Die notwendige Kontrolle des Sicherheitsstaates

Prof. Dr. Andreas Busch

Seitdem die britische Tageszeitung *The Guardian* am 9. Juni 2013 die ersten Enthüllungen des ehemaligen NSA-Angestellten Edward Snowden über die Spionageaktivitäten verschiedener Geheimdienste veröffentlicht hat, hat sich vieles verändert. Man ist seitdem nicht mehr der Paranoia verdächtigt, wenn man die enorm angestiegenen Aktivitäten von Geheimdiensten und Sicherheitsapparat in liberalen Demokratien problematisiert und auf die Notwendigkeit einer genaueren Kontrolle hinweist. Seit die amerikanische, britische und auch die deutsche Regierung durch Nicht-Dementis viele der von Snowden mithilfe elektronischer Dateien aufgestellten Behauptungen mehr oder weniger bestätigt haben, ist bei vielen Menschen das Bewusstsein gewachsen, dass eine Reihe von Dingen nicht so gelaufen sind wie sie sollten und unsere Demokratien ein ernstes Problem haben.

Muss man deshalb denjenigen glauben, die unsere Demokratie bereits zentral gefährdet sehen, ja von einem »historischen Angriff auf unseren demokratischen Rechtsstaat« sprechen, wie das eine Reihe von Autoren in einem Offenen Brief an die Bundeskanzlerin getan haben? Die Antwort darauf ist ein klares Nein. Die etablierten liberalen Demokratien, wie die Bundesrepublik eine ist, sind stabil und sind verteidigungsfähig – und sie sind das auch, wenn die Affären um die verschiedenen Abhör- und Überwachungsskandale nicht die elektorale Aufmerksamkeit erlangt haben – etwa im bundesdeutschen Wahlkampf im Sommer und Herbst 2013 –, die sich die Aktivisten der »Netzgemeinde« erhofft haben. Deren Enttäuschung ist zwar verständlich, aber sie ist nicht überraschend; und sie ist auch kein Grund zur Sorge. Denn die »Netzgemeinde« neigt seit jeher zur Nabelschau und überschätzt ihre eigene Wichtigkeit. Wenn der Rest der Bevölkerung in seiner Mehrheit diese Sorgen nicht mit derselben Emphase teilt, dann ist das wenig verwunderlich.

Können und sollten wir also zur Tagesordnung übergehen, müssen wir uns keine Sorgen machen? Darauf allerdings gibt es ein ebenso emphatisches Nein. Die im Gefolge der Enthüllungen von Edward Snowden bekannt gewordenen Überwachungs- und Ausforschungsprogramme sind von einem Ausmaß und einer so umfassenden Natur wie dies sich auch viele kritische Beobachter dieses Bereichs nicht haben vorstellen können. Es ist offenkundig: Teile des Sicherheitsstaates sind außer Kontrolle geraten und haben ein Eigenleben entfaltet. Es zeigt sich, dass Mechanismen der exekutiven und parlamentarischen

Kontrolle eindeutig nicht so funktionieren wie das intendiert ist. Dass dieses in seinem Ausmaß über den verschiedenen betroffenen Länder variiert und dass nur in einigen Ländern das Geschehen mit stillschweigendem Einverständnis von Teilen der Exekutive stattgefunden zu haben scheint, macht die Sache nicht besser.

Apodiktische Urteile über die Verwerflichkeit des Geschehenen sind jedoch ebenso wenig hilfreich wie Verschwörungstheorien. Stattdessen ist kühle Analyse des Geschehenen gefragt – und sie ist sowohl möglich wie auch nötig. Dieser Aufsatz soll ein Beitrag zu einer solchen Analyse sein. Vielleicht kann er zu der notwendigen Debatte ein paar Gedanken beitragen.

Die Entwicklung des Präventivstaates

Um staatliches Handeln zu verstehen, ist ein Blick auf die ideellen Grundlagen und das Selbstverständnis des Staates instruktiv. Im Bereich Sicherheit/innere Sicherheit lässt sich hier eine paradoxe Überentwicklung des Präventivstaats konstatieren, die Gefahr läuft, die Grundlagen liberaler Demokratie zu beschädigen. Die Idee des »Vorsorgeprinzips« sowie des präventiven Handelns als Leitidee kommt ursprünglich aus dem Bereich der rechtlichen Regulierung technischer Sicherheit und des Umweltschutzes. Von dort hat sie sich in viele andere Rechtsbereiche ausgebreitet; ein besonderes Gefährdungspotenzial entwickelt dieser Ansatz allerdings im Bereich der inneren Sicherheit, wo er Gefahr läuft, die für die liberale Demokratie essentiellen Einschränkungen exekutiver Staatsmacht zu untergraben.

Natürlich hat es auch in der Vergangenheit für die staatliche Polizeigewalt die Möglichkeit gegeben, präventiv zu handeln. Doch war dieses jeweils immer auf »konkrete Gefährdung« der öffentlichen Sicherheit beschränkt, die auf einem individuellen Verdacht zu beruhen hatte. Mit der Verschiebung in Richtung Prävention gewann in der Gesetzgebung jedoch die Beschreibung von Zielen Oberhand gegenüber der Beschreibung konkret zu unternehmender Maßnahmen. Als Folge, so haben das Staatsrechtler wie Erhard Denninger oder Dieter Grimm bereits in den 1990er Jahren kritisch beschrieben, kommt es zu einem Ansteigen staatlicher Macht und einer Verringerung des Schutzniveaus für den einzelnen Bürger gegen staatliches Handeln, da das Schutzgebot des Staates nun von der konkreten auf die potenzielle Gefahr ausgeweitet wird[102][103].

102 Denninger, E. 1990. 'Der Präventions-Staat', in: Denninger, E. (ed.), Der gebändigte Leviathan. Baden-Baden: Nomos, 33-49.

103 Grimm, D. 1994. 'Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention', in: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 197-220.

Der klassische Rechtsstaat sanktioniert Verhalten, das gesetzliche Regeln verletzt; der Präventivstaat hingegen versucht, bereits die Normverletzung zu verhindern. Er wird so zum Rechtsgüterschutzstaat. Um dies sein zu können, muss er jedoch umfassende Informationen über seine Bürger sammeln, die damit alle zu potenziellen Normenverletzern werden. Der Bürger mutiert somit vom zu schützenden Subjekt zum potenziell Verdächtigen.

Transformationen des Sicherheitsstaates

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika waren ein weltweiter Schock, der in fast allen Staaten zu einer massiven Ausweitung der Tätigkeit im Bereich innere Sicherheit geführt hat und viele Schranken, die das Verhältnis zwischen dem einzelnen Bürger und dem Staat reguliert haben, niedergerissen hat. Ein umfassender Trend in Richtung »Securitisierung« führte zu einem Ausbau staatlicher Tätigkeit, der sich in drei großen Veränderungen zusammenfassen lässt: dem Verschwimmen der Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit; dem Verschwinden der Trennung zwischen Polizei-, Geheimdienst- und Militärarbeit; sowie der massiven Zunahme der Rolle von Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die Verwischung der Trennung zwischen dem Innen und dem Außen

Obwohl die am 11. September 2001 als Waffen gebrauchten Verkehrsflugzeuge auf dem Territorium der Vereinigten Staaten gestartet waren, wurden die Anschläge als Angriff von außen wahrgenommen – sowohl in den Vereinigten Staaten wie auch von der internationalen Gemeinschaft. Da es sich bei den Terroristen um ausländische Staatsangehörige handelte, hatte diese Interpretation eine gewisse Plausibilität. Es war jedoch auch klar, das gegen eine solche Bedrohung klassische Abwehrmechanismen gegen auswärtige Bedrohungen (wie Armeen, Flugzeuge oder Schlachtschiffe) wenig würden ausrichten können; die Verteidigung hatte vielmehr an der Landesgrenze zu erfolgen, an Grenzübergängen, in Häfen und auf Flughäfen.

Eine Fortifizierung der Landesgrenzen war die Folge und damit wurde ein Trend umgekehrt, der über viele Jahrzehnte Bestand gehabt hatte: denn im Zuge der wachsenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtung waren Grenzen durchlässiger geworden und Grenzkontrollen hatten abgenommen[104].

104 Andreas, P. 2003. 'Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century', International Security, 28:2, 78-111.

Nun wurden die Grenzen mit großem Aufwand an Personal und Material zu Sicherheitszonen gemacht, mit einem erheblichen Anwachsen von vorherigen Überprüfungen sowie dem Einsatz massiver Computer- und Datenbanksysteme.

Die Zusammenführung von Polizei-, Geheimdienst- und Militäraufgaben

Die Verwischung zwischen innerer und äußerer Sicherheit hatte auch Folgen für die Instrumente, mit denen der Staat Sicherheit zu produzieren sucht. Die klassische Aufgabenteilung zwischen Polizeiarbeit (Durchsetzung der Gesetze), inländischer Geheimdienstarbeit (Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung) und militärischen Aufgaben (Schutz vor auswärtiger Bedrohung) begann sich aufzulösen. In den USA wurde das unter dem Stichwort »Homeland Security« diskutiert, in der Bundesrepublik als »Neue Sicherheitsarchitektur«. Zur Rechtfertigung wurde die Größe der Aufgabe und die daraus folgende Notwendigkeit einer Zentralisierung von Kompetenzen angeführt. Da Informationen eine zentrale Rolle spielten, musste eine einheitliche Organisationsstruktur für umfassenden und konsistenten Zugang zu Daten sorgen – nur so konnte der Staat effektiven Schutz organisieren. Nicht überall hat das zu so drastischen organisatorischen Konsequenzen geführt wie in den Vereinigten Staaten: dort wurden 22 Behörden mit 180.000 Beschäftigten (vom Zoll über die Grenzsicherung bis zur Küstenwache und dem Geheimdienst) unter einem neuen Ministerium für »Homeland Security« zusammengefasst[105]. Auch in Deutschland bekam das Bundeskriminalamt zahlreiche neue Kompetenzen und in Großbritannien wurde ein gemeinsames Terrorismusanalysezentrum gegründet; ähnliche Entwicklungen gibt es in den meisten anderen OECD-Ländern. Aber nicht nur im staatlichen Sektor entstehen so große Akteure, die ein erhebliches Eigeninteresse an der Ausweitung staatlicher Sicherheitsproduktion haben: auch im privaten Bereich ist eine »Sicherheitswirtschaft« (so die Bezeichnung in einem Bericht der OECD aus dem Jahr 2004) entstanden, die auch schon als »Überwachungs-industrieller Komplex« gekennzeichnet worden ist[106]. Die Größe dieses Wirtschaftssektors wurde bereits vor zehn Jahren auf jährlich zwischen 100 und 120 Milliarden US-Dollar geschätzt[107].

105 Kettl, D. F. 2004. System under stress. Homeland security and American politics. Washington, D.C.: CQ Press.

106 American Civil Liberties Union 2004. The Surveillance-Industrial Complex:. How the American Government Is Conscripting Businesses and Individuals in the Construction of a Surveillance Society. New York (N.Y.): ACLU.

107 Organisation for Economic Co-operation and Development, ed. 2004. The security economy. Paris: OECD.

Zunehmende Wichtigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologie

Parallel zur Zunahme der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) in der gesamten Gesellschaft hat sich über die letzten zwei Jahrzehnte auch deren Benutzung durch die Sicherheitsbehörden ausgeweitet. Gigantische Kapazitäten zur Datenspeicherung und zur Verknüpfung dieser Daten sind entstanden und das Vertrauen auf solche Daten als primäre Informationsquelle ist dominant geworden. Staaten haben bereits existierende Datenquellen zusammengeführt, um ihre Grenzen besser bewachen zu können: Visa-Systeme, Überwachungslisten für Kriminelle, Passagierdaten von Fluglinien und mit RFID-Chips ausgerüstete Pässe spielen dabei neben anderen eine Rolle[108]. Viele Staaten erfassen ihre Bürger auch über Proben des Erbguts und genetische Profile, die sie von Kriminellen oder der Kriminalität Verdächtigen entnehmen. Großbritannien beispielsweise führt mit 7 Millionen DNA-Profilen (das ist jeder neunte Einwohner!) gegenwärtig mit einigem Abstand die entsprechende Liga an[109]. Und existierende Datenbanken werden miteinander verbunden, wie beispielsweise in Deutschland, wo eine neue Anti-Terrordatei 334 vormals separate Datenbanken zusammengeschaltet hat und zudem 511 Protokolldateien allen Mitarbeitern von 38 unterschiedlichen staatlichen Agenturen zugänglich gemacht hat[110]. Ob dieses enorme Anwachsen von zugänglicher Information tatsächlich funktional ist für die Lösung des Sicherheitsproblems, kann man jedoch bezweifeln: Informationsüberflutung gilt als ein zentrales Problem im Kampf gegen Terrorismus[111]; und schon nach dem 11. September 2001 wurde betont, dass es nicht der Mangel an Information, sondern vielmehr der Mangel an Analyse der Information gewesen sei, der diese Angriffe möglich gemacht habe[112].

108 Broeders, D., und Hampshire, J. 2013. 'Dreaming of Seamless Borders:. ICTs and the Pre-Emptive Governance of Mobility in Europe', Journal of Ethnic and Migration Studies, 39:8, 1201-1218.

109 'The National DNA Database Annual Report 2011-2012'.

110 Busch, A. 2010. 'Kontinuität statt Wandel. Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition', in: Egle, C. and Zohlnhöfer, R. (eds.), Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 401-430.

111 Priest, D., und Arkin, W. M. 2011. Top secret America. The rise of the new American security state. New York: Little Brown and Co.

112 Lyon, D. 2003. Surveillance after September 11. Cambridge: Polity Press.

Terrorismus als Problem

Der Kampf gegen Terrorismus ist vor allem ein Kampf gegen die Angst. Schon 2003 hat der amerikanische Politikwissenschaftler Peter Katzenstein das politische Problem des Terrorismus als eines der »Bedrohungsvergrößerung« (*threat magnification*) beschrieben[113]. Nach dem 11. September 2001 haben sich die meisten liberalen Demokratien diesem Problem der »Bedrohungsvergrößerung« ergeben und praktisch in einem permanenten Zustand der Terrorismusbedrohung existiert.

Als objektive Gefahr ist der Terrorismus (als Todesursache) schon immer statistisch unbedeutend gewesen, darüber herrscht in der Literatur Einigkeit[114] [115]. Die Zahl der Todesfälle etwa durch Hirnhautentzündung, Mord oder gar Autounfälle übersteigt diejenigen durch Terrorismus um ein Vielfaches. In Großbritannien ist sogar von offizieller Stelle ausgerechnet worden, dass dort seit dem Jahr 2000 jährlich im Durchschnitt fünf Tote durch internationalen Terrorismus zu beklagen sind, was exakt der jährlichen Todesrate durch Hornissen-, Bienen- und Wespenstiche und lediglich einem Sechstel der Zahl derer entspricht, die den Tod durch Ertrinken in der eigenen Badewanne gefunden haben[116].

Die enorme Ausweitung, die sich (insbesondere seit »9/11«) in Bezug auf das Personal, die Gesetzgebung und die Ausgaben für den Kampf gegen den Terrorismus und die innere Sicherheit ergeben haben, stehen also in einem markanten Kontrast zur objektiven Gefährdung. Wir sind mit dem Paradoxon konfrontiert, dass der Staat sich in vielen Bereichen schon seit längerem aus Tätigkeiten zurückzieht, diese delegiert oder privatisiert. Politikwissenschaftler, die sich mit dem Wandel von Staatlichkeit beschäftigen, sehen den Staat auf dem Weg vom »Herrschaftsmonopolisten« zum »Herrschaftsmanager«[117]. Diese Entwicklung trifft jedoch offenkundig nicht auf den Bereich des Sicherheitsstaates zu. Hier weist der staatliche Aufwand nicht nach unten, sondern

113 Katzenstein, P. J. 2003. 'Same War - Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism', International Organization, 57:4, 731-760.

114 Katzenstein, P. J. 2003. 'Same War - Different Views: Germany, Japan, and Counterterrorism', International Organization, 57:4, 731-760.

115 Zenko, M., und Cohen, M. A. 2012. 'Clear and Present Safety', Foreign Affairs, 91:2, 79-93.

116 Independent Reviewer of Terrorism Legislation 2012. The Terrorism Acts in 2011. Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006. Presented to Parliament pursuant to Section 36 of the Terrorism Act 2006. London.

117 Genschel, P., und Zangl, B. 2008. 'Metamorphosen des Staates. Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager', Leviathan, 36:3, 430-454.

eindeutig nach oben – und es ist auffällig, in welchem Maße es den Handelnden im Bereich des Sicherheitsstaates gelungen ist, ihre Prioritäten der Gesellschaft aufzudrücken. Dies ist insbesondere bemerkenswert im Angesicht von wirtschaftlichen Krisen, Austerität und genereller Sparsamkeit.

Eine kühle Analyse dieser Entwicklungen ist ebenso möglich wie eine Kontrolle in diesem Bereich notwendig ist. Die Aufdeckungen der letzten Monate haben gezeigt, dass im Bereich der inneren Sicherheit, der Geheimdienste und der Polizeibehörden vieles im Argen liegt und bessere Kontrolle notwendig ist. Je unaufgeregter Analyse und Kritik vorgehen, je klarer sie sich orientieren an den Grundlagen der liberalen Demokratie und deren Einhaltung einfordern, desto eher – das ist zu hoffen und zu erwarten – besteht eine Chance, dass damit auch politisch Gehör gefunden wird.

Dieser Aufsatz, geschrieben im Oktober 2013, nimmt einige Überlegungen auf, die der Autor in einem Beitrag für das Oxford Handbook of Transformations of the State,[118] *ausführlicher entwickelt hat.*

118 *Oxford Handbook of Transformations of the State; Hrsg. von Evelyne Huber, Stephan Leibfried, Matthew Lange, Jonah Levy, Frank Nullmeier und John Stephens (Oxford University Press 2014)*