

10. Europäischer Polizeikongress

Berlin, 13. Februar 2007

I.

Ein Forschungsinstitut hat vor kurzem die Deutschen befragt, welche Berufe bei ihnen das höchste Ansehen genießen. Das Ergebnis war bemerkenswert. Ganz vorne liegen die Ärzte und Krankenschwestern, aber schon auf dem dritten Platz rangieren in Deutschland die Polizisten. Dies ist ein außerordentlich gutes Vorzeichen für diese Veranstaltung – und ich sage ihnen auch nicht, auf welchen Platz die Politiker gelandet sind ...

Ich begrüße Sie zum 10. Europäischen Polizeikongress hier in Berlin und ich freue mich sehr, dass ich diesen Kongress nicht nur als deutsche Justizministerin eröffnen kann, sondern auch als Vorsitzende des Rates der Justizminister der Europäischen Union. Allerdings haben wir heute nicht nur Gäste aus Europa. Hochrangige Repräsentanten und Experten aus Ländern aller Kontinente sind zu uns gekommen. Ihnen allen ein ganz herzliches Willkommen in Berlin.

II.

So hoch das Prestige der Polizei in Deutschland auch ist, es besteht ein bemerkenswerter regionaler Unterschied. Nämlich zwischen Ost und West. Während sich die Deutschen bei nahezu allen anderen Berufen einig sind, ist das bei Polizisten anders. In Ostdeutschland ist das Ansehen der Polizei erheblich geringer als in Westdeutschland. Selbst 17 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung wirken offenbar noch die unterschiedlichen historischen Erfahrungen nach. In Ostdeutschland gehört dazu auch die Erinnerung an eine kommunistische Geheimpolizei, die die Menschen bespitzelt hat und für die Sicherheit totale Kontrolle bedeutete.

Das Ansehen der Polizei und unseres Staates insgesamt hängt also nicht nur davon ab, ob es gelingt, die Menschen vor Kriminalität optimal zu schützen. Es hängt offenbar auch davon ab, dass der Staat die Freiheit seiner Bürger achtet. Also hat die richtige politische Balance von Freiheit und Sicherheit auch etwas mit dem Ansehen der Polizei zu tun.

Nun gibt es Politiker, die im Interesse von mehr Sicherheit bei jeder Gelegenheit zusätzliche Befugnisse für die Polizei fordern. Sie meinen, der Polizei damit etwas Gutes zu tun, aber ich fürchte, das Gegenteil davon ist der Fall. Ich will Ihnen ein ganz praktisches Beispiel aus der aktuellen politischen Diskussion in Deutschland geben:

Der Bundesgerichtshof hat vor einigen Tagen festgestellt, dass es den Ermittlungsbehörden nicht erlaubt ist, sogenannte Online-Durchsuchungen durchzuführen. Zu Fahndungszwecken wollten sie heimlich in den Computer eines Verdächtigen eindringen – indem sie ein Computerprogramm dem Beschuldigten zur Installation zuspielten, mit dessen Hilfe die auf der Festplatte abgelegten Dateien kopiert werden sollten, um dann – zum Zwecke der Durchsicht – an die Ermittlungsbehörden übertragen zu werden.

Eine Online-Durchsuchung hat mit dem, was wir in Deutschland unter Durchsuchung verstehen, allerdings nichts zu tun. Durchsuchungen sind seit In-Kraft-Treten der StPO vor 130 Jahren offen und nicht heimlich. Offen heißt, dass der Beschuldigte dabei anwesend ist.

Nun meinen manche, wir sollten diese Form des staatlichen „Hackings“ legalisieren. Ich bin da sehr skeptisch. Das wäre ein schwerwiegender Eingriff in die Grundrechte, und es wäre eine völlig neue Qualität staatlicher Überwachung. Es geht hier nicht darum, ein bestehendes Ermittlungsinstrument technisch weiterzuentwickeln. Es geht auch nicht darum, dass die Polizei Schritt hält mit den Kriminellen bei der Nutzung neuer Technik. Wenn Verdächtige heute E-Mails schreiben, statt zu telefonieren, dann darf die Polizei natürlich auch jetzt schon den Mail-Verkehr überwachen. Es geht hier auch nicht darum, bereits bestehende Instrumente lediglich für weitere Zwecke zu nutzen. Wie etwa bei den Mautdaten. Die werden bereits für die Abrechnung der Autobahngebühren erhoben, und die wollen wir künftig auch für die Aufklärung erheblicher Straftaten nutzen.

Nein, bei diesem staatlichen Eingriff geht es um etwas ganz anderes. Das hat eine neue Qualität und es ist vor allem aus fünf Gründen außerordentlich brisant:

- Erstens: Die Überwachung, die hier geplant ist, geschieht heimlich. Der Betroffene weiß nicht, dass er zum Objekt staatlicher Maßnahmen wird und kann sich deshalb auch nicht rechtlich dagegen wehren.
- Zweitens: Es geht bei dieser heimlichen Maßnahme nicht um die Überwachung von Kommunikation. Bei der schon heute zulässigen Kontrolle des Telefons oder der akustischen Wohnraumüberwachung spricht der Betroffene mit einem Dritten.

Ihm ist also die gewisse Offenheit seiner Worte bewusst. Wer dagegen sein Tagebuch am PC schreibt, womöglich verschlüsselt und mit einem Passwort geschützt, der vertraut gerade darauf, dass er allein Zugriff auf seine Daten hat.

- Drittens: Die Mehrzahl der Menschen hat ihren Computer zu Hause auf dem Schreibtisch stehen. Der Staat würde also virtuell in eine Wohnung eindringen. Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Großen Lauschangriff aber klargestellt: „Die Privatwohnung ist als ‚letztes Refugium‘ ein Mittel zur Wahrung der Menschenwürde.“ Die Unverletzlichkeit der Wohnung ist deshalb vom Grundgesetz ganz besonders geschützt.
- Viertens sind auf privaten PCs häufig viele verschiedene Daten gespeichert. Krankenunterlagen, Konto-Belege oder private Briefe. Wenn bei der Online-Durchsuchung unbesehen große Teile einer Festplatte kopiert werden mit alledem, was dort gespeichert ist, dann stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in ganz besonderem Maße.
- Fünftens, schließlich, führt die Online-Durchsuchung in einen Zielkonflikt: Einen Konflikt zwischen IT-Sicherheit einerseits und polizeilicher Fahndung andererseits. Es liegt doch auf der Hand: Das Tor, das die Polizei einbaut und benutzt, stünde auch Kriminellen offen. Wenn Software künftig gezielt den Zugang für polizeiliche Ermittlungen ermöglichen würde, dann wäre dies zugleich eine Schutzlücke und eine Einladung an Kriminelle. Dem Vertrauen in die Sicherheit der elektronischen Kommunikation würden wir damit einen schweren Schlag versetzen.

Unstreitig wäre eine sogenannte Online-Durchsuchung ein grundrechtsrelevanter Eingriff – allerdings herrscht ein Streit darüber, ob es sich lediglich um einen – schwerwiegenden – Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handelt oder auch um einen Eingriff in Artikel 13 GG, der das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung schützt.

Gegen die Annahme eines Eingriffs in Artikel 13 GG spricht, dass es bei der Online-Durchsuchung gerade nicht auf das Eindringen in die geschützten Räumlichkeiten ankommt, sondern vielmehr auf das Eindringen in den betreffenden Computer, unabhängig davon, wo dieser sich befindet. Außerdem wird lediglich der Computer selbst, nicht aber die Wohnung im Ganzen durchsucht. Schließlich ist es für die Auswirkungen der Maßnahme auf den Betroffenen unerheblich, ob der Zugriff auf einen Computer innerhalb oder außerhalb geschützter Räumlichkeiten erfolgt.

Für die Annahme eines Eingriffs in den Artikel 13 GG spricht dagegen, dass der Wohnungsinhaber darauf vertraut, dass alle Sachen und Daten, die sich in seiner Wohnung befinden, vom Schutz der Wohnung umfasst werden. Dementsprechend werden vertrauliche Informationen, die auch dem Kernbereich der Persönlichkeit unterfallen und zuvor regelmäßig in körperlicher Form in der Wohnung aufbewahrt wurden, heute auch auf dem heimischen Computer gespeichert. Bei einer Online-Durchsuchung wird gerade auch auf diese Daten zugegriffen.

Dies sind erste Überlegungen – das Justizministerium prüft die Rechtslage zurzeit, aber es zeigt sich: Es gibt hier ernste verfassungsrechtliche Probleme. Wenn man all dies bedenkt, muss man sehr sorgfältig prüfen, ob neue Eingriffsgrundlagen tatsächlich gerechtfertigt sind. Wer solche Eingriffe erlauben und die Online-Durchsuchung erlauben will, der trägt die Darlegungslast. Der muss sehr überzeugend nachweisen, dass dieser tiefe Eingriff in die bürgerliche Freiheit zu enormen Vorteilen bei der Bekämpfung schwerster Verbrechen führt. Und eines sollte man auch nicht vergessen: Computerdaten kann man auch offen erlangen. Bei der Telefonüberwachung oder dem sogenannten Großen Lauschangriff geht das dagegen nicht. In diesen Fällen äußert sich der Betroffene offen, weil er sich unbeobachtet wähnt. Nur mit heimlichen Mitteln können deshalb die Ermittler an die Erkenntnisse gelangen. Bei Computerdaten ist das anders. Auf sie können die Strafverfolger auch offen zugreifen. Sie können eine Wohnung durchsuchen, einen PC beschlagnahmen und nach bestimmten Daten auf einer Festplatte suchen.

Ich meine, wir sollten daher sehr gut überlegen, ob wir wirklich neue, heimliche Überwachungsbefugnisse brauchen. Das gilt für den repressiven Bereich genauso wie für das präventive Handeln. Das hohe Ansehen unserer Polizei rührt auch daher, dass sie das Licht der Öffentlichkeit nicht zu scheuen braucht. Wir sollten es mit sogenannten Online-Durchsuchungen nicht leichtfertig aufs Spiel setzen.

III.

Der Zusammenhang zwischen Freiheit und Sicherheit wird nirgends so anschaulich wie in dieser Stadt und auf diesem Kontinent. Der Fall der Berliner Mauer und die Überwindung der Spaltung zwischen Ost und West war ein Triumph der Freiheit. Der Verlauf der Weltgeschichte und das Zusammenwachsen unseres Kontinents in Form der Europäischen Union haben Grenzen durchlässig gemacht, die lange Zeit unüberwindbar schienen. Im Schengen-Raum können wir heute Europa von Lappland bis nach Sizilien ohne Grenzkontrollen durchreisen. Das ist eine glückliche Entwicklung, und besonders wir Deutschen sind dankbar für diesen Verlauf der Geschichte. Aber so gut wie alle anderen wissen wir auch: Dieser Zugewinn an Freiheit birgt stets die Gefahr seines Missbrauchs, und er schafft neue Risiken für unsere Sicherheit. Rauschgifthandel, Geldwäsche oder die Verschiebung von Kraftfahrzeugen sind Delikte, bei denen Straftäter Freizügigkeit und offene Grenzen gezielt ausnutzen. Und mit der Verbreitung des Internets sind neue Kriminalitätsformen entstanden, die sich in jenem World-wide-web abspielen, das völlig losgelöst ist von territorialen Kategorien der Staatenwelt.

Die Reaktion auf diese neuen Herausforderungen für unsere Sicherheit kann nicht darin bestehen, offene Grenzen wieder zu schließen und neu gewonnene Freiheit einzuschränken. Wir müssen stattdessen die Grenzen auch für die Strafverfolgung durchlässiger machen. Im Gründungsdokument der Internationalen Kriminalpolizeiorganisation Interpol hieß es: „Der Kampf gegen das internationale Verbrechen kann nur durch ein enges Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden aller Kulturstaaten

mit Erfolg durchgeführt werden.“ Der Satz stammt aus dem Jahr 1923 und er gilt noch heute. Grenzüberschreitende Kriminalität kann nur grenzüberschreitend bekämpft werden und deshalb ist für mich klar: Je durchlässiger die Grenzen in Europa werden, desto enger auch die Zusammenarbeit der nationalen Justizbehörden werden.

Ich sehe vor allem drei Handlungsfelder für die Vertiefung der justiziellen Zusammenarbeit:

- Erstens: Wir müssen uns bei wichtigen, typischerweise grenzüberschreitenden Delikten über deren europaweite Strafbarkeit verständigen.
- Zweitens: Wir müssen den Austausch von Informationen zwischen den nationalen Behörden verbessern, damit diese und andere Delikte auch wirksam verfolgt werden können.
- Und drittens: Wir müssen das Prinzip der gegenseitige Anerkennung ausbauen. Das heißt: Wenn eine nationale Behörde entschieden hat, dann muss deren Entscheidung in allen Mitgliedstaaten akzeptiert und vollzogen werden.

Lassen Sie mich an einigen Beispielen erläutern, was nach meiner Ansicht ganz konkret zu tun ist.

IV.

Wir sind hier am Alexanderplatz im Herzen Berlins. Heute ist es der Mittelpunkt einer weltoffenen und toleranten Stadt. Das war aber nicht immer so. Zum Beispiel vor 80 Jahren. Da war Joseph Goebbels als Gauleiter Chef der Nazi-Partei in Berlin. Von hier aus predigte er fanatischen Hass, stachelte zur Gewalt gegen jüdische Mitbürger auf und bereitete damit den Völkermord an den Juden Europas vor. Diese historische Erfahrung ist für mich eine ständige Verpflichtung, jede Form von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit konsequent zu bekämpfen.

Wenn ich mich heute für einen entsprechenden Rahmenbeschluss der EU einsetze, dann hat das aber auch etwas mit der Zukunft Europas zu tun. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind eklatante Verstöße gegen zentrale europäische Werte. In einem Kontinent, der zusammenwächst, müssen wir alles dafür tun, dass Menschen respektvoll und friedlich miteinander leben können. Und zwar ganz gleich welcher Herkunft sie sind, welche Hautfarbe sie haben oder an welche Religion sie glauben.

In den letzten Wochen hat es Missverständnisse darüber gegeben, was ein europäischer Rahmenbeschluss unter Strafe stellen will. In England sorgten sich die Hindus darum, man wolle ihr traditionelles Swastika, also ihr Hakenkreuz, verbieten. Andere fürchteten um eine Einschränkung der Meinungsfreiheit. Nichts davon ist zutreffend. Es geht nicht um Hakenkreuze. Es geht darum, dass es in der gesamten EU verboten wird, aus rassistischen oder fremdenfeindlichen Gründen zu Hass und Gewalt aufzurufen. Wir wissen nicht nur aus der Geschichte: Die Gewalt mit Worten ist der erste Schritt hin zur gewaltsamen Tat.

Ich meine, es ist kein Ausdruck von Freiheit, sondern es ist deren Missbrauch, zu Gewalt gegen seine Mitmenschen aufzurufen. Deshalb ist eine Verständigung über die Strafbarkeit solcher Aufrufe nötig, und auch darüber, mit welcher Strafe sie belegt werden können. Wir sollten beim Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit den Aspekt der Freiheit nicht einseitig betrachten. Ich meine, nur wer sicher sein kann, dass er wegen seiner Hautfarbe, Herkunft oder Religion keine Gewalt zu fürchten hat, der ist auch wirklich frei.

V.

So durchlässig wie die Grenzen in Europa für Straftäter geworden sind, so durchlässig müssen sie auch für Informationen über diese Täter werden. Wir müssen verhindern, dass Kriminelle ihren Vorteil daraus ziehen, dass die Justiz- und Polizeibehörden eines Landes nicht das wissen, was den Behörden eines anderen Mitgliedstaates schon längst bekannt ist.

Einen großen Fortschritt beim Informationsaustausch haben wir bei den Strafregistern erreicht. Im vergangenen Jahr haben Frankreich, Spanien, Belgien und Deutschland die elektronische Vernetzung ihrer Strafregister in Betrieb genommen. Tschechien und Luxemburg sind inzwischen weitere Mitglieder des Projekts geworden, und noch während unserer Präsidentschaft wollen wir einen Rahmenbeschluss fassen, um EU-weit den Austausch von Strafregisterdaten schneller und einfacher zu machen.

Wir können mit Hilfe der elektronischen Kommunikation die internationale Rechtshilfe in Strafsachen erheblich verbessern, aber wir müssen dabei auch den Datenschutz im Blick behalten. Bislang besteht für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa kein gemeinsames Datenschutzniveau. Stattdessen existiert ein Flickenteppich an Regelungen. Für Eurojust diese Bestimmungen, für Europol jene und für das Schengener Informationssystem wieder andere. Das ist nicht nur deshalb bedenklich, weil es hier um sehr sensible Daten geht, sondern weil einheitliche Regelungen den Datenaustausch auch vereinfachen könnten. Ich meine, wir sollten deshalb einen einheitlichen europäischen Standard im Datenschutz schaffen. Ich weiß, dass es nicht einfach sein wird, hier einen Kompromiss zu schmieden, aber ich bin mir sicher, dass dieses Vorhaben alle Anstrengungen wert ist.

VI.

Neben der Abstimmung im materiellen Strafrecht und dem Informationsaustausch betrifft die dritte Baustelle der justiziellen Zusammenarbeit das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Es basiert auf der Erkenntnis, dass innerhalb der Europäischen Union die Ergebnisse eines gerichtlichen Verfahrens in jedem Mitgliedstaat gleichwertig sind. Gerichtliche Entscheidungen eines Mitgliedstaates sollen deshalb in bestimmten Fällen grundsätzlich auch in allen anderen Staaten anerkannt und vollstreckt werden. Ein Beispiel dafür ist der Europäische Haftbefehl. Er hat in der Vergangenheit in Deutschland für große Aufregung gesorgt. Ein Aspekt ist dabei häufig übersehen worden. Die Beschleunigung der Verfahren, die mit ihm verbunden ist, liegt oft

im Interesse der Betroffenen. Zum Beispiel, weil sich dadurch die Dauer der Auslieferungshaft reduziert. Nach einem Bericht der EU-Kommission haben sich die Verfahren im Durchschnitt von früher 9 Monaten auf heute 43 Tage verkürzt.

Manch andere Projekte, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren, werden derzeit noch verhandelt. Etwa der Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung oder jener zur Strafvollstreckung. Alle diese Vorhaben stehen im Dienste der Sicherheit und sind mit Einschränkung von Freiheitsrechten verbunden. Um auch hier die nötige Balance zu wahren, verfolgt die deutsche Präsidentschaft ein Projekt mit besonders großem Engagement: Die europaweite Festlegung von Mindestrechten für die Beschuldigten eines Strafverfahrens. Solche Mindestrechte sind ein notwendiges Gegengewicht zu polizeilichen Eingriffsbefugnissen und setzen ihnen Grenzen. Sie stützen zugleich das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Dieses Prinzip beruht nämlich auf dem wechselseitigen Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der Justiz der einzelnen Mitgliedsstaaten. Wir wollen dieses Vertrauen dadurch stärken, dass wir bestimmte Mindestrechte für die Strafverfahren gemeinsam festlegen.

Es geht dabei um ganz konkrete Dinge:

- Wann bekommt ein Beschuldigter einen Verteidiger an seine Seite? Und unter welchen Umständen zahlt ihn die Staatskasse?
- Wann muss im Strafverfahren ein Dolmetscher zur Verfügung stehen?
- Und wie wird sichergestellt, dass der Beschuldigte über seine Rechte belehrt wird?

Viele dieser Regelungen ergeben sich bereits aus dem Gebot eines fairen Verfahrens und den weiteren Verfahrensgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention. Aber Untersuchungen zeigen, dass beim Verständnis und bei der Handhabung dieser Rechtsgarantien in der Praxis beträchtliche Unterschiede bestehen. Wir brauchen deshalb einen einheitlichen Maßstab für die praktische Anwendung von Verfahrensgarantien. Aus diesem Grund ist die Arbeit an einem entsprechenden Rahmenbeschluss so wichtig, und ich hoffe sehr, dass wir während der deutschen Ratspräsidentschaft bei den Verhandlungen ein gutes Stück vorankommen.

VII.

Dies waren nur einige Beispiele dafür, wo wir die Zusammenarbeit der Justiz in Europa vertiefen sollten. Sie werden sich heute und morgen mit zahlreichen Facetten der europäischen Polizeiarbeit befassen, und zwar viel intensiver, als ich das hier tun konnte. Dieser Gedankenaustausch wird gewiss wieder viele neue Ideen hervorbringen, wie wir uns vor Kriminalität und Terrorismus noch wirksamer schützen können. Ich erhoffe mir, dass bei all diesen Überlegungen die Freiheit des Einzelnen niemals aus dem Blick gerät. Ich wünsche Ihnen anregende Gespräche, konstruktive Debatten und schöne Tage in Berlin. Möge dieser Kongress dazu beitragen, dass Europa auch künftig so bleibt, wie es in den Europäischen Verträgen beschrieben ist: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Diese Seite ist Teil des Webangebotes des Bundesministeriums der Justiz, © 2007. Alle Rechte vorbehalten.

Herausgegeben vom Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Justiz
Verantwortlich: Eva Schmierer; Redaktion: Ulf Gerder, Dr. Henning Plöger, Christiane Wirtz
Mohrenstr. 37 · 10117 Berlin · Telefon 01888 580-9030 · Telefax 01888 580-9046 ·
<http://www.bmj.bund.de> e-mail: presse@bmj.bund.de