Vierzehn Thesen zur Inneren Sicherheit

- Vom eminent praktischen Sinn grundsätzlicher Überlegungen

von Wolf-Dieter Narr

In unsicheren Zeiten hat der 'Ruf nach Sicherheit und Ordnung' Konjunktur. Ohne Umschweife werden dann die Sicherheitsexperten ins Spiel gebracht: Von 'durchgreifenden Maßnahmen' ist schnell die Rede; schärfere Gesetze und eine Polizei, die der Unsicherheiten Herr werden soll, werden gefordert. Diese schlichten Formeln aus dem Standardrepertoire populistischer Politik dienen den Interessen der Sicherheitsbürokratien. Sie zielen auf einen die Gesellschaft überziehenden Schleier staatlicher Sicherheitsvorkehrungen, der Sicherheit verspricht, aber neue Unsicherheiten produziert.

Theoretische Grundlagen sind ebenso wie Begriffe oder wie Werte nicht unmittelbar praktisch. Aus ihnen können in der Regel keine direkten Schlußfolgerungen in Richtung dessen gezogen werden, was zu tun sei.

Will man sich indes nicht in hektischer Betriebsamkeit erschöpfen, sollen sterile Aufgeregtheiten vermieden werden, soll nicht nur das Lob der politischen Routine gesungen werden - dann ist praktisch gerichtete Theorie Voraussetzung aller Praxis. Daß theoretische Einsichten nicht umstandslos 'praktikabel' sind, mag gegen diese Einsichten sprechen. Sie mögen zu abstrakt, zu 'akademisch' sein. Der umgekehrte Fall ist gleichermaßen denkbar und angesichts heutiger Politik ungleich häufiger: Weil die Praxis so miserabel ist und weil diejenigen, die sie betreiben, zukunftslos im gegenwärtigen Interessensumpf stecken, lassen sich andere, die Probleme vermutlich besser lösende Theorien nicht umsetzen.

Was ist Sicherheit

These 1: Sicherheit, nach der die Menschen der Gegenwart streben, besitzt eine z. T. in sich widersprüchliche Fülle von Dimensionen. Die hauptsächlichste Schwierigkeit, Sicherheit näher zu bestimmen (Soziale Sicherheit, Rechtssicherheit, Sicherheit vor Verbrechen u.ä.m.), besteht darin, daß die verschiedenen Sicherheitsdimensionen teilweise spannungsreich miteinander

zusammenhängen und aufeinander einwirken. Prinzipiell gilt: Sicherheit gibt es in allen Sicherheitsbelangen immer nur relativ. Ebenso prinzipiell gilt: Sicherheit ist immer nur auf prekäre, ausgesprochen problematische Weise zu haben.

Demokratisch-pluralistische Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, daß stets eine Fülle von Unsicherheiten belassen bleiben (müssen). Ohne Unsicherheiten gibt es keine Gestaltungschancen und ohne diese ist alle Pluralität, alle Besonderheit am Ende. Die Suche nach möglichst perfekter Sicherheit hat zur Folge, daß möglichst alles abweichende Verhalten ausgeschlossen werden muß.

These 2: Da es eine perfekte Sicherheit nicht gibt, sind alle Sicherungsleistungen kategorisch begrenzt. Gesellschaftliche Sicherheit ist eng gekoppelt mit der Kultur einer Gesellschaft, insbesondere mit ihren politischen und ökonomischen Produktions- und Verteilungsformen.

Die wichtigsten Fragen lauten demgemäß: Welche Art(en) von Sicherheit werden angestrebt; wer definiert, was Sicherheit ist; gibt es verschiedene Sicherheitsinteressen und welche werden umgesetzt; welche institutionellen Mechanismen stellen Sicherheit her; wie ist Sicherheit unter den Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt usw.? Entsprechend ist die Eigenart gesellschaftlicher Sicherheit letztlich nur in der gesamtgesellschaftlichen Analyse zu bestimmen.

These 3: Bei der Beschäftigung mit Sicherheit (als Zustand) bzw. Sicherung (als einem dynamischen Vorgang), soweit sie vom politischen System, dem liberaldemokratisch verfaßten Staat ausgehen bzw. sich auf denselben beziehen, dominiert die bürgerliche Perspektive: Wodurch wird die Sicherheit der BürgerInnen bedroht bzw. gewährleistet?

Gefahren für die Sicherheit entstehen unmittelbar aus drei Quellen: Aus Gewaltäußerungen anderer Bürgerinnen und Bürger; aus Gesetzesbrüchen, vor allem aus Verletzungen der Grund- und Menschenrechte, und aus der Art der staatlichen Sicherheitsleistungen selber. Die mittelbaren Verunsicherungen sind nicht gering zu veranschlagen. Sie werden in aller Regel im Rahmen öffentlicher Sicherheitsdebatten nicht berücksichtigt. Diese mittelbaren Wurzeln der Verunsicherung müssen jedoch ausgegraben werden, wenn die Ursachen der Sicherheitsängste und der negativen und positiven Erscheinungen nicht weiterwirken sollen. Negative und positive Projektionen zeigen sich in Vorurteilen, z.B. gegenüber AusländerInnen, die als Scheingründe einer Misere entdeckt wurden, oder in der Identifikation mit repressiven Gesetzen und harten Strafen, die das Sicherheitsgefühl verbessern sollen. Mittelbare Fakto-

ren bzw. Faktorenbündel, die Verunsicherungen bewirken, sind vor allem in folgenden gesellschaftlichen Merkmalen zu erfassen: Den gesellschaftlich ermöglichten oder blockierten Fähigkeiten der BürgerInnen, ihre Wirklichkeit zu verstehen und handelnd an ihr teilzunehmen. Den materiellen Bedingungen, sich zu ernähren und für sich selbst zu sorgen. Den beide Merkmale zusammenfassenden Chancen, durch eigene Arbeit selbstbewußt zu werden/zu bleiben und in diesem Sinne das eigene Leben in entsprechenden gesellschaftlichen Umständen handelnd zu bestimmen.

These 4: Wenn von bürgerlicher Sicherheit die Rede ist, gilt ein weit gefaßter Begriff der physisch-psychisch-intellektuellen Integrität des Menschen als Maßstab. Die Integrität (= Unversehrtheit) des Menschen ist dauernd prekär: Menschen sind verletzlich. Das ist das Signum ihres Lebens. Die Medizin etwa bleibt deswegen dauernd gehalten abzuwägen, welche Art des Eingriffs, d. h. der Integritätsverletzung akzeptabel und angemessen ist, um die verletzte oder kranke Integrität eines Menschen soweit wie möglich wiederherzustellen. Was für die Medizin gilt, gilt mit entsprechenden Veränderungen auch für die Art und Weise, Menschen in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu sichern. Eine ständige Güterabwägung ist verlangt. Gerade auch weil die rasante Entwicklung der Informationstechnologie neue Arten der Integritätsverletzung möglich macht.

Das vom Bundesverfassungsgericht im sog. Volkszählungsurteil 1983 statuierte "informationelle Selbstbestimmungsrecht" stellt eine erste höchstrichterliche Reaktion auf die neuen informationellen Handlungen und ihre Bedeutung dar, ohne jedoch dem riesigen und expandierenden Bereich gerecht werden zu können. Die nachfolgenden, gerade auch sicherheitsgesetzlichen Konsequenzen haben die Vorgaben des Verfassungsgerichts in der Regel bei weitem untertroffen und nicht selten in ihr Gegenteil verkehrt. Kurz: Gerade weil das Menschenrecht auf Integrität allemal prekär ist und sich nicht ein für allemal eindeutig und klar fassen läßt, ist es geradezu als bestimmendes Prinzip aller staatlichen (und außerstaatlich großorganisatorischen) Sicherheitsleistungen, ihrer Einrichtungen, ihrer rechtlichen Kompetenzen und vor allem ihrer Mittel zu verstehen und entsprechend zu verankern.

Sicherheit im Rechtsstaat

These 5: Der deutsche Begriff des Rechtsstaats leidet bis heute weithin darunter, daß er immer noch in seiner wilhelminischen Prägung verstanden und gebraucht wird. Diese Feststellung gilt gerade auch im Zusammenhang der diversen rechtlichen Netze, die über das 'System Innerer Sicherheit' gewor-

fen worden sind - und mehr noch über bürgerliches Handeln geworfen werden.

Rechtsstaat meint meist nicht weniger, aber auch nicht mehr, als daß exekutives Handeln gesetzesförmig erfolgt bzw. sich auf einschlägige Gesetze beziehen können muß. Rechtsstaat in diesem Sinne kam nach 1871 als Resignationsprodukt des deutschen Bürgertums zustande. Zugunsten der nationalen Einheit verzichtete man auf eine grundrechtlich demokratische Verfassung. Staatliche Eingriffe in begrenzte bürgerliche Freiheiten, insbesondere ins Eigentumsrecht, sollten jedoch prinzipiell nur möglich sein, wenn sie in die Form des Rechts gegossen waren und konsequent kontrolliert und auch eingeklagt werden konnten. Diese Rechtsstaatlichkeit ist nicht gering zu achten. Sie ist die Voraussetzung aller bürgerlichen Berechenbarkeit herrschaftlicher Eingriffe und aller Rechtssicherheit. Die wilhelminische Form der Rechtsstaatlichkeit ist aber alles andere als ausreichend. Systematisch unzureichend ist dieses Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, weil es ihm an einem normativ substantiellen Bezug auf die Grund- und Menschenrechte mangelt. Zwischen dem vordemokratischen und dem demokratischen bzw. grundrechtlichen Rechtsstaat besteht eine Differenz ums Ganze.

Dominierende Politik besteht nach wie vor darin, vor den Grundrechten bis hin zum 'informationellen Selbstbestimmungsrecht' nur einen gesetzlichen und institutionellen Knicks zu machen, während die überwiegenden Regeln der Polizei und Geheimdienste samt der überwiegenden Interpretation qua herrschender Meinung bestenfalls am 'alten' Rechtsstaatsbegriff orientiert bleiben. Jede Reform, jedes neue Gesetz, jede neue Regelung ist deshalb am Begriff des demokratischen Rechtsstaats auszurichten. Daneben bedarf es gründlicher rechtlich-institutioneller Reformen, um das 'System Innerer Sicherheit' grundgesetzlich 'gleichzuschalten'. Das Polizeirecht und die diversen Geheimdienstrechte samt den Begleit-Gesetzen müssen grundgesetzlich, d.h. an erster Stelle grundrechtssystematisch, verfaßt werden.

These 6: Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der 'Verhältnismäßigkeit' in einen Verfassungsrang erhoben. Dieser Grundsatz soll die jeweilige öffentliche Güterabwägung aller staatlicher Institutionen leiten, einschließlich der Instanzen der Dritten Gewalt. Das formal entleerte Rechtsstaatsverständnis wird hier allerdings oft noch übertroffen. Der gebetsmühlenhaft wiederholte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewinnt jedoch erst an urteilender, das Handeln bestimmender und Kontrolle ermöglichender Vitalität, wenn die Güterabwägung immer strikt bezogen auf das Gut der 'unmittelbar' geltenden Grund- und Menschenrechte erfolgt. Wenn also Erfordernisse der Inneren/öffentlichen Sicherheit abgewogen werden, wenn sie

nicht einfach vor- oder nachdemokratisch aufgeherrscht werden, dann ist es unabdingbar, daß auf die jeweils andere Schale der Waage die unmittelbar geltenden Grund- und Menschenrechte gelegt werden. Ob ein Gesetz, eine Institution, eine Technik, eine Maßnahme Innerer Sicherheit verhältnismäßig ist, läßt sich nur kontextbezogen immer wieder neu entscheiden.

These 7: Historisch und systematisch konkurrieren zwei Sicherheitsbezüge. Die Sicherheit des Staates als einer Herrschaftseinrichtung und die Sicherheit der BürgerInnen. Zwischen diesen Bezügen pendeln die Sicherheitsbegriffe, -institutionen, -legitimationen und -maßnahmen. Entgegen der historischen Entwicklung wurde der moderne Staat von Anfang an damit legitimiert, daß sein Gewaltmonopol erforderlich sei, um inneren gesellschaftlichen Frieden zu stiften und eine Gesellschaft gegenüber imperialen Ansprüchen einer anderen unabhängig zu halten. Liberaldemokratisch wurde der Abstraktion der allen bürgerlichen Einrichtungen überlegenen Staatsgewalt und damit ihrer Emanzipation von den bürgerlichen Sicherheitsinteressen dadurch ein Riegel vorzuschieben gesucht, daß Bürgerwille und Staatswille, daß Bürgersicherheit und Staatssicherheit gleichgesetzt wurden.

These 8: Der demokratische Rechtsstaat ist die institutionelle Form, mit deren Hilfe die prinzipiell angenommene Identität von Bürger- und Staatssicherheit gewährleistet werden soll. Also bildet der demokratische Rechtsstaat verfassungsrechtlich und verfassungswirklich den Maßstab, mit dem zu messen ist, wie es mit der bürgerlichen Sicherheit im repräsentativ-demokratisch verfaßten Staate bestellt ist. Drei Mechanismen sind hierbei von ausschlaggebender Bedeutung: Zum ersten die Arten bürgerlicher bzw. repräsentativ vermittelter Beteiligung an der staatlichen Produktion von Sicherheit. Zum zweiten das Ausmaß und die Genauigkeit der Verrechtlichung ineins mit den Möglichkeiten der rechtlichen Überprüfung. Zum dritten der Umfang bzw. die Grenzen der Öffentlichkeit.

Dieser institutionelle Bezugsrahmen liberaldemokratischer Sicherheit bzw. entsprechender Sicherungsleistungen bedingt die immer erneut an staatliche Sicherungsleistungen (und ihre Produktionsformen) zu stellende Fragen: Wer nimmt wie auf den Begriff öffentlicher (öffentlich gewährleiteter) Sicherheit Einfluß - oder wie kommt derselbe jeweils zustande? Welche Sicherheitsinteressen kommen im Sicherheitsbegriff zum Ausdruck? Welche Institutionen der Sicherung bestehen? Welche Teilnahme von Bürgern bzw. repräsentativen Einrichtungen lassen sie zu? Wie ist es um das informationelle Selbstbestimmungsrecht aller BürgerInnen bestellt, wenn dasselbe durch Sicherheitsapparaturen vermittelt wird: Ist das informationelle Selbstbestimmungs-

recht in Sachen Innerer Sicherheit ein passives Abwehrrecht (gegenüber Staatseingriffen) oder ein aktives Recht etwa im Sinne eines sicherheitspolitisch geltenden 'Freedom of Information Act'? Wie wird dafür gesorgt, daß sich die bürgerlichen Sicherheitsbedürfnisse mit den staatlichen Sicherheitsbedürfnissen decken?

Innere Sicherheit und liberale Demokratie

These 9: Demokratisch betrachtet ist Innere/öffentliche Sicherheit - verglichen mit anderen Politikbereichen - besonders problematisch.

Der moderne Staat ist gemäß Max Webers berühmter instrumenteller Bestimmung von allen anderen gesellschaftlichen Einrichtungen dadurch unterschieden, daß er über das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit verfügt. Dieses Monopol ist konsequenterweise von allem Anfang an hermetisch organisiert worden. Beim Militär verstand (und versteht) sich solche Hermetik bis heute weitgehend von selbst - unbeschadet aller Versuche einer hauchzarten Verbürgerlichung als 'Bürger in Uniform' und der Einrichtung des Amtes eines, bzw. jetzt sogar einer Wehrbeauftragten. Die Polizei, eine vergleichsweise späte, vom Militär abgespaltene, innengerichtete Gewaltinstitution, wurde lange im Schatten des Militärs ähnlich organisiert. In der Bundesrepublik änderten sich die organisatorischen Formen qualitativ erst in den siebziger Jahren. Dennoch gilt auch für die Polizei: Sie stellt im Gelände liberaler Demokratie einen besonders schwer demokratisch aufzulockern bürokratischen Block dar. Diese Blockgestalt wird dynamisch verstärkt zum einen durch Verrechtlichung und Bürokratisierung (mit all ihren Effekten auf die Institutionen des Gewaltmonopols) und zum anderen durch die neuen Qualitäten, welche die Informationstechnologie bei der Polizei (und nicht zuletzt bei den Geheimdiensten) bewirkt. Von demokratischer Beteiligung kann nicht einmal ansatzweise die Rede sein. Das Grundgesetz schweigt hier, auch in Sachen vermittelter Beteiligung des Parlaments. So gesehen zeigt sich das organisierte Gewaltmonopol nach wie vor vordemokratisch.

Die repräsentative Kontrolle als wenigstens regulatives Prinzip ist gleich doppelt begrenzt: Sie erfolgt in aller Regel erst hinterher; und sie ist primär, zuweilen exklusiv auf die Informationen der Behörde und ihrer Vertreter angewiesen, die sie eigentlich ja kontrollieren soll.

These 10: Daß Innere Sicherheit liberaldemokratisch nicht konstituiert wird, daß Innere Sicherheit nur mangelhaft liberaldemokratisch kontrolliert wird (kontrollierbar ist), hat u.a. zur Folge, daß Innere Sicherheit leicht pseudopolitisch mißbraucht werden kann, um mit dem populistischen Schein von

Demokratie demokratische Prozeduren und Programme auszuhebeln. Dieser Mißbrauch läßt sich am sog. Asylkompromiß und seiner rund drei Jahre beanspruchenden Herstellung belegen: Sprache wurde formiert; Begriffe wurden besetzt; Vorurteile wurden im "permanenten Appell an den inneren Schweinehund des Menschen" (Kurt Schumacher) aufgeführt. Insgesamt gilt: Der eher wachsende Sicherheitsbedarf kann von Fall zu Fall in Richtung auf Kriminalitätsängste umfunktioniert werden, im Namen der bürgerlichen Sicherheitsängste vermag dementsprechend staatsichernd in Bürgerrechte eingegriffen zu werden. Die Sicherung der Grundrechte wird somit zur Einlaßpforte, um in Grundrechte einzugreifen. Sicherheit und ihr Abbau durch die Art der Sicherung, die doch gleichzeitig im Namen der Sicherheit geschieht, werden zu einer 'self-fulfilling prophecy'.

Bürgerrechtlich fundierte Reformen

These 11: Angesichts struktureller und aktueller Probleme sind neue Formen der Produktion von Sicherheit und ihrer Verteilung dringend nötig. Anders drohen die gegebenen Formen der Sicherheitsproduktion zu verhindern, daß sich die liberale Demokratie prozedural und inhaltlich erneuert. Ein weites Netz von Repression, das schon im Vorfeld möglicher Handlungen ausgeworfen wird, könnte zu folgenreichem Politikersatz werden. Damit würde zugleich das einigermaßen strikte Legalitätsprinzip vollends zugunsten des Opportunitätsprinzips geschleift. Neue Formen staatlicher Sicherung verlangen im Rahmen der Polizei eine Erneuerung: Die durchgehende Bürgerbeteiligung inmitten der Sicherungsorganisationen. Dazu gehört u.a. die nur im Einzelfall einschränkbare Vermutung durchgehender Öffentlichkeit polizeilichen Handelns und polizeilicher Organisation. Das Prinzip Öffentlichkeit ist gerade hier die Voraussetzung eines grundgesetzlichen Prinzips der Verantwortung.

These 12: Jede Reform der Organisation Innerer Sicherheit muß deren gesetzliche Grundlagen einbeziehen. Dazu zählen vornehmlich das Strafgesetzbuch (StGB) und die Strafprozeßordnung (StPO); das gesamte Polizeirecht samt den in den letzten Jahren verrechtlichten Geheimdiensten; der Datenschutz vor allem dort, wo er in erster Linie als Schutz staatlicher Institutionen fungiert. Insgesamt gilt vor allem für StGB und StPO, daß diese nur hinterher liberaldemokratischen Belangen angepaßt, indes nicht von der Logik grundrechtlich/menschenrechtlich fundierter Demokratie her entwickelt worden sind. Eine Durchforstung und nicht zuletzt eine rechtlich-institutionelle Aufforstung sind längst überfällig. Überfällig sind auch eine ganze

Reihe gesetzlicher Neuerungen. An erster Stelle bedarf es eines deutschen 'Freedom of Information Act', der auch für die neuere technische Entwicklung paßt.

These 13. Zusammenhang und Differenz von äußerer und innerer Sicherheit sind nicht außer acht zu lassen. Insbesondere aber gilt, daß eine Demokratisierung und grund-/menschenrechtliche Fundierung Innerer Sicherheit nationalstaatlich allein nicht mehr erfolgen kann. Darum sind vor allem die europäischen Konsequenzen eines veränderten staatlichen Gewaltmonopols im Innern zu bedenken. Entscheidend hierbei ist, daß das, was als 'Europäische Sicherheit' bestimmt wird, nicht primär darin besteht, daß die nationalstaatlichen Standards erniedrigt und die ohnehin problematische Kontrolle vollends entmündigt wird. Insbesondere der Einsatz der Informationstechnologie und ihre europäische Vernetzung bedürfen neuer Rechts- und vor allem neuer institutioneller Kontrollvorkehrungen.

These 14: Jede isolierte Reform des 'Systems Innerer Sicherheit' muß scheitern. So lange versäumte soziale Sicherungen und infolge mangelnder demokratischer Beteiligung aufgestaute Ängste auf die Innere Sicherheit projiziert und von deren Apparaten ein Ausweg erhofft wird, bleibt das ausufernde 'Projekt Innerer Sicherheit' aktueller denn je. Die Fülle neuer, meist mit heißer Nadel genähter Gesetze belegt dies. Darum sind Reformen in anderen zentralen Sicherheitsbereichen wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sicherheitspolitisch dringlicher denn je. Vor allem aber ist es geboten, das Feld demokratischer Beteiligung, angefangen beim Demonstrationsrecht, insgesamt auszudehnen bzw. darauf zu achten, daß dieses nicht immer erneut eingengt wird. Sonst kann es geschehen, wie dies gegenwärtig vielfach der Fall ist, daß die Polizei als Büttel der herrschenden Politik und ihres repräsentativen Absolutismus permanent mißbraucht wird.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politologie an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**; Mitglied des 'Komitee für Grundrechte und Demokratie'