



Freiheit und Sicherheit im gemeinsamen europäischen Raum

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forum Berlin

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im gemeinsamen europäischen Raum

eine Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung
im Festsaal des Berliner Abgeordnetenhauses
Niederkirchner Straße 5, 10111 Berlin

30. Mai 2005

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung: Dr. Angela Borgwardt

Copyright 2005 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Fotos im Text: Joachim Liebe

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH

ISBN 3-89892-431-9

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung.....	7
----------------	---

Irina Mohr

Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

Tagungsmoderation

Prof. Dr. Detlef Krauß

Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät

Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat

„Freiheit zuerst! Perspektiven langfristiger Freiheitspolitik“	11
--	----

Prof. Dr. Christoph Gusy

Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft

„Sicherheit zuerst! Terroristische Bedrohungslage und staatliche Abwehrmechanismen“	17
--	----

Dr. August Hanning

Präsident des Bundesnachrichtendienstes

Nachfragen/ Diskussion	27
------------------------------	----

„Wir sind das Volk! Zur Kriminalitätsfurcht und dem Strafbedürfnis der Bevölkerung“	39
--	----

Prof. Dr. Christian Pfeiffer

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im internationalen Überblick	51
--	----

Peter Schaar

Bundesbeauftragter für den Datenschutz

Nachfragen/Diskussion	61
-----------------------------	----

Zur Balance von Freiheit und Sicherheit in der Europäischen Union

Aus der Sicht Großbritanniens	73
-------------------------------------	----

Prof. Helen Fenwick

University of Durham, Department of Law,
Co-Director Centre of Human Rights

Bericht: *Dr. Angela Borgwardt*

Aus der Sicht Finnlands	87
-------------------------------	----

S.E. René Nyberg

Botschafter der Republik Finnland

Nachfragen/Diskussion	95
-----------------------------	----

Podiumsdiskussion.....	101
------------------------	-----

Freiheit versus Sicherheit?
Kriterien ihrer Balance in der Innenpolitik

mit

Prof. Dr. Christoph Gusy
Universität Bielefeld

S. E. René Nyberg
Botschafter der Republik Finnland

Gavin Phillipson, LL.M.
University of Durham, Assistant Director Human Rights Centre

Peter Schaar
Datenschutzbeauftragter des Bundes

Frank Hofmann, MdB

Angaben zu den Referentinnen und Referenten	131
---	-----

Irina Mohr



Freiheit und Sicherheit – das ist ein altes Thema, eigentlich ist es ein Klassiker und wie alle Klassiker hat es die Eigenschaft, nie zu vergehen. Denn vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen und der aktuellen Politik müssen Freiheit und Sicherheit immer wieder neu diskutiert und justiert werden. Heute befinden wir uns nicht mehr im Zeitalter des unbeschränkt souveränen Nationalstaats – die Perspektiven sind weiter geworden. Besonders die europäische Integration hat uns in den letzten Jahren und Jahrzehnten vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Angesichts der offenen Grenzen ist es notwendig, mit den Partnerländern gemeinsame Ansätze für die innere Sicherheit zu finden.

Und es ist ja auch bereits einiges begonnen und erreicht worden – vor allem im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. An diese Entwicklung ist sichtlich auch der Titel der heutigen Veranstaltung angelehnt. Allein die Begrifflichkeit, in der die Freiheit ganz vorn steht, zeigt die Intentionen des Ganzen.

Die entscheidende Frage ist jedoch – und darum soll es auch heute gehen: Stimmt diese Intention eines Vorrangs der Freiheit noch mit der Wirklichkeit überein? Von vielen, von fast allen Experten ist zu hören, dass die Politik und auch das Recht im Zuge der Sicherheitspolitik die Freiheit mindestens ausgehöhlt, wenn nicht sogar aufgegeben oder vergessen hätten. Und die Bürger haben zwar die Erwartung an den Staat, er möge Sicherheit gewährleisten, aber zugleich ist bei den Menschen ganz deutlich die Sorge vor dem Überwachungsstaat zu erkennen. Manche meinen, er wäre heute schon da. Für diese Auffassungen muss es eine reale Grundlage geben, und deshalb haben wir zu dieser Konferenz eingeladen.

Der Europäische Verfassungsvertrag, der seit den Abstimmungen in Frankreich und der Niederlande zwar in wirklich schwerer Bedrängnis ist, setzt wichtige Markierungen auf dem Weg in diesen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Freiheit findet sich in der Präambel, bereits im ersten Erwägungsgrund. Sie findet sich in den klassischen Freiheitsrechten, der Charta der Grundrechte, wie sie auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Verfassungen der Mitgliedstaaten niedergelegt sind. Freiheit ist als „Wert“ definiert, während die Sicherheit bei den „Zielen“ in Artikel I-3 der Europäischen Union erscheint. Allerdings finden sich beide vereint in Artikel II-66, nämlich in der Grundrechtscharta, wo es heißt: „Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“ Diese Formulierung stammt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, und wer die hiesigen Diskussionen

pro und contra eines Rechts auf Sicherheit verfolgt, der erkennt an dieser Stelle auch eine gewisse begriffliche Herausforderung, der wir uns stellen müssen.

Es geht heute um nichts weniger als einen europäischen Begriff von Freiheit, in dem wir uns natürlich auch wiederfinden müssen. Es geht um die Frage, die Herr Gusy uns zu Beginn gleich darlegen wird, wie wir – trotz der Schocks vom 11. September 2001 und vom 11. März 2004 in Madrid – langfristig zu einer Politik der Freiheit kommen können, ohne das Ziel der Sicherheit aufzugeben.

Darüber wollen wir heute sprechen und uns fragen, wie der Wert der Freiheit mit dem Ziel der Sicherheit in Einklang gebracht werden kann, und zwar ohne dass das wichtige Ziel den grundlegenden Wert auffrisst.

Diese Diskussion ist also höchst voraussetzungsvoll. Wir führen sie heute hier in aller Öffentlichkeit und Offenheit. Ich möchte der Tagung dies jedenfalls wünschen und ebenso einen guten Verlauf, ergiebige neue Ansätze für die Freiheit und die Sicherheit im gemeinsamen europäischen Raum.

Freiheit zuerst! Perspektiven langfristiger Freiheitspolitik



Ich möchte Ihnen zum Thema „Freiheit zuerst!“ vier Thesen nennen und diese jeweils kurz erläutern.

Erste These: Sicherheit der Freiheit – was denn sonst?

Was, meine sehr verehrten Damen und Herren, schützen wir eigentlich, wenn wir Sicherheit schützen? Sicherheit ist nicht um ihrer selbst willen da. Sie soll vielmehr etwas ganz anderes garantieren. Sie soll garantieren,

dass die Menschen in Sicherheit so leben können, wie sie es selber möchten, also so, wie es ihrem eigenen Lebensentwurf entspricht. Und dieser Lebensentwurf, den uns das Grundgesetz vorgibt, ist der Lebensentwurf von Freiheit, Demokratie, Sozialität. Anders ausgedrückt: Sicherheit, die diesen Lebensentwurf schützen soll, ist notwendig Sicherheit der Freiheit. Freiheit und Demokratie sind der Zweck der Sicherheit.

Die Formel „es gibt keine Freiheit ohne Sicherheit“ ist deshalb zu ergänzen: Sicherheit ohne Freiheit macht keinen Sinn. Dies ist keine ganz neue Formulierung. Der große Staatsrechtler und Staatstheoretiker Günter Dürig hat es im Rahmen des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung so formuliert: Die freiheitliche demokratische Grundordnung bezeichnet gerade das Freiheitliche und das Demokratische der Ordnung. Mit anderen Worten: Sicherheit der Freiheit – was denn sonst?

Zweite These: Freiheitsschutz durch präventive Sicherheitspolitik ist kein Nullsummenspiel.

Freiheit und Sicherheit – das ist ein Allgemeinplatz – Freiheit und Sicherheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Dieses wird in jüngerer Zeit nicht selten negiert mit der Begründung: Sicherheit ist ja eben kein Selbstzweck, sondern Freiheitsschutz. Also stehen in Wirklichkeit nicht Freiheit und Sicherheit einander gegenüber, sondern Freiheit und Freiheit. Diese Aussage suggeriert: Freiheitspolitik schafft Freiheitsgewinne, welche die durch Sicherheitsmaßnahmen verursachten Freiheitsverluste kompensieren, sozusagen eins zu eins kompensieren. Es wird also angenommen, dass Freiheitsschutz durch Sicherheitspolitik ein Nullsummenspiel sei.

Diese Annahme ist allerdings in dieser Form nicht zutreffend. Für präventive Sicherheitspolitik gilt jedenfalls:

1. Präventive Kontrollmaßnahmen richten sich nicht nur gegen Personen, welche die Freiheit gefährden, sondern auch gegen bloß Verdächtige, die am Ende harmlos sind.
2. Präventive Abwehrmaßnahmen setzen nicht die Beeinträchtigung von Rechtsgütern voraus, sondern nur die Gefahr. Das Prognoserisiko kann auch zu Lasten harmloser Personen gehen.
3. Präventive Begleiteingriffe wie Observiertwerden oder Abgehörtwerden bei Maßnahmen, die sich eigentlich gegen andere Personen richten, betreffen notwendigerweise auch harmlose Personen. Das bedeutet: Der Freiheitsverlust durch präventive Sicherheitspolitik trifft viele Unbeteiligte, die kleinere oder größere Opfer zur Herstellung von Sicherheit bringen sollen.

Aus Sicht der Unbeteiligten, aus Sicht der Gesamtbevölkerung ist der Freiheitsverlust deshalb tendenziell etwas größer als der korrespondierende Freiheitsgewinn. In einem organisierten Gemeinwesen, das schon organisiert und geregelt ist, gilt in jedem Fall: Freiheitsschutz durch präventive Sicherheitspolitik ist kein Nullsummenspiel.

Dritte These: Passive Freiheitsschutz – das Ultima-Ratio-Prinzip.

Freiheitsschutz kennen wir in zwei Ausformungen. Da ist zum einen der passive Freiheitsschutz: Sicherheit als End-of-the-pipe-Prinzip. Das heißt, Freiheitsschutz setzt das Risiko schon voraus. Und Freiheitsschutz setzt erst dann ein, wenn dieses Risiko zu einer konkreten Rechtsgutbeeinträchtigung werden kann. Man wartet also ab, bis das Risiko da ist und bis es sich zu realisieren droht.

Zum andern gibt es auch aktive Freiheitsschutz, die auf die Schaffung optimaler Bedingungen für Freiheit setzt. Sie zielt auf die Vor-

beugung gegen Gefahren, die am besten gar nicht erst entstehen sollen. Man will also Gefahren vermeiden, um sie nicht später abwehren zu müssen.

Was ist in diesem Zusammenhang unter dem Ultima-Ratio-Prinzip zu verstehen? Ultima-Ratio-Prinzip bedeutet, dass es gegenwärtig mindestens drei Formen präventiver Sicherheitspolitik gibt, und zwar

1. Maßnahmen gegen überführte Täter, wie zum Beispiel die Erhöhung des Strafmaßes,
2. Maßnahmen gegen Personen, bei denen ein konkreter und individueller Verdacht besteht, und
3. Maßnahmen gegen jedermann wie Überwachungsmaßnahmen, Videoaufzeichnungen, Kontrollstellen, Rasterfahndung. Hier ist der Eingriff in die individuelle Freiheitssphäre zwar zunächst klein, aber es gibt wichtige Besonderheiten. Dazu gehört erstens die fehlende Veranlassung durch den Betroffenen. Der Betroffene erbringt gewissermaßen ein Sonderopfer für die allgemeine Sicherheit; er hat nichts Besonderes gemacht. Zweitens besteht ein Risiko wegen der potenziellen Verwertung erhobener Daten.

Grundsätzlich gilt hier das Ultima-Ratio-Prinzip. Demnach sind präventive Schutzmaßnahmen vor dem Hintergrund des Prinzips der Freiheit nur dann zulässig, wenn sie dem Grundsatz folgen: so effektiv wie möglich, so gezielt wie möglich und so spät wie möglich, aber auch nicht später.

Vierte und letzte These zur aktiven Sicherheitspolitik: Prävention der Gefahrentstehung ist besser als Prävention der Gefahrenabwehr.

Sicherheitspolitik beginnt normalerweise spät. Sie setzt die Gefahr schon voraus. Aktive Freiheitspolitik beginnt früher. Sie setzt nicht bei der Abwehr schon vorhandener Gefahren ein, sondern bereits bei der Entstehung von Gefahren. Entsprechend müsste es zum Beispiel bei der Terrorismusbekämpfung darum gehen, die Ursachen für terroristische Aktivitäten zu minimieren, also an den Ursachen für die Entstehung von Terrorismus anzusetzen. Schließlich sind die Entstehungsbedingungen des Terrorismus aus der Makroperspektive inzwischen ziemlich gut erforscht, woraus politische Konsequenzen zu ziehen wären.

Terrorismus wird durch das Zusammentreffen von fünf Umständen stark begünstigt, und zwar durch

1. das Vorhandensein krasser sozialer Ungleichheit,
2. das Vorhandensein krasser sozialer Unsicherheit auf vergleichsweise engem Raum,
3. den faktischen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Zugang zu privilegierteren bzw. besseren sozialen Positionen – als Folge der sozialen Ungleichheit,
4. die Tatsache, dass die Benachteiligung dieser unterprivilegierten Gruppen auf Merkmalen wie ethnischer, kultureller, religiöser und sozialer Gruppenzugehörigkeit basiert,
5. eine daraus resultierende politische, ökonomische oder soziale Aussichtslosigkeit der diskriminierten Gruppen.

Das Milieu, in dem Terrorismus entsteht, ließe sich also in aller Kürze so umschreiben: Es besteht eklatante Ungleichheit auf engem sozialem

Raum; bestimmte Bevölkerungsgruppen mit einer besonderen Gruppenzugehörigkeit werden diskriminiert; dies führt im Ergebnis dazu, dass die diskriminierten Gruppen und ihre Angehörigen in einer vergleichsweise aussichtslosen Situation – im Hinblick auf mögliche Verbesserungen – leben.

Da ist einerseits die Unmöglichkeit, das eigene Schicksal regelkonform zu verändern, und andererseits das Erlebnis der Illegitimität der vorhandenen Strukturen. Dadurch entsteht der Eindruck der Legitimität von rechtswidrigen Aktivitäten, die sich gegen die bestehenden Strukturen richten. Gewiss: Nicht jeder, der solchen Strukturen entstammt, wird zum Terroristen. Aber: Wer solchen Strukturen entstammt und zum Terroristen wird, kann sich einer gewissen Unterstützung in der Gesellschaft gewiss sein, die seine Aktivitäten innerlich billigt und staatliche Abwehrmaßnahmen ablehnt.

An dieser Stelle setzt Freiheitspolitik ein. Sie muss darauf gerichtet sein, Bedingungen zu schaffen, die die Ursachen von Terrorismus möglichst vermeiden und dadurch existenzielle Sicherheitsgefahren gar nicht erst aufkommen lassen. Diese Zielsetzung gilt sowohl im Ausland beim Abbau ungerechtfertigter Diskriminierung ganzer Gruppen, Völker oder Religionsgemeinschaften, das gilt aber auch im Inland bei der Verhinderung von Umständen, die aus sozialer Heterogenität Desintegration, Diskriminierung und Ausgrenzung werden lassen.

Die nähere Erforschung und Entwicklung konkreter politischer Optionen ist ein Projekt, dessen Konturen hier nicht en détail aufgezeigt werden können. Doch sollte immer bedacht werden: Strategien, die auf die Prävention von Terrorismusursachen gerichtet sind, erscheinen auch in Zeiten leerer Kassen nicht aussichtslos. Im Gegenteil: Langfristig könnten sie durchaus die kostengünstigere Alternative sein.

Ich danke Ihnen.

DR. AUGUST HANNING

Sicherheit zuerst! Terroristische Bedrohungslage und staatliche Abwehrmechanismen



Lassen Sie mich aus der Sicht des Praktikers zu dem Thema Stellung nehmen, das wir heute diskutieren. Ich werde mit einem Satz Wilhelm von Humboldts aus dem Jahr 1792 beginnen, der auch heute noch sehr aktuell ist: „Denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.“ Diesen Gedanken hat er in seinen Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, näher ausgeführt.

In diesem Sinne muss es das Ziel des Staats – und ganz besonders der Sicherheitsbehörden – sein, die Sicherheit herzustellen, die es allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihr Grundrecht auf Freiheit tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Anders ausgedrückt: In Sicherheit zu leben heißt, frei zu sein von Angst. Sicherheit und Freiheit sind aus meiner Sicht deshalb keine Gegensätze. Sie stehen in einem Bedingungsverhältnis.

Seit dem 11. September 2001 ist es für die Sicherheitsbehörden weltweit nicht einfacher geworden, Sicherheit zu gewährleisten. Die Anschläge in New York und Washington haben uns das sehr drastisch vor Augen geführt.

Natürlich darf Terrorismus nicht allein auf den militanten Islamismus zurückgeführt werden, wie zum Beispiel der ETA-Terrorismus in Spanien deutlich zeigt. Für die westlichen Demokratien in Europa und auch für die Bundesrepublik Deutschland ist der islamistische Terrorismus aber zu einer Bedrohung geworden, mit der man sich sehr aktiv auseinander setzen muss.

Der 11. September, meine sehr verehrten Damen und Herren, hat uns etwas Wichtiges vor Augen geführt: Eine Bedrohung, die wir jahrelang in Afghanistan beobachtet haben, besteht nun weltweit. Viele von uns hatten bis dahin die Vorstellung: Das passiert in Afghanistan oder, frei nach Goethe: Dort, fern in der Türkei, schlägt man sich die Schädel ein. Niemand hatte damit gerechnet, dass die Geschehnisse in Afghanistan auch so unmittelbar von Bedeutung für die Sicherheit der westlichen Welt sein könnten. Deswegen sind wir seit dem 11. September sehr viel stärker als vorher auf die islamistische Organisation al-Qa'ida eingegangen.

Vergleicht man den Status der al-Qa'ida-Spitze vor und nach dem 11. September, so zeigt sich, dass sich die Führungsspitze inzwischen sehr stark dem internationalen Fahndungsdruck angepasst hat. Wir haben es

mit einer Organisation zu tun, die dezentral organisiert ist und von autonomen Gruppen repräsentiert wird. Weitere wichtige Kennzeichen der al-Qa'ida-Bewegung sind transnationale Personenverbindungen sowie eine gemeinsame ideologische Basis mit Osama Bin Laden als politisch spiritueller Leitfigur.

Die Sicherheitsbehörden konnten durchaus Erfolge bei der Verfolgung der al-Qa'ida-Führungsspitze erzielen und es ist auch gelungen, die Struktur der Organisation erheblich zu stören, wie zum Beispiel die Festnahme Farrah Al-Libys zeigt.

Al-Qa'ida ist nach wie vor eine Organisation, die weltweit in der islamischen Welt als Legitimationsinstanz für die Auseinandersetzung mit der westlichen Kultur prägend ist. Es handelt sich um eine Bewegung, die in vielen muslimischen Staaten, aber auch in Europa aktiv ist. Sie ist dadurch gekennzeichnet, moderne Kommunikationsmittel einzusetzen und mit Botschaften zu agieren – mit Botschaften, die ihre eigene Anhängerschaft mobilisieren und Ungläubige psychologisch unter Druck setzen können. Die Organisation ist zudem sehr ideologisch geprägt: Sie will die ideologische Meinungsführerschaft behaupten, neuerdings auch via Internet. So konnten wir beobachten, dass die terroristische Infrastruktur in Afghanistan in Gestalt der Lager zwar zerstört werden konnte, dass an ihre Stelle aber virtuelle Ausbildungsstätten getreten sind, bei denen das Internet eine große Rolle spielt.

Im Internet sind häufig praktische Anleitungen für die Ausführung von Terroranschlägen zu finden. Und wir wissen auch, dass davon durchaus Gebrauch gemacht wird.

Um nicht nur theoretisch zu bleiben, möchte ich noch auf einige konkrete Terroranschläge eingehen, die uns hier in Europa ganz unmittelbar

betroffen haben. Ich möchte zum Beispiel an den Anschlag in Istanbul auf die HSBC-Bank erinnern, der partiell im europäischen Teil der Türkei vorbereitet wurde; es gibt auch viele Spuren, die nach Deutschland führen. Wir haben aber auch den Anschlag in Madrid am 11. März 2004 erlebt sowie die Anschläge in Ägypten (Taba und Kairo), bei dem vermutlich Einzeltäter Anschläge auf westliche Touristengruppen ausgeführt haben.

Auch in diesen Fällen haben wir es mit Tätern zu tun, die sich den modernen Verhältnissen stark angepasst haben, die sehr dezentral organisiert sind und die sich auf eine religiöse Programmatik mit starkem ideologischen Unterbau berufen.

Ein wichtiger Punkt ist, dass die al-Qa'ida-Organisation ihre Anschläge sehr langfristig, aber auch transnational und über Ländergrenzen hinweg plant. So hat zum Beispiel beim Anschlag vom 11. September die Atta-Gruppierung in Hamburg eine große Rolle gespielt. Auffällig ist auch, dass trotz Misserfolgen nicht aufgegeben wird: Auf das World Trade Center sollte schon Anfang der 90er Jahre ein Anschlag verübt werden, was jedoch scheiterte, und es wurde trotzdem ein weiterer Anschlag geplant.

Wie haben die Sicherheitsbehörden auf diese Entwicklung reagiert, wie stehen sie diesem Phänomen gegenüber? Wie ich zu Beginn schon sagte, betrachten wir es als unsere wichtigste Aufgabe, den Schutz der Bevölkerung durch Vorfeldaufklärung zu gewährleisten. Der islamistische Terrorismus hat eine neue Qualität und stellt uns deshalb vor ganz neue Herausforderungen: Er ist eine internationale Bewegung, die grenzüberschreitend agiert – ganz im Gegensatz zum nationalen Terrorismus der 70er Jahre in Europa, wie zum Beispiel die terroristischen Aktivitäten der Roten Armee Fraktion oder der Roten Brigaden. Und es handelt sich

heute um eine diffuse Terrorszene. Wir haben es mit Gruppierungen zu tun, die streng konspirativ agieren und in einer Weise, wie wir das bisher noch nicht erlebt haben: Sie sind zum einen konspirativ abgeschottet durch ihre ethnische Zugehörigkeit, sie sind aber auch konspirativ in der Art ihres Vorgehens, in der Art ihrer Kommunikation.

Zudem arbeiten diese Gruppierungen nicht nach westlichen Maßstäben. Die Zielauswahl ist zum Teil – scheinbar – willkürlich. Da sich auch die Zivilbevölkerung vollkommen im Zielspektrum terroristischer Attentate befindet, muss sie in die Sicherheitsvorsorge der Sicherheitsbehörden mit einbezogen werden. Die Auswahl der Mittel ist in dieser Form ebenfalls neu und stellt uns vor neue Herausforderungen. Eine hohe Opferzahl ist geradezu das Ziel dieser terroristischen Aktivitäten.

Wie geht der Bundesnachrichtendienst mit dieser Gefährdung um?

Wir haben durch verschiedene Programme versucht, den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Wie Professor Gusy eben schon ausgeführt hat, haben wir im Grunde zwei Lagen. Wir haben einmal die faktische Gefahrenabwehr, die exekutive Ebene. Und wir haben die längerfristige Reduzierung von Konfrontationspotenzial, dem ebenfalls erhebliche Bedeutung zukommt; darauf werde ich später noch eingehen.

Die globale Vernetzung der Terrorakteure ist ein ganz entscheidender Punkt. Zunächst möchte ich aber noch auf einen Aspekt eingehen, der besondere Beachtung verdient, und zwar auf das Thema Massenvernichtungswaffen, das weniger bei uns in Deutschland, aber sehr stark in den USA diskutiert wird. Eine zentrale Frage ist dabei: Wird al-Qa'ida in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen oder nicht?

Nach wie vor glauben wir, dass al-Qa'ida nicht in der Lage ist, sich in den Besitz von Nuklearwaffen zu bringen. Wir wissen aber von entsprechenden Versuchen. Von Osama Bin Laden gibt es eine Fatwa aus dem Jahr 1998, in der er das Streben nach Massenvernichtungswaffen zur Pflicht eines jeden Muslimen erhebt. Wir wissen auch von praktischen Versuchen, so genannte radiologische Waffen herzustellen. Dasselbe gilt auch für biologische und chemische Waffen.

Ich möchte noch hinzufügen: Der geplante Einsatz von Massenvernichtungswaffen ist keine Besonderheit von al-Qa'ida. So wurden bei den bekannten Tokyoter Anschlägen der Uum-Sekte auf die dortige U-Bahn zum ersten Mal chemische Waffen eingesetzt, so dass eine hohe Opferzahl zu beklagen war.

Das Streben nach dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen ist nicht alleine auf al-Qa'ida konzentriert. Im Falle al-Qa'idas wäre der Einsatz von Massenvernichtungswaffen aber besonders beunruhigend, weil diese Terrorbewegung keinerlei Skrupel in Bezug auf den Einsatz ihrer Mittel hat. Meine tiefe Überzeugung ist: Wenn al-Qa'ida die Möglichkeit hätte, derartige Waffen einzusetzen, würde sie es auch tun – schon allein deswegen, weil sie damit einen maximalen öffentlichen Aufmerksamkeitswert erzielen könnte.

Zurück zur Rolle des Bundesnachrichtendienstes bei der faktischen Gefahrenabwehr. Hier kommt der nachrichtendienstlichen Tätigkeit eine ganz entscheidende Bedeutung zu, vor allem im Bereich der Informationsgewinnung. Da Informationen in unserer modernen Gesellschaft insgesamt immer wichtiger werden, spielen sie auch bei der Terrorbekämpfung eine immer größere Rolle: Denn welchen Nutzen haben Polizei, Bundeswehr und Armeekräfte, wenn man nicht über die entscheidenden Informationen verfügt? Aus diesem Grund hat der Bundesnachrichten-

dienst in diesem Bereich einen besonderen Schwerpunkt gebildet, wobei die Globalisierung hier eine wichtige Rolle spielt.

Ich habe schon eben auf den transnationalen Aspekt der Terrororganisationen hingewiesen. So sind viele al-Qa'ida-Kämpfer nach der amerikanischen Militärintervention in Afghanistan wieder in ihre Ursprungsländer zurückgekehrt.

In Deutschland wurde im Jahr 2004 ein Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum etabliert. Die Einrichtung dieses Zentrums war meines Erachtens ein ganz wichtiger Schritt. Denn in Deutschland besteht das spezifische Problem, dass die Verantwortung für die Sicherheit innerhalb der Bundesbehörden verteilt ist – zwischen dem Bundeskriminalamt, dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst –, aber eben auch vertikal zwischen Bund und Ländern. Es hat sich gezeigt, dass diese Kompetenzverteilung in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten geführt hat, die vor allem aus mangelndem Austausch und der ungenügenden Vernetzung von Informationen resultierten. Die Sicherheitsbehörden verfolgen natürlich das Ziel, dass relevante Informationen miteinander verknüpft werden. In den „Reports“ nach dem Terroranschlag 9/11 in den USA, wird immer wieder auf die Problematik hingewiesen, dass vorhandene Informationen entweder nicht richtig bewertet oder nicht richtig miteinander vernetzt werden. Das Gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum ist deshalb ein Versuch, in Deutschland diese Vernetzung zwischen den verschiedenen Bundesbehörden und auch mit den Landesbehörden zu gewährleisten.

Trotz allem bin ich davon überzeugt, dass die in Deutschland bestehende Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auch fachlich einen guten Sinn macht. Man sollte sie allerdings nicht als grundlegendes rechtsstaatliches fundamentales Prinzip überhöhen, auch wenn man es

natürlich so sehen kann. Aus meiner Sicht hat diese Trennung auch sehr praktische Vorteile, da die Kultur der Nachrichtendienste ganz anders ist als die Kultur der Polizei. Ich halte es für wichtig, dass Informationen im Kreislauf von Nachrichtendiensten nicht unbedingt zur Kenntnis von Exekutivbehörden gelangen. So ist zum Beispiel das Ermittlungsverfahren nach der deutschen Strafprozessordnung ein wirklich scharfes Schwert. Man sollte klar trennen zwischen Behörden, die dem Legalitätsprinzip verpflichtet sind, wie der Polizei, und den Nachrichtendiensten, die mit diesen Informationen völlig anders umgehen.

Vielleicht noch eine Bemerkung zu einem Punkt, den Professor Gusy angesprochen hat. Neben unserer aktuellen Arbeit, die der Gefahrenabwehr dient, beschäftigen wir uns als Bundesnachrichtendienst natürlich auch mit den Ursachen des Terrorismus. Ich bin mir nicht so ganz sicher, Professor Gusy, ob man diese Problematik allein auf soziale Aspekte reduzieren darf. Ich glaube, die Ursachen hängen auch mit dem Globalisierungsdruck auf die muslimische Welt zusammen, und sie haben eine starke religiöse Komponente im Rahmen der Auseinandersetzung der muslimischen mit der westlichen Welt. Die besondere Bedeutung dieses Konflikts hat sich in der Vergangenheit sehr deutlich gezeigt, in den Botschaften Bin Ladens, aber auch in Afghanistan und gegenwärtig im Irak, wo diese verschiedenen Welten mit voller Härte aufeinander prallen. Ich bin davon überzeugt, dass die Sicherheitslage in Europa maßgeblich von der weiteren Entwicklung im Irak abhängt. Deshalb teile ich auch nicht die Auffassung, dass die Lage im Augenblick ruhig sei und der Terrorismus als Bedrohung überschätzt werde. Ich glaube, dass wir in Deutschland bisher einfach nur Glück gehabt haben. In einigen Fällen konnten Anschläge konkret verhindert werden. Aber die Terroristen haben letztlich unvergleichlich bessere Chancen, Anschläge durchzuführen, als die Sicherheitsbehörden über Möglichkeiten verfügen, Anschläge zu verhindern. Die Sicherheitsbehörden müssen einfach immer erfolgreich

sein. Für die Terroristen ist es ausreichend, wenn sie ein- oder zweimal erfolgreich sind, auch nach einer großen Zahl an Fehlversuchen.

Ich bin der festen Ansicht, dass der Irak gegenwärtig viele terroristische Aktivitäten absorbiert. Aber ich fürchte, dass im Irak möglicherweise eine neue Terrorgeneration entstehen wird, wie das in Bosnien oder Afghanistan zu beobachten war. Deswegen wird auch die weitere Situation der Sicherheitslage in Europa maßgeblich von der Entwicklung im Irak abhängen.

Vielleicht noch eine Antwort auf die Frage, wie die Lage in Europa, hier in Deutschland aussieht. Ich denke, dass unsere Sicherheitslage mittel- und langfristig maßgeblich davon abhängen wird, wie gut es uns gelingen wird, die muslimischen Einwanderer zu integrieren. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass gerade muslimische Einwanderer, die schon seit Jahren in Europa leben und scheinbar gut integriert sind, plötzlich zum Handlanger von terroristischen Aktivitäten werden; das war nicht nur in Hamburg, sondern auch in anderen Ländern der Fall, zum Beispiel in Madrid. Hier müssen wir uns selbst fragen: Welche Ursachen liegen diesem Phänomen zugrunde? Was machen wir falsch? Ich persönlich rechne damit, dass die muslimische Zuwanderung in Europa erheblich zunehmen wird, da Einwanderungsdruck besteht. In Spanien ist diese Tendenz sehr deutlich zu beobachten, nicht nur an den Grenzen in Gibraltar. Für Europa wird der Umgang mit der Zuwanderung deshalb eine wichtige Schicksalsfrage sein: Wird es uns gelingen, diese Zuwanderer zu integrieren? Wenn nicht, geht in diesem Punkt eine ganz erhebliche Bedrohung für Europa aus.

Nun möchte ich schließen. Vielen Dank.

Nachfragen / Diskussion



Moderator

Danke an die Referenten. Ich bitte nun das Publikum, Fragen zu stellen.

Wortmeldung aus dem Publikum

Zuerst einmal eine Nachfrage an Professor Gusy: Warum haben Sie nicht erwähnt, dass es zwei Begriffe von innerer Sicherheit oder von Si-

cherheit überhaupt gibt; nämlich zum einen den deutschen Begriff, den auch Frau Mohr angesprochen hat und der Sicherheit durch den Staat meint, und zum andern jenen Begriff, der in der Europäischen Menschenrechtskonvention in der französischen Tradition benutzt wird und Sicherheit ganz klar beschränkt auf Sicherheit vor dem Staat. Die Idee der Sicherheit durch den Staat ist ja – worauf Herr Hanning zu Recht hingewiesen hat – ganz wesentlich von Wilhelm von Humboldt geprägt worden. Allerdings ist auch wichtig, was Herr Hanning in diesem Zusammenhang nicht gesagt hat. Denn beim Weiterlesen des Textes wird deutlich, dass Humboldt gerade darauf beharrt, dass dem Staat eben nicht alles erlaubt ist, um Sicherheit herzustellen. Vielmehr muss der Staat ganz bestimmte Grenzen einhalten bei so genannten Sicherheitsgesetzen – den konkreten Begriff hat er damals natürlich nicht genannt.

Nun meine Frage an Herrn Hanning: Sie haben hier ein Szenario entworfen, das mir realistisch erscheint. Das Problem ist nur: Mit der Begründung der Terrorismusabwehr werden ja nicht nur die von Ihnen skizzierten Maßnahmen befördert, sondern auch Maßnahmen wie zum Beispiel die Einführung neuer biometrischer Daten auf Ausweisen und Pässen für deutsche Staatsbürger. Dazu gehört aber auch die Einführung der automatisierten Kfz-Datenerfassung auf deutschen Straßen. Meine Frage: Was haben solche Maßnahmen eigentlich mit Terrorismusabwehr zu tun?

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich hätte zwei Fragen. Herr Hanning, könnten Sie Näheres darüber sagen, wo die Gelder herkommen, die die Terroristen hinter sich haben? Das wäre doch interessant, um den Hintergrund terroristischer Aktivitäten aufzudecken.

Die zweite Frage richtet sich an alle auf dem Podium und betrifft die Erforschung der Ursachen des Terrorismus: Wie kann man die Bevölkerung besser auf dieses Thema einstimmen, um auch mit der Ursachenforschung mehr Tempo machen zu können?

Christian Pfeiffer

Auch ich habe eine Frage an Herrn Hanning: Sie führten die Tatsache, dass wir in Deutschland bisher von al-Qa'ida-Überfällen verschont geblieben sind, auf die Tüchtigkeit unserer Sicherheitsbehörden zurück. Spielt dabei aber nicht auch eine Rolle, dass sich Deutschland an diesem völkerrechtsproblematischen, wenn nicht sogar völkerrechtswidrigen Krieg nicht beteiligt hat? Muss man nicht auch anerkennen, dass die weise Entscheidung der Bundesregierung, sich hier zurückzuhalten, uns ein bisschen mehr an Sicherheit beschert?

Frank Hofmann

Ich möchte ebenfalls Herrn Hanning fragen: Sie sprachen davon, dass Sie aus fachlichen Gründen das Trennungsgebot für gut halten. Habe ich Sie richtig verstanden: Hätten wir das Trennungsgebot nicht, so sollten wir es einführen?

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich habe eine Anmerkung, Herr Gusy: Wenn das so einfach wäre mit der Freiheitspolitik, ich würde mich wirklich freuen. Und nun zum Thema Terrorismus. Sir Ustinov hat einmal etwas gesagt, was ich für sehr nachdenkenswert halte: Krieg sei der Terror der Mächtigen und Terror sei Krieg der Ohnmächtigen. Ich denke auch, dass mehr Ursachenforschung sinnvoll wäre, um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen.

Und jetzt eine Frage an Herrn Dr. Hanning: Sie waren laut Tagungsunterlagen 1986 in der Ständigen Vertretung in Ostberlin tätig. Sie müssten also auch Erfahrungen mit der Überwachung der Bürger durch die Geheimdienste der DDR gemacht haben. Wie sorgt der Bundesnachrichtendienst heute dafür, dass die allgemeine Sicherheit nicht durch potenzielle Terroristen gefährdet wird?

August Hanning

Ich werde die zahlreichen Fragen nun der Reihe nach beantworten.

Zum Thema Terrorismusabwehr und Bundesnachrichtendienst. Ich wurde ja gefragt, wie ich die eine oder andere Sicherheitsmaßnahme bewerte. Dazu möchte ich sagen: Der Bundesnachrichtendienst hält sich im Bereich Terrorismusabwehr zurück. Als Nachrichtendienst geben wir Informationen weiter und schätzen uns glücklich, wenn die Informationen so verwertet werden, wie wir das für gut und richtig halten.

Die Frage, welche Maßnahmen bei der Terrorismusabwehr gerechtfertigt sind, eröffnet ein weites Feld, aber ich will der Frage in der Sache nicht ausweichen. So ist zum Beispiel die Verwendung falscher Legitimationspapiere ein großes Problem im Bereich Terrorismus. Wir haben beobachtet, dass die Dokumentenfälschung gerade zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismusvorbereitung eine große Rolle spielt. Die Benutzung falscher Pässe ist aber auch ein wichtiger Aspekt beim Einschmuggeln von Terroristen nach Europa – in Frankreich, Spanien, aber auch in Deutschland. Deswegen gibt es die Überlegung, ob man nicht durch die zusätzliche Aufnahme von biometrischen Daten die Verwendung falscher Personalpapiere und Personaldokumente erschweren sollte. Das war der Ausgangspunkt, vor allem der Diskussion in den Vereinigten Staaten, die aber nun auch in Deutschland reflektiert worden ist.

Die Problematik falscher Legitimationspapiere gilt insgesamt für den Reiseverkehr von Terroristen. Wir haben die Beobachtung gemacht, dass gerade aufgrund der Überwachung der Kommunikation sehr viel Kuriere zwischen den einzelnen terroristischen Zellen eingesetzt werden. Deshalb ist es auch wichtig zu wissen, wer wohin reist und welche Kuriere in welchen Zellenstrukturen agieren. Und aus diesem Grund spielt auch die Überwachung des Reiseverkehrs insgesamt eine große Rolle. Ich will an dieser Stelle offen lassen, ob man damit die umfassende Speicherung aller Passagierdaten rechtfertigen kann. Das Wichtigste für den Bundesnachrichtendienst ist nicht die Summenspeicherung von großen Informationsmengen, die häufig gar nicht interessant sind, sondern die relevanten Informationen. Das Entscheidende ist die Eingrenzung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung auf die relevanten Informationen.

Zur Frage der Finanzierung des Terrorismus: Ein Grundproblem besteht darin, dass terroristische Aktivitäten nicht sehr teuer sind. Terroristen brauchen relativ wenig Geld. Natürlich sind die Geldflüsse für die Aufklärung terroristischer Taten wichtig. Aber es gibt zum Beispiel Schätzungen, dass die Vorbereitungen für den Terroranschlag am 11. September weniger als 1 Million Dollar gekostet haben, für die Anschläge in Spanien weniger als 400.000 Euro. Diese Gelder stammen zum Teil aus Drogenhandel, wie im Fall von Madrid, und zum Teil aus Quellen der arabischen Halbinsel, wie im Fall des 11. September. Es gab Täter, die offizielle Stipendien von Golf-Emiraten erhielten; das kann man alles in den einschlägigen Untersuchungsberichten nachlesen. Und es gab immer wieder Spenden – und es gibt sie nach wie vor – von muslimischen Privatpersonen und von Stiftungen, die dafür sorgen, dass die terroristischen Zellen in der Regel nicht unter Geldmangel leiden. Und in manchen Fällen haben die Täter sogar selbst gespendet und im Interesse ihrer Sache eigene finanzielle Opfer gebracht. Deswegen glaube ich kaum, dass man allein durch die Austrocknung von Finanzströmen

Terrorismus wirksam bekämpfen kann; sie ist ein wichtiges Element bei der Aufklärung, aber aufgrund der eben dargelegten Ursachen letztlich kein Allheilmittel.

Zum Thema Ursachenforschung im Bereich Terrorismus möchte ich sagen: Die Ursachen zu erforschen ist natürlich ganz wichtig, aber es sind auch schon viele bekannt. Ein Blick auf die Geschichte der Muslimbruderschaft und die Botschaften Bin Ladens auf den entsprechenden Websites im Internet zeigt zum Beispiel deutlich, dass es aus Sicht der al-Qa'ida um eine grundsätzliche Auseinandersetzung zwischen der Welt der Ungläubigen und der streng gläubigen muslimischen Welt geht – wobei die Vorstellung der „strengen Gläubigkeit“ auch moderate muslimische Angehörige und Bewegungen einschließt. Und dieser Konflikt ist nicht nur auf die westliche Welt beschränkt: Die Auseinandersetzungen in Pakistan und jüngst zwischen Schiiten und Sunniten zeigen, dass auch hier ein hohes Gewaltpotenzial existiert. Die Gründe liegen in der Problematik sozialer Brennpunkte, hängen aber auch mit Armutsphänomenen und allgemeinem Globalisierungsdruck zusammen. Das dabei entstehende Konfliktpotenzial darf nicht unterschätzt werden. Dazu ein Beispiel: In den Flüchtlingslagern Pakistans ist eine Sache meistens vorhanden, nämlich die Satellitenschüssel, die dazu führt, dass die Leute in den Flüchtlingslagern live mit dem westlichen Modell konfrontiert werden. Dadurch entstehen enorme Spannungen, von denen man sich kaum eine Vorstellung macht: Die Menschen dort möchten einerseits gerne in Manhattan leben, können es aber nicht. In Reaktion darauf wird dann die westliche Gesellschaft zum Feindbild hochstilisiert. Ich glaube, dass dieser wichtige Punkt berücksichtigt werden muss.

Zur Frage des Trennungsgebots zwischen Nachrichtendiensten und Polizei: Ja, ich bin ein Anhänger des Trennungsgebots, weil ich glaube, dass hier zwei unterschiedliche Kulturen existieren. Ich habe in meiner ju-

ristischen Ausbildung gelernt, dass man sich in Deutschland gegen vieles wehren kann – gegen ein scharfes Schwert kann man sich nicht wehren: gegen Ermittlungsverfahren. Bevor ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wird, hat die Strafprozessordnung eine gewisse Hürde aufgerichtet. Ich glaube, dass das sehr sinnvoll ist, auch in der Praxis. Aus diesen Gründen bin ich ein Anhänger des Trennungsgebots und immer sehr dafür, dass man Nachrichtendienste und Polizei auseinander hält.

Schließlich wurde die Frage der Bürgerrechte in der DDR angesprochen. Natürlich erinnere ich mich sehr häufig an diese Zeit. Die Erfahrungen, die ich 1986 bis 1990 in Ostberlin gesammelt habe, haben meine berufliche Tätigkeit bis heute sehr tief geprägt. Und es ist richtig, dass ich dadurch häufig auch sehr vorsichtig und skeptisch gegenüber bestimmten Forderungen bin.

Mit einem letzten Gedanken möchte ich schließen: Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir uns im Westen nicht wirklich darüber bewusst sind, welch hohes Gut unsere freiheitliche Grundordnung ist. Dieses hohe Gut darf auch in der Auseinandersetzung mit al-Qa'ida nicht beschädigt werden. Unser westliches Demokratiemodell, unsere Freiheiten und unsere Verfassungsordnung sind hohe Güter, für die es sich wirklich lohnt einzutreten. Auch im Sinne einer offensiven Auseinandersetzung mit der gegnerischen Seite würde ich es für völlig falsch halten, wenn man im Umkehrschluss dazu übergehen würde, das aus unserer Sicht überlegene westliche Gesellschaftsmodell dadurch zu entwerten, dass hier überzogene Sicherheitsanforderungen eingeführt werden und damit die Attraktivität unseres eigenen Modells beschädigt wird, das ja für den Westen gerade in der Auseinandersetzung mit der muslimischen Welt von größter Bedeutung ist.



Christoph Gusy

Ich werde mit der letzten Bemerkung beginnen, die aus dem Publikum an mich gerichtet war: Wenn das alles so einfach wäre mit der Freiheitspolitik, hat der Herr gesagt. Dass das Ganze einfach ist, das wäre das Allerletzte, was ich behaupten würde. Im Gegenteil: Aktive Freiheitspolitik ist wahrscheinlich unheimlich schwierig. Vielleicht wäre es viel einfacher zu sagen: Was interessiert uns der Rest der Welt? Wir stellen Polizisten an die Grenze, dann ist unsere Sicherheit gewährleistet.

Von daher glaube ich: Freiheitspolitik ist in Wahrheit unheimlich kompliziert und unheimlich komplex. Dazu zählen – Herr Hanning hat völlig zu Recht darauf hingewiesen – natürlich nicht nur wirtschaftliche und soziale Fragen. Dazu zählen auch kulturelle, ethnische, religiöse und andere Fragen, die in diesem Zusammenhang mit berücksichtigt werden müssen.

Das Interessante in der gegenwärtigen Situation ist doch nicht, dass es irgendwo Terroristen gibt, sondern vielmehr, dass diese Terroristen in bestimmten Staaten die Möglichkeit haben, in der Bevölkerung sozusagen wie ein Fisch im Wasser zu verschwinden. Deshalb haben Sie, Herr Han-ning, ja auch das große Problem, die Terroristen dort überhaupt erst einmal aufzufinden: Denn zahlreiche Leute in diesen Ländern wollen sich nicht von den Terroristen distanzieren, sondern sehen im Gegenteil deren Ziele partiell auch als ihre eigenen an.

Damit hängt auch zusammen, dass bestimmte Völker, etwa islamische Völker, gegenwärtig den Eindruck haben, dass sie in der Welt nicht ganz für voll genommen bzw. unterdrückt werden. Dazu gehört zum Beispiel auch, dass sich der Irak praktisch von den Amerikanern besetzt sieht. Wie gefährlich das sein kann, hat ja der Vorfall mit der italienischen Journalistin gezeigt.

Eine effektive Freiheitspolitik muss also diese Zusammenhänge berücksichtigen und danach fragen, wie die Terroristen isoliert und aus der gesellschaftlichen Akzeptanz in bestimmten Völkern herausgelöst werden können – was eine hochkomplexe Aufgabe ist.

Ich teile die Ansicht von Herrn Pfeiffer, dass die Bundesrepublik Deutschland bisher von al-Qa'ida-Anschlägen auch deshalb verschont blieb, weil sie sich nicht am Irak-Krieg beteiligt hat. Dadurch gehörten die Deutschen nicht zu den Unterdrückern und befinden sich deshalb auch nicht in der vordersten Linie terroristischer Bedrohung.

Auch ich halte das Trennungsgebot für ganz wichtig: Eine Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten gibt es praktisch in allen Staaten der Welt auf irgendeine Art und Weise. Allerdings existiert gegenwärtig noch eine vergleichsweise trennungsfreie Zone auf europäischer Ebene:

Im Bereich der europäischen Sicherheitsarchitektur ist bislang noch keine Trennung vorgesehen. In dieser Frage muss tatsächlich noch etwas getan werden.

Zum Schluss noch meine Antwort auf die Eingangsfrage, warum ich in meinem Kurzvortrag nicht darauf hingewiesen habe, dass es zwei Begriffe der Sicherheit gibt: Das hängt ganz einfach damit zusammen, dass es natürlich noch viel mehr Begriffe der Sicherheit gibt, die ich alle auch nicht erwähnt habe. Aber Sie haben völlig Recht. Den Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention für die Forderung nach einem Recht auf Sicherheit durch den Staat fruchtbar zu machen, das ist – juristisch gesehen – abwegig und wird außerhalb Deutschlands bislang noch von niemandem vertreten. Ob das allerdings auf Dauer so bleibt, weiß ich natürlich nicht.

Moderator

Meine Damen und Herren, ein Leitmotiv unserer Tagung, aber auch unserer gesamten Sicherheitspolitik ist der 11. September 2001. Dieser Terroranschlag war ein Schock für die ganze Welt – und nicht nur, weil Schreckliches passierte, sondern auch, weil wir es live im Fernsehen miterlebt haben. Dieses Erlebnis hat uns alle traumatisiert.

Jetzt hören wir vom Geheimdienst, dass ein solcher Anschlag tendenziell jederzeit und überall passieren kann. Ich halte diese Einschätzung für seriös. Nur ist zu bedenken: Die Möglichkeit, dass etwas jederzeit und überall passieren kann, ist natürlich noch keine konkrete Gefahr, denn es kann tatsächlich nicht überall und jederzeit zugleich passieren. Der entscheidende Punkt ist, wie wir auf diese Möglichkeit hier und jetzt konkret reagieren sollen. Wenn man diese Frage sehr abstrakt angeht, dann passiert es sehr schnell, dass alles mit allem zusammenhängt. Dann erscheint

es natürlich selbstverständlich, dass zum Beispiel eine DNA-Kartei die Arbeit des Bundesnachrichtendienstes bei der Terrorismusabwehr hervorragend erleichtern würde. Andererseits halte ich die Anlage einer DNA-Kartei aber nicht für zwingend notwendig, nur weil wir prinzipiell immer und überall auf einen terroristischen Anschlag gefasst sein müssen.

Das eigentliche Problem scheint mir zu sein, sinnvoll zu entscheiden, wo wir auf welcher konkreten Ebene – auch polizeilich – aktiv werden sollen. Dieses Problem wird durch einen weiteren Aspekt verschärft: Unsere Furcht vor einem weiteren Anschlag, der jederzeit und überall stattfinden könnte, ist wesentlich größer als das tatsächliche Risiko, und zwar deshalb, weil uns die Erfahrung des 11. September traumatisiert hat. Die Furcht vor Terrorismus ist etwas ganz Eigenständiges und Selbständiges geworden; sie hat sich gewissermaßen von der realen Bedrohung abgehoben.

Über dieses Themenfeld werden wir jetzt einiges von Herrn Prof. Pfeiffer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen hören.

Wir sind das Volk!

Zur Kriminalitätsfurcht und dem Strafbedürfnis der Bevölkerung



Ich werde das Thema Sicherheit nicht in Bezug auf Terrorismus behandeln, sondern über die allgemeine innere Sicherheitslage unseres Landes und einiger Nachbarländer sprechen, um ein paar Dinge zu verdeutlichen. Die Überschrift meines Vortrags „Wir sind das Volk!“ ist zugleich sein Ausgangspunkt: nämlich die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auffassungen über unsere innere Sicherheit.

Im Kriminologischen Institut Niedersachsen haben wir Anfang 2004 ein Forschungsprojekt durchgeführt, in dem ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung nach seiner Einschätzung gefragt wurde, wie sich die Kriminalität im Innern des Landes entwickelt hat.

Als Vergleichsmaßstab erhielten die Befragten Zahlen aus dem Jahr 1993, als es die erste gesamtdeutsche und auch vertrauenswürdige Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland gab. 1993 waren 666 vollendete Morde verzeichnet. Für das Jahr 2004 schätzten die Menschen, dass es einen Anstieg auf etwa 900 Morde gegeben hat. Tatsächlich ist die Zahl aber auf 352 zurückgegangen.

Die gleiche Tendenz zeigte sich beim Thema Wohnungseinbruch, der die Menschen sehr verängstigt: 1993 waren es 230 000 Fälle, und 2004 glaubten die Menschen an eine drastische Zunahme. In Wirklichkeit ist aber auch hier ein Rückgang um 45 Prozent festzustellen.

Oder beim Bankraub: 1993 gab es etwa 1 600 Fälle, 2004 gehen die Menschen von einer Erhöhung um 50 Prozent aus. Tatsächlich sind die Fälle in diesem Zeitraum auf die Hälfte zurückgegangen.

Beim Autodiebstahl verschätzten sich die Menschen noch mehr, indem sie von einem starken Anstieg ausgingen – dafür war der Rückgang umso größer: Zwischen 1993 und 2004 sank die Zahl der Fälle um 70 Prozent.

Die größte Diskrepanz zeigte sich beim Thema Sexualmord: Die Menschen glaubten an eine Zunahme von 32 auf 115 Fälle. In Wahrheit ist die Zahl der Fälle jedoch von 32 auf 18 Fälle gesunken – also ein Rückgang um 44 Prozent. Und bei Sexualdelikten an Kindern, bei denen sich die Menschen am meisten verschätzten, ist der stärkste Rückgang zu ver-

zeichnen: Anfang der 70er Jahre waren es pro Jahr noch um die 16 Fälle, während wir in den letzten fünf Jahren bei durchschnittlich vier Fällen pro Jahr angekommen sind.

Woher kommt es, dass die Menschen sich so sehr verschätzen?

Bevor ich diese Frage beantworte, will ich kurz auf die Ursachen eingehen, warum sich die innere Sicherheit in Deutschland so positiv entwickelt hat. Es gibt fünf Gründe, die knapp zusammengefasst werden können:

Punkt eins: Die Vergreisung der Republik fördert die innere Sicherheit. Gefährliche Menschen sind in der Regel junge Männer, deren Bevölkerungsanteil um ein Viertel zurückgegangen ist. Die älteren Bürger sind vergleichsweise harmlos und werden immer mehr.

Punkt zwei: Was die Aufklärung der Fälle betrifft, ist die Polizei so gut wie nie zuvor. Zwischen 1993 und 2004 hat sich die Aufklärungsquote um fast ein Viertel erhöht: Sie lag 2004 bei 54,2 Prozent. Das ist schön für die Republik und schlecht für die Verbrecher, es ist aber auch ein sehr gutes Abschreckungsmoment. Die Politik vertraut immer zu sehr darauf, dass die Erhöhung von Strafen Abschreckung bringt. Jeder Fachmann weiß jedoch, dass dies Unsinn ist. Sicherheit kann nur dadurch wirklich erhöht werden, wenn das Risiko des Erwischtwerdens für alle sichtbar deutlich gesteigert wird.

Dritter Punkt: Hier möchte ich zunächst auf einen weiteren Bereich hinweisen, bei dem sich die Menschen gravierend verschätzten. Wir hatten sie darüber informiert, dass 1993 27 Prozent der Straftäter Ausländer waren – korrekt gesagt: der polizeilich registrierten Tatverdächtigen. Die Menschen glaubten, dass der Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen 2004 auf 37 Prozent angestiegen ist; tatsächlich ist er aber auf 19 Prozent

zurückgegangen. Auch hier gab es also einen deutlichen Rückgang, doch die Öffentlichkeit glaubt an einen Anstieg. Vielleicht hängt dieses Ergebnis ja auch mit dem Ereignis im Jahr 2001 zusammen, da das Fremde nun noch bedrohlicher erscheint, als es früher schon war. Ergänzend ist zu sagen, dass die Ausländer im Hinblick auf das Durchschnittsalter der Bevölkerung um vier Jahre älter geworden sind. Auch diese Entwicklung trägt zum Sinken der Kriminalität von Ausländern bei.

Außerdem gibt es in über tausend Gemeinden und Landkreisen kommunale Präventionsräte. Sie waren am Anfang zwar vielfach reinste Quasselbuden, doch sie haben inzwischen dazugelernt und vereinbaren zum Beispiel, dass Maßnahmen konkret in Angriff genommen und auch umgesetzt werden. Auf diese Weise können manche Problemfelder in Gemeinden, in Landkreisen entschärft werden, die vorher noch stark für einen Anstieg der Kriminalität gesorgt haben.

Der letzte Punkt: Es gibt neue Möglichkeiten der technischen Sicherung. Autos können nicht mehr so einfach geklaut werden. In Häuser kann nicht mehr so einfach eingebrochen werden. Und es ist auch um einiges schwieriger geworden, einen Bankraub erfolgreich abzuschließen.

All diese Aspekte haben also zu einer Verbesserung der inneren Sicherheit beigetragen.

Jetzt kommt aber eine andere Ebene ins Spiel: Was machen die Innenminister aus dieser Situation? Leider musste ich feststellen, dass die Innenminister und Polizeigewerkschaften in dieser Frage in einem Boot sitzen. Sie erzählen uns nicht, was wirklich Sache ist. Oder war ihnen die tatsächliche Kriminalitätsentwicklung bekannt, weil die Innenminister das korrekt dargestellt hätten? Nein! Die Menschen sind immer komplett überrascht, wenn ich die konkreten Zahlen bei Vorträgen nenne.

So werden die guten Nachrichten systematisch verschwiegen und nur die schlechten – die wenigen schlechten Nachrichten, die es natürlich auch gibt – herausgegriffen. Dabei werden zum Teil auch solche Nachrichten genommen, die gar nicht schlecht, sondern eigentlich gut sind. Ein Beispiel: Wenn neuerdings die Körperverletzungsdelikte erneut zunehmen, dann ist das nicht die Folge steigender Brutalität, sondern es liegt an einer starken Zunahme der Anzeigequote, die gute Gründe hat:

Erstens hat die Polizei für ihre Arbeit viel mehr Zeit als früher; denn sie hat in den letzten zehn Jahren heimlich enorme Personalgewinne erwirtschaftet und diese sinnvoll umgesetzt. Sie ist auch nicht untätig geblieben, sondern hat bei Drogenermittlungen mächtig zugeschlagen und die Kontrollaktivitäten verdoppelt – mit der Folge, dass sich natürlich auch die Zahl der registrierten Drogenhändler verdoppelt hat. Über diese Entwicklung könnte man eigentlich stolz sein, statt über den Anstieg der Zahlen zu jammern.

Ich möchte ein weiteres Beispiel nennen. Die extreme Zunahme der Zahl von Frauen, die Opfer von Körperverletzungsdelikten wurden, ist mit dem neuen Gewaltschutzgesetz zu erklären: Glücklicherweise wird die Polizei nun häufiger als früher in die Wohnungen gerufen, die die Männer dann aus der Wohnung führt und sie mit Hilfe der entsprechenden Gerichtsbeschlüsse für die nächsten Monate auch nicht mehr hineinlässt.

Da die Polizei häufiger als früher in den Schulen präsent ist, nimmt auch dort die Anzeigebereitschaft zu. Diese Entwicklung ist klar nachweisbar: Wir haben gerade eine Repräsentativbefragung von 23 000 Schülern und Schülerinnen durchgeführt und festgestellt, dass die Anzeigebereitschaft der Kids steigt, wenn sie Opfer von Gewalt werden. Das liegt zum großen Teil daran, dass sie mehr Vertrauen in die Polizei haben,

die vor Ort in die Schulen kommt und mit den Schülern das Gespräch sucht. Allerdings darf man dann auch nicht darüber klagen, dass die Zahlen der Gewalttaten ansteigen, sondern man muss den Anstieg auch als Erfolg der Kommunikationsarbeit der Polizei ansehen.

Aber warum mogeln dann die Innenminister ständig, indem sie der Bevölkerung nur die Zahlen des Vorjahres zeigen und nicht die Zahlen von vor zehn Jahren, wenn es darum geht, gute Entwicklungen zu verdeutlichen? Die schlechten Entwicklungen betonen sie gerne, während sie die guten systematisch verschweigen. Das machen sie meiner Ansicht nach deshalb, weil sie vor den Finanzministern schlicht Angst haben. Denn diese könnten doch auf die Idee kommen zu sagen: Die Morddelikte sind auf die Hälfte zurückgegangen? Und es sind immer noch dreißig Männer und Frauen gleichzeitig in einer Mordkommission tätig! Das Thema DNA kommt noch hinzu: Mit den neuen Möglichkeiten kann man den Mörder von Herrn Moshammer in zwei Tagen ermitteln; man braucht für die Lösung eines solchen Falls nicht mehr drei Monate lang dreißig Leute. Angesichts solcher Personalgewinne könnten die Finanzminister den Schluss ziehen, dass die Polizei doch ein bisschen ihrer Kapazitäten abgeben könnte. Angesichts dieser Gefahr ist es sogar nachvollziehbar, dass manche Innenminister die tatsächlichen Ursachen des statistischen Anstiegs der Kriminalitätsfälle verschweigen.

Natürlich gibt es auch jene Innenminister, die sich an die Pose des St.-Georg-Ritters sehr gewöhnt haben: Sie können es einfach nicht lassen, das Böse erfolgreich mit dem Schwert in der Hand zu bekämpfen. Es ist nicht ihr Anliegen, der Bevölkerung in dieser Frage etwas Entspannung zu gönnen. Sie geben sich gern als die starken Sheriffs, die alles im Griff haben. Von daher tragen sie auch dazu bei, dass die Bevölkerung in ihrer Kriminalitätsfurcht fehlgeleitet ist.

Und dann kommt natürlich noch hinzu, dass die Medien davon leben, die Dinge so zu präsentieren, dass die Leute glauben: Alles wird schlimmer – das hat eine regelrechte Eigendynamik. Ein Beispiel: Vor einiger Zeit habe ich diese ganze Frage der Kriminalitätsentwicklung mit einem Mitarbeiter von SAT1 diskutiert. Ich habe zu ihm gesagt: Bei den Privatsendern SAT1 und RTL hat sich der Sendeminutenanteil zum Thema Kriminalität von 3,5 Minuten Mitte der 80er Jahre auf gegenwärtig 20 Minuten erhöht. Bei den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gibt es einen Anstieg von 3,5 Minuten auf 7 Minuten; da ist es nicht ganz so schlimm.

Der SAT1-Mitarbeiter reagierte darauf mit den Worten: Herr Pfeiffer, wenn ich am Beginn einer Sendung sage: „Nun, meine Damen und Herren, kommen wir zu einem ganz wichtigen Thema, das uns alle angeht: die Rente.“ Dann weiß ich schon: Ein Fünftel bis ein Viertel der Zuschauer werden wegzappen. Ganz anders ist es, wenn ich Folgendes sage: „Und nun kommen wir zu einem wichtigen Thema: der Rente und anschließend zu einem grauenhaften Mord auf der Toilette eines Kindergartens.“ In diesem Fall bleiben die Zuschauer dran und erst später erzähle ich, dass dieser Mord in Hinterindien stattgefunden hat. Die Hauptsache ist, dass ich die Zuschauer halten kann, dass sie nicht wegschalten. Das ist mein Job, nichts anderes. So zynisch läuft das Geschäft und entsprechend reagiert auch die Bevölkerung.

Ich erzähle Ihnen das alles, weil damit eine bittere Konsequenz verbunden ist. Wir haben mit Multifaktoranalysen, die ich Ihnen in Einzelheiten ersparen will, etwas nachweisen können, was nicht überrascht: Je mehr Menschen glauben, dass die Kriminalität in Kernbereichen dramatisch steigt, umso mehr und entschiedener sprechen sie sich für härtere Strafen aus. Inzwischen ist das die Mehrheit unserer Bevölkerung, weil die Menschen hinsichtlich ihrer Einschätzungen zur Kriminalität, wie

eingangs berichtet, so katastrophal daneben liegen: 90 Prozent verschätzen sich, und nur 10 Prozent ahnen, dass die Kriminalitätsentwicklung in den genannten Bereichen rückläufig ist. Das hat zur Folge, dass sich auch die Politik an dieser Einschätzung orientiert.

Leider werden heute kriminalpolitische Veränderungen nicht mehr so solide durchgeführt wie früher, als Sachverständige aus Praxis und Wissenschaft eingeladen und ernsthaft befragt wurden. Nein: Wenn heute Befragungen stattfinden, dann handelt es sich oft um reine Show-Veranstaltungen, bei denen die Sachverständigen Soundbites in Sieben-Minuten-Länge absondern dürfen; dann kommen noch zwei, drei Fragen, dann gehen alle wieder nach Hause. Zu diesem Zweck fährt man dann einen Tag zum Bundestag oder zu irgendeinem Landtag. Solche Expertenbefragungen kann ich nicht ernst nehmen und ich weigere mich inzwischen auch, daran teilzunehmen.

Das Wichtigste ist heute nicht mehr der Sachverstand von Experten, die das Phänomen der Kriminalität und das tatsächliche Geschehen zu entschlüsseln versuchen. Das Wichtigste ist vielmehr eine bestimmte Geste, und zwar den Finger feucht machen, in die Luft recken und auf die Meinungsbefrager schielen: Wie hat es denn das Volk gerne? Weil es ja in der Innenpolitik inzwischen primär darum geht, Sicherheitsgefühle, die in Unordnung geraten sind, wieder zu beruhigen. Was wir gegenwärtig erleben ist Volksberuhigungspolitik. Dazu gehört zum Beispiel auch die nachträgliche Sicherungsverwahrung: ein reines Volksberuhigungsgesetz. Aber das Gesetz wird verabschiedet, weil man damit wieder auf irgendeinen Einzelfall reagieren konnte. Dass die Gefangenen in Zukunft so blöd sind, Therapien zu verweigern und dafür lebenslang hinter Gitter zu kommen, glaubt ja keiner ernsthaft. Die Gefangenen stellen sich schnell auf solche Gesetze ein. Das ist ein Gesetz ohne Anwendungsbereich in der Zukunft. Aber: Das Volk war mal wieder zufrieden.

Das Problem ist, dass die Kriminalpolitik zunehmend zu einer primär populistischen Veranstaltung verkommt, bei der es um die Beruhigung von Gefühlen geht und nicht mehr um das nüchterne Nachfragen: Was brauchen wir wirklich zur inneren Sicherheit?

Die Terrorismusgesetzgebung will ich von dieser Tendenz übrigens zum Teil ausnehmen. Ich stehe in diesem Bereich auch dahinter, dass manches gemacht werden musste. Denn bei der Frage des Terrorismus geht es auch um reale Bedrohungen und nicht um die künstlich aufgebauten Kriminalitätsprobleme, die wir angeblich im Inneren haben.

Nun noch ein letztes Beispiel: Die Jugendkriminalität hat in den letzten zehn Jahren um ein Fünftel zugenommen. Diese Entwicklung lässt sich erklären. Wenn die Polizei ihre Aufklärungsquote um fast ein Viertel erhöht, dann werden es bei hundert Fällen in jeder Altersgruppe – mit kleinen Schwankungen – mindestens ein Fünftel Täter mehr sein. Es ist also völlig normal, dass die Zahl der straffällig gewordenen Jugendlichen pro hunderttausend ansteigt. In letzter Zeit gehen die Zahlen in Teilbereichen sogar real zurück und sie sinken, gestützt auf die Ergebnisse unserer Bevölkerungsbefragung, auch im Dunkelfeld. Gerade unter den türkischen Jugendlichen zeigt sich ein erfreulicher Rückgang in den letzten sieben Jahren. Diese Entwicklung ist in der Öffentlichkeit nur noch nicht so richtig angekommen.

Das Problem ist, dass der Gesetzgeber seit 1990 das Strafrecht an vierzig Stellen verschärft hat, primär aus blankem Populismus, nicht aus sachlicher Notwendigkeit. Das hat dazu geführt, dass sich auch die Richter dieser allgemeinen Stimmung nicht entziehen können; vor allem wenn die Schöffen schon so gepolt sind, wie ich es gerade beschrieben habe, und sie selber natürlich auch vom gesellschaftlichen Umfeld beeinflusst sind. Trotz aller günstigen Kriminalitätsentwicklungen ist deshalb in

Deutschland die Zahl der Strafgefangenen zwischen 1993 und 2004 um 40 Prozent angestiegen. Dieser Weg kostet Geld: alleine fünf Milliarden Euro mehr Unterhaltskosten für den Strafvollzug. 1,4 Milliarden kommen für 12 000 neue Gefängniszellen hinzu. Auch Neubauten von Gefängnissen stehen unmittelbar bevor. Im Grunde verhält sich die Politik so, als ob die Zukunft unseres Landes im Ausbau der Gefängnisse liegen würde und nicht, wie wir doch alle wissen, im Ausbau von Frühförderung für Kinder, von Schulen zu Ganztagschulen, von Universitäten in einer Weise, dass wir international wieder konkurrenzfähig werden.

Das Geld kann aber nicht zweimal ausgegeben werden: Wir verplempern es für eine falsche Kriminalpolitik im Inneren und haben dann nicht mehr das Geld, um das Nötige zu tun, um es für das auszugeben, was ich „Zukunftsinvestition Jugend“ nennen würde. Hier liegt ein großes Problem. Und deshalb plädiere ich für eine deutliche Trennung zwischen der inneren und äußeren Sicherheitsbedrohung des Landes.

Bei der vorher geführten Debatte wurde diskutiert, wie die innere Sicherheit von außen bedroht wird. Ich will nicht bestreiten, dass die terroristische Bedrohung tatsächlich besteht, wenngleich Deutschland bisher auch deshalb so glimpflich davongekommen ist – bisher, man weiß nicht, ob das so bleibt –, weil die Bundesregierung unter Schröder in dieser Frage einen sehr vorsichtigen Kurs gefahren ist und weil die Sicherheitsbehörden tüchtig waren. Aber im Innern des Landes sehe ich die Sicherheitspolitik auf einem völlig falschen Kurs. Die gleiche Tendenz kann man in den USA beobachten: sinkende Kriminalität, aber steigende Gefangenenzahlen, und auch in England: deutlich sinkende Kriminalität, aber extrem steigende Gefangenenzahlen. Diese Entwicklung ist also nicht nur ein deutsches Schicksal.

Ein allerletzter Gedanke noch: Zu wessen Lasten geht denn diese Law-and-Order-Politik? Zu Lasten der Ausländer. Das Forschungsprojekt unseres Instituts hat gezeigt, dass dies wieder mit der Angst vor dem Fremden zu tun hat. Denn die Zahl der ausländischen Tatverdächtigen, auch der Angeklagten, ist um 20 Prozent zurückgegangen, also um ein Fünftel in den letzten zehn Jahren. Die Zahl ausländischer Gefangener in den Strafanstalten ist aber seit 1993 um 70 Prozent gestiegen.

Wo liegen die Ursachen? Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Taten wurde Interessantes deutlich, was ein letztes Beispiel verdeutlichen soll: Einheimische Deutsche – Einbrecher, schwerer Diebstahl, eine frühere Verurteilung – erhielten pro hundert Angeklagte zwölf Jahre Knast vor zehn Jahren und vierzehn Jahre vor zwei Jahren. Bei Ausländern gab es einen Anstieg von zwanzig auf vierunddreißig Jahre.

Vor dem Gesetz sind alle gleich? Hier möchte ich ein Fragezeichen setzen. Vielen Dank fürs Zuhören.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im internationalen Überblick



Wie wird die Realität wahrgenommen und wie ist sie wirklich? Dieses Thema betrifft nicht nur die nationale Ebene, sondern auch die europäische und internationale Ebene. Für Europa ist festzustellen, dass es für die öffentliche Wahrnehmung der Sicherheitsbedrohung durchaus bestimmte Anhaltspunkte in der Realität gibt, die sich aber oft verselbstständigen. Und gerade dann, wenn es um politische Maßnahmen geht, die mit realen oder mit vermeintlichen Gefährdungen begründet werden, entfernt man sich doch sehr häufig von der tatsächlichen Datenbasis.

Gleichwohl hat das Zusammenwachsen von Europa zu einer veränderten Realität geführt. Insbesondere der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen, das Verschwinden der europäischen Binnengrenzen – wir alle profitieren davon – hat zur Konsequenz, dass bestimmte nationale Instrumente zur Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit, aber auch zur Gewährleistung von Bürgerrechten, nicht mehr ohne Weiteres greifen. Es ist klar: Wenn man sich frei bewegen kann, frei von Kontrollen, beachtet man nicht sämtliche Regeln; und unter diesen Personen, die sich in diesem freien Bewegungsraum aufhalten, gibt es auch einige, die Verbrechen und andere Straftaten begehen. Dementsprechend ist es naheliegend, Instrumente zu schaffen, die diesen neuen Handlungsformen und erleichterten Möglichkeiten der Kriminalität entgegenwirken können.

Im Entwurf der Europäischen Verfassung wird von einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gesprochen, worauf auch Frau Mohr zu Beginn der Veranstaltung hingewiesen hat. In der politischen Aktion bleibt aber oft nur noch der einheitliche Raum der Sicherheit als jener Bereich übrig, in dem Aktivitäten ergriffen werden, nachdem eine erhebliche Freizügigkeit innerhalb des europäischen Raums geschaffen worden ist.

Sie haben möglicherweise davon gehört, dass in den letzten Tagen ein multilaterales Abkommen zur verbesserten Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden unterzeichnet wurde. Bei diesem Abkommen geht es in allererster Linie darum, dass die nationalen Datenbestände der sieben Staaten – es wurden nicht alle 25 Staaten der Europäischen Gemeinschaft einbezogen – unter erleichterten Bedingungen ausgetauscht werden können. Das Vereinbarte ist datenschutzrechtlich recht gut abgesichert: Das Vertragswerk enthält umfangreiche Datenschutzbestimmungen und Zweckbindungsregelungen, einschließlich der Garantie von Rechten der

Betroffenen und einer unabhängigen Datenschutzkontrolle. All das ist mit diesem Abkommen auch erreicht worden. Und dennoch: Im Vordergrund steht der Informationsaustausch.

Es gibt bereits einen vermehrten Informationsaustausch über gemeinsame Instrumente, die auf europäischer Ebene eingerichtet worden sind. Ich weise hin auf das Schengener Informationssystem, auf Europol, auf das Zollinformationssystem, jüngst auch Eurojust, das System der Zusammenarbeit der Justizbehörden. Das heißt, dass es schon eine Reihe von Institutionen gibt, für die jeweils eigene Datenschutzbestimmungen geschaffen wurden, auch wenn diese nicht immer den Standard erfüllen, den wir gerne hätten.

Darüber hinaus geht es darum, dass verstärkt auch personenbezogene Daten aus den Datenbeständen der nationalen Strafverfolgungsbehörden und Gefahrenabwehrbehörden gegenseitig übermittelt werden können. Dieses Vorhaben stößt auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten. Eine Hauptursache liegt in den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten, die zu völlig anderen Regularien geführt haben. Deutschland hat zum Beispiel eine Rechtstradition, Rechtsprechung und Rechtsordnung, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht besonders stärkt, auch durch eine Verfassungsrechtsprechung in diesem Sinne. Um nur einen Punkt zu nennen: Aus Entscheidungen des BVerfG zur Telekommunikationsüberwachung ergibt sich, dass dort gewonnene Daten entsprechend zu kennzeichnen sind und einer sehr strikten Zweckbindung unterliegen. Wenn diese Daten aber im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden nach Frankreich, Spanien oder Italien übermittelt werden, wo es diese Kennzeichnungspflichten nicht gibt, dann stellt sich natürlich die Frage: Wie kann dieser besondere Schutz, der nach deutschem Verfassungsrecht erforderlich ist, dort gewährleistet werden?

Ein anderes Beispiel ist das Trennungsgebot. Herr Hanning hat völlig Recht. Es gibt in allen Ländern in irgendeiner Form eine Trennung aus operativer Sicht: Ein Geheimdienst muss in gewisser Hinsicht mehr können und auch mehr wissen als Polizeibehörden. Aber die spezifische Art des Trennungsgebots, wie wir es in Deutschland haben, ist in den anderen europäischen Staaten nicht verankert. Das bedeutet, dass es in einigen europäischen Staaten auch geheimermittelnde Polizeibehörden gibt, die über entsprechende nachrichtendienstliche Befugnisse verfügen.

Wenn Daten aus dem Polizeibereich über die internationale Ebene diesen Nachrichtendiensten zur Verfügung gestellt werden und über die internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit wieder nach Deutschland zurückfließen, was ja kein rein theoretischer Fall ist, dann entsteht damit ein rechtliches und tatsächliches Problem. Die Frage ist: Wie geht man damit um?

Wir haben unterschiedliche Rechtsregime, was die Betroffenenrechte anbelangt. Wir haben in Deutschland ein Datenschutzrecht, bei dem der Betroffene einen generellen Auskunftsanspruch hat über die Daten, die zu seiner Person gespeichert sind. Es gibt zwar Einschränkungen, gerade auch für die Sicherheitsbehörden. Im Grundsatz gilt jedoch, dass der Betroffene auch gegenüber Polizei und Justiz einen Auskunftsanspruch hat, der allerdings zeitlich begrenzt und in bestimmten Fällen auch eingeschränkt werden kann.

In anderen Staaten, zum Beispiel in Frankreich, Belgien oder in den Niederlanden, gibt es keinen datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch dieser Art, der auf die Sicherheitsbehörden, auf Polizei und Justiz bezogen ist. Das heißt: Wenn deutsche Daten im Rahmen von internationalen Abkommen oder im Rahmen von gemeinsam betriebenen Informationssystemen – also zum Beispiel Europol oder Eurojust – in andere Länder

gelangen, wie kann da gewährleistet werden, dass die Auskunftsrechte der Betroffenen zu ihren Daten greifen? Dieses Problem ist auch in den internationalen Abmachungen, die diesen Informationssystemen zugrunde liegen, bisher noch nicht vollständig geklärt.

Somit stellt sich die zentrale Frage: Wie kann der Datenschutz gewährleistet werden bei einem entstehenden „Binnenmarkt der Sicherheitsbehörden“ – ich benutze einmal dieses Schlagwort –, wie kann er gewährleistet werden in einem diskriminierungsfreien System der Datenverarbeitung? Und nun komme ich tatsächlich auf ein Konstitutionsproblem der Europäischen Union zu sprechen. Wir haben hier gegenwärtig ein „Säulenmodell“, das heißt: Die erste Säule ist der Binnenmarkt; die zweite Säule die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; die dritte Säule die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Die Europäische Datenschutzrichtlinie legt einen Mindeststandard fest und schreibt den Staaten ein angemessenes Mindestdatenschutzniveau vor. Diese Datenschutzrichtlinie ist in Europa auch überall umgesetzt, schließt die dritte Säule aber ausdrücklich aus. Das bedeutet, dass es keine verbindliche Datenschutzregelung für die Europäische Union im Bereich von Polizei und Justiz und ihrer Zusammenarbeit gibt. Es existieren nur spezielle Regelungen für einzelne Felder der Zusammenarbeit.

Wenn in Europa aber ein „Binnenmarkt der Sicherheitsbehörden“ entstehen soll, brauchen wir mehr: Dann brauchen wir auch für die dritte Säule einen gemeinsamen Datenschutzstandard. Deshalb habe ich große Hoffnungen auf die Europäische Verfassung gesetzt, und ich möchte auch aufgrund des französischen Referendums nicht darauf verzichten. Aber natürlich stellt sich die Frage: Wie kann gegebenenfalls auch unabhängig von der Europäischen Verfassung ein solcher Mindestdatenschutzstandard für die dritte Säule gewährleistet werden?

Die europäischen Datenschutzbeauftragten haben sich mit dieser Frage recht ausführlich auseinander gesetzt und auch entsprechende Forderungen formuliert. Eine Forderung ist aber zunächst einmal leicht gestellt, damit aber noch lange nicht realisiert; man muss dafür erst einmal werben und natürlich auch Zustimmung erreichen können. Nach dem Dafürhalten der europäischen Datenschutzbeauftragten kann es eine sehr enge Zusammenarbeit und auch den Datenaustausch bei der dritten Säule von Polizei und Justiz nur geben, wenn auch die Bürgerrechte in diesem Bereich gewährleistet sind. Die Daten, die von Deutschland nach Spanien oder von Frankreich nach Italien fließen, dürfen demnach nicht schlechter geschützt sein, nur weil sie Gegenstand eines internationalen grenzüberschreitenden Zugriffs werden.

Datenschutz ist eine sehr komplizierte Angelegenheit angesichts der schon erwähnten unterschiedlichen Rechtstraditionen und rechtlichen Systeme der europäischen Staaten. Dennoch bin ich davon überzeugt, dass eine Mindeststandardisierung von Datenschutz unverzichtbar ist. Ich würde mich natürlich freuen, wenn in der öffentlichen Wahrnehmung dieser Standard an Rechtsschutz, dieser Standard an verfassungsrechtlichen Garantien mit gleicher Aufmerksamkeit bedacht werden würde wie die mögliche neue Bedrohung, die sich aus der Öffnung von Grenzen ergibt. Aber es zeigt sich, dass die Wahrnehmung der Menschen nicht immer unbedingt den realen Verhältnissen entspricht, wozu die Medien auch ihren Teil beitragen. Ich bin jedoch der Auffassung, dass diejenigen, die sich mit dieser Thematik befassen, auch die Pflicht haben, darauf hinzuweisen, dass Datenschutzstandards notwendig sind, wenn es zu einer gleichmäßigen und intensiven Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene kommen soll.

Ich möchte noch auf eine Frage eingehen, die vorhin schon einmal am Rande gestellt wurde. Sie lautet: Sind die Reaktionen im Bereich des Da-

tenschutzes eigentlich immer angemessen, insbesondere in Bezug auf die internationale Ebene? Die Frage der Biometrie ist ja schon angesprochen worden und, wie ich meine, durchaus zu Recht. Dabei ist die Geschichte der Einführung biometrischer Merkmale in die Pässe und möglicherweise auch später in unsere Personalausweise und Führerscheine, schon sehr interessant. Diese Geschichte hat etwas mit internationaler Kooperation zu tun, sie hat aber auch mit etwas zu tun, was amerikanische Bürgerrechtsorganisationen als „policy laundering“, also als „Politikwäsche“, bezeichnen.

In den USA gab es durch die Bush-Administration schon vor einigen Jahren, und zwar schon vor dem 11. September 2001, Bestrebungen, biometrische Merkmale in Ausweispapieren zu verankern. Aber es gibt in den USA ja überhaupt keine Personalausweispflicht; dort ist der Führerschein das primär verwendete Identifikationsmittel. Wie kann man es nun unter diesen Bedingungen schaffen, einer Öffentlichkeit klar zu machen, dass entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen?

Zunächst wurde versucht, den direkten Weg im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zu gehen, wovon man aber sehr schnell Abstand nahm. Stattdessen entschied man sich für den indirekten Weg über die internationale Zivilluftfahrtorganisation, die International Civil Aviation Organization (ICAO), einer Unterorganisation der Vereinten Nationen, indem man versuchte, dort eine Standardisierung der entsprechenden Pässe bzw. Ausweise herbeizuführen, die für den Grenzübergang verwendet werden. Die ICAO hat dies dann auch beschlossen.

Nach dem 11. September 2001 wurde dann gesagt, dass die US-Bürger in Zukunft damit rechnen müssen, dass biometrische Merkmale in ihre Pässe aufgenommen werden, zumindest für den Grenzübergang. Der entscheidende Schritt war jedoch, dass die USA zuerst von Europäern

und anderen Ausländern forderte, bei ihrer Einreise in die USA biometriegestützte Ausweispapiere vorzulegen. Auf europäischer Ebene wurden die Details der Einführung biometrischer Merkmale ebenfalls geregelt, ebenfalls weitgehend an den nationalen Parlamenten und am Europäischen Parlament vorbei. Der Deutsche Bundestag hatte zwar nach dem 11. September im Rahmen der Sicherheitspakete biometrische Merkmale grundsätzlich gebilligt, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass er bei der konkreten Ausgestaltung mitwirken wolle. Stattdessen ist auf europäischer Ebene – maßgeblich auch durch den Einfluss der Bundesrepublik – ein Beschluss zustande gekommen, der für die nationalen Gesetzgeber eigentlich nur noch Vollzugsaufgaben und Detailregelungen vorsieht.

Auf europäischer Ebene wurde eine Verpflichtung festgeschrieben, dass auf längere Sicht zwei biometrische Merkmale in Ausweise einzuführen sind. Dabei stellt sich nicht nur die Frage nach der demokratischen Legitimation dieser Entscheidung, die durch den Europäischen Rat und nicht durch parlamentarische Gremien auf europäischer Ebene durch das Europäische Parlament gefasst wurde. Es stellt sich auch eine andere, ganz wesentliche Frage: Bringt diese Form von neuen Ausweispapieren tatsächlich viel mehr Sicherheit?

Herr Hanning hat bereits die Fälschungssicherheit dieser Ausweise angesprochen. Es mag durchaus stimmen, dass die Fälschungssicherheit gegenüber dem jetzigen Zustand noch einmal erhöht wird. In Deutschland ist jedoch die Fälschungssicherheit nicht ein Problem der Pässe bzw. des Passwesens, sondern es gibt in gewissem Umfang eine Verwendung von gestohlenen oder frisierten Passdokumenten. Somit ist mit biometrischen Pässen sicherlich ein gewisser Gewinn an Sicherheit verbunden. Aber es handelt sich nicht wirklich um die Art der Sicherheit, die von den Befürwortern versprochen wird – besonders dann, wenn der Straftäter mit echten Papieren reist, wie das bei den Terroristen des 11. September ja

leider auch der Fall gewesen ist und wie es für die Zukunft auch nicht auszuschließen ist. In diesen Fällen hilft die Biometrie nicht viel weiter.

Das bedeutet: Das Sicherheitsversprechen, durch Biometrie würde deutlich mehr Sicherheit möglich werden, steht in einem gewissen Widerspruch zum tatsächlichen Sicherheitsgewinn. Ein wichtiger Punkt ist auch, dass die ganzen Rahmenbedingungen der Vergabe dieser Pässe bis heute immer noch nicht wirklich geklärt sind, insbesondere in Staaten, in denen es bisher keine Ausweis- oder Meldepflicht gibt und insofern eine Art Erstidentifizierung der Passantragsteller notwendig ist. Wenn ich mich zum Beispiel in den USA als US-Bürger um einen Pass bemühe, dann muss ich eine Geburtsurkunde, eine Gasrechnung und einen Führerschein vorzeigen. Daraus ergibt sich die wichtige Frage: Ist dieses Verfahren tatsächlich so sicher, wie man sich das vorstellt? Und es ergibt sich aus einem einzigen biometrischen Merkmal im Pass noch ein anderes Problem. Der Betroffene könnte eine Art Sicherheitsillusion erzeugen, so dass ihm dadurch mehr Vertrauen entgegengebracht wird, wenn er fälschlich einen echten Pass vorzeigt: Der Pass ist ja sicher. Aber der Prozess der Ausgabe des Passes ist eben nicht so sicher wie erhofft.

Ich möchte meinen Vortrag an dieser Stelle schließen. Mein Appell lautet: Rationalität in der Sicherheits- und in der Freiheitsdiskussion, und zwar auch auf europäischer Ebene; Transparenz der entsprechenden Beweggründe; offene Diskussion des tatsächlichen Standes und insofern ein Austarieren der verschiedenen Ziele der Sicherheit, die man auf politischer Ebene anstrebt, mit Bürger- und Freiheitsrechten, die gegebenenfalls davon beeinträchtigt werden können.

Vielen Dank.

Nachfragen / Diskussion

Wortmeldung aus dem Publikum

Herr Schaar, die erste Frage zum Thema „Gläserner Bürger der Zukunft“ richtet sich an Sie: In welchem Ausmaß sollen Ihrer Meinung nach Daten auf internationaler Ebene ausgetauscht werden?

Herrn Professor Pfeiffer würde ich gerne eine Frage in Bezug auf die Zunahme der Jugendkriminalität stellen: Welche Strafen sind Ihrer Meinung nach in diesem Bereich eigentlich adäquat? Wären bestimmte Formen der Wiedergutmachung oder Geldstrafen angemessen?

Meine Frage an Herrn Dr. Hanning: Ist es denn angesichts der hohen Kosten überhaupt notwendig, dass der Bundesnachrichtendienst nach Berlin umzieht?

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich möchte gerne Herrn Pfeiffer eine Frage stellen. Zunächst vorab: Ich muss zugeben, dass ich bei der Umfrage über die Kriminalitätsentwicklung auch falsch gelegen, hoffnungslos daneben gelegen hätte.

Mich interessiert besonders folgender Punkt: Als es um die Verschärfung des Versammlungsrechts ging, brachten die Medien verstärkt Beiträge über die Zunahme des Rechtsradikalismus. Fällt dieser Anstieg Ihrer Ansicht nach auch in die Kategorie der falschen Wahrnehmung? Ist auch das Panikmache? Ich vermute nämlich, dass das so ist. Ich denke, dass man bei der Bekämpfung des Rechtsradikalismus viel mehr über langfristige historische Bildung erreichen kann und viel weniger über eine so kurzfristige und oberflächliche Maßnahme wie eine Verschärfung des Versammlungsrechts.

Peter Schaar

Zum Thema „gläserner Bürger“ bzw. internationaler Datenaustausch: Ich denke, man kann für diesen Bereich sicherlich keine absoluten Grenzen definieren. Richtig ist aber, dass im Sicherheitsbereich innerhalb der Europäischen Union im Zuge der Freizügigkeit und des Binnenmarkts eben auch durchaus die Sicherheitsbehörden und insbesondere Polizei- und Justizbehörden weitgehend Daten austauschen können sollten. Es ist nicht einzusehen, dass Straftaten folgenlos bleiben und nicht verfolgt werden können, wenn jemand eine Binnengrenze überschreitet.

Insofern bin ich grundsätzlich dafür, solche Daten international auszutauschen, allerdings im Rahmen von rechtlichen Garantien und natürlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit. In Deutschland existiert ja auch eine Unterscheidung zwischen regional und bundesweit bedeutsamen Straftaten. In gleicher Weise muss man natürlich auch unterscheiden zwischen Straftaten, die innerhalb eines Landes oder eines Staates von Bedeutung sind, und solchen, die internationale Bedeutung haben. Die Einschätzung der Bedeutung hängt sicher mit verschiedenen Faktoren zusammen, die noch zu definieren sind; zum Teil ist das aber auch schon im Rahmen des Europol-Übereinkommens geschehen.

Der Datenaustausch ist aber äußerst problematisch mit Staaten, die keinen oder nur ungenügenden rechtlichen Schutz gewährleisten oder darüber keine Auskunft geben wollen. In den USA werden ja – zumindest in Bezug auf bestimmte Datenströme – solche rechtlichen Garantien auch nicht oder eben nur sehr unzureichend gegeben. In diesen Fällen muss man dann natürlich sehr genau hinschauen: Um welche Daten handelt es sich? Welche Konsequenzen hat die Datenübermittlung für den Betroffenen? Ein extremes Beispiel kann diese Problematik verdeutlichen: Daten, die gegebenenfalls zur Aufklärung einer Straftat in den USA führen,

könnten auch zu einer Verurteilung wegen Mordes mit entsprechenden Konsequenzen führen und damit die Todesstrafe nach sich ziehen. So etwas darf natürlich auf keinem Fall passieren.

Das heißt: Die Grenzen der Datenübermittlung sind immer auch die der Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit. Diese Themen müssen dann sehr konkret diskutiert werden. Zum Beispiel geht die Flugpassagierdatenübermittlung sehr weit. Da stellt sich die Frage, ob dieses Vorgehen tatsächlich rechtlich so abgesichert ist, wie das die Europäische Kommission behauptet. Diese Datenübermittlung wird auf jeden Fall demnächst von den Datenschutzbeauftragten überprüft werden.

August Hanning

Ich wurde gefragt, ob der Umzug des BND nach Berlin überhaupt notwendig sei. Bevor ich diese Frage konkret beantworte, möchte ich einige kurze Bemerkungen voranstellen.

Die Welt hat sich nach 1990 gravierend verändert. Nach dem Ende des Kalten Krieges konnte man erleben, dass sich die Sicherheitslandschaft grundlegend gewandelt hat. Es gibt eine Fülle neuer regionaler Konflikte. Ein neuer Bereich des Terrorismus ist entstanden. Der Bereich Proliferation ist zu nennen. Die deutsche Außenpolitik hat sich erheblich geändert. Und die Aufgabenstellung des Bundesnachrichtendienstes als Dienstleister für die Politik hat sich wirklich revolutionär verändert. Aus diesen Gründen habe ich seit 1998 den Bundesnachrichtendienst umgestaltet, was glücklicherweise von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt blieb. Der BND befindet sich mitten in einem tief greifenden Modernisierungsprozess, dessen Kernpunkt der Umzug nach Berlin ist. Ein moderner Nachrichtendienst kann nicht 600 Kilometer von der Hauptstadt entfernt organisiert werden, genauso wenig wie sich zum Beispiel das Auswärtige

Amt in Flensburg oder das Innenministerium in Garmisch-Partenkirchen ansiedeln kann.

Denn der enge Dialog innerhalb des Sicherheitsdienstes ist sehr wichtig. Im Augenblick ist der Bundesnachrichtendienst aufgeteilt, was für eine integriert arbeitende Behörde mittel- und langfristig eine Katastrophe ist: Wir müssen integrierend, integrativ zusammenarbeiten. Wir müssen ein enges Arbeitsverhältnis im Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern pflegen. Und ich kann nur sagen: Die bisherigen Ergebnisse der räumlichen Veränderung – es sind ja schon relevante Teile des Dienstes nach Berlin verlagert worden – sind ermutigend. Jeder, der die hohen Kosten des Umzugs kritisiert, sollte sich seine Kritik sehr sorgfältig überlegen. Denn ich bin davon überzeugt, dass der Bundesnachrichtendienst für die Zukunftsfähigkeit dieses Landes eine große Bedeutung hat und dass deshalb Investitionen in diesen Dienst auch eine gute Investition in die Zukunftssicherung dieses Landes sind.

Christian Pfeiffer

Zur Frage adäquater Jugendstrafen: In den letzten sechs Monaten findet eine bundesweite Debatte über eine Verschärfung des Jugendstrafrechts statt. Ausgangspunkt dieser Diskussion sind spektakuläre Einzelfälle in einzelnen Bundesländern, die von den Politikern fast routinemäßig damit beantwortet werden, dass nur härtere Strafen helfen könnten. Und dann wird gleich behauptet, dass die Jugendkriminalität generell ansteige und insbesondere die Jugendgewalt. Diese Behauptung wurde zum Beispiel kürzlich von Herrn Öttinger vorgebracht, kurz nachdem er baden-württembergischer Ministerpräsident geworden war. Auf den ersten Blick scheint diese Aussage zu stimmen; dass sie aber generell nicht stimmt, habe ich in meinem vorangegangenen Referat schon ausgeführt. Bevor ich auf die Frage des Strafmaßes eingehe, möchte ich noch etwas ergänzen.



Der Anstieg der Jugendkriminalität um ein Fünftel betraf nur die Jahre von 1993 bis 1997, danach gab es wieder Stabilität bei den 14- bis 21-Jährigen. Stabilität in einer Zeit steigender Aufklärungserfolge der Polizei bedeutet aber, dass die Jugendkriminalität in Wahrheit abgenommen hat. Die Diskussion läuft zur Zeit also völlig verrückt: Mit der Behauptung „Alles wird schlimmer!“ wird eine Verschärfung des Jugendstrafrechts gefordert, obwohl sich der Bereich der Jugendkriminalität tatsächlich zum Besseren entwickelt.

Aber leider wird dem Thema Kriminalität mit Dilettantismus begegnet. Auf dem Gebiet der Wirtschaftsentwicklung fragt die Politik dagegen den Sachverständigenrat: Die Einschätzung der Lage erfolgt durch ein Gremium von Experten, denen man zutraut, dass sie diese Frage etwas kompetenter beurteilen können als die Politiker, die den Menschen erzählen, wie die Entwicklung zu interpretieren ist und wie sie wohl weiter laufen wird.

Im Bereich der Kriminalität ist der Rat von Experten überhaupt nicht gefragt. Es gibt zwar seit kurzem eine sehr im Verborgenen arbeitende Gruppe von Sachverständigen, die den periodischen Sicherheitsbericht verfasst. Dieser Bericht kommt aber als eine Art akademisches Werk mit erheblichen Verzögerungen auf den Markt. Die Berichte in den Medien werden durch die Aussagen der Innenminister bestimmt, und diese erzählen uns ja leider nicht, was tatsächlich Sache ist.

Zum Thema Jugendkriminalität müssten Politiker und Medien eigentlich Folgendes sagen:

1. Die Anzeigebereitschaft ist gestiegen. Deswegen weisen die Statistiken mehr Körperverletzungsdelikte aus.
2. Die polizeiliche Tüchtigkeit ist gestiegen. Deswegen gibt es nun mehr Tatverdächtige.

In Wirklichkeit sinkt die Jugendkriminalität, was auch zu belegen ist, weil wir am Forschungsinstitut seit 1998 Dunkelfeldforschung betreiben. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die Jugendkriminalität in den Städten zurückgeht. Eine Hauptursache liegt in der Abnahme innerfamiliärer Gewalt, die ein Hauptproduzent von Jugendkriminalität ist. In diesem Punkt können sich die Politiker auf die Schulter klopfen, denn diese Entwicklung ist nicht von allein gekommen: Der Deutsche Bundestag hat einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, indem er die gewaltfreie Erziehung am 1. Januar 2000 eingeführt und das Gewaltschutzgesetz nachgeschoben hat.

Aber es wird gar nicht zur Kenntnis genommen, dass die Politik hier einen großen Erfolg verbuchen konnte. Dieser Erfolg sollte eigentlich zu der Erkenntnis führen, dass das Jugendstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland völlig ausreicht. Die Tüchtigkeit der Polizei hat zugenom-

men. Es besteht kein Anlass zur Sorge. Dass es dennoch spektakuläre Einzelfälle gibt, ist klar.

Um die Frage der Sanktionen konkret zu beantworten: Das Jugendgerichtsgesetz (JGG) enthält alles, was das Herz begehrt – auf dem Papier. Der einzige Mangel besteht darin, dass der Bereich der Praxis immer mehr zusammengestrichen wird: So kann zum Beispiel die sehr sinnvolle Maßnahme des Täter-Opfer-Ausgleichs in vielen Regionen nicht mehr umgesetzt werden, da dafür keine Sozialarbeiter mehr zur Verfügung stehen. Gefängnisse werden aber weiter gebaut, obwohl es überhaupt keinen weiteren Bedarf mehr gibt.

Hier zeigt sich doch sehr deutlich, wo die Schwierigkeiten tatsächlich liegen.

Mein letzter Punkt: Die Frage des Rechtsradikalismus. Hier gibt es tatsächlich ein Problem. Die rechtsradikale Gewalt, also die Gewalt aus rechtsradikalen Motiven gegen Menschen, hat nicht zugenommen. Was jedoch zugenommen hat, ist die Gesamtzahl der rechtsradikalen Delikte, zu denen auch Hakenkreuzschmierereien und Ähnliches zählen. Meine Vermutung ist: Der Zahlenanstieg könnte wieder mit der erhöhten Kontrolldichte der Polizei zu tun haben, die ich grundsätzlich begrüße. Es ist ja gut, dass die Polizei heute mehr Zeit als früher hat, um einem Verdacht nachzugehen, weil die Zahl der schweren Delikte pro tausend Polizeibeamte insgesamt abgenommen hat. Die Polizei kann sich auch stärker kleineren Problemen widmen, sie zur Kenntnis nehmen und in die Statistik überführen.

Aus diesem Grund halte ich es für denkbar, dass die von den Innenministern beklagte Zunahme rechtsradikaler Delikte eine Zunahme der Kontrolldichte zur Voraussetzung hat. Die Rechten haben neuerdings ge-

glaubt, dass sie durch ihren Wahlerfolg in Sachsen Oberwasser haben. Die Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen haben sie aber wieder auf den Teppich gebracht. Deshalb bin ich der Ansicht, dass auch in diesem Thema viel öffentliche Aufregung produziert wird und wenig dahintersteckt. Wenn hier im Land über ein Verbot der NPD nachgedacht wird, halte ich das zunächst nur für Fensterreden. Denn um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine Zweidrittelmehrheit im Senat des Bundesverfassungsgerichts die notwendige Voraussetzung, um ein erneutes Verfahren eröffnen zu können. Ich glaube aber nicht, dass das jemals geschehen wird. Und ich finde das auch gut so, da die Rechten immer noch ein Wachmacher der Demokratie sind. Wir merken dadurch: Die Demokratie ist nicht selbstverständlich. Um in der Demokratie wach zu bleiben, müssen wir uns mit Argumenten gegen die Rechten zur Wehr setzen, wir müssen uns argumentativ mit ihren Behauptungen auseinandersetzen. Ich halte die Rechten auch nicht für gefährlich, sondern ich betrachte sie als Phänomen, das wir ernst nehmen müssen.

Moderator

Meine Damen und Herren, auch ich habe jetzt zwei Fragen an die Referenten.

Herr Schaar, Europa hat uns den europäischen Haftbefehl beschert, der ja auch sehr viel mit Datentransfer zu tun hat. Ich halte diesen europäischen Haftbefehl für einen Skandal, und ich bin davon überzeugt, dass ihn das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklären wird.

Ich möchte mit Ihnen jetzt nicht über den europäischen Haftbefehl diskutieren, sondern meinen Eindruck formulieren, dass in diesem Fall jedes Frühwarnsystem einer seriösen Gesetzgebung fehlte. Ist dieses Thema nicht über Ihren Schreibtisch gelaufen, haben Sie sich nicht zusammen

mit Ihren Datenschutzkollegen mit diesem Thema befasst? Oder ist es so, dass das Parlament diese Frage zu wenig behandelt hat und dass auch Ihre Profession im Grunde nicht richtig gefragt ist? Wie kann so etwas passieren? Ich bin der Ansicht, dass es schlichtweg eine Panne europäischer Gesetzgebung war. Ist es so? Das ist meine Frage an Sie.

Meine zweite Frage möchte ich an Herrn Pfeiffer richten. Ich fand ihre Ausführungen eindrucksvoll, und es scheint mir auch wichtig, darauf hinzuweisen, dass wir über unsere Kriminalitätsfurcht stark manipuliert werden. Die Innenminister nehmen einfach nicht zur Kenntnis, dass die Realitäten anders sind, als sie es uns in ihren Plänen glauben machen wollen.

In Ihrem Vortrag sagten Sie aber an einer Stelle ganz beiläufig: Den Terrorismus nehme ich von dieser Tendenz freilich aus. Der Terrorismus ist ja eine reale Gefahr. Wann wird eine Gefahr für einen Kriminologen eigentlich real? Ich will einmal davon ausgehen, dass es auch eine reale Gefahr für Kinder und Frauen gibt, Opfer eines Verbrechens zu werden. Und ich will auch davon ausgehen, dass in unserem Staat die konkrete Gefährdung eines Bürgers oder einer Bürgerin durch Terrorismus deutlich unter der Gefahr dieser allgemeinen Kriminalität liegt – ich hoffe, ich irre mich nicht.

Deshalb meine Frage an Herrn Pfeiffer: Würden Sie sagen, dass die Instrumentalisierung von Verbrechensfurcht nicht für den Bereich des Terrorismus gilt?

Peter Schaar

Zum Thema europäischer Haftbefehl kann ich deshalb nicht allzu viel sagen, weil das nicht in allererster Linie ein Datenschutzproblem, sondern ein Fall der unterschiedlichen Rechtsordnungen ist – auch wenn sich

diese unterschiedlichen Rechtsordnungen mit unterschiedlichen strafprozessualen Bestimmungen natürlich ebenfalls auf datenschutzrelevante Sachverhalte auswirken.

Eine vergleichbare Problematik gibt es bei der europäischen Beweis-anordnung: Hier geht es ganz stark um personenbezogene Daten, die erhoben und gegebenenfalls ausgetauscht werden sollen – da geht es ans Eingemachte. Deshalb ist folgende Frage zentral: Wie kann angesichts der extrem unterschiedlichen Rechtsordnungen eine europaweite Ermittlung überhaupt stattfinden? Nach meiner Auffassung gibt es zwei Möglichkeiten.

Man kann entweder sagen: Ja, wir kennen die unterschiedlichen Rechtsordnungen, aber wir nehmen letztlich in Kauf, dass entsprechende Rechte auf einen Mindeststandard festgeschrieben werden, der möglicherweise unterhalb des deutschen Standards liegt. Oder man geht einen anderen Weg, und ich habe die begründete Hoffnung, dass der Bundestag diesem folgen wird: Wir fordern, dass die wesentlichen Rechtsschutzgarantien unserer Rechtsordnung in diesem Prozess berücksichtigt werden. Und gerade zum Thema der europäischen Beweis-anordnung stehe ich in einem sehr intensiven Kontakt mit dem Bundesjustizministerium und dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages. Ich habe den Eindruck, dass die Fragen des Datenschutzes dort wahrgenommen werden und auch weitestgehend Unterstützung finden. Insofern bin ich nicht so skeptisch wie Herr Krauß in Bezug auf den europäischen Haftbefehl, wobei ich die verfassungsrechtlichen Zweifel, die aber im Wesentlichen keine Datenschutz-zweifel sind, durchaus teile.

Christian Pfeiffer

Zum ersten Punkt: Ich freue mich über die Zustimmung zu meinem Vortrag und will nur ergänzen, dass Sie meine Ausführungen auch in einer

ausführlicheren Fassung nachlesen können. Aus Ärger über die kriminalpolitische Entwicklung im Innern unseres Landes habe ich nämlich einen Offenen Brief an alle Abgeordneten geschrieben, die im Innenausschuss oder im Rechtsausschuss von Landtagen oder im Bundestag sitzen, und auch an die Innen- und Justizminister. Dieses Schreiben wird auch am nächsten Donnerstag in der Zeit publiziert werden.

Nun zu Ihrer konkreten Frage, Herr Krauß: Sie möchten wissen, ob ich der Ansicht sei, dass die Instrumentalisierung von Verbrechensfurcht nicht für den Bereich des Terrorismus gilt?

Als Beispiel nehme ich den so genannten „Otto-Katalog“, also die Gesetze, die in Deutschland nach dem 11. September 2001 verabschiedet wurden. Hier finde ich einen Punkt doch sehr beruhigend. Als Herr Schily kürzlich Bilanz gezogen hat, wies er darauf hin, dass große Teile des damals beschlossenen Gesetzeskatalogs nur in sehr geringem Ausmaß angewendet werden. Und mich überzeugt sein Argument, dass es sich dabei um eine Art Reservegesetzgebung handelt für den Fall, dass es politische Veränderungen geben wird. Die scheinbare Ruhe vor terroristischer Bedrohung, die wir in Deutschland gegenwärtig haben, ist ja auch ein bisschen dadurch bedingt, dass Deutschland nicht zu den Scharfmachern des Irak-Krieges gehört hat. Diese Bedingungen können sich jedoch ganz schnell ändern, und außerdem kann man sich auf diese Form der Sicherheit auch nicht verlassen. Al-Qa'ida hatte ihre Aktionsbasis nachweislich in Hamburg. Doch damals gab es diese Gesetze noch nicht; sie wurden erst im Nachhinein so geschärft, dass wir heute besser in der Lage wären, solche Gefahren zu entdecken und aufzudecken.

Aus diesem Grund stört mich diese Reservegesetzgebung nicht: Sie hat für unsere bürgerlichen Freiheiten wenig Bedeutung, da sie kaum Anwendungsbereiche findet. Allerdings sollte sie auch eingeschränkt blei-

ben auf den Bereich, gegen den wir gewappnet sein müssen. Im Großen und Ganzen sage ich: Ich kann mit dieser Gesetzgebung nicht nur leben, sondern ich finde sie notwendig und habe sie auch in der Zeit, als ich noch Justizminister war, begrüßt und unterstützt. In dieser Frage hat der Wandel der beruflichen Freiheit, die ich jetzt wieder habe, nicht zu einer Distanzierung von dieser Haltung geführt.

Moderator

Nur ein kurzer Kommentar dazu: Wenn das Schule macht, dass wir jetzt auch schon Reservegesetzgebung betreiben dürfen – das heißt Gefahrengesetze mit Eingriffsmöglichkeiten, ohne dass diese Gefahren schon real vorhanden sind –, dann eröffnet sich ein ganz neues Feld an Problemen.

Zur Balance von Freiheit und Sicherheit in der Europäischen Union

HELEN FENWICK

Aus der Sicht Großbritanniens



Prof. Helen Fenwick behandelte in ihrem Vortrag die rechtlichen Maßnahmen, die die Regierung Großbritanniens nach den Attentaten des 11. September 2001 in Reaktion auf den Terrorismus ergriffen hat. Ihrer Auffassung nach hat die britische Regierung auf den Terror in unterschiedlichen Stufen reagiert, wobei jede Stufe mit einer Veränderung in der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit verbunden war. Die vom Staat ergriffenen Terrorabwehrmaßnahmen seien dadurch gekennzeichnet, dass die Balance auf Kosten der Freiheit zugunsten der Sicherheit verschoben wurde. Der rechtliche Rahmen sei in der politischen Praxis aber

Bericht: Angela Borgwardt, nach einer Übersetzung von George Wolter

bisher nicht vollständig ausgeschöpft worden; die Exekutive versuche in der Regel, die Maßnahmen mit großer Umsicht umzusetzen und negative Auswirkungen auf die Freiheitsrechte möglichst gering zu halten.

Im Folgenden charakterisierte Prof. Fenwick die verschiedenen Stufen der staatlichen Terrorabwehrmaßnahmen. Als erste Stufe könne die direkte Reaktion der britischen Regierung auf die Terroranschläge des 11. September 2001 bezeichnet werden: Noch im gleichen Jahr verabschiedete das britische Parlament im Eilverfahren das Gesetz „Anti-Terrorism Crime and Security Act“, das die staatlichen Sicherheitsmaßnahmen deutlich verstärkte und die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit entscheidend veränderte. Das Gesetz enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Terrorbekämpfung; von besonderer Bedeutung ist jedoch die in Teil 4 enthaltene Möglichkeit, „verdächtige internationale Terroristen“ ohne Prozess zu inhaftieren. Nach Prof. Fenwick reflektieren diese Bestimmungen des Gesetzes beispielhaft die proaktive und präventive Vorgehensweise, die für die britische Anti-Terrorpolitik in den vergangenen Jahren typisch war. Folge dieser präventiven Herangehensweise sei, dass gegen Verdächtige keine Anklage wegen tatsächlich begangener Straftaten erhoben werde, sondern das Prinzip des Unterbindungsgewahrsams Anwendung finde: Demnach können Personen bereits dann inhaftiert werden, wenn die Möglichkeit besteht, dass sie etwas tun könnten – und nicht erst dann, wenn sie tatsächlich etwas getan haben. Die Verhaftung einer Person kann also allein auf der Grundlage erfolgen, dass sie verdächtigt wird, einer Terroristengruppe wie al-Qa’ida anzugehören.

Prof. Fenwick skizzierte die Hintergründe, die zu dieser Bestimmung „Haft ohne Prozess“ in Teil 4 des Gesetzes geführt haben. Die britische Regierung habe nach dem 11. September vor einem Dilemma gestanden: Einerseits sei sie davon überzeugt gewesen, dass einige Personen im Land verdächtig waren, internationale Terroristen zu sein – aus ihrer

Sicht bestand somit die dringende Notwendigkeit, etwas gegen die damit verbundenen Gefahren zu unternehmen. Andererseits sah die Regierung auf der gegebenen rechtlichen Basis dazu aber keine Möglichkeit. Das bereits im Jahr 2000 verabschiedete Gesetz „Anti-Terror Act“ hätte zwar einige rechtliche Möglichkeiten bereitgehalten, doch sei die Regierung offenbar der Auffassung gewesen, dass den verdächtigen Personen auf dieser Grundlage nicht der Prozess gemacht werden könne, nicht zuletzt aufgrund der strengen Sicherheitsanforderungen bei der Beweisführung. So sind zum Beispiel viele der gewonnenen Erkenntnisse vor Gericht nicht zulässig (wie abgehörte Telefonate) oder die Preisgabe des Wissens könnte Informationsquellen gefährden. Die Verhaftung einer Person ohne Prozess verstieß zu diesem Zeitpunkt aber gegen Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), also gegen das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das in der nationalen Gesetzgebung Großbritanniens im „Human Rights Act“ von 1998 weiter untersetzt ist. Nach geltender Rechtslage hätte die britische Regierung verdächtige Terroristen auch in ihr Herkunftsland abschieben können. Da in diesen Ländern aber die Gefahr von Folter, menschenrechtswidriger oder entwürdigender Behandlung der Abgeschobenen bestand, wäre diese Maßnahme einem Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichgekommen. Aus Sicht der britischen Regierung konnte das Problem also weder über die Eröffnung eines Strafprozesses gegen die Verdächtigen noch durch ihre Abschiebung gelöst werden. Deshalb habe die britische Regierung versucht, die Auswirkungen der beiden Artikel in der EMRK zu umgehen. Artikel 15 gestattet Abweichungen von den EMRK-Verpflichtungen im Notstandsfall, soweit es die Lage unbedingt erfordert und die Maßnahmen tatsächlich durch die Dringlichkeit der Notlage erforderlich sind. In Artikel 15 ist aber auch festgelegt, dass Artikel 3 auf keinen Fall eingeschränkt werden darf. Um die neuen Bestimmungen einer „Haft ohne Prozess“ einführen zu können, habe die Regierung also ihre einzige Chance darin gesehen, Artikel 5 einzuschränken. Die Bestimmungen zu

einer „Haft ohne Prozess“, die in Teil 4 des „Anti-Terrorism, Crime and Security Act“ 2001 aufgenommen wurden, waren also mit einer Verletzung des individuellen Rechts auf Freiheit verbunden.

Die Bestimmungen in Teil 4 des Gesetzes hielten fest, dass der Innenminister beschließen kann, verdächtige ausländische Terroristen verhaften zu lassen. Dabei wurde es als ausreichend erachtet, die Entscheidung lediglich mit einem hinreichenden Verdacht zu begründen, dass es sich bei der fraglichen Person um einen Terroristen handelt – was keine sehr strenge Anforderung an die Beweisführung darstellt. Zudem liegt dem Gesetz eine sehr weit gefasste Definition von Terrorismus zugrunde: Demnach agieren Terroristen innerhalb „einer Gruppe, die ideologisch oder politisch motiviert ist und ernsthafte Beschädigungen an Sachwerten bzw. Verletzungen von Personen androht und damit beabsichtigt, bestimmte Teile der Öffentlichkeit zu beeinflussen“. Nach Auffassung von Prof. Fenwick ist diese Definition von Terrorismus zu unpräzise; sie verwische auf unzulässige Weise die Trennlinie zwischen Protestgruppen, die direkte Aktionen androhen, und Gruppen, die unter die Kategorie einer terroristischen Gruppe fallen, wie zum Beispiel al-Qa’ida. Das Gesetz habe außerdem festgelegt, dass die verdächtige Person ein „internationaler Terrorist“ sein und Verbindungen zu einer internationalen Terroristengruppe haben müsse; zudem galten die Bestimmungen nur für ausländische Verdächtige. Eine verdächtige Person, gegen die ein Inhaftierungsbeschluss erlassen wurde, hatte aber auch die Möglichkeit, das Land zu verlassen, wenn sie ein Aufnahmeland finden konnte. Unter bestimmten Umständen konnten verdächtige Personen also das Risiko einer Behandlung nach Artikel 3 in ihrem Herkunftsland umgehen.

Hinsichtlich der Balance von Freiheit und Sicherheit bewertete Prof. Fenwick diese erste Stufe staatlicher Sicherheitsmaßnahmen im Anti-Terror-Gesetz von 2001 als extreme, aber unwirksame Lösung. So konnte das

Instrumentarium zum Beispiel nicht greifen, sobald ein britischer Staatsbürger verdächtigt wurde, ein Mitglied oder Unterstützer von al-Qa'ida zu sein. Darüber hinaus konnten verdächtige Personen ins Ausland gehen und von dort terroristische Anschläge gegen Großbritannien und andere Alliierte planen – was letztlich auch hieß, dass die neuen Bestimmungen einen Export von Terrorismus zur Folge haben konnten.

Prof. Fenwick betonte die erheblichen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Freiheitsrechte: Zum einen seien mit diesem Gesetz Ausländer diskriminiert worden, da die Maßnahme einer „Haft ohne Prozess“ nur für ausländische Verdächtige als Möglichkeit vorgesehen war. Im Unterschied dazu mussten britische Staatsbürger, die unter die Kategorie eines „verdächtigen internationalen Terroristen“ fielen, vor der Inhaftierung angeklagt und einem Strafprozess unterzogen werden. Fenwick verwies auf die damit verbundene Problematik: Die sehr niedrig gesetzte Verdachtsschwelle hätte zu einem erhöhten Risiko für Fehlurteile und Rechtsbeugung geführt. So wäre es durchaus möglich, dass sich einige Personen aufgrund dieses Gesetzes schon mehrere Jahre fälschlicherweise in Haft befänden.

Prof. Fenwick machte deutlich, dass sich die britische Regierung mit diesen gesetzlichen Bestimmungen de facto ein Mittel geschaffen hatte, um Verdächtige ohne gerichtliche Untersuchung (Habeas corpus) und Strafprozess auf unbestimmte Zeit zu inhaftieren. Das wesentliche Problem dieser Maßnahmen sei gewesen, dass sie für das eigentlich verfolgte Ziel – nämlich die Herstellung nationaler Sicherheit – unangemessen waren: Das neue Gesetz sollte die Sicherheit des Landes schützen, doch im Ergebnis schränkte es in bisher nicht gekanntem Ausmaß Freiheiten ein. Außerdem betrafen die mit diesem Gesetz verbundenen Freiheitseinbußen weit mehr Menschen als jene, die mit dem 11. September in Zusammenhang gebracht werden konnten. Fenwick betonte aber auch, dass

das Gesetz bisher nur begrenzt angewendet wurde: In der Praxis seien auf dieser gesetzlichen Basis weniger als 20 Personen ohne Prozess inhaftiert, und diese Personen schienen zumindest schwache Verbindungen zu al-Qa'ida gehabt zu haben.

Die zweite Stufe der staatlichen Anti-Terror-Maßnahmen war nach Prof. Fenwick dadurch gekennzeichnet, dass die Gerichte radikale Änderungen des Maßnahmebündels in Teil 4 des „Anti-Terrorism, Crime and Security Act“ 2001 forderten, um eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte zu erreichen. Die Gerichte hatten darüber zu befinden, ob die Einschränkungen der Bürgerrechte mit Bezug auf Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskommission rechtsgültig waren, das heißt, ob sie den besonderen Umständen der Notsituation auch wirklich angemessen waren. Zunächst bestätigte ein Berufungsgericht, dass tatsächlich eine Notsituation vorgelegen hatte und die ergriffenen Maßnahmen angesichts der gegebenen Umstände auch angemessen waren. Die Auffassung des Gerichts über die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen war jedoch an gewisse Voraussetzungen gebunden: Die Bestimmungen zur Inhaftierung sind demnach sehr eng auszulegen und dürfen nur gegen die Mitglieder einer Gruppe angewendet werden, die für die Ausnahmesituation verantwortlich sind. Prof. Fenwick verwies auch auf die wichtigen Konsequenzen dieses Gerichtsentscheids für die Freiheitsrechte: Die Regierung akzeptierte, dass nur eine Verbindung zu al-Qa'ida der Grund für eine Inhaftierung auf der Basis dieses Gesetzes sein könne. Die Exekutive hatte in Zukunft darauf zu achten, dass diese Maßnahmen auch nur in diesen begründeten Fällen eingesetzt werden durften. Fenwick betonte an dieser Stelle, dass den Maßnahmen somit von außen eine Verhältnismäßigkeit verliehen wurde, die im ursprünglichen Gesetz noch nicht vorhanden war. Ungeachtet dessen sei aber festzustellen, dass die Maßnahmen weiterhin nicht völlig angemessen waren und in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte nach wie vor grundlegende Fragen offen blieben.

Die nächste Stufe der staatlichen Anti-Terror-Maßnahmen wurde nach Fenwick dann erreicht, als die höchste richterliche Instanz Großbritanniens, das House of Lords, sich in einem wegweisenden Urteil zu diesem Thema äußerte. Das Gericht kam im Dezember 2004 nach einer Untersuchung des Anti-Terror-Gesetzes von 2001 zu einer Bewertung, die in der britischen Grundrechtsgeschichte eine außerordentliche Bedeutung hat. Die Lords vertraten die Auffassung, dass sich das Land angesichts der Bedrohung durch internationalen Terrorismus tatsächlich in einer Notstandssituation befinde; sie trafen somit eine politische Entscheidung, indem sie das Notstandsargument in Bezug auf Artikel 15 akzeptierten. In der Frage der Verhältnismäßigkeit hatten die Richter zu bewerten, ob die Maßnahmen in Teil 4 des Gesetzes angesichts der Notstandssituation nach Artikel 15 tatsächlich dringend erforderlich oder zu weit gegangen waren. Das House of Lords kam zu folgendem Schluss: Die Maßnahmen seien nicht zweckmäßig auf die Bedrohungen ausgerichtet, die vom internationalen Terrorismus auf die Sicherheit Großbritanniens ausgingen. So seien die Bestimmungen nicht auf die Bedrohungen zugeschnitten, die von britischen Staatsbürgern ausgehen könnten. Auch sei es im Rahmen dieses Gesetzes möglich, dass verdächtige Personen das Land verlassen können. Zudem würden die Bestimmungen in Teil 4 die Inhaftierung von Personen gestatten, die lediglich im Verdacht stünden, als Mitglied oder Unterstützer terroristischer Gruppen zu einer Bedrohung für Großbritannien zu werden. Das heißt: In den Augen der Richter erlaubten die Maßnahmen einerseits die Inhaftierung von Personen, die keine unmittelbare Bedrohung für Großbritannien waren, und andererseits die Freilassung von solchen Personen, die angeblich bereits eine konkrete Bedrohung darstellten. Das Hauptproblem des Gesetzes war nach Auffassung der Lords, dass ein nationales Sicherheitsproblem ungerechtfertigt mit der nationalen Zugehörigkeit einer Person verbunden wurde, so dass das Problem damit nicht wirksam gelöst werden konnte. Die Lords sahen in den Maßnahmen eine Diskriminierung aufgrund von Nationalität, da sie

nur auf die Inhaftierung von Ausländern ausgerichtet waren. Bei dieser Bewertung bezogen sie sich auf das Diskriminierungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 14), das in Zusammenhang mit Artikel 5 der Konvention, dem Recht auf Freiheit und Sicherheit, zu interpretieren ist. Die Richter betrachteten diese Maßnahmen in Fragen der öffentlichen Sicherheit als unangemessen, da die Bedrohung hier von Inländern und Ausländern gleichermaßen ausgeht; eine überzeugende Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern in dieser Frage konnten sie nicht feststellen. Nach Auffassung der Richter standen die Einschränkungen der Grundrechte in Teil 4 des Gesetzes also nicht in angemessenem Verhältnis zur Art der Notstandssituation. Das House of Lords gab schließlich eine Erklärung ab, die die Unvereinbarkeit der Artikel 14 und 5 mit den wichtigsten Bestimmungen in Teil 4 des „Anti-Terrorism, Crime and Security Act“ feststellte. Laut dem „Human Rights Act“ (Menschenrechtsgesetz) von 1998 können die Richter nur eine Unvereinbarkeitserklärung mit den Grundrechten abgeben; es ist ihnen nicht möglich, die unvereinbaren Bestimmungen außer Kraft zu setzen. Allerdings kann eine Unvereinbarkeitserklärung großen politischen Druck auf die Regierung ausüben, die dadurch zur Reaktion gezwungen ist.

Die britische Regierung akzeptierte die Entscheidung des House of Lords und setzte die Maßnahmen in dieser Form nicht weiter ein. Auf die Feststellung des House of Lords, dass das Gesetz von 2001 Grundrechte verletze, reagierte die Regierung mit einem neuen Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus, dem „Prevention of Terrorism Act“. Dieses im Jahr 2005 verabschiedete Anti-Terror-Gesetz verliert nach einem Jahr seine Rechtswirksamkeit, wenn es nicht als weitere Notstandsmaßnahme verlängert wird. Fenwick nannte einige Übereinstimmungen der neuen Terrorabwehrmaßnahmen mit Teil 4 des Gesetzes von 2001: In beiden Fällen seien die Maßnahmen nicht reaktiv, sondern proaktiv, und sie wür-

den Eingriffe in die persönliche Freiheit erlauben, ohne die Sicherheit eines Strafprozesses zu bieten. Das neue Gesetz enthalte aber auch Maßnahmen, die persönliche Freiheiten weniger beschneiden, und zwar die so genannten Überwachungsanordnungen („control orders“).

Im Folgenden führte Prof. Fenwick aus, was unter diesen Überwachungsanordnungen im Gesetz von 2005 zu verstehen ist: Mit einer Überwachungsanordnung können einer Person verschiedene Verpflichtungen auferlegt werden, die der zuständige Minister oder ein Gericht als notwendig erachtet, um terroristische Aktivitäten dieser Person zu verhindern. Im Gesetz sind einige konkrete Verpflichtungen benannt, die aber nur der Erläuterung dienen und nicht auf die angegebenen Beispiele beschränkt sind. Eine Person kann beispielsweise dazu verpflichtet werden, bestimmte Kommunikationsdienste wie Internet oder Handy nicht zu benutzen, bestimmten Gegenden fern zu bleiben oder keinen Kontakt zu bestimmten Personen zu haben. Die strikteste Maßnahme ist die Verhängung von Hausarrest, die aber in der Praxis bisher noch nicht angewendet wurde. Die Überwachungsanordnungen stehen häufig anderen Rechten gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention entgegen, beispielsweise dem Recht auf Meinungsfreiheit oder dem Recht auf Versammlungsfreiheit. Inwieweit individuelle Rechte betroffen sind, hängt aber von der jeweiligen Anordnung ab. Von entscheidender Bedeutung ist auch, welche Beweise für die Verhängung eines solchen Befehles vorgelegt werden müssen. Zu unterscheiden sind einschränkende und nicht einschränkende Überwachungsanordnungen.

Nicht einschränkende Überwachungsanordnungen umfassen leichtere Maßnahmen, wie zum Beispiel bestimmte Einschränkungen der Bewegungs- und Kommunikationsfreiheit. Der Innenminister kann sie dann verhängen, wenn er ausreichende Gründe für die Annahme hat, dass eine Person in terroristische Aktivitäten verstrickt ist. Die Regelung der Be-

weisführungslast ähnelt den Bestimmungen in Teil 4 des Vorgängergesetzes, die sehr deutlich unter den üblichen zivil- oder strafrechtlichen Standards lagen. Auch die Definition des Terrorismus ist wieder so weit gefasst wie im Gesetz von 2001: Die Maßnahme muss notwendig sein, um eine terroristische Aktivität zu verhindern, sie muss aber nicht in konkretem Bezug zu den Aktivitäten stehen, die den Anfangsverdacht begründen. Trotz der Befugnisse des Innenministers entscheidet aber auch bei einer nicht einschränkenden Überwachungsanordnung in der Regel nicht allein die Exekutive, da eine gerichtliche Kontrollfunktion als Sicherungsmechanismus eingebaut wurde: Ein zuständiges Gericht muss der Anordnung nachträglich zustimmen und auch Anfechtungen zulassen und verhandeln. Dem Innenminister ist es zwar erlaubt, zunächst in alleiniger Entscheidung eine bestimmte Maßnahme zu verhängen, wenn er nachweisen kann, dass er sie aufgrund der gebotenen Dringlichkeit ohne gerichtliche Zustimmung erlassen musste. In einem solchen Fall kann die Exekutive – zumindest anfänglich – über die Überwachungsanordnung entscheiden, doch muss diese Entscheidung innerhalb von sieben Tagen von einem Gericht nachträglich genehmigt werden. Die entsprechende gerichtliche Anhörung muss jedoch nur in begrenzter Form stattfinden: So ist es nicht erforderlich, dass die betroffene Person anwesend ist und vom Antrag auf Ausstellung der Überwachungsanordnung weiß. Zudem kann die Anordnung vom Gericht nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sie offensichtlich rechtsfehlerhaft ist.

Einschränkende Überwachungsanordnungen sollen nur bei hoher Verdachtsstufe eingesetzt werden und sind mit härteren Maßnahmen verbunden, wie zum Beispiel Hausarrest oder anderen Formen des Freiheitsentzugs. Diese Anordnungen stehen prinzipiell im Widerspruch zum Grundrecht auf Freiheit und anderen Rechten der Europäischen Menschenrechtskonvention. Da einschränkende Überwachungsanordnungen einen großen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellen, muss bei der

Entscheidung, ob diese Maßnahmen angewendet werden dürfen, grundsätzlich ein Gericht hinzugezogen werden, das heißt, sie können nur von einem Gericht auf Antrag des Innenministers verhängt werden. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu Teil 4 des Vorgängergesetzes von 2001, das die Entscheidung auch in diesen Fällen allein der Exekutive überließ. Allerdings muss die gerichtliche Anhörung hier ebenfalls nur in sehr begrenzter Form durchgeführt werden, insbesondere in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Sicherungsmechanismen. Wieder muss die betroffene Person nicht von der Anhörung oder dem Antrag unterrichtet sein und es besteht nur eine sehr geringe Beweisführungslast, um zu belegen, dass die beschuldigte Person mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung gebracht wird. Die Überwachungsanordnung kann später von einem Gericht bei einer vollen Anhörung gemäß den entsprechenden zivilrechtlichen Standards bestätigt oder aufgehoben werden. Es ist aber möglich, dass die betreffende Person zu diesem Zeitpunkt schon längere Zeit inhaftiert ist.

Bei den Überwachungsanordnungen existiert somit also eine Mitwirkung der Gerichte, aber oft nur in abgeschwächter Form, die den Forderungen nach einem fairen Prozess in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht völlig gerecht wird.

Im letzten Teil ihres Vortrags widmete sich Prof. Fenwick den Veränderungen in der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit, die im gegenwärtigen Großbritannien durch die neuen Anti-Terror-Maßnahmen entstanden sind. In Bezug auf die Sicherheit sei das neue Gesetz von 2005 wirksamer, weil nun die Möglichkeit bestehe, die Maßnahmen auf alle – und nicht nur auf ausländische – Terrorismusverdächtige anzuwenden. Die Exekutive verfüge nun über eine ganze Reihe neuer Methoden, die sie bei der Ergreifung von Terroristen außerhalb des Kanons der Strafprozessordnung einsetzen kann. In Bezug auf die Menschenrechte gäbe es wichtige Unterschiede zwischen dem jüngsten Gesetz von 2005 und

dem Anti-Terror-Gesetz von 2001. Ein entscheidender Punkt sei, dass die neuesten Maßnahmen niemanden diskriminieren, da sie für Inländer und Ausländer gelten. Dennoch wäre das Argument nicht von der Hand zu weisen, dass auch durch das neue Gesetz von 2005 die Menschenrechte weiter ausgehöhlt werden, zumindest was die Freiheitsrechte betrifft. Doch sei die Verletzung der Freiheitsrechte durch die neuesten Maßnahmen nicht ganz so gravierend wie es in Teil 4 des Gesetzes von 2001 der Fall gewesen sei.

In Großbritannien existiert also weiterhin die rechtliche Möglichkeit einer „Haft ohne Prozess“, die künftig auch genutzt werden kann. Inzwischen gibt es jedoch den wichtigen Sicherungsmechanismus, dass eine solche Maßnahme durch ein Gericht genehmigt werden muss. Fenwick betonte die wichtige Bedeutung dieser gerichtlichen Kontrollfunktion, die das neue Gesetz von den Bestimmungen in Teil 4 des Vorgängergesetzes unterscheidet, bei dem die Mitwirkung eines Gerichts erst nach der erfolgten Inhaftierung vorgesehen war. Der gravierende Unterschied ist also, dass das neue Gesetz die Autorisierung der Maßnahmen nicht allein in die Hände der Exekutive legt.

Prof. Fenwick nannte aber auch einige Aspekte, die bei den Anti-Terror-Maßnahmen von 2005 in Bezug auf die Menschenrechte zu beanstanden sind. Ein zentraler Punkt sei, dass mit den neuen Bestimmungen viel mehr Personen erfasst werden als es mit Teil 4 des alten Gesetzes möglich war. Dies hänge auch mit der weit gefassten Definition von Terrorismus zusammen; die Maßnahmen können dadurch die Rechte eines relativ großen Personenkreises verletzen. Von besonderer Bedeutung sei dabei, dass das Grundrecht auf Freiheit verletzt werden könne, ohne dass die normalen rechtsstaatlichen Sicherungsmechanismen eines Strafprozesses zur Anwendung kommen – schließlich sei der eingebaute Kontrollmechanismus nur teilweise gerichtlich. Nach Ansicht von Fenwick kann das

Einbeziehen der Gerichte im Gesetz von 2005 auch als Reaktion auf die Entscheidung des House of Lords gewertet werden. Denn das House of Lords hatte klar festgestellt, dass es abzulehnen sei, eine Person ohne Strafprozess und ohne rechtsstaatliche Sicherungsmechanismen zu inhaftieren. Die Lords hätten ihre Bewertung nur knapp damit begründet, dass die Verknüpfung der nationalen Zugehörigkeit mit einer Sicherheitsfrage unangemessen sei. Sie hätten sich aber nicht mit der grundlegenden Frage auseinander gesetzt, welche Art von Sicherheitslage eine Inhaftierung dieser Art – sowohl von Inländern als auch von Ausländern – rechtfertigen würde. Die Gerichte würden mit dieser Frage aber wahrscheinlich noch konfrontiert werden, wenn sie künftig über einschränkende Überwachungsanordnungen zu entscheiden haben. An diesem Punkt würde sich dann auch herausstellen, ob die Verletzung des Grundrechts auf Freiheit durch einschränkende Überwachungsanordnungen so tief greifend ist, dass es dafür prinzipiell keine Rechtfertigung nach Artikel 15 geben kann. Diese Bewertung würde aber natürlich von der konkreten Sicherheitslage des Landes zu dem jeweiligen Zeitpunkt abhängen.

Abschließend gab Prof. Fenwick eine allgemeine Einschätzung in Bezug auf das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in Großbritannien durch die neuen Anti-Terror-Gesetze: Die britische Regierung habe bei der Terrorismusabwehr die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit in Richtung Sicherheit verschoben, weshalb es nun wieder eine Umkehr zu Gunsten der Freiheit geben müsse. Bei der Bekämpfung des Terrorismus sei ein Paket von Sicherheitsmaßnahmen verabschiedet worden, das einen zu krassen und tief greifenden Einschnitt in die Freiheit darstelle. Zwar sei in jüngster Zeit versucht worden, eine neue Balance herzustellen, doch sei das Argument nicht von der Hand zu weisen, dass auch das neue Gesetz aus dem Jahr 2005 kein ausreichendes Augenmerk auf das Grundrecht auf Freiheit sowie eine Reihe anderer Grundrechte legt. Obwohl die jüngsten Maßnahmen eine Reaktion zu Gunsten der Freiheit zu

sein scheinen, würden sie doch das Markenzeichen tragen, das für die Terrorabwehrmaßnahmen der britischen Regierung typisch ist: Dem Staat wurden extrem weit gefasste Befugnisse erteilt, und es liegt letztlich im Ermessen der Exekutive, ob sie voll ausgeschöpft werden.

RENÉ NYBERG

Aus der Sicht Finnlands



Ich werde den Blick weiter in den Osten oder vielmehr in den Nordosten verlegen. Ich verzichte auf Ausführungen zum Thema Terrorismus und konzentriere mich stattdessen auf andere Aspekte.

Erstens möchte ich eine andere geographische Perspektive einbringen. Ich werde über Grenzkontrollen und die Entwicklung des Schengen-Vertrags sprechen. Dabei werde ich auch indirekt die Visa-Diskussion in Deutschland berühren.

Bereits Mitte der 1950er Jahre existierte zwischen den fünf nordischen Ländern – und zwar zwischen Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark und Island – ein Übereinkommen über Passfreiheit und einen gemeinsamen Arbeitsmarkt. Dieses Übereinkommen gab es also schon zu einer Zeit, in der diese Freiheiten in der damaligen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl noch gar nicht in Erwägung gezogen wurden. Und es bedeutet auch, dass jemand, der heute fünfzig Jahre alt ist und nie außerhalb der nordischen Länder gereist ist, auch noch nie in seinem Leben einen Reisepass benötigt hat.

Wie sich auch an unserem gemeinsamen Botschaftskomplex in Berlin zeigt, hat die Zusammenarbeit der nordischen Länder in Vergangenheit und Gegenwart eine große Bedeutung. Die nordische Zusammenarbeit und die Förderung der Freizügigkeit in den nordischen Ländern vor einigen Jahrzehnten war besonders für Finnland sehr wichtig, und sie ist es auch heute noch. Finnland hat die längste gemeinsame Grenze mit Russland: Unsere gemeinsame Landgrenze, die zugleich die von Finnland überwachte Außengrenze der Europäischen Union ist, hat eine Gesamtlänge von über 1 300 km.

Unsere Betonung des Sicherheitsaspekts in Grenzangelegenheiten erklärt sich durch unsere Lage an der Außengrenze der Europäischen Union, auch wenn die Freizügigkeit im Rahmen unserer nordischen Zusammenarbeit seit langem eine herausgehobene Stellung hat. Denn die Philosophie Finnlands bezüglich seiner Grenze zu Russland beinhaltet zugleich auch die Förderung der Freizügigkeit und das Bestreben, diese Freizügigkeit technisch zu erleichtern. Ausgangspunkt ist das Bestreben, die alte Trennlinie zu überwinden. Schon aufgrund des umfassenden Handels ist es für Finnland wichtig, dass der Grenzverkehr an der Ostgrenze reibungslos und ohne Probleme abläuft. Die Zahl der Grenzübertritte an der finnisch-russischen Grenze beläuft sich jährlich auf über sechs Milli-

onen Personen, von denen heute 60 Prozent die russische Staatsangehörigkeit haben.

Zu den Innovationen der finnischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 gehörte, dass Justiz und Inneres zum zentralen Thema der EU-Agenda gemacht wurden. Der Europäische Rat hat in Tampere im Jahr 1999 die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschlossen. Mit dem „Haager Programm“, einer Weiterentwicklung des Tampere-Programms, beginnt nun ein neues Zeitalter in der Europäischen Union. Wenn der Verfassungsvertrag in Kraft tritt – und davon gehen wir aus –, dann besteht auch ein neuer rechtlicher Rahmen für die Tätigkeit der Union. Denn in diesem Vertrag werden die Grund- und Menschenrechte ebenso hervorgehoben wie die Stärkung der demokratischen Kontrolle von Europol und Eurojust.

In der Europäischen Union haben sich die so genannten Sicherheitsangelegenheiten in letzter Zeit sehr rapide entwickelt. So ist die Befürchtung, dass die Freiheit auf Kosten der Sicherheit leiden könnte, nicht ganz unbegründet. Ein gewisser Druck in Bezug auf den Sicherheitsaspekt kommt auch von außerhalb der Europäischen Union, vor allem aus den Vereinigten Staaten, insbesondere in den Bereichen des Flug- und Schiffsverkehrs und der biometrischen Daten.

Die wesentliche Voraussetzung für ein Funktionieren des Schengen-Raums ist eine effiziente und flexible Kontrolle an den Außengrenzen. Im Idealfall stehen Freiheit, Sicherheit und Recht im Gleichgewicht. Nach der EU-Erweiterung befinden wir uns jedoch teilweise in einer neuen Situation. Der Schengener Besitzstand der in Brüssel so schön „Acquis“ genannt wird, bildet eine Ganzheit, bei der die Erfüllung der Voraussetzungen und Pflichten mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und mit der Aufnahme in den Kreis der so genannten „wahren Europä-

er“ belohnt wird. Allen neuen Mitgliedstaaten, wie vor zehn Jahren auch Finnland, Schweden und Österreich, wurden zunächst Verpflichtungen auferlegt, bevor die Binnengrenzkontrollen abgeschafft wurden. Die für Unionsbürger vorgesehenen vereinfachten Grenzkontrollen wurden jedoch direkt nach der Erweiterung angewandt. Wie wir alle wissen: Die Staus an der deutsch-polnischen Grenze verschwanden am 1. Mai 2004 auf einen Schlag. Die Binnengrenzkontrollen für die neuen Mitgliedsländer sollen nach Fertigstellung des Schengener Informationssystems im Jahre 2007, also in zwei Jahren, abgeschafft werden. Die dafür notwendigen Vorbereitungen wurden bereits durch den so genannten „Schengener Evaluierungsprozess“ eingeleitet.

Mit dem Zwei-Stufen-Modell des Schengener Systems konnte die Union die Bürgerinnen und Bürger davon überzeugen, dass die Nachteile der Erweiterung für die innere Sicherheit – das sind vor allem illegale Zuwanderung und eine Erschwernis der Verbrechensbekämpfung – effizient minimiert werden konnten.

Die innere Sicherheit in Europa steht heute vor vielen Herausforderungen: Von zentraler Bedeutung wird die Fähigkeit der neuen Mitgliedsländer sein, den diesbezüglichen Schengener Besitzstand, den Acquis, effizient zu implementieren. Ein gravierendes Hindernis ist jedoch vielerorts die Korruption. In die Entwicklung der Kontrolle an den Außengrenzen wurde bereits sehr viel investiert, doch es muss noch vieles getan werden. Dies gilt auch für einige ältere Mitgliedsländer. Denn es ist erheblich schwieriger, dem Schengener Club beizutreten, als von ihm später wieder ausgeschlossen zu werden.

Es wurden Vermutungen darüber geäußert, dass das Schengen-System den Grenzübertritt der Bürger an der neuen EU-Außengrenze erschwert. Doch ein erschwerter Grenzübertritt kann nicht allein auf die Grenzkon-

trollen oder die Visabestimmungen zurückgeführt werden. Um die Kontrolle an den Außengrenzen effizient zu gestalten, sind eine ausreichende technische Ausrüstung und Infrastruktur sowie qualifiziertes Personal erforderlich. Diese Notwendigkeit wurde bereits in den Schlussfolgerungen von Tampere im Jahre 1999 betont. Nur durch die Organisation einer sachgemäßen Grenzkontrolle können lange Staus und willkürliche Behandlung vermieden werden. Es ist keineswegs das Ziel der Europäischen Union, eine Festung Europa zu errichten, weder Nachbarn noch Drittländern gegenüber.

Die in Deutschland stattfindende Visadiskussion zeigt meines Erachtens, wie wichtig es ist, die Integrität des Schengen-Systems zu gewährleisten und zu verteidigen. Eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Schengen-Vertretungen vor Ort – und ich spreche jetzt als Praktiker – ist das beste Mittel, um Schwächen vor Ort erkennen und beheben zu können. In einigen Ländern sind gefälschte Papiere das größte Problem, in anderen Ländern sind es echte Pässe, die man mit beliebigen Namen erhalten kann. Man braucht also keine Ausweispapiere zu fälschen, sondern kann sich einfach eine neue Identität kaufen.

Dazu gehört beispielsweise auch das so genannte „Visa-Shopping“: Beim „Visa-Shopping“ werden Visa beim Konsulat eines EU-Mitgliedsstaats beantragt, in denen sie, den Gerüchten zufolge, am leichtesten erhältlich sind. Diese Methode verfolgen wir sehr genau; es ist ein spannendes Spiel. Als ehemaliger Konsul – in den 70er Jahren war ich Konsul in Leningrad – und als früherer Botschafter in Moskau weiß ich, dass das „Visa-Shopping“ nicht vollkommen verhindert werden kann, solange die Systeme der einzelnen Schengen-Staaten nicht harmonisiert worden sind.

Und an dieser Stelle kommen wir zu einem Thema, über das Herr Schaar heute schon gesprochen hat: Es geht letztlich um ein entwickeltes

System des Austauschs von Informationen. Denn wenn wir das Schengen-System nicht entwickeln, kann in Europa auch keine Harmonisierung erreicht werden und wir sind dem „Visa-Shopping“ schutzlos ausgeliefert.

Ein Schritt in die richtige Richtung ist das gemeinsame Visa-Informationssystem, das im Jahr 2007 eingeführt werden und illegale Zuwanderungen verhindern soll. Bei einer steigenden Mobilität müssen die Finnen wie alle Europäer fähig sein, Dienstleistungen in einem immer größeren Raum zu erbringen. Aus finnischer Sicht ist hier die Zusammenarbeit der Schengen-Länder sehr hilfreich. Finnland verfügt natürlich über ein kleineres Netz von Vertretungen als beispielsweise Deutschland; und so erteilen die deutschen Konsulate unter anderem in den Hauptstädten von Georgien, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan Visa für die Einreise nach Finnland. Es geht hier zwar nicht um große Mengen, aber es handelt sich um wichtige prinzipielle Fragen.

Es muss auch die Möglichkeit geben, den Visakunden außerhalb der Hauptstädte einen sicheren Service anzubieten – das gilt besonders für Länder mit riesigen Flächen. Wir haben zum Beispiel mit Deutschland darüber gesprochen, ob ein im Ural befindliches deutsches Konsulat auch Visa für Reisen nach Finnland erteilen könnte. Finnland macht Ähnliches; zum Beispiel haben wir Konsulate in den russischen Städten Murmansk und in Petrosawodsk, in denen wir für andere Länder Visa erteilen.

Ich nenne ein weiteres Beispiel für die Flexibilität der Schengen-Zusammenarbeit: Deutschland hat sich wegen der im August in Helsinki stattfindenden Leichtathletikweltmeisterschaft bereit erklärt, Finnland für einige Monate auch in Turkmenistan, Moldau und Jamaika sowie in der Mongolei vorübergehend zu vertreten.

Interessant ist auch, dass wir mit unseren Kollegen in Moskau darüber nachdenken, die Visaabteilung der Botschaft von Finnland in die Räumlichkeiten der Deutschen Botschaft zu verlegen. Ursprünglich entstand dieser so genannte „Co-Location-Gedanke“ aus Raummangel. Wir vergeben ungefähr 100 000 Visa pro Jahr in Moskau, die Deutsche Botschaft das Doppelte. Zum Vergleich: In St. Petersburg vergibt Finnland über 200 000 Visa. Hinter der Idee einer „Co-Location“ stand der strategische Gedanke, die Zusammenarbeit zwischen Finnland und Deutschland zu intensivieren und die Dienstleistungen den Visa-Kunden gegenüber zu verbessern, und es sollte auch ein Beispiel und eine Einladung für andere sein.

Direkt nach dem EU-Beitritt, im Jahr 1995, übernahm Finnland die Aufgabe, die baltischen Staaten bei der Entwicklung ihrer Grenzkontrollen zu unterstützen. Entsprechend half Deutschland Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn bei der Entwicklung ihrer Grenzkontrollbehörden. Die Unterstützungsleistungen, die durch das PHARE-Programm der EU finanziert wurden, waren sehr erfolgreich. In Estland, Lettland und Litauen gibt es heute funktionierende, gut ausgebildete Grenzkontrollbehörden mit guten Voraussetzungen zur Kontrolle der Außengrenzen und zur Erfüllung anderer Schengen-Verpflichtungen.

Auch über die Aufgaben und Organisationen der europäischen Grenzschutzagentur besteht Einigkeit. Die Grenzschutzagentur der EU wird ihre Tätigkeit in ein paar Wochen aufnehmen. Finnland hat sich aktiv an den Plänen zur Schaffung dieser Agentur beteiligt; letzte Woche wurde der finnische Oberst, Herr Laitinen, zu ihrem Direktor gewählt. Ich freue mich besonders, dass Herr Laitinen für diesen Posten gewählt wurde, da ich ihn gut kenne und seine hohe Kompetenz sehr schätze.

Vor meiner Versetzung nach Moskau im Jahre 2000 habe ich mit Oberst Laitinen in Tijuana und in San Diego die amerikanisch-mexikanische

Grenze angesehen – eine Grenze, die nur von einer Seite kontrolliert wird. Auf der mexikanischen Seite sieht man lediglich eine riesengroße mexikanische Fahne und Tausende von Menschen, die auf die Gelegenheit eines Grenzübertritts in die USA warten. Ein wahrer Albtraum auch für Europa oder für Russland im fernen Osten. Es war eine sehr ernüchternde Erfahrung, diese Grenze zu sehen.

Meine Damen und Herren, Finnland und Deutschland arbeiten in Grenzangelegenheiten eng zusammen. Wir sind uns darin einig, dass man die Praxis und das Niveau der Grenzkontrollen harmonisieren muss, dass die Grenzkontrollen aber der staatlichen Souveränität unterliegen. Wir vertreten die gleiche Philosophie in der Frage der Grenzen; und die ursprünglich militärisch organisierten Grenzkontrollbehörden der beiden Länder harmonisieren exzellent miteinander.

Nach der EU-Osterweiterung haben sich die Konstellationen jedoch verändert: Für Deutschland ist die wichtigste Außengrenze heute der Frankfurter Flughafen, während Finnland weiterhin für die endgültige EU-Außengrenze zu Russland, die sich über 1 300 km erstreckt, zuständig ist.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Nachfragen / Diskussion

Wortmeldung aus dem Publikum

Professor Fenwick, ich würde Sie gerne fragen: Warum wurde in Großbritannien bis heute kein Ausweis für jeden Bürger eingeführt, um mehr Sicherheit zu gewährleisten? Exzellenz Nyberg, meine Frage an Sie: Wie sehen Sie die Möglichkeit für einen Beitritt Russlands in die EU – natürlich in Bezug auf das Thema Sicherheit in der Zukunft?

Helen Fenwick

Zum Thema Personalausweise merkte Prof. Fenwick an, dass die britische Regierung gerade über Mittel und Wege nachdenke, Personalausweise einzuführen – wobei das Thema in Großbritannien kontrovers diskutiert werde. Da es gegenwärtig aber noch keine Personalausweise gebe, könnten sie auch nicht zur Terrorismusabwehr eingesetzt werden, wie zum Beispiel bei der Inhaftierung von Personen im Rahmen der Anti-Terror-Gesetze. Natürlich werde die Einführung von Personalausweisen auch als mögliche Maßnahme zur Terrorismusabwehr betrachtet, doch die öffentlichen Stellungnahmen der Regierung würden darauf hindeuten, dass es dabei nicht primär um dieses Ziel gehe.

René Nyberg

Ich kann Ihre Frage über den möglichen russischen Beitritt zur Europäischen Union sehr kurz beantworten: It takes two to Tango. – Es gibt kein russisches Interesse. Es gibt keinen Antrag und es wird auch keinen Antrag in vorhersehbarer Zukunft geben. Das Entscheidende ist einfach,

dass es von russischer und europäischer Seite kein Interesse gibt. Die Zusammenarbeit ist gut und vielschichtig, und sie wird auch entwickelt. Dabei spielt der Handel natürlich eine besonders große Rolle. Aber Russland als EU-Mitglied sehe ich nicht. Und die Russen sehen das genauso.

Moderator

Ich habe an beide Referenten eine Frage:

Teilen Sie meine Einschätzung, dass Europa im Wesentlichen über Fragen der Sicherheit zusammenwächst und dass insgesamt die Entwicklung einer freiheitlichen Kultur zu kurz kommt? Oder kann man einfach sagen, dass freiheitliche Kultur eben nationale Kultur ist?

Helen Fenwick

Für Prof. Fenwick ist diese Frage eindeutig zu bejahen. Für sie ist klar, dass die freiheitliche Kultur Großbritanniens durch die Anti-Terrormaßnahmen ausgehöhlt wurde. Die Möglichkeit einer „Haft ohne Prozess“ stehe den grundlegenden libertären Traditionen des Landes entgegen und habe Großbritanniens Reputation in der Welt nachhaltig beschädigt. Negativ habe sich zudem ausgewirkt, dass die Regierung diese Bestimmung im Anti-Terror-Gesetz von 2001 nicht freiwillig veränderte, sondern dass ihr die Änderungen von den Gerichten auferlegt wurden. Auch wenn die neuen Anti-Terrormaßnahmen von 2005 weniger gravierend seien als die radikalen Erstmaßnahmen von 2001, sei dennoch eine Abkehr von der freiheitlichen Tradition in Großbritannien festzustellen.

René Nyberg

Ich habe Ihre Frage so verstanden, ob Sicherheit die Basis der europäischen Integration ist. Ich würde sagen, dass Sicherheit ein wichtiger und auch wachsender Teil der europäischen Integration ist. Aber mit dem Euro in der Tasche sehe ich auch andere Aspekte: das wirtschaftliche Zusammenwachsen, den Binnenmarkt und dann natürlich die kulturelle Affinität.

Ich kann mich noch gut daran erinnern, als Finnland und Schweden vor zehn Jahren Mitglieder der Europäischen Union wurden. Damals haben uns die Spanier die „englisch sprechenden Deutschen“ genannt. Solche Vorstellungen hängen natürlich immer von der jeweiligen Perspektive ab. Heute sind wir alte Mitglieder der Europäischen Union – das hört sich sehr gut an, wir sind stolz darauf.



Moderator

Da ich momentan keine Fragen im Publikum sehe, stelle ich noch eine weitere Frage, an der ich als Strafrechtler ein ganz konkretes Interesse habe.

Es gibt ja schon die spekulative Planung, ob es einmal ein gemeinsames europäisches Strafgesetzbuch geben könnte oder geben sollte. Im Augenblick wäre ich dagegen. Wenn sich die europäischen Nationen auf etwas wie ein gemeinsames Strafrecht verständigen müssten, dann würden sie das vermutlich auf einem sehr niedrigen, repressiven Level tun; die freiheitliche Kultur eines Strafgesetzes würde wahrscheinlich nicht konsensfähig sein.

Deswegen bin ich der Auffassung: Wir brauchen zwar gemeinsame Sicherheitsstandards, aber wir können froh sein, wenn die freiheitliche Rechtskultur nicht einem Zwangslevel unterworfen wird, sondern in den Nationen selbst weiterwachsen und blühen kann, wenn sie es denn tut.

René Nyberg

Diesem Gedanken würde ich sehr zustimmen, obwohl ich darauf keine nuancierte Antwort geben kann, da ich kein Jurist bin und mich mit diesen Aspekten nicht beschäftigt habe. Ich würde schon sagen: Die skandinavische Sichtweise ist doch eine andere als die deutsche oder die der romanischen Länder, geschweige denn die von Großbritannien. Aber eine Harmonisierung und eine engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten sind ein Gebot der Stunde, denn Tampere 1999 war ja zwei Jahre vor „Nine Eleven“, vor der großen Attacke gegen Manhattan. Es war schon ein weitsichtiger Beschluss, diesen Pfeiler der gemeinsamen Sicherheit neu zu denken und in dieser Frage zusammenzuarbeiten.

Aber wie die Visageschichte zeigt: Kein Volmer- oder Fischer-Erlass betrifft Deutschland allein, sondern das ganze Schengen-Gebiet. Und Deutschland trägt als größtes Mitgliedsland der Europäischen Union die größte Verantwortung. Die Harmonisierung, die Entwicklung dieser Systeme, ist also von allergrößter Bedeutung.

Freiheit versus Sicherheit? Kriterien ihrer Balance in der Innenpolitik

Moderator

Meine Damen und Herren, der letzte Tagesordnungspunkt dieser Veranstaltung ist eine Podiumsdiskussion. Herrn Prof. Gusy und Herrn Schaar kennen Sie schon. Wir haben aber auch zwei Neulinge in der Diskussion: Herr Phillipson arbeitet an derselben Universität wie Frau Prof. Fenwick, nämlich an der Durham University, und er ist auch am gleichen Institut, dem Human Rights Centre, tätig. Herr Hofmann wird den Platz von Herrn Wiefelspütz einnehmen, der heute leider nicht anwesend sein kann.

Die beiden neu hinzugekommenen Herren sollten sich zunächst vorstellen und dann ihren Eindruck zu der bisherigen Diskussion in ein paar Worten zusammenfassen. In der dann folgenden Diskussion werden dann alle Podiumsteilnehmer einbezogen.



Gavin Phillipson*

Zu den Terrorabwehrmaßnahmen in Großbritannien merkte Phillipson grundsätzlich an: Natürlich sei ihm bewusst, dass fanatische terroristische Gruppen über enorme Fähigkeiten verfügen, zu töten und zu zerstören. Doch sei die Existenz der gesamten Nation nicht so sehr vom Terrorismus bedroht als zum Beispiel von Gesetzen, die eine Inhaftierung ohne Prozess erlauben. Denn genau dies könnten Terroristen wirklich erreichen: die Regierungen dazu zu bringen, Gesetze zu verabschieden, die die politischen und menschenrechtlichen Traditionen eines Landes zerstören.

Phillipson erläuterte dies an einem Beispiel: Der legendäre Stolz der Spanier habe verhindert, dass selbst ein so schreckliches Verbrechen wie die Bombenanschläge von Madrid es nicht schaffen konnte, das politische System zu zerstören. Vielmehr hätte die spanische Bevölkerung gesagt:

* Bericht: Angela Borgwardt, nach einer Übersetzung von George Wolter

Es gibt keinen Zweifel daran, dass wir al-Qa'ida überleben werden! In Großbritannien seien diese Worte damals sehr oft zitiert worden.

Dagegen betrachte der britische Innenminister das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit offensichtlich als Nullsummenspiel, wenn er sagt, dass Freiheiten für eine größere Sicherheit geopfert werden müssen, um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Lord Hoffman habe jedoch daran erinnert, dass es in dieser Frage noch einen anderen Blickwinkel gibt: Man sollte bei diesem Thema nicht immer die Vorstellung einer Balance zugrunde legen und annehmen, dass alle Erweiterungen staatlicher Macht automatisch mehr Sicherheit geben, und umgekehrt ein größerer Schutz von Freiheit und Menschenrechten mit weniger Sicherheit verbunden ist. Eine Erhöhung der staatlichen Zwangsmacht, wie es in Großbritannien der Fall war, kann sich demnach kontraproduktiv auswirken und zu einer Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitslage führen.

Zur Untermauerung dieser These führte Phillipson exemplarisch zwei Maßnahmen an, die in Großbritannien zur Terrorabwehr eingesetzt wurden: die Anwendung der Präventivhaft, die ausschließlich moslemische Männer betraf, sowie die drastische Ausweitung der Durchsuchungsbefugnisse im Rahmen der Anti-Terror-Gesetzgebung gegen im Land lebende Menschen asiatischer Herkunft. Die gravierenden Folgen dieser Maßnahmen seien jetzt eindeutig belegt: Innerhalb der moslemischen Bevölkerungsgruppe in Großbritannien haben sie ein großes Maß an Verstimmungen und Entfremdung gegenüber dem Staat hervorgerufen, sie führten aber auch generell zu einem Verlust des Glaubens an das britische Justizsystem und die Werte der westlichen Demokratie. Entwicklungen dieser Art erhöhen nach Phillipson die Gefahr, dass die Unterstützung in der Bevölkerung für extremistische islamistische Gruppen wächst: Schließlich würden diese gegenüber ihren Anhängern immer wieder proklamieren, dass westliche Traditionen und Werte nur leere Hülsen sind.

Eine weitere Konsequenz dieses Entfremdungsprozesses könnte sein, dass die Arbeit der britischen Nachrichtendienste und der Polizei innerhalb der moslemischen Bevölkerungsgruppe stark behindert wird.

Eine parlamentarische Untersuchungskommission in Großbritannien habe in dieser Frage ein wichtiges Ergebnis erbracht. So hätten die Aussagen von moslemischen Zeugen eine interessante Gemeinsamkeit gezeigt: Die britische Anti-Terror-Gesetzgebung und ihre Umsetzung wird als Beitrag zur zunehmenden Stigmatisierung von Moslems empfunden – was sich insgesamt nachteilig auf die Gemeinschaftsbeziehungen im Land auswirkt. Phillipson benannte mögliche Folgen: Stigmatisierung könne zu weiterer Entfremdung, zu einer Zunahme von Rassismus und zu einer wachsenden Verschlechterung der Gemeinschaftsbeziehungen führen; im Ergebnis könnten diese Tendenzen letztendlich Terrorismus begünstigen.

Daher müsse dieser Punkt generell im Auge behalten werden, wenn man sich mit der Balance zwischen Sicherheit und Freiheit beschäftigt.

Frank Hofmann

Ich bin seit 1994 im Deutschen Bundestag. In der ersten Legislaturperiode habe ich mich vor allem mit Themen des Finanzausschusses beschäftigt; dann war ich für die SPD als Obmann im CDU-Spendenausschuss und danach im Innenausschuss tätig. Vor meiner Zeit im Bundestag habe ich beim Bundeskriminalamt gearbeitet.

Zum Thema „Freiheit und Sicherheit“: Ich denke, wir brauchen für unsere Gesellschaft eine neue Debatte über ethisch-moralische Werte, darüber, was möglich ist und darüber, was davon für uns verantwortbar ist. Ich sehe uns auf dem Weg in eine digitale Gesellschaft, in der alles

gespeichert werden kann; und als Polizeibeamter weiß ich, dass ich alles, was gespeichert werden kann, auch haben will. Wenn eine Information da ist, dann muss ich sie mir auch holen. In dieser sich entwickelnden digitalen Gesellschaft werden wir mit unseren bisherigen Überlegungen und Grenzziehungen nicht mehr zurechtkommen.

Ich will hinzufügen, dass ich die gleiche Tendenz sehe, wenn wir uns international aufstellen wollen. Wenn wir zum Beispiel darüber reden, dass wir eine DNA-Analyse für Deutschland brauchen und diesen ganzen Bereich nun anders regeln müssen. In einem gemeinsamen Europa spielt es keine Rolle mehr, ob ich in Amsterdam oder in Frankfurt lebe oder wo auch immer. Auch die Kriminalität geht über diese Grenzen hinweg. Die Informationen, die Polizeien für die Sicherheit der Menschen benötigen, müssen eben auch dieser Entwicklung entsprechen. In diesem Bereich brauchen wir etwas Neues.

Aber wir müssen die ideologischen Gräben verlassen, wo auf der einen Seite die Datenschützer als Täterschützer und auf der anderen Seite die Vertreter von Sicherheit als Sicherheitsfanatiker bezeichnet werden. Ich glaube, wir müssen dieses ganze Thema völlig neu denken.

Ein paar Worte zu der Frage, die vorhin schon angesprochen wurde: Sollte der BND in Pullach bleiben oder nach Berlin umziehen? Aus meiner Sicht kann doch heute nicht mehr aus regionalen Gesichtspunkten dafür argumentiert werden, dass der BND in Pullach bleiben müsse – wenn es auf der anderen Seite darum geht, dass die Nachrichtendienste zusammenwachsen müssen und die Nähe zu den Regierungen benötigen. Mit diesem Thema hängt auch die Frage zusammen, welche Stellung ein Bundeskriminalamt in dieser neuen globalen Welt haben sollte. Ich denke, man kann nicht davon ausgehen, dass das Bundeskriminalamt nichts anderes als die anderen 16 Landeskriminalämter macht und einfach nur

in einem anderen Bereich arbeitet. Das wäre sicher zu kurz gedacht. Ich möchte aber noch einen anderen Punkt ansprechen, der die Kontrolle betrifft.

Wenn man die Veränderungen im Strafprozessrecht betrachtet, ist eine Vorverlagerung festzustellen. Das heißt: Es werden abstrakte Gefährdungsdelikte geschaffen, damit es im Bereich des Strafrechts überhaupt einen Zugriff geben kann.

Auf der anderen Seite gibt es Gefahrenabwehrbehörden, die so etwas auch für den Bereich der Gefahrenabwehr fordern. Das bedeutet: Man entfernt sich von der unmittelbar bevorstehenden Gefahr und sagt, dass man die Gefahren schon im Vorfeld erkennen können muss. Es kommt also nicht nur auf die konkrete Gefahr an, sondern man bewegt sich in den abstrakten Gefahrenbereich hinein.

Und in diesem Bereich gibt es keine Kontrolle – im Unterschied zum Bereich der Justiz, in der noch Kontrolle existiert; denn hier gibt es neben der Polizei die Staatsanwaltschaft und das Gericht. Ich denke, wir müssen uns im Bereich der Gefahrenabwehr ganz neu aufstellen, und ich hoffe, dass wir mit dieser Diskussion neue Ideen entfachen und vielleicht zu neuen Möglichkeiten kommen.

Einen Aspekt möchte ich noch kurz ansprechen. Das parlamentarische Kontrollgremium wurde unter völlig anderen Voraussetzungen eingerichtet. Heutzutage machen das ein paar Politiker nebenbei, was nicht mehr so weiter gehen kann. Ich denke, wir brauchen in diesem Bereich richtige Fachleute, die das nicht nur als Nebenjob, sondern hauptberuflich machen. Auch mit der G10-Kommission müsste eine Zusammenarbeit erfolgen, damit die Kontrolle insgesamt besser wird und Freiheit und Sicherheit in eine Balance kommen können.

Moderator

Wir diskutieren zunächst auf dem Podium – und das Wort ist frei.

Peter Schaar

Ich möchte einen anderen Schwerpunkt setzen. Es geht doch sehr stark um die Frage: Wie kann Europa auch Freiheitsrechte gewährleisten?

Es mag sein, dass kurzfristig erst einmal über die Sicherheitsschiene sehr große Anstrengungen unternommen werden, Europa zusammenzuführen. Aber das reicht nicht aus. Ich glaube, dass das gescheiterte französische Europareferendum und diese darin deutlich werdende mangelnde Liebe zu Europa viele Gründe haben. Ein wichtiger Grund ist sicherlich, dass dieser Aspekt der gemeinsamen Freiheitsrechte etwas unterbelichtet ist; auf jeden Fall in der öffentlichen Wahrnehmung und zum Teil auch bei den Aktivitäten auf der politischen Ebene. Das heißt: Ich würde mir wünschen, dass man auf europäischer Ebene den Bürgerrechtsschutz als eigenständiges Ziel wesentlich stärker in den Vordergrund stellt und nicht so sehr die Verfügbarkeit sämtlicher Daten.

Sie haben das Thema DNA schon erwähnt. Richtig ist: Wenn zum Beispiel ein Sexualstraftäter in verschiedenen europäischen Ländern zuschlägt und über die „grüne Grenze“ – es ist ja eigentlich gar keine „grüne Grenze“ mehr – zwischen Frankreich, Belgien, Holland und Deutschland immer hin und her wechselt, dann muss es natürlich für die Strafverfolgungsbehörden Möglichkeiten geben, Daten auszutauschen, und zwar auch Spurendaten über DNA. Diese Möglichkeit ist ja jetzt über das Sieben-Länder-Abkommen gewährleistet. Allerdings darf es nicht so sein, dass in einem Land wie Großbritannien DNA-Spuren bei jedem Ladendiebstahl von jedem Dorfpolizisten angeordnet werden können und dass

dann plötzlich auch in Deutschland bei jedem Ladendieb DNA-Spuren gegebenenfalls genommen und abgeglichen werden.

Deshalb muss man sich darüber Gedanken machen, wie Mechanismen entwickelt werden können, die den Rechtsschutz für die jeweiligen Staatsbürger und die entsprechenden Anwendungsgebiete des jeweiligen Rechts sicherstellen. Nur wenn das auch gewährleistet ist, kann die Zusammenarbeit der verschiedenen Länder auch wirklich klappen.

Christoph Gusy

Ich würde gerne, Herr Schaar, Ihren Gedanken an einer Stelle fortsetzen und noch ein wenig ergänzen.

Wir haben natürlich den gemeinsamen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser Raum ist allerdings seit seiner Proklamation im EU-Vertrag zum Teil Schimäre geblieben. Und man muss deutlich sehen: Gegenwärtig ist man in der europäischen Rechtsetzung dabei, diesen Raum in drei Räume zu zerlegen, nämlich in einen Raum der Freiheit, in einen Raum der Sicherheit und in einen Raum des Rechts.

Diese Trennung ergibt sich alleine aus der Tatsache, dass für diese unterschiedlichen Dinge ja auch in der Kommission ganz unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen. Die Sicherheit wird vom Innenkommissar wahrgenommen, das Recht vom Justizkommissar. Aber wo ist eigentlich der Freiheitskommissar? Anders ausgedrückt: Wer ist eigentlich der politische Akteur der Freiheit in Europa?

Im innerstaatlichen Bereich vertraut man darauf, dass im Raum der Freiheit eine eigene Stabilisierung schon deshalb stattfindet, weil die

Bürger eben nicht nur vor Gerichten ihren Freiheitsanspruch durchsetzen können, sondern auch in Parlamenten, Parteien und so weiter. Das ist in Europa viel vermittelter, viel schwieriger. Und deshalb ist es so, dass der Akteur der Freiheit auf der europäischen Ebene erst noch geweckt werden muss. Es muss dabei um politische Freiheit gehen und um das Bewusstsein für den politischen Wert politischer Freiheitsrechte. Davon sind wir in Europa aber leider noch ein Stück entfernt.

Moderator

Den Freiheitskommissar haben wir bisher „Parlament“ genannt, und der kommt natürlich in Europa ein bisschen zu kurz.

René Nyberg

Herr Schaar, ich glaube, der finnische Datenschutzbeauftragte würde Ihnen zustimmen, und die Position der finnischen Regierung ist nicht weit entfernt von der deutschen. Aber ich kann mir gut vorstellen, dass man einen Wahlkampf mit „DNA für Ladendiebe“ führen könnte.

Ich will kurz auf das Thema Biometrie zurückkommen. Die biometrischen Daten können problematisch sein, aber sie können auch sehr, sehr hilfreich sein. Wir befinden uns zum Beispiel in einer Situation, in der einige Länder zum Beispiel keine zentralen Einwohnerregister haben; es gibt Länder, in denen man eigentlich nicht ganz genau weiß, wer wer ist. Das trifft nicht nur auf die Vereinigten Staaten zu. Das trifft beispielsweise auch auf das große Russland zu.

Wenn wir eine weitere Liberalisierung der Visavergabe wollen, ist es von größter Bedeutung, dass wir es mit entwickelten Systemen zu tun haben, die kontrollierbar sind und dass es auch zentrale Register gibt. Be-

sonders wichtig ist dabei, dass über die Sichtvermerke, die biometrische Daten enthalten, eine gewisse Kontrolle erreicht werden kann. Ohne diese Art von technischen Entwicklungen gibt es auch keine Liberalisierung der Systeme. Das ist der einzige Weg, eine „Festung Europa“ zu vermeiden. Sonst sitzen wir in der Festung, und wir müssen dicht machen. Es wird komplizierter und komplizierter. Die Schlangen vor den Konsulaten werden größer und größer. Und die Korruption wächst. Wir müssen die Korruption auch mit technischen Mitteln bekämpfen. Auf diesem Gebiet brauchen wir Harmonisierung.

Gegenwärtig können der deutsche und finnische Konsul nicht alle Daten austauschen, da es keine entsprechende Gesetzgebung gibt. Die Schengen-Bestimmungen sind nicht harmonisiert. Es ist deshalb von größter Bedeutung, dass wir auch diesen Weg gehen, damit die praktische Arbeit auf diesem Feld erleichtert wird und damit Affären wie die Visaaffäre in Deutschland vermieden werden.

Moderator

Ich würde gerne zwei Fragen stellen. Die eine Frage betrifft das Trennungsgebot zwischen Polizeibehörden, Geheimdiensten und Justizbehörden. Sie tummeln sich alle im Vorfeld, treten sich dort auf die Füße und sagen trotzdem: Wir sind jeweils getrennte Einheiten.

Wenn sich jemand – wie zum Beispiel Herr Hanning – so sehr für das Trennungsgebot ausspricht, habe ich immer den Eindruck, dass diese Trennung institutionell von der Behörde her gedacht wird. Man meint nicht: Trennung der Datenströme. Vielmehr vertritt man die Auffassung: Wir brauchen permanent den Austausch sämtlicher Daten. An dieser Stelle ist das Trennungsgebot auf jeden Fall schwer im Rückzug. Deshalb stelle ich die Frage: Was bleibt vom Trennungsgebot eigentlich

noch übrig, wenn man gewissermaßen überall den Daten-online-Abruf hat?

Meine andere Frage schließt an die Ausführungen von Herrn Hofmann an: Uns Strafrechtler treibt natürlich um, dass wir im Vorfeld im Grunde Polizeiarbeit machen, da die abstrakten Gefährdungsdelikte Präventionsdelikte und nicht Repressionsdelikte sind. Im Vorfeld ist die Unterscheidung von strafrechtlicher Repression und polizeilicher Prävention aufgehoben. Was bedeutet das eigentlich?

Es gibt vor allem Länder des Ostens, die im Bereich der Prävention, aber auch der strafrechtlichen Repression ein Gesetz über operative Maßnahmen haben, zum Beispiel über V-Mann-Einsätze. Diese Maßnahmen werden im Wesentlichen von einer Behörde zentral verwaltet, das heißt, man macht gar keinen Unterschied mehr, ob sie präventiv oder repressiv eingesetzt werden.

Und nun meine Frage an Herrn Hofmann: Hielten Sie eine solche Zusammenfassung strafrechtlicher und polizeilicher Aufgaben in einer Behörde auch bei uns für möglich und sinnvoll?

Frank Hofmann

Wenn die abstrakten Gefährdungsdelikte wieder aus dem Strafrecht herausgenommen werden, wird im Prinzip Kontrolle aufgegeben. Ich bin aber gerade der Auffassung, dass es eigentlich ein Vorteil ist, dass die abstrakten Gefährdungsdelikte einer zusätzlichen Kontrolle unterliegen. Ich denke, es würde in Deutschland nicht funktionieren, diesen Bereich in eine andere Behörde zu geben. Wir haben ja auch die gleichen Möglichkeiten im Polizeirecht. Es handelt sich um doppelte funktionale Maßnahmen, die teilweise nach dem Polizeirecht oder teilweise nach dem Straf-



prozessrecht durchgeführt werden können; je nachdem, wo die Polizei ihren Schwerpunkt sieht. Man kann die justizielle Kontrolle schon zum Teil aushebeln, wenn gesagt wird: Mein Hauptaugenmerk liegt in der Gefahrenabwehr und deshalb bleibe ich auch im Bereich der Gefahrenabwehr und führe genau die Maßnahmen durch, die ich ansonsten für den Bereich des Strafrechts durchführen würde.

Ich möchte noch eine Bemerkung zum Trennungsgebot machen. Ich bin davon überzeugt, dass durch das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum hier in Berlin schon eine Zusammenarbeit erreicht wurde, die möglicherweise das Trennungsgebot in Zukunft beiseite schieben kann. Andererseits sehe ich aber auch, dass diese Zusammenarbeit zwingend notwendig ist. Ich verweise auf das Beispiel Europol: Natürlich arbeiten bei Europol auch deutsche Polizeibeamte und Nachrichtendienste aus anderen Staaten mit. Der Chef von Europol betont, dass diese Art der Zusammenarbeit auch notwendig ist.

In einem gemeinsamen Europa ist es deshalb nicht möglich, das Trennungsgebot auf die Daten zu beschränken und zu sagen, dass die Daten zwischen den verschiedenen Staaten nicht ausgetauscht werden dürfen. Gegenwärtig geht es eigentlich nur noch um eine getrennte Organisation, um eine institutionelle Aufteilung, aber nicht mehr darum, dass in der Zusammenarbeit die Daten von irgendeinem anderen nicht eingesehen werden können.

Wenn die Zusammenarbeit im Bereich des Terrorabwehrzentrums weiter so läuft wie bisher, glaube ich, dass sich daraus ein Sicherheitsgewinn ergibt, ohne dass dabei die Freiheit aufgegeben wird.

Peter Schaar

Ich würde gerne noch einmal auf die Theorie und auf die Praxis eingehen.

Theoretisch gibt es sehr unterschiedliche Aufgaben für die verschiedenen Akteure. Zunächst einmal gibt es die Nachrichtendienste, die schon handeln können, wenn tatsächliche Anhaltspunkte auf extremistische Tätigkeiten und Bestrebungen vorhanden sind; und auch dann, wenn diese Hinweise sehr abstrakt und anonymen Ursprungs sind, können die Dienste tätig werden und sehr weit im Vorfeld Daten erheben, Daten speichern und verwenden. Dann gibt es die Polizei: Sie ist für die Gefahrenabwehr zuständig, schreitet also dann ein, wenn sich die Gefahr konkretisiert hat, wenn sie unmittelbar bevorsteht oder jedenfalls eine Gefährdung abzusehen ist. Und im Falle von Strafbarkeit – beim strafbaren Versuch oder der Durchführung einer Straftat – wird die Justiz tätig. Soweit die Theorie.

In der Praxis gibt es aber einen ziemlich breiten Überschneidungsbereich. Die Polizei agiert immer weiter im Vorfeld. Sie hat nachrichten-

dienstliche Mittel zur Verfügung, auch wenn sie im Polizeirecht anders genannt werden. Sie kann zum Beispiel Maßnahmen wie verdeckte Ermittlungen ergreifen, die im Grunde traditionell geheimdienstliche, also den Nachrichtendiensten ursprünglich zustehende Mittel sind. Und die Justiz holt in ihrem Aktionsfeld in den Gefährdungsbereich aus, insbesondere bei den so genannten „Organisationsdelikten“.

In einer solchen Situation stellt sich natürlich die Frage, wie eine Trennung der verschiedenen Sicherheitsinstitutionen noch aufrechterhalten werden kann. Diese Trennung muss meines Erachtens aber grundsätzlich aufrechterhalten werden, da ansonsten ein Sicherheitsinformationsverbund entsteht, in dem im Grunde genommen alle – also auch die Strafverfolgungsbehörden – schon Kenntnis haben von potenziell vorhandenen extremistischen Bestrebungen, die aber überhaupt nicht strafbar sind. Eine solche Entwicklung muss verhindert werden. Es ist schon sehr sinnvoll, die Informationsverarbeitung abzuschichten, was das Trennungsgebot auch kennzeichnet. Das schließt natürlich nicht aus, dass in bestimmten Fällen und bestimmten Bereichen Daten ausgetauscht werden, wenn diese Überschneidung vertretbar oder sogar notwendig ist. Es ist aber sicher so, dass nicht alle Daten aller Sicherheitsbehörden unbedingt zusammen gehören. Das gilt verstärkt für Europa, aber auch über die Grenzen Europas hinaus; denn gerade bei den Themen internationaler Terrorismus und internationaler Kriminalität stellen sich sehr schnell schwierige Fragen, zum Beispiel: Welche und wieviele Informationen tauschen die deutschen Behörden mit Russland aus?

Moderator

Herr Schaar, ich würde gerne eine kurze Bemerkung zu Ihren Ausführungen machen. Sie haben gesagt, dass die Polizei dann tätig wird, wenn eine konkrete Gefahr besteht. Genau zu diesem Zeitpunkt ist eine Handlung bereits auch strafbar. In der gesamten Drogenkriminalität, bei

Terrorismusaktivitäten und so weiter gibt es aber zahlreiche Vorbereitungstatbestände, die weit vor die konkrete Polizeiarbeit reichen. Und jetzt kommt der entscheidende Punkt: Die in diesem Bereich erhobenen Informationen sind natürlich in erster Linie Polizeiinformationen. Und was einen Strafrechtler dabei ein bisschen nervös macht, ist das Problem, auf welche Informationen sich die Justiz stützen kann und dass die Erhebung von Informationen über die Durchführung von Straftaten zu einer polizeilichen Aufgabe wird.

Diese Entwicklung ist nicht nur ein Grund zur Klage, da auf diese Weise manche unsinnige Regelung im Strafgesetzbuch realiter nicht vollzogen wird, sondern eine Selektion von Informationen unter polizeilichen Gesichtspunkten stattfindet. Aber in anderer Hinsicht ist dieses Verfahren natürlich schon ein bisschen schief.

Nur: Sollte man dann nicht die Flucht nach vorne ergreifen? Vor einigen Jahren hat der damalige Chef des Bundesverfassungsschutzes für ein Bundessicherheitsamt plädiert. Er vertrat die Auffassung, dass man die gesamte Frage der Gefahrenabwehr in unserem Staat zusammennehmen und vernetzen sollte. Ich habe damals sehr polemisch reagiert: Nun sagen Sie bloß nicht Reichssicherheitshauptamt, das hatten wir nämlich schon mal.

Was halten Sie denn von der Idee eines Bundessicherheitsamts?

Peter Schaar

Ich halte überhaupt nichts davon, in diesem Bereich eine Superbehörde zu schaffen, die umfassende Befugnisse und Zugriff auf sämtliche Informationen hat. Die gegenwärtig bestehende informationelle Trennung hat ihren Sinn. Ich glaube, dass auch Herr Hanning vom BND diese Frage

nicht anders beantworten würde, schon allein aus rein praktischen Gesichtspunkten.

Warum stehen zum Beispiel die Nachrichtendienste einer Verpflichtung zur Informationsweitergabe an Polizei und Justiz in vielen Fällen eher skeptisch gegenüber? Weil die Nachrichtendienste befürchten, dass ihre Möglichkeiten, Informationen zu gewinnen oder auszutauschen, dadurch versiegen.

Das heißt ganz praktisch: Letztlich verhindert das Ziel der Sicherheit auch zu einem bestimmten Grad die Zusammenführung von Datenbeständen. Diese Resthoffnung kann man dann immer noch haben, auch wenn das natürlich nicht ausreicht. Es gibt zudem rechtliche Gründe, die gegen eine solche Informationsweitergabe sprechen; auch im Hinblick auf die Föderalismusdiskussion. Aber das ist ein anderes Thema, das mit dem Problem des Datenschutzes nur begrenzt etwas zu tun hat.

Frank Hofmann

Als ehemaliger Mitarbeiter des Bundeskriminalamts möchte ich mich zu diesem Thema auch gerne äußern, und zwar im Hinblick auf die Diskussion, ob das BKA neue Befugnisse im Bereich der Gefahrenabwehr braucht.

Das Bundeskriminalamt hat im Prinzip keinen Arm der Gefahrenabwehr. Anders als die Landeskriminalämter ist das BKA eigentlich ein „Einarmiger“, der nur im Bereich des Strafprozesses am einzelnen Fall arbeiten kann. Es kann zum Beispiel passieren, dass das Bundeskriminalamt aus dem Ausland Informationen über eine bestimmte Person erhält, die auf dem Weg nach Deutschland ist und unter dem Verdacht steht, einer terroristischen Vereinigung anzugehören. Im Ausland konnte

ihm nichts nachgewiesen werden, nun sitzt der Verdächtige im Flugzeug und das BKA soll sich um ihn kümmern. In solchen Momenten geht es darum, den Fall möglichst schnell zu bearbeiten und mit anderen Institutionen wie dem BGS zusammenzuarbeiten. Ich bin der Auffassung, dass das BKA für Fälle dieser Art begrenzt auch Gefahrenabwehrbefugnisse braucht. Diese Befugnisse sollten aber nicht allumfassend sein und auch nicht so, dass die bewährte Funktion des polizeilichen Aufbaus, die man bisher hatte, aushebelt.

Christoph Gusy

Herr Krauß, ich denke auch, dass die Frage nach dem Trennungsgebot noch wesentlich weitere Implikationen hat als der Fokus der Terrorismusbekämpfung, den wir hier heute hauptsächlich diskutieren.

Das Trennungsgebot darf natürlich nicht mythologisiert werden. In der Bundesrepublik gibt es einen sehr hohen Stapel Literatur zu der Frage, ob das Trennungsgebot Verfassungsrang hat, und nur sehr wenig Literatur dazu, was das Trennungsgebot eigentlich bedeutet. Es bestehen zwar gewisse Grundsätze der Trennung, aber dieses Trennungsgebot hat zu keiner Zeit die Zusammenarbeit der Dienste in bestimmten, klar definierbaren Bereichen ausgeschlossen. Im Gegenteil: Diese Zusammenarbeit ist ja auch notwendig, und bei der Terrorismusbekämpfung ist es besonders notwendig.

Umgekehrt gibt es sehr weite Bereiche, in denen keinerlei Überschneidung vorhanden ist. So darf etwa der Verfassungsschutz ganz klar auch legale Dinge ausforschen, und zwar dann, wenn sie bestimmte Bestrebungen gegen bestimmte Elemente der grundgesetzlichen Ordnung enthalten. Das ist nun wiederum überhaupt kein Aufgabengebiet für die Polizei. Dagegen ist die Polizei mit zahlreichen Fragen der kleinen und normalen

Kriminalität beschäftigt, die nichts mit den Nachrichtendiensten zu tun haben.

Mit anderen Worten: Bei diesem Thema sollte das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Terrorismusbekämpfung ist sicherlich eine Aufgaben-Schnittmenge von Nachrichtendiensten und Polizei; und insofern muss dieser Bereich sicherlich auch als Schnittmenge behandelt und juristisch qualifiziert werden.

Herr Krauß, zu Ihrer Frage, ob ein Bundessicherheitsamt sinnvoll sein könnte. In diesem Zusammenhang ist natürlich zu sehen, dass der Bund nach dem Grundgesetz nur bestimmte, klar begrenzte Sicherheitsbefugnisse und Sicherheitsaufgaben hat, und nur in diesen Bereichen dürfen die Bundesstellen auch handeln. Ich denke, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf diesem Gebiet gute Gründe hat: dass der Bund hier nur über eingeschränkte Kompetenzen verfügt und die restlichen Kompetenzen bei den Ländern liegen. Für eine solche Aufteilung sprechen nicht nur rechtliche, sondern vor allem auch funktionale Gründe.

Ein neues Bundessicherheitsamt könnte deshalb natürlich nur recht begrenzte und teilweise auch nur punktuelle Kompetenzen haben. Im Grunde wäre das dann nur ein anderer Name für die jetzt schon bestehende Vielzahl an Bundessicherheitsämtern, die es in diesem Zusammenhang sowieso schon gibt.

Moderator

Ich stelle dieselbe Frage noch einmal aus einer anderen Perspektive: Wer alles weiß, weiß nichts. Wir können nur handeln, wenn wir auswählen, wir brauchen eine Relevanzbestimmung von Wissen. Könnte es also

auch ein Sinn des Trennungsgebots sein, dass jede Institution nur aus ihrer Perspektive Wissen sammelt und dadurch handlungsfähig bleibt? Ansonsten könnte das überflutende Informationsangebot vielleicht zu einem Handlungsstau führen.

Die Aussage Mielkes: „Ich musste alles wissen, um euch schützen zu können“, ist für mich immer noch faszinierend, und sie zeigt: Als der Chef der DDR-Staatssicherheit meinte, kurz davor zu sein, alles zu wissen, hatte er die unfähigste Behörde überhaupt. Er wusste dann letztlich überhaupt nichts mehr.

Wie ist es eigentlich mit dem Computer? Bestimmt er auch die Relevanz von Informationen und sagt: Dies willst du genau wissen?

Peter Schaar

In der Entwicklung der Informationsverarbeitung durch die Sicherheitsbehörden kann man drei Phasen unterscheiden.

Phase eins war: Wir sammeln erst einmal alles. Diese Phase dauerte im Grunde bis in die 70er Jahre, so lange, bis der deutsche Terrorismus deutlich machte, dass man nicht über die relevanten Informationen verfügte. Danach setzte gerade in den Verfassungsschutzämtern ein Umdenken ein, und im Bereich der Polizei hat es sich genauso abgespielt: Die Datenbestände wurden radikal verringert. Diese Veränderung fiel zeitlich mit der Volkszählungsdiskussion zusammen, der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Anfang der 80er Jahre. Es wurde also versucht, die Datenbestände auf die relevanten Daten zusammenzuziehen.

Gegenwärtig findet eine Entwicklung statt – Herr Hofmann hat schon darauf hingewiesen –, dass man alleine schon aufgrund der technischen

Möglichkeiten ganz andere Datenmengen bekommen kann. Leider stelle ich nun eine Rückkehr zum Paradigma der frühen Jahre fest, als gesagt wurde: Wir müssen erst einmal alles wissen, um dann praktisch das Relevante daraus zu gewinnen. Man hofft, dass man durch die Computertechnik ein effektives Mittel in die Hand bekommen hat, um dieses Ziel zu erreichen. In Bezug auf die technischen Verarbeitungskapazitäten trifft das zum Teil sicherlich zu. Aber letztlich ist das, was man auch als „intelligence“ bezeichnet – nämlich das tatsächliche Wissen über bestimmte Vorgänge – immer an Menschen gebunden. Und deshalb wage ich zu bezweifeln, dass dieser „Staubsaugeransatz“ bei der Informationsgewinnung wirklich die effektivste Methode ist.

Diskussion



Wortmeldung aus dem Publikum

Ich möchte gerne Herrn Nyberg eine Frage stellen. Welche Prognose würden Sie geben: Wie wird sich die notwendige Vereinheitlichung Europas im Sinne einer gemeinsamen Rechts- und Freiheitsordnung entwickeln? Geht die entscheidende Triebkraft eher vom Druck des „Kriegsrechts“ gegen den Terrorismus und den damit verbundenen Zwängen aus oder steht der Vereinheitlichungsprozess eher unter dem Zeichen der Europäischen Menschenrechtscharta und der Bestimmungen über Grund-

rechte und Grundfreiheiten, wie sie im Europäischen Verfassungsvertrag enthalten sind?

In diesem Zusammenhang würde ich mich freuen, wenn sich auch Herr Phillipson zu dieser Frage äußern würde: Wie kann Großbritannien das Ziel einer gemeinsamen europäischen Freiheitsordnung stark genug machen, wenn es zum Europäischen Verfassungsvertrag Abstand hält?

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich möchte ein Stichwort von Exzellenz Nyberg aufnehmen, und zwar „Shoppingvisa“. Mit welchen Maßnahmen könnte in diesem Bereich Missbrauch unterbunden werden?

René Nyberg

Zur ersten Frage: Der Tampere-Prozess, der leider in den Haager-Prozess umbenannt worden ist, ist natürlich sehr dynamisch und spiegelt die Bedürfnisse des sich integrierenden Europas wider. In diesem Bereich bin ich optimistisch. Die heutige Diskussion hat ja auch gezeigt, dass eine funktionierende Zusammenarbeit voraussetzt, dass zum Beispiel die Behörden in den verschiedenen Ländern nicht radikal andere Befugnisse haben können.

Allerdings ist es eine andere Frage, wie weit die Harmonisierung getrieben werden kann. Ich würde sagen: Der Bedarf ist groß und er wächst. Und die Zusammenarbeit ist bereits sehr eng.

In meinem Vortrag habe ich die europäische Grenzbehörde als Beispiel erwähnt; vor zehn Jahren wäre eine solche Institution noch undenkbar gewesen. Die Tendenz geht ja in Richtung einer einheitlichen Grenzpolitik

und einheitlicher Grenzkontrollen. Diese Entwicklung ist eine logische Folge des Schengen-Prozesses, der für alle Staaten sehr wichtig ist.

Zum Thema Visa-Shopping: Visa-Shopping kann man nur gezielt bekämpfen, was auch möglich ist. Eine wesentliche Voraussetzung ist allerdings eine europäische Harmonisierung und eine engere nationale Zusammenarbeit. Es ist einfach nicht sinnvoll, dass der belgische, der deutsche, der österreichische und der finnische Konsul andere Befugnisse haben. In Moskau hatten zum Beispiel einige Botschaften sehr detaillierte Weisungen und andere sehr generelle Weisungen. Die Konsuln haben sich getroffen und Informationen ausgetauscht, hatten aus Sicherheitsgründen aber keinen Zutritt zu den Computern.

Die Möglichkeiten in diesem Bereich müssen unbedingt entwickelt werden. Ich bin der Meinung, hier ist ein Balanceakt zu leisten, der die ganze Problematik des Datenschutzdenkens widerspiegelt. Aber auch wenn es ein Balanceakt ist: Zur Effektivierung dieser Arbeit gibt es keine Alternative. Man muss diesen Weg gehen. Finnland spürt das sehr stark, da es ein „Frontline-State“ ist.

Gavin Phillipson*

Phillipson bezog sich auf die Frage, welche Haltung Großbritannien in Bezug auf eine bessere Harmonisierung von Sicherheitsstandards in Europa einnimmt. Er zeigte sich davon überzeugt, dass die britische Regierung sehr daran interessiert ist, die europäische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen zu fördern, obwohl Großbritannien nicht am Schengen-Abkommen teilnimmt und diesem Abkommen auch nicht beitreten möchte. Allerdings habe die britische Regierung gegenüber der Europäischen Charta der Grundrechte eine sehr ablehnende Haltung eingenommen. Phillipson vertrat die Ansicht, dass die britische Öffentlichkeit bei die-

* Bericht: Angela Borgwardt, nach einer Übersetzung von George Wolter

sem Thema irregeführt wurde, indem der Eindruck erweckt wurde, dass diese Charta in Großbritannien absolut nicht durchsetzbar wäre – selbst dann nicht, wenn man sie verabschieden würde. Er wies darauf hin, dass Großbritannien bisher das einzige Land im Europarat ist, dass von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention abweicht, obwohl es auf seinem Boden noch keine massiven Terroranschläge, wie etwa in Spanien, gegeben hat. Seiner Meinung nach will sich die britische Regierung damit die Möglichkeit erhalten, eigene Sicherheitsstandards zu definieren, wenn sie die Notwendigkeit dafür sieht.

Dann entwarf Phillipson ein Szenario, wie die Entwicklung in Großbritannien künftig weitergehen könnte: Bei den nächsten Wahlen wäre es durchaus wahrscheinlich, dass die Oppositionspartei die Wahl gewinnt – eine Partei, die das politische Ziel verfolge, dass Großbritannien die Genfer Flüchtlingskonvention verlässt. In diesem Fall wäre Großbritannien das erste zivilisierte Land, das einen solchen Schritt unternimmt. Das Land müsste dann nur noch eine bestimmte Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen und könnte alle anderen Menschen zurückweisen. Dieses Beispiel steht nach Phillipsons Überzeugung für eine bestimmte Vorgehensweise: Großbritannien habe in Bereichen, in denen es sich politische Vorteile verspricht, nur ein sehr geringes Interesse an der Einhaltung international anerkannter Standards. Und es werde sich auch ganz gewiss nicht von der Europäischen Union zu einer besseren Harmonisierung dieser Standards bewegen lassen.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich bin der Überzeugung, dass Innenpolitik auch Außenpolitik und Außenpolitik auch Innenpolitik ist. In der Terrorismusdiskussion werden in erster Linie islamische Länder genannt und die fundamentalistischen Kräfte, die gegen die „Kulturdekadenz des Westens“ kämpfen. Ich denke

deshalb, dass es auch der inneren Sicherheit unseres Landes und Europas dienen würde, wenn die Menschenrechte in diesen Ländern unterstützt werden würden. Dann gäbe es auch innerhalb dieser Länder mehr Kräfte, die sich im Sinne der Sicherheit Europas engagieren.

Christoph Gusy

Ihre Wortmeldung macht deutlich, wie komplex die verschiedenen Fragen miteinander verknüpft sind. Anders ausgedrückt: Es kann durchaus falsch sein, an der einen Stelle von Menschenrechten und an der anderen Stelle von Terrorismus zu sprechen, auch wenn es natürlich Verknüpfungen zwischen solchen Fragen gibt, die meines Erachtens auch stärker bedacht werden sollten. Gerade im Hinblick auf die Menschenrechtssituation in den islamischen Staaten muss meiner Ansicht nach aber genauer überlegt und stärker differenziert werden. Doch ich bin im Hinblick auf die islamischen Länder zu wenig Experte, um zu dieser Frage etwas Konkretes sagen zu können.

Ich möchte noch einen anderen Punkt ansprechen. Aus dem 11. September wurden unzählige Lehren gezogen – und auch das Gegenteil dieser Lehren. Eine dieser Lehren halte ich allerdings für besonders bedenklich, nämlich den Glauben, dass man durch eine Zentralisierung von Behörden oder eine Zusammenfassung von mehreren Behördenapparaten ein höheres Maß an Sicherheit oder Effizienz bei der Terrorismusbekämpfung erreichen könnte. Wahrscheinlich ist das genaue Gegenteil richtig.

Wir wissen aus der Geschichte der Entdeckung des 11. September – ich möchte es einmal so formulieren –, dass an den unterschiedlichsten Orten unterschiedliche Informationen vorhanden waren, die allerdings, aus welchen Gründen auch immer, an den jeweiligen Orten verblieben

sind oder jedenfalls nicht dort ankamen, wo man aufgrund dieser Informationen wirksame Gegenmaßnahmen hätte einleiten können.

Anders ausgedrückt: Auf der einen Seite bieten große Behördenapparate zum Beispiel die Möglichkeit, dass bestimmte Informationen nicht die Außengrenzen der Institution überschreiten müssen. Auf der anderen Seite existieren aber weiterhin bürokratietypische Phänomene wie Ressortegoismus, der Egoismus einzelner Abteilungen oder bürokratisches Eigeninteresse von bestimmten Einrichtungen.

Auch in der Wirtschaft hat sich gezeigt, dass vernetzte Einheiten ein wesentlicher Erfolgsfaktor sind. Ich sehe überhaupt keine Veranlassung dafür, in der Politik genau den gegenläufigen Trend einzuschlagen und zu glauben, man müsste nur alle Behörden zu einer zentralen Behörde zusammenfassen und damit seien alle Probleme gelöst.

Peter Schaar

Ich denke, man sollte bei dieser Gelegenheit einen anderen Aspekt noch einmal betonen: Mehr Daten bedeuten nicht automatisch mehr Informationen und schon gar nicht mehr Wissen. Man muss sich also fragen: Welche konkrete Information, welches Wissen brauche ich, um bestimmte Gefahren zu erkennen und effektiv abzuwehren oder bestimmte Straftaten effektiv aufzuklären?

Ein Beispiel: Gegenwärtig wird über gemeinsame Dateien der Nachrichtendienste, insbesondere des Verfassungsschutzes, und der Polizeibehörden nachgedacht. Mittlerweile wird auch öffentlich über die Frage diskutiert, wo hier die Grenze zu ziehen ist: Sollen in diesen Dateien zum Beispiel auch Informationen über nichtmilitante islamistische Organisationen und ihre Anhänger gespeichert werden? Eine solche Entschei-

dung könnte dazu führen, dass eine Islamische Gemeinschaft wie Milli Görüş auch in einen solchen gemeinsamen Datenpool aufgenommen wird. Die Folge wäre dann, dass jeder Polizeibeamte durch den Zugriff auf diese Datei jeden dieser letztlich im Regelfall nichtmilitanten Anhänger von Milli Görüş als „gefährlichen“ Extremisten kategorisieren würde. Und wenn dann tatsächlich ein gefährlicher Extremist vor ihm steht, hatte er vorher schon hundert Meldungen von nicht gefährlichen; er hat sich also inzwischen daran gewöhnt, dass dieses Warnblinklicht nicht so wichtig zu nehmen ist.

Das bedeutet: Wenn man sich bei der Speicherung von Daten auf die militanten Extremisten beschränkt, von denen tatsächlich eine konkrete Gefahr ausgeht, auch unter polizeilichen Gesichtspunkten, und dann beim Abfragen der Daten die rote Warnlampe aufleuchtet, hat man wahrscheinlich mehr handlungsleitendes Wissen als bei einer sehr pauschalen Speicherung von Daten.

Ich habe von verschiedensten Vertretern der Nachrichtendienste gehört, dass auch sie eher für die restriktive Variante der Datenspeicherung eintreten. Und es ist wohl auch so, dass sich der umfassende Ansatz – jedenfalls unter der derzeitigen politischen Konstellation – nicht durchsetzen wird.

Mit diesem Beispiel wollte ich vor allem einen wesentlichen Aspekt noch einmal verdeutlichen: Mehr Daten zu sammeln heißt nicht unbedingt effektivere Datenverarbeitung und effektiveres Handeln von Sicherheitsbehörden. Diese Erkenntnis sollte man sich immer vor Augen führen.



Moderator

Ich möchte noch eine kurze Bemerkung anschließen: Alle hier Versammelten sind sich wahrscheinlich darüber einig, dass man das heutige Thema „Freiheit und Sicherheit“ in jedem Teil der Welt anders abhandeln würde. Jeder hat einen anderen Freiheitsbegriff. Jeder hat einen anderen Sicherheitsbegriff. Jeder hat andere innenpolitische und außenpolitische Ängste und Gegner. Die Diskussion in Europa ist relativ begrenzt auf Probleme, die uns im Augenblick hier beschäftigen. Und da haben wir auch wirklich genug zu tun.

Ich möchte allerdings am Schluss noch auf einen Gesichtspunkt hinweisen, der bisher überhaupt noch nicht zur Sprache kam. Bei dem Thema „Freiheit und Sicherheit“ wird häufig wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass mit Sicherheit polizeiliche Sicherheit gemeint ist. Die

verschiedenen Sicherheitsbegriffe wurden heute nur kurz angedacht. Das eigentliche Begriffspaar – jedenfalls in der Tradition von Grundrechtscharten – ist jedoch Freiheit und soziale Sicherheit. Soziale Sicherheit als Grundlage für die Entfaltung der Persönlichkeit. Dieser Aspekt kommt in der gegenwärtigen Diskussion noch zu kurz. Ich würde gerne wissen, wohin in dieser Freiheitsdiskussion unser Anspruch auf soziale Sicherheit entschwunden ist. Wieso verstehen wir spätestens seit dem 11. September, aber eigentlich schon vorher, unter Sicherheit automatisch eine vom Staat verbürgte, polizeiliche Sicherheit, obwohl wir doch von einem einfachen Gedanken ausgehen können: Wenn wir das Grundrecht, das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ernster nehmen würden, würden sich viele polizeiliche Sicherheitsprobleme erledigen.

Haben sie noch weitere Fragen? Nein? Dann danke ich der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Ausrichtung dieser Tagung, die wieder einmal eine sehr schöne Sache gewesen ist.

Angaben zu den Referentinnen und Referenten

Professor Helen Fenwick

Hochschullehrerin Durham University, Großbritannien

Helen Fenwick ist Professorin im Department of Law der University of Durham in Großbritannien, wo sie als Co-Direktorin des Human Rights Centre wirkt. Darüber hinaus arbeitet sie als Menschenrechtsberaterin für die Doughty Street Chambers in London und als Mitherausgeberin des Civil Liberties Law Journal. Sie veröffentlichte zahlreiche Titel zu ihren Forschungsschwerpunkten Bürger- und Menschenrechte. Ihr Buch „Civil Liberties and Human Rights“ erschien bereits in mehreren Auflagen und ist zu einem Standardwerk avanciert. Zusammen mit Gavin Phillipson wird sie im August 2005 eine Monographie mit dem Titel „Freedom of the Media under the Human Rights Act“ herausbringen.

Professor Dr. Christoph Gusy

Hochschullehrer Universität Bielefeld

Christoph Gusy studierte Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum, wo er 1979 seine Promotion abschloss. Nach mehreren Lehrstuhlvertretungen folgten Berufungen an die Universität Mainz (1988), Halle/Saale (1992) und Bielefeld (1993). Von 1995 bis 1997 wirkte er als Dekan der Fakultät für Rechtswissenschaft an der Universität Bielefeld. Seit 1998 ist er Prorektor für Finanz- und Personalangelegenheiten, seit

2001 Vertreter des Rektors. Als Gastprofessor war er 1998 an der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) und 2000 an der Université Robert Schuman, Straßburg, beschäftigt. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verfassungsrecht, insbesondere Grundrechte, Polizei- und Sicherheitsrecht und öffentliches Wirtschaftsrecht.

Dr. August Hanning

Präsident des Bundesnachrichtendienstes

August Hanning, geboren 1946 in Nordwalde/Westfalen, studierte Rechtswissenschaft in Freiburg und Münster, wo er 1975 seine Promotion abschloss. Nach Stationen als Referent im Bundesministerium des Inneren und im Bundeskanzleramt wurde er 1986 Referatsleiter in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Ost-Berlin. Es folgten Stationen als Referatsleiter und Gruppenleiter im Bundeskanzleramt. Als Abteilungsleiter war er dort ab 1996 zuständig für den Bundesnachrichtendienst sowie für die Koordination der Nachrichtendienste des Bundes. 1998 wurde er zum Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes ernannt.

Frank Hofmann, MdB

Kriminaloberrat a. D.

Frank Hofmann, geboren 1949 in Schweinfurt, studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Würzburg und absolvierte die Polizei-Führungsakademie. Bis zu seiner Pensionierung war er als Kriminaloberrat beim Bundeskriminalamt tätig. Er ist Lehrbeauftragter an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Bereich Kriminologie sowie in den Ausbildungslehrgängen des höheren Polizeivollzugsdienstes des Bundes. Darüber hinaus arbeitet er als Referent in der kriminalpoli-

zeilichen Spezialausbildung, der polizeilichen Stabsarbeit und der Fahndung. Er veröffentlichte zahlreiche Titel zu den Themen Kriminalstatistik, Kriminalitätstheorien, Kinderkriminalität, Polizei und Gemeinwesen sowie Terrorismus. Seit 2002 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages, wo er Mitglied im Innenausschuss sowie stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss ist.

Professor Dr. Detlef Krauß

Hochschullehrer Humboldt-Universität zu Berlin

Detlef Krauß studierte Rechtswissenschaft in Freiburg, Hamburg und Göttingen. 1969 habilitierte er sich in München zum Thema „Der Schutz der Persönlichkeit im Strafprozess“. 1970 wurde er als Professor für Strafrecht an die Universität des Saarlands berufen, wo er als Direktor des Instituts für Rechts- und Sozialphilosophie wirkte. Von 1979 bis 1992 war er als Professor für Strafrecht an der Universität Basel tätig, wo er insbesondere zu den Themen Rechtsvergleichung im Strafrecht/ Strafprozessrecht, interdisziplinäre Probleme Strafrecht/ Psychiatrie sowie Grundfragen der Strafrechtsdogmatik und des Strafverfahrensrechts forschte. Seit 1992 ist er Professor für Strafrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

S.E. René Nyberg

Botschafter der Republik Finnland

René Nyberg, geboren 1946, studierte Geschichte und Politologie an der Universität Helsinki und trat 1971 in den Auswärtigen Dienst ein, wo er sich insbesondere mit den Themenkomplexen Russland und Sicherheitspolitik befasste. Seine Auslandsposten führten ihn nach Moskau (1973–1975; 2000–2004), Leningrad (1976–1977), Brüssel (1983–1986),

Bonn (1991–1992) und Wien, wo er Botschafter der Sondervertretung Finnlands bei der OSZE war (1992–1995). Nach seiner Tätigkeit als Co-Vorsitzender der Minsker Gruppe der OSZE und Vermittler zwischen Armenien und Aserbaidschan im Berg-Karabach-Konflikt (1995–1996), leitete er die Abteilung Ost im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und wurde anschließend zum Botschafter in Moskau ernannt. Seit 2004 ist er als Botschafter der Republik Finnland in Berlin.

Professor Dr. Christian Pfeiffer

Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen

Christian Pfeiffer, geboren 1944, studierte Rechtswissenschaften und Sozialpsychologie in München und London. Nach Beschäftigungen als Strafverteidiger und ehrenamtlicher Bewährungshelfer wurde er 1985 stellvertretender Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen. Im gleichen Jahr erfolgte seine Berufung zum Professor für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug an die Universität Hannover. Seit 1988 ist er Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen. Diese Tätigkeit unterbrach er von 2000 bis 2003, um das Amt des Justizministers des Landes Niedersachsen wahrzunehmen.

Gavin Phillipson, LL.M.

Senior Lecturer Durham University, Großbritannien

Gavin Phillipson, geboren 1969, studierte Anglistik und Rechtswissenschaft an der Durham University, der Northumbria University und der Cambridge University in Großbritannien. Ab 1995 arbeitete als Rechtsanwalt und war an verschiedenen britischen Universitäten als Lecturer tätig. Seit 2000 ist er stellvertretender Direktor des Human Rights Cen-

tre an der Durham University, seit 2004 Senior Lecturer. Im September 2005 wird als Senior Lecturer an das King's College in London gehen. Er veröffentlichte zahlreiche Titel auf dem Gebiet der Menschen- und Bürgerrechte. Zusammen mit Helen Fenwick wird er im August 2005 eine Monographie mit dem Titel „Freedom of the Media under the Human Rights Act“ herausbringen.

Peter Schaar

Datenschutzbeauftragter des Bundes

Peter Schaar, geboren 1954 in Berlin, ist Diplom-Volkswirt. Nach seiner Tätigkeit als Referatsleiter „Datenverarbeitung und Statistik“ in der Behörde für Schule und Berufsausbildung der Stadt Hamburg arbeitete er als Referatsleiter beim Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, wo er von 1994 bis 2002 das Amt des stellvertretenden Dienststellenleiters bekleidete. Er engagierte sich als Mitglied in der Begleitkommission zur Modernisierung des Datenschutzrechts. 2002 wechselte er in die Privatwirtschaft und gründete das Unternehmen PrivCom Datenschutz GmbH in Hamburg, das er bis 2003 als Geschäftsführer leitete. Im Dezember 2003 wurde er zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz ernannt.

