Ende dieses Jahres werden an den letzten Landgrenzen, die wir haben, die Grenzkontrollen beseitigt. Das betrifft etwa Deutschland, Tschechien und übrigens auch die Schweiz. Dann wird es keine Kontrollen mehr an Binnengrenzen geben. Das ist ein großer Gewinn. Wir hatten einstmals einen eisernen Vorhang. Wir haben ihn nicht mehr. Ich erinnere mich noch, als die Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze abgeschafft wurden – mein Wahlkreis ist in der Nachbarschaft von Straßburg. Damals war die Besorgnis groß, dass das ein Verlust an Sicherheit sein würde.

Diese Grenzenlosigkeit, von der wir alle profitieren, macht es notwendig, dass wir ein starkes Europa bilden, weil wir in vieler Hinsicht nur gemeinsam Probleme lösen können. Wir können viele der Herausforderungen für unsere innere Sicherheit, wenn überhaupt, nur gemeinsam bewältigen. Wir müssen als Europa im atlantischen Verbund mit vielen anderen zusammen unsere Verantwortung wahrnehmen. Das ist der eigentliche Grund, warum wir diese europäische Zusammenarbeit vorantreiben müssen, auch gerade auf dem Feld der Innenminister – das wohl mit das wichtigste Feld ist, wie sich auch in den sechs Monaten unserer Präsidentschaft gezeigt hat – und auch durch den Austausch von Informationen. Denn wir sind in allen Risiken und Bedrohungen, also auch in unserer Sicherheit, von Entwicklungen in allen Teilen der Welt unmittelbar betroffen.

Der zweite Punkt ist: Die Bedrohungen weltweit und eben auch in Europa haben sich völlig geändert. Das ist die neue Zeit. Das wird uns in diesem noch relativ jungen Jahrhundert eine lange Zeit begleiten. Wie lange, weiß man nicht so ganz genau. Aber vorhersehbar ist, dass die alten Formen der klassischen Unterscheidung nicht mehr stattfinden. Was heißt klassischer Krieg? Ein Krieg in der Art der beiden Weltkriege, wie er zu den Erfahrungen der älteren Generationen in Europa gehört, werden wir vermutlich und hoffentlich in absehbarer Zeit so nicht mehr erleben. Aber deswegen ist die Sicherheit nicht – was man eine Zeit lang nach dem Fall der Mauer geglaubt hat – so ganz hundertprozentig geworden. Wir haben die Friedensdividende in den 90er Jahren ein wenig zu stark abgeschöpft. Jetzt stellen wir fest, dass sie gar nicht so hoch ist. Denn die Bedrohungen sind nicht weniger, sondern anders geworden; sie sind weniger teilbar. Die Stichworte sind failing states und asymmetrische Kriegführung. Mit Selbstmordattentätern politische oder andere Ziele zu verfolgen, ist eine relativ kostengünstige Art der gewalttätigen Austragung von Konflikten; asymmetrische Kriegführung, internationaler Terrorismus – wie immer Sie es nennen wollen. Und weil dies so ist, werden die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zunehmend obsolet. Das heißt nicht, dass nicht Militär, Soldaten und Polizei spezifische Fähigkeiten und klar von einander getrennte Kompetenzen hätten. Daran ändert sich nichts. Das gilt vice versa. Bei dem Einsatz der Bundeswehr im Kosovo

bei den Unruhen im März 2004 haben wir beispielsweise festgestellt, dass wir spezifische Fähigkeiten brauchen, die die Polizei eher als das Militär hat. Umgekehrt gilt es genauso.

Wir haben diesen Zusammenhang, und deswegen müssen wir es stärker miteinander verbinden und in Übereinstimmung bringen. Nicht indem wir es verwischen oder indem wir die spezifischen Fähigkeiten nicht ausschöpfen. Wir müssen die Unterschiede klar sehen – aber eben auch wissen: Es gibt einen stärkeren Zusammenhang. Das gilt in einer besonderen Weise in Afghanistan, aber es gilt auch im Libanon bei der Überwachung der Küsten. Es ist immer das gleiche. Deswegen ist der Satz richtig, den ein früherer Verteidigungsminister, Herr Struck, gesagt hat: Die Sicherheit Deutschlands werde auch am Hindukusch verteidigt. Überall auf der Welt leisten die Soldaten der Bundeswehr mit diesen Beiträgen zur internationalen Stabilität einen unverzichtbaren, notwendigen und gefährlichen Dienst für die Sicherheit unseres Landes sowie seiner Bürgerinnen und Bürger – aber auch für die Sicherheit Europas und für die Stabilität der Welt. Wir können es auch nur gemeinsam machen. Die neuen Bedrohungen sind eben so. Das wird so bleiben und – nach allem, was man zu beobachten glaubt – eher zunehmen. Das bringt eine Menge außenpolitischer und verteidigungspolitischer Erkenntnisse mit sich, die nicht in meine Zuständigkeit fallen. Deswegen beschränke ich mich auf den engeren Bereich der Terrorismusbekämpfung.

Der internationale Terrorismus ist heute mehr und mehr als ein Netzwerk organisiert. Ich glaube nicht – das ist auch die Auffassung der britischen Kollegen –, dass etwa die gescheiterten Anschläge in London und Glasgow am 29. bzw. 30. Juni gewissermaßen von einer zentralen Kommandostelle – die irgendwo im Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan, aber vielleicht auch am Horn von Afrika sitzen könnte – angeordnet worden sind. Die Terroristen organisieren sich stärker in Netzwerken, aber es gibt enge Verbindungen. Die Flexibilität in der Organisation ist eine große Gefahr. Sie erhöht auch die Gefahr der Nachahmung und die Gefahr der spontanen Organisation und Zellbindung bis hin zu dem Phänomen des homegrown Terrorismus, was dann darin kulminiert, dass man im Grenzgebiet zu Pakistan Ausbildungsprogramme für Terroristen anbietet. Deswegen ist es eben keine Datensammelwut von irgendwelchen für innere Sicherheit Verantwortlichen, sondern schie-re Notwendigkeit, den Flugverkehr ein Stück weit zu kontrollieren und Flugdaten zu erheben, um Erkenntnisse hierüber zu bekommen.

Das bringt nun eine Reihe von schwierigen national und international zu debattierenden Fragen und Entwicklungen mit sich. Ich will in Ihre Debatten nur ein paar Stich-

worte werfen. Meine Überzeugung ist, dass nationale Rechtsordnungen wie internationales Recht auf diese neue Form der Bedrohung im Grunde nicht mehr wirklich passen. Das auszusprechen ist das letzte, was man noch darf, wenn man im Rahmen der political correctness einigermaßen überleben will. Schon die Frage zu formulieren ist eine schwierige Sache. Die Suche nach Antworten ist schwierig.

Nehmen Sie das Thema „targeted killing“: Ich habe keine Antwort, ich stelle nur die Frage. Heerscharen von Juristen, Verfassungsrechtler, Menschenrechtler, Völkerrechtler können sich mit dieser Rechtsfrage vertraut. Es gibt eine berühmte Entscheidung des obersten israelischen Gerichts, die Sie wahrscheinlich auch kennen. Also nehmen wir an, es würde gelingen, diese Person, die sich unter dem Namen Bin Laden weltweiter Bekanntheit und in Teilen der Welt großer Popularität erfreut, zu lokalisieren. Dann würde es vermutlich auch technische Möglichkeiten geben, sie unschädlich zu machen, und die Juristen würden ungeheuere Debatten führen. Sie wären in dem Fall, weil wir das Mandat Enduring Freedom haben, völkerrechtlich nicht ganz so schwierig, denn insoweit gibt es noch einen Weltsicherheitsratsbeschluss. Allerdings würden sich die Völkerrechtler und die Verfassungsrechtler die schwierige Frage stellen: Hat der Kombattantenstatus oder nicht? Und damit wären wir dann wieder bei den Debatten, die auch im Rahmen des Mandats, das der Weltsicherheitsrat am 12. September 2001 beschlossen hat, zu keiner wirklichen Antwort geführt haben. Sie können das auch unter dem Stichwort Guantanamo diskutieren. Wenn Sie mit dem amerikanischen Justizminister darüber diskutieren, stellt der Ihnen ein paar Fragen, die Sie als europäischer Politiker gar nicht leicht beantworten können.

Die Unterscheidung zwischen Völkerrecht im Frieden und Völkerrecht im Krieg passt nicht mehr auf die neuen Bedrohungen. Die Unterscheidung zwischen Kombattantenstatus und kein Kombattantenstatus passt nicht mehr ausreichend. Und so gibt es eine Reihe von Fragen, bei denen wir nur sehr zögerlich anfangen, sie in einer halbwegs verantwortlichen öffentlichen Debatte auf den Weg zu politischen Entscheidungen zu führen. Ich kann auch keine Antworten liefern. Aber ich glaube, dass wir diese Debatten international verantwortlicher führen müssen. Alleine kann sie kein Land führen. Und im Übrigen ist spätestens seit 9/11 eine der Erfahrungen, dass unilaterale Entscheidungen in jedem Fall falsch sind und im Zweifel auch nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Bei dem Satz, dass unilaterale Entscheidungen falsch sind, sind sich die Europäer noch einig. Aber wenn dann etwa derjenige, den wir mit unilateralen Entscheidungen meinen – und das ist nicht Luxemburg –, fragt: Seid ihr denn bereit, gemeinsam sol-

che Entscheidungen zu treffen?, sagen wir: Wir sind in der Lage, gemeinsam zu entscheiden, was ihr zu tun habt. Die Europäer sind ungeheuer stark in der Frage, was die Amerikaner tun und lassen und wie sie es machen sollten. Aber wir sind ungeheuer schwach, wenn es darum geht, es gemeinsam zu machen. Das sind – in Stichworten – transatlantische Debatten – ein bisschen ernsthafter geführt als nach den Regeln politischer Korrektheit. Ich beantworte die Frage ausdrücklich nicht, wie wir mit diesen Problemen umgehen können.

Nehmen wir einen weiteren Punkt: Eine Reihe meiner Kollegen in Europa werfen immer wieder die Frage auf: Was machen wir mit Menschen, die wir als terroristische Gefährder erkannt haben, die wir aber nicht strafrechtlich verfolgen können – etwa weil sie noch keine Straftaten begangen haben, sondern nur terroristische Anschläge vorbereiten? Darauf gibt es Antworten. Wir haben uns in der Koalitionsvereinbarung darauf geeinigt, dass wir versuchen, den Strafrahmen auch für Vorbereitungshandlungen auszudehnen. Wir haben das schon ein Stück weit erreicht: Die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung – auch in einer ausländischen Terroristenvereinigung – ist inzwischen mit Strafe bedroht. Ich finde übrigens, dass der Besuch eines terroristischen Ausbildungslagers auch ein Straftatbestand sein könnte. Und es gibt ein paar andere Dinge, die man nach den Regeln des Habeas Corpus Act in strafrechtliche Tatbestände fassen könnte. Ganz wird es nicht zum Ziel führen. Deswegen kommt die zweite Frage: Können wir solche Gefährder, wenn wir sie denn haben, nicht wenigstens abschieben? Dann kommt die Folter-Konvention. Meistens stammen sie aus Ländern, in die man nicht so leicht abschieben kann. Ich habe auch meine Zweifel, ob das klug wäre. Ist es klug, einen Gefährder abzuschicken? Dadurch wird er ja nicht ungefährlicher. Er ist nur außer Landes – aber bei der globalen Vernetzung? Natürlich antwortet mir dann jeder verantwortliche Mitarbeiter, dass es – wenn wir sonst nichts machen können – immerhin besser ist, ihn abzuschicken, als ihn im eigenen Land zu haben. Das sehe ich ein.

Wenn er nun aber die deutsche Staatsangehörigkeit hat, kann er nach Artikel 16 unseres Grundgesetzes nicht abgeschoben werden. Mehr und mehr ist die Staatsangehörigkeit kein verlässliches Kriterium mehr zu unterscheiden, ob einer terroristischer Gefährder ist oder nicht. Da führen wir nun – auch in Europa – eine Debatte darüber, ob es in diesen Fällen nicht andere Lösungen gibt? Denn wir können ja nicht warten. Es gibt die Präventivwirkung des Strafrechts: Generationen von Jurastudenten haben gelernt, Strafrecht hat eine Spezialprävention und eine Generalprävention. Gegenüber Selbstmordattentätern ist die Präventivwirkung des Strafrechts jedoch ungewöhnlich beschränkt. Womit wollen Sie drohen? Da würde nicht einmal

die Androhung der Todesstrafe helfen. Deswegen müssen wir darauf Antworten suchen.

In Deutschland kann jeder gut verstehen, dass wir aufgrund unserer Geschichte im vergangenen Jahrhundert ein besonderes Maß an Sensibilität haben. In den 90er Jahren hatten wir nach der langen Teilung Mühe, uns an den Souveränitätsgewinn zu gewöhnen – solange Deutschland geteilt war, waren wir in unserer Souveränität eingeschränkt, und wir waren glücklich damit. Aufgrund unserer Vergangenheit gibt es eine klare Regelung in unserem Grundgesetz, was den Einsatz der Bundeswehr anbetrifft. Es gibt aber Gefahren – beispielsweise eine Gefahr der Qualität des 9/11 – , die – wenn überhaupt – nur die Bundeswehr abwehren kann.

1985 fand der Weltwirtschaftsgipfel in Deutschland statt, und zwar im Bonner Kanzleramt. Ich war damals zufällig Chef des Kanzleramtes und beschäftigte mich damit, was man alles für die Vorbereitung eines sicheren G 7-Gipfels tun muss. Als ich fragte: „Wie wehren wir Gefahren aus der Luft ab?“, war die Antwort sehr einfach: gar nicht, denn die Polizei kann es nicht, und die Bundeswehr darf es nicht. So ist das im Grundgesetz geregelt. Die Vorgängerregierung hat dann versucht, es zu regeln, woraufhin das Verfassungsgericht entschied, dass es so nach dem Grundgesetz nicht geht. Wir müssten also das Grundgesetz ändern. Wenn ich nun aber dafür eintrete, eine solche verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen und einen Vorschlag dafür mache, heißt es: Der Schäuble hat wieder seinen Wahn, die Bundeswehr einzusetzen. Stattdessen schlägt man mir vor: Stütz einen Einsatz der Bundeswehr in einem solchen Fall doch auf den übergesetzlichen Notstand. Der ist aber rechtswidrig. Wie ich nun Vorsorge treffen soll – auf der Grundlage, dass Soldaten rechtswidrige Befehle nicht befolgen dürfen, sie dann aber doch befolgen sollen –, weiß ich nicht. Deswegen sage ich: Wir werden nicht darum herumkommen. Das ist unbequem, aber es führt kein Weg daran vorbei, die verfassungsrechtlichen Grundlagen so zu schaffen, dass alle Soldaten, alle Polizisten – übrigens auch alle Mitarbeiter von Nachrichtendiensten – auf einwandfreier rechtlicher und verfassungsrechtlicher Grundlage arbeiten.

Wenn wir angesichts dieser Bedrohungslage, die wir durch den internationalen Terrorismus haben und die uns alle betrifft, Gefahren abwehren wollen, wenn wir Sicherheit gewährleisten wollen, kommt es entscheidend auf Information an. Deswegen ist die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten notwendig – und die Voraussetzung für die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten ist Geheimhaltung, auch die Einhaltung vereinbarter Geheimhaltung, selbst gegenüber parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. Wenn Sie einmal vereinbarte Vertraulichkeit nicht mehr halten,

werden Sie von der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten ausgeschlossen. Und ich als Innenminister kann die Verantwortung für die innere Sicherheit dieses Landes nicht tragen, wenn ich nicht die Erkenntnisse der Nachrichtendienste der wichtigsten Partnerländer möglichst uneingeschränkt habe. Denn wir alleine wissen zu wenig.

Das ist das eine, und das zweite ist: Jedem Anschlag – auch den Versuchen mit den Autobomben in London und Glasgow oder unsere Kofferbomben, die glücklicherweise nicht funktioniert haben – geht intensive Kommunikation voraus. Wenn wir Sicherheit gegenüber diesen Bedrohungen polizeilich gewährleisten wollen, müssen wir in die Kommunikationsstrukturen eindringen.

Zu Zeiten von Wallenstein hat man das gemacht, indem man die Boten abgefangen hat. Man hat den Boten abgefangen und der Hof wusste, dass sich Wallenstein mit den Schweden verbündet hatte. Später, als das Telefon erfunden war, musste man notfalls auch das Telefon abhören können. Heute kommuniziert man über Computer. Und es ärgert mich dann schon etwas, dass die Kontrolle von Kommunikation im Internet oder über Computer – Computer kann man miteinander vernetzen, ohne E-Mails zu versenden – immer mit dem Attribut „heimliche“ Online-Durchsuchung versehen wird. Kein Mensch spricht von der „heimlichen“ Telefonkontrolle oder der „heimlichen“ Briefüberwachung. Die Überwachung von Kommunikation unter klaren rechtlichen Voraussetzungen und Begrenzungen ist in der rechtsstaatlichen Geschichte selbstverständlich für die Sicherheitsorgane. Nur gegenüber diesem modernen Kommunikationsinstrument, das die Welt mehr verändert als vieles andere, besteht eine merkwürdige Sensibilität. Wir können darauf aber nicht verzichten. Unter klaren rechtsstaatlichen Begrenzungen und Voraussetzungen ist es unverzichtbar, auch Kommunikation über Computer kontrollieren zu können. Sonst werden wir unsere Verantwortung für die Sicherheit nicht gerecht.

Und natürlich muss man auch die Daten und Erkenntnisse, die man hat, unter klaren datenschutzrechtlichen Bedingungen nutzen. Dazu muss man sie erst einmal auswerten und miteinander vergleichen. Das ist das Thema des Fluggastdatenabkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Auch da kann man über die Voraussetzungen und Grenzen, über die Frage, wer kontrolliert, und über Fragen wie Rechenschaftsbericht und Transparenz reden. Was man nicht kann, ist zu sagen: Wir wollen es gar nicht. Denn wir dürfen uns gegenüber den Bedrohungen nicht blind machen, wenn wir unserer Verantwortung gerecht werden wollen.

Wer dies alles nicht will, oder wer sagt: Es ist der Preis des freiheitlichen Rechtsstaats, bestimmte Risiken einzugehen, dem antworte ich: Wenn dieser freiheitliche

Verfassungsstaat nicht in der Lage ist, auch unter neuen Bedrohungen, Sicherheit zu gewährleisten in dem Maße, wie Menschen Sicherheit gewährleisten können, läuft er in Zeiten der Krise Gefahr, die Legitimation in der Bevölkerung zu verlieren. Auch das haben wir in Deutschland im vergangenen Jahrhundert schon erlebt. Und wenn man aus der Geschichte lernen will, sollte man lernen, dass der freiheitliche Verfassungsstaat kein schwacher Staat sein sollte, sondern einer, der Sicherheit gewährleistet. Dazu braucht man leistungsfähiges Militär, dazu braucht man leistungsfähige Polizeien und dazu braucht man eine vernünftige Zusammenarbeit und eine Nutzung moderner Technologien angesichts moderner Herausforderungen.