Gastbeitrag Holger Münch im SPIEGEL am 11.02.2017:

Sind Sie sicher? Wenn Terrorismus sich verändert, darf die Terrorbekämpfung nicht starr bleiben

Von Holger Münch

Münch, 55, ist Präsident des Bundeskriminalamts (BKA). Der Polizist war von Dezember 2011 bis November 2014 Staatsrat beim Bremer Senator für Inneres.

Deutschland wird wie nie zuvor durch Terroristen bedroht. Wie real die Gefahr ist, hat uns der Anschlag von Berlin vor Augen geführt. Dass der Täter den Sicherheitsbehörden hinlänglich bekannt und als Gefährder eingestuft war, wirft Fragen nach möglichen Schwachstellen unserer Terrorabwehr auf. Die Diskussion um eine verbesserte Terrorismusbekämpfung darf aber nicht ausschließlich mit dem Blick zurück stattfinden, geleitet von der Frage, wer oder was konkret den Fall Anis Amri hätte verhindern können. Wir müssen vor allem auf die Herausforderungen blicken, vor denen wir jetzt stehen.

Die Grundlagen unserer heutigen Terrorismusabwehr wurden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gelegt. Das Herzstück bildet das Gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ). Auf dieser Plattform tauschen seit 2004 Vertreter von 40 Behörden aus Bund und Ländern ihre Erkenntnisse aus, bewerten Gefahren und stimmen operative Maßnahmen ab. In der Vergangenheit ist es uns in vielen Fällen gelungen, Anschlagspläne früh zu erkennen und Anschläge zu verhindern. Das belegt, dass wir mit dem GTAZ prinzipiell gut aufgestellt sind.

Die zunehmende Dynamik und Komplexität der terroristischen Bedrohung zeigt aber diesen bewährten Strukturen ihre Grenzen auf. Die Zahl der Sachverhalte, die federführend im GTAZ bearbeitet werden, hat sich in den vergangenen Jahren vervierfacht, ebenso die Zahl der sogenannten Gefährder. Bund und Länder führen derzeit mehr als 760 Ermittlungsverfahren mit über 1000 Terrorverdächtigen aus der islamistischen Szene doppelt so viele wie im Jahr 2013. Die salafistische Szene in Deutschland umfasst rund 9700 Anhänger vor fünf Jahren waren es noch knapp 4000. Die Terrormiliz Islamischer Staat (IS) hat ihre Strategie angesichts zurückgehender militärischer Erfolge geändert, sie propagiert Anschläge weltweit und hat eine gefährliche Kommunikations- und Interaktionsstruktur aufgebaut. Durch die Dschihad-Reisenden aus aller Welt sind internationale Terrornetzwerke entstanden.

Eine Entspannung ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Je weiter der IS militärisch zurückgedrängt wird, desto mehr werden kampferprobte Dschihadisten aus

Nahost mit Anschlagsplänen nach Europa zurückkehren, nicht aber unbedingt in ihre Herkunftsländer. Wir bekommen es in Deutschland vermutlich nicht nur mit Rückkehrern, sondern auch mit Dschihad-Reisenden aus anderen europäischen Ländern oder aus Nordafrika zu tun. Was also ist zu tun?

Die Vorstellung, man müsse nur jeden bekannten Gefährder rund um die Uhr observieren, wird der Komplexität dieser Thematik nicht gerecht. Sie ignoriert zudem die Tatsache, dass in der Vergangenheit oftmals Anschläge von Personen geplant oder begangen wurden, die den Sicherheitsbehörden zuvor nicht bekannt waren.

Eine effektive Strategie muss die Schwachstellen beseitigen, die unsere deutsche und europäische Sicherheitsarchitektur aufweist. Hier sehe ich für die Polizei folgende zentrale Entwicklungslinien:

Europäische Grenzen überwinden

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist eines der wichtigsten Fahndungsinstrumente für die europäischen Polizeibehörden. Beamte aus 29 Staaten können derzeit auf die Daten von rund einer Million Personen zugreifen, die im Schengenraum zur Fahndung ausgeschrieben sind. Allerdings gibt es eine entscheidende Schwachstelle: Biometrische Daten, insbesondere Fingerabdrücke, die im SIS hinterlegt sind, sind nicht automatisiert recherchierbar. Ist der Name eines Straftäters falsch geschrieben oder benutzt dieser mehrere Alias-Personalien, erzielt man keinen Treffer. Welches Ausmaß diese Schwachstelle hat, zeigt eine im BKA im Jahr 2016 durchgeführte Stichprobe von rund 14 800 Personenfahndungen aus dem SIS. Bei einem Abgleich mit der deutschen Fingerabdruckdatenbank der Polizei stellte sich heraus, dass rund 1580 Personen auch hier registriert waren, allerdings in knapp 60 Prozent der Fälle unter einer abweichenden Personalie. Bei einer SIS-Abfrage wären diese Fälle nicht erkannt worden. Der Fall Amri hat erneut gezeigt, dass sich auch Terroristen mit mehreren Alias-Personalien und gefälschten Dokumenten in Europa bewegen. Eine eindeutige Identifizierung ist nur über den Fingerabdruck möglich. Daher muss das SIS dringend um die Komponente eines automatischen Fingerabdruck-Identifizierungssystems ergänzt werden.

Die europäische Informationsarchitektur hat weitere Schwächen. Der 2005 geschlossene Vertrag von Prüm etwa regelt den bilateralen Austausch von Fingerabdrücken sowie von DNA- und Kfz-Daten durch die Teilnehmerstaaten in Europa. Wichtige Partner wie Griechenland und Italien fehlen nach zehn Jahren noch. Zudem liefert die Datenabfrage nur eine anonymisierte Trefferanzeige. Welche Information dahintersteckt, muss in einem oft langwierigen schriftlichen Rechtshilfeverkehr erfragt werden. Die Zusammenarbeit der Polizeibehörden in Europa ist statisch, während Terroristen mobiler werden. Als wir 2016 mit den Registrierungsbögen des islamischen Staats umfassende Informationen zu dessen Angehörigen erhielten, mussten wir aufwendig prüfen, ob und welche anderen europäischen Staaten ebenfalls über solche Bögen verfügten und ob die Daten zu Analysezwecken zusammengeführt werden konnten. Hier müssen wir effektiver werden. In dieser Woche hatten wir die europäischen Polizeichefs in Berlin zu Gast und haben verabredet, die Rolle Europols in dieser Hinsicht zu schärfen.

Bund und Länder besser verzahnen

Das über Jahre gelobte und auch international beispielgebende GTAZ ist heute nicht auf einmal schlecht. Es ist nicht zutreffend, dass hier Verantwortungen verschwimmen, wie einige Kritiker glauben. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob die heutigen Steuerungsinstrumente ausreichend sind. Wir müssen noch mehr im Sinne eines intelligenten, schlagkräftigen Netzwerks aus Bundes- und Länderbehörden denken und handeln. Dafür brauchen wir bundesweite Standards und eine ausgeprägte länderübergreifende Koordination.

Bisher wurde im GTAZ nur die Gefährlichkeit von Szenarien gemeinsam bewertet. Für die Bewertung und Einstufung von Gefährdern gibt es bislang keine einheitlichen Standards. Wir müssen sicherstellen, dass Gefährder künftig länderübergreifend nach demselben Maßstab eingestuft und priorisiert werden. Mit RADAR-iTE führen wir ein solches Bewertungsinstrument bundesweit ein. Auch die Maßnahmen gegen Gefährder müssen wir künftig länderübergreifend nach gleichem Maßstab planen. Dafür arbeiten wir an einer einheitlichen Methodik.

Die Belastung der Länder durch Gefährder ist sehr unterschiedlich. Die meisten leben in Nordrhein-Westfalen und Berlin, in anderen Bundesländern liegt ihre Zahl im einstelligen Bereich. Deshalb müssen wir die Rolle des Bundeskriminalamts als Geschäftsführer des GTAZ gemeinsam weiterentwickeln. Etwa durch eine Koordinierungsstelle Terrorismus, die zu einem Ausgleich unterschiedlicher Belastungen in den Ländern beitragen könnte. Dafür gibt es gute Beispiele: Die Länder verpflichten sich heute schon, bestimmte Einheitsstärken in den Bereitschaftspolizeien vorzuhalten, um andere Länder kurzfristig zu unterstützen. Der Bund unterstützt dies finanziell und hält zudem eigene Einheiten vor. Warum nicht dieses Prinzip auf die Terrorismusbekämpfung übertragen? Wenn man sich dafür entscheidet, müssen die Kapazitäten des BKA allerdings erheblich erweitert werden.

Gleiche Standards erfordern gleiches Werkzeug

Wenn wir bundesweit einen Standard in der Gefährderüberwachung erreichen wollen, müssen die Polizeien in Bund und Ländern gleiche Maßnahmen treffen dürfen. Bislang fehlt es an einem einheitlichen rechtlichen Rahmen. So hat die Polizei in nur elf Bundesländern die Befugnis, zur Gefahrenabwehr die Telekommunikation von Gefährdern zu überwachen. Die sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung, nötig bei verschlüsselter Kommunikation, ist nur in sechs, die Onlinedurchsuchung in zwei Ländern erlaubt. Das heißt: Die Überwachungsmaßnahme muss abgebrochen werden, wenn ein Gefährder seinen Wohnsitz in ein Bundesland ohne entsprechende Regelungen verlegt. Dass die Überwachung gefährlicher Personen an fehlenden Rechtsgrundlagen scheitert, können wir uns nicht mehr leisten. Die Initiative für eine Vereinheitlichung kann nur von den Ländern ausgehen.

Im Zeitalter des Terrors 4.0 ist ein Recht 1.1 fehl am Platz. Wir brauchen auch in der Strafverfolgung geeignete Eingriffsinstrumente wie Quellen-Telekommunikationsüberwachung und Onlinedurchsuchung, um Anschlagsplanungen aufzuklären, die über verschlüsselte Messengerdienste verabredet werden.

Polizei muss können, was Polizei darf

Wo Straftaten digital geplant, vorbereitet und begangen werden, müssen wir als Polizei in der Lage sein, unsere Ermittlungsinstrumente auf die digitale Welt zu übertragen. Das erfordert einen enormen Ressourcenaufwand, den sich nicht jede Polizei leisten kann. Hier sehe ich das Bundeskriminalamt in der Rolle eines zentralen Dienstleisters, der für die gesamte deutsche Polizei Lösungen mit hohem technischem Standard entwickelt und zur Verfügung stellt. Ein Beispiel ist das BKA-Hinweisportal eine IT-Infrastruktur, über die Hinweisgeber der Polizei große Mengen an Bild- und Videodaten übermitteln können. Diese Lösung wurde im BKA entwickelt und wird nun von den Ländern wie auch von uns selbst eingesetzt, zuletzt nach dem Anschlag in Berlin. Auf diese Weise erreichten uns mehrere Hundert Bilder, Video- und Audiodateien, die ausgewertet werden. Diesem Beispiel müssen weitere folgen, auch auf internationaler Ebene.

Prävention und Deradikalisierung

Angesichts eines weiter wachsenden Personenpotenzials der gewaltbereiten islamistischen Szene in Deutschland reicht die Arbeit der Polizei zur Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung nicht aus. Es muss uns allen, Polizei und Gesellschaft, daran gelegen sein, die Gruppe der Menschen, die für solche Botschaften empfänglich ist, langfristig zu reduzieren. Wir müssen mit Prävention und Deradikalisierung dafür sorgen, dass sich die islamistische Szene nicht immer wieder neu speisen und vor allem Jugendliche nicht mehr für ihre menschenverachtenden Ziele gewinnen kann. Wir müssen wachsam sein, was das Radikalisierungspotenzial der in Deutschland lebenden Flüchtlinge betrifft: Viele der Faktoren, die Radikalisierung begünstigen, liegen bei Flüchtlingen vor: Brüche in den Biografien aufgrund von Krieg und Flucht sowie die Suche nach Halt, Orientierung und Anschluss in einem fremden Land. Es gibt zahlreiche, sehr engagierte Präventionsinitiativen. Damit diese effektiv und flächendeckend arbeiten können, bedarf es einer zentralen Koordination und gesicherten finanziellen Basis.

Eine der größten Herausforderungen bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ist, dass wir es mit Personen und einer Ideologie zu tun haben, die unseren Rechtsstaat, unsere Werte, unsere Art zu leben mit allen Mitteln zu bekämpfen versuchen. Wir müssen uns bewusst sein, dass Terroristen jede Lücke unseres Rechtssystems und jede Schwäche unserer Terrorabwehr bewusst nutzen. Zumindest profitieren sie davon. Unsere Antwort darauf darf aber niemals sein, mit überzogenen Maßnahmen zu reagieren. Genau dazu wollen uns Terroristen provozieren, das ist Teil ihrer Strategie. Einen Flickenteppich können wir uns in einem gemeinsamen Gefahrenraum nicht erlauben weder in Deutschland noch in Europa. Eine effektive Terrorabwehr muss auf geeigneten, vor allem einheitlichen rechtlichen Grundlagen stehen und damit den Rechtsstaat und seine Wehrhaftigkeit in einem ausgewogenen Verhältnis stärken.