

„Wir Bürger als Sicherheitsrisiko“

Rückblick und Ausblick

von Wolf-Dieter Narr

1977 habe ich, von Freimut Duve angeregt, einen Band bei Rowohlt-aktuell herausgegeben, der den Titel trug: „Wir Bürger als Sicherheitsrisiko“. Das war mitten im „Deutschen Herbst“. Ein geradezu radikaler Mangel an Augenmaß wurde kund, sowohl auf seiten der RAF und ihrer insgesamt kleinen Anhängerschar: als ob ein „revolutionärer Wandel“ der herrschenden Verhältnisse durch „demaskierende“ Aktionen, die nur auf Mord offizieller Vertreter hinausliefen, herbeigeführt werden könne, als auch auf seiten der etablierten Politik und Öffentlichkeit, die schon auf die demonstrativen Akte der Studentenbewegung reagiert hatte, als drohten Chaos und Gewalt. Seinerzeit wurde das „System Innerer Sicherheit“ aus der Taufe gehoben. Daß es zu einem 'System' wurde, ist nicht zuletzt der technischen Entwicklung zu verdanken, die den Sicherheitsbehörden neue Möglichkeiten bot.

Das „System Innerer Sicherheit“ wurde 1972 zum ersten Mal offiziell in den Verkehr gebracht. Die Überlegungen, die zu ihm führten, waren nicht primär auf den „antiterroristischen Kampf“ zurückzuführen. Sie wurden jedoch durch letzteren erheblich begünstigt und intensiviert. An erster Stelle stand der Versuch einer präventiven Kehre der Politik innerer Sicherheit. Statt nur auf begangene Taten zu reagieren, wollte man kriminellen Taten zuvorkommen.

Aus der präventiven Absicht folgte zum zweiten, daß sich das *Bild der Täter* verschieben, genauer, daß sich dasselbe normalisieren mußte. Da Taten, bevor sie begangen werden konnten, verhindert werden sollten, mußten alle Bürgerinnen und Bürger verdächtig werden. Mitten in der Normalität konnte sich Anomie entwickeln.

Die präventive Absicht und das diffuse, alle Normalität prinzipiell einbeziehende Täterbild hatten zur weiteren Konsequenz, daß die *Rechtsform polizeilichen Handelns* umgekehrt werden mußte. In das Polizeirecht wurden Rege-

lungen eingefügt, die nicht länger dem herkömmlichen Konditionalprogramm, sondern dem *Muster des „Zweckprogramms“* folgten. Konditionalprogramm meint: wenn der Fall X eintritt, dann erfolgt die Reaktion Y. Die normierte Wenn-Dann-Sequenz bestimmt polizeiliches Handeln prinzipiell als ein Handeln, das nach einer abweichenden Tat einsetzt. Das aber heißt zugleich: Die Norm, die verletzt werden muß und die Folgen, die diese Verletzung nach sich zieht, sind vergleichsweise präzise zu statuieren. Dagegen werden gemäß des Zweckprogramms die Rechtsnormen auf ein bestimmtes *Ziel*, z.B. „Verbrechensbekämpfung“ ausgerichtet. Die Normen müssen eher offen formuliert werden, damit polizeiliches Handeln auf alle möglichen Eventualitäten gefaßt sein kann.

Die präventive Kehre wurde – zum vierten – nun erst möglich, weil die *technischen Voraussetzungen* gegeben waren, genauer: weil sie jetzt angesichts vor allem der computertechnischen Entwicklung geschaffen werden konnten. Die siebziger Jahre sind nicht umsonst das Jahrzehnt, in dem die Neuen Technologien, an erster Stelle die Informationstechnologie und ihre sich ausdifferenzierenden Instrumente, von den bundesdeutschen Polizeien im großem Umfang rezipiert werden. Seitdem sind polizeiliches und technisches Lernen und Handeln vor allem in den polizeilichen Kernbereichen eins. Und diese 70er Jahre sind es auch nicht zufälligerweise, die dem „Technik-Freak“ Horst Herold seine Chance als „Chef“ des BKA eröffneten. Er war dafür bekannt, daß er darauf setzte, mit Hilfe der Informationstechnologie das polizeiliche „Erkenntnisprivileg“ so perfekt auszubauen, um damit eine verbrechensfreie Gesellschaft zu erfinden. Von der „Rasterfahndung“ über verbesserte, heute genetisch erfolgende Daktyloskopie bis hin zur „Kontaktsperre“ zwischen Angeklagten und Verteidigern reichte das neue technische Spektrum.¹

Insofern ist man geneigt, ein „Déjà vu“ auszurufen, wenn heute, eine Generation später, ein kräftiger Aus- und Umbau der polizeilichen Überwachungstechnologien beobachtet wird. „Olle Kamellen“, das kennen wir alles schon, ist man festzustellen geneigt. Kontinuität scheint also gegeben. Qualitative Sprünge sind nicht festzustellen. Außer – und in diesem „außer“ steckt mehr als ein kleiner Vorbehalt – die wissenschaftlich-technischen Entwicklungen erlaub(t)en – polizeilich genutzt – neue Recherchequalitäten. Auch nur sanft sich verändernde Kontinuitäten, die auf ein allmählich wachsendes Maß an Überwachungstechnologien hindeuteten, könnten freilich bürgerrechtlich-demokratisch problematisch sein. Gemäß Walter Benjamins bekannter Feststellung: daß es so weitergeht, darin besteht die Katastrophe.

¹ vgl. neuerdings Schenk, D.: Der Chef. Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998, s. Besprechung in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/98), S. 97f.

Vorwärtsverrechtlichung und Informatisierung

Die präventive Kehre und die Rezeption der Neuen Technologien durch die Polizei haben seit Anfang der 70er Jahre erhebliche Änderungen veranlaßt. Zum einen in der Organisation und in der Ausrüstung der Polizeien. Zum anderen in dem, was wir „Vorwärtsverrechtlichung“ genannt haben. Unter Vorwärtsverrechtlichung ist die Novellierung von Gesetzen bzw. sind neue Gesetze zu verstehen, die polizeiliches Handeln *nicht* besser berechenbar machen, kontrollieren lassen und insgesamt begrenzen. Vielmehr handelt es sich hier um rechtliche Regelungen, die mit Hilfe unbestimmter Rechtsbegriffe und pauschal genannter Kompetenzen polizeiliches Handeln der Chance nach entgrenzen, indem sie zugleich dessen Kontrolle schier unmöglich machen.

Die meisten rechtlichen Veränderungen wurden vor allem durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 legitimiert und damit, daß dessen Datenschutzanforderungen entsprochen werden müsse. Auf der Ebene des Bundes betraf dies u.a. die neuen MAD- und BND-Gesetze (beide Einrichtungen wurden 1990 erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt), das Bundesverfassungsschutzgesetz (novelliert) und das BGS-Gesetz (novelliert). Ausbau und Kompetenzzuwachs des Bundesgrenzschutzes war dabei weniger Folge des Volkszählungsurteils als der deutschen Vereinigung. Hinzu kommen all die diversen Polizei- und Gefahrenabwehrgesetze der Länder, die seit den 80er- und vor allem den 90er Jahren – wie in den neuen Bundesländern –, unbeschadet der beträchtlichen Streuweite der Regelungen im einzelnen, alle einer „Logik“ folgen.

Diese Logik der Landes- und Bundesgesetze besteht u.a.

- in einer beträchtlichen Kompetenzerweiterung zur Datenerhebung, -verwendung, -speicherung und -weitergabe;
- in einer erklecklichen Zunahme der „polizeilichen Mittel“. Bis hin zum ‚Lauschangriff‘ kommen neue Instrumente hinzu oder werden technisch perfekter möglich;
- in einer Ausdehnung der Vorkehrungen, Daten auf grundrechtswidrige Weise zu ergattern; à la Lauschangriff, Einsatz ‚verdeckter Ermittler‘ u.ä.

Der mehr oder minder ‚sublime‘ Zugriff auf Daten, die polizeilich zu spezifischen Informationen bzw. „Erkenntnissen“ transformiert werden, diese sich ausweitende Polizeipolitik der informationell ‚weichen Hand‘, wird gerade in den Gefahrenabwehrgesetzen durch eine Polizeipolitik der harten und unmittelbar auf Personen zupackenden Hand ergänzt. Festnahmen, Platzverweise und dergleichen mehr werden bei entsprechender Gefahrenerkenntnis personenpauschal unmittelbar praktikierbar. Im neuartigen Zusammenspiel von informationeller und exekutiver Polizei, ja im Verwischen der Grenzen zwi-

schen beiden – ein Verwischen, das technisch mitbedingt ist – kommt die präventive Logik als präventive Repression oder, wie im OK-Bereich, als präventiv legitimierte Menschenrechtsverletzung ohne direkten Effekt auf irgendeine Gefahrenabwehr am deutlichsten zum Ausdruck.

Hintergründe und Ursachen

Wie-ist dieser Aus- und Umbau, im Zusammenhang dieses Heftes vor allem im Spiegel der Überwachungstechnologien, zu erklären? Der Versuch, die Warum-Frage aus dem Interesse der Polizei an sich selbst zu erklären, führt nicht weit. Selbstredend gibt es dieses Interesse. Die diversen Polizeitheoretiker sind rege. Die jahrzehntelangen Debatten um „Innere Sicherheit“ und ihr angemessenes System, um Verbrechensbekämpfung und Prävention, um alle möglichen Terrorisimen und ihre beste Bekämpfung, um das, was nun in Sachen Europäisierung not tut und die neuen Formen des – „organisierten“, internationalen oder gar transnationalen – Verbrechens belegen, wie definitionsmächtig die polizeiliche Seite ist.

Und doch muß man vor allem im Umkreis etablierter Politik nach den Ursachen suchen. Hinzu kommen sachliche Motive aus der gesellschaftlichen Entwicklung im allgemeinen und der technischen im besonderen. Es ist die Politik der gewählten Politikerinnen und Politiker, auf veränderte gesellschaftliche Probleme vor allem auch dadurch zu re-agieren, daß sie zur „Innere Sicherheit“ als einer Art Gestaltungsersatz Zuflucht nehmen. Und „Innere Sicherheit“ thematisieren, heißt fast immer, die gesetzlich apparativen Chancen präventiv gerichteter Repression oder repressiv gerichteter Prävention zu erhöhen.

Die einschlägigen Kapitel etablierter Politik sind dicht bespickt mit Anschauungsmaterial. Das Kapitel „Deregulierung“ beispielsweise. Deregulierung als spezifischer Abbau herkömmlicher staatlicher Leistungen hat allemal ein erhöhtes Ausmaß an bürokratischer Regulierung zur Folge. Allein um die noch und die nicht mehr Anspruchsberechtigten ‚auszusortieren‘. Letzten Endes wird Deregulierung in polizeilicher Sicherung gefaßt. Diese Regulierung bleibt immer. Und sie bleibt nötiger denn je, selbst wenn sie, ja gerade wenn sie teilweise in privatisierter Sicherungsgestalt erfolgen sollte.

Ein anderes Kapitel lautet schlagwortartig: Abbau sozialstaatlicher Leistungen. Von Anfang an ist das, was Sozialstaat heißt, nicht nur *Sozialstaat*, sondern auch und vor allem *Sozial-Staat*. In der deutschen Geschichte wird dieser systematisch gegebene Umstand durch die Gleichursprünglichkeit von Sozialistengesetz und Sozialgesetzgebung illustriert. Die bürokratische *Form* des Sozialstaats ist Ausdruck seiner impliziten, auch funktional wirksamen „Polizeilichkeit“. Dennoch war nicht zu verkennen, daß der fortentwickelte

Sozialstaat nicht nur die nackte kapitalistische Ökonomie bekleidete, sondern auch den 'nackten' Staat und sein Monopol mit einer mehr oder minder dicken besänftigenden Filzschicht versah. Da die doppelte Nacktheit heute in Zeiten der Globalisierung wieder krasser zum Ausdruck kommt, ja bewußt befördert wird, werden herkömmliche Repressionen wieder repressiver (am deutlichsten zu erkennen im Strafvollzug) und werden neue repressiv-präventive Präsenzen erforderlich.

Deregulierung, Abbau von sozialstaatlichen Leistungen, ökonomisch-außer-ökonomische Entgrenzungen (und neue Formen der Grenzbildung) haben einen zusätzlichen „entgesellschaftenden“ Effekt. Letzterer wird – sozialwissenschaftlich kaum haltbar, indes umso modischer – auch als „Individualisierung“ im positiven Sinne hin zu einer „unternehmerischen Wissensgesellschaft“² gehandelt. In Zeiten, da das, was Gesellschaft ist, sich allem Begriff entzieht und die „ungesellige Geselligkeit“³ mehr denn je, zu dominieren scheint, gewinnen sicherheitspolitische Klammern aus dem zeitgemäß modernisierten Arsenal des staatlichen Gewaltmonopols an Faszination. Und gehe es zunächst nur darum, sich auf den Fall der Fälle, auf neue streitbare Formen sozialer Auseinandersetzungen vorzubereiten. All die „Aufrüstungen“ in Sachen „Innerer Sicherheit“, sind jedenfalls aus aktuellen Notlagen und diesen entspringenden Not-Wendigkeiten nicht zu erklären.

Um- und Aufrüstungen im Kontext

Wie sind jene gut dokumentierten Veränderungen Innerer Sicherheit und ihrer Apparate zu beurteilen? In den 70ern vermuteten wir, tief versenkt in die Logik der Sicherheitsapparate und ihrer technischen Möglichkeiten – Heroldgleich, wenschon mit umgekehrtem Vorzeichen – der bundesdeutsche Staat und seine in ihm aufgehobene Gesellschaft seien auf dem besten schlechten Weg zu dem, was wir „Verpolizeilichung“ genannt haben. Das bürokratischsprachliche Ungetüm sollte besagen, daß die auf- und umgerüstete Polizei aus einer wichtigen Institution an den Rändern staatlicher Existenz in das Zentrum des Staates zu dringen anhebe und sich von dort aus über die gesamte Gesellschaft ausbreite. Dieser Logik des oder doch eines „Sicherheitsstaats“ (Joachim Hirsch) entsprach die seither nicht geringer gewordene „Tendenz“ zur „restlosen Erfassung“ (Götz Aly/Karl-Heinz Roth) aller sicherheitspoli-

² Der zuletzt gebrauchte Ausdruck entstammt einem im Februar 1998 vorgelegten 'Zukunftsgutachten' der Freistaaten Sachsen und Bayern, das an führender Stelle die Sozialwissenschaftler Miegel und Beck formulierten.

³ Ein Ausdruck Immanuel Kants; die Hervorhebung stammt von mir, WDN.

tisch irgend relevanten Daten und deren entsprechende Gefahren identifizierende Sortierung.

Unsere damalige Hypothese war nicht falsch, aber sie war einseitig. Wir hatten uns mit den Veränderungen der Polizei befaßt und wollten so etwas wie der polizeilichen Eigenlogik auch in den neuen polizeilichen Techniken auf die Spur kommen. Nur, wir versäumten den zweiten Schritt. Wir stellten die polizeilichen Veränderungen in ihrer aktuellen und ihrer potentiellen Bedeutung nicht in den Kontext von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit bundesdeutscher Politik und Gesellschaft. Deshalb waren wir zu den angemessenen Relativierungen nicht in der Lage.

Ein zweites kommt hinzu. Wenn man über die Chancen und Grenzen, hier vor allem die Chancen und Gefahren polizeilich zuhandener Überwachungstechniken kritisch bürgerrechtlich, jedoch ohne angstvollen Alarmismus urteilen will, dann muß man nicht nur die technischen Grenzen der Technik beachten; dann muß man vor allem das Augenmerk auf die *sozialen Grenzen technischen „Wachstums“* lenken, Grenzen, die den Techniken nicht einfach äußerlich sind, sondern die in ihnen stecken.

Dieser Einsicht gemäß – in die sozialen Effekte der neuen Technologien wie in die technologisch angelegten Chancen und Grenzen der sozialen Übersetzung von Techniken – ist Herolds Traum, und sind die Alpträume mancher Kritiker nicht zufällig gescheitert. Wer will allein den Informationsmüll angemessen aussieben? Die Eigenart der polizeilichen Organisation und die Eigenart ihrer dezisionistischen Qualität 'entscheiden' darüber, ob einigermaßen valide Kriterien des Informationsgewinns aufgestellt werden. Damit wäre indes die Verlässlichkeit der Informationsquellen und derer, die aus ihnen schöpfen keineswegs gesichert.

Zu den sozialen Grenzen technologischer Effekte kommen die (selbstredend gleichfalls sozialen, obschon eher überwindbaren) institutionellen Grenzen der Polizei und die institutionellen Grenzen von Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik bzw. im Zusammenhang internationaler Zusammenarbeit anderer Staaten und ihrer Gesellschaften hinzu. Die Rezeption der Informationstechnologie durch die Polizei beispielsweise ist mitnichten perfekt. Und könnte sie dies sein, würde die Polizei unvermeidlich hinsichtlich einer Reihe anderer Aufgaben versagen. Insoweit könnte es allenfalls so etwas wie ein „satisfying model“ (Herbert Simon) geben, ein einigermaßen zufriedenstellendes Muster – immanent gesprochen –, das erneut alle technologisch-technokratischen Träume wie halbe Schäume erscheinen lassen müßte.

Diese Relativierungen der möglichen und tatsächlichen Leistungen von Technologien allgemein, der polizeilichen Überwachungstechnologien im besonderen, sind freilich nicht dazu angetan, zu entwarnen. Die Verstärkung herkömmlicher Verletzungen von Bürgerrechten durch den Einsatz neuer

Überwachungstechnologien und die technisch-polizeiliche Konstruktion neuer Verletzungsgefahren sind beträchtlich. Sie sind vor allem dort zu orten, wo Bürger- und Menschenrechte verletzt werden, ohne daß dies die Menschen, in deren Rechte eingegriffen wird, bemerken. Die Annahme, solche Verletzungen seien dann gleichgültig, wäre falsch. Zum einen muß nun jedermann und jede Frau solcher Gefährdungen ihrer Integrität gegenwärtig sein; zum anderen können die Eingriffe Folgen für den einzelnen zeitigen, ohne daß der- oder dieselbe sie auf die verletzte Integrität originär zurückführen könnte.

Die Ohnmacht der Bürgerinnen und Bürger wächst,

- wo Kontrollen der uns überwachenden Polizei und ihrer Techniken weniger denn je möglich werden. Die politisch-parlamentarische Kontrolle läßt heute schon zu wünschen übrig. Und dies nicht, weil die Abgeordneten prinzipiell gleichgültig oder zu regierungsnah wären – dies gewiß auch –, vielmehr aus systematischen Gründen. Vor allem wegen der informationellen Überlegenheit der zu Kontrollierenden, die sich nicht zuletzt in deren „Monopol“ über Informationswege, -techniken und -quellen ausdrückt;
- wo Informationen, die mit den neuen Techniken gefunden, wenn nicht erfunden worden sind – wer könnte dies überprüfen?! –, unvermittelt zu polizeilichem Handeln führen, also von höchst allgemeinen Informationen direkt auf einzelne Fälle bzw. Personen geschlossen wird.

Aufgrund der eingesetzten Informationstechnologie ergeben sich neue Geheimnisse des Herrschens (*arcana imperii*) und neue Willkürlichkeiten.

Was tun?

Zunächst und zuerst gilt es – aufs Neue – *aufzuklären*. Die Entwicklung der Sicherheitstechnologien, hier derjenigen, die der Überwachung dienen, und deren Rezeption und Verwendung durch die Polizei sind argusäugig zu beobachten. Darum ist systematische Polizeiforschung außerhalb der Polizei mit bürgerrechtlich demokratischer Brille mehr geboten denn je. Darüber hinaus müßte in folgende Richtungen gegangen werden, sind entsprechende Konzepte zu entwickeln bzw. dann praktisch umzusetzen:

Zum ersten sollte überall dort, wo irgend möglich, an der konservativen Funktion rechtlicher Regelungen festgehalten werden. Das heißt, die Form des Rechts hat dem Konzept des Konditionalprogramms zu entsprechen. Gerade dort, wo es um mögliche Eingriffe in die bürgerliche Integrität im weitesten Sinne, die bürgerlichen Freiheits- und Handlungschancen geht, gerade dort müssen alle rechtlichen Regelungen überaus genau ausfallen. Sonst schwinden im Namen angeblicher Gefahrenabwehr die Rechtssicherheit und Freiheit aller Bürger und Bürgerinnen (wenn ich von Bürgerinnen und Bür-

gern rede, meine ich immer die Rechte der Ausländerinnen und Ausländer mit, die in Deutschland leben oder von deutschen Maßnahmen betroffen werden). Mit anderen Worten: die Zunahme unbestimmter Rechtsbegriffe, von Gleitklauseln aller Art, die zukünftige Entwicklungen vorweg rechtsunmöglich einfangen wollen, ist zu stoppen. Geltende Gesetze sind einer Generalkur der „Entwillkürlichung“ (pardon für diesen Ausdruck) zu unterziehen. Anders besteht die Gefahr, daß das „unbegrenzte Ermessen“ (Ritters über Nazi-recht und -justiz) in – dem Scheine nach – rechtsstaatlicher Form gerade im Sicherheitsbereich weiteren Einzug hielte und in demselben das Ende aller bürgerlichen Sicherheit bedeutete.

Zum zweiten gilt es gerade um des Rechts willen, die Grenzen einzusehen, die rechtlichen Regulierungen gegeben sind. Jedenfalls dann, wenn man die Formbestimmtheit des Rechts und damit seine Berechenbarkeit und Überprüfbarkeit ernstnimmt. Angesichts sich fortdauernd verändernder Sachverhalte, und dies ist weithin im wissenschaftlich-technologischen Zusammenhang der Fall, taugen rechtliche Regelungen allenfalls als Rahmenbestimmungen und als Kriterien, um die Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes jeweils abschätzen zu können. Ansonsten bedarf es jedoch neuer Verfahrens-, und das heißt meist Mitbestimmungs- oder doch Kontrollformen, damit das sich dynamisch verändernde Problem nicht entgleitet oder es als rechtlich pauschal formuliertes, letztlich exekutives Privileg übrig bleibe.

Zum dritten sind endlich Konsequenzen aus den Schwierigkeiten, wenn nicht Unmöglichkeiten des aktuellen Datenschutzes zu ziehen. Der Datenschutz wirkt bestenfalls wie ein Netz, das über seinem Sinn nicht gemäß gestaltete Bürokratien geworfen worden ist. Soll er mehr als punktuell wirksam sein, ist ein Doppeltes vonnöten. Zum einen sind die Verwaltungen selbst (öffentliche wie letztlich auch formell private) datenschutzgemäß umzubauen. Neue Mitbestimmungs- und Kontrollvorkehrungen sind vorzusehen. Zum anderen ist es höchste Zeit, in der Bundesrepublik einen „Freedom of Information Act“ zu verabschieden, der Einsicht in Unterlagen der öffentlichen Verwaltungen ermöglicht und damit die Voraussetzung zu deren Kontrolle schafft.

Diese und andere Vorkehrungen gründlicher Reform erst gäben den Bürgern und Bürgerinnen eine Chance, im Angesicht der geradezu wildwüchsig vorangetriebenen Überwachungstechnologien einigermaßen (rechts-)sicher zu sein. Sonst gilt mehr denn: *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko*, an Stelle der grundrechtlich demokratisch angemessenen Devise – Sicherung der Grund- und Menschenrechte aller Bürgerinnen und Bürger!

Wolf-Dieter Narr lehrt Politologie an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.