

## Übertreibungen einer Superbehörde

Der US-Heimatschutz ist umfassend, wirkt aber am falschen Ort

von Josef Braml

**Eine proaktive Heimatschutzstrategie forcierte Präsident George W. Bush mit der Schaffung des Heimatschutzministeriums. Doch restriktive Visavergaben wirken sich vor allem negativ auf amerikanische Universitäten, die Wirtschaft und die transatlantischen Beziehungen aus.**



JOSEF BRAML, geb. 1968, ist Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Eine erweiterte und mit Fußnoten versehene Fassung dieses Beitrags liegt als SWP-Studie vor.

Mit dem Heimatschutzministerium (Department of Homeland Security, DHS) wurde ein zentraler Baustein der „Nationalen Heimatschutzstrategie“ von Präsident George W. Bush verwirklicht. Seine Schaffung ist Teil des umfangreichsten Umbaus der Regierungsorganisation der USA seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine Reihe von Maßnahmen der Behörde haben bereits jetzt internationale Auswirkungen. Setzt das DHS neue Sicherheitsstandards für den internationalen Reise- und Güterverkehr, denen sich die EU anpassen muss? Werden auch dem Ausland Kosten aufgebürdet? Sorgt die Neuausrichtung der inneren Sicherheit Amerikas für Probleme in den transatlantischen Beziehungen?

Präsident Bushs proaktive „Nationale Heimatschutzstrategie“ umfasst sechs Kernbereiche: Grenz- und Transportsicherheit, nachrichtendienstliche Ermittlung, inländische Antiterrormaßnahmen, Schutz kritischer Infrastruktureinrichtungen, Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Bedrohungen und die Vorbereitung und Reaktion auf nationale Notstände.<sup>1</sup> Das Konzept unterscheidet mehrere Schutzräume und -schichten. Den Kern bildet das „Heimatland“, womit die amerikanische Bevölkerung und wichtige Infrastruktureinrichtungen gemeint sind. Das nationale Territorium wird weiterhin durch den

Grenzschutz gesichert. Die nationale Sicherheitsgrenze soll so weit wie möglich „nach außen verlagert“ werden. Vor seinem ersten Europa-Besuch im Frühjahr 2005 präsentierte Heimatschutzminister Michael Chertoff die Idee einer „globalen Sicherheits-Ummantelung“. Er sprach von Sicherheitskorridoren, innerhalb derer sich künftig weltweit Personen und Güter frei und sicher bewegen können sollen.

Für das 2002 geschaffene DHS wurden zwei Dutzend Bundesbehörden mit etwa 180 000 Bediensteten und einem jährlichen Budget von 40 Milliarden Dollar zusammengefasst. In Fragen der inneren Sicherheit ist es federführend bei der Zusammenarbeit mit anderen Ministerien und zentrale Ansprechstelle der Behörden auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene. Die Neuorganisation des DHS ist noch nicht abgeschlossen. Derzeit gliedert es sich in fünf Hauptabteilungen und weitere Behörden und Dienste. Hurrikan „Katrina“ und aktuelle Ergebnisse eines Untersuchungsausschusses zeigen aber, wie wenig der beständige Umbau die Effizienz des Heimatschutzes erhöht hat.

Die Aufgaben der Grenz- und Transportsicherung, der Küstenwache sowie der Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsangelegenheiten beanspruchen mit mehr als 90 Prozent der Beschäftigten und zwei Dritteln des Budgets den Löwenanteil der Ressourcen. Neben

<sup>1</sup> Heimatschutz (homeland security), im Verantwortungsbereich des neuen Ministeriums, ist zu unterscheiden von der Heimatverteidigung (homeland defense), die in der Zuständigkeit des Verteidigungsministeriums liegt. Beide Ministerien sollen unter dem Oberbefehl des Präsidenten die „nationale Sicherheit“ gewährleisten.

der Container-Sicherheitsinitiative zeitigen drei Maßnahmen nachhaltige transatlantische Auswirkungen: die Verschärfung der Einreisebestimmungen für Studenten, die Überprüfung der Visaexpress- und Visaverzichtsprogramme für Geschäftsreisende und Touristen sowie die systematische Reiseüberwachung durch Einsichtnahme in die Flugpassagierdaten.

### Weniger Studenten

Sicherheitsbedenken gegen ausländische Studenten gab es bereits vor dem 11. September: Am ersten Anschlag auf das World Trade Center im Jahr 1993 war ein später dafür verurteilter Student beteiligt, der sich nach seiner Exmatrikulation illegal in den USA aufhalten hatte. Drei Jahre später verabschiedete der Kongress den Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA). Der Justizminister wurde angewiesen, in Zusammenarbeit mit dem Außen- und dem Bildungsministerium bis zum Jahr 2003 eine umfassende Datenbank aufzubauen, in der die persönlichen Merkmale und der schulische bzw. universitäre Status aller Inhaber eines Nichteinwanderungsvisums der Klassen F, J und M gespeichert werden sollten. Der Radius dieses Student and Exchange Visitor Information System (SEVIS) sollte im Anschluss an regional begrenzte Pilotprojekte auf die gesamten Vereinigten Staaten ausgeweitet werden.

Verschiedene Bildungseinrichtungen hatten zunächst aus Datenschutzbedenken darauf gedrängt, das Vorhaben auf Eis zu legen. Die Proteste verstummten aber nach dem 11. September. Seit Jahresbeginn 2003 werden alle in die USA einreisenden Studenten ebenso von SEVIS erfasst wie ihre regelmäßige Teilnahme am Unterricht. Das System wird von der Einreise- und Zollvollzugsbehörde des Heimatschutzministeriums verwaltet und inzwischen mit Visage-

bühen der Studenten finanziert. Mittlerweile werden immer mehr Studenten, Austauschschülern und Praktikanten F1- bzw. J1-Visa verweigert. In einer repräsentativen Umfrage der Association of International Education (AIE) gab bereits 2003 eine überwältigende Mehrheit (94 Prozent) der befragten 320 Universitätsvertreter an, das verminderte Aufkommen ausländischer Studenten sei auf die verschärfte Visapaxis zurückzuführen. 45 Prozent wiesen dabei auch auf die „aggressiveren Marketingstrategien“ ausländischer Konkurrenten hin, die darauf abzielten, amerikanischen Bildungseinrichtungen die Klientel abzuwerben.

Zwischen den Haushaltsjahren 2000 und 2004 verringerte sich die Zahl der in den USA zugelassenen ausländischen Studenten um sechs Prozent. Dieser Trend fällt je nach Herkunftskontinent unterschiedlich aus. Die Einschreibungen asiatischer Studenten gingen nur um drei Prozent zurück, die Zahl europäischer Studenten hingegen verringerte sich um ein Fünftel (19 Prozent). Dabei ist nicht jedes europäische Land gleichermaßen betroffen: Während die Anzahl britischer Studenten seit dem 11. September 2001 leicht gestiegen ist, ging vor allem die deutscher Studenten überdurchschnittlich zurück (26 Prozent).

Mit der Verschärfung der Visapolitik kamen auch Einreiseprogramme auf den Prüfstand, die bislang die temporäre Einreise durch Ausnahmeregelungen mit befreundeten Staaten im Wege eines beschleunigten Verfahrens ermöglichten. So wurde das mit Saudi-Arabien vereinbarte Visaexpressprogramm wieder abgeschafft. Zudem sollen die mit vielen Ländern, auch Deutschland, etablierten Visaverzichtsprogramme für Geschäftsreisende oder Urlauber, die sich nicht länger als 90 Tage in den USA aufhalten, restriktiver gehandhabt werden.

Die Einschreibungen asiatischer Studenten gingen nur um drei Prozent zurück. Die Zahl europäischer Studenten hingegen verringerte sich um ein Fünftel.

Laut Bestimmungen des USA Patriot Act und des Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act gelten künftig besondere Auflagen. Geschäftsreisende und Touristen, die über das Visaverzichtsprogramm einreisen wollen, müssen einen maschinenlesbaren, fälschungssicheren Reisepass vorlegen. Luftfahrtgesellschaften oder Reedereien, die Passagiere ohne entsprechende Pässe (oder Visa) in die USA transportieren, sollen mit 3300 Dollar pro Verstoß bestraft werden, die betroffenen Passagiere dürfen möglicherweise nicht einreisen. Nach dem 26. Oktober 2005 ausgestellte Pässe müssen zudem biometrische Angaben aufweisen.

Da nur Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Österreich und Schweden technisch ausreichend gerüstet sind, wurde die Frist auf europäische Vorhaltungen hin verlängert. Im Juni 2005 verkündete das DHS, dass bis zum 26. Oktober 2005 alle am Visaverzichtsprogramm teilnehmenden Länder in der Lage sein müssen, Pässe mit digitalen Fotos auszustellen. Davor ausgestellte Pässe ohne digitales Foto würden jedoch weiterhin akzeptiert, wenn sie maschinenlesbar seien. Wollen die am Visaverzichtsprogramm teilnehmenden Länder auch künftig visumfreies Reisen in die USA ermöglichen, müssen sie einen „durchführbaren Plan“ zur Herstellung von Pässen mit integriertem kontaktlosen Chip innerhalb eines Jahres vorstellen.

Die Standards zur Erfassung biometrischer Daten werden strittig bleiben, weil sie auch wirtschaftliche Interessen berühren. Europäische Unternehmen sind an der Übernahme oder Akzeptanz der von ihnen entwickelten anspruchsvolleren Technologie durch die US-Behörden interessiert. Der Justizausschussvorsitzende im US-Abgeordnetenhaus, James Sensenbrenner, monierte hingegen, die EU

habe einen „aufwendigen und teuren Weg“ gewählt, um die deutlich weniger anspruchsvollen amerikanischen Anforderungen zu erfüllen. Die sogenannten „Radio Frequency Identification Chips“ seien eine „kostspielige und nicht ausgereifte“ Technologie. Deshalb seien die Europäer nicht fähig gewesen, die am 26. Oktober 2005 abgelaufene Frist einzuhalten.

### Systematische Erfassung

Seit dem 1. Oktober 2002 müssen Fluggesellschaften und Reedereien amerikanischen Heimatschutzbehörden die Passagiere avisieren. Deren persönliche und Reisedaten (PNR-Daten) werden gesammelt und in das ressortübergreifende nationale Zentralsystem eingespeist. Auf diese Datenbank können die Heimatschutzbeamten zugreifen, wenn sie vor der eigentlichen Einreise die Papiere der Passagiere inspizieren und letzte Sicherheitsüberprüfungen vornehmen.

Nach den Anschlägen vom 11. September reisten Personen mit gefälschten oder gestohlenen Pässen ein. Um das zu verhindern, empfahl auch die gemeinsam von Kongress und Präsidenten eingesetzte „9/11-Kommission“, dass das DHS in Zusammenarbeit mit dem Kongress „so schnell wie möglich“ ein biometrisches Ein- und Ausreise-Überwachungssystem etablieren solle. Zu diesem Zweck wurde die United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) entwickelt. US-VISIT wird in Etappen umgesetzt und soll bei voller Funktionsfähigkeit die Ein- und Ausreise aller Ausländer auch anhand biometrischer Daten überwachen, um einen genauen Überblick über die sich im Land aufhaltenden Personen zu ermöglichen. Zudem gibt es Pläne, umfangreichere Daten der Reisenden sowie der sich in den USA aufhaltenden Ausländer systematisch zu erfassen.

Die Standards zur Erfassung biometrischer Daten werden strittig bleiben, weil sie auch wirtschaftliche Interessen berühren. Europäische Unternehmen wünschen die Übernahme ihrer anspruchsvolleren Technologie.

sen. Der amerikanische Kongress instruierte im November 2001 die Bush-Administration, das damals noch unter dem Namen „Computer Assisted Passenger Prescreening System“ (CAPPS) firmierende System oder ein Nachfolgesystem zu entwickeln, mit dem alle Flugpassagiere vor dem Betreten ihrer Maschine umfassend überprüft werden könnten. Mit dem Nachfolgesystem CAPPS 2 sollte das DHS anstelle der Fluggesellschaften für Verwaltung und Kosten des Systems aufkommen.

Vor allem in der Frage der Weitergabe von Flugpassagierdaten gingen die Auffassungen der amerikanischen und europäischen Behörden auseinander. Strittige Punkte waren der Zweck und der Umfang der Erhebung sowie die Aufbewahrungsdauer. Zwar konnte ein Kompromiss verhandelt werden, doch die Interimslösung vom 16. Dezember 2003 gilt nur für dreieinhalb Jahre: Diese Zeitspanne wurde als nun rechtmäßige maximale Speicherdauer der Daten vereinbart. Die gespeicherten Daten sollen zudem nur noch im Kampf gegen den Terrorismus und gegen die damit zusammenhängende Kriminalität verwendet werden dürfen, zum Beispiel bei der Bekämpfung der Geldwäsche. Die USA waren schließlich auch bereit, auf persönliche Daten wie Angaben zum Gesundheitszustand, Speisepreferenzen (die auf die Religionszugehörigkeit schließen lassen) sowie Bankverbindungen und Kreditkartennummern zu verzichten. Laut EU-Verhandlungsführer Frits Bolkestein würden die aus EU-Ländern übermittelten Daten nicht an andere US-Sicherheitsdienste wie das FBI weitergegeben.

Mit diesem Verhandlungsergebnis zeigte sich das Europäische Parlament unzufrieden und drängte die Kommission zu neuen Verhandlungen, um um-

fangreichere Datenschutzgarantien zu erhalten. Doch war die Verhandlungsmacht des EU-Kommissars begrenzt: „Die EU kann ihrem Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus keine Vereinbarung verwehren, die die Mitgliedsstaaten auch in Eigenregie eingehen können“, erklärte EU-Kommissar Bolkestein seine in diesem Punkt schwache Verhandlungsposition.

Gleichwohl rief das EU-Parlament im Juni 2004 den Europäischen Gerichtshof an, um die Entscheidung der EU-Kommission überprüfen zu lassen. (Das Urteil wird mit Spannung erwartet und könnte zu weiteren transatlantischen Unstimmigkeiten führen.)<sup>2</sup> Das Abkommen stehe nicht im Einklang mit europäischem Recht, das es dem Europäischen Parlament gebiete, „grundlegende Rechte und Freiheiten europäischer Bürger zu verteidigen“.

Der Unmut der Parlamentarier regte sich um so heftiger, als bekannt wurde, dass amerikanische Sicherheitsbehörden CAPPS 2 mit Hilfe von EU-Daten testeten. EU-Kommissar Bolkestein hatte den EU-Parlamentariern ausdrücklich versichert, dass der Kompromiss mit den USA die Verwendung von EU-Daten für derartige Zwecke ausschliesse. Diese Frage würde laut Bolkestein erst in künftigen Verhandlungen mit den USA und erst dann zur Sprache kommen, nachdem auch jenseits des Atlantiks Datenschutzbedenken der amerikanischen Legislative gegenüber Eingriffen in die persönliche Privatsphäre ihrer Bürger ausgeräumt wären.

#### Innenpolitische Gegenkräfte

Die amerikanischen Heimatschutzmaßnahmen führten zu transatlantischen und innereuropäischen Problemen. Bleiben sie virulent oder wirken gesellschaftliche, wirtschaftliche und

Vor allem in der Frage der Weitergabe von Passagierdaten gingen die Auffassungen der amerikanischen und europäischen Behörden weit auseinander. Strittige Punkte waren Zweck und Umfang der Erhebung und die Dauer der Aufbewahrung.

<sup>2</sup> Zumal der zuständige Generalanwalt beim EuGH Philippe Léger mittlerweile dafür plädierte, die Entscheidung der Kommission und des Rates über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an die US-Behörden für nichtig zu erklären.

innenpolitische Kosten der getroffenen Maßnahmen in den USA mittel- bis langfristig als Regulativ? Reisefreiheit, Privatsphäre und Freizügigkeit des Gütertransports wurden in einigen Bereichen empfindlich eingeschränkt. Dies verursacht merkbare Kosten und ruft politische Gegenaktionen gut organisierter Interessenvertreter im politischen System der USA hervor.

Als Datenschützer Einwände gegen das Überwachungssystem CAPPS 2 erhoben, machte der Kongress das weitere Vorgehen von einem Gutachten des General Accounting Office (GAO) abhängig. Der GAO-Bericht vom Februar 2004 wies auf eine Vielzahl von Unzulänglichkeiten hin. Vor allem wurde bezweifelt, dass der persönliche Datenschutz und die Privatsphäre einzelner ausreichend gewährleistet seien. Zudem kam es zu Verzögerungen beim Testen des Systems, weil amerikanische Luftfahrtgesellschaften aus Datenschutzbedenken die Weitergabe der dafür notwendigen Daten verweigerten.

Im Juli 2004 erklärte der damalige Heimatschutzminister Tom Ridge CAPPS 2 für „tot“. Die Idee einer systematischen Kontrolle des Flugreiseverkehrs in die USA würde nun unter dem Namen „Secure Flight“ verwirklicht. Wie bei CAPPS 2 erwogen, wem dem auch beim neuen System Zuständigkeit, Verwaltung und Unterhalt in staatlicher Verantwortung liegen. Damit soll die kommerzielle Verwertung persönlicher Daten durch private Unternehmen verhindert werden. Dies geschah im September 2002, als die Fluggesellschaft JetBlue – neben der Delta Airlines ausgewählt, um CAPPS 2 zu testen – Datensätze von über einer Million Passagieren an die Firma Torch Concepts veräußerte. Im Zuge der Regelung, dass nunmehr staatliche Stellen für die Datensicherheit verantwortlich sind, konnten amerikanische Sicherheitsbehörden

auch auf die (durch den JetBlue-Vorfall zusätzlich verstärkten) Datenschutzbedenken der Europäer eingehen.

Datenschutzerwägungen verzögern auch die geplante Einführung elektronisch lesbarer Pässe. Die bislang verwendete Technologie bot keine hinreichende Gewähr, dass die auf den Chips gespeicherten Daten nicht auch von Unbefugten gelesen werden können. Die am Visaverzichtsprogramm teilnehmenden Staaten hatten deshalb gute Gründe, für ihre Auflagen weiteren Aufschub für die Entwicklung technisch verbesserter Systeme zu erwirken.

Die verschärften Sicherheitsmaßnahmen haben unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage amerikanischer Universitäten. Die Zahl internationaler Bewerber der University of Maryland zum Beispiel fiel um 36 Prozent und die Zahl der eingeschriebenen Studenten um 21 Prozent innerhalb der Jahre 2003 und 2004. Amerikanischen Universitäten fehlen so Einnahmen in Milliardenhöhe. Damit stiegen die ohnehin schon stattlichen Studiengebühren für amerikanische Studenten. Im Dezember 2005 meldete die *New York Times*, dass der Rückgang ausländischer Studenten die US-Wirtschaft im vergangenen Jahr circa 13 Milliarden Dollar kostete.

Die USA sind aber auch in intellektueller Hinsicht von ausländischem Innovationspotenzial abhängig. In einer Kongressanhörung zum „Konflikt zwischen wissenschaftlichen und Sicherheitsaspekten bei der Visapolitik“ wurde dies deutlich: Im Jahr 1999 wurden mehr als ein Drittel aller Dokortitel an ausländische Studenten verliehen. Knapp die Hälfte aller Promovierten der Fachbereiche Maschinenbau, Mathematik und Informatik sowie vier von zehn Promovierten der Physik waren Ausländer. Ausländische Studenten bereichern auch verschiedene Wirtschaftszweige. Laut Daten der Na-

Die verschärften Sicherheitsmaßnahmen haben unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der Universitäten. Amerikanischen Universitäten fehlen Einnahmen in Milliardenhöhe.

tional Science Foundation beabsichtigten sieben von zehn Studenten, nach der Promotion in den USA zu bleiben, etwa die Hälfte von ihnen hatte bereits verbindliche Arbeitsangebote. Wirtschaftsführer fragen bereits besorgt, wie sich die verminderte Attraktivität des Ausbildungsstandorts Amerika auf ihr Unternehmen und den Wirtschaftsstandort Amerika auswirken könnte. Microsoft-Chef Bill Gates dachte laut darüber nach, künftig umfangreichere Teile der Microsoft-Produktion nach Übersee zu verlagern.

Aus dem Kreis der ausländischen Studierenden rekrutiert sich häufig die künftige Elite der jeweiligen Herkunftsländer. Sie etablieren auch persönliche Bindungen und Kontakte zu amerikanischen Eliten. Künftige amerikanische und ausländische Entscheidungsträger und Multiplikatoren gewinnen ein besseres Verständnis für das Gesellschafts-, Wirtschafts- und Regierungsmodell des jeweils anderen, das in ihr wirtschaftliches und politisches Handeln einfließen kann.

Der freie Fluss von Ideen und Menschen birgt jedoch auch ein erhöhtes nationales Sicherheitsrisiko. In „sensitiven Forschungsfeldern“ wie den „Dual use“-Bereichen, die auf der Technology Alert List (TAL) des State Department aufgeführt sind, wurden daher besondere Sicherheitsvorkehrungen getroffen. Über das so genannte „Visa Mantis“-System werden Visaanträge von Studenten und Lehrenden, die in sensiblen Bereichen arbeiten bzw. ausgebildet werden wollen, vom FBI überprüft. Da sich diese Überprüfungen aber als sehr zeitaufwendig erwiesen, riefen sie schließlich finanziell in Mitleidenschaft gezogene Bildungseinrichtungen und Industriezweige auf den Plan. Nach Kongressanhörungen im März 2003 gaben Abgeordnete des Wissenschaftsausschusses eine Revision der Überprüfungspraxis in Auftrag.

Das General Accounting Office untersuchte die Wartezeit auf Visa für Studenten und Lehrpersonal in den naturwissenschaftlichen Fachbereichen: durchschnittlich betrug sie 67 Tage. Vertreter des Heimatschutz- und Außenministeriums erklärten daraufhin in einer Kongressanhörung im Februar 2004 die ausgedehnten Wartezeiten mit den Anlaufschwierigkeiten der neu eingeführten Regelungen und verwiesen auf die bereits verbesserten und künftig noch effizienteren Verfahren zur Bearbeitung der Anträge.

Auch ein Arbeitspapier des Center for Strategic and International Studies (CSIS) stellte im Oktober 2005 fest, dass zu viele ausländische Studenten und Wissenschaftler die USA als wenig gastfreundlich empfänden, was teilweise durch die „Exzesse“ im Zuge der Sicherheitsmaßnahmen in der Vergangenheit genährt worden sei. Entsprechend empfahl die Studie, dass die USA der Welt die verbesserte Visavergabepaxis vermitteln und die Visaverfahren künftig noch effizienter gestalten sollen. Auch Vertreter des US-Handelsministeriums erkennen mittlerweile den Preis unverhältnismäßig strikter Sicherheitsmaßnahmen und betonen, dass Amerika ein Interesse habe, „die besten Köpfe der Welt zu nutzen“. Wenngleich die Mehrheit (71 %) der US-Bevölkerung die Einschränkungen der Visa für Studenten nach wie vor für sinnvoll hält, sind Eliten vor allem in Medien und Think Tanks mittlerweile mehrheitlich (67 %) der Meinung, dass die USA durch diese Maßnahmen zu viele qualifizierte Studenten an andere Länder verlieren.

### Weniger Besucher

Auch die Anzahl ausländischer Touristen und Geschäftsreisender ging nach dem 11. September zurück. Sie dürfte noch rapider sinken, wenn die am Visaverzichtsprogramm teilneh-

Auch Vertreter des amerikanischen Handelsministeriums erkennen mittlerweile den Preis unverhältnismäßig strikter Sicherheitsmaßnahmen und betonen, dass Amerika ein Interesse habe, die „besten Köpfe der Welt zu nutzen“.

Vor allem die Maßnahmen zur Sicherung der Grenzen und des Transportwesens lösten Irritationen im transatlantischen und inner-europäischen Verhältnis aus. Sie verursachen Kosten und mobilisieren innenpolitische Gegenkräfte.

menden Länder nicht die gesetzlich geforderten Auflagen erfüllen. Zudem würden die Sicherheitsbehörden als Folge der Einschränkung visumfreien Reisens zusätzlich mit der Bearbeitung von Anträgen belastet. Leidtragende wäre einmal mehr die US-Wirtschaft, die ohnehin schon die Verzögerungen bei der Visavergabe beklagt.

Tourismus und international orientierte Wirtschaftszweige in den USA haben sich bereits wiederholt für einen Fristenaufschub stark gemacht, damit die am Visaverzichtsprogramm teilnehmenden Länder mehr Zeit haben, die geforderten Sicherheitsmaßnahmen zu treffen. Für Roger Dow, Vorsitzender der Travel Industry Association of America, ist dies ein „ökonomischer Imperativ“. Die amerikanische Tourismusbranche beklagt jedenfalls massive Einbußen: Der Marktanteil Amerikas am weltweiten Tourismus sei im Vergleich zu 1992 um 38 Prozent gesunken. Obschon die Zahl der Touristen seit 2000 weltweit angestiegen ist, konnte Amerika von diesem Anstieg nicht profitieren.

Aus Sicht des Deutschen Industrie- und Handelskammertags wären „gravierende Auswirkungen auf den transatlantischen Geschäftsverkehr“ zu erwarten gewesen, hätten die USA den am Visaverzichtsprogramm teilnehmenden europäischen Ländern keinen weiteren Aufschub gewährt. Laut einer im Kongress durchaus beachteten Studie einer Gruppe internationaler Handelsvereinigungen vom Juni 2004 verursachten die Verzögerungen bei der Visavergabe seit Juli 2002 direkte und indirekte Kosten für exportorientierte US-Firmen in Höhe von 30,7 Milliarden Dollar. Unisono bemängelten auch der ehemalige US-Verteidigungsminister Frank Carlucci und der frühere FBI- und CIA-Chef William Webster die bürokratischen Hürden bei der Visavergabe und wiesen eindringlich dar-

auf hin, dass die Sicherheitsmaßnahmen die wirtschaftlichen Beziehungen der USA mit anderen Ländern nachhaltig schädigen könnten.

Es ist fraglich, ob die Behörden des Außen- und Heimatschutzministeriums in der Lage wären, die zusätzlichen Visaanträge zu bearbeiten, die anfielen, wenn die Visaverzichtsprogramme nach Ablauf der nun verlängerten Frist im Falle säumiger Staaten aufgehoben würden. Bereits im November 2002 gab das General Accounting Office zu bedenken, dass die Konsularangestellten dann mit Visaanträgen überhäuft und somit knappe personelle und logistische Ressourcen beansprucht würden, die dringend für die Überprüfung von Gruppen mit höherem Sicherheitsrisiko nötig wären. Die Entscheidung, das Programm zu beenden, würde nicht nur der US-Wirtschaft Kosten aufbürden, sondern auch die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen für die Sicherheitsbehörden erfordern.

### Fazit und Empfehlungen

Die Anschläge vom 11. September 2001 eröffneten Präsident Bush einen umfangreichen Handlungsspielraum, den er nutzen konnte, um den Regierungsapparat der USA den neuen Sicherheitsbedürfnissen im Sinne der „Nationalen Heimatschutzstrategie“ anzupassen. Damit verbunden waren Beschränkungen im Personen- und Warenverkehr. Vor allem Grenz- und Transportsicherungsmaßnahmen des neuen Heimatschutzministeriums lösten Irritationen im transatlantischen und innereuropäischen Verhältnis aus.

Diese Sicherheitsmaßnahmen verursachen indes ihrerseits Kosten und mobilisieren innenpolitische Gegenkräfte in den USA. Dank ihres politischen Gewichts konnten organisierte Interessen Korrekturen bestimmter Vorhaben veranlassen: Amerikanische Datenschutzanwälte haben beispiels-

weise erfolgreich das transatlantisch umstrittene Reiseüberwachungssystem CAPPs 2 verhindert. Aufgrund von Datenschutzbedenken verzögert sich auch in den USA die Einführung elektronisch lesbarer Pässe. Dies gab europäischen Verhandlungsführern Argumente an die Hand, um weiteren Aufschub für die Erfüllung der Reisepassauflagen des Visaverzichtsprogramms zu erhalten und verschaffte ihnen mehr Zeit, um ein technisch anspruchsvolleres System zur Erfassung biometrischer Daten zu entwickeln.

Sowohl die Anzahl ausländischer Studenten als auch jene der Aufenthalte von Urlaubs- und Geschäftsreisenden in den USA nahmen rapide ab. Diese Entwicklung stößt nicht nur bei den Betroffenen und in deren Herkunftsländern auf Kritik; auch Vertreter der amerikanischen Bildungseinrichtungen, der Wirtschaft und der Verbraucherverbände weisen ihre Regierungsvertreter auf die hohen Kosten der Sicherheitsmaßnahmen hin. Auch wenn in der amerikanischen Legislative vereinzelt Kritik an der Vergabep Praxis bzw. am Verzichtsprogramm zu hören ist, werden wirtschaftliche Erwägungen weiterhin dafür sorgen, dass die Reisefreiheit von Geschäftsleuten, Touristen und Studenten gewährleistet bleibt.

Folglich besteht keine Veranlassung für deutsche Politik, die entstandenen Probleme überzubewerten; sie lösen sich größtenteils von selbst über (Markt-) Mechanismen im politischen System der USA. Gleichwohl gibt es auf amerikanischer Seite auch Bestrebungen, Kosten auf andere Länder abzuwälzen, etwa indem die USA diesen Ländern US-Technologie und Datenschutzstandards vorzuschreiben versuchen.

Deutsche Politik sollte daher darauf hinwirken, dass multilateral internationale Technologie- und Sicherheitsstandards entwickelt werden, die die globa-

le Sicherheit des Reise- und Güterverkehrs erhöhen können, ohne die persönlichen Freiheitsrechte über Gebühr einzuschränken. Die Vereinten Nationen wären sowohl ein Diskussionsforum als auch eine Legitimationsinstanz, um weltweit Standards und Maßnahmen zur maritimen und Flugsicherheit zu etablieren. Die nationalen Regierungsvertreter sowie die EU-Kommission und das Parlament sollten zudem gemeinsam und nachdrücklich darauf drängen, dass für die vorläufig zwischen den USA und der EU bilateral gelöste Frage der Datenschutzsicherheit im Flugverkehr eine multilaterale Lösung gefunden wird. Die USA nehmen bereits an Diskussionen auf internationalen Foren wie der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation und der G-8 teil, um die Verwendung von Flugpassagierdaten zu erörtern.

Aus Sicherheitsgründen, aber auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es erforderlich, dass möglichst bald Technologien verfügbar werden, die weltweit Reise- und Datenschutz gewährleisten. Nur ein ausgereiftes, international kompatibles System zur Erfassung biometrischer Daten bietet Gewähr dafür, dass neben den Kosten und Wartezeiten auch die Systemfehler gering gehalten werden. Auf der Basis einer solchen Technologie ginge Sicherheit auch nicht zu Lasten derer, die bislang wegen technischer Unzulänglichkeiten der Kontrollsysteme und äußerer persönlicher Merkmale fälschlicherweise verdächtigt worden sind. US-Heimatschutzminister Michael Chertoff wies während seines ersten Europa-Besuchs im Mai 2005 zu Recht darauf hin, dass es für effektive Sicherheitsmaßnahmen im Reiseverkehr unerlässlich sei, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, der zwischen beiden Seiten des Atlantiks kompatibel ist.

Deutsche Politik sollte darauf hinwirken, dass multilateral internationale Technologie und Sicherheitsstandards entwickelt werden, die die globale Sicherheit des Reiseverkehrs erhöhen können, ohne die persönlichen Freiheitsrechte über Gebühr einzuschränken.