

5

2022 / Außer Kontrolle? Sicherheitsinstitutionen in Demokratien /

TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

- 5.1** ↘ Transnationale Sicherheitsrisiken und sicherheitsbehördliche Risikoeinschätzungen
- 5.2** ↘ Erweiterung der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen: Entwicklungen weltweit
- 5.3** ↘ Kompetenzerweiterungen für die deutschen Nachrichtendienste
- 5.4** ↘ Demokratische Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen als politische Herausforderung

↓ EMPFEHLUNGEN

5

134

- 1 Grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik** Auch in Krisenzeiten sollte der Staat übergreifenden Sicherheitserwägungen keinen Freifahrtschein ausstellen und den Wert der Grundrechte für Rechtsstaat und Demokratie hochhalten.
- 2 Keine Versicherunglichung von Pandemie und Klimawandel** Transnationale Risiken wie Pandemien oder Klimawandel lassen sich nur politisch im Rahmen öffentlicher Debatten bewältigen. Die Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden sollte sich primär auf die Eindämmung von akuten Gefahren, Gewalt oder eindeutig extremistischem Verhalten beschränken.
- 3 Effektive demokratische Kontrolle** Den erweiterten Kompetenzen der Sicherheitsinstitutionen müssen entsprechende Kontrollmechanismen gegenübergestellt werden. Dies muss auch ausreichende technische Ressourcen und Zugriffsrechte umfassen, die selbst jedoch einer intensiven datenschutzrechtlichen und ethischen Begleitung bedürfen.
- 4 Bestehende Grundrechtsbeschränkungen reflektieren** Bevor Sicherheitsinstitutionen mit neuen Aufgaben und Kompetenzen betraut werden, sollte zunächst die bestehende Kompetenzfülle überprüft und ggf. an einer effektiveren Umsetzung gearbeitet werden. Eine „Überwachungsgesamtrechnung“ sollte zeitnah und methodisch reflektiert durchgeführt werden.
- 5 Unabhängige Evaluierung der Sicherheitsgesetze** Die deutschen Sicherheitsgesetze und die damit verbundenen Eingriffsbefugnisse müssen unabhängig, umfassend und grundlegend evaluiert werden. Die Bundesregierung sollte die im Koalitionsvertrag angekündigten Schritte schnell konkretisieren und umsetzen.
- 6 Konkretisierung des Koalitionsvertrages** Die Pläne der Bundesregierung, eine „Freiheitskommission“ einzusetzen und eine interdisziplinäre Bundesakademie zu errichten, müssen inhaltlich mit Leben gefüllt werden. Diese Institutionen müssen unabhängig, wissenschaftlich fundiert und unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit ausgestaltet werden.
- 7 Bessere Datenlage zu Extremismus in Sicherheitsbehörden** Die Datenlage zu Extremismus in den Sicherheitsbehörden muss verbessert werden, um zielgerecht auf das Problem reagieren zu können. Der Identifikation von Extremist:innen der sogenannten „Neuen Rechten“ muss verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN / Außer Kontrolle? Sicherheitsinstitutionen in Demokratien /

Sicherheitsinstitutionen haben in demokratischen Gesellschaften eine ambivalente Stellung inne: Ihr Funktionieren ist notwendig zur Gefahrenabwehr und zum Schutz demokratischer Verfahren und Institutionen, etwa in der Auseinandersetzung mit extremistischen und antidemokratischen Kräften; durch ihre umfangreichen Kompetenzen können sie aber auch eine potenzielle Gefahr für individuelle Freiheiten darstellen oder den gewaltfreien Konfliktaustrag erschweren. Indem sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse erweitert und grenzüberschreitende Überwachung ausgebaut werden, gewinnt die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an zusätzlicher Bedeutung, steht aber auch vor neuen Herausforderungen.

5.1 ✓ Transnationale Sicherheitsrisiken und sicherheitsbehördliche Risikoeinschätzungen

Laut einer repräsentativen Umfrage des Pew Research Centers vom September 2020 in 14 Ländern stellen der Klimawandel, die Covid-19-Pandemie und der Terrorismus aus Sicht der Bevölkerung die drei größten globalen Bedrohungen dar (→ Poushter et al. 2020).¹

Die Sicherheitsbehörden haben eine eigene Wahrnehmung dieser transnationalen Risiken. Ihr Blick richtet sich – abgesehen vom Terrorismus – weniger auf die direkten Folgen, sondern die mit ihnen verbundenen Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die Demokratie. So warnte im Dezember 2021 der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Thomas Haldenwang, vor einer Einflussnahme durch Rechtsextremist:innen auf die Proteste gegen die Corona-Maßnahmen und drückte seine Sorge über gewaltsame Angriffe auf Polizist:innen und Journalist:innen sowie Einschüchterungsversuche gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen aus. Er verwies zudem auf eine „außerordentliche Verrohung der Debatte in den sozialen Medien“ (→ Dörner et al. 2021).

Neben der Bedrohung durch Rechtsextremist:innen, nach übereinstimmender Meinung der Sicherheitsbehörden und vieler Politiker:innen inzwischen die größte Gefahr für die Sicherheit, sei die Bedrohung durch Islamist:innen nach wie vor hoch. Bereits im Juni 2021 bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts für das Jahr 2020 hatte Haldenwang erklärt, dass das Islamismuspotenzial in Deutschland erneut angestiegen sei und es hier weiterhin eine „Vielzahl von Gefährdungssachverhalten“ gebe (→ Dörner et al. 2021).

Rechtsextremismus
ist größte Gefahr
für die innere Sicherheit

5

136

Klimaproteste erwähnte der Verfassungsschutzpräsident bei seinen Auftritten nicht, sie hatten wegen der Corona-Krise aber auch nur selten stattgefunden. In seinen Berichten aus den Jahren 2019 und 2020 hatte der Verfassungsschutz jedoch vorgebracht, dass die Klimabewegung zwar weit überwiegend von demokratischen Gruppen getragen werde, unterschiedliche linksextremistische Gruppen wie die trotzkistische Gruppe ArbeiterInnenmacht (GAM) oder die Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD) aber versuchen würden, Einfluss auf die Klimaproteste zu nehmen, diese zu unterwandern und offensiv als politische Plattform zu nutzen (→ BMI 2020: 142; BMI 2021: 27).

Diese exemplarischen Darstellungen zeigen, dass sich in den letzten Jahren bei den Sicherheitsbehörden die Einschätzungen des Gewichts der unterschiedlichen Bedrohungen in einigen Punkten durchaus geändert haben. Ihre Forderungen nach mehr Befugnissen und Einsatzmitteln sind jedoch nahezu gleich geblieben. Stets geht es ihnen darum, möglichen Gefahren vorzugreifen und hierzu die technischen Mittel an der Hand zu haben. Angesichts einer angespannten Sicherheitslage „in nahezu allen Phänomenbereichen“ forderte Haldenwang in dem erwähnten Zeitungsinterview, dass der Verfassungsschutz in der Lage sein müsse, Bedrohungen frühzeitig zu identifizieren und seine Befugnisse „bestmöglich zu erhalten und effektiv anwenden“ zu können. Dabei gelte es, zur effektiven Gefahrenaufklärung mit den technischen Entwicklungen Schritt zu halten und in Fällen etwa von Terrorverdacht in der Lage zu sein, auch an verschlüsselte Kommunikation zu gelangen. Konkret nannte er die Quellen-Telekommunikationsüberwachung.

Sicherheitsbehörden
fordern mehr Befugnisse

Die von den Vertreter:innen der Sicherheitsbehörden beschriebenen Herausforderungen sind insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Gewaltereignissen nicht allesamt von der Hand zu weisen. Es bleibt aber notwendig, ihre Situationsdeutungen und die durch sie begründeten Forderungen anhand verfügbarer Daten kritisch zu überprüfen und zu differenzieren. Zwar sind die Daten mitunter unvollständig oder beruhen auf unterschiedlichen Definitionen, sie erlauben aber dennoch eine Aussage zu wesentlichen Trends.

Die Zahlen des Institute for Economics and Peace (IEP) setzen hinter die Aussagen des Verfassungsschutzpräsidenten zur islamistischen Bedrohung ein Fragezeichen. Das Institut ist in seinem Global Terrorism Index 2022 zu dem Schluss gekommen, dass mit Blick auf die Folgen des Terrorismus in den vergangenen Jahren insgesamt von einer Verbesserung gesprochen werden kann (→ IEP 2022: 2). In Westeuropa gab es 2021 lediglich drei islamistisch motivierte Anschläge, was einen Rückgang von 75 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Bei diesen Anschlägen kamen zwei Menschen ums Leben (→ Institute for Economics and Peace 2022: 4).

In Deutschland sind 2021 laut IEP überhaupt keine Todesopfer durch islamistische Anschläge zu verzeichnen gewesen (Institute for Economics and Peace 2022: 40). Am 25. Juni 2021 tötete in Würzburg jedoch ein Mann somalischer Herkunft mit einem Messer drei Menschen und verletzte fünf weitere Personen schwer. Ob es sich bei dieser Tat um einen islamistisch motivierten Terroranschlag handelt, wird noch untersucht. Der Täter wurde in einer psychiatrischen Klinik untergebracht. In Deutschland sorgten in den vergangenen Jahren insgesamt eher rechtsterroristische Anschläge für größere Opferzahlen. Allein der rassistisch motivierte Anschlag in Hanau forderte 2020 zehn Todesopfer.

Mit der Corona-Krise sind seit 2020 weltweit Proteste gegen die Covid-19-Maßnahmen ins Blickfeld gerückt. In vielen Ländern waren neue soziale Polarisierungen und Protestbewegungen zu beobachten, mit einer tendenziellen Zunahme auch von gewaltsamen Protesten (→ Ortiz et al. 2021: 74, 116, → 1).

Seit August 2020 wurden in Deutschland nach Angaben der Bundesregierung mehr als 2.700 Veranstaltungen im Kontext von Protesten „gegen die Corona-Beschränkungsmaßnahmen beworben, angemeldet und/oder durchgeführt“ (→ Deutscher Bundestag 2021a: 2, 8). Laut Bundesregierung ist es während „Querdenken“-Demonstrationen zwischen August 2020 und August 2021 in 33 Fällen zu Gewalthandlungen gekommen, dabei wurden insgesamt 35 erwachsene Personen leicht verletzt (→ Deutscher Bundestag 2021b: 8). Außerhalb von Demonstrationen waren durch „Querdenker:innen“ und Impfgegner:innen ebenfalls Gewalttaten zu verzeichnen wie Angriffe auf Impfzentren, vereinzelt Brandanschläge wie etwa gegen das Robert-Koch-Institut im Oktober 2020 sowie Bedrohungen von Politiker:innen, Ärzt:innen und Lehrer:innen. In Idar-Oberstein hat ein Maskenverweigerer an einer Tankstelle einen an der Kasse arbeitenden Studenten erschossen, nachdem dieser ihn aufgefordert hatte, eine Maske zu tragen. Aus den Zahlen zur politisch motivierten Kriminalität (PMK) in den letzten Jahren lässt sich ablesen, dass die Zahl derjenigen Gewalttaten mit politischer Motivation, die die Behörden nicht zuordnen konnten, deutlich angestiegen ist. War etwa bis 2020 ein Anstieg auf 591 Fälle registriert worden, so gab es 2021 nach Angaben der Bundesregierung bereits 1.047 Fälle. In anderen Phänomenbereichen (PMK links, rechts, religiöse Ideologie) ist dagegen seit 2015 tendenziell ein Rückgang zu verzeichnen. Insgesamt sank die Zahl der politisch motivierten Gewalttaten von 3.365 im Jahr 2020 leicht auf 3.158 im Jahr 2021 → **35**/138.

Während der Corona-Proteste sind immer wieder Versatzstücke von Verschwörungstheorien, insbesondere auch mit Bezügen zu rechtsextremen Ideologien, sichtbar geworden. Auch hier haben sich transnationale Bezüge gezeigt. So gibt es internationale Netzwerke etwa von Impfgegner:innen. Im Januar 2022 ist bekannt geworden, dass an dem Aufbau einer Gruppe, die Mordanschläge gegen deutsche Politiker:innen geplant hat, ein prominenter amerikanischer Rechtsextremist beteiligt war.

5
138

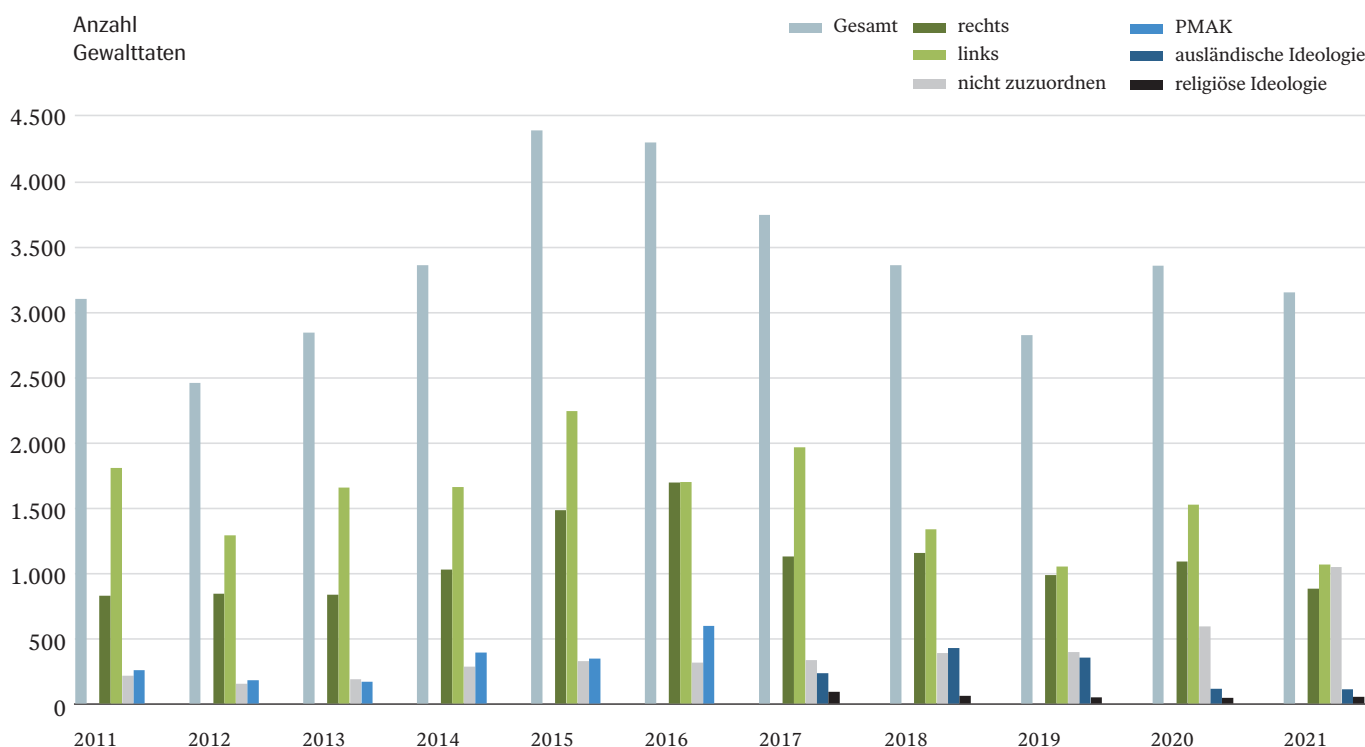
Wenn auch sicherheitsbehördliche Darstellungen einer insgesamt angespannten Sicherheitslage und die verfügbaren Daten an manchen Stellen deutlich auseinanderfallen und angepasst werden müssten, so zeichnet sich seit dem Winter 2021 doch eine zunehmende Radikalisierung von „Querdenker:innen“, Corona-Leugner:innen und Impfgegner:innen sowie eine wachsende Gewaltbereitschaft dieser Gruppen ab.

Gewalt bei Protesten gegen Corona-Maßnahmen und zunehmende Radikalisierung von Querdenker:innen und Impfgegner:innen

Ob auch schärfere Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ähnlichen Protestbewegungen führen werden, ist noch nicht absehbar. Verrohung, Polarisierung und Radikalisierung als Ausdruck von Problemen des gesellschaftlichen Umgangs miteinander finden sich jedenfalls im Protestgeschehen der letzten Jahre wieder. Die damit einhergehenden Gewaltpotenziale beginnen die Wahrnehmung der Sicherheitsbehörden stärker zu bestimmen. Der Terrorismus, dessen Bekämpfung den Kern der in den letzten 20 Jahren neugewonnen Eingriffsbefugnisse ausgemacht hat, bildet aus Sicht der Sicherheitsbehörden weiterhin das bedeutendste Sicherheitsrisiko, obwohl die Anschlags- und Opferzahlen in den vergangenen Jahren deutlich gesunken sind.

35 Entwicklung der politisch motivierten Gewalttaten nach Phänomenbereich (2011–2021)

Quelle → 5 / 148



5.2 ✓ Erweiterung der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen: Entwicklungen weltweit

Mit dem schrittweisen Ausbau der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ging auch ein Ausbau ihrer „Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten“ (→ Albrecht et al. 2021: 150) einher. Ein immer breiteres Verständnis von Sicherheit wurde begleitet von einer steigenden Zahl der Behörden mit Sicherheitsaufgaben und der Politikfelder, in denen sie tätig werden. Sicherheit wird dabei zunehmend als Staatsziel beziehungsweise „Quasi-Grundrecht“ behandelt und hat so einen nicht zu unterschätzenden Eigenwert erlangt. Zwar sind diese Trends vor allem in der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zu beobachten, aber angesichts der sich wandelnden Wahrnehmungen von Sicherheitsrisiken → **5.1** könnten sie sich langfristig auch in anderen Bereichen durchsetzen.

Trotz der stark sinkenden Zahlen von Opfern terroristischer Anschläge seit 2014 → **5.1** kam es in Europa zur Verabschiedung neuer, schärferer Antiterrorgesetze etwa in der Schweiz (2021) und Österreich (2020). In Frankreich (2021) und Deutschland (2020) wurden umfassende Rechtsgrundlagen zur Terrorismusbekämpfung, die zunächst zeitlich begrenzt gegolten hatten, zuletzt entfristet. Weltweit lässt sich beobachten, wie Notstands- und Ausnahmeregelungen, die zunächst an konkrete Krisenereignisse wie den 11. September und den War on Terror, die Anschläge in Madrid und London sowie den Aufstieg des Islamischen Staates geknüpft waren, sukzessive verlängert, entfristet oder in dauerhaftes Recht überführt werden. Auf die anfängliche Versicherheitlichung folgte so eine Normalisierung und eine immer größere Anhäufung von Sicherheitsgesetzen.

Trotz sinkender Opferzahlen werden neue und schärfere Antiterrormaßnahmen beschlossen und Sicherheitsgesetze verlängert; in Krisenzeiten beschlossene Sondermaßnahmen werden „normalisiert“

Wie in Abschnitt 5.1. erwähnt, ist die allgemeine Bedrohungswahrnehmung der Sicherheitsbehörden nach wie vor hoch. Um den Bedrohungen einen Schritt voraus zu sein, haben die Sicherheitsbehörden weitere Überwachungs- und Datenspeicherungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die Ausweitung von Kompetenzen ist im Bereich der Überwachung und der Polizei zwar besonders augenfällig, sie ist aber nicht darauf beschränkt. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung sind beispielsweise auch weichere Sektoren wie das Finanzwesen (zum Beispiel Empfehlungen der Financial Actions Task Force), Einwanderung und Aufenthalt (wie die Abschiebung von „Gefährdern“ gem. §58a AufenthG) ebenso wie das Vereinswesen (so die Streichung des Religionsprivilegs) und das Versammlungsrecht (zum Beispiel Einschränkungen gem. §15 VersG) sicherheitspolitisch durchwirkt worden. Diese Ausweitung ging mit einer Erweiterung der Kooperation nicht nur zwischen inländischen Sicherheitsbehörden, sondern auch auf internationaler Ebene einher. Der Auf- und Ausbau gemeinsamer Strukturen und Datenbanken sowie ein regelmäßiger Informationsaustausch sorgen für eine zunehmende Komplexität der Sicherheitsarchitektur und werden so zu einer Herausforderung für deren Kontrolle → **5.4**.

Der Trend zum Ausbau sicherheitsbehördlicher Kompetenzen ist durch unterschiedliche Faktoren bedingt und variiert von Staat zu Staat. Neben zentralen Ereignissen wie Terroranschlägen oder Naturkatastrophen, sind für den institutionellen Umgang mit Gefahren auch Staatsform und -organisation maßgeblich. In Autokratien werden Sicherheitsargumente und -behörden regelmäßig genutzt, um gegen die Opposition oder Minderheiten vorzugehen (→ Kasachstan 2022). Aber auch in Demokratien können ausufernde Sicherheitsmaßnahmen die Erosion rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen begünstigen (→ Albrecht et al. 2021: 149). Der Grad variiert dabei: Während die Regierungen in Polen, Ungarn oder der Türkei zum vermeintlichen Schutz der Nation gegen die unabhängige Justiz oder Standards der Pressefreiheit vorgehen, sind die Einschränkungen anderswo subtiler. Sukzessive Einschränkungen von Freiheit, um Unsicherheit zu beherrschen, sind auch in gefestigten Demokratien zu beobachten. Der Ausbau und Einsatz von Techniken zur Überwachung und Datenerfassung → **5.3** – zunehmend auch in der Verbindung mit künstlicher Intelligenz – gehen häufig mit Eingriffen in Grundrechte einher.

Viele der Maßnahmen orientieren sich am Prinzip der Vorbeugung und an der Vorstellung, dass Gefahren im Voraus erkannt und bereits vor ihrem Eintreten verhindert werden können. Auch die Polizei wurde in diese Sicherheitskonzepte zunehmend eingebunden und ihre Handlungsmöglichkeiten immer weiter in das Vorfeld von Straftaten verschoben. Maßnahmen, die bereits bei „drohenden Gefahren“ und somit allein auf der Basis von Prognosen eingesetzt werden (zum Beispiel Art. 11a I Bayr PAG), können leicht zu Einfallstoren für Ungleichbehandlungen werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sie auf Vorurteilen oder Stereotypen fußen. Das Repertoire an Maßnahmen ist insofern auch von der jeweiligen Gefahrenbeschreibung abhängig. Diese Einordnungen wirken auch auf die gesellschaftliche Debatte und vermögen sodann Maßnahmen zu legitimieren. Für die rechtliche Durchsetzung und die Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen sind immer die Argumente von Bedeutung, mit denen sie legitimiert werden. Nicht selten werden hierzu abstrakte oder moralisierende Rechtfertigungsgründe angeführt, die jedoch Gefahr laufen, den Sicherheitsbehörden einen sehr breiten Interpretationsspielraum zu überlassen. Immer wieder übernehmen auch autoritäre Staaten die Argumente demokratisch gewählter Regierungen, um ihrem Vorgehen erhöhte Legitimität zu verleihen. So hat etwa die chinesische Regierung nach dem 11. September den Umgang mit der uigurischen Unabhängigkeitsbewegung in einen direkten Zusammenhang mit dem War on Terror gestellt. Im russischen Anti-Terror-Gesetz von 2018 finden sich Formulierungen, die direkt aus dem deutschen Netzwerkdurchsuchungsgesetz (NetzDG) übernommen worden sind.

5.3 ✓ Kompetenzerweiterungen für die deutschen Nachrichtendienste

Insbesondere die Nachrichtendienste haben nach dem 11. September 2001 in vielen Staaten zusätzliche Befugnisse erhalten. Neue Institutionen mit nachrichtendienstlichen Aufgaben sind geschaffen oder Reorganisationen vorgenommen worden. Auf EU-Ebene ist die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Nachrichtendiensten durch institutionelle Rearrangements intensiviert sowie eine engere operative Zusammenarbeit mit Polizei, Justiz und Einwanderungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht worden. Viele der auf EU-Ebene eingeführten Maßnahmen bezogen sich auf vorgreifende, verdachtsunabhängige Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen. Insbesondere die Einrichtung beziehungsweise der Ausbau von Datenbanken, auf die auch die deutschen Nachrichtendienste Zugriff haben, wurde vorangetrieben.

Unmittelbar nach dem 11. September 2001 profitierten die deutschen Nachrichtendienste – Bundesnachrichtendienst (BND), Bundes- und Landesämter für Verfassungsschutz (BfV und LfV) und Militärischer Abschirmdienst (BAMAD) – von den Sicherheitspaketen I und II. Ihre Mittel wurden aufgestockt und ihre Befugnisse im Bereich der Informationsbeschaffung deutlich erweitert. Ziel war auch hier die frühzeitige Erkennung und Abwehr von Terrorgefahren. Auch in den folgenden Jahren blieben Kompetenzerweiterungen für die Nachrichtendienste und Maßnahmen zur Verbesserung des Austausches und der Speicherung von Daten zur rechtzeitigen Erkennung verdächtiger oder potenziell gefährlicher Personen und Aktivitäten kennzeichnend. Ein weiteres Merkmal war die Schaffung von Zentren aus Vertreter:innen unterschiedlicher Sicherheitsbehörden einschließlich der Nachrichtendienste mit dem Ziel, Informationen über transnationale Risiken, neben islamistischem Terrorismus (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ) auch Extremismus (Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum, GETZ) und Bedrohungen aus dem Cyberraum (Cyber-Abwehrzentrum), auszutauschen.

Die Befugnisse der Nachrichtendienste standen in Deutschland lange Zeit kaum im Fokus öffentlicher Kritik und Auseinandersetzung, mit Ausnahme der verdachtsunabhängigen Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten (Vorratsdatenspeicherung). Weniger öffentliche Kritik als vielmehr Gerichtsurteile geboten hier Einhalt. Erst mit den Enthüllungen Edward Snowdens 2013 kam es zu breiterer Kritik an den Methoden der Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste. Snowden hatte gezeigt, dass die amerikanische National Security Agency (NSA), die britischen Government Communications Headquarters (GCHQ) und Geheimdienste aus mehreren anderen Ländern weltweit Telekommunikationsnetze überwachten und unzählige Daten sammelten. Der vom deutschen Bundestag 2014 eingesetzte NSA-Untersuchungsausschuss wies nach, dass der BND mit NSA und GCHQ kooperierte und für die NSA Daten sammelte.

Trotz der Enthüllungen durch Snowden ging die Datensammlung auch nach 2013 weiter. Als Konsequenz aus den Erkenntnissen des NSA-Untersuchungsausschusses waren die Aufgaben des BND in einer Neufassung des BND-Gesetzes im Jahr 2016 zwar genauer definiert, aber kaum zurückgeschnitten worden. Im Mai 2020 erklärte das Bundesverfassungsgericht das neue BND-Gesetz für nicht vereinbar mit den Artikeln 5 und 10 des Grundgesetzes und es musste bis 2021 noch einmal novelliert werden. Dennoch ermöglichen die Anpassungen des Verfassungsschutzrechtes und die Änderung des BND-Gesetzes im Sommer 2021 den deutschen Nachrichtendiensten die Kommunikation auf Smartphones und Computern auszulesen, indem sie die Geräte mit Spähsoftware infizieren. Der BND ist immer noch befugt, 30 % der Übertragungskapazität aller global bestehenden Telekommunikationsnetze zu überwachen und Vermittlungsanlagen, Telekommunikationsinfrastrukturen und Informationstechnologiesysteme von Internet-Providern im Ausland zu hacken (→ Krempl 2021).

Die deutschen Sicherheitsbehörden versuchen zwar über das Programmieren von eigenen „Staatstrojanern“ Überwachung zu betreiben, sie verwenden offenbar aber auch Software von externen Firmen. So nutzen sie seit 2020 die Pegasus-Überwachungssoftware des israelischen Herstellers NSO Group, die es ermöglicht, jegliche Art von Handykommunikation, ob verschlüsselt oder unverschlüsselt, mitzulesen. Für Deutschland soll Pegasus so modifiziert worden sein, dass es mit dem deutschen Recht vereinbar ist. Von BND und Bundeskriminalamt (BKA) ist bekannt, dass sie Pegasus nutzen; wofür es eingesetzt wird, ist jedoch unklar. Von den Verfassungsschutzämtern haben nur Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erklärt, nicht im Besitz von Pegasus zu sein (→ Obermeier 2021). Pegasus ist vor allem deshalb problematisch, weil die Software auch zum Ausspähen von Journalist:innen, Menschenrechtler:innen und Politiker:innen genutzt werden kann.

Deutsche Behörden
nutzen israelische
Überwachungssoftware
Pegasus

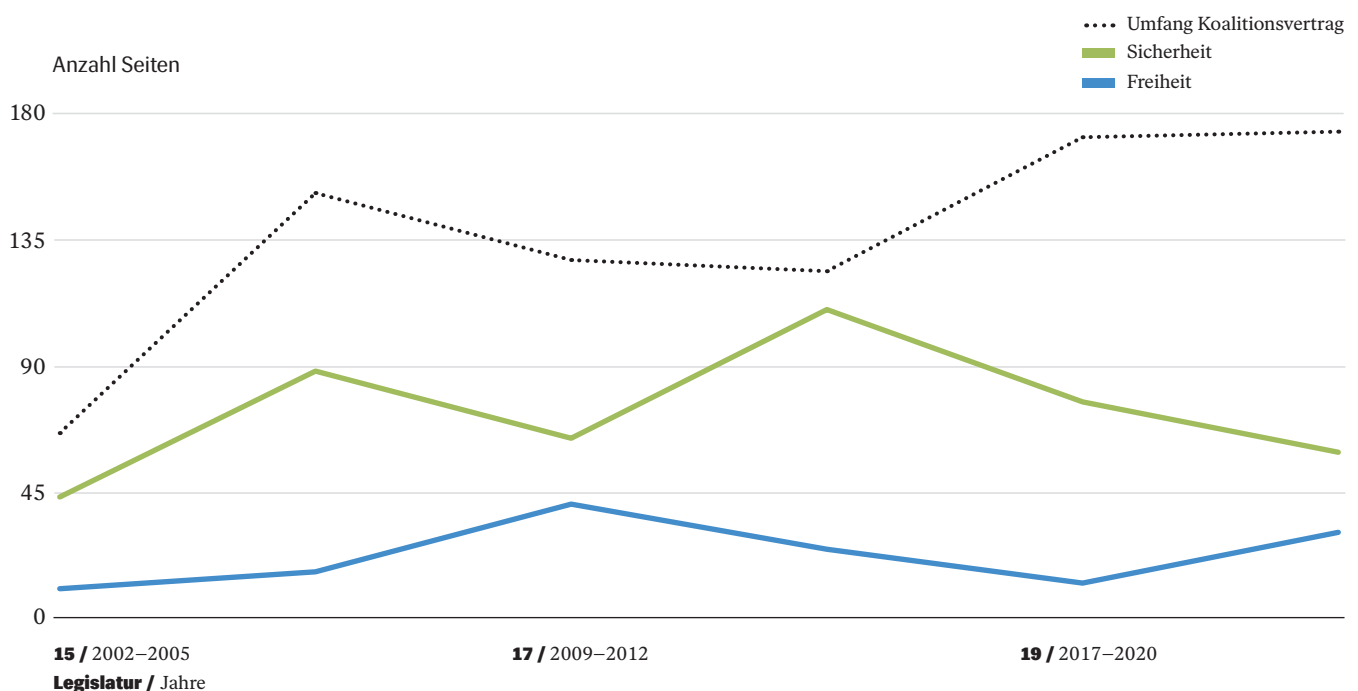
5.4 Demokratische Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen als politische Herausforderung

Da die sicherheitsbehördlichen Eingriffsbefugnisse erweitert und die grenzüberschreitenden Überwachungsaktivitäten ausgeweitet wurden → **5.2/5.3**, hat die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an zusätzlicher Bedeutung gewonnen. In die Grundrechte eingreifende Kompetenzen, weite Interpretationsspielräume und das Handeln unter Geheimhaltung erfordern ein Gegengewicht, das die Verhältnismäßigkeit sicherheitsbehördlichen Vorgehens überprüft. Kontrolle bedeutet dabei nicht nur politische Aufsicht durch Parlamente und Kontrollgremien oder gerichtliche Überprüfungen, sondern auch öffentliche Kontrolle durch Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft oder Whistleblower:innen. Dies zeigte zuletzt etwa die Aufdeckung des Einsatzes der Spähsoftware Pegasus, an der unter anderem Amnesty International sowie die Organisationen Citizen Lab und Forbidden Stories beteiligt waren. Gleichzeitig wird die Kontrolle von zunehmend transnational vernetzten und technologisch aufgerüsteten Sicherheitsbehörden mit immer breiteren Zuständigkeiten zunehmend schwieriger.

Der von den Parteispitzen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ausgehandelte Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ setzt im begrifflichen Dreiklang des Untertitels den Begriff der Freiheit nach vorne. In der Tat balanciert der Koalitionsvertrag die Referenzen zu Sicherheit und Freiheit im Vergleich zu den zwei großen Koalitionen in den vergangenen beiden Legislaturperioden anders aus. In den 20 Jahren zuvor hatte lediglich die schwarz-gelbe Koalition der Jahre 2009 bis 2012 eine ähnliche Verteilung → **36**/143 vorgenommen – allerdings mit einer deutlich stärkeren Betonung von wirtschaftlicher Freiheit statt bürgerrechtlicher Konnotationen.

36 „Sicherheit“ und „Freiheit“ in den Koalitionsverträgen (2002–2021)

Quelle → **5**/148



Insgesamt steht bei der Ampelkoalition weniger die Ausweitung sicherheitsbehördlicher Kompetenzen im Fokus als vielmehr deren Kontrolle, die Effizienz ihres Handelns sowie die Evaluation von Sicherheitsgesetzen und sicherheitsbehördlichen Kompetenzen. Dieser Grundtenor bleibt aber im Detail der Verfahren, der Zusammensetzung einzelner Gremien und hinsichtlich Transparenzvorgaben ausbaufähig und im Bereich der Reflexion nachrichtendienstlicher und sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit auf internationaler und europäischer Ebene gänzlich unscharf. Diese Vorhaben müssen konkretisiert und demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle gestärkt werden. Dabei stellen sich vor allem folgende Herausforderungen.

Erstens werden Sicherheitsinstitutionen vor dem Hintergrund eines immer breiteren Sicherheitsverständnisses und des Umgangs mit transnationalen Risiken neue Aufgaben- und Themengebiete zugewiesen. Dies führt zu dem, dass auch Institutionen jenseits der klassischen Sicherheitsbehörden wie Polizei oder Nachrichtendienste zunehmend an der Bearbeitung von Sicherheitsproblemen beteiligt sind und dabei zum Teil auch mit entsprechenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden. So nehmen in der Pandemie etwa auch Gesundheitsämter weitreichende Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr wahr. Aber auch private Akteure können grundrechtsrelevante Eingriffe vornehmen, etwa bei der Löschung von Online-Inhalten der Betreiber sozialer Medien (→ Ahmed et al. 2019). Damit stellt sich die Frage demokratischer Kontrolle für immer mehr Bereiche und Institutionen. Zum anderen handelt es sich dabei in der Regel um komplexe, oftmals besonders kontroverse politische Angelegenheiten, die direkt den Alltag vieler Bürger:innen betreffen (→ Bethke et al. 2018). Dies zeigt sich aktuell in Diskussionen zum Umgang mit der Corona-Pandemie, könnte sich langfristig aber auch bei Debatten über Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels auswirken. Damit zusammenhängende Konflikte stellen eine besondere Herausforderung für den konstruktiven und gewaltfreien Konfliktaustrag in demokratischen Gesellschaften dar. Sie erfordern daher intensive politische und gesellschaftliche Diskussion und lassen sich nicht einfach durch die Subsumierung unter einen übergreifenden Sicherheitsimperativ lösen. In Anbetracht der Proliferation von Sicherheitsaufgaben sollte sich die Rolle der Sicherheitsbehörden weitgehend darauf beschränken, akute Gefahren, Gewalt oder klar extremistisches Verhalten einzudämmen.

Die Rolle der Sicherheitsbehörden bei Pandemie und Klimawandel sollte sich auf die Eindämmung von Gewalt und akuten Gefahren beschränken

Zweitens erschweren die Nutzung neuer Technologien, die immer größere Datenmengen verarbeiten und die transnationale Vernetzung von Sicherheitsbehörden → **5.2** deren Kontrolle durch primär nationale Institutionen mit begrenzter Reichweite. Da sicherheitsbehördliche Arbeit insbesondere im Bereich der Nachrichtendienste regelmäßig verdeckt stattfindet und der Rechtsschutz von Betroffenen in derartigen Konstellationen beschränkt ist, kommt der umfassenden Information demokratischer Kontrollgremien besondere Bedeutung zu. Kontrollgremien mangelt es oftmals an der technologischen und personellen Ausstattung, um ihre Aufsichtsfunktion adäquat ausüben zu können. Sie haben in vielen Fällen keinen Zugang zu entsprechenden elektronischen Datenbanken oder Algorithmen, um etwa Datenfilter unabhängig überprüfen zu können.

Kontrollmöglichkeiten durch Aufsichtsbehörden werden bei der Entwicklung neuer Überwachungstechnologien bisher kaum mitgedacht. Der Koalitionsvertrag thematisiert zwar die Bedeutung des Datenschutzes sowie den Aufbau technischer Expertise sowohl bei der Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsweise von Sicherheitsbehörden wie auch im Bereich Forschung und Wissenschaft. Der stetige Aufbau technologischer Fähigkeiten in Sicherheitsbehörden spiegelt sich bisher allerdings nur bedingt in der Ausstattung und Ausgestaltung der Kontrollgremien und -verfahren.

Drittens sind Befugnisse zur Speicherung und Auswertung von Daten, die ursprünglich unter dem Eindruck konkreter Ereignisse wie etwa Terroranschlägen beschlossen und teilweise zeitlich befristet wurden, inzwischen in vielen Fällen verstetigt und ‚normalisiert‘ worden → **5.2**. Zudem werden immer wieder Daten für Ermittlungszwecke genutzt, für die sie ursprünglich nicht vorgesehen waren. Die gerichtliche Kontrolle kann in diesen Fällen als Korrektiv wirken, allerdings lässt sich langfristig auch in der Rechtsprechung eine Aufwertung von Sicherheitsbelangen im Abwägungsprozess beobachten. Eine unabhängige und ergebnisoffene Evaluierung durch den Bundestag beziehungsweise unabhängige Sachverständige ist daher von zentraler Bedeutung. Bisherige Evaluierungen der deutschen Sicherheitsgesetze wurden diesem Anspruch meist nicht gerecht. Beispielhaft dafür steht der Bericht, der der Entfristung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes im November 2020 vorausging. Die Ampelkoalition strebt an, die existierenden Sicherheitsgesetze hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie bis Ende des Jahres 2023 umfassend wissenschaftlich zu evaluieren. Zudem möchte sie eine sogenannte Überwachungsgesamtrechnung durchführen lassen, bei der die Gesamtzahl der bereits vorhandenen Eingriffsbefugnisse und Grundrechtseinschränkungen erfasst werden soll, um diese bei zukünftigen Entscheidungen berücksichtigen zu können. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission“ begleitet werden. Die institutionelle Aufhängung, die Verfahren der Besetzung und die Arbeitsweisen der Evaluationsgremien bleiben allerdings noch im Dunkeln. Die genaue Rolle einer ebenfalls im Koalitionsvertrag aufgeführten interdisziplinären Bundesakademie ist noch gänzlich unklar. Zudem gilt es, methodische Schwierigkeiten und Grenzen systematisch zu reflektieren. Die wissenschaftliche Unabhängigkeit muss sichergestellt und sollte durch Transparenzgebote und Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzt werden.

Viertens verlagern sich Aufgaben der inneren Sicherheit zunehmend auf die internationale und insbesondere europäische Ebene. Trotz Fortschritten, etwa beim europäischen Rechtsschutz: Der weitere Ausbau europäischer Sicherheitsagenturen oder gar die Übertragung eigener operativer Ermittlungs- oder Eingriffsbefugnisse sollte nur bei einem gleichzeitigen Ausbau demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle auf der europäischen Ebene erfolgen. Es bleibt insgesamt verwunderlich, dass ein Koalitionsvertrag, der sich sehr emphatisch zu Europa und der internationalen Zusammenarbeit bekennt, den Bereich der nachrichtendienstlichen und sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit mit anderen Ländern fast gänzlich ausblendet. Es ist wichtig, dass sich die deutsche Bundesregierung in der Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit en-

gagiert einbringt und frühzeitig strategische Ziele absteckt – dies erstreckt sich auf die Diskussionen zur weiteren Ausgestaltung einer europäischen Staatsanwaltschaft bis hin zu Standardsetzungen im Rahmen internationaler Organisationen, so beispielsweise im Umgang mit und bei der Kategorisierung von Hassrede oder in der Debatte um Transparenzgebote für und Eingriffsbefugnisse in soziale Plattformen.

Fünftens gehen die in vielen Ländern beobachteten Trends der Entdemokratisierung und Infragestellung demokratischer Institutionen (→ Albrecht et al. 2021) mit Herausforderungen für die Sicherheitsbehörden einher. Auch in demokratischen Gesellschaften versuchen vor allem rechtspopulistische Akteure, die zum Teil in Regierungsverantwortung stehen, Sicherheitsbehörden für ihre Zwecke zu instrumentalisieren – so etwa die Einschränkung von Oppositionskräften oder unabhängigen Medien – oder Ermittlungsbehörden und Gerichte als politisiert oder illegitim zu diskreditieren. Sowohl in Ungarn als auch in Polen haben Sicherheitsbehörden etwa auf Geheiß der Regierung die Spähsoftware Pegasus zur Überwachung der Opposition genutzt. Die Bundesregierung sollte solche Praktiken noch deutlicher im europäischen Kontext thematisieren und dabei neben Austausch und Überzeugungsarbeit auch auf die Druckmittel im Rahmen des Rechtsstaatsmechanismus verweisen. Auch freie und ausreichend ausgestattete Medien sind zentral für eine funktionierende demokratische Kontrolle. Angriffe auf Medienvertreter:innen oder Diskussionen um die Einschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigen, dass dieses Gut auch in Deutschland fragil bleibt und geschützt werden muss. Zudem finden sich extremistische und antidemokratische Kräfte mitunter auch in den Sicherheitsbehörden selbst.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wenn die Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen im Kampf gegen Unsicherheit stetig ausgeweitet werden, kann das für die demokratischen Grundprinzipien zur Gefahr werden. Dies wird vor allem im Bereich der Überwachung durch die Nachrichtendienste deutlich. Transnationale Vernetzung und die Speicherung immer größerer Datenmengen lassen die demokratische Kontrolle zu einer politischen Herausforderung werden. Viele ursprünglich befristete Regelungen wurden in dauerhaftes Recht überführt, während gleichzeitig trotz sinkender Opferzahlen neue Gesetze beschlossen wurden. Im Umgang mit der Coronapandemie oder dem Klimawandel erweitern die Sicherheitsbehörden ihr Aufgabenspektrum, und immer mehr Akteure nehmen zentrale Sicherheitsaufgaben wahr. Auch Sicherheitsinstitutionen selbst sind immer wieder mit Extremismus in den eigenen Reihen konfrontiert.

Eine grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik sowie effektive demokratische Kontrollen gewinnen in dieser Situation an zusätzlicher Bedeutung. Die inzwischen kaum noch überschaubare Fülle an Sicherheitsgesetzen bedarf einer unabhängigen und grundlegenden Evaluierung, die diesem Standard tatsächlich gerecht wird. Eine systematische und zeitnahe

„Überwachungsgesamtrechnung“ bietet die Möglichkeit, bei Entscheidungen auch die bereits bestehende Fülle an Freiheitseinschränkungen zu berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte die im Koalitionsvertrag angekündigten Schritte inhaltlich mit Leben füllen sowie eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Umsetzung unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit sicherstellen. Die zunehmende Komplexität von Sicherheitsaufgaben und ihren Trägern muss mit einer ausdifferenzierten demokratischen Kontrolle einhergehen, die auch über die notwendigen Ressourcen verfügt. Die Datenlage zu extremistischen Kräften in den Sicherheitsbehörden muss verbessert werden, um zielgerecht darauf reagieren zu können. Gesellschaftliche Probleme wie Klimawandel und Pandemie bedürfen politischer Antworten, die nicht zuvorderst eine Sicherheitsperspektive einnehmen.

1 Die Befragungen wurden in den USA, Kanada, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Spanien, Schweden, Großbritannien, Australien, Japan und Südkorea durchgeführt.

Autor:innen

Reem Ahmed

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Stephen Albrecht

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Lea Brost

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Hendrik Hegemann (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Martin Kahl (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Isabelle Stephanblome

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Ahmed, Reem et al. 2019: Manipulation und Mobilisierung im Netz, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2019. Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner. Münster, 137–157.

Albrecht, Stephen et al. 2021: Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2021. Europa kann mehr! Bielefeld, 137–155.

Bethke, Felix et al. 2018: Transnationale Sicherheitsrisiken. Der innere Frieden in Gefahr, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte. Münster, 125–143.

Bundesamt für Verfassungsschutz 2021: Statement von BfV-Präsident Thomas Haldenwang zur Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes 2020, in: <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/reden/DE/2021/statement-haldenwang-vorstellung-des-verfassungsschutzberichts-2020.html>; 08.02.2022.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021: Verfassungsschutzbericht 2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020. Verfassungsschutzbericht 2019.

Bundeministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundeskriminalamt 2021: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, Bundesweite Fallzahlen (04.05.2021), in: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.html>; 08.02.2022.

Deutscher Bundestag 2021a. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Demonstrationsgeschehen mit Bezug zur Corona-Pandemie, Drucksache 19/29654, 02.05.2021.

Deutscher Bundestag 2021b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Marcel Emmerich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Aktuelle Entwicklungen in der antisemitischen und rechtsextremen „Querdenken“-Szene, Drucksache 19/32330, 07.09.2021.

Deutscher Bundestag 2021c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD, Politisch motivierte Gewalttaten in Deutschland, Drucksache 20/356, 29.12.2021.

Deutscher Bundestag 2021d: Nachrichtendienste sehen im Rechtsextremismus die größte Bedrohung, in: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw43-kontrollgremium-858718>; 08.02.2022.

Deutscher Bundestag 2022: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 10. Januar 2022 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 12. Januar 2022, Drucksache 20/428, 14.01.2022.

Dörner, Jan/Sanches, Miguel/Unger, Christian 2021: Verfassungsschutzchef befürchtet Gewalt durch Corona-Leugner, in: WAZ 19.12.2021, <https://www.waz.de/politik/verfassungsschutz-haldewang-interview-corona-querdenker-id234125347.html>; 08.02.2022.

Institute for Economics and Peace 2022: Global Terrorism Index 2022, in: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>.

Krempf, Stefan 2021: Geheimdienst: Bundestag legalisiert BND-Massenüberwachung erneut, heise online 26.03.2021, <https://www.heise.de/news/Geheimdienst-Bundestag-legalisiert-BND-Masseneüberwachung-erneut-5999069.html>; 08.02.2022.

Obermaier, Frederik/Obermayer, Bastian/Wiegand, Ralf 2021: Pegasus-Projekt: Cyberangriff auf die Demokratie, in: Süddeutsche Zeitung 18. Juli 2021, <https://www.sueddeutsche.de/politik/pegasus-menschenrechte-khashoggi-pegasus-project-cyberangriff-1.5355897>; 08.02.2022.

Ortiz, Isabell/Burke, Sara/Berrada, Mohamed/Saenz Cortés, Hernán 2022: World Protests. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century. London.

Poushter, Jacob/Huang, Christine 2020: Despite Pandemic, Many Europeans Still See Climate Change as Greatest Threat to Their Countries. PEW Report, in: <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/09/despite-pandemic-many-europeans-still-see-climate-change-as-greatest-threat-to-their-countries/>; 08.02.2022.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

35 / 138

Entwicklung der politisch motivierten Gewalttaten nach Phänomenbereich (2011–2021)

Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, Bundesweite Fallzahlen, S. 5; Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 12. Januar 2022, Drucksache 20/428, 14.01.2022, S. 17.

36 / 143

„Sicherheit“ und „Freiheit“ in den Koalitionsverträgen (2002–2021)
Eigene Erhebung

Layout: Julian Junk. HSFK, April 2022.

