

Berlin, 29. Januar 2008

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT !!!!

### ***Die Freiheit sichern! Herausforderung für Deutschland und Europa***

#### **Rede der Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries MdB, beim 11. Europäischen Polizeikongress am 29. Januar 2008 in Berlin**

Lieber Franco Frattini,  
lieber Herr Kollege Schäuble,  
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Zunächst einmal Ihnen allen auch von mir ein herzliches Willkommen hier in Berlin. Ich freue mich sehr, dass wieder soviel Polizistinnen und Polizisten aus vielen Ländern der Welt nach Deutschland gekommen sind, um darüber zu diskutieren, wie wir die Gefahren, die vom Terrorismus und anderen Formen der Kriminalität ausgehen, optimal bekämpfen können. Dieser Kongress führt in besonderer Weise diejenigen, die politische Verantwortung für die Freiheit und Sicherheit unserer Länder tragen, mit denen zusammen, die beides jeden Tag in der Praxis gewährleisten müssen.

Wie können wir einen optimalen Schutz der Bevölkerung vor Kriminalität und Gewalt erreichen, ohne dabei die Bürgerrechte zu weit einzuschränken? Dies ist ein wichtiges Thema, das wir nicht nur in Deutschland diskutieren. Es beschäftigt die Öffentlichkeit in vielen Ländern der Welt und es ist – die Rede von Franco Frattini hat es gezeigt – natürlich auch ein wichtiges Thema innerhalb der Europäischen Union.

Wenn ich allerdings sehe, wie – also mit welchen Inhalten – die politischen Debatten um Freiheit, Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung geführt werden, dann ist da eine Fehlentwicklung zu erkennen.

Der politische Streit dreht sich in Deutschland, aber auch innerhalb der Europäischen Union, viel zu häufig um schärfere Gesetze, neue zusätzliche Kompetenzen, neue Richtlinien oder Rahmenbeschlüsse. Um die praktische Umsetzung dieser Normen, um die Finanzierung der Arbeit von Polizei und Justiz und um die Arbeitsbedingungen derjenigen, die tagtäglich für unsere Sicherheit im Einsatz sind, geht es dagegen kaum. Ich meine daher, wir sollten nicht ständig nach neuen und zusätzlichen Gesetzen rufen, sondern wir sollten vor allem für die ordentliche Anwendung des bestehenden Rechts sorgen. Das gilt für den Vollzug des nationalen Rechts, aber das gilt auch für die Umsetzung von europäischen Vorgaben in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten.

Meine Damen und Herren,

vor 10 Jahren trat in Deutschland ein Gesetz in Kraft, das damals sehr umstritten war. Es ging um den sogenannten „Genetischen Fingerabdruck“, also die Verwendung und Speicherung von DNA-Informationen zur Strafverfolgung. Das Projekt stieß in der Öffentlichkeit auf vielerlei Vorbehalte, schließlich ging es dabei um sehr sensible persönliche Daten. Trotzdem sahen sich Skeptiker oft scharfer Kritik ausgesetzt: Die DNA-Analyse sei völlig unverzichtbar für eine effektive Kriminalitätsbekämpfung. Auf neue Technologie könne nicht verzichtet werden. Ja, wer Justiz und Polizei dieses Ermittlungsinstrument verweigere, der gefährde die öffentliche Sicherheit. So waren ungefähr die Argumente der Befürworter, die mit großer Vehemenz vorgetragen wurden. Nach langem Streit wurde das Gesetz schließlich beschlossen. Aber wie sieht heute, 10 Jahre später, die Praxis aus? Zwei Schlagzeilen aus großen deutschen Tageszeitungen bringen die Sache auf den Punkt: „Kriminalfälle auf Halde. Viele DNA-Spuren sind unbearbeitet.“, so titelte vor einiger Zeit die Frankfurter Allgemeine Zeitung. Und ein anderes Blatt schrieb: „Kriminaltechnik völlig überfordert. Zu wenig Personal: Tausende DNA-Analysen bleiben liegen.“ Tatsache ist: In den letzten zehn Jahren sind bei der Polizei in Deutschland rund 12.000 Stellen eingespart worden. Das hat die Gewerkschaft der Polizei ausgerechnet. Es ist daher kein Wunder, dass unter solchen Umständen die Beschäftigten in den zuständigen Landeskriminalämtern überlastet sind und die DNA-Spuren oft viel zu lange unbearbeitet bleiben müssen.

Ein zweites Beispiel: In den letzten Wochen ist in Deutschland über das Thema Jugendkriminalität kontrovers diskutiert worden. Das ist ein ernstes und wichtiges Thema, und um so bedauerlich ist es, dass diese Debatte oft sehr polemisch geführt worden ist. Wenn allerdings ein Wahlkämpfer mit der Forderung hervortritt, wir bräuchten in Deutschlands härtere Gesetze gegen jugendliche Straftäter, dann sollte er sich auch mit der Meinung von Fachleuten auseinandersetzen. Die halten von solchen Gesetzesverschärfungen gar nichts. In einem anderen Punkt sehen sie dagegen sehr wohl ein Mittel, um Jugendkriminalität zu reduzieren: Gerade bei Jugendlichen muss die Strafe der Tat auf dem Fuße folgen. Nur wenn auf eine Regelverletzung auch möglichst schnell eine Sanktion folgt, dann kann Strafe bei jungen Leuten eine erzieherische Wirkung haben. Wie sieht es aber mit dieser Schnelligkeit aus? Fachleute haben errechnet, dass in Deutschland gerade dort die Strafverfahren gegen Jugendli-

che besonders lange dauern, wo jener Wahlkämpfer regiert hat, der so forsch nach schärferen Gesetzen gerufen hat.

Mein drittes und letztes Beispiel ist die sogenannte Vorratsdatenspeicherung, also die Vorgabe der Europäischen Union die Verbindungsdaten der Telekommunikation für Zwecke der Strafverfolgung zu speichern. Dieses Projekt ist von vielen europäischen Staaten lautstark eingefordert worden, und zwar im Interesse der Terrorismusbekämpfung. In Deutschland ist dieses Vorhaben auf Skepsis gestoßen – übrigens nicht nur bei Verfassungsjuristen und Bürgerrechtlern, sondern auch im Deutschen Bundestag und bei der Telekommunikationswirtschaft. Die deutsche Bundesregierung hat sich deshalb mit großem Engagement dafür eingesetzt, dieses Projekt so grundrechtsschonend wie möglich auszugestalten, und mein Dank für die Unterstützung dabei gilt ausdrücklich meinem Kollegen Schäuble. Nach meiner Einschätzung hat sich dieses Engagement auch gelohnt. Wir haben die zu speichernden Daten reduziert, ganz konkret heißt das: die aufgerufenen Webseiten etwa gehören nicht mehr dazu. Und wir haben auch die Speicherfrist von den vorgeschlagenen mindestens 12 Monaten auf nunmehr 6 Monate halbiert. Damit haben wir eine Richtlinie mit Augenmaß, die die Balance von Freiheit und Sicherheit wahrt. Allerdings ist die Kritik an diesem Projekt in Deutschland nach wie vor groß. Zum ersten Mal seit langer Zeit erleben wir wieder in vielen Städten Großdemonstrationen. Und es hat in dieser Sache auch einen Rekord an Beschwerden beim Bundesverfassungsgericht gegeben. Trotzdem hat die Bundesregierung ihre europarechtlichen Verpflichtungen selbstverständlich erfüllt. Sie hat die entsprechende EU-Richtlinie in deutsches umgesetzt und zum Jahresbeginn sind die deutschen Regelungen in Kraft getreten. Aber wie sieht die Sache eigentlich in anderen Ländern aus? Mit großem Erstaunen kann man feststellen, dass in der gesamten EU bisher erst 7 von 27 Ländern diese Richtlinie vollständig umgesetzt haben. Viele der Mitgliedstaaten, die in Brüssel für die Gesetzesverschärfung gestimmt oder sie sogar mit Vehemenz gefordert haben, setzen die Richtlinie nur zögerlich oder nur teilweise um. Und beim Vertrag von Prüm scheint es ganz ähnlich zu sein.

Meine Damen und Herren,

ich meine, diese drei Beispiele machen eines sehr deutlich: Die besten Gesetze nützen nichts, wenn man nicht dafür Sorge trägt, dass sie auch angewandt und umgesetzt werden. Aber obwohl wir in vielen Fällen ein echtes Vollzugsdefizit – oder auf EU-Ebene ein Umsetzungsdefizit – haben, werden sicherheitspolitische Debatten leider viel zu häufig um neue Gesetze, neue Richtlinien oder neue Rahmenbeschlüsse geführt.

In Deutschland hat das vielleicht etwas mit der nationalen Mentalität zu tun. Man sagt uns Deutschen nach, wir hätten einen besonderen Respekt vor Obrigkeit und Gesetz. Vielleicht ist dies der Grund dafür, warum auch in der deutschen Politik viele Akteure glauben, ein Problem ließe sich am besten dadurch lösen, dass man ein neues Gesetz dagegen erlässt.

Ich vermute allerdings, es geht hier auch ums politische Kalkül, und ist nicht auf deutsche Akteure beschränkt: Ein Politiker, der schärfere Gesetze fordert und Sicherheitspolitik zu Lasten der Bürgerrechte betreibt, provoziert damit zugleich einen politischen Konflikt. Das löst zwar keine Probleme,

aber das erregt Aufmerksamkeit, damit kommt man in die Medien. Wer dagegen ganz praktisch etwas für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Justiz und Polizei tun würde, wer etwa mehr Personal einstellen und endlich für einen Abbau der Überstunden sorgen würde, der würde zwar bei den Betroffenen Beifall bekommen, aber er könnte sich weniger deutlich öffentlich und parteipolitisch profilieren. Mehr Personal kostet außerdem viel Geld. Und die Früchte einer besseren personellen Ausstattung kann man oft erst nach Jahren ernten. Dagegen lässt sich ein neues Gesetz schnell beschließen und noch schneller fordern. Das erweckt den Eindruck von Tatkraft und entschlossenem Handeln, und es ist zudem kostengünstig zu haben. Für mich ist angesichts dieser Befunde eines ganz klar: Schärfere Gesetze sind allzu häufig ein billiges Placebo, das manche Politiker der Öffentlichkeit verabreichen, ohne dass unsere Ländern dadurch einen Deut sicherer werden.

Um unsere Gesellschaften besser zu schützen und um unsere Freiheit zu sichern, müssen wir die Kriminalität und ihre Ursachen entschlossen bekämpfen. Dazu brauchen wir aber vor allem in Justiz und Polizei mehr Personal, mehr Geld und mehr Engagement – das ist viel wichtiger, als immer neue Vorschriften. Wenn wir allerdings neue Gesetze in Angriff nehmen, dann sollten wir dabei stets darauf achten, dass bei ihnen Freiheit und Sicherheit nicht aus der Balance geraten. Das scheint mir nicht immer der Fall zu sein, und ein Beispiel dafür sind die Forderungen der Europäischen Kommission zur Nutzung der Daten von Flugpassagieren zur Terrorismusbekämpfung.

Es geht dabei um die sogenannten PNR-Daten. PNR steht für „Passenger Name Record“ und damit sind die Daten gemeint, die eine Fluggesellschaft bei jedem Flug über die einzelnen Passagiere erhebt. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen in Zukunft bei jeder Flugreise aus der EU hinaus oder in die EU hinein über jeden Passagier rund 19 verschiedene Kategorien persönliche Daten gespeichert werden: Wie der Reisende heißt, wo er wohnt und welche Telefonnummer er hat. Wie er das Ticket bezahlt hat, auf welchem Sitzplatz er gesessen hat und „sonstige Sitzplatzinformationen“. Damit sind offenbar auch die Menüwünsche beim Mittagessen gemeint. Erfasst werden sollen zudem auch Daten Dritter: Etwa der Name des Sachbearbeiters im Reisebüro, der das Flugticket verkauft hat, die Namen von Mitreisenden und bei Kindern unter 18 Jahren auch, wer das Kind am Flughafen abgeholt hat und wie er mit ihm verwandt ist. Alle diese Informationen sollen die Fluggesellschaften an staatliche Stellen in den Mitgliedstaaten übermitteln, die diese Daten zur Terrorismusbekämpfung nutzen dürfen. Der Entwurf der Kommission sieht vor, dass die staatlichen Behörden in Zukunft jeden Passagier einer sogenannten „Risikoanalyse“ unterziehen. Wie das genau ablaufen soll, darüber wird nichts gesagt, aber ganz offensichtlich ist hier an eine Art Rasterfahndung gedacht. Über die konkrete Nutzung der Daten sagt der Entwurf ebenfalls wenig, dagegen ist er bei deren Weitergabe sehr großzügig. Ein Datenaustausch ist nicht nur zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten vorgesehen, sondern auch mit Drittstaaten. Ganz exakt hingegen ist die Dauer der Datenspeicherung geregelt: Mindestens 13 Jahre lang sollen die Passagierdaten aufbewahrt werden. Durch diese lange Speicherdauer gewinnt die Datenerhebung eine zusätzliche Eingriffstiefe, dann dadurch entsteht ein Bewegungs- oder vielmehr ein Reisebild einer Person.

Meine Damen und Herren,

ich habe ernste Zweifel, ob dieser Vorschlag der Kommission geltendes Recht werden kann, und ich bin dem Kollegen Schäuble sehr dankbar, dass er über dieses Projekt eine gründliche Diskussion in Aussicht gestellt hat. Es ist ganz offenkundig, dass hier wesentlich tiefer in die Bürgerrechte eingegriffen werden soll als bei der sogenannten Vorratsdatenspeicherung, also bei der Speicherung der Verbindungsdaten bei der Telekommunikation:

- Die Verbindungsdaten werden bei den Telefonunternehmen gesammelt – die Passagierdaten sollen direkt bei den Sicherheitsbehörden gespeichert werden.
- Die Verbindungsdaten dürfen nur beim Verdacht einer Straftat genutzt werden – die Passagierdaten sollen ohne irgendeinen Verdacht genutzt werden.
- Die Verbindungsdaten dürfen nur mit Zustimmung eines unabhängiger Richter genutzt werden – für die Nutzung der Passagierdaten gibt es keinen Vorbehalt.
- Die Verbindungsdaten werden sechs Monate gespeichert – die Passagierdaten sollen 13 Jahre gespeichert werden.

Dieser Vergleich zeigt, wie stark dieses Vorhaben die Freiheitsrechte der Menschen berührt.

Für mich ist allerdings bereits fraglich, ob diese Passagierdaten überhaupt geeignet sind, uns bei der Terrorismusbekämpfung voran zu bringen. Im Entwurf der Kommission wird dies nur behauptet, aber nicht belegt. Natürlich, die Daten zur Identifizierung eines Reisenden sind schon relevant, aber für deren Übermittlung an die Grenzpolizeien haben wir bereits eine Rechtsgrundlage geschaffen. Welche Bedeutung soll aber die Nummer eines Sitzplatzes für die Terrorismusbekämpfung haben? Und warum müssen die Sicherheitsbehörden wissen, ob ein Kind am Flughafen von seiner Großmutter oder seinem Onkel abgeholt wird? Aber selbst, wenn dies Informationen wären, die im Einzelfall tatsächlich hilfreich sind, dann bleibt immer noch zu fragen, ob wirklich von jedem Passagier, ohne dass er sich irgendwie verdächtigt gemacht hat, diese Daten erhoben werden müssen. Bislang sind hier keinerlei Einschränkungen vorgesehen. Jeder Flugreisende gerät also automatisch in die Maschinerie der Sicherheitsbehörden.

Ich fürchte, dieser Vorschlag wäre ein weiterer Schritt hin zu einem Präventionsstaat. Zu einem Staat, der schon vorbeugend seine Bürger überwacht und kontrolliert, ohne dass gegen sie irgendetwas vorliegt. Es geht bei den Flugpassagierdaten ja nicht darum, über Verdächtige zusätzliche Informationen zu gewinnen, sondern es geht darum anhand dieser Informationen erst einmal Verdachtsmomente zu gewinnen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat erst jüngst in seinem Urteil zur polizeilichen Rasterfahndung wieder darauf hingewiesen, welche Gefahren für die Freiheit von solchen verdachtslosen Grundrechtseingriffen ausgehen: Die Unbefangenheit des Verhaltens könnte auf der Strecke bleiben, und das Vorgehen des Staates könnte einen Einschüchterungseffekt haben. In einer freien Gesellschaft darf es aber keine staatliche Einschüchterung geben. Wir müssen deshalb sehr genau prüfen, ob dieser Vorschlag nicht sehr weit über das Ziel hinausschießt. Allein für Deutschland wären von der Speicheraktion jährlich rund 50 Millionen Flugpassagiere betroffen. Ich habe die Sorge,

dass hier vor allem viel Datenmüll produziert wird, der uns bei der Terrorismusbekämpfung überhaupt nichts nützt.

Mir kommt bei diesem Vorschlag ein besonders tragisches Ereignis aus der deutschen Kriminalgeschichte in Erinnerung. Vor gut 30 Jahren hatten Terroristen Hanns-Martin Schleyer – einen deutschen Spitzenmanager – entführt. In ganz Deutschland haben die Sicherheitsbehörden damals fieberhaft nach dem Verschleppten gesucht. Kein Mittel blieb dabei ungenutzt. Auch die Rasterfahndung kam damals zum Einsatz. Millionen von Daten wurden gefiltert und ausgewertet. Irgendwann gab es tatsächlich einen wichtigen Hinweis. Er kam aber nicht von einem Computer, sondern von einem aufmerksamen Bürger. Der lag tatsächlich richtig, als er der Polizei einen Hinweis auf eine verdächtige Wohnung gab. Aber was passierte mit diesem Hinweis? Tragischerweise: Nichts! Im Datenwust der Fahndung, im Hin und Her zwischen den verschiedenen Behörden ging dieser entscheidende Tipp einfach verloren.

Wenn ich an dieses Ereignis denke, dann wird für mich eines ganz deutlich: Moderne Ermittlungstechnik ist für die Polizei wichtig, und wir brauchen auch die gesetzlichen Grundlagen für ihren Einsatz. Aber wir sollten darüber eines nicht vergessen: Keine Maschine kann den Menschen ersetzen. Kein Polizeicomputer kann Polizisten ersetzen! „Personalverstärkung statt Strafverschärfung“, diese Devise sollte sich auch die Politik wieder stärker zu Eigen machen. Statt mit der Forderung nach immer härteren Strafen und neuen gesetzlichen Eingriffsbefugnissen den politischen Dauerkonflikt zu suchen, sollte die Politik härter am optimalen Vollzug des bestehenden Rechts arbeiten. Für Europa heißt dies, wir müssen dafür sorgen, dass alle Mitgliedstaaten ihre bestehenden Verpflichtungen einhalten, bevor wir immer neue EU-Vorgaben formulieren. Und für Deutschland bedeutet das: Die Politik sollte weniger über Paragraphen streiten, und sich stattdessen mehr um die Polizistinnen und Polizisten kümmern.