

Staatliche Überwachung

Eine diskursanalytische Studie zur Legitimierung staatlicher  
Überwachung im Rahmen von Anti-Terror-Maßnahmen

**Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades**

Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

**des Fachbereichs Kultur- und Sozialwissenschaften  
der Universität Osnabrück**

**vorgelegt  
von**

Kristina Pfaff

Osnabrück, Mai 2023

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung

Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

## Abstract

Libérale Grundrechte sind essentieller Bestandteil demokratischer Regierungssysteme und erfüllen die Aufgabe, Meinungsbildungs- und Partizipationsprozesse rechtlich abzusichern. Gerade in Zeiten terroristischer Herausforderungen lassen sich seitens politischer Akteure und Sicherheitsbehörden Bestrebungen erkennen, diese Grundrechte zugunsten verstärkter Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen einzuschränken, um eine effektive, staatliche Terrorismusabwehr zu gewährleisten. Um die Akzeptanz dieser Maßnahmen zu stärken, bedarf es ihrer Erklärung, Begründung und Rechtfertigung.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Dissertationsschrift an: In einem diachronen Vergleich zweier Dekaden wird gezeigt, wie sich der Überwachungsdiskurs der 1970er und der 2000er Jahre in einer der größten deutschen Tageszeitungen, der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, ausgestaltete und Legitimierungsprozesse zur Anwendung kamen. Ziel ist es, historische Kontinuitäten und Diskontinuitäten herauszuarbeiten, die Aufschluss über die strategische Bedeutung politischer Kommunikation in heterogenen Akteurskonstellationen geben. Neben der Analyse struktureller Spezifika des sprachlichen Einsatzes von Legitimierungsprozessen werden auch diskursive Konfigurationen zwischen Macht und Wissen offengelegt, die eine Entgrenzung staatlicher Überwachung verdeutlichen.

---

Schlagwörter: 9/11, Diskursanalyse, Legitimation, Terrorismus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Überwachung, Foucault, Rote Armee Fraktion, Islamismus, Wissen-Macht-Nexus

Liberal fundamental rights are an essential part of democratic systems which enable citizens to initiate public participation and opinion-forming processes. Particularly in times of terrorist threats, political actors and security agencies try to restrict these fundamental rights in favour of increased control and surveillance measures of the population. In order to strengthen the acceptance of this surveillance, it seems necessary for governmental actors to explain, justify and legitimize those measures.

In a diachronic comparison of two decades, this analysis shows how the surveillance discourse of the 1970s and the 2000s is represented in one of the largest German newspapers, the *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. The aim is to identify historical continuities and discontinuities that demonstrate the strategic significance of political communication in heterogeneous constellations of actors. In addition to the analysis of structural characteristics of legitimation processes, this study also reveals discursive configurations between power and knowledge which illustrate a delimitation of state surveillance.

---

Keywords: 9/11, discourse analysis, Foucault, Islamism, legitimation, nexus of knowledge and power, Red Army Faction, state surveillance, terrorism

# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
1.1.	Fragestellung.....	5
1.2.	Forschungsstand.....	8
1.2.1.	Terrorismusforschung.....	9
1.2.2.	Sicherheits- und Überwachungsforschung.....	11
1.2.3.	Diskursforschung.....	14
1.3.	Theoretische Implikationen.....	19
1.3.1.	Diskurstheorie.....	20
1.3.2.	Machttheorie.....	25
1.4.	Forschungsdesign.....	33
1.4.1.	Methode.....	35
1.4.2.	Diskurspositionen.....	45
1.4.3.	Evaluation des Vorgehens.....	48
2.	Der Überwachungsdiskurs der 1970er Jahre.....	50
2.1.	Subjekte der Überwachung.....	52
2.1.1.	Ausländische Personen und Migrant.innen.....	52
2.1.2.	Linksextremistische Terrorist.innen.....	58
2.1.3.	Anwält.innen.....	59
2.1.4.	Unterstützer.innen.....	69
2.1.5.	Einzelpersonen.....	74
2.2.	Institutionen der Überwachung.....	76
2.2.1.	Verfassungsschutz.....	76
2.2.2.	Andere Nachrichtendienste.....	83
2.2.3.	Polizei und BKA.....	86
2.2.4.	Bundesgrenzschutz.....	92
2.3.	Überwachungsmaßnahmen.....	94
2.3.1.	Telekommunikationsüberwachung.....	94
2.3.2.	Radikalenerlass.....	99

2.3.3.	Akustische Wohnraumüberwachung .....	105
2.3.4.	Beobachtende Fahndung .....	110
2.3.5.	Rasterfahndung .....	112
2.3.6.	§129a StGB .....	115
2.4.	Exkursionen .....	117
2.4.1.	Internationale Verflechtungen .....	118
2.4.2.	NS-Kontinuitäten .....	121
2.4.3.	Kontrolle der Nachrichtendienste .....	123
2.4.4.	Trennungsgebot .....	126
2.5.	Legitimierungsstrategien.....	129
2.5.1.	Bedrohungsszenarien .....	130
2.5.2.	Mystifikation.....	134
2.5.3.	Kostenkalkulationen .....	137
2.5.4.	Quantifizierung .....	140
2.5.5.	„Wir-Gegen-Die“-Dichotomie.....	143
2.5.6.	Geringe Anzahl der Fälle/ Einzelfälle.....	146
2.5.7.	Ultima Ratio .....	149
2.5.8.	Legalität .....	152
2.6.	Die Rolle der <i>Frankfurter Allgemeinen Zeitung</i> .....	154
3.	Der Überwachungsdiskurs der 2000er Jahre .....	156
3.1.	Überwachte Personen .....	159
3.1.1.	Migrant.innen .....	159
3.1.2.	Muslimische Geistliche und Islamist.innen .....	164
3.1.3.	Links- und Rechtsextremist.innen .....	169
3.1.4.	Journalist.innen .....	172
3.1.5.	Arme Menschen .....	176
3.2.	Institutionen der Überwachung .....	180
3.2.1.	Polizei und BKA.....	180
3.2.2.	Verfassungsschutz .....	187

3.2.3.	Bundesnachrichtendienst.....	193
3.2.4.	Kontrolle der Nachrichtendienste .....	198
3.3.	Exkursionen .....	204
3.3.1.	Trennungsgebot .....	204
3.3.2.	Präventivstrategie .....	211
3.3.3.	Sicherheits- und Freiheitsparadoxon .....	216
3.4.	Überwachungsinstrumente.....	221
3.4.1.	Video-Überwachung.....	221
3.4.2.	Telekommunikation.....	225
3.4.3.	Online-Durchsuchung.....	228
3.4.4.	Vorratsdatenspeicherung.....	232
3.4.5.	Biometrische Verfahren .....	236
3.4.6.	Akustische Wohnraumüberwachung .....	239
3.4.7.	Karteien und Datenbanken .....	242
3.5.	Legitimierungsstrategien.....	248
3.5.1.	Ultima Ratio .....	248
3.5.2.	Bedrohungsszenarien .....	251
3.5.3.	„Wir gegen die“-Dichotomie .....	254
3.5.4.	Internationale Verflechtungen .....	257
3.5.5.	Quantifizierung.....	261
3.5.6.	Technologisches Schritthalten.....	263
4.	Diskursive (Dis-)Kontinuitäten.....	267
5.	Ausblicke.....	283
	Literaturverzeichnis.....	286
	Abkürzungsverzeichnis.....	314
	Anhang .....	317
	Artikelliste Korpus I .....	317
	Artikelliste Korpus II .....	322
	Kontrolle der Nachrichtendienste auf Landesebene .....	327

## 1. Einleitung

Gewaltereignisse gehören zu den eindrücklichsten Erfahrungen des Menschseins, sie prägen gesellschaftliche Prozesse auf individueller, kollektiver und politischer Ebene und wirken auf eine dem Ereignis spezifische Weise. In ihnen drücken sich Emotionen wie Schmerz, Trauer, Verlust, Ohnmacht, Angst und Wut aus. Sie werden emotional, künstlerisch oder sprachlich verarbeitet und öffentlich debattiert, finden Eingang in kulturelle, wissenschaftliche, religiöse, wirtschaftliche oder politische Auseinandersetzungen, kurz: sie bilden einen Diskurs. Nach terroristischen Anschlägen gilt dies besonders, denn als Folge politisch motivierter Gewalt werden politische Fragen nach deren Ursachen und den Möglichkeiten des Schutzes von Menschen artikuliert. Der politische Anspruch terroristischer Gewalt wird gewissermaßen institutionell eingeebnet gespiegelt: Auf ein als politisch konstruiertes Problem muss politisch reagiert werden.

Wenn von Terrorismus die Rede ist, treten zwei Ausprägungen in ihrer zeitgeschichtlichen Dimension und in der kollektiven Erinnerung bundesrepublikanischer Geschichte am deutlichsten hervor: Zum einen der sozialrevolutionäre Terrorismus der Roten Armee Fraktion (RAF) in den 1970er Jahren, dessen Klimax im sog. Deutschen Herbst 1977 bis heute im kollektiven Gedächtnis nachklingt. Zum anderen der islamistische Terrorismus der frühen 2000er Jahre, der sich am 11. September 2001 mit einem Paukenschlag in eben dieses Gedächtnis bombte. Während sich die RAF – mittlerweile in dritter „Generation“ – in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auflöste, formierte sich in Afghanistan eine Bewegung mit dem Namen „Al-Qaida“, die zusammen mit den Taliban kämpfte und „alle Muslime zum defensiven Jihad gegen die Amerikaner in Arabien und gegen Israel in Palästina“ (Kippenberg 2008: 163) aufrief. Seit 1998 operierten Mitglieder von Al-Qaida unter anderem aus Hamburg und wirkten aktiv an der Planung und Umsetzung der Anschläge des 11. September 2001 mit (vgl. ebd.). Zwar scheinen sich die beiden Terrorismusphänomene zeitlich aneinander anzuschließen, darüber hinaus verbindet sie auf den ersten Blick hingegen wenig. Doch wenn die Formen des Terrorismus, seine Mittel und Strategien neue sind (vgl. z.B. Goertz 2021: VII), sind es die staatlichen Bemühungen, diesen Terrorismus zu bekämpfen, auch?

In der vorliegenden Dissertation werde ich untersuchen, wie staatliche Überwachung unter dem (Ein-)Druck der Terrorismusabwehr im öffentlichen Diskurs legitimiert wird. Dabei ist Überwachung seitens staatlicher Institutionen kein neues Phänomen, ganz im Gegenteil. Wie Foucault in seinen beiden Werken zur „Geschichte der Gouvernementalität“ darlegt, gehört die Kontrolle und Überwachung einer Bevölkerung, die nicht länger als homogenes, passives Volk wahrgenommen wird, sondern als dynamische, sich verändernde und veränderbare Entität namens „Bevölkerung“, zu den konstitutiven Merkmalen moderner Staatsführung. Menschliches Leben und sein Schutz vor Gefahren werden Maßgabe und essentielles Element jeglichen politischen Gestaltungsanspruchs. Spätestens seit sich Herrschende auf die Zustimmung der Regierten berufen müssen, um

rechtmäßigen Anspruch auf ihre Positionen zu erheben, wird die Her- und Sicherstellung dieser Zustimmung mittels Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen ein wichtiges Ziel souveräner Machtausübung. Die Überwachung der Bevölkerung wird sowohl Instrument zur Generierung von Wissen, als auch Werkzeug zur Kontrolle und der Stabilisierung von Herrschaftsstrukturen. Dabei bleibt diese Praktik nicht unwidersprochen, vielmehr unterliegt sie einem historischen und kulturellen Wandel, in dem die Grenzen dessen, was von der Bevölkerung akzeptiert wird und was nicht, immer wieder neu ausgehandelt und arrangiert werden. Damit verschieben sich jedoch nicht nur die Koordinaten der Regierungsführung, sondern auch die Regeln des Diskurses, die Grenzen des Sagbaren, der Umfang legitimer Äußerungen. Gleichzeitig wandeln sich nicht nur terroristische Bedrohungslagen, nicht nur die Namen der Terrorgruppen, nicht nur ihre Ideologien und Strategien, auch technologische Innovationen und sich verändernde Kommunikationsformen bestimmen politische Möglichkeitsräume und ihre Bewertung.

An genau dieser Stelle setzt diese Dissertation an. Sie untersucht, wie staatliche Überwachungsmaßnahmen seitens politischer Entscheidungsträger:innen einer breiten Öffentlichkeit erklärt und vermittelt werden, welche Rechtfertigungen sie erfahren und welche kontextabhängigen Bezugspunkte sie artikulieren. Unter Operationalisierung eines ganz spezifischen Diskurses, nämlich des Mediendiskurses der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* in den Jahren 1970-1979 und 2001-2011, wird der Versuch unternommen, aus der Vielzahl von Aussagen zur Überwachungspolitik eine Struktur zu destillieren, die den politischen Charakter, genauer, die strategische Positionierung unterschiedlicher staatlicher Akteure sowie die zeitgenössische, publizistische Bewertung eines konservativen Leitmediums sichtbar macht.

In dieser Dissertation werden die unterschiedlichen Facetten, die unterschiedlichen, sich historisch wandelnden Konnotationen und Schwerpunktsetzungen dieser Strategien herausgearbeitet und in ihrer diskursiven Struktur aufgezeigt. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass ein Diskurs nicht chaotisch und zufällig verläuft, sondern dass er einer Regelmäßigkeit folgt, die der französische Philosoph Michel Foucault die „Ordnung des Diskurses“ nennt (Foucault 1991 [1970]).

## **1.1. Fragestellung**

Das politische Ausräumen von Machtbeziehungen, die Zuordnung und Verteilung von Überwachungs- und Kontrollbefugnissen sowie die Auseinandersetzung um den Wert und die Ausgestaltung von Grundrechten gehören zum Standardrepertoire von Regierungsakteuren und unterliegen neben parteipolitischen Präferenzen auch einem Zeitgeist. Gerade im Zusammenhang mit Terrorismus samt seiner medialen Darstellung wird das spannungsreiche Verhältnis zwischen

Sicherheit und Freiheit zusätzlich aufgeladen, was Handlungsdruck bei Politik und Sicherheitsbehörden erzeugt. Nicht selten wird darauf verwiesen, dass wichtige Informationen und Hinweise nicht zur richtigen Zeit am richtigen Ort waren und deshalb Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden diese Informationen gezielter erlangen können sollten. Die Erweiterung von Überwachungsbefugnissen ist dabei ein guter Weg, Handlungsfähigkeit und Tatkraft zu suggerieren, ohne messbare Erfolge liefern zu müssen. Für die Nachrichtendienste werden Evaluationen bezüglich der Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit nicht im öffentlichen Raum ausgetragen, für Strafverfolgungsbehörden lassen sich die Effekte von Prävention kaum belastbar messen, häufig sind sie erst nach Jahren überhaupt erkennbar. Bis dahin haben sich die in politischen Rahmenbedingungen und Konjunkturen bereits gewandelt. Sobald jedoch die Erweiterung von Überwachungsbefugnissen aus der Perspektive der Grundrechte fokussiert wird, zeigen sich noch andere, direktere Auswirkungen auf Gesellschaft und Individuen. Für die meisten Menschen sind sie nicht unmittelbar sicht- oder spürbar, sie haben ihre Verankerung in subjektiven Empfindungen und Einstellungen, was ihre Artikulation wiederum erschwert. Wo Akteure Wissen über andere Akteure erlangen, verändert sich auch die Machtbeziehung zwischen ihnen zugunsten der wissensproduzierenden Gruppe. Im Zusammenhang mit der Ausweitung von Überwachungskompetenzen der Sicherheitsakteure in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) ist die Verschiebung des Verhältnisses zwischen Bürger:innen auf der einen und staatlichen Institutionen auf der anderen Seite verbunden, die nicht nur materielle, sondern auch diskursive Effekte aufweist und der politischen Rechtfertigung bedarf. Diese Verschiebung der Machtkonfigurationen vollzieht sich auf unterschiedlichsten Ebenen, sie betrifft die föderale Struktur der Bundesrepublik ebenso wie die gewaltenteiligen Zuständigkeiten in der Sicherheitspolitik. Auch außerstaatliche Akteure wie Medien, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft sind involviert. Diese multidimensionale Strahlkraft politischer Entscheidungen bewirkt einen Legitimierungsdruck: Scharfe top-down-Entscheidungen seitens der Regierungsakteure bergen das Risiko, gesellschaftlichen Widerstand zu provozieren, wenn die Notwendigkeit und Bedeutung der *policies* nicht deutlich genug kommuniziert werden.

Aus dieser Perspektive lohnt es sich, wiederkehrende Rechtfertigungsargumente in den Fokus zu nehmen und darzulegen, wie und in welchen Kontexten diese Argumente artikuliert werden, welche semantischen Verknüpfungen sie herstellen, welche Bilder sie nutzen und auf welche Wissensreservoirs sie zugreifen, um verständlich und nachvollziehbar als Kommunikationsbeitrag zu wirken. An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an: In einem diachronen Vergleich zweier Zeiträume, die einer terroristischen Bedrohung einen hohen gesellschaftlichen und medialen Stellenwert einräumen, untersucht sie diejenigen Argumentationsmuster, die dem Ziel dienen, staatliche Überwachungsaktivitäten zu rechtfertigen. Diese vorangestellte Prämisse des Terrorismusbezugs in der Auswahl der Analysezeiträume liegt in der Annahme begründet, dass eine terroristische

Bedrohung als wichtigstes Motivationselement für den Ausbau staatlicher Kontrollinstrumente fungiert und deshalb in seiner Besonderheit untersucht werden muss. Gleichzeitig sind die Bedrohungslagen in ihrer Komplexität dergestalt zu aggregieren, dass sie Sinnzusammenhänge herstellen und miteinander in Beziehung setzen können. Aus diesen Befunden leitet sich die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ab und lautet:

Welche Legitimationsstrategien staatlicher Akteure werden im Mediendiskurs der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vermittelt, um Überwachungsmaßnahmen im Kontext einer terroristischen Bedrohung zu rechtfertigen?

Ausgehend von dieser Fragestellung können Machtbeziehungen, die Herstellung und Stabilisierung von Bedeutungskonstruktionen sowie Dynamiken medialer Aufmerksamkeitserzeugung fokussiert werden, sodass sprachliche Strukturen zutage treten, die Rückschlüsse auf eine strategische Positionierung der Akteure geben. Diese Perspektive kann dazu beitragen, aktuelle Debatten im Politikfeld der Inneren Sicherheit zu evaluieren und auf ihren Gehalt zu überprüfen. Dabei fällt ein dezidiert politischer Zielkonflikt auf: Neben den verfassungsrechtlich verbrieften Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 (2) GG) tritt auch die Notwendigkeit des Schutzes des politischen Gemeinwesens durch unveräußerliche Grundrechte, die als Abwehrrechte gegen staatliche Interventionen in die private Lebensführung definiert sind und dem Zweck dienen, einen freien Meinungsbildungs- und Partizipationsprozess zu gewährleisten.<sup>1</sup> Diesen Zielkonflikt gilt es diskursanalytisch auszuleuchten: Wie werden Widersprüche und Paradoxien artikuliert? Welche Aspekte des Zielkonflikts treten sprachlich am deutlichsten hervor und welchen Sprecher:innen stehen mediale Resonanzräume zur Verfügung? Welche Prioritätensetzungen fallen auf, auf welche Wissensvorräte wird im Diskurs rekurriert, welche werden neu geschaffen?

Die innenpolitischen Entwicklungen der Bundesrepublik der letzten zwei Jahrzehnte werden in der Forschung häufig mit dem Begriff der „Entgrenzung“ beschrieben (vgl. z.B. Winter 2006: 262, Vasilache 2012: 140-143, Conze 2018: 12, Feltes 2009: 106), wobei diese Diagnose keinesfalls auf die räumlich-geographische Dimension beschränkt bleibt, sondern Politikfelder, Kompetenzbereiche staatlicher Sicherheitsakteure, Reichweite von Verwaltungshandeln oder auch die Sphärentrennung zwischen Öffentlichem und Privatem als Prozesse der Entgrenzung identifiziert werden. Beste nennt diese Entwicklung „Post-9/11-Syndrom“ und fasst zusammen:

*„Grundlage des Post-9/11-Syndroms ist die enorme Ausweitung sowie inhaltlich-thematische Verschmelzung des Sicherheitsbegriffs. Dabei haben wir es zunächst zu tun mit einer*

---

<sup>1</sup> Zur Bedeutung von Privatsphäre in einer Demokratie vgl. bspw. Kaltenbach 2014.

*Integration von nationaler, europäischer und transnationaler Sicherheit. Die Trennungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, öffentlicher und privater Sicherheit sowie Prävention und Repression und den diesen Sektoren zugeordneten Instanzen werden weitestgehend aufgehoben. Mit der aufgehobenen Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit ist jetzt, und das ist das eigentlich Neue, die Integration von polizeilicher und militärischer Sicherheit verbunden.“ (Beste 2008: 190).*

Dieser These der Entgrenzung soll im Überwachungsdiskurs nachgespürt werden: Gibt es Tendenzen, bestehende Grenzen aufzulösen oder zu verwässern? Was tritt an die Stelle der vormaligen „Grenze“? Welche alternativen Orientierungspunkte oder Ordnungsrahmen werden diskursiv eingeführt? Hier liegt der Akzent dieser Arbeit auf der Identifikation dessen, was Foucault die „produktive Effizienz, den strategischen Reichtum und die Positivität der Macht“ (Foucault 2013c [1976]: 1093) nennt: Gibt es so etwas wie einen erschaffenden Charakter innerhalb des Diskurses, der staatliches Handeln neu strukturiert? Deutet sich im Diskurs eine strategische Positionierung der Regierungsakteure innerhalb eines breiter gewordenen Bezugsrahmens, eines europäischen oder internationalisierten Machtraums an, der in seinem Umbruch mit dem Vokabular der Innenpolitik gefasst und beschrieben werden soll? Neben der Strukturierung und Offenlegung von Legitimierungsstrategien soll mit der Denkfigur der „Entgrenzung“ dargelegt werden, ob und wie neuartige Ordnungs- und Bezugsrahmen den Platz der alten Grenzen einnehmen.

## **1.2. Forschungsstand**

Wie aus der Herleitung der Forschungsfrage deutlich wurde, lässt sich der Forschungsstand nicht eingleisig nachzeichnen, indem die wichtigsten Arbeiten *eines* Forschungsfeldes referenziert werden. Vielmehr lassen sich drei Forschungstraditionen identifizieren, die Einfluss auf die in dieser Arbeit eingenommene Perspektive haben. Es handelt sich dabei um die Terrorismus- und die Sicherheitsforschung sowie die politikwissenschaftlich orientierte Diskursforschung. Zwischen allen dreien lassen sich Verbindungen herstellen, die einen diskursanalytischen Zugang zur Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik im Kontext der Terrorismusbekämpfung ermöglichen und damit die Grundlage für das Forschungsdesign bilden können. Die Verengung der Fragestellung auf Überwachungs politik als Teilgebiet der Sicherheitspolitik ist insofern innovativ, als dass es in der bisherigen Forschung dazu an Arbeiten fehlt, die sich explizit auf den deutschsprachigen Mediendiskurs beziehen.<sup>2</sup> Die systematische, diachrone Perspektive und die Festlegung auf eine diskursanalytische Vorgehens-

---

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Schulze (2015), der darlegt, wie im Nachgang des sog. NSA-Skandals Überwachungsvorgänge seitens deutscher Politiker:innen legitimiert wurden.

weise sind jedoch mit einer Vielzahl von Vorarbeiten zu begründen, die im Folgenden dargelegt werden.

### **1.2.1. Terrorismusforschung**

Die Terrorismusforschung hat sich im Laufe der Jahrzehnte in zwei sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen etabliert, die je spezifische Schwerpunktsetzungen und Fragestellungen favorisieren und aus der Perspektive einer epistemologischen Arbeitsteilung der Komplexität des Phänomens Rechnung tragen. Dabei ist herauszustellen, dass Terrorismus als Untersuchungsgegenstand immer wieder definitorischen oder konzeptionellen Neubewertungen unterliegt und insbesondere in seiner zeitgeschichtlichen Dynamik und der empirischen Ausprägung untersucht wird.

Diese historische Interdependenz erklärt auch, warum ab Ende der 1970er Jahre soziologische und sozialpsychologische Erklärungsansätze des Terrorismus dominant waren. Diese sollten Aufschluss über Motivlagen, Sozialisierungsprozesse, Identitätsbildung und Persönlichkeitsstrukturen führender Terrorist:innen, vor allem aus dem linksextremistischen Spektrum, liefern und damit einen Beitrag zum Verständnis von Radikalisierungsprozessen leisten (vgl. Fetscher 1978, Horn 1982, Laqueur 1978, Schwind 1978). Insbesondere die vier Bände der vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebenen „Analysen zum Terrorismus“<sup>3</sup> versuchten eine Intraspektion in terroristische Gruppen und Individuen, wobei auch hier der Schwerpunkt im Terrorismus linksextremistischer Couleur lag. Ziel sollten eine empirische Aufarbeitung der psychologischen und sozialisatorischen Hintergründe verurteilter Terrorist:innen<sup>4</sup> sowie Beiträge zur Radikalisierungsprävention, ja sogar zur „Prophylaxe“ (Müller-Luckmann 1978) sein. Ein politikwissenschaftlich orientierter Beitrag zur Definition des Phänomens Terrorismus oder zur Theoriebildung sowie vergleichende Studien finden in den 1970er Jahren ihren Anfang und, wie Rothenberger konstatiert, auch ihre „Hauptzeit“ (Rothenberger 2020: 1), wenngleich der Schwerpunkt in der Untersuchung von Fallstudien lag (ebd.). Die Einbeziehung staatlicher Akteure und Institutionen in der Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre findet sich erst deutlich später. Besonders ab den 2000er Jahren wird die politische Verarbeitung und Einordnung des linksextremistischen Terrorismus in der populärwissenschaftlichen und historischen Ausein-

---

<sup>3</sup> Band 1: Fetscher/Rohrmoser (1981): Ideologien und Strategien  
Band 2: Jäger/Schmidtchen/Süllwold (1981): Lebenslaufanalysen  
Band 3: von Baeyer-Katte/ Claessens/Feger/Neidhardt (1982): Gruppenprozesse  
Band 4/1: Matz/ Schmidtchen (1983) Gewalt und Legitimität  
Band 4/2: Sack/ Steinert (1984): Protest und Reaktion.

<sup>4</sup> Blankenburg (1985) beurteilt diese Veröffentlichungen als „durch Ministerialaufträge feudalisierte[...] Wissenschaft“ (Blankenburg 1985: 360) und bezeichnet sie als „Analysen von Terroristen statt Analysen des Terrorismus“ (ebd.).

andersetzung unter dokumentarischen Auspizien versucht (vgl. Aust 2010 [1985], Balz 2008, Kraushaar 2017, Peters 2007 [2004], Terhoeven 2017, Winkler 2014).

Ebenfalls in den 2000er Jahren wurde die Forschung zum Islamistischen Terrorismus als Teildisziplin der internationalen Beziehungen konzipiert und verortet.<sup>5</sup> Damit gingen auch Versuche zur systematischen Begriffsdefinition einher (vgl. z.B. Hoffman 2007: 79-80, Waldmann 2005: 12-17, Goertz 2021: 6), wenngleich diese Aufgabe bis heute als nicht abgeschlossen gelten kann. Grund dafür ist zum einen die normative Aufladung des Begriffes und der Versuch, diese durch das „sklavische Streben nach terminologischer Neutralität“ (Hoffman 2007: 63) zu umgehen oder zumindest abzumildern. Auch die Frage danach, welche Formen der politischen Gewalt als legitim gelten können und welche nicht, sind beispielsweise im Kontext von Dekolonialisierungsprozessen (vgl. Lange 2019: 28) oder der transnationalen Netzwerkstruktur des Djihadismus (vgl. ebd.: 12-13) virulent geworden. Darüber hinaus sind auch die sich wandelnden Formen des Terrorismus, die unterschiedlichen begrifflichen Konnotationen, die Zielsetzungen und eingesetzten Mittel Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung und Ausdruck des Ringens um operationalisierbare Zugänge zu einem komplexen Gewaltphänomen (vgl. Hoffman 2007: 23, Hegemann/Kahl 2018: 9-27).

Hegemann/Kahl betrachten *Terrorismusbekämpfung* als eigenes Politikfeld (Hegemann/Kahl 2012: 176) und machen – vor dem Hintergrund eines Verständnisses von Terrorismus als „Risiko“ (ebd.: 161) – drei Logiken aus, die für die Wahl der Mittel zur Terrorismusbekämpfung entscheidend sind: „Terrorismusbekämpfung als kulturbedingte Praxis, als Nutzung des Möglichkeitsraums und als symbolisches Handeln“ (ebd.: 159). Damit leisten sie einen Beitrag zur konzeptionellen Annäherung an ein sich konstituierendes Politikfeld samt eigener Dynamiken und variabler (nationalstaatlicher oder regionaler) Voraussetzungen. Damit verbinden die Autoren die Terrorismusforschung mit der Politikfeldforschung und deuten auf interdependente Zusammenhänge beider Perspektiven hin.

Mit der starken Expansion der Forschungs- und Publikationstätigkeiten innerhalb der Terrorismusforschung ab der Jahrtausendwende ging auch die Ausdifferenzierung der theoretischen und methodischen Implikationen einher: So wurden auch interdisziplinäre Verbindungen in angrenzende Bereiche wie die Kommunikationsforschung, die Medienforschung oder die Bewegungsforschung verarbeitet (Überblicksdarstellung bei Rothenberger 2020: 1-7). Auch die Einnahme eines diskursanalytischen Blickwinkels hat die Terrorismusforschung anreichern können, indem die Rolle von Bildern, Metaphern und sprachlichen Konstrukten als Analyseeinheiten in den Fokus der Untersuchung rückte (vgl. Alsina 2009, Bhatia 2009, Blain 2015, Bogain 2017, Spencer 2012). Dabei ist auch die Bedeutung von Wissen für die Untersuchung des Terrorismus herausgearbeitet worden:

---

<sup>5</sup> Knelangen (2008) verweist darauf, dass die Vernachlässigung der Terrorismusforschung in Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren neben mangelndem Interesse auch auf schlechterere „Karrierechancen“ (ebd. 75) in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen zurückzuführen sei.

*„The war on Terror continues to incite this power/knowledge dynamic, the genesis of new objects of knowledge, and the intensification of surveillance.“ (Blain 2015: 161)*

Mit dem islamistischen Terrorismus und seiner Konzeption als „neue Form der Kriegführung“ (vgl. z.B. Winter 2008: 49ff.) ist eine militärische Komponente betont worden, die staatliche Institutionen stärker fokussierte und damit auch das Konzept der Sicherheit stärker betonte. Die Sicherheitsforschung konnte damit zu einem der wichtigsten Forschungsgebiete im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung avancieren.

### **1.2.2. Sicherheits- und Überwachungsforschung**

Terrorismus und Sicherheit sind zwei zentrale Konzepte, die sich bei der Erstellung des analysierten Textkorpus als wichtige sprachliche Container und semantische Kontexte für die Berichterstattung über Überwachungspraktiken in der Bundesrepublik herausgestellt haben. Aus diesem Grund sollen die Arbeiten zur Evaluation von Sicherheitskonzepten in der politikwissenschaftlichen Forschung nachgezeichnet werden, wenngleich die Sicherheitsforschung (noch) keinen kohärenten Forschungszweig darstellt und die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit und damit die Zuordnung zu spezifischen Forschungstraditionen noch deutlich erkennbar ist.

Die steigende Relevanz von Sicherheitsmaßnahmen für nationale und internationale Politiken sind in dem *Securitization*-Konzept der Copenhagen School herausgearbeitet worden. Dieses im Forschungsfeld der internationalen Beziehungen zu verortende Konzept versteht die Versicherheitlichung des öffentlichen Raumes als soziale Konstruktionen, die sich in Diskursen der politischen Elite manifestieren (vgl. Buzan et al. 1998). Die Bedeutung des Konzeptes liegt in der Betonung sprachlich vermittelter, performativer Versicherheitlichung: Durch die Äußerung des Wortes Sicherheit wird einem Sachverhalt eine existentielle Bedrohung bzw. das Streben nach der Abwesenheit dieser Bedrohung zugeschrieben:

*„The process of securitization is what in language theory is called a speech act. It is not interesting as a sign referring to something real; it is the utterance itself that is the act. By saying the words, something is done.“ (Buzan et al. 1998: 26)*

Forscher:innen in der Tradition der *Copenhagen School* konnten an diese Vorstellung von Versicherheitlichung als diskursiv-performativen Prozess anknüpfen und zu seiner Weiterentwicklung beitragen (vgl. z.B. Balzaq 2008, Browning/ McDonald 2011, Hansen/Nissenbaum 2009, McDonald 2008, Skleparis 2016, Stritzel 2007, Williams 2003).

Lange et al. (2008) haben mit ihrem Sammelband eine Vielzahl wichtiger Beiträge für den deutschsprachigen Raum vorlegen und insbesondere kritische Impulse für die Sicherheitsforschung

seit Beginn der 2000er Jahre geben können. Auch methodisch ist die Sicherheitsforschung durch einen Sammelband unter der Herausgeberschaft von Siedschlag (2014) angereichert worden, wobei die Integration der Analysekategorie „Diskurs“ (vgl. Dunn/Mauer 2014; Dombrowsky/Siedschlag 2014, Wagner 2014) durchaus relevante Akzentuierungen setzte und Hinweise auf die arrivierte Stellung der Diskursforschung im politikwissenschaftlichen Mainstream gibt. Als Beitrag zur historischen Sicherheitsforschung und mit gegenwartsdiagnostischen Impulsen untersucht Conze den Sicherheitsbegriff und zeigt dabei seine Relevanz „als politischer Wertbegriff und als neue Leitsemantik“ (Conze 2018: 10) auf. Ähnlich wie Weidemann (vgl. Weidemann 2014: 43-44) zieht auch Conze die Parallele zwischen Islamistischem Terrorismus der frühen 2000er Jahre und dem RAF-Terrorismus der 1970er Jahre bei der Diskussion über die Relevanz des politischen Forschungsfeldes (vgl. Conze 2018: 11).

Hellmuth arbeitete in einem Vergleich von vier westlichen Industriestaaten (USA, Großbritannien, Deutschland, Frankreich) anhand einer Medienanalyse und Expert.inneninterviews die Anti-Terror-Maßnahmen in Reaktion auf den 11. September 2001 samt ihrer Einbindung in das institutionelle Gefüge des jeweiligen Staates heraus und zeigte, welche innerstaatlichen Spezifika, sowohl auf institutioneller, als auch auf medialer Ebene den Outcome einer bestimmten *policy* beeinflussen konnten. Für Deutschland zeigte Hellmuth sowohl die horizontale Konkurrenz zwischen dem Justizministerium und dem Bundesministerium des Inneren auf der einen und den Nachrichtendiensten und der Polizei auf der anderen Seite, als auch die vertikale Konkurrenz von Bundes- und Landesbehörden (vgl. Hellmuth 2015: 94f; 124f). Diese Fragmentierung der Sicherheitspolitik in Deutschland kann somit vor dem kontrastierenden Hintergrund anderer Länder analysiert werden.

Auch im Anschluss an das poststrukturalistische Gouvernementalitätskonzept von Foucault sind im Bereich der Internationalen Beziehungen (IB) Untersuchungen erschienen, die den Wandel von Sicherheitsparadigmen zu erklären versuchen (vgl. z.B. Gkoutzioulis 2017). So zeigte Krasmann (2006), wie „Sicherheitsstrategien, die nicht als Gewalt, sondern als Prävention daher kommen“ (ebd.: 233), mittels der Definition von sog. „Feinden“ und einem daraus resultierenden „Feindstrafrecht“ angewendet werden und als neue Form souveräner Machtausübung charakterisiert werden können. Krasmann trug damit zu einem strategischen Verständnis von Sicherheitspolitik bei und betonte die Bedeutung diskursiver Zuschreibungen für die Legitimierung rechtstaatlich diffiziler Bereiche der Terrorismusbekämpfung.

Als eines der wichtigsten Werke zu den Überwachungsaktivitäten der BRD aus einer historischen Perspektive zählt die Monographie „Überwachtes Deutschland“ (Foschepoth 2012). Es zeigt die Bedeutung internationaler Verflechtungen bei der Einschränkung des Art. 10 GG (Brief-, Post- und Telekommunikationsgeheimnis) auf und bewertet sie als „unmittelbare Folge der Weststaatsent-

wicklung der Bundesrepublik auf dem Weg zu einem verlässlichen Frontstaat im westlichen Bündnis“ (Foschepoth 2012: 206).

Darüber hinaus finden sich in der deutschsprachigen Literatur einige Werke, die sich mit dem Sicherheitsdiskurs selbst beschäftigen. So untersucht Baban (2013) die „diskursive Konstruktion des sicherheitspolitischen Wandels seit 9/11“ (ebd.: 19) und arbeitet vier „Policy-Narrative“ (ebd.: 343) die sich insbesondere aus der Verschränkung verschiedener Diskursthemen ergaben. Kunz (2005) rekonstruierte den Sicherheitsdiskurs der Bundesrepublik, insbesondere als Diskurs *zur Inneren Sicherheit*, indem er unterschiedliche Diskursbereiche (Fachdiskurs, Ministerial- und Parlamentsdiskurs, Diskurs auf BKA-Tagungen) aufgriff und zueinander in Verbindung setzte. Auch der sog. „Kritische Diskurs“ (Kunz 2005: 24) als Ausprägung von widerständigen, auflehrenden Aspekten des Sicherheitsdiskurses wurde für den Untersuchungszeitraum zwischen 1972 und 1998 untersucht. Attia, Keskinliç und Okcu operationalisierten den Sicherheitsdiskurs als kulturelle Praxis, vor deren Hintergrund sie die rassistischen und diskriminierenden Erfahrungen von Muslim:innen empirisch unterfütterten und analysierten. Dabei wurden nicht nur Fragen nach Identität und Subjektivierung berührt (vgl. Attia, Keskinliç, Okcu 2021: 38-46), auch die Intersektionalität von Rassismuserfahrungen (vgl. ebd.: 69 ff.) und die Exploration widerständiger Praktiken von Muslim:innen (vgl. ebd.: 175 ff.) ermöglichten eine parteiische und normative Analyse der Effekte des Sicherheitsdiskurses. Das sehr junge Forschungsfeld der *surveillance studies* ist gewissermaßen noch im Entstehen begriffen und punktuell mit Themen und Fragestellungen der Sicherheitsforschung verbunden. So pointiert Bigo den Zusammenhang zwischen staatlicher Überwachung und Sicherheit:

*„[T]he state’s duty to protect implies that it must act efficiently, not only to detect those responsible after an act of violence, but also to respond at the time, and more importantly, beforehand, so that violence may be prevented. In order to act in this way, the state and its agencies need to gather, store, analyze and apply as much information as possible. This dominant narrative assumes also that the more information is gathered by the state, and in a timely way, the greater the level of security is offered to it and its citizens.“* (Bigo 2012: 277)

Bisherige Überblickswerke der *surveillance studies* sind in der Regel als Sammelbände konzipiert und fokussieren in Form von kürzeren Fallstudien oder empirischen Beiträgen staatliche, aber auch privatwirtschaftliche Überwachungspraktiken und ihre gesellschaftlichen Folgen (vgl. z.B. Ball et al. (Hrsg.) 2012; Lyon 2007; Fuchs et al. (Hrsg.) 2011; Monahan/ Murakami Wood (Hrsg.) 2018). Auch gibt es vergleichende Untersuchungen unterschiedlicher Überwachungspraktiken in einzelnen Staaten, die jedoch deskriptiv an der Oberfläche kratzen und eher als Problemaufriss verstanden werden können (vgl. bspw. Heumann/Scott 2013, Cayford/Pieters 2018). Bei den Beiträgen handelt es sich nicht selten um punktuelle Verdichtungen und Beschreibungen von Überwachungspraktiken samt

ihrer spezifischen, häufig nationalstaatlich gefassten Kontexte. Eine dezidiert politikwissenschaftliche Perspektive, die über kurze Abhandlungen der Überwachungspolicies einzelner Staaten hinausgeht, findet sich hingegen nicht. Im deutschsprachigen Raum trägt der Sozialkriminologe und Journalist Zurawski aus polizeiwissenschaftlicher Sicht mit Blogbeiträgen, Interviews und Podcasts zu tagesaktuellen Debatten von Überwachung, Kontrolle und Digitalisierung bei und liefert Impulse, die jedoch punktuell und eher journalistisch denn wissenschaftlich verhandelt werden.<sup>6</sup>

### 1.2.3. Diskursforschung

Die Diskursforschung zeichnet sich durch eine starke Heterogenität und Interdisziplinarität aus und kann damit als „Forschungsparadigma“ oder „Forschungsperspektive“ (Keller 2011a: 9) bezeichnet werden, die eine Vielzahl von disziplinären Aneignungen und Weiterentwicklungen erfährt. Gemein ist ihnen ein besonderes Interesse an Texten als „zeichenhaft-materielle Manifestation“ (Jung 2011: 47) von Aussagen. Dabei sind Akzentuierungen zu unterscheiden, die entweder als Beitrag zur Fortentwicklung der Diskurstheorie oder als empirische Beiträge zur Diskursanalyse zu lesen sind (vgl. Angermüller 2014: 26), wenngleich diese Unterscheidung keinesfalls als statisch zu betrachten ist, sondern lediglich als das primäre Forschungsinteresse der jeweiligen Arbeiten umreißt und dabei Prioritäten und Präferenzen des Erkenntnisgewinns artikuliert.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Linien der Diskursforschung in ihrer theoretischen Einbettung nachgezeichnet werden, die als Vorschlag zur Orientierung in dem vielfältigen und komplexen Forschungsfeld gelesen werden kann: 1) Die *Critical Discourse Analysis* (CDA) knüpft an marxistische Forschungstraditionen und ihre ideologiekritischen Implikationen an und weist Diskursen damit einen gesellschaftspolitischen Stellenwert zu, der über linguistische Fragestellungen hinausgeht, ohne sich jedoch ganz von dem sprachwissenschaftlichen Forschungsfeld zu entfernen. Ihre Vertreter:innen – zu den bekanntesten gehören Fairclough (vgl. z.B. Fairclough 2003) und Wodak (vgl. z.B. Wodak/Meyer 2016, Wodak/Ludwig 1999) – betonen die Relevanz von Bedeutungszuschreibungen als soziale Praxis und die Auswirkungen dieser Praxis auf „die Konstruktion von Wissens- und Glaubenssystemen“ (Keller 2011a: 29). Gleichzeitig wird auch das normative Ziel dieser Forschungstradition als „engagierte Forschung mit emanzipatorischem Anspruch“ (Titscher et al. 1998: 181) hervorgehoben.

2) Von der CDA zu unterscheiden ist die im deutschen Sprachraum etablierte *Kritische Diskursanalyse*, deren wichtigster Vertreter:innen (vgl. insbesondere Jäger/Jäger 2007) vom Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung (DISS) ebenfalls die Ideologiekritik in den Vordergrund

---

<sup>6</sup> vgl. den Blog [www.surveillance-studies.org](http://www.surveillance-studies.org)

stellen, diese aus einer allzu starren linguistischen Klammer zu lösen versuchen und sie als „transdisziplinär oder mindestens doch interdisziplinär“ (ebd.: 17-18) verstehen. Nicht nur schließt das eine (selbst-)kritische Reflexion der eigenen Forschungspraxis und der Position innerhalb des Wissenschaftssystems durch die Forscher.in ein, auch sei „die Funktion von Diskursen als herrschaftslegitimierenden und -sichernden Techniken in der kapitalistischen bzw. globalisierten Gesellschaft“ (ebd.: 19) ernst zu nehmen und unter dem Aspekt der Macht- und Herrschaftskritik zu analysieren (vgl. ebd.). Jäger und Jäger erarbeiten eine methodologische Spezifizierung in der Vorgehensweise zur Erstellung einer Diskursanalyse, indem der zu untersuchende Diskurs in seinen Entstehungskontexten und in seiner institutionellen Einbettung (vgl. ebd.: 25-31) analysiert wird.

3) *Hegemonietheoretische Ansätze* der Essex School bauen auf den Arbeiten von Laclau und Mouffe (insbesondere Laclau/Mouffe 2014 [1985]) auf, die sich wiederum in ihrem Hegemoniekonzept auf den marxistischen Philosophen Gramsci beziehen (vgl. ebd.: 55ff.). Die Bedeutung von Diskursen wird dabei in der Offenlegung politischer Konflikte und strategischer Positionen behandelt, die insbesondere durch den Versuch, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Antagonismen (vgl. Herschinger/Nonhoff 2014: 195) zu fassen, greifbar werden. Dort, wo Sinn- und Bedeutungszuschreibungen nicht fixiert sind, entsteht Raum für politischen Kampf und Gegnerschaft, für die Artikulation von Gemeinsamkeiten und Differenzen (vgl. Laclau/Mouffe 2014 [1985]: 113ff.). Vertreter.innen der Essex School haben die hegemonietheoretischen Implikationen und Erkenntnisse auf diverse Felder der politikwissenschaftlichen Forschung (vgl. z.B. Glynos/Howarth 2007, Herschinger 2011) und gesellschaftliche Diskurse (vgl. z.B. Nonhoff 2006, Nonhoff 2016) übertragen und die Diskursforschung weiter theoretisch angereichert.

4) *Wissensoziologische Ansätze* legen, wie der Name schon sagt, das Augenmerk auf die Wirkung von Wissen und Wissenschaft(en), sowie auf die politischen Gestaltungsprozesse, die das Entstehen und die Entwicklung von gesellschaftlich gültigen Wissenskonstellationen beeinflussen. Die symbolische Verfasstheit von Wirklichkeiten und das daraus entstehende, subjektiv geprägte „Universum“ werden damit zur Analysekategorie, über die Keller schreibt:

*„SKAD [Sociology of knowledge approach to discourse, K.P.], as a research agenda, is interested in the events, actors and processes that establish, shape and transform such universes via discursive structuration, that is through social relations of knowledge and knowing, and competing politics of knowledge and knowing.“* (Keller 2018: 18)

Die wissensoziologische Perspektive verengt den heterogenen und vielschichtigen Diskursbegriff und behandelt ihn als „heuristic device“ (ebd.: 19), um darüber einen Zugriff auf Wissenskonstellationen und Machtbeziehungen zu ermöglichen. Relevant sind in diesem Zusammenhang alltagsweltliche Fragen der sozio-historischen Verankerung von Verständnis- und Interpretationsmöglichkeiten eines

Diskurses (vgl. ebd.: 25ff.) sowie das Interesse an der Sozialisation und des Bewusstseins von Subjekten über symbolische bzw. zeichenhaft vermittelte Äußerungen (vgl. ebd.: 19-22).

Dieser Überblick beschränkt sich auf die vier wichtigsten diskursanalytischen Forschungstraditionen in den Politikwissenschaften. Weitere Verzweigungen, Kombinationen oder Anschlüsse, Neujustierungen und konzeptionelle Schwerpunktsetzungen, empirische oder theoretische Präferenzen ließen sich umfänglich darstellen. Anstelle einer Vertiefung möchte ich die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Denkrichtungen darlegen und damit den Facettenreichtum der Diskursforschung um seine epistemologische Relevanz für diese Arbeit zu ergänzen: Alle hier dargestellten Forschungsprogramme oder -schulen verorten sich, in unterschiedlicher Intensität, in der konstruktivistischen oder poststrukturalistischen Tradition und weisen an der einen oder anderen Stelle Bezüge zur foucault'schen Diskurstheorie auf. Weder findet sich jedoch ein fester Theoriekanon, noch werden die inhaltlichen Anwendungsmöglichkeiten beschränkt. Dies ermöglicht auch eine methodische Offenheit und Flexibilität, das bedeutet die Suche nach geeigneten Verfahren zur Beantwortung diskursanalytischer Fragestellungen kann weder als standardisiert, noch als abgeschlossen gelten: Zwar verengt die Festlegung auf eine bestimmte Forschungstradition die Auswahl der Methoden, sie determiniert diese allerdings nicht. Vielmehr kann häufig sogar von einer Zirkularität des Forschungsvorhabens ausgegangen werden, welches die strikte „Trennung und lineare Anordnung von Theorie, Methodologie, Methode, Anwendung“ (Feustel et al. 2014: 487 f.) problematisiert und die Interdependenz jedes einzelnen Forschungsschrittes betont.

Howarth/Griggs versuchen einen Brückenschlag zwischen der Diskursanalyse auf der einen und der Policy-Forschung auf der anderen Seite, indem sie zeigen, wie politische Veränderungen und Programme als Teil eines Kampfes um gesellschaftliche Hegemonie gedeutet und diskursanalytisch bearbeitet werden können (vgl. Howarth/Griggs 2012).

Hurrelmann et al. (2009) untersuchen in ihren Aufsatz Legitimationsprozesse in Großbritannien, den USA, Deutschland und der Schweiz aus diskursanalytischer Perspektive mit Fokus auf die Medienberichterstattung von Qualitätszeitungen. Sie können zeigen, wie die Legitimationsforschung durch diskursanalytische Zugänge angereichert werden kann, um Erklärungen für die Stabilität von Nationalstaaten zu liefern: „Finally, we submit that the quality print media continue to function as key agenda-setters and opinion-leaders in this regard.“ (Hurrelmann et. al 2009: 487) Auch Nullmeier et. al. (2010) beziehen sich auf die Verschränkung der Legitimitätsforschung mit einem diskursanalytischen Zugang und schreiben zur Begründung dieses Vorgehens:

*„Statt der fraglosen Hinnahme von Entscheidungen aufgrund von Verfahren verbinden wir heute mit dem Begriff der Legitimität ein stetes Ringen um Rechtfertigungen für politische Herrschaftsordnungen. Legitimität ist diskursiv geworden.“* (Nullmeier et al. 2010: 9)

Die Autor.innen untersuchen die Bewertungen zur Legitimität von internationalen Institutionen – namentlich die EU, die UNO und die G8 – in den Qualitätsmedien von vier Ländern: Den USA, Großbritannien, die Schweiz und Deutschland. Spezifisch ist dem Ansatz, dass er nicht mit der Dichotomie Legitim/Illegitim operiert, sondern aufzeigt, dass gerade in der „postnationalen Konstellation“ Sphären der Uneindeutigkeit, des Übergangs und der Zwischentöne existieren, die mit unterkomplexen Zuschreibungen nicht erfasst werden können:

*„Dann wird nämlich deutlich, dass wir es mit einem Kontinuum zu tun haben oder besser: mit Kontinua in mehreren Dimensionen, in denen zentrale politische Institutionen schlecht und zentrale Prinzipien gut bewertet werden können (aber auch umgekehrt).“ (ebd.: 41)*

Obwohl der Zustandsbeschreibung der Legitimität gegenüber der Prozessbeschreibung der Legitimierung der Vorzug gegeben worden ist, wird der brüchige, wandelbare und fluide Charakter von Legitimität deutlich, der eine ständige Neujustierung der sozialwissenschaftlichen Perspektive erfordert und sprachlich fixiert, wenn Nullmeier et. al. von „prekären Legitimitäten“ in dem von ihnen untersuchten *setting* sprechen.

Eilders et al. (2004) untersuchen die Rolle von Meinungsartikeln in der deutschen Medienlandschaft. Sie stellen dabei wichtige Funktionen und Effekte der Kommentar- und Meinungsartikel für fünf führende Qualitätszeitungen in Deutschland sowie deren inhaltlichen Tendenzen dar. Dabei nehmen sie zum einen die Medienwirkung von Kommentaren und zum andern ihre thematischen Inhalte in den Fokus ihrer Untersuchung. Die besondere Relevanz von Meinungsartikeln bspw. in der Rezeption durch politische Eliten und die thematische Präferenz für Themen der Inneren Sicherheit als *hot issue* können die Autor.innen für die Mitte der 1990er Jahre ebenso zeigen wie die Effekte des Agenda Settings durch politische Meinungsartikel (vgl. Eilders et al. 2004).

Auch in der Terrorismusforschung lässt sich die Verschränkung mit der Forschungsperspektive der Diskursanalyse feststellen. Zur diskursiven Auseinandersetzung mit dem Thema Terrorismus gibt es sowohl für die RAF als auch für den islamistischen Terrorismus zahlreiche Beiträge, die spezifische Schwerpunkte innerhalb des Diskurses setzten und damit unterschiedliche Bereiche ausleuchten. Balz (2006) fokussiert sich in seiner Untersuchung auf den Begriff des Sympathisanten während des RAF-Terrorismus und arbeitet Strategien heraus, mit denen in Medien und Politik das linke politische Spektrum als potenziell gefährlich und verdächtig dargestellt werden konnte und wertet diese diskursive Auseinandersetzung als „Kulturkampf zwischen emanzipatorischem Aufbruch und restaurativer Eindämmung“ (Balz 2006: 324). So arbeitet Balz heraus, dass sowohl die Gleichsetzung des RAF-Terrorismus mit Faschismus (ebd.: 328) als auch eine Entpolitisierung der RAF-Straftaten (ebd.: 329) medial vermittelt werden konnten, obwohl sich die Übereinstimmung dieser beiden Interpretationen ausschließt.

Diewald-Kerkmann bezieht ihre Analyse auf die Konstruktion von Geschlechterrollen, die bei den Strafprozessen der RAF-Terrorist:innen zum Tragen kommen. Sie kann zeigen, dass feministische Bestrebungen während der sog. Studentenunruhen seit 1968 als Begründungszusammenhang für die hohe Zahl weiblicher Terroristinnen herangezogen worden sind, womit gleichzeitig emanzipatorische Forderungen diskreditiert werden sollten: „Demnach seien die Ziele der Frauenemanzipation dafür verantwortlich, dass sich Frauen mit der maskulinen Rolle identifizierten und den bewaffneten Kampf aufnehmen würden" (Diewald-Kerkmann 2006: S. 225f.). Gleichzeitig seien jedoch weiblich konnotierte Stereotype zur Beurteilung der Angeklagten herangezogen worden, indem ihnen selbstbestimmtes und politisch motiviertes Handeln abgesprochen und Passivität sowie Beeinflussung durch und Abhängigkeit von dominanten männlichen Akteuren der RAF unterstellt wurde (vgl. ebd.: S. 241).

Musolff analysiert, wie die Darstellung von Terrorakten der RAF als Kriegsgeschehen eine Aufladung mit moralischen Urteilen ermöglicht, die wiederum den Grundstein für eine emotionale Berichterstattung legt. Durch die Nutzung von hochpolitisierter Kriegsrhetorik sollte auch die Bevölkerung zu einer eindeutigen Positionierung bewegt werden, sich für oder gegen den Staat auszusprechen. Innerhalb des Diskurses gab es lediglich ein Entweder-Oder, eine Zugehörigkeit zu Freund oder Feind. Die Folge war eine Überreaktion des Staates, der – so Musolff – niemals in Gefahr war:

*„Wird eine solche Übersteigerung vermieden, so ist zwar die Gefahr terroristischer Gewalttaten nicht gebannt, jedoch ist ihre Eskalation und vor allem eine Überreaktion des Staates weniger wahrscheinlich. Insbesondere lässt sich von Seiten der Medien und der Politiker die mögliche Solidarisierungswirkung der Selbstdarstellung von Terroristen als Kombattanten (und im Falle der Festnahme als Kriegsgefangene) ausschließen.“* (Musolff 2006: 316, Herv. im Original)

Weinhauer untersucht in seinem Sammelbandbeitrag, wie sich der Diskurs über die Sicherheitspolitik der 1970er Jahre in polizei- und kriminalistikhnen Zeitschriften ausgestaltete. Dabei geht er der Frage nach, wie der Begriff der Inneren Sicherheit sowie die Bedrohung durch den Linksextremismus in polizeilichen Publikationen institutionell und organisatorisch verankert und wie die Terrorismusbekämpfung als Teil dieses Politikfeldes thematisiert wird (vgl. Weinhauer 2006).

Harbisher (2015) zeigt in seinem Aufsatz, wie das Radikalisierungsnarrativ in Großbritannien dazu genutzt wurde, Überwachungsmaßnahmen zu legitimieren und zu implementieren. Er arbeitet heraus, dass die Handlungslogiken lokaler Akteure in Großbritannien stark von einer Form des Risikomanagements geprägt sind, die eine Radikalisierung von Menschen als Grundlage für tiefgreifende Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen. Zu diesem Zweck werden Terrorismus, Extremismus und subversiver Aktivismus zu einer „aggregate threat matrix“ (Monaghan/ Walby 2012: 133, zitiert nach Harbisher 2015: 475) zusammengefasst. Von der daraus resultierenden Erweiterung der Über-

wachungsbefugnisse machen in Großbritannien nicht allein staatliche Sicherheitsakteure Gebrauch, auch kommerzielle Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen und -technologien profitieren von dem Aufbau einer Bedrohungskulisse, in der Globalisierungskritik oder Umweltaktivismus ebenso als Risiko konstruiert wird wie Terrorismus (vgl. Harbisher 2015: 482ff.).

Insbesondere neuere Publikationen nehmen rechtsextremistische Gewalt als Element der (Un-) Sicherheitsforschung in den Blick und zeigen damit die Flüchtigkeit politischer Kategorisierungen in der Konstruktion sicherheitsgefährdender Potenziale (vgl. z.B. Schellenberg 2019 und Quent 2019).

Eine Anreicherung der Policy-Analyse mit poststrukturalistischen oder diskursanalytischen Elementen hat sich in den letzten Jahren durch eine stärkere Publikationstätigkeit in der Politikwissenschaft bemerkbar gemacht. Was mit dem sog. *argumentative turn* (vgl. Fischer/Forester 1993 (Hrsg.)), also der entschlossenen Fokussierung auf Sprache, Bedeutung, Rhetorik und Wissensbestände in der Policy-Analyse begann, konnte sich in den letzten fast dreißig Jahren zu einem anerkannten Seitenzweig der Policy-Forschung entwickeln, sodass die Annahme, dass Diskurse elementarer Bestandteil von Policies sind, in vielen Arbeiten sowohl empirisch als auch theoretisch und methodologisch belegt werden konnte (vgl. bspw. Amri-Henkel 2021, Fischer 2003, Hajer 2002, Kurze 2018, Leifeld 2016, Münch 2016, , Nullmeier/Rüb 1993).

Bisher liegt noch keine komparative Analyse der Diskurse für die Zeiträume der Hochphasen des RAF-Terrorismus und des islamistischen Terrorismus vor. Diese Arbeit soll diese Lücke füllen, indem sie die Fragestellung auf einen Teildiskurs über die Legitimierung von Überwachungsmaßnahmen im Kontext innerdeutscher Terrorisusbekämpfung zuschneidet und damit offenlegt, welche Verständnisse von Freiheit, Sicherheit, Rechtsstaat und Terrorismus diesen Legitimierungen zugrunde liegen.

### **1.3. Theoretische Implikationen**

Im Folgenden sollen drei zentrale Konzepte theoretisch unterfüttert und dadurch operationalisiert werden, die großen Einfluss auf das Forschungsdesign, die Analyse und die Interpretation der Ergebnisse dieser Forschungsarbeit haben. Sie sind zwei sozialwissenschaftlichen Traditionen zuzuordnen, die auf den ersten Blick wenig Berührungspunkte aufweisen, auf den zweiten jedoch in ihrer Kombination spannende Perspektiven auf die Untersuchung von Legitimationsstrategien staatlicher Akteure zur Rechtfertigung von Überwachungsmaßnahmen eröffnen können, zumal sie in etwa zur gleichen Zeit, in den 1970er und 1980er Jahren, an unterschiedlichen Orten, in der Bundesrepublik und in Frankreich, entstanden und reiften. Die Rede ist von der späteren Kritischen

Theorie der Frankfurter Schule eines Jürgen Habermas<sup>7</sup> und seinem Verständnis von Legitimität im Nationalstaat des Spätkapitalismus auf der einen Seite und eines poststrukturalistisch denkenden und schreibenden Michel Foucault mit seinen Ausführungen zum Nexus von Diskurs, Macht und Wissen auf der anderen. Diese scheinbar „strongly polarised opposition“ versucht Peters (1994: 3) zu überbrücken, indem er die Gemeinsamkeiten und Berührungspunkte beider Denkströmungen ebenso wie mögliche Gründe für gegenseitigen Argwohn herausarbeitet.<sup>8</sup>

Während ein großer Teil dieser Arbeit von den methodologischen und epistemologischen Grundsteinlegungen zur Diskursforschung und der Machttheorie von Foucault profitiert, weicht sie an einer Stelle von diesem Pfad ab und wagt eine Erweiterung in der Einbeziehung von wichtigen Aspekten der Legitimitätsforschung im Krisendiskurs der 1970er Jahre und danach. Damit werden staatliche Strukturen und Institutionen, die im Poststrukturalismus vor allem als *Erscheinungen* von Macht interpretiert werden und damit von nachrangigem Interesse sind, gewissermaßen wieder eingefangen und in ihrer Bedeutung für die Verteilung von diskursiven Einfluss mitgedacht. Neben dem Diskurs tritt damit die Kommunikation; *Diskurspositionen* und ihre Effekte werden auf den Bereich der Legitimierung angewendet, mit dem Element der Strategie angereichert und damit zum zentralen Forschungsinteresse destilliert.

### 1.3.1. Diskurstheorie

Im Folgenden soll durch einen kurzen Verweis auf die Etymologie des Diskursbegriffes dargelegt werden, dass verschiedene, sehr unterschiedliche Verständnisse und Interpretationen dessen, was als Diskurs tituiert wird, im alltäglichen Sprachgebrauch ebenso wie in der Forschung zirkulieren:

*„Die Ursprünge des Wortes Diskurs liegen wie so oft im Lateinischen. Hier findet sich das Verb discurrere, das so viel heißt wie auseinanderlaufen und das hiervon abgeleitete Nomen discursus, welches im Sinne von Hierhin- und Dorthinlaufen, richtungsloses Umherirren oder auch das sich Zerstreuen verwendet wird.“* (Schäfer 2019: 18, Herv. im Original)

---

<sup>7</sup> An dieser Stelle ist Vorsicht geboten, denn auch Jürgen Habermas beschäftigte sich (insbesondere in seinem Werk „Theorie des kommunikativen Handelns“ (1981)) mit Fragen des Diskurses, allerdings mit einer deutlich normativeren Aufladung bei gleichzeitiger Einengung des Bedeutungshorizontes. Hier hat sich die Bezeichnung der Habermas’schen Diskursethik durchgesetzt, die nicht mit der Foucault’schen bzw. poststrukturalistischen Diskursforschung verwechselt werden darf (vgl. dazu bspw. Schäfer 2019: 21).

<sup>8</sup> Interessanterweise weißt Peters auf eine Vielzahl von Faktoren hin, die aus diskurstheoretischer Perspektive durchaus relevant sind und die scheinbare Opposition zwischen Habermas und dem französischen Poststrukturalismus unter Einbeziehung unterschiedlicher Diskursformationen und Wissensordnungen zu verstehen versucht. Philosophisch gäbe es durchaus Ähnlichkeiten, bspw. in der emanzipatorischen Zielsetzung beider Denkrichtungen: „Further, we should not overlook the fact that post-structuralism is opposed to many of the things that Habermas and Critical Theory are opposed to - in particular, the bureaucratic colonialization of the lifeworld and the subordination and assimilation of dissident cultures and subcultures to the prevailing, dominant, scientific, technocratic culture“ (Peters 1994: 15).

Hier deutet sich bereits ein Spezifikum des Diskursbegriffes an, das zunächst auf die Unordnung und Diversität sprachlicher Äußerungen und ihrer Effekte hindeutet. Auch die Dynamik zwischenmenschlicher Gespräche, ihre rhetorischen Pfade und Verschränkungen, ihre Abschweifungen und thematischen Sprünge, finden sich in den Ursprüngen des Begriffes wieder. Diese konzeptionelle Offenheit, die semantische Flexibilität könnten einen Hinweis geben auf die Konjunktur, die der Begriff des Diskurses innerhalb und außerhalb wissenschaftlicher Auseinandersetzungen erfuhr und korreliert mit dem Verständnis eines unsystematischen „Diskursgewimmel“ (vgl. z.B. Schäfer 2013, Schmied-Knittel 2013: 184).

Für das Betreiben von Diskursforschung ist diese Offenheit hingegen hinderlich, eine analytische Schärfung und forschungspragmatische Operationalisierung soll aus diesem Grund versucht werden: Diskurse zu untersuchen, würde keinen Sinn ergeben ohne die zugrunde liegende Annahme, dass aus dem Diskurs auch Aussagen über die soziale Wirklichkeit und Verfasstheit von Gesellschaften und über politische Machtstrukturen abgeleitet werden könnten. Diskursanalyse zu betreiben bedeutet deshalb, von der Möglichkeit und Notwendigkeit einer Systematisierung von Aussagen auszugehen und ihren sinn- und bedeutungsgenerierenden Charakter ernst zu nehmen.

Nicht immer ist jedoch ganz klar, wie sich Diskurs und soziales Handeln zueinander verhalten, welche Verbindungen zwischen ihnen bestehen und an welchen Stellen sie zueinander in Beziehung gesetzt werden müssen, um ein kohärentes Verständnis über die Bedeutung von Diskursen bei der Analyse politischer Sachverhalte zu erlangen. Dieser Punkt führt direkt zu der Frage nach den Möglichkeiten einer Unterscheidung zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken, bzw. der Kontroverse darüber, ob eine Einteilung der Welt entlang der Achse diskursiv/materiell möglich und sinnvoll ist (z.B. Laclau Mouffe 2014 [1985]: 93). Mögliche Erklärungsansätze über diesen Zusammenhang zwischen Diskurs und sozialer oder materieller Wirklichkeit reichen von einem komplementären Verständnis beider Elemente einerseits<sup>9</sup> hin zu einer behaupteten Übereinstimmung dessen, was unter Diskurs und was unter sozialem Handeln zu verstehen sei.<sup>10</sup> In diesem bipolaren Feld bewegt sich auch die Diskurstheorie, wenn Forscher:innen die Anstrengung unternehmen, ihre Forschungsdesigns zu verorten und ihre Begrifflichkeiten aus Myriaden von Ansätzen und Theoremen zu operationalisieren.

---

<sup>9</sup> Dies lässt sich beispielsweise für Teile der linguistischen Diskursanalyse feststellen, die in erster Linie an der Aufdeckung sprachlicher oder symbolischer Regelmäßigkeiten interessiert sind, ohne dabei soziale, gesellschaftliche oder politische, geschweige denn Machtfragen, zu tangieren. Das Erkenntnisinteresse fokussiert dabei quantifizierbare Aussagen zu Spracherwerb, Sprachgebrauch (bspw. Syntax, Phonetik, Semiotik) oder Sprachwandel. Diese ordnende, objektivierende Perspektive auf Sprache und Diskurs kann auch als strukturalistische Diskursforschung klassifiziert werden. Vertreter:innen des Poststrukturalismus erklären mit der Annahme des Präfix „Post-“ ihren Anspruch, nicht-objektivierbare Analysekatoren wie Macht und Herrschaft in den Versuch der Strukturierung von Sprache einzubeziehen.

<sup>10</sup> Die Trennung von diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken wird bspw. bei der Dispositivanalyse, einer konzeptionellen Verdichtung der Wissenssoziologischen Diskursforschung, verworfen (vgl. z.B. Keller 2019).

Anstatt mich nun auf die eine oder andere Seite dieser konzeptionellen Pole festzulegen, schlage ich ein dialektisches Verständnis der beiden diametralen Diskursverständnisse vor. Dialektisch in dem Sinne, dass keines der beiden Konzepte durchweg negiert werden kann und es durchaus Berührungspunkte gibt, die sich zu einem kohärenten Diskursverständnis formen lassen. Hilfreich, da forschungspragmatisch eingängig ist dabei die Operationalisierung des Dialektikbegriffs bei Weidemann:

*„Als dialektisch wird hierbei das Verhältnis zwischen zwei Konzepten verstanden, die trotz ihrer tendenziell antagonistischen beziehungsweise inkommensurablen Eigenschaften als gemeinsame Konstituenten eines übergeordneten Konzepts verstanden werden können.“* (Weidemann 2014: 46)

Der Schlüssel dafür liegt in einer Periodisierung von Diskursivität und der daraus entstehenden Folgen für den Forschungsprozess: Natürlich ist gesprochene und geschriebene Sprache für einen sehr kurzen Moment, nämlich während sie artikuliert bzw. festgehalten (z.B. geschrieben) wird, eine soziale Handlung. Sie hat zum Zweck, die eigene Position in Beziehung eines tatsächlichen oder imaginierten Gegenübers darzustellen und damit auf die eigene Wirklichkeit und die des Gegenübers Einfluss zu nehmen, also zu *wirken*. Sobald sie sich materialisiert, also aufgezeichnet und Teil einer Reihe von Äußerungen wird, die ich Diskurs nennen möchte, verlässt sie die Sphäre der unmittelbaren sozialen Handlungen und gehorcht anderen Gesetzmäßigkeiten als der Sprechakt selbst samt der Intention des sprechenden Subjektes (vgl. Jung 2011: 47). Die Wirkung, die die materialisierte Äußerung entfalten kann, liegt außerhalb des Einflusses der Sprecher.in und kann deshalb nicht vornehmlich als soziale Handlung, die eine Intention und Zielsetzung sowie die Möglichkeit zur Gestaltung des Kommunikationsprozesses voraussetzt, verstanden werden.<sup>11</sup>

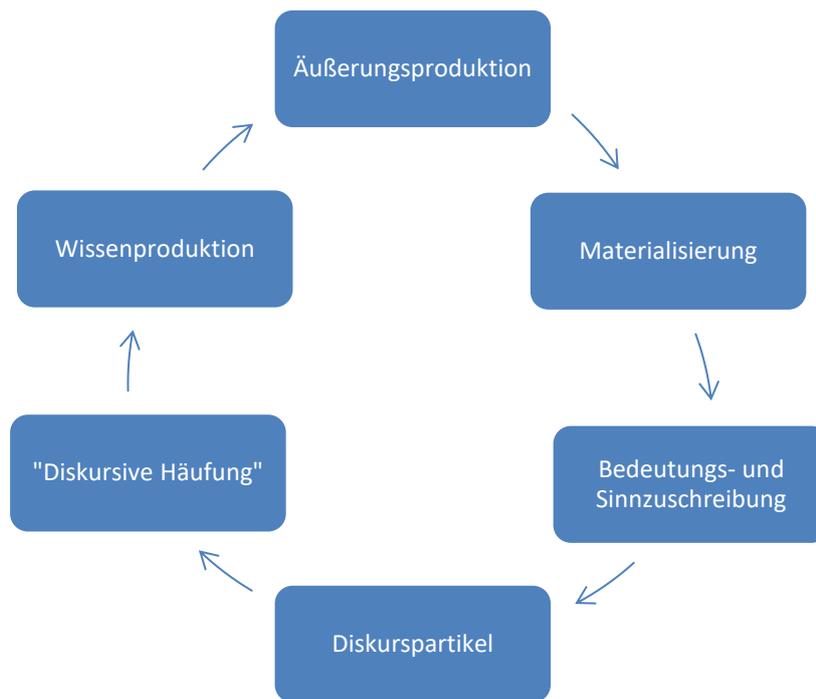
Und doch: Eine soziale Interaktion ist undenkbar ohne einen vorgelagerten Prozess, der ihr Bedeutung zuschreibt und festlegt, welche Interpretationsmöglichkeiten für die Handlung als legitim erscheinen und welche nicht. Dieser Prozess der Bedeutungszuschreibung ist es, der die Wirkung einer Handlung vorstrukturiert und damit einbettet in einen Rahmen, in dem sich soziale Wesen begegnen und verstehen können. Um ein Beispiel zu nennen: Ein vertrauliches Gespräch zwischen zwei oder mehr Menschen, welches nicht nach außen dringt, ist zunächst eine soziale Handlung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter bestimmten Bedingungen stattfindet. Noch ist dieses Gespräch kein Diskurs, auch kein Beitrag dazu. Denn erst ab dem Zeitpunkt, wo diesem Gespräch eine Bedeutung zugeschrieben, eine Relevanz beigemessen wird, beginnt sich der Diskurs zu formieren. Erst wenn er sich materialisiert, aufgeschrieben, fotografiert, gefilmt, gemalt, szenisch oder musi-

---

<sup>11</sup> Die wichtige Rolle intentionalen Verhaltens in der Kommunikation betonte auch schon Habermas, als er schrieb: „(...) das Regelsystem, nach dem Äußerungen (also Meinungen und Handlungen, in denen Intentionen verkörpert sind) erzeugt werden, ist ersichtlich von anderer Art als das Regelsystem, nach dem wir Aussagen bilden und wahrheitskonstant umformen“ (Habermas 1973: 44).

kalisch dargestellt wird, wird er Diskurs. Dabei werden spezifische, den diskursiven Regeln gehorchende Aspekte des Gesprächs oder der Teilnehmenden in den Vordergrund gerückt, besonders ausgeleuchtet, mit Stilmitteln ausgeschmückt und ihre Interpretationen nahegelegt. Was also den Diskurs qualifiziert, ist der kommunikative Charakter, ist die Interaktion.

Weder ist Diskurs einfach das aufgezeichnete Wort, noch ist jede soziale Handlung immer Teil des Diskurses. Erst in einer Periodisierung, in einer Berücksichtigung des Faktors Zeit lässt sich der diskursive Kern sozialen Handelns herauschälen. Die oben angesprochene Dialektik bezieht sich demnach auf die Notwendigkeit, die Retrospektivität des Diskurses, seine zeitlich versetzte Wirkung auf soziales Handeln zu akzeptieren, wenngleich diese Versetztheit durchaus stark variieren kann. Zwar ist der Diskurs etwas anderes als soziales Handeln, aber er ist trotzdem ohne Letzteres nicht greifbar. Vielmehr gibt es Schnittmengen, deren Ränder fluide sind und sich im Laufe der Zeit verändern. Somit haben beide Aspekte den jeweils anderen internalisiert und sind von ihm doch verschieden (vgl. Fairclough 2016: 87). Die zeitliche Perspektive und die damit einhergehende Möglichkeit der „Reifung“ von Äußerungen und ihre Erhebung in den Zustand, in dem sie als valides Wissen gelten, schafft erst die Voraussetzungen für das Verständnis dessen, was dieser Untersuchung als Diskurskonzept zugrunde liegt. In der deutschsprachigen Diskursforschung hat sich im Umfeld der sog. Kritischen Diskursanalyse und der beiden Diskursforscher Jürgen Link und Siegfried Jäger die eingängige und pragmatische Definition eines Diskurses als „Fluss von Wissen durch die Zeit“ (Jäger/ Jäger 2007: 15ff) etabliert. Diesen „Fluss“ gilt es auszuleuchten und in seinen Bedingungen und Wandlungen nachzuzeichnen. Mein Vorschlag ist deshalb, eine Synthese zu wagen, in der die Dimensionen 1) Zeit, 2) Soziales Handeln, 3) Materialisierung und 4) Generierung von Wissen in ein zirkuläres Verhältnis zueinander gesetzt werden und damit Diskurs als **fortwährenden Prozess der Bedeutungs- und Wissensproduktion durch materialisiertes soziales Handeln** definiert werden kann.



Eine soziale Handlung kann in jedem der oben genannten Prozessschritte „steckenbleiben“, oder auf einen vorangegangenen Schritt zurückwirken, sodass dieser wieder modifiziert als Entstehungsbedingung wirkt. Was bedeuten diese Feststellungen nun für diese Forschungsarbeit? Sie machen deutlich, dass politisches Handeln systematisch über den Diskurs untersucht werden kann, dass geschriebene Worte (oder anderweitig materialisierte Äußerungen) Einfallstore sind, die es erlauben, Macht und ihre Wirkung, ihre Strategien und Modalitäten zu untersuchen und einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Gerade im Zusammenhang mit staatlicher Überwachungsaktivität, die sich zu einem großen Teil in sozialen Handlungen ausdrückt, die nicht Diskurs sind, die sich abseits manifester Äußerungen abspielen, ist der Umweg über den Diskurs die einzige Möglichkeit, Einblicke in die Machtbeziehungen zu gewinnen, die erheblichen Einfluss auf das Leben von Bürger:innen haben. Die Diskursanalyse wird damit zum unperfekten, aber trotzdem nützlichen Instrument zur Beschreibung von politischen Zusammenhängen. Foucault hält dazu fest:

*„Die Diskurse ebensowenig wie das Schweigen sind ein für allemal der Macht unterworfen oder gegen sie gerichtet. Es handelt sich um ein komplexes und wechselhaftes Spiel, in dem der Diskurs gleichzeitig Machtinstrument und –effekt sein kann, aber auch Hindernis, Gegenlager, Widerstandspunkt und Ausgangspunkt für eine entgegengesetzte Strategie.“* (Foucault 2013c [1976]: 1104)

### 1.3.2. Machttheorie

#### Zum Begriff der Macht

In vielen Fällen wird „Überwachen und Strafen“ als eines der Hauptwerke Michel Foucaults eine hohe Aussagekraft in der Beschreibung von staatlichen Überwachungspraktiken zugeschrieben. Im Zentrum des Werkes des französischen Philosophen steht die Disziplinierung des menschlichen Körpers durch ständige und wiederholte Zurichtung und Züchtigung mit dem Ziel, gehorsame und produktive Individuen zu erziehen. Durch die permanente Überwachung und Kontrolle in Institutionen wie Gefängnissen, Schulen, Militäarakademien, Fabriken oder Sanatorien wird Wissen generiert, welche mittels mathematischer und statistischer, also rational-wissenschaftlicher Verfahren die Definition und Festschreibung von Normen ermöglichen. Diese Normen bilden die Grundlage für die gewaltförmige Einpassung des menschlichen Körpers und seine Zurichtung durch Zwang, Repression und Strafe, mit dem Ziel der Effektivitätssteigerung in ökonomischen, militärischen oder juristisch-administrativen Institutionen und Verfahren. Eine solche Form der Machtausübung nennt Foucault „Disziplinarmacht“ (Foucault 2017 [1978]: 19ff.). Sie wirkt in erster Linie negativ, durch Konditionierung und Wiederholung, bis ihr Modus von den Individuen internalisiert worden ist.

Diese Arbeit geht andere Wege und fokussiert nicht die Disziplinarmacht als vorherrschenden Modus der Inneren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung. Schon allein der Aufwand, der zur Legitimierung von staatlichen Überwachungsmaßnahmen betrieben wird, auch der Widerstand innerhalb der politischen, juristischen und zivilgesellschaftlichen Arenen deutet darauf hin, dass andere Machtmechanismen zur Beschreibung des Politikfeldes und der in ihr agierenden Akteure gesucht werden müssen. Obwohl nicht in Abrede gestellt werden soll, dass staatliche Überwachung sehr wohl disziplinierende und Gehorsam fördernde Effekte auf Subjekte haben kann, reicht es nicht aus, Macht allein als negatives, beschränkendes und strafendes Element von Staat und Gesellschaft zu betrachten. In „Der Wille zum Wissen“ stellt Foucault ein umfassenderes, vielschichtigeres Verständnis von Macht dar, das Elemente der Disziplinarmacht zwar explizit einschließt, gleichzeitig jedoch das Konzept erweitert und um positive, aktive, produktive und kreative Momente anreichert. Diese Form der Macht, die Bio-Politik<sup>12</sup>, wirkt ganz anders: sie ist permissiver, subtiler und

---

<sup>12</sup> Das Konzept der Bio-Politik, also einer „Politik vom Leben“ beschreibt einen neuen Regierungstypus, der auf der Prämisse gründet, dass aus einem Volk als amorphe und unveränderbare Ansammlung von Menschen eine „Bevölkerung“ wird und damit eine Entität, die gelenkt, manipuliert, verändert und den politischen Zielen angepasst werden kann. Ins Zentrum der Bio-Politik treten Handlungsweisen, die z.B. Menschenleben schützen, Krankheiten und ihre Ausbreitung verhindern, Gesundheit fördern, Geburtenraten senken oder erhöhen sollen. Die Bio-Politik sei „eine Macht, deren höchste Funktion nicht mehr das Töten, sondern die vollständige Durchsetzung des Lebens ist.“ (Foucault 2013 [1981]: 1134) Das Leben, sein Erhalt, sein Schutz und seine Pflege spielen auch für die Legitimierung von Terrorismusabwehr im Allgemeinen und Überwachungsinstrumente im Besonderen eine unumstößliche Rolle.

philantrophisch, sie setzt die Verbesserung der Lebensbedingungen des Einzelnen weit oben auf die politische Agenda:

*„Unter Macht, scheint mir, ist zunächst zu verstehen: die Vielfältigkeit von Kraftverhältnissen, die ein Gebiet bevölkern und organisieren; das Spiel, das in unaufhörlichen Kämpfen und Auseinandersetzungen diese Kraftverhältnisse verwandelt, verstärkt, verkehrt; die Stützen, die diese Kraftverhältnisse aneinander finden, indem sie sich zu Systemen verketteten – oder die Verschiebungen und Widersprüche, die sie gegeneinander isolieren; und schließlich die Strategien, in denen sie zur Wirkung gelangen und deren große Linien und institutionelle Kristallisierungen sich in den Staatsapparaten, in der Gesetzgebung und in den gesellschaftlichen Hegemonien verkörpern.“* (Foucault 2013c [1976]: 1098)

Mit dieser Definition von Macht und der methodologischen Festlegung auf die Diskursanalyse ist das grobe Forschungsdesign umrissen. Es wird zu untersuchen sein, welche „Auseinandersetzungen“ sich diskursiv-medial vermittelt erkennen lassen, was sie über die „Kraftverhältnisse“<sup>13</sup> innerhalb dieser Auseinandersetzungen aussagen können und welche spezifischen Strategien sich für einen zentralen Bereich staatlichen Handelns, nämlich den Bereich der Inneren Sicherheit und ihrer „institutionelle[n] Kristallisierungen“ ergeben. Dieses Machtverständnis verlässt die kognitive Einschränkung, gesellschaftliche und politische Wandlungsprozesse durch Gesetzgebungen, durch Ge- und Verbote, durch Repression und Strafe allein erklären zu müssen. Es zeigt, wie politische Kommunikation, semantischer Sprachgebrauch, mediales Agenda-Setting und gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnisse als Kristallisationspunkte von Macht erkannt und analysiert werden können. Aus der schöpferischen, aktiven und gestaltenden Wirkung von Macht treten mit diesem Verständnis die *Motive* hervor, die der politischen Implementation von Überwachungstechniken und –instrumenten zugrunde liegen: Wenn wir Macht als polymorph, als permanent herausgefordert und damit dynamisch und flüchtig verstehen, kann sie durch die Ausweitung ihrer Domänen, ihrer Einflussbereiche und Beziehungen eine strategisch bessere, d.h. determiniertere Position erlangen und eine relative Stabilität erzeugen. Zu diesem Zweck ist ein möglichst detailliertes Wissen über möglichst viele Aspekte des politischen und gesellschaftlichen Lebens der „Bevölkerung“<sup>14</sup> von Vorteil. Die Überwachung und Kontrolle ermöglicht es, Informationen über abweichendes Verhalten, über politische Einstellungen, über (mikro- und makro-) ökonomische Fragestellungen zu erlangen, die dann in einer Art zirkulärer Rückkopplung, zur Ausweitung oder auch nur Stabilisierung von Macht oder Gegenmacht genutzt

---

<sup>13</sup> Diesem Begriff kann ein physikalisches Verständnis von Kraft beiseite gestellt werden, um ihn greifbarer zu machen. So wie Schwerkraft oder magnetische Kraft kann Macht als wirkende, bewegende, wenngleich unsichtbare und doch omnipräsente Entität verstanden werden. Gleichzeitig kann die Intervention eines Kraftverhältnisses in ein anderes zu Veränderungen in der Wirkung und den Effekten der Kraft führen (vgl. Lynch 2011: 21).

<sup>14</sup> Und damit auch die Potenziale zur Generierung von Wissen über diese Bevölkerung, welches wiederum zu biopolitischen Zwecken der Kontrolle genutzt werden kann.

werden können. Wissen und seine Produktion zum Zwecke einer gestaltenden Biopolitik können durch dieses Machtverständnis als Erklärungsansatz für die Durchsetzung von Überwachungs- politiken erkannt und in die Analyse einbezogen werden, ohne jedoch in einer starren *top-down-* Perspektive verhaftet zu bleiben. In dieser Konstellation wirken nicht allein Regierungen, Parlamente, Parteien oder Gerichte, sondern auch Medien, Zivilgesellschaft, Religionen, Familien und Freundschaften, Bildungseinrichtungen, Konsument:innen sowie Kulturschaffende, um nur einige zu nennen.

*„(...) [D]ie Macht ist nicht eine Institution, ist nicht eine Struktur, ist nicht die Mächtigkeit einiger Mächtiger. Die Macht ist der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in der Gesellschaft gibt.“* (Foucault 2013c [1976]: 1098)

Damit ist ein weiterer zentraler Baustein der Machtkonzeption nach Foucault angesprochen, den ich im Folgenden tiefergehend einführen werde, zumal er für das Verständnis der Fragestellung relevant ist: Die Strategie als politischen Gestaltungsprozess.

## **Strategie**

Der Begriff der „Strategie“ ist fest in unserer Alltagssprache verankert und meint gemeinhin planvolles und intendiertes Verhalten, häufig über einen längeren Zeitraum hinweg, um ein vorher definiertes Ziel zu erreichen. Der Begriff entstammt einem militärischen Kontext, wo er die Vorgehensweisen gegnerischer Armeen mit dem Ziel, Schlachten oder Kriege zu gewinnen, bezeichnet (vgl. z.B. Schubert/Klein 2006: 294). In vielen Gesellschaftsbereichen, auch in der Politik subsumieren sich unter der Bezeichnung „Strategie“ besonders die langfristigen Ziele von Organisationen sowie die entsprechenden Vorgehensweisen und Wege zur Umsetzung dieser Ziele (vgl. z.B. Preisen-dörfer 2011: 18). So findet sich kaum eine Organisation, die nicht „strategische“ Ziele oder Pläne definiert und entsprechende Kompetenzen auch personell in ihre Organisation zu integrieren versucht. Zunächst ist es sinnvoll, den Begriff der Strategie von dem der Taktik abgrenzen: Unter Taktiken sind viele kleine, alltägliche und „geschwätzige“ (Foucault 2013c [1976]: 1100) Praktiken zu verstehen, die „in ihrem beschränkten Bereich“ (ebd.) wirken und auf der Mikroebene Machtverhältnisse beeinflussen. Damit sind sie konkreter, unvermittelter und stärker in die Alltagswelt der Menschen eingebunden als Strategien. Zwischen beiden besteht jedoch ein Abhängigkeitsverhältnis, in welchem Strategien zwar globaler wirken, jedoch nicht als anonyme Äußerlichkeit der Taktiken verstanden werden dürfen: „Rather, strategies and tactics are absolutely immanent to each other as well as co-conditioning.“ (Nale 2015: 487)

Als Strategie bezeichnet Foucault die Auswahl von Äußerungen, die den Diskurs in eine gewünschte Richtung lenken und damit determinieren, was als relevant gelten kann. Demnach seien Strategien

„regulierte Weisen (und auch als solche beschreibbar), Diskursmöglichkeiten anzuwenden“ (Foucault 2013a [1969]: 547). Diese Perspektive setzt eine Auseinandersetzung, einen Konflikt oder Kampf voraus, in dem Subjekte versucht sind, sich in eine vorteilhafte Position zu bringen. Sie bewegen sich innerhalb eines Feldes, das in sich von komplexen Machtbeziehungen durchsetzt ist und in dem spezifische Mechanismen wirken, die Foucault als „Diskursmöglichkeiten“ versteht. Wenn Diskurs als Äußerung und damit konstitutives Element sozialen Handelns verstanden wird, bedeutet dies, dass die Nutzung von Diskursmöglichkeiten als eine Form der Machtausübung analysiert werden muss. Wenngleich Macht bei Foucault als entpersonalisiert, nicht an Institutionen oder Gesetze gebunden verstanden wird, sind alle diskursmächtigen Akteure Teil des Kampfes um Macht. Allerdings sind die „Fronten“, um im militärischen Jargon zu bleiben, keinesfalls eindeutig oder auch nur überschaubar, vielmehr handelt es sich um eine Mannigfaltigkeit von strategischen Positionen, Machtmechanismen und Diskursmöglichkeiten, die die Möglichkeiten der Lebens- und Denkweisen der Individuen prägen. Sie können sowohl konservierend als auch revolutionär wirken, sie sind zerstörend und erschaffend, stützend oder umstürzlerisch, kurz: die Macht ist nicht auf die eine oder andere politische Richtung festgelegt, sie erscheint als fluide historische Gelegenheit, als spezifische Ausprägung einer Vielzahl von unterschiedlichsten, diskursiv vermittelten Möglichkeiten. Das Moment der „Möglichkeiten“, die Analyse dessen, was zu einem spezifischen Zeitpunkt artikuliert werden kann, der strategische Einfluss dieser Artikulation nehmen in Foucaults Arbeit einen zentralen Stellenwert ein. Doch auch die Vorstellung politischer Macht als kontingenten, permanenten, kriegsähnlichen Prozess, als Aneinanderreihung und Gleichzeitigkeit von Kämpfen und Schlachten, bildet die konzeptionelle Grundlage für die Fokussierung auf politische Strategien (vgl. ebd.: 1105-1106).

Die konkrete Erscheinung, die Ausprägung dieses Krieges ist hingegen eine völlig andere: An die Stelle physischer Zerstörung, körperlicher Gewalt, technisch-materieller Konfrontation, tritt ein Wettstreit der Episteme, der Wissens- und Wahrheitsansprüche. Sie verbinden sich mit Machtpositionen und wirken in ihnen, sind aber auch denselben Dynamiken, Herausforderungen und Provokationen, den Infragestellungen und Umstrukturierungen ausgesetzt. Foucault schreibt dazu:

*„Zwischen Wissenstechniken und Machtstrategien besteht keine Äußerlichkeit, auch wenn sie jeweils ihre spezifische Rolle haben und sich von ihrer Differenz aus aneinanderfügen.“* (ebd.: 1102)

Für diese Forschungsarbeit ergibt sich daraus eine konzeptionelle Verdichtung, die den Grundstein für die Forschungsfrage legt: Diejenigen Positionen, die im Zusammenhang mit dem Themenkomplex staatlicher Überwachung über einen längeren Zeitraum von zehn Jahren in einem der auflagenstärksten Medium der Bundesrepublik artikuliert werden *konnten*, weil der Möglichkeitsraum dafür existierte, müssen als machtvolle Positionen, nicht nur diskursiv, sondern auch politisch, verstanden

werden. Eine Analyse des Inhalts der Artikulationen kann damit Aufschluss geben über die zentralen Denkweisen, Verständnisse, Wissenskonstruktionen und Gestaltungsansprüche durch politische Agent.innen, Institutionen und ihrer Vertreter.innen sowie Gesetze und deren Anwendung. Durch die breite öffentliche Wirkung, die für Artikel, welche in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* erscheinen, angenommen wird, lässt sich auch die Klassifizierung als Strategien und nicht als Taktiken begründen, denn sie wirken nicht auf der individuellen, atomisierten Mikro-Ebene, sondern ziehen in ihrer Rezeption weite Kreise.

Ein Politikverständnis, das eine strategische Komponente zugrunde legt, in dem sich Macht nicht statisch aus einem festen Institutionengefüge heraus entfaltet, sondern immer wieder vor Herausforderungen, Auseinandersetzungen und Kämpfen steht und in dem Beteiligte sich ständig (diskursiv) verhalten und positionieren, muss der Dynamik samt ihrer Flüchtigkeit Raum geben. Dieses Verständnis von Politik anzuerkennen bedeutet jedoch auch, sich mit dem Problem der Operationalisierbarkeit und der empirischen Greifbarkeit einer als Kraftverhältnis geformten Macht auseinanderzusetzen. Lynch beschreibt diese Problematik wie folgt:

*„Foucault seems to be erasing agency - individuals' capacity to choose and act for themselves - or rather, locating this capacity to act in a noncorporeal ‚power‘ rather than in individuals and institutions.“* (Lynch 2011: 23)

Die Einbeziehung von diskursiven Strategien begegnet dieser Kritik durch eine Rückkopplung auf ganz konkrete, beobachtbare Elemente und Akteure von Politik. Wenngleich das zugrundeliegende Verständnis von Macht als Kraftverhältnis sich auf einem abstrakten, entpersonalisierten und theoretischen Level bewegt, erlaubt der Umweg über die Einbeziehung eines strategischen Blickwinkels die empirischen Ausprägungen dieser Macht in den politischen Positionierungen von Individuen zu erkennen. Gleichzeitig ist es sinnvoll, den *Modus* strategischen Handelns im Vorfeld der Analyse einzuschränken, um das Erkenntnisinteresse nicht aus den Augen zu verlieren: In dieser Arbeit nehme ich die *Legitimierungsstrategien* in den Fokus, da sie geeignet sind, die Fragilität der Macht ebenso wie die Anstrengungen zu ihrer Festigung offenzulegen. Dieser Modus wirkt damit in zwei recht unterschiedliche Richtungen und zeigt die Ambivalenz zwischen einem demokratischen System, das auf Machtbeschränkung und temporäre Machtzuteilung beruht auf der einen Seite und andererseits einer als äußerlich konstruierten Bedrohung durch einen Terrorismus, der diese Macht gewaltsam herausfordert und infrage stellt.

Zum Zwecke der kohärenten Herleitung der Forschungsperspektive muss auch der Aspekt der Legitimierung staatlichen Handelns in den Fokus genommen werden. An dieser Stelle erweitere ich das Feld der poststrukturalistisch inspirierten politischen Theorie und stütze die Argumentation auf Habermas' Begriff der Legitimierung, um 1) den Strategiebegriff zu schärfen und anhand eines ganz

spezifischen Modus' empirisch fruchtbar zu machen, 2) Kommunikation als wichtigen Bestandteil politischer Auseinandersetzungen zu fokussieren und 3) den Staat als Analysekategorie nicht zugunsten eines entpersonalisierten, anonymen, zeit- und raumlosen Machtverständnisses aus dem Blickfeld zu verlieren, denn Repräsentant.innen der politischen, juristischen und administrativen Institutionen wirken im Diskurs als Kristallisationspunkte von Wissensordnungen und dürfen deshalb nicht in dieser Funktion unterschätzt werden.

## **Legitimierung**

*„Will man nicht wie der Blinde von der Farbe reden, was die zeitgenössische Sozialwissenschaft allerdings fließend kann, so muß, wenn von Legitimation die Rede ist, auch von Legitimität gesprochen werden.“ (Hennis 1976: 13)*

Und in der Tat gebietet es die Spezifizierung der analytischen Perspektive darzulegen, ob ein *Zustand* der (II)Legitimität oder ein *Prozess* der (De)Legitimation in den Untersuchungsfokus zu rücken ist. Interessanterweise decken sich die Hochkonjunktoren politikwissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Legitimitätsbegriff und seiner Verankerung in der politischen Praxis mit dem zeitlichen Zuschnitt der Korpora zum Diskurs über staatliche Überwachung. Die Verschiebung von Machtkonfigurationen, wie sie in dieser Arbeit beschrieben werden, haben nicht nur Effekte auf die Ausgestaltung von Grund- und Freiheitsrechten, sie werfen elementare Fragen nach der Funktionsweise von Rechtsfertigungs- und Überzeugungsprozessen in der politischen Kommunikation auf und dringen dadurch in den Kernbereich der Legitimitätsforschung vor. Insbesondere im Zusammenhang mit diagnostizierten Krisentendenzen rückt Legitimität in den Vordergrund. Dies hängt mit der angenommenen oder tatsächlichen (In-)Stabilität staatlicher Strukturen und Institutionen zusammen, die gewissermaßen gleichsam Ursache und Wirkung von Krisen zu sein scheint. War zunächst von den Krisentendenzen des überforderten Sozialstaates die Rede, der „*noles volens, vor allem durch das Erzeugen nicht einlösbarer Erwartungen mit vorprogrammierten Enttäuschungsfolgen*“ (ebd.: 11) zu charakterisieren sei, wurden im Laufe der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik neue Konjunktoren der Krisenzuschreibung und damit auch der Legitimität staatlicher Herrschaft relevant, die sich mit dem Begriff der „Unregierbarkeit“ oder „Postdemokratie“ – um nur die populärsten Termini zu nennen – in der wissenschaftlichen Literatur und Diskussion festsetzten (vgl. bspw. Schäfer 2008).

Warum der Legitimitätsbegriff so eng mit der Identifikation einer Krise verbunden ist, arbeitete Habermas in seinem Buch „*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*“ (1973) heraus. Zum einen sei der spätkapitalistische Staat stark in die ökonomischen Prozesse eingebunden, er habe „*die Produktionsverhältnisse in gewisser Weise repolitisiert*“ (Habermas 1973: 54) und sei deshalb für die

Erfüllung von ökonomischen Bedürfnissen in der Verantwortung. Gleichzeitig fehle eine andere Legitimationsquelle, nämlich „Traditionsbestände“ (ebd.), die zur wertorientierten Stabilisierung des politischen Lebens nicht mehr wirkmächtig genug seien und erodierten. Hinzu käme, dass „rechtfertigungsbedürftige Normen“ sowie „identitätsverbürgende Deutungssysteme“ (ebd. 64) als wichtige Anforderungen an staatlich legitime Herrschaft definiert und eingefordert würden. Steigt also der Bedarf nach normativer, ethischer oder soziokultureller Orientierung und Identität, müssen auch die Legitimationsprozesse intensiviert werden. Habermas folgert daraus, „daß die Expansion der Staatstätigkeit die Nebenfolge einer überproportionalen Steigerung des Legitimationsbedarfs hat“ (ebd.: 100). Die Krisenhaftigkeit der Legitimationsbeschaffung besteht also besonders in ihrer selbstverstärkenden Tendenz: Je stärker staatliche Institutionen in die ökonomischen Prozesse eingreifen, desto größer werden die Forderungen nach einer Umverteilung des „Mehrprodukt[s]“ (ebd.: 132), das durch diesen Eingriff entstanden ist. Demnach entsteht eine Legitimationskrise,

*„sobald die Ansprüche auf systemkonforme Entschädigungen schneller steigen als die disponible Wertmasse, oder wenn Erwartungen entstehen, die mit systemkonformen Entschädigungen nicht befriedigt werden können.“* (ebd.: 104)

Hennis problematisierte 1976 die Tendenz, Legitimität und Krisentopie so stark zueinander in Beziehung zu setzen, da diese Verknüpfung unweigerlich zu einer normativ aufgeladenen Ablehnung politischer Systeme führen müsse:

*„Wer einem politischen System ‚analytisch‘ eine Legitimationskrise zuschreibt, sagt damit unvermeidlich nie bloß, es gehe ihm schlecht, sondern zugleich, es sei schlecht, so nicht zu rechtfertigen. Für ein gegebenes politisches System die Legitimitätsfrage aufwerfen, heißt, seine Existenzberechtigung in Frage stellen.“* (Hennis 1976: 12).

Diese Komplexitätsreduktion in der Bedeutung des Legitimitätsbegriffs beraubt Forschende der Möglichkeit, sich dem Phänomen kontinuierlich anzunähern und zu einem differenzierten Ergebnis zu kommen, da der Verdacht mitschwingt, sie wollten politische Systeme mit Bausch und Bogen verwerfen, sobald sie Legitimationsdefizite feststellen und artikulieren. Legitimität würde damit zu einer kategorialen Variable mit nur zwei Ausprägungen: Existent oder nicht existent. Dieser essentialistischen Betrachtungsweise begegnet Habermas im gleichen Sammelband, indem er Legitimität als „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ (Habermas 1976: 39; Herv. im Original) definiert und damit eine Operationalisierung vorschlägt, die das Augenmerk auf die *Effekte* legitimer Herrschaft legt. Der fragile, wandelbare, prozessbegründende Charakter des Begriffs, sein normativer Gehalt erlauben seine Nutzung als strategische Ressource, die Macht und Herrschaft nicht als Zustände, sondern als „bestreitbare[n] Geltungsanspruch“ (ebd.) zu fixieren versucht.

Daraus leitet sich auch ab, dass Legitimation immer auch mit der Herstellung von Zustimmung, Konsens und Überzeugung, ja sogar „diffuser Massenloyalität“ (Habermas 1973: 68) einhergeht, um diesen Geltungsanspruch zu festigen und vor Kritik und Opposition abzuschirmen. Auch kann es Ziel von Legitimationsprozessen sein, Akzeptanz herzustellen und abweichende Positionen zu isolieren oder zu absorbieren. Die positive und affirmative Bezugnahme auf diese Positionen kann Teil der strategischen Ausrichtung eines Legitimierungsprozesses sein, wenn es der Stärkung der eigenen Autorität und Machtstellung dient. Auch stellt Habermas heraus, dass Legitimation einen „Wahrheitsbezug“ (ebd.: 133ff, Herv. im Original) zwingend braucht, um die oben genannten Orientierungs- und Identitätsbildungsprozesse initiieren zu können. Fehlt dieser Wahrheitsbezug, also die Verankerung staatlichen Handelns in gemeinhin anerkannten Normen- und Wertsystemen, kann auch die Legitimitätsbeschaffung nicht auf Dauer sichergestellt werden.

Von Haldenwang macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass Legitimierungsprozessen auch ein „dialogischer Charakter“ (von Haldenwang 2019: 60) innewohnt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die kommunikativen Wechselwirkungen zwischen Herrschenden und Beherrschten bei der Analyse dieser Prozesse stets mitgedacht werden müssen (vgl. ebd. 57). Folgt man dieser Vorstellung von Legitimierung als Dialog, stellt sich unweigerlich die Frage nach den Artikulationsformen und -regeln, kurz: den Diskursformationen dieses Dialoges. In modernen westlichen Demokratien erfüllen Medien die Funktion der Aggregation und Strukturierung von politischen Positionen und sind deshalb eine wichtige Ressource, um Legitimierungsprozesse zu untersuchen. Hurrelmann et. al. stellten die Bedeutung von Qualitätsmedien für Legitimierungsprozesse dar und betonten die kommunikativen Wechselwirkungen zwischen Bürger:innen und politischen Entscheidungsträger:innen:

*„We argue that the study of legitimacy-related communication gives us more direct access to the essentially discursive practices that underpin the (de)legitimation of political orders, and to the normative foundations of public legitimacy claims or assessments.“* (Hurrelmann et. al. 2009: 487)

Eine dezidiert strategische Agenda der Akteure wird allerdings nicht thematisiert. In der politikwissenschaftlichen Forschung werden Legitimierungsstrategien insbesondere im Zusammenhang mit autoritären Regimen untersucht (vgl. zur Aufzählung von Haldenwang 2019: 58), so wird beispielsweise im Sammelband „Legitimität und Legitimation“ unterschieden zwischen Legitimität in westlichen Demokratien, Legitimität in der EU und Legitimität und Legitimationsstrategien von Autokratien, wobei der strategische Fokus allein auf den Autokratien liegt. Dabei gibt es keinen normativen, theoretischen oder empirischen Grund, demokratischen Systemen eine strategische Ausrichtung ihrer politischen Kommunikation im Mediendiskurs abzusprechen, im Gegenteil: post-

strukturalistische Perspektiven auf staatliches Handeln erweitern den Blick auf strategische Positionen, die Machtverhältnisse verändern, verschieben oder ablösen. Eine Annäherung über die Legitimierungsstrategien kann ein Weg sein, Motivationsstrukturen politischer Entscheidungsträger:innen herauszuarbeiten und zu zeigen, welche Binnendynamik sich in einem Politikfeld auf Grundlage gemeinsamen Wissens herausbilden kann.

#### **1.4. Forschungsdesign**

Im folgenden Kapitel sollen das Forschungsdesign und die angewandte Methode aus einer vorher spezifizierten Methodologie abgeleitet und mit ihr begründet werden. Da Diskursforschung als Forschungsparadigma verstanden wird, welches zwar das grundlegende Verständnis über den Forschungsgegenstand und die methodologisch möglichen Fragestellungen determiniert, nicht aber die konkrete Auswahl der Methoden und ihre Anwendung, muss an dieser Stelle der Fokus auf der Verzahnung von Methodologie, Forschungsdesign und Methoden liegen.

Nachdem ich die Relevanz eines diskursanalytischen Zugangs dargelegt habe, werde ich aufzeigen, welche Faktoren bei der Untersuchung des Mediendiskurses der FAZ berücksichtigt werden müssen, um ein kohärentes Bild dessen zu zeichnen, was Foucault „Diskursformationen“ nennt: Was sind die inneren und äußeren Funktionslogiken des von mir untersuchten Diskurses? Welche Rahmenbedingungen müssen berücksichtigt werden und wie treten sie in Erscheinung? Welche Konsequenzen hat dies wiederum für die *Diskursmöglichkeiten*? Was bedeutet dies schließlich für den Umgang mit dem Material und seine analytische Verarbeitung? Nicht zuletzt möchte ich auch auf die Grenzen eines diskursanalytischen Zugangs eingehen, um den Blick offen zu halten für alternative Herangehensweisen an den Untersuchungsgegenstand der Legitimation staatlicher Überwachungspolitiken.

Eine Diskursanalyse bietet sich für die Fragestellung besonders deshalb an, da sich der Forschungsgegenstand durch eine starke Abwesenheit von Materialität auszeichnet. Die Überwachung von Menschen geschieht nahezu geräuschlos, im Verborgenen, kaum wahrnehmbar. Zwar sind vereinzelt Artefakte der Technologien präsent, der tatsächliche Prozess der Überwachung vollzieht sich hingegen unsichtbar, hinter verschlossenen Türen und nicht-materiell. Es ist ein Spezifikum staatlicher Überwachung, dass sie nicht transparent und nachvollziehbar im öffentlichen Raum betrieben und diskutiert wird, sondern sich auf Geheimhaltung und Diskretion verlegt, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Die Möglichkeit, sich der Thematik trotzdem analytisch zu nähern, beschränkt sich also darauf zu untersuchen, wie darüber *gesprochen* wird. Die Flüchtigkeit des gesprochenen Wortes (erst in jüngster Zeit teilweise aufgehoben durch Audio- und Videoaufnahmen)

führt schließlich zu der Fokussierung auf geschriebene und dadurch materiell gebannte Sprache als Untersuchungsgegenstand. Staatliche Überwachungspolitiken befinden sich dabei in einer zentralen Klammerposition, da sie einerseits Gegenstand der Untersuchung sind, die sich auch mit der Entstehung und Festigung von Wahrheits- und Wissensregimen beschäftigt, gleichzeitig sind die *Effekte* der Überwachung als Katalysatoren zu begreifen, die die Tendenz der Wissensgenerierung verstärken: Ziel von Überwachungsoperationen ist die Erlangung von Informationen, sei es zu politischen (in der stärksten Ausprägung terroristischen) Straftaten, zu Radiaklisierungsprozessen und -tendenzen oder zu anderen Sachverhalten, die dem Bereich gewöhnlicher Kriminalität zugeordnet werden.

Im Kapitel 1.3 sind theoretische Verständnisse vom Zusammenhang zwischen Macht, Wissen und Diskurs herausgearbeitet worden. Diese Grundsteinlegungen zeigen, wie die Extraktion elementarer Aussagen diskursiv zu einer Verstetigung des Wahrheitsanspruchs über das untersuchte Thema beitragen kann. Dazu gilt es, die Strukturen, also diejenigen Aussagen zu isolieren, die sich entweder durch die Verknüpfung mit einem bestimmten Sachverhalt, durch eine sprachliche (z.B. metaphorische oder emotionalisierte) Besonderheit oder aber durch Autorität der Sprecher.in wiederholen. Diese Strukturen offenzulegen heißt auch, das Augenmerk auf die sprachliche Verfasstheit politischen Handelns zu legen und aufzuzeigen, wo und wie Machtverhältnisse in Bewegung sind.

*„Hinter der sichtbaren Fassade des Systems nimmt man die reiche Ungewißheit der Unordnung an; und unter der dünnen Oberfläche des Diskurses vermutet man die ganze Masse eines zum Teil schweigenden Werdens“* (Foucault 2013a [1969]: 554-555).

Diese Oberfläche gilt es so gut es geht zu beschreiben, gleichzeitig muss sie immer wieder durchstoßen werden: Der Diskurs kann niemals allein wirken, sei das untersuchte Material auch noch so groß, es bleibt immer nur ein Ausschnitt der Wirklichkeit. Aus diesem Grund habe ich versucht, sich häufende Elemente herauszugreifen und einzuordnen, mit weiterer Literatur zu unterfüttern und mit wissenschaftlichen Erkenntnissen abzugleichen. Dies war nicht immer möglich, viele Bereiche staatlicher Überwachungspolitik entziehen sich der öffentlichen und (politik-)wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Insbesondere lassen sich Leerstellen in Fragen der Organisations- und Funktionslogiken von Nachrichtendiensten und Sicherheitsakteur.innen finden, auch die Überwachungsinstrumente selbst, ihr operativer Einsatz und die gesellschaftlichen Folgen werden zwar durchaus kritisch begleitet und erforscht (vgl. z.B. Kutscha 2008, Vasilache 2012), allerdings nicht in Bezug auf Legitimierungsprozesse, die diese Prozesse begleiten. Auch die Interdependenz der Akteure, der Sicherheitsbehörden, der Politiker.innen und der Medien sollen beleuchtet und analysiert werden.

### 1.4.1. Methode

Zur Eingrenzung des Forschungsinteresses sind eine Vielzahl von methodischen Entscheidungen getroffen worden, die im Folgenden erklärt und begründet werden sollen. Sie beziehen sich auf die Auswahl des Materials, auf die Art seiner Verarbeitung und die gegangenen Analyseschritte, um eine möglichst valide Antwort auf die Forschungsfrage, wie staatliche Überwachungspraktiken im Kontext von Terrorismusbekämpfung legitimiert worden sind, geben zu können. Zur Strukturierung des methodischen Vorgehens, sollen auch einige Elemente der „Diskursformationen“ (Jäger/Jäger 2007: 25-29) offengelegt werden.

Ein primäres Forschungsinteresse besteht in einem diachronen Vergleich zweier *Diskursstränge* (vgl. ebd.) der bundesrepublikanischen Geschichte, die eng mit dem Terrorismus und seiner Bekämpfung verknüpft waren: Die 1970er Jahre und die frühen 2000er Jahre. Ich beschränkte mich bei der Festlegung der zeitlichen Rahmenbedingungen auf die Analyse jeweils eines Jahrzehnts (d.h. die Jahre 1970-1979 und 2001-2011)<sup>15</sup>, um die Besonderheiten der jeweiligen Periode fokussieren zu können. Beide Zeiträume sind geprägt von einer dynamischen Entwicklung im Politikfeld der Inneren Sicherheit, die, neben beispielsweise juristischen Anpassungen im Strafrecht auch durch die Ausweitung von Überwachungsaktivitäten durch Polizeien und Nachrichtendiensten charakterisiert sind. Dadurch entsteht eine thematische Klammer, die es erlaubt, historische Unterschiede und Wandlungsprozesse beschreib- und erklärbar zu machen, denn der Vergleich beider Dekaden ermöglicht auch eine zeithistorische Sensibilisierung: Da, wo ein Unterschied sichtbar ist, wo Bruchlinien oder veränderte Aussagen zutage treten, kann sich der Blick für diese Veränderungen und seine Implikationen schärfen. Damit kommt der Kontrastierung dieser beiden Diskursstränge deutscher Geschichte eine wichtige erkenntnisleitende Funktion zu. Gleichzeitig wird durch die Festlegung auf diesen begrenzten Zeitraum eine Limitierung des Korpusumfangs angestrebt. Dies geschieht allerdings in dem Wissen, dass auch die anderen Zeiträume ihre Spezifika aufweisen, die sich auf den Untersuchungszeitraum auswirken und damit für den Diskurs relevant sind. Und doch

---

<sup>15</sup> Die konkreten Analysezeiträume reichen für den ersten Korpus vom 01.01.1970 zum 31.12.1979 und für den zweiten Korpus vom 12.09.2001 zum 31.12.2011. Die Auswahl dieser Zeiträume folgt einer Logik der Festlegung punktueller Ein- und Ausschlussentscheidungen und lässt sich insbesondere historisch begründen: Das Jahr 1970 gilt als das Gründungsjahr der RAF (vgl. z.B. Steinseifer 2008: 290), wenngleich bereits vorher Anschläge verübt worden sind, ohne dass der Gruppe um Baader, Ensslin und Mahler ein terroristisch motivierter Handlungshorizont zugeschrieben worden wäre. Trotzdem soll versucht werden, der retrospektiven Bedeutungszuschreibung der Baader-Befreiung Rechnung zu tragen, und gleichzeitig unmittelbar vorangegangene Ereignisse seit Januar 1970 trotzdem einzubeziehen. Mit Ende des Jahres 1977 nahm die links-terroristische Gewalt deutlich ab, wenngleich die Debatte um die Rechtmäßigkeit von – durch Terrorismus begründeten – Überwachungsmaßnahmen sich erst ab diesen Zeitpunkt zu entwickeln begann. Aus diesem Grund wurde der Untersuchungszeitraum bis Ende des Jahres 1979 ausgedehnt. Der zweite Korpus beginnt am 12.09.2001, also unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001, welche vergleichsweise unvermittelt und überraschend verübt worden sind, gleichzeitig mit sehr starker medialer Rezeption und politischer Reaktion bearbeitet wurden. Eine Orientierung an Jahresgrenzen ergab an dieser Stelle keinen Sinn. Um trotzdem eine Vergleichbarkeit der Zeiträume zu erreichen, sollte auch dieser Korpus annähernd eine Dekade umfassen und endete deshalb mit dem 31.12.2011.

scheint diese zeitliche Einschränkung insofern legitim, als dass nicht versucht wird, den Terrorismus-Diskurs der BRD nachzuzeichnen, sondern den Rechtfertigungs-Diskurs für bestimmte innenpolitische Konfigurationen, die in diesen zwei Dekaden sehr einzigartig sind und damit als abgrenzbare Fallzeiträume durchaus ihre Berechtigung aufweisen. Die Zeiträume sind so konzipiert, dass einem möglichen parteipolitischen *bias* begegnet werden kann, da alle Parteien (CDU, SPD, FDP und Grüne) zeitweise während der Untersuchungsperioden in Regierungsverantwortung waren und, was ebenso wichtig ist, auch in der Oppositionrolle die Möglichkeit zur Kritik der Regierungsarbeit hatten. Gleichzeitig ist es wichtig zu betonen, dass viele politischen Entscheidungsträger:innen in den 1970er Jahren sozialisiert worden sind und die Erfahrungen aus den 1970ern noch immer Einfluss auf die Wahrnehmung der Wirklichkeit haben kann.

Sicherheitspolitische Kontroversen traten in den 1980er und den 1990er Jahren hinter wirtschafts- und sozialpolitische Fragestellungen zurück und nahmen deutlich weniger Raum im öffentlichen Diskurs ein als in den untersuchten Dekaden, auch die Bedrohung durch terroristische Akte wurde weniger stark artikuliert. Dies begründet die Auswahl der untersuchten Zeithorizonte und erlaubt eine inhaltliche Konzentration auf relevante Diskursstränge.

Unter *Diskursebenen* verstehen Jäger/Jäger „die sozialen Orte (...), von denen aus jeweils gesprochen oder geschrieben wird“ (ebd.: 28). Die Autor:innen nennen exemplarisch Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens, wie Wissenschaft, Politik oder Medien, die zwar schematisch voneinander abgrenzbar sind, deren Grenzen in der Praxis jedoch brüchig sind: Die verschiedenen Diskursebenen beeinflussen sich gegenseitig und wirken sowohl inhaltlich-thematisch als auch sprachlich-semantisch aufeinander ein. Insbesondere Mediendiskurse lassen sich nur schwer von anderen Diskursebenen abgrenzen, denn allein ein Blick auf die Ressortzuschnitte deutscher Qualitätszeitungen macht deutlich, dass der thematischen Binnendifferenzierung ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Hier überlappen beispielsweise Mediendiskurse mit Politik-, Verwaltungs-, Kultur-, Wirtschafts- oder Sportdiskursen, um nur die gängigsten Zeitungsressorts zu nennen. Zwar soll die Kategorie der Diskursebenen zur Beschreibung einer spezifischen Diskursformation deshalb nicht in Gänze verworfen werden, jedoch ergibt eine Verfeinerung des Konzepts durch eine Unterscheidung in (relativ) offene und (relativ) geschlossene Diskursebenen Sinn, um der wechselseitigen Beeinflussung und damit auch Verwässerung der Grenzen zwischen den Ebenen Rechnung zu tragen. So plädiere ich dafür, den Mediendiskurs als offene Diskursebene<sup>16</sup> zu analysieren, die in viele weitere Bereiche des Lebens diffundiert und sich gleichzeitig aus diesen Bereichen speist. Dadurch

---

<sup>16</sup> Erfahrungsweltlich begründet könnten wissenschaftliche Spezialdiskurse, technische oder medizinische, juristische oder religiöse Diskursebenen als relativ geschlossen verstanden werden, da der Kreis der Produzent:innen und Rezipient:innen vergleichsweise klein ist. Ein Indikator für die Offenheit der Ebenen könnte die Reichweite der Diskursbeiträge darstellen, was wiederum Fragen an die Medienwirksamkeitsforschung anschließt. Für diese Forschungsarbeit soll jedoch der Mediendiskurs im Zentrum stehen, dem eine konzeptionelle Offenheit unterstellt wird.

nehmen Medien einerseits eine Vermittlungsrolle zwischen verschiedenen Diskursebenen ein und konstituieren damit gleichzeitig einen anderen, eigenen Raum der Wissensproduktion. So konstatierte Luhmann 1994 im ersten Satz seines Vortrages über die Realität der Massenmedien: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ (Luhmann 1995: 5).

Auch die Bedeutung von Massenmedien für die Meinungs- und Willensbildung in einer Demokratie sowie die Entstehung und Festigung von normativen Orientierungssystemen sind in diesem Kontext relevant. Hurrelmann et al. schreiben dazu:

*„[M]edia discourses are particularly important suppliers and repositories of the frames, interpretations and knowledge (e.g., knowledge about appropriate normative standards) that citizens are likely to draw upon in the development and transformation of their own legitimacy beliefs, or in the translation of behavioural dispositions into acts of support and dissent.“*  
(Hurrelmann et al. 2009: 487)

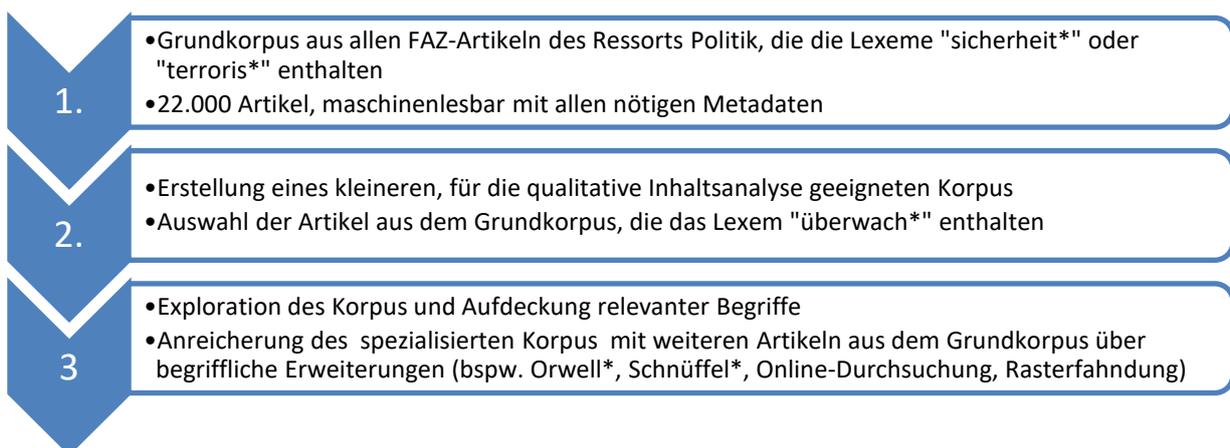
Für die Auswahl des zu untersuchenden Materials folgt neben der Auswahl der Diskursebene auch die Entscheidung zugunsten eines konkreten Mediums, nämlich die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ). Diese Festlegung folgte forschungstaktischen Erwägungen: Zum einen verfügt die FAZ über ein digitalisiertes Archiv, welches als Ressource genutzt werden kann, und zum anderen bietet diese Festlegung den Vorteil, die Parameter der Diskursproduktion vergleichsweise stabil zu halten, um den tatsächlichen Inhalt der Artikel ins Zentrum zu rücken. Dies soll nicht bedeuten, dass einem Wandel der medialen Rolle der FAZ und ihrer Position auf dem Medienmarkt nicht auch Rechnung zu tragen sei, dies wird im nächsten Kapitel angestrebt. Anstatt aber verschiedene Medienhäuser mit unterschiedlichen (politischen) Traditionen und Historien immer wieder zueinander in Bezug zu setzen, erlaubte die Konzentration auf ein Medium eine größere Kohärenz, sodass die Inhalte, die Aussagen und Zusammenhänge mehr Raum einnehmen konnten.

### **Generierung des spezialisierten Analysekorpus**

Bei der Konstruktion des Korpus fiel die Wahl deshalb auf Zeitungsartikel, weil sie genrespezifisch homogen und damit gut vergleichbar sind. Dies bezieht sich auf die Sprache, den Adressatenkreis und auch auf die Veröffentlichungskontexte, die bei der Analyse immer mitbedacht werden müssen. Diesem Aspekt der Homogenisierung des Korpus wurde auch dadurch Rechnung getragen, dass nur Artikel aus dem Ressort Politik einbezogen wurden, um dezidiert die politische Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex zu destillieren und die aufwändige, händische Selektion von lexikalisch übereinstimmenden, aber themenfremden Artikeln zu umgehen. Ein weiterer Grund, weshalb sich Zeitungsartikel besonders gut für diese Form der Diskursanalyse eignen, liegt in ihrer überwiegend

sachlichen Sprache, dem informativen Stil und der strukturierten Präsentation der Sachverhalte. Diese sprachlichen Eigenheiten sind weniger anfällig für subjektive Fehlinterpretationen oder Missverständnisse und erleichtern dadurch die Einordnung der Aussagen. Dieser Einordnung sind natürlich Grenzen gesetzt: Gerade die Meinungsartikel weisen durchaus zugespitzte, ironische oder zynische Elemente auf, die jedoch aus Gründen der breiten Rezeption vergleichsweise offensichtlich zutage treten. Subtilität und eine allzu differenzierte Doppeldeutigkeit sind nämlich risikobehaftet: Sofern ein Teil der Leserschaft die zentralen Aussagen eines (Meinungs-) Artikels nicht nachvollziehen kann, wird dieser Teil keinen Gefallen am Konsum des Mediums finden und sich auf Dauer gegen einen Kauf der Zeitung entscheiden. Die Nachricht muss damit sowohl sprachlich pointiert als auch intersubjektiv nachvollziehbar formuliert und präsentiert werden, ohne auf den Zugriff von als bekannt vorausgesetztem Wissen verzichten zu müssen.

Der Aufbau des Korpus folgte in drei Schritten, in denen sukzessive die für die Forschungsfrage relevanten und wichtigen Artikel für die qualitative Inhaltsanalyse destilliert worden sind:



Als erster Schritt der Datengenerierung wurde ein Korpus aus 22.000 Artikeln aus der FAZ geplant, der all jene Zeitungsartikel umfasst, die die Lexeme<sup>17</sup> „sicherheit\*“ und „terroris\*“ samt ihrer lemmatisierten Formen beinhalten. Die Wahl ausgerechnet dieser Begriffe stützt sich auf die Annahme, dass sich Sprache im Allgemeinen und Diskurse im Besonderen über Differenzbeziehungen konstituieren, die sich semantisch ausschließen und damit die Grenzen dessen, was einem Begriff „Sinn“ verleiht, festschreiben (vgl. Laclau/Mouffe 2014 [1985]: 115). Hier wurde eine maximale Kontrastierung von Begriffen angestrebt, die in diesem Kontrast ein Themenfeld umkreisen sollten, welches im Zentrum des Forschungsinstresses steht. Gleichzeitig sind „sicherheit\*“ und „terroris\*“

---

<sup>17</sup> Unter einem Lexem wird die Grundform eines Wortes, losgelöst aus seiner grammatikalischen und syntaktischen Funktion verstanden. Das Lexem selbst hat zwar seine erkennbare sprachliche Bedeutung, ist jedoch aus anderen Zusammenhängen wie Flexionen oder den pragmatischen Regeln der Syntax isoliert (vgl. z.B. Kunkel-Razum et al. (Hrsg.) 2009: 129). Der Asterisk „\*“ markiert die Möglichkeit weiterer folgender Zeichen, die neben Flexionen und syntaktischen Anpassungen auch die Bildung von Wortkomposita einschließt und damit eine Erweiterung des Nutzungskontexts bewirkt.

sehr vage Begriffe, deren Bedeutung sich zeitlich und räumlich immer wieder verändert, in der Alltagssprache verankert ist und zwischen weiten und engen Verständnissen oszilliert. Konzepte, die diese semantische Offenheit aufweisen und nicht vollständig in ihrer Bedeutung determiniert sind, nennen Laclau/Mouffe „floating signifier“ (ebd.: 120). Diese *floating signifier* seien die Grundvoraussetzung für jede politische Äußerung, ohne sie wäre jede Artikulation nichts anderes als immerwährende Wiederholung, aus der nichts Neues entstehen könnte (vgl. ebd.). Damit wirken sie als Kondensationspunkte politischer Artikulation, an denen sich Sinnzuschreibungen und damit Machtkämpfe<sup>18</sup> beobachten lassen. Mit der Festlegung auf die Begriffe, die als Suchbegriffe das Diskursfeld innerhalb des gesamten FAZ-Archivs absteckten, zeigte sich auch die Bedeutung des Operators, der die Begriffe zueinander in Beziehung setzt: Um eine zu starke Engführung auf die Verknüpfung dieser beiden Begriffe zu vermeiden und damit diskursive Strukturen zu übersehen oder falsch zu interpretieren, wurde mit dem Operator „oder“ gearbeitet, sodass diese Verknüpfung gelockert werden konnte und Artikel in den Korpus inkludiert wurden, die nur einen der Begriffe beinhalteten. Unweigerlich führte diese Entscheidung zu einem deutlich größeren Korpus und damit größerem Aufwand für den Ausschluss irrelevanter Artikel.

Nach der Klärung lizenzrechtlicher Fragen stellte das Verlagshaus der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* mir ihre Artikel, die nach den oben genannten Kriterien selektiert worden waren, in einem maschinenlesbaren XML-Format zur Verfügung. Dies war insbesondere für das *pre-processing* wichtig, um einen maschinenlesbaren und -durchsuchbaren Korpus zu erlangen, der nicht nur die Inhalte der Artikel, sondern auch alle relevanten Metadaten enthält. Dieser Grundkorpus verblieb während des Forschungsprozesses geschlossen, d.h. es sind keine weiteren Artikel aufgenommen worden. Damit entstand ein spezialisierter Korpus, der sich auf die Verwendung der Lexeme „sicherheit\*“ oder „terroris\*“ bezieht und für die qualitative Inhaltsanalyse mittels der Analysesoftware MAXQDA genutzt werden konnte.

Da allerdings 22.000 Zeitungsartikel, selbst in Anbetracht möglicher thematischer Ausschlüsse, nicht qualitativ analysiert werden konnten, musste in einem zweiten Selektionsschritt der Thematik staatlicher Überwachung dezidiert nachgespürt werden: Aus diesem Grund sind zunächst explorativ diejenigen Artikel in die Analysesoftware eingespeist worden, die das Lexem „überwach\*“ beinhalteten. Nach und nach ist der gesamte Korpus nach weiteren relevanten Begriffen durchsucht worden, die sich aus der Exploration des ersten Schrittes ergeben haben: Insbesondere die Suche

---

<sup>18</sup> Laclau und Mouffe benutzen an dieser Stelle den Begriff der Hegemonie. Sie begründen anhand einer Logik politischer Artikulation über sprachliche Differenz- und Äquivalenzbeziehungen die Möglichkeiten, gesellschaftliche Hegemonie zu erreichen und beziehen sich auf die Schriften des italienischen Kommunisten Antonio Gramsci (vgl. ebd. 124). Ein weiteres theoretisches Konzept zur Beschreibung von Machtbeziehungen an dieser Stelle einzubeziehen erscheint mir hingegen nicht sinnvoll. Es trotzdem zu erwähnen jedoch schon, denn erst vor dem Hintergrund lässt sich die Reichweite des Konzeptes für die poststrukturalistische Politikwissenschaft, die Medien- und Bewegungsforschung richtig einordnen.

nach den Institutionen und den Überwachungsinstrumenten konnte den Korpus mit weiteren relevanten Artikeln anreichern, die nicht über das Lexem „überwach\*“ aufgefunden werden konnten. Darüber hinaus sind spezifische Begriffe extrahiert worden, die auch Bewertungen der staatlichen Überwachungspraxis beinhalteten, wie bspw. Bezüge auf „orwell\*“ oder „schnüffel\*“. Zwei Erklärungsansätze möchte ich für diesen zweiten Schritt anbringen: Zum einen ist das Lexem „überwach\*“ keineswegs frei von normativer Aufladung: Über die Einbeziehung der Sicherheitsakteure und der Überwachungsinstrumente konnte deshalb sichergestellt werden, dass keine signifikanten Artikel durch das Analyseraster fallen und auch neutralere Umschreibungen der Überwachungspraxis Einzug in den Korpus fanden. Das Argument funktioniert jedoch auch in die andere Richtung: Kritische Beurteilungen, aber auch die Reaktion auf diese Urteile konnten aufgefunden werden, indem weitere, wertende Suchbegriffe wie „orwell\*“ oder „schnüffel\*“ auf den Grundkorpus angewendet wurden.

Am Ende der drei oben dargestellten Arbeitsschritte stand ein spezialisierter Korpus, der Artikel zur Überwachungspraxis staatlicher Institutionen beinhaltete: aus etwa 1400 Artikeln, die entfernte thematische Bezüge zum Untersuchungsgegenstand aufwiesen, sind schließlich etwa 500 Artikel ausgewählt worden, deren inhaltlicher Schwerpunkt in diesem Bereich verortet werden konnte. Damit wurde der Korpus als ausreichend vorprozessiert und reif für die Inhaltsanalyse betrachtet. Entsprechend der zwei Analysezeiträume wurde er aus Gründen des diachronen Forschungsinteresses aufgeteilt und zweigliedrig untersucht. Im Folgenden ist deshalb von Korpus I (für die Jahre 1970-1979) und Korpus II (für die Jahre 2001-2011) die Rede. Eine Liste aller in dieser Arbeit zitierten Zeitungsartikel findet sich im Anhang.

Durch den Zuschnitt und die schrittweise Verengung des Korpus ist versucht worden, den Nukleus des Überwachungsdiskurses zu identifizieren und mögliche „blinde Flecken“ zu vermeiden. Auch sollten sog. „Grenzziehungsprobleme“ (Keller 2011b: 270) eingeeht werden, indem sowohl die Datengrundlage als auch die Untersuchungszeiträume möglichst detailliert ausbuchstabiert worden sind.

### **Analysekategorien und Codesystem**

Zur Analyse des Diskurses erschien es nicht sinnvoll, chronologisch vorzugehen und den Diskurs gewissermaßen nachzuerzählen, da die Dynamiken, die Transformationen, die Brüche und Entwicklungen innerhalb des Diskurses sich nicht in ein zeitliches Korsett pressen ließen. Natürlich entstehen diskursive Elemente immer im Kontext ihrer Zeit und durch Rückkopplung in historische *Wirklichkeiten*, also denjenigen Ereignissen, die in den Diskurs einwirken, sie sind gleichzeitig jedoch überzeitlich: Begriffe und ihre Semantiken oszillieren von Zeit zu Zeit, die Entstehung und

Veränderung diskursiver Formationen kann Bezüge in sehr unterschiedliche Zeitbereiche aufweisen und die Komplexität einzelner Teilaspekte erschwert eine chronologische Fortschreibung. Nach einer ersten Durchsicht und Strukturierung der Zeitungsartikel ergab sich deshalb ein viergliedriges Analyseraster, welches die relevantesten Informationen zum Überwachungsdiskurs abbilden konnte: 1) Subjekte der Überwachung, 2) Akteure staatlicher Überwachung, 3) Überwachungsinstrumente und 4) Legitimationsstrategien. Darüber hinaus zeigten sich noch korpuspezifische Eigenheiten der beiden Diskursstränge, deren Abbildung in Exkursen bei der Analyse versucht worden ist.

Die erste Analysekategorie bezieht sich auf die Subjekte der Überwachung, also auf diejenigen Personengruppen, die als Adressat.innen von innenpolitischen Überwachungstechniken diskursiv eingeführt werden oder sich durch ihre Betroffenheit von Überwachungsoperationen nachträglich, also retrospektiv als Subjekte der Überwachung herausstellen. Ihnen wird eine bestimmte, festgelegte Rolle im Mediendiskurs zuteil, denn sie werden als Antagonist.innen des staatlichen Gewaltmonopols konstruiert und sollen durch ihre Handlungen oder Verhaltensweisen die Notwendigkeit des Einsatzes von Überwachungsinstrumenten rechtfertigen und nachvollziehbar, ja rational erscheinen lassen. Laut Foucault können die Machtverhältnisse

*„nur kraft einer Vielzahl von Widerstandspunkten existieren, die in den Machtbeziehungen die Rolle von Gegnern, Zielscheiben, Stützpunkten, Einfallstoren spielen. Diese Widerstandspunkte sind überall im Machtnetz präsent. Darum gibt es im Verhältnis zur Macht nicht den einen Ort der Großen Weigerung – die Seele der Revolte, den Brennpunkt aller Rebellionen, das reine Gesetz des Revolutionärs.“ (Foucault 2013c [1976]: 1100)*

Stattdessen findet sich, auch im analysierten Korpus, eine Vielzahl von Hinweisen auf Personen und aggregierte Gruppen, die als widerständig oder gefährlich für die öffentliche Ordnung konstruiert werden. Damit stehen sie jedoch nicht außerhalb dieser imaginierten Ordnung, sie sind nicht einfach „Negativform“ (ebd.), sondern übernehmen eine stützende Rolle für bestehende Machtverhältnisse. Die zweite Analysekategorie umfasst die Akteure der Überwachungstätigkeit: Erwartungsgemäß ist hier insbesondere die Rede von Polizeien<sup>19</sup> und Nachrichtendiensten. Diese Akteure werden auf zwei Ebenen behandelt: Auf der institutionellen Ebene als staatliche Behörde und auf der anderen Ebene als individuelle Vertreter.innen dieser Behörden, vor allem als Leiter.innen der Behörde oder institutionell eingesetzte Sprecher.innen. Hier zeigt sich ein deutlicher Kontrast zur ersten Analysekategorie, die ja ebenfalls Personen(gruppen) in den Fokus nimmt: Während die Akteure der

---

<sup>19</sup> An dieser Stelle ist eine wichtige Anmerkung zu machen: Bei der FAZ handelt es sich um ein überregionales Qualitätsmedium, welches insbesondere über bundespolitische Sachverhalte berichtet. Die föderale Struktur der deutschen Sicherheitsarchitektur in Bezug auf Landespolizeien und Landesämtern für Verfassungsschutz birgt den Nachteil, dass landesspezifische Besonderheiten und Diskursstränge unterbelichtet bleiben könnten. Zwar werden vereinzelt auch Themen der Landessicherheitspolitik behandelt, jedoch liegt der Fokus auf der Bundesebene, weshalb auch in dieser Dissertation der Nationalstaat primärer Analyserahmen bleibt.

Überwachungstätigkeit regelmäßig als handelnde, sprechende und Wissen (re-)produzierende Repräsentant:innen im Diskurs wirken, erscheinen die Subjekte der Überwachung ohne eigene *agency*: Sie sind Gruppen, über die der Diskurs spricht, ohne dass sie selbst zu Wort kommen. Damit bildet die Wahl der Analysekatogorien ein Machtgefälle ab, welches sich insbesondere in der Fähigkeit zur Artikulation eigener Ziele und Handlungsoptionen zeigt.

Die dritte Analysekatogorie bildet die Überwachungsinstrumente ab: Hier werden insbesondere neu zu implementierende oder bereits bestehende Techniken thematisiert, die die Überwachung von Personen politisch, rechtlich und technologisch erst ermöglichen sollen. Ein wesentlicher Teil des Überwachungsdiskurses bezieht sich auf ganz bestimmte Instrumente, deren Zweckmäßigkeit, Umsetzbarkeit und institutionelle sowie gesetzliche Verankerung debattiert und damit diskursiv hergestellt werden. Gerade die Neuartigkeit der Instrumente in diesem Bereich eröffnet Diskursmöglichkeiten, die sich stark auf die Generierung von Wissen stützen müssen, um Anerkennung und Rechtfertigung zu erfahren. Gleichzeitig sind die Instrumente geeignet, die Grenzen des technisch Machbaren und des politisch Gewollten explorativ zu gestalten und damit Räume zu eröffnen, in denen Machtkonfigurationen ins Wanken geraten und infrage gestellt werden können.

Die letzte Analysekatogorie kann als thematische Verengung des Überwachungsdiskurses auf die sprachlich vermittelten Rechtfertigungsprozesse dieser Überwachungstätigkeit gelesen werden. Sie bezieht sich damit dezidiert auf die strategische Komponente politischer Kommunikation in einer Machtkonstellation, die prekär, fluide und wandelbar ist. Die Notwendigkeit der Rechtfertigung, die Existenz der Überwachungsthematik als dezidiert politischer Konflikt, die verschiedenen Akteure, die in diesem Konfliktfeld (inter-)agieren, sind Indikatoren für dynamische Entwicklungen im *Policy*-Feld der inneren Sicherheit und ihre Kenntnis kann helfen zu verstehen, wie Legitimierungsstrategien bis heute wirken und auf welche tradierten Wissensbestände sie zurückgreifen.

Zusammenfassend lässt sich die Aufstellung des Kategoriensystems als Versuch lesen, die Diskursformationen des Überwachungsdiskurses explizit zu machen und in ihrer Struktur offenzulegen. So schreibt Foucault:

*„Ein Formationssystem in seiner besonderen Individualität zu definieren heißt also, einen Diskurs oder eine Gruppe von Aussagen durch die Regelmäßigkeit einer Praxis zu charakterisieren.“* (Foucault 2013a [1969]: 552)

Diese Regelmäßigkeit, die Häufungen und thematischen Verschränkungen, die sprachlichen und semantischen Eigenheiten aufzuzeigen ist erklärtes Ziel dieser Arbeit. Generalisierbare Aussagen über diesen Diskurs aus zwei Jahrzehnten zu definieren kann auch dazu beitragen, aktuelle Entwicklungen einordnen und bewerten zu können. Der Praxisbezug, die Entwicklung von Sensibilität für die politische Verfasstheit von Sprache und ihre Wirkung auf Macht- und Herrschaftsbeziehungen

sind dabei essentielle Anforderungen an eine lebendige Politikwissenschaft (vgl. z.B. Greven/Jarasch 1999), die nicht allein *l'art pour l'art* betreiben möchte.

### **Inhaltsanalyse**

Für die Analyse des Überwachungsdiskurses sind als sog. Diskursfragmete (Jäger/Jäger 2007: 27) Zeitungsartikel ausgewählt worden, die wiederum einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen worden sind. In diesem Kontext ist die Auswahl des untersuchten Genres nicht unwichtig. Insbesondere Massenmedien erfüllen in einer Demokratie eine wichtige Informations- und Vermittlungsfunktion, und die Analyse von Massendaten kann dazu beitragen, ein umfassenderes Bild des Diskurses zu erreichen:

*„A single text on its own is quite insignificant: the effects of media power are cumulative, working through the repetition of particular ways of handling causality and agency, particular ways of positioning the reader, and so forth.“* (Fairclough 1989: 45).

Zeitungsartikel lassen sich insofern besonders gut analysieren, als dass sie in der Regel als neutrale Berichterstattung wahrgenommen werden und ihnen damit nicht der Verdacht anhaftet, einer (partei-)politischen Linie folgen zu müssen. Ganz im Gegenteil: Medialer Berichterstattung wird der normative Anspruch unterstellt, als öffentliches Korrektiv wirken und politische Missstände aufdecken zu können. Zu parteipolitischer Neutralität addiert sich die Erwartung emanzipatorischer Ziele wie der effektiven Kontrolle von Regierungen. Diese unterstellte Neutralität kann im Rahmen dieser Forschungsarbeit nutzbar gemacht werden, indem sie als Kontrast, als Negativ für die stabilisierenden und machterhaltenden Beiträge des Mediendiskurses mitgedacht wird.

Ebenfalls relevant ist die Ausdifferenzierung des Genres: Obwohl Zeitungsartikel zum überwiegenden Teil aus Nachrichtentext bestehen, also die sprachliche Vermittlung von Information in Vordergrund steht, sind auch Meinungsartikel fest im journalistischen Portfolio vieler Zeitungen verankert. Sie genießen darüber hinaus auch innerredaktionelles Prestige, denn die Einordnung und evaluierende Anreicherung von Informationen gibt Zeitungen die Möglichkeit zur Profilierung und Abgrenzung gegenüber Mitbewerber:innen. Neidhardt et al. (2004) stellen heraus, dass das sog. Kommentariat in Deutschland aus wenigen, einflussreichen Journalist:innen besteht, deren Artikel stark rezipiert werden: „Sie können als die publizistischen Meinungsführer im Mediensystem gelten.“ (ebd.: 17). Auch die inhaltliche Ausrichtung von Meinungsartikeln spielt in diese Zusammenhang eine wichtige Rolle, da die Kommentator:innen hier diskursprägend agieren können und eigene Schwerpunkte samt ihrer persönlichen Blickwinkel auf die mediale Agenda heben können: „Aus den Nachrichten filtern sie sodann solche Themen und Ereignisse heraus, denen sie durch die Kommentierung eine

außerordentliche Bedeutung zumessen.“ (ebd.: 13). Es ist aus diesem Grund wichtig, auf diese spezifische Konstellation in der Medienlandschaft hinzuweisen, denn politische Fragestellungen, die in den Kommentarspalten verhandelt werden, wirken mit größerer Intensität in die medial-politische Auseinandersetzung ein als Nachrichtenmeldungen und können mit einer höheren Aufmerksamkeit in der Leserschaft rechnen (vgl. ebd: 17).

Obwohl die Zusammenstellung des Korpus bereits eine thematische Verengung und inhaltliche Festlegung auf die Fragestellung bewirkte, sind nicht alle darin enthaltenen Texte ausschließlich mit der Überwachungsthematik befasst, sondern verbinden sich inhaltlich mit anderen Fragestellungen und Erläuterungen. In diesem Fall wurden Themenbereiche, die ebenfalls in den gleichen Zeitungsartikeln aufgegriffen worden sind, mitkodiert, sofern sie Rückschlüsse auf unterschiedliche Positionen innerhalb des Politikfeldes zuließen oder relevante Informationen zu angrenzenden Bereichen beinhalteten. Folgende Besonderheiten spielten während des Kodiervorgangs eine Rolle: Zum einen sollten institutionelle und (partei-)politische Positionierungen rekonstruiert werden, um die Machtdimension zu fokussieren und gleichzeitig Konkurrenzen, Allianzen oder Abhängigkeiten sichtbar zu machen. Dabei ist das Augenmerk vor allem auf die Rolle der verschiedenen Gewalten (Exekutive, Judikative und Legislative sowie die „vierte Gewalt“ – die Medien<sup>20</sup>) gelegt worden.

Ein weiterer Fokus lag auf dem Sprachgebrauch: Es sollte aufgezeigt werden, welche Bedeutung der gezielten Verwendung von Worten beigemessen wird und an welche Wissensvorräte diese Bedeutungszuschreibung anknüpfen konnte und kann. Ähnlich wie Laclau und Mouffe attestiert auch Jung der sprachlichen Kontroverse und der Besetzung von Worten ein großes Potenzial für den Ausdruck politischen und sozialen Wandels:

*„Der Streit um Worte ist immer ein wichtiger sozialer Indikator, da er durch seinen prinzipiellen Ausnahmecharakter in der Kommunikation – die ja nur deswegen funktioniert, weil wir die große Menge der sprachlichen Ausdrucksmittel als gemeinsam gegeben fraglos anwenden – Polarisierungslinien und diskursive Umbruchzonen deutlich werden lässt.“ (Jung 2011: 51)*

Wo es also über die Nutzung von Worten und der Zuschreibung von Bedeutung Dissens gibt, deuten sich auch politische Konfliktlagen an. Dies lässt sich in den untersuchten Korpora an vielen Orten feststellen und es weist auf die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit eines strategischen Sprachgebrauchs hin. Wie Konnotationen und politische Bewertungen sich im Diskurs niederschlagen, hat auch Konsequenzen auf die Art und Weise, wie „Sinn“ sprachlich erzeugt wird und Wissens- oder Wahrheitsbestände sich kognitiv festsetzen können (vgl. z.B. Jäger 2011: 93). Die Verfestigung von semantischen Verbindungen zu stabilen Schemata, sogenannte Topoi, sind damit wichtiger Gegenstand der Untersuchung.

---

<sup>20</sup> Zur Diskussion des historischen Begriffs der vierten Gewalt und ihrer Bedeutung für die aktuelle Medienberichterstattung unter Digitalisierungsvorzeichen vgl. Mölders 2021.

Im Erkenntnisinteresse ähnlich gelagert ist die Analyse von Metaphern: Es handelt sich dabei um Sprachbilder, die zwar eine ganz bestimmte Assoziation oder Konnotation nahe legen, diese aber nicht explizit sprachlich ausdrücken. Trotzdem sind sie wichtig, um Zusammenhänge zu bewerten, die über die schiere Bedeutung eines Wortes hinausgehen. Durch die bildliche Verknüpfung können Metaphern darüber hinaus stärker „sozialpsychologische Aspekte“ (Jung 2011: 51) beeinflussen und auf einer emotionalen Ebene wirken.

#### 1.4.2. Diskurspositionen

Unter Diskurspositionen verstehen Jäger und Jäger die politische und soziale Verortung von Personen, aber auch Medien (Jäger/Jäger 2007: 28-29), um die Beiträge zum Diskurs richtig verstehen und einordnen zu können. Dabei spielen auch „weltanschauliche“ und „ideologische“ (ebd.) Standortbestimmungen der am Diskurs beteiligten Personen eine Rolle, denn sie können Erklärungsansätze für Bewertungen und Einordnungen liefern. Schematisch ließen sich mindestens zwei Diskurspositionen definieren: eine den hegemonialen Diskurs stützende und eine, die dem „Gegendiskurs“ (ebd.) zugeordnet werden kann. Für den untersuchten Korpus ist eine Positionsbestimmung der FAZ erkenntnisreich, da sie als historisch gewachsenes und einflussreiches Medium der Bundesrepublik nicht nur (*Re-*)Produzentin eines Diskurses ist, sondern auch Abhängigkeiten, spezifische Interessen und Machtbeziehungen – Jäger/ Jäger nennen sie „Verstrickungen“ (ebd.) – bestehen, die politische oder gesellschaftliche Urteile beeinflussen.

Im Folgenden soll eine Positionsbestimmung und Rollenbeschreibung der FAZ in der deutschen Medienlandschaft versucht werden. Die Grundlage dafür bilden die Recherchen des Kulturhistorikers Hoeres über die Geschichte der FAZ mit dem Titel „Zeitung für Deutschland“ (Hoeres 2019). Sie erlauben einen populärwissenschaftlichen Zugang in die Historie und die interpersonellen Beziehungen der führenden Persönlichkeiten der Zeitung und können damit zur Erklärung spezifischer Diskursformationen beitragen und Hintergrundinformationen für die Interpretation der Meinungs- und Informationsartikel liefern.

Gemeinhin wird die FAZ als konservative Zeitung betrachtet, wobei gleichzeitig progressive und liberale Linien erkennbar sind. Dominant sei ein „erneuerter, verwestlichter Konservatismus, der den traditionellen amerikakritischen Konservatismus hinter sich gelassen“ habe (ebd.: 258). Zusammen mit der *Süddeutschen Zeitung* wird sie heute als eines der „Flaggschiffe des hochwertigen Zeitungsjournalismus“ (Brinkmann 2018: 21) betrachtet. Mitte der 1970er Jahre war die FAZ die größte überregionale Qualitätszeitung und lag damit knapp vor der *Welt*, sie konnte zwischenzeitlich eine Auflage von über 300 000 verkauften Exemplaren erreichen. Hoeres bilanzierte diesen Sachverhalt wie folgt: „Das «rote Jahrzehnt» war für die FAZ sowohl in der Geschäftsbilanz als auch politisch

eben auch ein schwarzes“ (Hoeres 2019: 283). Damit konnte die FAZ eine Marktführerschaft erreichen und finanzielle Autonomie und Handlungsfähigkeit sicherstellen, sodass „[d]as zunehmende Prestige und der Wohlstand der Zeitung“ (ebd. 423) nach innen, in Form von Gehältern für die Beschäftigten, und nach außen, in Form von repräsentativen Räumlichkeiten und Autos, zur Schau gestellt werden konnten. Gleichzeitig nahm mit der Marktmacht auch der Einfluss im politischen Establishment zu, die Nähe der Redakteur.innen zu politischen Entscheidungsträger.innen der Bonner Republik sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten werden bei Hoeres immer wieder thematisiert (vgl. z.B. Hoeres 2019: 137-143 oder 251f).

Im Jahr 2001 zeichnete sich eine ökonomisch anders gelagerte Situation ab: Wie andere Medienhäuser auch war die FAZ von der sog. „Zeitungskrise“<sup>21</sup> betroffen (vgl. Brinkmann 2018: 197ff.) und musste sich von Firmenbeteiligungen und Mitarbeiter.innen trennen. Auch Einkommen und Statussymbole der Angestellten mussten reduziert werden, um die Handlungsfähigkeit der Zeitung zu sichern: „Das Honorar der »Freien« wurde um ein Fünftel gekürzt, die Dienstwagenflotte verkleinert und nicht mehr jedem neuen Redakteur ein Auto gestellt“ (Hoeres 2019: 391). Die Verkaufszahlen und Auflagen sanken dramatisch, zwischen 2000 und 2014 um 35 Prozent (vgl. Brinkmann 2018: 229) und auch die Umsätze im Stellenanzeigenmarkt fielen rapide und führten in der Folge zu sinkenden Renditen und hohen Verlusten (vgl. ebd.: 276-277).

Neben der ökonomischen Situation der Zeitung ist auch die politische Linie der Zeitung relevant für die Diskurspositionierung. Hoeres ist es wichtig herauszustellen, dass trotz der konservativen Grundeinstellung der FAZ Parteipolitik nicht als primärer Bewertungsmaßstab der journalistischen Arbeit fungiert habe und auch nicht-konservative Regierungen wie die sozialliberale Koalition des Kanzlers Brandt „keineswegs feindselig“ (Hoeres 2019: 251) behandelt worden seien. Die Selbst- und Fremdzuschreibungen innerhalb einer politischen Links-Rechts-Dichotomie habe in der FAZ trotzdem als „bestimmende Ordnungskategorie“ (ebd. 423) gegolten und Anwendung in der Beurteilung von Personen und Institutionen gefunden. Auch als Distinktionsmerkmal konnte diese Einteilung dienen:

*„Gerade weil die Zeitung als Ganzes oder einige ihrer Journalisten seit den späten 1960er Jahren im publizistischen Mainstream als konservativ oder rechts und damit abweichend wahrgenommen wurden, entfaltete diese Kategorie eine starke Wirkung. Die Farben der Deutschlandflagge Schwarz, Rot, Gold konnten in dieser Reihenfolge auf das konservative Politikressort, das linke Feuilleton und den liberalen Wirtschaftsteil appliziert werden.“* (ebd.: 424).

---

<sup>21</sup> Brinkmann definiert die Zeitungskrise wie folgt: „Als *Zeitungskrise* werden die anhaltenden Negativentwicklungen auf dem Zeitungsmarkt seit der Jahrtausendwende verstanden, die sich insbesondere publizistisch in rückläufigen Auflagen und Reichweiten gedruckter Tageszeitungen sowie ökonomisch in sinkenden Werbeeinnahmen und Umsätzen der Zeitungsverlage manifestieren.“ (Brinkmann 2018: 209, Herv. im Original)

Neben der Bezugnahme auf das politische Rechts-Links-Schema konnte auch eine farbliche Zuordnung und damit die Assoziation zu einer politischen Partei die innerhalb der Redaktionen vorherrschenden politischen Präferenzen holzschnittartig umreißen und als Referenzpunkt für die Linie der Zeitung dienen. Politische Positionierungen erzeugen nicht nur einen Orientierungsrahmen in Bezug auf den „publizistischen Mainstream“, definieren also Zugehörigkeit oder Abweichung, sondern wirken auch auf die angenommene oder tatsächliche Leserschaft zurück: Die Auswahl der konsumierten Medien gilt häufig als Teil der persönlichen Identität, sie stellt die eigenen Informationspräferenzen heraus und wirkt mitunter als Lifestyle-Produkt, das nicht selten auch der Kommentierung durch Bezugspersonen unterliegt. Dies gilt für die 1970er noch etwas stärker als für die frühen 2000er Jahre, da sich dort bereits ein Wandel der Medienlandschaft andeutet, der in den Folgejahren an Bedeutung gewinnt und bis heute zu abnehmender Bindung zwischen Leser:innen und Medium führt. Trotzdem bleibt die Kernklientel eine wichtige Bezugsgröße für Zeitungen und soll deswegen an dieser Stelle Erwähnung finden:

*„Bei der FAZ ist die Leserschaft – wenig verwunderlich – überdurchschnittlich gebildet und finanzkräftig, bei den sogenannten Entscheidern (Inhaber oder Geschäftsführer eines größeren Unternehmens, Direktor, Freiberufler, selbstständiger Geschäftsmann [...]) ist sie am weitesten verbreitet.“* (ebd.: 431)

Auch in den Parlamenten gehöre die FAZ fraktionsübergreifend zu den meistgelesenen Zeitungen. In der „Ministerialbürokratie“ sei eine „Dominanz der FAZ“ (ebd.: 433) zu verzeichnen, sodass Hoeres von einer „Leitmedien-Funktion“ (ebd.: 432) spricht und die Relevanz der Zeitung durch eine Initiative für Gesetzgebungsverfahren wie der Datenschutzgesetzgebung aus dem Jahre 1970 (vgl. ebd. 433-434) exemplifiziert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* durchaus als einflussreiches und meinungsstarkes Medium in der Bundesrepublik gelten kann, dessen Bedeutung für den Überwachungsdiskurs sowohl auf die konservative Linie und die Betonung von Themen der Inneren Sicherheit als auch auf die hausinterne, redaktionelle Festlegung, qualitativ hochwertigen Journalismus zu betreiben, zurückzuführen ist. Aus dieser Perspektive wird auch die Interdependenz diskursiver Positionierungen deutlich: Auf der einen Seite kann die Einflussnahme der Berichterstattung und Kommentierung auf politische und administrative Entscheidungsträger:innen angenommen werden, auf der anderen Seite prägt die erwartete und antizipierte Resonanz auf die Leserschaft auch die interne Linie der Redaktionen, die ein Interesse daran haben, ihre machtvolle, diskursprägende Rolle innerhalb des Mediensystems zu erhalten.

### 1.4.3. Evaluation des Vorgehens

Mittels der in dieser Arbeit durchgeführten Diskursanalyse sollen auch Elemente des kollektiven Wissens beleuchtet werden: Es wird untersucht, welche Begriffe, Topoi und Metaphern mit einer bestimmten Konnotation versehen werden und welche lediglich mit einem bestimmten Vorwissen interpretiert und verstanden werden können. Hier besteht die Herausforderung darin, eine semantische und lexikalische Analyse derart zu operationalisieren, dass sie sich innerhalb der disziplinären Grenzen bewegt, ohne zu tief in sprachwissenschaftliche Theorien und Fragestellungen von Semiotik, Pragmatik, Sprachwandel oder Psycholinguistik einzutauchen. Diese Grenzen zu reflektieren und im Forschungsdesign abzubilden bedeutet auch, epistemologische Einschränkungen akzeptieren zu können.

Ähnliches gilt für Bereiche der Medienwissenschaften, insbesondere die Medienwirksamkeitsforschung: In den beiden analysierten Korpora wurden alle Dokumente der gleichen Inhaltsanalyse unterzogen, also normalisiert. Dadurch wird suggeriert, dass jedes Segment (in diesem Fall jeder Zeitungsartikel) eine ähnliche Rezeption erfährt, also einen ähnlichen Beitrag zum Diskurs leistet und somit als normalisiertes Fragment verstanden werden könne. Eine Gewichtung besonders stark rezipierter Artikel ist mit dieser Methode nicht möglich, da sich aus der Isolation einer einzigen Zeitung die Rückkoppelungseffekte innerhalb des Mediensystems nicht abbilden lassen. Trotzdem ist versucht worden, Meinungsartikel sprachlich von Nachrichtentexten zu unterscheiden, sodass die besondere Bedeutung des Kommentariats (vgl. Kap. 1.4.2) abgebildet werden konnte. Auch ein weiterer Einwand soll an dieser Stelle ernst genommen und aufgegriffen werden: Zeitungsredaktionen treffen durch die Platzierung ihrer Texte und Überschriften Entscheidungen darüber, welche Inhalte eine größere Reichweite erfahren, welche Informationen besondere Aufmerksamkeit erregen sollen und wodurch die Rezeption und das Interesse an dem Medium gesteigert werden kann. Deshalb können nicht alle Artikel als gleichrangige Texte interpretiert werden. Um diesem Einwand zu begegnen, wurden während des Kodiervorganges Überschriften als relevante Aussageeinheiten behandelt und als Eigenheiten der Diskursfragmente in die Analyse integriert, sofern ein inhaltlicher Bezug zur Fragestellung besteht. Ein Artikel wird dadurch weiter aufgegliedert und in mindestens zwei unterschiedliche Komponenten aufgeteilt, denen eine je eigene Aussagekraft unterstellt wird. Auch sind in dieser Arbeit bei wörtlichen oder indirekten Zitaten aus der FAZ die Seitenzahlen aufgeführt worden, sodass auch aus dieser Information Rückschlüsse auf redaktionelle Entscheidungen und die Beimessung von Relevanz gezogen werden können. Hinter beiden Aspekten steht die Annahme, dass eine redaktionelle Priorisierung und Aufwertung der Themen und die Wahl der Überschriften nach aufmerksamkeitsökonomischen Gesichtspunkten gewählt werden. Die Platzierung von Artikeln innerhalb der Zeitung und die sprachliche Formulierung von Überschriften haben zur Folge, dass bestimmte Elemente einer Zeitung, nämlich Artikel auf der ersten Seite und

Überschriften, stärkere Beachtung erfahren und mehr Leser:innen erreichen als andere. Den oben angesprochenen normalisierenden Tendenzen des Korpus-Designs soll damit Rechnung getragen werden.

Die Stärke einer computergestützten Analyse liegt eindeutig in der Menge der zu verarbeitenden Daten und ihrer einfachen (Um-)Strukturierung. Die Hauptaufgabe der interpretativen Aneignung und Einordnung der Texte, die Kontextualisierung und Zusammenführung atomisierter Aussagen, die Relevanzprüfung verbleiben jedoch klassisch in der Domäne menschlicher kognitiver Arbeit. Sprache bleibt die wichtigste Form sozialen Handelns, ihre Zwischentöne, Stilmittel, Jargons sind trotz großer Fortschritte in der automatisierten Datenverarbeitung für Computer nach wie vor schwer zu erfassen, wenngleich auch auf diesem Feld Fortschritte maschinellen Lernens und künstlicher Intelligenz zu verzeichnen sind (vgl. für Beispiele politikwissenschaftlicher Vorstöße auf diesem Feld Wiedemann 2013 und 2016). Solche Ansätze erfordern jedoch einen hohen Ressourcenaufwand und das Überschreiten disziplinärer Grenzen, um technische Potenziale der sprachsensiblen Datenverarbeitung ausschöpfen und für politikwissenschaftliche Fragestellungen fruchtbar machen zu können. Diese Arbeit kann nicht auf die Expertise verschiedener Fachrichtungen zurückgreifen, wohl aber einen politikwissenschaftlichen, empirisch orientierten Beitrag zur diskursanalytischen Forschung im Bereich staatlicher Überwachungsmaßnahmen leisten, der keineswegs erschöpfend behandelt worden ist. Vielmehr sind eine Vielzahl alternativer Zugänge, Perspektiven und Weiterentwicklungen der Herangehensweise denkbar, die in diesem Forschungsdesign, mit seiner dezidiert qualitativen Ausrichtung und der manuellen, wenngleich softwaregestützten, Verarbeitung der Forschungsdaten nicht abgebildet werden können.

## 2. Der Überwachungsdiskurs der 1970er Jahre

Im Folgenden wird der Diskurs über die Überwachungspraktiken im Kontext linksextremistischen Terrorismus nachgezeichnet und auf wiederkehrende Legitimierungsstrategien hin untersucht. Dies kann nicht geschehen, ohne immer wieder Rückgriffe auf den historischen Kontext, wichtige Ereignisse und wissenschaftliche Bewertungen einzubeziehen. Damit wird der Isolation des Diskurses aus seinen materiellen Entstehungsbedingungen entgegengewirkt und die Möglichkeit eröffnet, „diskursive Formationen“ (Foucault 2013a [1969]: 512) herauszustellen, d.h. eine Ordnung zu identifizieren, Regeln, denen der Diskurs, eingebunden in seine materielle Praxis, folgt. Anstelle der Dichotomie aus Diskurs/Materialität kann das dialektische Verhältnis dieser beiden Ebenen herausgearbeitet werden, ihre Wechselwirkungen und Interdependenzen verdienen dabei eine besondere Beachtung. In einem nächsten Schritt wird aufgezeigt, welche Legitimationsstrategien genutzt werden, um die sukzessive Ausweitung staatlicher Überwachungsbefugnisse zu legitimieren und zu rechtfertigen. Gemeint ist damit eine sprachliche Vermittlung der Maßnahmen mit dem Ziel, Akzeptanz herzustellen und sie als adäquate, wirkungsvolle Lösungen für ein vorher definiertes Problem zu positionieren.

Im Vorfeld sei jedoch noch auf einige Spezifika des Diskurses eingegangen: Zum einen ist es relevant darauf hinzuweisen, dass der Diskurs in Korpus I sich zwar in weiten Teilen auf die RAF als Gruppierung bezieht, dies aber aus zweierlei Gründen als konzeptionelle Krücke gelten muss: Zum einen gab es noch weitere, aktive linksextremistische Gruppierungen wie z.B. die *Bewegung 2. Juni*, die *Revolutionären Zellen*, die *Tupamaros Westberlin und München* oder das *Sozialistische Patientenkollektiv* (vgl. z.B. Kraushaar 2017: 36), sowie eine Vielzahl weiterer, im Ausland operierender Gruppierungen, deren Ziele sich mit denen der linksextremistischen Gruppen teilweise überschneiden. Zum zweiten birgt die Bezeichnung einer Gruppe als „RAF“ die Gefahr, damit einen homogenen Personenkreis zu assoziieren, den es kaum gegeben hat. Natürlich waren die Grenzen zwischen Mitglied und Unterstützer.in der Gruppe nicht immer trennscharf und Überschreitungen dieser Grenze in die eine oder andere Richtung häufig. Selbst die Namensgebung „Rote Armee Fraktion“ ist eine Selbstbezeichnung, die erst retrospektiv als Gruppenetikett genutzt wurde: im zeitgenössischen Mediendiskurs ist zunächst eher von der „Baader-Meinhof-Bande“ oder „-Gruppe“ die Rede. Es ist aus diesem Grund nicht so sehr eine Verkürzung als vielmehr eine Operationalisierung des Phänomens, wenn der linksextremistische Terrorismus der Bundesrepublik in dieser Arbeit als RAF-Terrorismus untersucht wird, da es vor allem diese Gruppe war, die aufgrund ihrer medialen Präsenz im Zentrum der Analyse stand. Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass aus heutiger Perspektive eine differenziertere Sichtweise auf den linksextremistischen Terrorismus auch über die RAF hinaus der politischen Situation der 1970er Jahre gerechter wird und mehr Raum für komplexe Erklärungsmuster und –Ansätze bieten kann.

Zur Strukturierung des Diskurses sind vier große Analysekatogorien untersucht worden: Zunächst werde ich herausstellen, welche Subjekte in der medialen Vermittlung in den Fokus staatlicher Überwachung rückten. Im Anschluss folgt eine Darstellung derjenigen staatlichen Institutionen, die für die Umsetzung von Überwachungsoperationen verantwortlich sind. Die dritte Kategorie nimmt die konkreten Instrumente ins Visier, indem ihre Wirkungsweise und -reichweite untersucht wird. Die letzte Kategorie widmet sich schließlich der Legitimationsstrategien, die politische Entscheidungsträger.innen, Akteure der Sicherheitsbehörden oder Journalist.innen anwenden, um Zustimmung und Akzeptanz für Überwachungsmaßnahmen zu generieren.

## 2.1. Subjekte der Überwachung

Subjekte können nicht als statische Entität untersucht werden. Sie haben keine Substanz oder Essenz. Was sie von Menschen, Personen oder Individuen unterscheidet ist die Zuschreibung einer Agency, eines inhärenten Handlungsinteresses, eines politischen Willens. Die einzige Möglichkeit, Subjekte zu verstehen und zu beschreiben, ist, sie als Phänomene zu betrachten, die das Resultat sozialer Prozesse sind. Subjekte entstehen erst, wenn das ihnen Entgegengesetzte, das Andere erscheint und mit ihnen in Interaktion tritt. Sie sind in dieser Konstellation Akteure und gestalten die sie umgebenden Machtbeziehungen aktiv mit. Im Folgenden werden Subjekte, konkreter Personen oder Personengruppen analysiert, die nach vorangegangener diskursiver Aggregation als Zielgruppe staatlicher Überwachungsmaßnahmen charakterisiert werden können. Ihnen werden spezifische Eigenschaften zugeschrieben, die diese Überwachung notwendig erscheinen lassen. Für die Analyse der Legitimationsstrategien staatlicher Überwachung ist es deshalb wichtig herauszuarbeiten, wie sich die diskursive Produktion von Subjektivität ausgestaltet, welche Eigenheiten sie aufweist und welche Personen und Personengruppen in den Kreis der Überwachten eingeschlossen werden.

### 2.1.1. Ausländische Personen und Migrant.innen

Zunächst waren es keineswegs die Terrorgruppen der RAF oder anderer linksextremistischer Organisationen, die den Überwachungsdiskurs der 1970er Jahre dominierten. Vielmehr konnte bis 1972 eine Fokussierung auf „Ausländer“, „Araber“ und „Palästinenser“ festgestellt werden, die einer stärkeren staatlichen Überwachung ausgesetzt werden sollten. Hintergrund dieser Entwicklung bildeten Flugzeugentführungen oder Geiselnahmen, die zu Beginn der 1970er Jahre durch palästinensische oder arabische Organisationen in Europa durchgeführt wurden, um politische Ziele in den Herkunftsländern zu erreichen oder Gefangene freizupressen.<sup>22</sup> Darüber hinaus sind europaweit immer wieder Flugzeuge entführt oder Bombenanschläge an Flughäfen verübt worden, die ausländischen, vornehmlich palästinensischen Organisationen wie der *Palestine Liberation Organization* (PLO), der *Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP) oder dem sog. „Schwarzen September“ zugeschrieben werden. Um diese Form der politischen Gewalt einzudämmen, beschloss der deutsche Bundestag im Juni 1972 eine Verfassungsänderung, die die Kompetenzen des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz auf die Beobachtung von Ausländer.innen ausgeweitete, da mit der Überwachung dieses Personenkreises zu Beginn der 1970er Jahre noch nicht der Verfassungsschutz, sondern der Auslandsgeheimdienst der Bundes-

---

<sup>22</sup> Das bekannteste Beispiel eines solchen Terroraktes ist das sog. Münchner Olympia-Attentat von 05.09.1972, bei dem 17 Personen einschließlich fünf Geiselnahmer getötet worden sind (vgl. z.B. Schiller/Young 2012: 291 ff.)

republik, der Bundesnachrichtendienst (BND) betraut war. Um ihre neue Aufgabe wahrnehmen zu können, wurden den Verfassungsschutzämtern höhere Finanzmittel zur Verfügung gestellt (vgl. Kapitel 2.2.1).

Die Rechtfertigung zur stärkeren Überwachung der Migrant:innen geschah in den Artikeln des untersuchten Korpus immer wieder durch die Zuschreibung von Attributen, die Bedrohung und Unsicherheit signalisieren. Gleichzeitig wurde fehlendes Wissen über diese Personengruppe als gesellschaftliches Problem identifiziert. So heißt es in einem Leitartikel der FAZ auf der ersten Seite:

*„Die Araber sind unter uns, doch wir bemerken es kaum. Gewiß, die Zimmerwirtin, die ihre Mansarde an einen Iraker vermietet, weiß, daß ihr Student ein Araber ist. Auch die Großgarage, die an ihrer Waschanlage Jordanier beschäftigt, kennt deren Nationalität. Aber die anonyme Masse der Araber kennen wir nicht. Genau vermag bisher niemand zu sagen, wieviel Araber es in der Bundesrepublik gibt.“* (FAZ vom 28.02.1970, S. 1)

Anhand dieses Beispiels können mehrere Legitimationsstrategien, die im Zusammenhang mit der Ausländerüberwachung verfolgt wurden, verdeutlicht werden. Zunächst wurden auf sprachlicher Ebene zwei Personengruppen konstruiert und voneinander abgegrenzt. In dieser Dichotomie befanden sich die „Araber“ (ihre Nationalität wurde als Unterkategorie verstanden) auf der einen, die Leserschaft der FAZ, sprachlich markiert durch das „uns“, auf der anderen Seite. Gleichzeitig wurde diese Trennung aufgeweicht, indem alltägliche Begegnungssituationen in Nachbarschafts- oder Arbeitskontexten exemplarisch Erwähnung fanden, wenngleich es sich in beiden genannten Beispielen um Abhängigkeitsbeziehungen der einen Personengruppe gegenüber der anderen handelte, welche auch ein Machtgefälle markieren. Die Feststellung, dass „Araber“ eine „anonyme Masse“ bilden, die sich nicht quantifizieren lasse, wurde als problematischer Umstand begriffen, den es mittels technischer Entwicklungen zu beseitigen galt: „Elektronenrechner sollen die Araber bei uns zählen“ (ebd.). Weiter hieß es, mit Hinweis auf Fahndungserfolge nach einem Angriff dreier palästinensischer Terroristen in München<sup>23</sup>:

*„Wenn sich bei den Terroristen herumspricht, daß unsere Polizei hart zupacken kann, wird dies ihrer Neigung zu weiteren Abenteuern in Deutschland abträglich sein.“* (ebd.)

Auch hier war von „unsere[r] Polizei“ die Rede, verknüpft mit der Umschreibung des „hart zupacken[s]“, womit Entschlossenheit und planmäßiges Vorgehen suggeriert werden sollte. Dem gegenüber stand eine eher spontane, impulsive „Neigung zu weiteren Abenteuern“, wenngleich der politische Charakter der Flugzeugentführungen durch die Charakterisierung der Täter als

---

<sup>23</sup> Bei einem Anschlag dreier palästinensischer Attentäter auf ein Flugzeug der israelischen Fluggesellschaft El Al am 10.02.1970 im Flughafen München-Riem wurde eine Person getötet und elf Menschen verletzt. Der Bundesgrenzschutz konnte drei PFLP-Mitglieder festnehmen (vgl. Scheiper 2010: 234-235).

„Terroristen“ anerkannt worden ist. Durch die gezielte Abschreckung seitens deutscher Behörden wie der Polizei könne diese Form der Gewalt verhindert oder zumindest reduziert werden. In einem anderen Artikel wurde thematisiert, dass die polizeiliche Behandlung von Migrant.innen im Zielkonflikt mit der Rechtmäßigkeit des Verfahrens stehen kann:

*„Die meist rechtsunkundigen Ausländer sind trotz schriftlicher und mündlicher Rechtsmittelbelehrung entweder auf den guten Willen von Polizeibeamten oder von Freunden und Bekannten angewiesen, die ihnen einen Rechtsbeistand besorgen. Die Polizei ist jedoch von der Natur der Sache her daran interessiert, verdächtige Ausländer möglichst schnell und ohne Komplikationen loszuwerden.“* (FAZ vom 30.09.1972, S. 2)

Hier wurde das Vorgehen der Polizei insofern legitimiert, als dass es naturalisiert und damit als alternativlos dargestellt wurde. Wenn etwas in „der Natur der Sache“ liegt, wird der politische Handlungsspielraum der Akteure verringert, die zugrunde liegenden Machtkonstellationen werden verschleiert. Gleiches gilt auch, wenn das Ergreifen von Rechtsmitteln als „Komplikation“ bezeichnet wird, welche einer „schnell[en]“ Arbeit der Polizeibeamten im Wege steht. Für eine Ausweisung wurde hier die Bezeichnung „loswerden“ benutzt, was die realen Konsequenzen dieser Handlung unterbelichtet lässt: Migrant.innen wurden als Problem gesehen, welches dann gelöst sei, wenn es nicht länger in den Wirkungsbereich deutscher Behörden läge. Dass es sich hierbei um Menschen mit einer Geschichte, Identität und Agency handelt, wurde ausgeblendet. Die Bedrohung durch „Araber“ oder „Ausländer“ wird in mehreren Artikeln zur Begründung von präventiv einzusetzenden Überwachungsmaßnahmen genannt. Die FAZ zitierte Bundesinnenminister Genscher indirekt wie folgt:

*„Die Bundesregierung habe ihrerseits eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die ein weiteres Überhandnehmen von Gewalttätigkeiten durch Ausländer unterbinden sollen. Insbesondere gehe es darum, die Ausländer schärfer als bisher zur Einhaltung ihrer Meldepflichten anzuhalten und die im Gesetz gebotenen Maßnahmen anzuwenden, wenn diese Meldepflicht mißachtet werde. Nur dann könne die Ausländer-Zentralkartei beim Bundesverwaltungsamt auf dem letzten Stand gehalten und zur Überwachung herangezogen werden.“* (FAZ vom 27.02.1970, S. 10)

Der Hinweis auf ein „weiteres Überhandnehmen von Gewalttätigkeiten“ markiert sprachlich die Gefahr einer Steigerung des bisherigen Gewaltlevels, die es einzudämmen gelte. Als geeignetes Instrument wurde eine Ausländer-Zentralkartei genannt, die eine Überwachung erleichtern bzw. erst ermöglichen soll. Ziel sei es, ein behördliches Wissen über die Wohn- und damit vermutlich auch Aufenthaltsorte von „Ausländern“ zu generieren, um sie schließlich zur Strafverfolgung oder zur Aufenthaltsbestimmung nutzen zu können:

*„Die Aufmerksamkeit des Bundesinnenministeriums hat sich beim Schwerpunktprogramm ‚Innere Sicherheit‘ auf das Ausländerzentralregister ausgedehnt. Seine Besetzung soll verstärkt werden. Eine eigene Datenverarbeitungsanlage soll ermöglichen, in kürzester Zeit Personalien abzurufen.“ (FAZ vom 24.03.1972, S. 1)*

Hier werden zwei Aspekte der Nutzung von Daten über Migrant:innen miteinander in Verbindung gebracht: Neben der Erfassung relevanter Daten wie z.B. Personalien im sog. Ausländerzentralregister wird auch der schnelle Zugang zu diesen Daten als wichtig für die innere Sicherheit betrachtet. Der Nutzen einer schnellen Abfrage durch damals neue EDV-Systeme spielt dabei nicht ausschließlich bei der Aufklärung von begangenen Straftaten eine Rolle, sondern hat einen großen Einfluss auf Ermittlungen im Bereich der Vorfeldkriminalität, der Überprüfung von verdächtigen Personen(gruppen) und der „Präventivüberwachung politisch extremer Ausländer“ (ebd.). Es deutet sich in dieser Präventivstrategie bereits an, was der amtierende Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA) Horst Herold die „gesellschaftssanitäre Aufgabe“ (vgl. z.B. Scheiper 2010: 228, Schenk 1998: 189) der Polizei nannte: Eine Lenkung gesellschaftlicher Prozesse auf Grundlage der planerisch nutzbaren Informationen aus Verwaltungen und Wissenschaft mit dem Ziel einer Reduktion von Straftaten und ihrer effektiveren Verfolgung.

Im Vorfeld der Olympischen Spiele 1972 ist in der FAZ ein Artikel veröffentlicht worden, der einen Perspektivwechsel vornahm und in dem angedeutet wurde, dass Migrant:innen sowie ausländische Besucher:innen im Vorfeld eines internationalen Großereignisses durchaus auch als vulnerable Gruppe, die ihrerseits einer Gefahr ausgesetzt ist, betrachtet werden könne. So wurde die Schutzfunktion betont, die durch die Überwachung von Orten und Räumen durch Sicherheitsbehörden erfüllt werden sollte:

*„Besonders heikel wird die Angelegenheit, weil der Ausländer oder überhaupt der Gast ja nicht nur als Täter in Betracht kommt, sondern vor allem auch als Opfer. (...) Auch die Treffpunkte von Emigrantenorganisationen bedürfen der Überwachung, zu schweigen von den Aufenthaltsorten der politischen Prominenz.“ (FAZ vom 02.08.1972, S. 7)*

Durch die Nutzung des bestimmten Artikels „der“ in Kombination mit der Singularform wurde „der Ausländer“ oder „der Gast“ als Stereotyp eingeführt, dessen Ausprägung sich entweder als „Opfer“ oder als „Täter“ zeigen kann. Die Nutzung dieses sog. typisierenden Singulars ist ein Stilmittel, das genutzt wird, um einer besonderen Eigenschaft Gültigkeit für eine Gruppe zu verleihen. Die Formulierung, dass ausländische Besucher:innen „ja nicht nur als Täter“ gesehen werden müssten, enthält eine pejorative Semantik, die diese Interpretation zumindest nahelegt und damit unterstellt. Diese Suggestion kann durchaus als Erklärung für eine Überwachung „Emigrantenorganisationen“ gelesen werden.

Doch nicht nur in der Innen- und Sicherheitspolitik, auch im Bereich der internationalen Beziehungen spielt die Überwachung von in Deutschland lebenden oder sich dort aufhaltenden Migrant.innen eine Rolle. Nach der Änderung des Verfassungsschutzgesetzes vom Juni 1972 bemisst sich die Frage, ob eine Gruppe vom Verfassungsschutz beobachtet wird oder nicht vor allem daran, ob sie "durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden" (FAZ vom 19.06.1972, S. 3) könne. Dabei sei es nicht relevant, ob die Gruppe aus Migrant.innen bestehe oder nicht. Diese Formulierung eröffnete einen politischen Spielraum, da es im Ermessen der Behörden lag zu beurteilen, ob eine Aktivität die Beziehungen der Bundesrepublik zu anderen Staaten bzw. deren „auswärtige Belange“ beeinträchtige oder nicht. Doch auch ein zweiter Effekt lässt sich feststellen: Der beschriebene politische Spielraum weckte auch Begehrlichkeiten bei denjenigen Staaten, die versuchten, ihrer Feinde im Ausland habhaft zu werden und dabei auf die Unterstützung des Verfassungsschutzes hofften:

*„Zu Wünschen der Regierung in Teheran nach einer schärferen Überwachung der in der Bundesrepublik lebenden Perser meinte Staatssekretär Ahlers, die Bundesrepublik könne keine drakonischen Ausländergesetze machen, wie dies etwa in der Schweiz der Fall sei. Der Staatssekretär wies auch auf die große Zahl von Ausländern in der Bundesrepublik hin. Zugleich hob er die große Bedeutung der wirtschaftlichen Kontakte zwischen Deutschland und Persien hervor.“* (FAZ vom 04.03.1972, S. 1)

Die Verknüpfung von zwei eigentlich unterschiedlichen Elementen, die Überwachung von Personen und ökonomische Verflechtungen zwischen Staaten deuten zumindest an, dass die Debatte um die Überwachung von als „Ausländer“ bezeichneten Personen auch Eingang in zwischenstaatliche Abkommen oder Absprachen fand. So konnten „auswärtige Belange“ durchaus auch weitreichend interpretiert werden: Laut Goschler und Wala gibt es Hinweise darauf, dass „die Interessen einiger deutscher Firmen an Exporten nach Griechenland“ (Goschler/Wala 2015: 294) durchaus auch als außenpolitisches Interesse der Bundesrepublik gelten könnten. Neben der ökonomischen Perspektive stellt der Austausch von Informationen unterschiedlicher Nachrichtendienste aus verschiedenen Ländern einen wichtigen Aspekt der internationalen Beziehungen dar. Dieser Sachverhalt weicht eine Unterscheidung zwischen inländischer und ausländischer staatlicher Überwachung insofern auf, als dass es von politischer Opportunität abhing, mit welchen Staaten Informationen über überwachte Personen ausgetauscht worden sind. Allianzen und Rivalitäten sind dabei wandelbare, historisch kontingente Konstellationen. Einer ökonomischen Regelmäßigkeit folgend seien Geheimdienstinformationen eine Ressource, die sich Nachrichtendienste aneignen können, um diese schließlich auf einem Markt zu tauschen:

*„Daß Nachrichtendienste befreundeter Staaten Informationen austauschen, ist keine ungewöhnliche Sache. Doch um tauschen zu können, muß man selbst über Ware verfügen, und daran fehlt es den deutschen Nachrichtendiensten, soweit es um Araber geht. Erst seit dem August darf der Verfassungsschutz arabische Terroristen im Bundesgebiet überwachen, da vorher hierfür die gesetzliche Grundlage fehlte.“ (FAZ vom 01.11.1972, S. 2)*

Das Fehlen von Informationen wird hier als Defizit markiert, welches zu einer schlechteren Marktposition im Vergleich zu anderen Nachrichtendiensten führen müsse. Darüber hinaus wurde die Überwachung noch aus anderen Gründen innenpolitisch virulent: Migrant.innen und ausländische Personen konnten nicht ausschließlich als atomisierte Entitäten innerhalb der Gesellschaft konstruiert werden, auch ihre Nähe zu studentischen linken Milieus wurde thematisiert und samt der Implikationen für die Arbeit der Nachrichtendienste aufgezeigt:

*„Erschwert wird die Überwachung von Ausländern, die arabischen Terroristen Hilfe gewähren, auch durch den von der Bundesregierung geduldeten Verfall der Ordnung an den Universitäten. Manche linksradikale studentische Gruppen sympathisieren mit der gewalttätigen palästinensischen Linken. Auch persische illegale Organisationen, die in engem Kontakt mit marxistischen palästinensischen Terrororganisationen stehen, können sich in der Bundesrepublik ziemlich ungestört tummeln.“ (FAZ vom 08.09.1972, S. 2)*

Diese Kooperation und teilweise Überschneidung zwischen inländischen und ausländischen Gruppen wird als problematischer Umstand beschrieben und politische Verantwortlichkeiten zugerechnet. So sei es die Bundesregierung, die den „Verfall der Ordnung an den Universitäten“ begünstige, indem sie ihn dulde. Der Hinweis, dass es innerhalb der deutschen Linken Verbindungen zu wahlweise „arabischen“, „persischen“ oder „palästinensischen“ Organisationen gebe, die sich „ziemlich ungestört tummeln“ könnten, wird als Problem definiert, das insbesondere im Kontext des wenige Tage zuvor begangenen Olympia-Attentates eine skandalisierende Wirkung entfalten könnte. Diese Gemengelage, in der sich unterschiedliche Gruppierungen nicht mehr trennscharf voneinander abgrenzen ließen, begrenzten auch die Möglichkeiten, einen Personenkreis zu isolieren und gezielt zu überwachen. Die heterogene Struktur der politischen Organisationen im akademischen Umfeld, die eine Zuordnung allein auf der Grundlage von Staatsangehörigkeit obsolet werden lässt, wird als Problem definiert und deutet gleichzeitig auch auf die Gefahr der Unübersichtlichkeit in den Kooperationsbeziehungen zwischen den einzelnen Gruppierungen.

Nach dem Attentat auf die Olympischen Spiele folgte eine Ausweisungswelle, in deren Zuge viele Menschen die BRD verlassen mussten und in ihre Herkunftsländer ausgewiesen wurden (vgl. Kießling 2012: 32 ff.). Im Anschluss an diese Ausweisungen schien die Überwachung von Migrant.innen an politischer Bedeutung verloren zu haben. Gleichzeitig lässt sich eine Verschiebung der Prioritäten im

politischen Diskurs zur Inneren Sicherheit feststellen: Nach dem Herbst 1972 geriet der bundesrepublikanische, linksextremistische Terrorismus in den öffentlichen Fokus. Neben den Täter:innen selbst wurden eine Reihe von Personengruppen, die im Verdacht stehen, mit linksextremistischen Terrorist:innen zusammen zu arbeiten, als Subjekte definiert, die es stärker zu überwachen gelte, um dem Terrorismus zu begegnen.

### **2.1.2. Linksextremistische Terrorist:innen**

Die „gewaltsame Befreiung des Kaufhausbrandstifters Andreas Baader“ (FAZ vom 16.05.1970, S. 8) aus dem Zentralinstitut für soziale Fragen am 15.05.1970 wird häufig als „Geburtsstunde der RAF“ (z.B. Peters 2007: 189) bezeichnet. Sie markiert auch den Beginn der medialen Auseinandersetzung mit einer Gruppe, deren Protagonist:innen zunächst als „Kaufhausbrandstifter“ oder „Bombenleger“ titulierte wurden (vgl. z.B. FAZ vom 02.06.1972, S. 2), um ein dezidiert politisches Kolorit der Straftaten, welches die Mitglieder der Gruppe für sich in Anspruch nahmen, zu vermeiden. Doch schon früh kristallisierte sich eine Sonderstellung der „Baader-Meinhof-Bande“ heraus: Zwar wurden ihre Handlungen als kriminell charakterisiert, wodurch die politische Agency der Terrorist:innen unberücksichtigt bleiben konnte, gleichzeitig wurde die Abweichung von der „Norm“ kriminellen Verhaltens herausgestellt:

*„aber in Berlin weiß man inzwischen auch, daß diese anarchistischen Außenseiter der Gesellschaft mit anderem Maß zu messen sind als gewöhnliche Kriminelle.“* (FAZ vom 16.05.1970, S. 8)

Dass die Beteiligten als „anarchistische[...] Außenseiter der Gesellschaft“ bezeichnet wurden, erweist sich aus heutiger Perspektive paradox, da die sozioökonomische Herkunft der Protagonist:innen des linksextremistischen Terrorismus überwiegend aus dem bürgerlichen Milieu und aus gesellschaftlich anerkannten Lebenskontexten sowohl wissenschaftlich als auch medial bearbeitet worden ist. Die Biographien und Sozialisationen linksextremistischer Terrorist:innen bildeten den Ausgangspunkt politischer, kriminologischer und psychologischer Auseinandersetzung mit dem Terrorismus (vgl. z.B. Schmidtchen 1981: 21). Die Bezeichnung als „Anarchisten“ diente weniger der Beschreibung konkreter politischer Ziele der Gruppe oder gar einer Referenz auf anarchistische Theorien, denn dafür ist diese Vokabel zu unspezifisch. Vielmehr diente sie der Abwertung und Delegitimierung des linken politischen Anspruchs, wozu die Nutzung der Bezeichnung „Anarchistische Gewalttäter“ als Überschrift über den Fahndungsplakaten des BKA gravierend beigetragen hat. Ab 1975 findet eine Abkehr von der diskursiven Behandlung der linksextremistischen Gruppen als gewöhnliche Kriminelle statt. Auch sprachlich wird diese Wende markiert, indem immer öfter von Terrorismus oder

Terrorakten die Rede ist, während in den Jahren zuvor vor allem die Bezeichnungen „Gewalttaten“ oder „kriminelle Taten“ die gängigen Zuschreibungen waren.

In Bezug auf den Überwachungsdiskurs fällt nach Untersuchung des Korpus eine Besonderheit auf: Es wurde kaum von der Überwachung von in Freiheit befindlichen Terrorist:innen berichtet. Nur sehr vereinzelt lassen sich Hinweise finden, wonach die Ermittlungsbehörden im Nachgang zu erfolgten Verhaftungen bekanntgaben, sie hätten bestimmte Personen über einen gewissen Zeitraum überwacht:

*„Die Gesuchten, deren Unterkünfte schon seit Monaten überwacht worden waren, wurden im Schlaf überrumpelt und leisteten keinen Widerstand.“ (FAZ vom 05.02.1974, S. 1)*

Medial unterbelichtet blieben sowohl die Methoden als auch die konkreten Zeithorizonte. Auf eine systematische, regelhafte Überwachung deutet in dem Korpus nichts hin. Dieser Befund ändert sich, sobald die Terrorist:innen festgenommen und in Haftanstalten untergebracht werden. Durch ihre physische Präsenz wird es den Sicherheitsbehörden möglich, Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen auszuüben und Konspirationen zu verhindern. Insbesondere die Überwachung der Besuche von Angehörigen, der Schriftverkehr und auch die Telefonate der Häftlinge wurden durch Angestellte der jeweiligen Justizvollzugsanstalten (JVA) überwacht. In der JVA Stammheim sind im Frühjahr 1977 Abhöranlagen gefunden worden, die auch die Gespräche zwischen Häftlingen und ihren Verteidiger:innen aufgenommen haben (vgl. FAZ vom 19.03.1977, S. 1). Der dadurch ausgelöste politische Skandal bildet nur die Spitze einer jahrelang währenden Debatte über die juristischen, praktischen und moralischen Möglichkeiten der Verteidigerüberwachung. Diese lässt sich als dominierender Strang des Überwachungsdiskurses der 1970er Jahre in der FAZ herausarbeiten.

### **2.1.3. Anwält:innen**

Die neuartige und herausfordernde Rolle von Strafverteidiger:innen und Anwält:innen im Kontext linksextremistischen Terrorismus sowie die politische und juristische Auseinandersetzung mit diesem Phänomen sind bereits wissenschaftlich untersucht und aufgearbeitet worden (vgl. z.B. Brunn/Kirn 2004 und Requate 2006). In diesem Kapitel geht es hingegen weniger um die historische Rekonstruktion personellen Verhaltens eines kleinen Teils einer Berufsgruppe als vielmehr und die mediale Auseinandersetzung über die Grenzen des Rechtsstaates im Strafverteidigungsprozess. Doch die Analyse geht auch darüber hinaus: Der Diskursstrang der Anwaltsüberwachung erlaubt auch Einblicke in die sprachliche Vermittlung politischer Positionen im Mehrebenensystem der Bundesrepublik sowie in die Steigerung rhetorischer Aufladungen im politischen Wettbewerb.

Die Debatte über die sog. Verteidigerüberwachung entzündet sich ab 1974 und endet erst 1978, nach dem sog. Deutschen Herbst und infolge eines Abebbens der linksextremistischen Gewalt, doch

bereits zu Beginn der 1970er Jahre lassen sich Hinweise auf eine politische Aufladung dieses Themenkomplexes feststellen. Inhaltlich ging es darin um die Überwachung der Kommunikation zwischen Gefangenen und ihren Strafverteidigern, wobei auch allgemeine Fragen der Organisation eines Strafprozesses davon nicht unberührt blieben. Dass die Frage, ob die Korrespondenz zwischen Anwält.innen und Gefangenen (sowohl Untersuchungshäftlinge als auch Strafgefangene) überhaupt in dieser Form gestellt werden konnte, lag vermutlich auch in dem Umstand begründet, dass die Verteidigerüberwachung erst 1965 aus der Strafprozessordnung gestrichen worden ist (vgl. Peters 2007: 335), was den Weg für einen privaten, unbewachten Austausch zwischen Gefangenen und ihren Anwält.innen freimachte. In den Gründungsjahren der BRD war sie demnach durchaus üblich und auch noch im Bewusstsein vieler Politiker.innen und Beamt.innen verankert (vgl. FAZ vom 30.07.1976, S. 1).

Die erste im Korpus befindliche Nennung der Verteidigerüberwachung steht im Zusammenhang mit dem „Kaufhausbrandstifter“ (FAZ vom 19.05.1970, S. 9) Andreas Baader, der aus der Haft befreit worden ist. Nach seinem Ausbruch während eines Besuches des Instituts für soziale Fragen in Berlin Dahlem nimmt der West-Berliner Justizsenator Stellung zu dem Vorfall und thematisiert dabei auch die Besuchsfrequenzen des Gefangenen:

*„Insgesamt hat Baader in dieser Zeit 26mal Besuch empfangen, davon sprach dreizehnmal der zur außerparlamentarischen Opposition zu zählende Rechtsanwalt Mahler oder eine Vertreterin aus seiner Anwaltspraxis mit dem Strafgefangenen. Justizsenator Hoppe hat eingeräumt, daß so viele Besuche im allgemeinen nicht üblich seien. Die Besuche seien normal, also nicht ‚lückenlos‘ überwacht worden.“ (ebd.)*

Die Bedeutung, die der Ausbruch Baaders zu dieser Zeit hatte, wird daran deutlich, dass sich ein hochrangiger Politiker zu den Haftbedingungen äußerte und sich offenbar im Vorfeld hat über den Fall unterrichten lassen. Die Nennung der Anzahl der Besuche kann als Anzeichen dafür gewertet werden, dass hier Informiertheit suggeriert werden sollte. Die Besuchspraxis wurde damit zu einer Variablen, die mit dem späteren Ausbruch in Zusammenhang stehen könnte und aus diesem Grund der Öffentlichkeit mitgeteilt werden müsse. Dass die Häufigkeit, mit der ein Anwalt seinen Mandanten besucht, ebenfalls ein relevanter und zu registrierender Faktor ist, lässt sich an dem Umstand erkennen, dass diese Häufigkeit genannt und als „nicht üblich“ bewertet wird. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt deutet sich eine Problematisierung der Arbeit der Strafverteidiger.innen und ihrer Besuchspraxis ebenso an wie das Generieren von Wissen über die Verteidigungsstrategien im Kontext linksextremistischer Straftaten.

Zwar durften 1970 Gespräche zwischen Gefangenen und Anwälten in der Haftanstalt nicht von Dritten mitgehört werden, allerdings war die Telefonüberwachung bei Anwält.innen von

Verdächtigen, die nicht in Haft saßen, durchaus möglich. Die Praxis, nach der Anwälten im Rahmen des sog. Abhörgesetzes auch pauschal überwacht werden konnten, stand jedoch ebenfalls in der Kritik und sollte im Zuge einer Liberalisierung des Strafrechts nach Wünschen des FDP-Innenministers zugunsten einer Sonderregelung für bestimmte Berufsgruppen verändert werden:

*„Das Abhörgesetz bestimmt, daß die Post- und Telefonüberwachung auch auf diejenigen Personen ausgedehnt werden kann, die für den Verdächtigen Mitteilungen entgegenzunehmen oder weiterzugeben haben. Das bezieht sich im Ergebnis vor allem auf Rechtsanwälte. Hier soll nach den Vorstellungen des Innenministeriums eine Einschränkung derart vorgenommen werden, daß Rechtsanwälte, soweit sie ‚als Organ der Rechtspflege tätig werden‘, nicht der automatischen Mitüberwachung unterliegen. Möglicherweise wird eine ähnliche Einschränkung bei der durch das ‚Abhörgesetz‘ eingefügten Bestimmung der Strafprozeßordnung vorgeschlagen, wonach im ‚normalen‘ Ermittlungsverfahren Rechtsanwälte ebenfalls automatisch mit abgehört werden können, wenn gegenüber einem Verdächtigen eine Telefon- oder Postüberwachung verfügt worden ist. Die Rechtsanwälte sind an einer Novellierung des Gesetzes in diesem Sinne interessiert.“* (FAZ vom 06.01.1972, S. 4)

Die Grundtendenz, eine möglichst freie, von staatlicher Seite unbeeinflusste Advokatur herzustellen und auszubauen, wurde jedoch bald infrage gestellt. Dabei ist festzustellen, dass die Debatte zu Beginn der 1970er Jahre vor allem auf die zu diesem Zeitpunkt so genannte „Baader-Meinhof-Bande“ und ihre inhaftierten Mitglieder sowie deren Verteidigerinnen abzielte, da sich schnell herauskristallisierte, dass sich die Anwälten von Gefangenen aus linksextremen Kontexten wie der RAF nicht allein als Organe der Rechtspflege im Strafprozess verstanden, sondern sich durchaus als aktive Teile der Gruppe, ja der Bewegung sahen. Sie identifizierten sich mit den gruppeninternen Zielen und nahmen aktiv am extremistischen Geschehen teil. Damit verschob sich auch ihre strategische Position: Sie agierten nicht länger als neutrale Mittlerinnen in einem Rechtssystem, sondern als widerständige Akteure mit einer normativen Agency und einer Zielsetzung, aus der die affirmative Grundhaltung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht mehr uneingeschränkt angenommen werden konnte. Die sozialliberale Bundesregierung lehnte eine pauschale Überwachung des Verteidigerverkehrs zwar zunächst kategorisch ab, die Forderungen nach dieser Überwachung entzündeten sich aber immer wieder an Berichten, wonach Anwälten der Gruppe möglicherweise geholfen haben könnten:

*„Die Frage, wie Gudrun Ensslin den Kassiber, der in verschlüsselten Formulierungen zu neuen Straftaten aufrief, aus dem Gefängnis schmuggeln konnte und auf welchem Wege er Ulrike Meinhof dann tatsächlich erreichte, bleibt jedoch bisher ungeklärt. Der Düsseldorfer Justizminister Neuberger hat nach seinen Untersuchungen festgestellt, daß Beamte des*

*Strafvollzuges daran auf keinen Fall beteiligt waren. Der Verdacht, der sich gegen den Berliner Rechtsanwalt Schily richtet, bedarf noch der Beweisführung. Neuberger sieht keine Möglichkeit, Fälle dieser Art künftig grundsätzlich auszuschließen.“ (FAZ vom 24.06.1972, S. 4)*

Die Koordinierungshandlungen der in Haft sitzenden RAF-Mitglieder, ihre Organisation und Instruktion der nicht-inhaftierten Gruppenmitglieder hatten immer wieder Untersuchungen in Haftanstalten zur Folge, deren Ergebnisse schließlich von politischen Entscheidungsträger.innen der Öffentlichkeit präsentiert wurden. Die Anwält.innen gerieten ins Visier der Verdächtigung, da sie Schlüsselpositionen bei der Kommunikation zwischen den Häftlingen und der Außenwelt einnehmen konnten. Diese hervorgehobene Stellung war es jedoch, die die ambivalente Rolle der Verteidigung bei Strafprozessen in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit rückte. Konservative Kreise begannen zu diesem Zeitpunkt die Forderung zu artikulieren, die Anwaltsüberwachung grundsätzlich zuzulassen, was die Regierung zunächst ablehnte. 1973 schließlich beschäftigte die Frage nach der Zulässigkeit der Überwachung des Anwaltsverkehrs den Bundesgerichtshof:

*„Die Richter weisen zunächst auf den für einen Rechtsstaat selbstverständlichen Grundsatz hin, daß ein Verteidiger bei seinem Verkehr mit dem Untersuchungsgefangenen weitgehende Freiheit genieße und darin grundsätzlich nicht eingeschränkt werden dürfe. Deshalb darf etwa der Briefverkehr mit dem Häftling nicht zensiert, deshalb dürfen Gespräche zwischen Anwalt und Mandant nicht überwacht werden.“ (FAZ vom 15.08.1973, S. 5)*

Zunächst lässt sich also eine ablehnende Haltung sowohl der Bundesregierung als auch des Justizsystems in Bezug auf die Anwaltsüberwachung feststellen. Als „selbstverständlichen Grundsatz“, der für den Rechtsstaat essentiell sei, wurde es bezeichnet, dass sich die Kommunikation zwischen Anwält.innen und Mandanten nicht im Beisein Dritter vollzieht. Doch diese Selbstverständlichkeit war keinesfalls sakrosankt, sie zeigte sich fragiler als angenommen. Schon bald wurden immer drängendere Rufe nach einer stärkeren Überwachung des Verteidigerverkehrs laut, insbesondere aus den Reihen der Union. Die erste Initiative in diese Richtung erfolgt über den Bundesrat, die Länderkammer der Bundesrepublik, indem die Justizminister und –senatoren explizit auf die Prozesse gegen RAF-Häftlinge verweisen:

*„Die Justizminister und die Justizsenatoren der Bundesländer wollen im Zusammenhang mit den bevorstehenden Prozessen gegen die Baader-Meinhof-Bande durch Änderung der Strafprozeßordnung die Möglichkeit schaffen, die Kontakte zwischen Verteidigern und inhaftierten Beschuldigten zu überwachen. Wie der Vorsitzende der Justizministerkonferenz, der baden-württembergische Justizminister Bender, nach der turnusmäßigen Sitzung am Freitag in Stuttgart vor Journalisten mitteilte, soll eine Überwachung dann erfolgen, wenn der Inhaftierte*

*schwerer Straftaten beschuldigt wird und der Verdacht konspirativen Zusammenwirkens zwischen Verteidigern und Beschuldigten besteht.“ (FAZ vom 16.11.1974, S. 2)*

Dieses „konspirative Zusammenwirken[...]“ wurde als grundlegendes Problem in der Verhandlung der Prozesse gegen Angehörige der RAF und anderer linksextremistischer Gruppen betrachtet und bestimmte große Teile des Überwachungsdiskurses seit 1974. Dem Problem zugrunde lag die Annahme, dass die Verteidiger:innen sich zwar parteiisch zugunsten ihrer Mandant:innen verhalten, dabei aber unter keinen Umständen ihrerseits gegen geltendes Recht verstoßen dürfen, da dies den Strafprozess beeinträchtigen und stören würde. Retrospektiv wird in der Rechtswissenschaft immer wieder die Frage aufgegriffen, ob es in den 1970er Jahren eine „Lex-RAF“ (vgl. z.B. Terhoeven 2017: 73), d.h. eine auf den linksextremistischen Terrorismus zugeschnittene Gesetzgebung gegeben haben könnte und die Beurteilung dieses Sachverhaltes fällt unterschiedlich aus. Untersucht man diese Fragestellung jedoch aus einer diskursanalytischen Perspektive muss zumindest festgehalten werden, dass die Referenz auf RAF-Gefangene in vielen Fällen gegeben ist und die Forderung nach schärferen Gesetzen insbesondere im Bereich der Verteidigerüberwachung explizit auf die RAF-Prozesse Bezug nahm. So schlug der SPD-Bundesjustizminister Vogel 1974 eine Änderung der Strafprozessordnung vor, wonach der Anwaltsverkehr überwacht werden dürfe, „falls der Verdacht des konspirativen Zusammenwirkens besteht“ (FAZ vom 18.11.1974, S. 3). Das Ziel dieser und anderer Gesetzesänderungen wird wie folgt beschrieben:

*„Im Hinblick auf einen möglichst reibungslosen Ablauf der Prozesse gegen Angehörige der Baader-Meinhof-Bande im nächsten Jahr sind jetzt verschiedene Gesetzesänderungen in Vorbereitung, mit denen möglichen Verzögerungen in den Verfahren vorgebeugt werden soll.“ (ebd.)*

Eine Änderung der Konnotation im Vergleich zum Vorjahr kann deutlicher kaum sein: Es sind nicht mehr die Rede von Rechtsstaatsprinzipien, von fairen und freien Prozessen sowie Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung, sondern von einem Prozess, der nach Effizienzkriterien zu gestalten, zu optimieren sei, sodass er „möglichst reibungslos[...]“ und ohne „Verzögerungen“ ablaufen könne. Nachdem sich die Landesjustizminister und wenig später auch das Bundeskabinett für die Möglichkeit einer Verteidigerüberwachung ausgesprochen hatten und letztere einen Gesetzesnovelle ankündigte, regte sich jedoch Widerstand bei Anwaltsverbänden und innerhalb der Regierungsfractionen, insbesondere in der FDP-Fraktion. Als auch der Rechtsausschuss den Entwurf ablehnte, zeichnete sich ab, dass die Verteidigerüberwachung keine Mehrheit im Bundestag bekommen könnte, wenn sie sich nicht auf die Stimmen der CDU/CSU-Opposition stützen sollte. Diese Perspektive schien die sozialliberale Regierungskoalition in ihrer Gesamtheit gefährden und galt als politisch zutiefst riskant. Entsprechend wurde der Gesetzesentwurf nicht im Bundestag zur Abstimmung gestellt.

Ab Ende des Jahres 1974 zeichnete sich die Vehemenz ab, mit der die CDU/CSU-Fraktion die Verteidigerüberwachung ins Zentrum ihrer sicherheitspolitischen Erwägungen rückte und über Jahre hinweg immer wieder forderte. Diese Forderung lautete: Ein amtierender Richter, der nicht mit dem Strafprozess vertraut war, sollte die mündliche und schriftliche Kommunikation zwischen Gefangenen und ihren Verteidiger:innen überwachen, sofern der Verdacht eines „konspirativen Verhaltens“ bestehe.

Ein Jahr nachdem die Verteidigerüberwachung erstmals über den Bundesrat ins Gespräch gebracht worden ist, beschloss die Justizministerkonferenz diese Forderung im Mai 1975 noch einmal, was die Bundesregierung erneut in Rechtfertigungsnot brachte und dazu führte, dass Justizminister Vogel sich wieder für die Überwachung der Kommunikation durch einen Richter einsetzte,

*„wenn der Beschuldigte wegen Zugehörigkeit oder Rädelsführerschaft in einer kriminellen Vereinigung in Haft sitzt und verdächtig ist, die Vereinigung über seinen Strafverteidiger fortzuführen.“* (FAZ vom 12.05.1975, S. 5)

In Abgrenzung zur CDU/CSU-Opposition unterschied das Bundeskabinett ab Mai 1975 zwischen schriftlicher und mündlicher Kommunikation, wobei letztere nur in besonders schwerwiegenden Fällen zum Einsatz kommen dürfe und einer vorherigen richterlichen Entscheidung bedürfe. Zur Überwachung des schriftlichen Verkehrs könne ein sog. „Leserichter“ die schriftliche Kommunikation zwischen Mandanten und Verteidigern überwachen. Auch hier lässt sich der Zuschnitt des geplanten Gesetzes auf die RAF-Häftlinge deutlich erkennen, denn die Überwachung sollte nach Wünschen der Bundesregierung dann ermöglicht werden, wenn sich Häftlinge aufgrund des Verdachts eines Verstoßes gegen §129 StGB (Bildung einer kriminellen Vereinigung) in Haft befanden (vgl. FAZ vom 15.05.1975, S. 2). Sollte der Verdacht bestehen, Inhaftierte nutzten die Kommunikation mit ihren Verteidiger:innen „zur Weiterentwicklung einer terroristischen Vereinigung“ (FAZ vom 05.06.1975, S. 4) sei auch die mündliche Überwachung möglich. Nachdem sich auch zu diesem Zeitpunkt erneut Widerstand aus den Reihen der FDP-Fraktion im Bundestag und des Deutschen Anwaltsvereins regte, wurde ein Abrücken von der Möglichkeit der Überwachung des mündlichen Verteidigerverkehrs erwogen, was in einer Glosse der FAZ als strategisches Kalkül gewertet worden ist:

*„Die Koalition strebt nun offen nur die Überwachung des schriftlichen Verkehrs an. Das ist einmal wieder ein Abrücken von Vorschlägen des Bundesjustizministers. Es ist vor allem Augenwischerei: man traut sich (noch) nicht, auf die Verkehrsüberwachung ganz zu verzichten, macht sie aber so, daß sie - da für den Mißbrauch der mündliche Kontakt bleibt - unwirksam ist.“* (FAZ vom 19.02.1976, S. 8)

Diese Analyse unterstellte der Regierung, dass die Überwachung der Kommunikation zwischen Gefangenen und ihren Verteidiger:innen eigentlich gar nicht intendiert sei und lediglich in einer

unwirksamen Form und aus Aktionismus eingeführt werden solle. Nachdem sich abermals auch der Bundesrat mit seinen Forderungen nach einer Überwachung des mündlichen Verteidigerverkehrs nicht durchsetzen konnte, wurde der Vermittlungsausschuss angerufen, dieses Problem zu lösen. Jedoch konnte nicht nur keine Lösung herbeigeführt werden, auch die Rolle des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsprozess wurde als Möglichkeit der Opposition kritisiert, entgegen der Bundestagsmehrheit die „politische Konfrontation“ (Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion Jahn, zitiert nach FAZ vom 22.07.1976, S. 2) zu suchen und damit als „eine Art Dritte Kammer“ (ebd.) zu fungieren. Am 24. Juli 1976 wurde die Strafprozessordnung schließlich dahingehend geändert, dass die schriftliche Korrespondenz zwischen Verteidigung und inhaftierten Klient:innen der richterlichen Überwachung unterliegt, sofern ein Verdacht auf Bildung einer terroristischen Vereinigung (§129a StGB)<sup>24</sup> besteht.

Einen Höhepunkt erreichte die Debatte 1977, indem sie den Überwachungsdiskurs und weite Teile der innenpolitischen Auseinandersetzung dominierte. Neben dem zugrunde liegenden Streit, ob eine Kommunikationsüberwachung überhaupt sinnvoll sei, stellte sich auch die Frage, wie diese Überwachung in der Praxis umgesetzt werden könne. Befeuert wurde die sich über Jahre hinweg verhärtende Debatte dadurch, dass die baden-württembergischen Minister Schiess (Innenminister) und Bender (Justizminister) ihren Forderungen auch ohne gesetzliche Grundlage Taten folgten ließen und die mündliche Kommunikation zwischen Andreas Baader, Gudrun Ensslin sowie Jan Carl Raspe und ihren Anwälten in Stammheim abhörten. Die FAZ bewertet dieses Vorgehen als Konsequenz politischer Untätigkeit im Zusammenhang mit der Anwaltsüberwachung und schreibt in ihrer Leitglosse auf der ersten Seite:

*„Doch die Proteste gegen das Abhörverfahren sind ernst zu nehmen: Abhören ohne eine darauf zugeschnittene Rechtsnorm, ohne vorherige richterliche Entscheidung, ohne politische Kontrolle danach; das paßt schlecht zum Gesetzesstaat. Und warum kam es dazu? Weil die Bonner Koalitionsfraktionen die 1964 voreilig abgeschaffte und vor einigen Jahren von Bundesregierung und Opposition wieder geforderte begrenzte Möglichkeit, Treffen zwischen Untersuchungshäftlingen und Verteidigern zu überwachen, versperrt haben. Ein solches Gesetz ist notwendig, der Stammheimer Fall bestätigt es.“* (FAZ vom 19.03.1977, S. 1)

Die politische Verantwortung für den Prozess, den die FAZ nüchtern „Abhörverfahren“ nannte, wurde eindeutig bei den SPD- und FDP-Fraktionen gesucht und nicht bei den Landesministern Baden-Württembergs, die sich mit der Unterstützung des Ministerpräsidenten außerhalb der Strafprozessordnung bewegten. Die offene Befürwortung der Verteidigerüberwachung wurde mit der vagen

---

<sup>24</sup> Der Paragraph 129a StGB selbst wurde am 24.07.1976 verabschiedet, sodass die Schaffung eines neuen Straftatbestandes direkt in die Änderung der Strafprozessordnung überführt werden konnte. Zur Bedeutung des Paragraphen 129 a StGB siehe Kapitel 2.3.6).

Beschwörung einer Bedrohung im Titel des oben zitierten Artikels „Wenn etwas passiert wäre“ (ebd.) gekoppelt und verstärkte die Botschaft, wonach durch die Verteidigerüberwachung Gewalt präventiv verhindert werden könne. Die Legalität politischer Handlungen erscheint nicht länger primärer Bewertungsmaßstab und wird ersetzt durch moralische und ethische Einschätzungen dessen, was als nötig erachtet wird. Ein Rechtsbruch wird so aus seinem delegitimierenden Kontext gelöst und als Abwesenheit „notwendig[en]“ Rechts interpretiert. Fragen nach Rechtmäßigkeit und Legitimität eines „übergesetzlichen Notstands“ wurden 1977 immer lauter gestellt und dienten mitunter der Rechtfertigung ungesetzlicher politischer Handlungen.

In diesem Zusammenhang ist auch ein weiterer Abhörfall zu betrachten, der im März 1977 publik wurde und sich 1975 im Kontext der Lorenz-Entführung ereignete. Es wurden in der Strafanstalt Landsberg am Lech die einsitzenden Gefangenen Gabriele Kröcher-Tiedemann und Rolf Pohle auf Weisung des bayerischen Innenministeriums telefonisch abgehört. Bundeskanzler Schmidt wird von der FAZ indirekt wie folgt zitiert:

*„Für die Beurteilung der Fragen, die durch die Abhör-Vorgänge aufgeworfen seien, reichten allgemeine und abstrakte rechtliche Beurteilungen nicht aus. Es müsse sorgfältig und unter Berücksichtigung der Umstände geprüft werden.“* (FAZ vom 22.03.1977, S. 3)

An dieser Stelle wird deutlich, dass ein Abweichen von Rechtsnormen auch auf höchster politischer Ebene nicht pauschal Ablehnung erfuhr. Vielmehr forderte Schmidt eine Kontextualisierung, vor deren Hintergrund die Rechtmäßigkeit politischer Handlungen beurteilt werden könne. Dass Rechtsnormen als „abstrakt“ betitelt werden, was ihre Gültigkeit einschränken soll, deutet darauf hin, dass der Bundeskanzler außergesetzliche Überwachungsmaßnahmen nicht in aller Unbedingtheit verurteilte, sofern der Zweck die Mittel heiligt.

Nachdem Generalbundesanwalt Buback, der, wie die FAZ mehrfach deutlich machte, selbst Verfechter der Überwachung des mündlichen Anwaltsverkehrs war (vgl. FAZ vom 09.04.1977, S. 1, vom 15.04.1977, S. 1, und vom 21.04.1977, S. 1), von Mitgliedern der RAF ermordet wurde<sup>25</sup>, sprach auch Helmut Schmidt sich öffentlich für die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes aus (vgl. FAZ vom 21.04.1977, S. 1), ohne dass diese Einschätzung jedoch von den Regierungsfractionen geteilt wurde. Die Union hatte in der Vergangenheit immer wieder darauf gedrängt und dies zu einem zentralen Punkt ihrer Terrorismus-Bekämpfungsstrategie gemacht. Dass sie damit keinen Erfolg hatte, wurde in einem Leitartikel wie folgt beurteilt:

---

<sup>25</sup> Am 07. April 1977 wurden Generalbundesanwalt Siegfried Buback, der Fahrer des Dienstwagens Wolfgang Göel sowie der Leiter der Fahrbereitschaft der Bundesanwaltschaft Georg Wurster auf offener Straße erschossen. In einem Bekennerschreiben reklamiert die RAF die Tat für sich. Bis heute ist nicht geklärt, wer die tödlichen Schüsse vom Rücksitz eines Motorrads abgab (vgl. z.B. Peters 2007: 379-383).

*„Ein Staat, in dem es so zugeht, ist in seiner inneren Sicherheit erschüttert, ist in einer Krise. Viele politische Repräsentanten unseres Staates jedoch tänzeln auf dem Vulkan der inneren Unsicherheit und wollen keinen Augenblick unter sich schauen. Da gibt es gespenstische Bilder. Die Bundestagsmehrheit will nichts von einem Gesetz wissen, das die Überwachung der Gespräche zwischen Verteidigern und inhaftierten Mandanten möglich macht.“ (FAZ vom 07.09.1977, S. 1)*

Es ist ein bedrohliches Bild, das der Autor zeichnete, denn ein Tanz auf dem Vulkan enthält immer die Möglichkeit des Absturzes. Wie dieser Absturz aussehen könnte, sagte er nicht. Die Wortwahl ist stark semantisch aufgeladen, es ist die Rede von Erschütterung, Krise und gespenstischen Bildern. Diese bedrohliche Rhetorik schien geeignet, den eigenen politischen Forderungen und Vorstellungen Nachdruck zu verleihen, ohne sich zu sehr in Details konkreter Ausgestaltung und Implementation verlieren zu müssen. Im Politikfeld der inneren Sicherheit herrsche ein Zustand der „inneren Unsicherheit“, womit die Unzuverlässigkeit politischer Entscheidungen unterstrichen werden sollte. Der Krisentopos dient der Beschreibung einer Situation, in der staatliche Akteure und Institutionen sich durch Untätigkeit auszeichnen und damit die eigene Handlungsfähigkeit zu verlieren drohen. Mitten im sog. „Deutschen Herbst“, also im November 1977 nimmt die festgefahrene Debatte um die Verteidigerüberwachung eine neue Wende, indem nun die Einführung von Trennscheiben in den Besuchsräumen als möglicher Kompromissvorschlag diskutiert wurde und bei der Regierungskoalition schnell Anklang fand, sodass ein entsprechendes Gesetz auf den Weg gebracht und schon im Februar 1978 verabschiedet worden ist. Der Streit war zu diesem Zeitpunkt bereits sehr scharf geführt worden, der Konflikt schien festgefahren und auch Kommentariat der FAZ bediente sich einer harschen Rhetorik:

*„Was kommen wird - vielleicht -, ist das unbewachte Verteidigergespräch mit Trennscheibe. Dann können zwar noch Mitteilungen, auch über zu begehende Straftaten, ungestört ausgetauscht werden, aber es können wenigstens - Welch ein Fortschritt! - Waffen und Sprengstoff nicht mehr übergeben werden. Aber auch da sprechen schon manche in der SPD von der Menschenwürde, die eine solche Trennscheibe zerschneide. Nach der Menschenwürde derer, die auf der Straße verbluten als Opfer neuer Mordanschläge, fragt niemand.“ (FAZ vom 14.12.1977, S. 1)*

Die Kritik an diesem Kompromissvorschlag der Trennscheibe wurde deutlich, indem der Autor darauf aufmerksam machte, es könnten auch weiterhin „ungestört“ Gewalttaten zwischen den einsitzenden Gefangenen und deren Anwältinnen geplant und anschließend vollzogen werden. Als Konsequenz einer fehlenden Überwachung des mündlichen Austauschs wurde explizit das Bedrohungsszenario gezeichnet, in dem Menschen „auf der Straße verbluten“. Dieses Szenario konnte deshalb eine

besonders prägnante Wirkung entfalten, da es Assoziationen an die Bilder des Buback-Attentates oder der Entführung Schleyers weckt, die von vielen Medien publiziert wurden. Auf diesen Schwarzweißbildern waren abgedeckte Leichen, dunkle Rinnsale auf den Straßen und Einschusslöcher in Autos zu sehen. Eine Kenntnis dieser Bilder, die bei der Leserschaft der FAZ vorausgesetzt werden konnte, ermöglichte die Herstellung einer kognitiven Verbindung von Ursache und Wirkung, nach der die fehlende Anwaltsüberwachung direkt in die Katastrophe führte. Darüber hinaus wurde die Dichotomie zweier Personengruppen konstruiert, bei der Täter.innen und Opfer gegenübergestellt wurden. Die tatsächlichen und potenziellen Opfer würden nicht ausreichend geschützt, da „niemand“ nach ihrer Würde frage. Auch die Bezugnahme auf „manche in der SPD“, die nicht genug taten, diese Taten zu verhindern, stellt die Parteimitgliedschaft der Politiker.innen als wichtige Erklärungsvariable für eine zu starke Betonung der Menschenwürde heraus. Die zynische Zuspitzung, nach der die verhinderte Bewaffnung der Gefangenen bereits ein Fortschritt beim Umgang mit dem RAF-Terrorismus sei, wurde verknüpft mit der Behauptung, der – auch potenziellen – Opfer werde nicht genug Schutz zuteil, da nicht nach ihrer Menschenwürde gefragt werde. Diese Feststellung deutete auf eine Verantwortungslosigkeit und Pflichtvergessenheit der politischen Elite, insbesondere in der SPD, hin, die als mörderisch und bedrohlich bezeichnet wurde. Damit wurde die Trennscheibe bei Gesprächen zwischen Gefangenen und ihren Verteidiger.innen als wirkungslos diskreditiert. Die von der Union geforderte Anwaltsüberwachung erschien als einzig wirksames Mittel, die Gewalt einzudämmen.

Dass sich die politische Auseinandersetzung über die Verteidigerüberwachung über Jahre hinweg festgefahren hatte, wurde nun auch in einem Leitartikel der FAZ aufgegriffen. Zunehmend wurde diese politische Fokussierung kritisiert, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die Regierungskoalition als Bremsfaktor genannt wurde, der einer Lösung im Weg steht:

*„Im Irrationalen wurzelnde Fixierungen gibt es auch in der Frage der Wiedereröffnung der Möglichkeit, das Gespräch von Häftlingen mit ihren Verteidigern im Verdachtsfall zu überwachen. Die Bonner Koalition hat sich darauf versteift, daß jeder, der dies auch nur erwäge, ein Feind des Rechtsstaates sei - so, als ob die Bundesrepublik vor 1964 (bis dahin gab es die Möglichkeit der Verkehrsüberwachung) eine totalitäre Veranstaltung gewesen wäre. Vielleicht gibt es auch hier die Chance, zu einem von Vorurteilen freien Gespräch über Sinn und Nutzen zu kommen.“* (FAZ vom 15.09.1977, S. 1)

Dieser Vorwurf wird drei Monate später noch einmal wiederholt, und wieder wird das Fehlverhalten in der Regierungskoalition verortet, obwohl sich sowohl der Deutsche Anwaltsverein (vgl. z.B. FAZ vom 21.05.1977, S. 1 und vom 11.11.1977, S. 2) als auch der Deutsche Richterbund (vgl. z.B. FAZ vom 23.06.1977, S. 1 und vom 24.09.1977, S. 2) gegen die Verteidigerüberwachung positionierten:

*„Von Beginn an war klar, daß sich die Koalition in der merkwürdig ideologisierten Frage der Überwachung des Verteidigergesprächs nicht zu Konzessionen bereit finden werde.“ (FAZ vom 14.12.1977, S. 1)*

Diese beiden Zitate zeichnen der Leserschaft der FAZ ein Bild von der Regierungskoalition, die nicht nach sachlichen Kriterien Entscheidungen zu treffen bereit ist, sondern sich irrational, „ideologisiert“, „versteift“ und geschichtsvergessen verhält. Dass auch andere Akteure und Interessengruppen die Gesetzgebung beeinflussen, dass nicht die Regierung, sondern die Legislative, das Parlament, Gesetze verabschiedet, wird in dieser Bewertung außer Acht gelassen. Auch konnte der Streit über die Anwaltsüberwachung samt des mehrmaligen Schlingerkurses der Regierung zeigen, dass innerhalb der Regierungskoalition die Machtkonstellationen keinesfalls statisch und monolithisch verlaufen, sondern sich mehrdimensional fragmentieren: Die Trennlinien verlaufen zwischen den Regierungsparteien, zwischen Kabinett und Fraktionen, zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen Berufsverbänden und politischer Elite und nicht zuletzt zwischen Regierung und Opposition.

Nach 1977 flachte der Diskursstrang zur Verteidigerüberwachung stark ab. Mit dem Suizid der inhaftierten RAF-Terrorist.innen in Stammheim verlor die Thematik ihre politische Relevanz und der situative Handlungsdruck fiel von allen Beteiligten. Und doch zeigte sich die Interdependenz zwischen Diskurs und politischem Handeln insofern, als dass die aufgeladene Debatte die Bildung des hermetisch abgeschotteten Konglomerates aus Mandant.innen, Verteidigung und nicht inhaftierten Terrorist.innen begünstigte, wie auch Terhoeven retrospektiv feststellt:

*"Die öffentliche Stigmatisierung als <RAF>- oder <Linksanwälte> war zweifellos eine erhebliche Belastung, zumal die Behörden die Diffamierungen nicht selten sogar beförderten. Das allein ist aber kein Grund, die Verteidiger von der Mitverantwortung für die weitere Entwicklung auszunehmen. Ihre Aktivitäten hielten die Sympathisantenszenen mit am Leben, in denen auch die Radikalisierungsprozesse neuer Terroristen ihren Anfang nahmen." (Terhoeven 2017: 60)*

#### **2.1.4. Unterstützer.innen**

Unterstützer.innen linksextremistischer Gruppen sind schon früh in den Fokus der politischen Auseinandersetzung geraten, wenngleich es kaum möglich war, den konkreten Kreis der Personen zu umreißen, die mit dieser Charakterisierung gemeint sind. Von Beginn an war es ein konstitutiver Teil des Diskurses, die Grenzen zwischen einer Unterstützungshandlung, der Befürwortung von Gewalt, einer Sympathie- oder Empathiebekundung auszutarieren und zu verhandeln. Der sog. „Sympathisantendiskurs“ der 1970er Jahre ist bereits ausführlich untersucht worden (vgl. z.B. Balz 2008), weshalb an dieser Stelle eine thematische Verengung auf die Überwachung von Unter-

stützer.innen vorgenommen wird. Dass sie als Zielgruppe staatlicher Überwachung adressiert werden konnten, setzt einen Prozess der Definition voraus, einen Diskurs darüber, wer in diesen Kreis ein- oder ausgeschlossen wird und welches die zugrunde gelegten Kriterien für diese Beurteilung sind. Bereits sehr früh, im Mai 1972 und vor dem Hintergrund der sog. Mai-Offensive der RAF<sup>26</sup> positioniert sich Innenminister Genscher im Innenausschuss mit den Worten, der Kreis derer, die Bombenanschläge unterstützen dürfe „nicht zu klein gezogen werden“ und bei Unterstützungshandlungen würde „ohne Rücksicht auf die Position des Betreffenden ermittelt und Anklage erhoben werden“ (vgl. FAZ vom 25.05.1972, S. 3). Diese Formulierung deutet bereits ein Dilemma an, das sich in der Zukunft immer wieder ins Bewusstsein der politisch Handelnden bringen wird: Dass ein nicht kleiner Teil der mit der RAF Sympathisierenden dem intellektuellen oder kulturellen linken Milieu zuzurechnen war und durchaus angesehene Funktionen in der BRD bekleidete. Adressiert an diese Funktionseliten kann die Aussage Genschers als Warnung gelesen werden. Eine ganz ähnliche Formulierung findet sich auch drei Jahre später, als nach dem Anschlag auf die deutsche Botschaft in Stockholm der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Carstens forderte:

*„Es muß der Kreis der Sympathisanten ohne Rücksicht auf die Person der Beteiligten schärfer überwacht und schärfer, notfalls strafrechtlich, erfaßt werden. Wer in dieser Lage und angesichts der erneuten Serie von Verbrechen den Angehörigen der Banden weiterhin offene Sympathie entgegenbringt, wer ihnen Hilfe, Unterschlupf oder andere Unterstützung gewährt, macht sich mitschuldig an den gefährlichsten Verbrechen, die zur Zeit in unserem Lande begangen werden. Hier kann nur eine scharfe, unzweideutige, klare Trennung zwischen den Mitgliedern dieser Bande und der gesamten übrigen Bevölkerung schließlich erreichen, daß diese Art von verbrecherischer Terrortätigkeit ein Ende findet.“* (FAZ vom 26.04.1975, S. 2)

Diese Aussage lässt bereits erkennen, dass in den Augen Carstens' bereits die bloße Sympathie mit den Terrorakten ausreicht, sich verdächtig und schließlich sogar mitschuldig zu machen. Die Tatsache, dass hier von Überwachung und strafrechtlicher Erfassung die Rede ist, deutet bereits darauf hin, dass Informationen gesammelt und Daten erhoben werden, die schließlich der Auswertung und damit der Generierung von Wissen über sog. Sympathisant.innen dienen. Die Maßnahmen bilden damit für die Union eine wichtige Säule der Terrorismusbekämpfung. Eine „scharfe, unzweideutige, klare Trennung“ (ebd.) zwischen Befürwortung und Ablehnung der Taten und die Positionierung der Individuen auf der einen oder anderen Seite sei notwendig, um schließlich der Gewalt Herr zu werden. Wer dazu nicht bereit sei oder sich auf die Seite der Sympathisierenden stelle, müsse damit rechnen, in den Kreis der Überwachten einbezogen zu werden, mit all den

---

<sup>26</sup> Die „Mai-Offensive“ meint eine Anschlagsserie der RAF im Zeitraum zwischen dem 11. Mai und dem 24. Mai 1972, bei der mehrere Ziele der US-Armee, Polizeistationen, das Axel-Springer-Hochhaus sowie ein Bundesrichter durch Bombenanschläge angegriffen wurden (vgl. Peters 2007: 285-293).

Konsequenzen, die dies haben könnte. Auch mache diese Überwachung nicht an den Landesgrenzen halt, wie Schwedens Justizminister Geijer bei einem Besuch in Deutschland wissen ließ. Er wird in der FAZ wie folgt indirekt zitiert:

*„Die Polizei suche nach wie vor nach Sympathisanten der deutschen Anarchisten, und sie habe dabei die Hilfe der schwedischen Bevölkerung, die den Zielen der Terroristen eindeutig ablehnend gegenüberstehe. Auch die Überwachung der Grenzpassanten sei verstärkt worden.“*

(FAZ vom 17.05.1975, S. 4)

Die Haltung der schwedischen Bevölkerung wird hier als „eindeutig ablehnend“ in Bezug auf die deutschen Terroristen dargestellt, als sei diese Position im Vorfeld erfasst worden. Damit wird eine homogene Haltung der Schwed.innen ebenso behauptet wie die Bereitschaft, die Polizei bei den Ermittlungen gegen die Täter.innen und Sympathisant.innen zu unterstützen.

Dass die Sympathisantenszene überhaupt eine derart tragende Rolle in der Debatte über die Unterstützung linksextremistischen Terrorismus spielen konnte, lag nicht zuletzt in einem starken Zulauf der linken Szene nach dem Tod Holger Meins<sup>27</sup> begründet. Viele Menschen engagierten sich verstärkt für bessere Haftbedingungen der Insass.innen in den Gefängnissen und ließen sich über die Agitation in sogenannten Folterkomitees in die gruppeninternen Strukturen linksextremistischer Gruppierungen einbinden (vgl. Peters 2007: 322). Parallel zu der Formierung einer Sympathisantenszene wurde die Öffentlichkeit stärker in die Fahndung eingebunden und sensibilisiert. Sie sollte die Behörden durch Hinweise auf Auffälligkeiten unterstützen. Ein Jahr nach den Anschlägen auf die Botschaft in Stockholm wurde öffentlich dargestellt, dass die Überwachungsmaßnahmen ebenso wie eine erhöhte Sensibilität der deutschen Bevölkerung unitendierte Auswirkungen auf die Handlungen der Sympathisierenden und damit schließlich auch auf die Terrorist.innen gehabt haben, was sie dazu zwang, ihre Strategie zu verändern.:

*„Man schuf ein logistisches Netz über zahlreiche verdeckt angemietete konspirative Wohnungen und Anlaufadressen der Sympathisanten. (...) Die konspirativen Wohnungen mußten den durch allgemeine Fahndungsaufrufe mißtrauisch gemachten Nachbarn auffallen: dort waren zu lange keine Bewohner zu sehen und dann eher befremdende Erscheinungen. Der Rückzug nach den Aktionen in eine durch erhöhte Fahndungs- und Überwachungstätigkeit der Polizei beunruhigte, aber auch in der Diskussion der Aktion verunsicherte Sympathisantenszene war nicht risikofrei.“* (FAZ vom 03.12.1976, S. 4)

---

<sup>27</sup> Holger Meins starb am 08.11.1974 an Unterernährung als Folge eines Hungerstreiks. Sein Tod mobilisierte viele junge Menschen, die entweder eine gezielte Tötung durch staatliche Instanzen oder auch allein das Unterlassen von Hilfe und die Haftbedingungen der RAF anprangerten (vgl. z.B. Peters 2007: 320-323)

Die Effekte der Aufrufe zur eindeutigen Positionierung der Bevölkerung wurden spürbar. Die hier beschriebene Atmosphäre des Verdachts und der Wachsamkeit, die „mißtrauisch gemachten Nachbarn“, lassen sich als ein Hinweis auf eine Veränderung in der Wahrnehmung weiter Teile der Öffentlichkeit lesen. „[B]efremdende Erscheinungen“ deuteten darauf hin, dass Terrorist:innen optisch vom Rest der Bevölkerung unterschieden werden könnten, da sie etwas Fremdes an sich hätten, was sie auszeichnet und auffällt. Die Sympathisierenden seien „beunruhigt“ und „verunsichert“, was sie zu einem „Risiko“ für die Terrorist:innen macht. All diese Begriffe haben einen emotionalen, häufig negativen semantischen Gehalt, der auch auf eine Passivität der beteiligten Akteure hindeutet, welche sie zu reaktivem Handeln zwingt. Diese Effekte der verstärkten Überwachungstätigkeit deutscher Behörden führten jedoch weniger zu einem Ende der links-extremistischen Gewalt als vielmehr zu einer hermetischeren Abschottung der Gruppen von Außenstehenden und Andersdenkenden. In diesem Zusammenhang ist auch von Radikalisierung und Fanatisierung der linksextremistischen Terrorgruppen die Rede, die erst den Weg in den deutschen Herbst bereiten konnte. An dieser Stelle zeigt sich die kleinteilige Ausdifferenzierung von Machtpositionen in viele Mikrobereiche, bei denen neben staatlichen Akteuren auch viele andere Menschen in die Überwachungspraktiken inkludiert werden: Nachbarschaften, Bekanntenkreise und Familien sollen wachsam sein, was schließlich Rückkoppelungen auf die Strategie der Widerständigen, in diesem Fall die „Sympathisanten“ haben musste. Es zeigt die Vielschichtigkeit von Machtbeziehungen und Nejustierungen in einem Feld, das Foucault als „Kraftverhältnis“ beschrieben hat.

Der sog. „Sympathisantendiskurs“ wurde ab 1975 seitens der politischen Parteien dergestalt geführt, dass die Frage nach dem Ursprung oder vielmehr den Ursachen der Gewalt diskursiven Raum einnahm. Mit der Konsequenz, dass sich die unterschiedlichen politischen Lager gegenseitig die Schuld für die Entstehung und das Wachsen einer Sympathisantenzene gaben, indem entweder, je nach politischer Opportunität, ein Klima der Angst oder der überstrapazierten Toleranz geschaffen worden sei, welches die Menschen dazu verleite, sich nicht eindeutig gegen die Terrorist:innen und ihre Gewaltakte zu positionieren. In jedem Fall sei es nötig, die „geistigen“ Ursachen für die Entstehung dieser Szene zu beleuchten und anschließend zu beseitigen (vgl. z.B. FAZ vom 26.03.1975, S. 5, vom 26.04.1975, S. 1 und vom 21.04.1977, S. 1). Dieser Begriff des „Geistes“ verweist auf eine nicht materielle, sondern intellektuelle, ideelle Sphäre, die gewissermaßen transzendierend wirkt und sich damit einer wirklichen Definition entziehen muss. Er bleibt vage und bestenfalls schematisch, was seiner Karriere jedoch keinen Abbruch tut, wenn z.B. Bundeskanzler Kohl wenige Jahre später eine „geistig-moralische Wende“ forderte und sich damit auf vorangegangene Zeitabschnitte bezog, von denen er sich abzuwenden und abzugrenzen versuchte. Notwendig sei die Untersuchung der „geistigen Ursachen des Terrorismus“ (Helmut Kohl, zitiert nach

FAZ vom 09.11.1977, S. 1), was insofern bemerkenswert ist, als dass hier ein Potenzial für die Generierung von Wissen thematisiert wird, welches schließlich politische Handlungen anleiten kann. Eine weitere Strategie, das Phänomen des Sympathisierens mit linksextremistischen Terrorist:innen zu verstehen, ist der Versuch, seine Dimensionen zu erfassen und einzuordnen. Von einer Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses des Bundestages, an der auch BKA-Präsident Herold teilnahm, berichtete die FAZ auf der ersten Seite:

*„Von Minister Maihofer und Minister Vogel sei insbesondere auf die Gefahr der Sympathisantengruppen hingewiesen worden. Die Zahl der Sympathisanten wurde mit rund 5000 angegeben; hinzugerechnet werden müssten etwa 10 000 bis 15 000 Mitglieder der sogenannten K-Gruppen.“* (FAZ vom 15.04.1977, S. 1)

Hervorzuheben ist hier die Betonung der Gruppenbildung, die als besonders problematisch erachtet wurde. Mittels einer Quantifizierung der Sympathisant:innen ist der Versuch unternommen worden, ihre Anzahl zu objektivieren, sie also aus dem Bereich des Ungenauen, des Interpretativen herauszuholen und damit vergleichbar zu machen. Diese Präzisierung wurde allerdings unmittelbar aufgeweicht, da schließlich eine weitere Variable, nämlich die Mitglieder der K-Gruppen<sup>28</sup>, eingeführt wurde, ohne dass ein direkter Zusammenhang mit den Sympathisanten hergestellt worden ist. Damit entsteht der Eindruck, Sympathisant:innen und Mitglieder der K-Gruppen bildeten eine sich überschneidende Gruppe. Es wurde eine Äquivalenzbeziehung hergestellt, die die spezifischen Unterschiede innerhalb der linken Szene nivellierte.

Ab 1978 wurde zunehmend Kritik an der staatlichen Überwachung von Personen laut, die im Verdacht stehen, mit RAF-Terrorist:innen zu sympathisieren. Diese Kritik entzündete sich an einem Bericht, der im Stern veröffentlicht wurde und nach dem weite Teile der Bevölkerung in den Kreis der Überwachten einbezogen würden, allein weil sie zufällig und ohne ihr Wissen in Kontakt mit Terrorverdächtigen gekommen seien. Dabei komme vor allem die sog. Beobachtende Fahndung zum Tragen, bei der die Personen in eine Datenbank aufgenommen und unter Umständen weiter überwacht worden seien. Das BKA als federführende Institution bemühte sich schnell, den Eindruck der hohen Reichweite dieser Maßnahme zu relativieren:

*„Nach der Gegendarstellung des BKA werden nicht alle Personen in das Computersystem des BKA hineingenommen, die mit einem des Terrorismus Verdächtigen in eine zufällige Berührung gekommen sind. Die ‚beobachtende Fahndung‘ bedeute nicht - anders als es in der Zeitschrift*

---

<sup>28</sup> K-Gruppen bezeichnen eine Vielzahl kommunistischer Kleingruppen, die sich insbesondere nach 1969 bildeten und in ihrer ideologischen Orientierung stark unterscheiden konnten: „Überall im Land bildeten sich kleine Gruppierungen und zersplitterten die bis dato relativ einheitliche westdeutsche Linke. Viele dieser Zirkel bezogen sich positiv auf den Maoismus oder andere Lesarten des Marxismus-Leninismus. Die bisherige inhaltliche und praktische Orientierung der Bewegung wurde nun radikal abgelehnt.“ (Benicke 2019: 14)

*zu lesen war - automatisch auch Post-und Telefonkontrolle gegenüber den Betroffenen.“ (FAZ vom 04.07.1978, S. 6)*

Diese beobachtende Fahndung führte schließlich dazu, dass sich der BKA-Präsident Herold und auch Innenminister Baum (FDP), Maihofers Nachfolger, öffentlich positionieren und die Funktionslogik sowie Ein- und Ausschlusskriterien der BeFa darlegen mussten. Und doch wurde die Debatte über eine zu weit gehende Überwachung von Personen, die im Verdacht standen, mit linksextremen Gruppen zu sympathisieren, angestoßen, die den Beginn späterer Auseinandersetzungen über staatliche Überwachung markierte (vgl. Kapitel 2.3.4).

### **2.1.5. Einzelpersonen**

Neben Personengruppen sind vereinzelt auch Überwachungsfälle publik geworden, die sich gegen spezifische Personen richteten und in der Regel mit ihrem Beruf oder ihrer gesellschaftlichen Position in Zusammenhang standen. Insgesamt finden sich im ersten Korpus drei Fälle der Überwachung von Einzelpersonen, die ein mediales Echo in der FAZ hervorriefen: Zum einen die (mangelhafte) Überwachung des DDR-Spions im Bundeskanzleramt Günter Guillaume, zum anderen die akustische Überwachung eines Mitarbeiters in einem Kernkraftwerk, Klaus Traube, sowie die Abhöraffaire des MAD gegen Sekretärin von Bundesverteidigungsminister Leber, die bemerkenswerterweise in der Berichterstattung nicht mit Namen genannt wird. Die Fälle unterscheiden sich sowohl in Bezug auf die involvierten Sicherheitsbehörden als auch auf die mediale Aufarbeitung und Reichweite stark voneinander. Gemein ist ihnen, dass sie stets seitens der politisch Verantwortlichen als Einzelfälle dargestellt worden sind, derer es keine weiteren oder nur sehr wenige gäbe. Gleichzeitig lösten die medialen Verarbeitungen dieser Skandale realpolitische, d.h. in erster Linie personelle, Konsequenzen aus. Im Folgenden soll kurz auf die Eigenheiten dieser Affären eingegangen werden, da sie als Teil des Überwachungsdiskurses durchaus relevant sind, um die Legitimationsstrategien erfassen und in ihren Kontext verstehen zu können.

Im April 1974 wurde der DDR-Spion Günter Guillaume, der im Bundeskanzleramt unter Willy Brandt arbeitete, öffentlich enttarnt, nachdem er zuvor fast ein Jahr lang vom Bundesamt für Verfassungsschutz überwacht worden war. Art und Umfang dieser Überwachung, bzw. die versäumte Überwachungstätigkeit z.B. im Urlaub mit Brandt in Norwegen, war Teil politischer Debatten im Bundestag und in den Medien. Diese sog. Guillaume-Affäre belastete sowohl den Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Nollau als auch Innenminister Genscher und schließlich Bundeskanzler Brandt so stark, dass dieser schließlich im Mai 1974 zurücktreten musste. Hintergrund dieser Affäre war die offen zutage getretenen Konkurrenz zwischen Bundesnachrichtendienst und dem Bundesamt für Verfassungsschutz und damit verbunden die mangelhafte Kommunikation

zwischen den Sicherheitsbehörden und den politisch Verantwortlichen. In einem Leitartikel wird der Umgang mit der Affäre und die mangelnde Übernahme politischer Verantwortung mit deutlichen Worten kritisiert:

*„Fragen über Fragen - und statt schlüssiger Antworten die verzweifelten, manchmal schon komischen Versuche der Beteiligten, sich gegenseitig mittels Presseerklärungen die Schuld in die Schuhe zu schieben. Dieser Fall ist kein Ruhmesblatt für die Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik, von den parteipolitisch eingefärbten internen Pressionsversuchen und Gegenmanövern, die letzte Woche auch noch ans Licht kamen, ganz zu schweigen.“* (FAZ vom 06.05.1974, S. 1)

Im Fall Guillaume sind vor allem das Vorgehen der Sicherheitsbehörden und die Umstände seiner Einstellung problematisiert worden. So sind die widersprüchlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Diensten, wie dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst aufgegriffen und für den Fall der Spionageabwehr thematisiert worden. Kompetenzüberschneidungen und –Überschreitungen führten demnach zu erheblichen Pannen bei der Enttarnung des Spions der DDR, was das öffentliche Vertrauen in die oben genannten Dienste ebenso beschädigte wie die Weigerung der Beteiligten, die Verantwortung für ihre Handlungen zu übernehmen.

Im Februar 1977 schließlich hat der „Fall Traube“ Schlagzeilen gemacht: So ist bekannt geworden, dass der Atomwissenschaftler Klaus Traube nicht nur telefonisch, sondern auch mittels einer akustischen Abhöranlage (einer sog. Wanze) in seiner Wohnung überwacht worden sei, weil gegen ihn der Verdacht im Raum stand, „Terroristen zu unterstützen oder zumindest enge Kontakte mit solchen zu haben.“ (FAZ vom 28.02.1977, S. 1). Natürlich stellte sich bald Frage, wie viele Personen vom Verfassungsschutz überwacht wurden, weil die Kontakte zu tatsächlichen oder vermuteten Terrorist:innen hatten:

*„Bundesinnenminister Maihofer hat am Dienstag nach einer ersten Diskussion im Innenausschuß des Bundestages die Abhör-Aktion gegen den Atomphysiker Klaus Robert Traube als sowohl dem Tatbestand wie auch der Rechtslage nach gerechtfertigt und angebracht dargestellt. Vor der Bundespressekonferenz bezeichnete Maihofer die Überwachung Traubes, bei der ein Abhörgerät in der Wohnung des Physikers bei Köln installiert worden war, als ‚einzig und alleinigen Fall‘ auf Grund einer akuten Gefahr.“* (FAZ vom 02.03.1977, S. 1)

Im Januar 1978 berichtete die FAZ über Abhörmaßnahmen, die der Militärische Abschirmdienst (MAD) gegen die Sekretärin des Verteidigungsministers Leber durchgeführt hatte. Auffällig ist an dieser Stelle, dass der Name der Sekretärin, Hildegard Holz (vgl. Stahl 2013), nicht genannt wird. Hier zeigt sich deutlich der Kontrast zum „Fall Traube“, dessen Name medial prominent platziert worden

ist. Als mögliche Gründe für die Aussparung dieser Information in der FAZ-Berichterstattung könnte entweder die geschlechtsbezogene Machtasymmetrie und die wenig prestigeträchtige Position als Sekretärin oder der antizipierte Schutz der Person vor öffentlicher Aufmerksamkeit dienen. Die Mitarbeiterin des Ministeriums wurde sowohl telefonisch als auch mit einer Abhöranlage in ihrer Wohnung überwacht, es konnte der Verdacht gegen sie jedoch nicht aufrechterhalten werden, sodass die Maßnahmen eingestellt wurden und Holz unterrichtet worden ist (vgl. FAZ vom 25.01.1978, S. 2 und FAZ vom 26.01.1978, S. 10). Nichtsdestotrotz entwickelte auch dieser Fall hohe politische Brisanz, mit dem Ergebnis, dass Bundesverteidigungsminister Leber als Konsequenz seinen Rücktritt einreichte.

## **2.2. Institutionen der Überwachung**

Nachdem diejenigen Personengruppen umrissen worden sind, die in den 1970er Jahren staatlich überwacht wurden oder werden sollten, wird im Folgenden auf die Institutionen einzugehen sein, die mit dieser Aufgabe betraut worden sind. Es werden in diesem Kapitel diejenigen Sicherheitsbehörden in den Fokus genommen, die für die Anwendung von Überwachungsmaßnahmen den politischen Rückhalt oder die rechtliche Befugnis besaßen, wenngleich sich beides nicht überschneiden muss. Es kann in diesem Unterkapitel nicht darum gehen, die Geschichte, Organisationsstruktur und Binnendynamiken der Sicherheitsbehörden detailgetreu wiederzugeben. Das Hauptaugenmerk liegt in der Berichterstattung über die konkrete, operative Arbeit der Dienste. Es werden institutionelle Veränderungen ebenso dargestellt wie auch Verschiebungen auf der personellen Ebene; das Zusammenspiel zwischen politischen Entscheidungsträger.innen und den Sicherheitsakteuren, kurz: die Machtkonstellationen innerhalb des Feldes der Inneren Sicherheit und wie diese sich diskursiv darlegen, bilden die zentrale Untersuchungskategorie.

### **2.2.1. Verfassungsschutz**

Der Verfassungsschutz ist der Inlandsnachrichtendienst der Bundesrepublik und streng föderal organisiert: Neben den zehn relativ autonom arbeitenden Landesämtern für Verfassungsschutz, die die BRD in den 1970er Jahren hatte, ist das Bundesamt für Verfassungsschutz zu nennen, das dem Bundesinnenministerium unterstellt ist und, ebenso wie die Landesämter, keine Exekutivbefugnisse besitzt. Der Verfassungsschutz gehört seit seiner institutionellen Gründung (auf Bundesebene 1950, auf den jeweiligen Landesebenen mitunter später) zu den umstrittensten Institutionen der Bundesrepublik. Obwohl oder gerade weil er als Inlandsgeheimdienst einen Großteil seiner Aufgaben im Verborgenen erfüllt, sind Medienberichte über ihn regelmäßig skandalumwittert. „Bestenfalls gibt es aus dieser Ecke keine Skandale zu vermelden.“ (Leggewie/Meier 2016: 9) Sobald Ziele, Aufgaben

und Methoden des Verfassungsschutzes offen diskutiert werden, schwingt die Frage nach der Legitimation der Organisation latent mit, und das obwohl sie diese bereits im Namen trägt. Insbesondere als Sicherheitsakteur mit Überwachungsbefugnissen, die auch relevante Grundrechte betreffen, steht der Verfassungsschutz unter gesamtgesellschaftlicher und medialer Beobachtung, gleichzeitig prägt er Konzepte von (Un-)Sicherheit maßgeblich mit und ist damit konstitutiver Teil des Sicherheitsdiskurses.

Zu Beginn der 1970er Jahre wurde das Bundesamt für Verfassungsschutz von Hubert Schrübbers geführt. Aufgrund der Aufdeckung und öffentlichen Problematisierung seiner NS-Vergangenheit musste dieser jedoch seinen Hut nehmen und wurde 1972 von Günther Nollau abgelöst. Doch auch politische Gründe abseits der Biographie Schrübbers sprachen für eine Neubesetzung des Präsidentenamtes:

*„Schrübbers hatte in der Sowjetunion und ihren Vasallen nach wie vor die Hauptgefahr für die politische Ordnung der Bundesrepublik gesehen; angesichts des Kurswechsels in der Außenpolitik stand er somit als politisch isolierter Exponent des Kalten Kriegs da.“* (Goschler/Wala 2015: 289)

Politisch eingebettet in eine Neuausrichtung der Innenpolitik unter dem Schlagwort „Innere Sicherheit“ (vgl. dazu Scheiper 2010) und mit einer neuen Führungsfigur an der Spitze der Behörde erfuhr auch das BfV äquivalent zu anderen Sicherheitsbehörden eine politische Aufwertung, die sich insbesondere in der zusätzlichen Zuweisung von Finanzmitteln niederschlug. Auch wurden die Kompetenzen des BfV erweitert und die Überwachungsbefugnisse auch auf ausländische Personen ausgedehnt (vgl. Kap. 2.1.1). Im Zusammenhang mit dem Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit des Bundesinnenministers Genscher, dessen Gesetze im Juni 1972, also kurz nach der „Mai-Offensive“ der RAF vom Bundestag verabschiedet worden sind, wurden beim Bundesamt 223 neue Stellen geschaffen, außerdem sind die Mittel deutlich aufgestockt worden, von 37,3 auf 62,1 Mio. DM (vgl. FAZ vom 25.05.1972, S. 3). Die technische Ausstattung des Bundesamtes wurde zu diesem Zeitpunkt bereits als fortschrittlich und angemessen wahrgenommen:

*„In technischer Hinsicht konnte das Bundesamt mit dem Übergang zu elektronischer Datenverarbeitung eine bedeutende Effektivitätssteigerung erreichen. Kenner meinen, daß die Möglichkeiten des Computers bei keiner Bundesbehörde so früh und so umfassend genutzt worden seien.“* (FAZ vom 08.03.1972, S. 2)

Die Außenwirkung des Bundesamtes für Verfassungsschutz war zu Beginn der 1970er Jahre noch positiv. Die Kompetenzerweiterungen wurden als hilfreich und notwendig beschrieben und die Aufstockung der Mittel wurde wohlwollend in einer Leitglosse kommentiert: „So ist es auch richtig, daß mehr Geld zum Verfassungsschutz, zum Grenzschutz und zum Ausländerzentralregister gelenkt

wird“ (FAZ vom 24.03.1972, S. 1). Eine Stärkung der Behörde stieß weder in der Öffentlichkeit noch im politischen Wettbewerb auf Kritik. Auch nach dem Amtsantritt des neuen Innenministers Maihofer 1974 wurde das Bundesamt weiterentwickelt und mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet:

*„Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln soll weiter verstärkt werden. Maihofer sagte, zwar sei beim Verfassungsschutz die Kooperation zwischen Bund und Ländern schon sichergestellt, dennoch müssten auch auf diesem Gebiet die Anstrengungen erhöht werden. Dem Verfassungsschutz werden für 1976 zusätzlich rund 2 Millionen Mark zur Intensivierung seiner Arbeit zur Verfügung gestellt.“* (FAZ vom 09.05.1975, S. 1)

Trotz der wohlwollenden Beurteilung der Arbeit des Verfassungsschutzes war insbesondere seine Kontrolle ein Thema, das immer wieder mediale Präsenz erfuhr. Ab Mitte der 1970er Jahre wurde deutliche Kritik am Verfassungsschutz laut, die im Zusammenhang mit einem vorhergegangenen Skandal, einem diagnostizierten Defizit oder einer Unzulänglichkeit in der Arbeit der Behörde geäußert wurde und die es durch erweiterte Kontrolle außenstehender Personen zu beheben gelte. Gleichzeitig gestaltete sich diese Kontrolle besonders schwierig, da sie nicht öffentlich erfolgen konnte, sondern naturgemäß hinter verschlossenen Türen und unter strenger Geheimhaltung stattfinden musste. Die Kontrollinstanzen und –mechanismen erlebten im Laufe der Jahre kontinuierlichen Wandel. Nach einer anfänglichen Phase der alleinigen Kontrolle durch ein vom Bundeskanzler ernanntes und unter der Geschäftsführung des Bundeskanzleramtes stehendes Vertrauensmännergremium wurden allmählich weitere Kontrollmechanismen implementiert, die diese Aufgabe effektiver erfüllen sollten. Ab 1978 wurde die Kontrolle des Verfassungsschutzes vom sog. Parlamentarischen Kontrollmännergremium ausgeübt (vgl. Goschler/Wala 2015: 268). Darüber hinaus wurde seit 1968 in Fällen der Einschränkung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses das sog. G-10-Gremium einbezogen, welches seinerseits durch das Vertrauensmännergremium ernannt wurde. Wie in den frühen Jahren der Bundesrepublik lässt sich auch in den 1970er Jahren noch eine starke Exekutivlastigkeit der Geheimdienstkontrolle feststellen. Diese war zwar regelmäßig Gegenstand der Kritik, die Enquete-Kommission zur Verfassungsreform (1971-1976) wollte sich zu Beginn der 1970er Jahre auf eine Neugestaltung der Kontrollbefugnisse sowie der beteiligten Instanzen zunächst nicht einlassen:

*„[A]ngesichts der Eigentümlichkeiten nachrichtendienstlicher Tätigkeit fand man die jetzige Form der parlamentarischen Kontrolle durch ein in seinen Rechten nicht näher bestimmtes ‚Vertrauensmännergremium‘ wirksamer. Formalisierte Zuständigkeiten eines Kontroll-Gremiums würden geeignet sein, die auskunftgebende Seite zu verkrampfen und auf eine Minimalisierung der Mitteilungen hinzudrängen.“* (FAZ 01.09.1972, S. 6)

An dieser Stelle zeigt sich die Paradoxie der Geheimdienstkontrolle: Sie kann niemals vollständig und transparent sein, sie zu verrechtlichen käme ihrer Schwächung gleich. Dass die Zusammenarbeit der Kontrolleur.innen mit den Ämtern für Verfassungsschutz nur auf Vertrauen und nicht auf „formalisierte Zuständigkeiten“ beruhen könne, um überhaupt in einen Informationsaustausch zu gelangen, sagt bereits viel über die mangelnde Qualität und Effektivität, aber auch über die Grenzen der Geheimdienstkontrolle aus. Vertrauen, dieses zugrunde liegende Kriterium findet sich nicht nur bei der Kontrolle des Verfassungsschutzes, auch bei der Auswahl der Quellen, die „Vertrauensmänner“ genannt werden, wird es als leitendes Motiv der Arbeit genannt. Vertrauen lässt sich jedoch nicht in Gesetze und Normen überführen, es entspringt zwischenmenschlichen Beziehungen, Loyalität und Einfluss, alles Faktoren, die einer effektiven und institutionalisierten Kontrolle nicht gerade zuträglich sind.

Darüber hinaus wurde ein weiteres Argument gegen eine stärkere Kontrolle durch das Parlament in Feld geführt: Die Verantwortlichkeit der Regierung. Im Fall der „Lauschaktion“ gegen den Atomphysiker Traube wurde Innenminister Maihofer indirekt wie folgt zitiert:

*„Maihofer wies dabei auch den Vorwurf zurück, die parlamentarischen Gremien und auch den Bundeskanzler erst jetzt und nicht schon vor der Lauschaktion Anfang letzten Jahres unterrichtet zu haben. Er hätte dies, sagte Maihofer, als ein Ausweichen vor der eigenen Verantwortung angesehen, die er nach dem Gesetz für diesen Ausnahmefall allein getragen habe.“ (FAZ vom 02.03.1977, S. 1)*

Eine ähnliche Argumentation fand sich wenige Tage später in einem Beitrag, bei dem grundsätzlich die Frage gestellt wurde, ob nicht nur die Kontrolle des Verfassungsschutzes, sondern auch dessen Methoden und Instrumente einer Legaldefinition bedürfen, um die Arbeit der Verfassungsschutzämter rechtlich abzusichern. Als Gefahr direkter parlamentarischer Kontrolle wird aufgeführt:

*„Die Kontrolle führt zur Verlagerung der Verantwortung. Das überforderte Gremium sagt aus Angst oder Hilflosigkeit ja. Die Maßnahme ist doppelt abgenäht, geheim bleibt sie trotzdem; der Minister, den man notfalls ‚fassen‘ kann, vermag sich hinter Abgeordneten aller Parteien zu verstecken.“ (FAZ vom 12.03.1977, S. 12)*

Interessant ist auch hier, dass abermals Emotionen ins Feld geführt worden sind, die die Kontrolle behindern sollen. Sie entstünden aus dem Gegenteil von Vertrauen, nämlich aus „Angst oder Hilflosigkeit“ und verleiteten die Kontrolleur.innen zu einer übergroßen Vorsicht und zur Bestätigung strittiger Überwachungsmaßnahmen. Der zuständige Minister sei damit von seiner Verantwortung entbunden und könne sich „verstecken“. Dieses Szenario scheint von einer pessimistischen Perspektive auf die politische Überzeugung von Abgeordneten und Vertreter.innen der Exekutive

geprägt zu sein, macht aber auch deutlich, welche herausgehobene Rolle klaren Zuständigkeiten im politischen Prozess beigemessen wird.

Das Konzept der Vertrauensmänner (V-Männer) beim Verfassungsschutz gehört bis heute zu den umstrittensten Instrumenten der Organisation. Im Zusammenhang mit geplanten oder missglückten Bombenanschlägen der RAF tauchten V-Leute regelmäßig im Umfeld der Terrorgruppe auf, deren Rolle als *agent provocateur* in den 1970er Jahren bereits vermutet worden ist, heute aber als belegt gilt (vgl. z.B. Scheiper 2010: 253 oder Terhoeven 2017: 9). Ihre Aktivitäten blieben nach der Ergreifung von RAF-Mitgliedern und der strafrechtlichen Aufarbeitung ihrer Taten nicht länger konspirativ. So beschäftigte sich der Berliner Senat bereits 1971 im Zusammenhang mit dem Gerichtsprozess gegen Horst Mahler, einem führenden Mitglieder der RAF, mit der Frage nach dem Einfluss von V-Leuten auf die von ihnen infiltrierten Gruppen. Der Berliner Bürgermeister wird zu diesem Themenkomplex wie folgt zitiert:

*„Neubauer (...) erklärte, sogenannte Vertrauensmänner des Verfassungsschutzes hätten sich den Lebensumständen der zu beobachtenden Gruppen anzupassen. Davon hänge auch ihre Effektivität ab. Die Einschränkung der Aussagegenehmigung Urbachs im Mahler-Prozeß begründete Neubauer mit dem ‚erforderlichen Schutz anderer operativer Interessen des Landesamtes für Verfassungsschutz‘“. (FAZ vom 28.05.1971, S. 5)*

Das hier beschriebene Dilemma stellt sich in der Geschichte des Verfassungsschutzes immer wieder. Zum Schutz der Quellen, der V-Personen und der „operative[n] Interessen“ der Behörden wurden Zeug:innen nicht in Strafprozessen vernommen und mögliche Straftaten konnten nicht restlos aufgeklärt werden. Dieser Zielkonflikt innerhalb der Sicherheitsbehörden, namentlich den Verfassungsschutzämtern und der Polizei, kann das Konkurrenzverhältnis dieser Institutionen zumindest teilweise erklären (vgl. dazu Kapitel 2.4.4). 1975, im Kontext der Entführung des Berliner CDU-Landesvorsitzenden Lorenz<sup>29</sup> wird in einem Artikel auf die Frage nach Rekrutierung und Anwerbung von V-Personen zur Überwachung der linksextremistischen Szene durch den Verfassungsschutz eingegangen und die Schwierigkeiten bei dieser Vorgehensweise erörtert. So schrieb die FAZ unter der Überschrift „Ungeliebte Aufklärer im Vorfeld des Terrors“:

*„Eine ‚Quelle‘ inmitten des Zentrums des Verbrechens würde die Agentenführung von Tag zu Tag vor neue und schwierigere Entscheidungen stellen; eine Beteiligung an allzu schwerwiegenden Straftaten könnte nicht mehr gebilligt werden. Das Mitmachen bei Sachbeschädigung wäre schon die Grenze dessen, was noch gedeckt werden könnte, schon ein*

---

<sup>29</sup> Der Vorsitzende der Berliner CDU Peter Lorenz wurde im 27.02.1975 von der linksextremistischen *Bewegung 2. Juni* entführt und gefangen gehalten. Ziel war es, in Haft befindliche Terrorist:innen der RAF und der *Bewegung 2.Juni* freizupressen, was auch gelang. Fünf Gefangene wurden nach Aden in den Südjemen ausgeflogen und Lorenz am 04.03.1975 freigelassen (vgl. Peters 2007: 363f.)

*ernsthafte[r] Brandanschlag ginge zu weit. Zudem ist die kleine Täter-Gruppe zu sehr zusammengewachsen, sie kennt sich seit Jahren. (...) Deshalb bleibt für den Verfassungsschutz die Ausforschung des Mittäterkreises der schwächeren Leute, der indirekt Beteiligten, das wichtigste Betätigungsfeld.“* (FAZ vom 11.03.1975, S. 10)

An dieser Stelle wird die Problematik der Arbeit von V-Personen deutlich: Wollen sie sich unbemerkt im Umfeld von gewaltaffinen Gruppen bewegen, müssen auch sie bereit sein, diese Gewalt auszuüben oder aktiv zu unterstützen. Die an dieser Stelle gezogene „Grenze“ zwischen „Sachbeschädigung“ auf der einen und einem „ernsthafte[n] Brandanschlag“ auf der anderen Seite lässt sich analytisch kaum nachvollziehen, zumal sie nicht zwischen aktiver Gewaltanwendung und Unterstützungshandlung unterscheidet. Die Veröffentlichung des Statements, dass dem Verfassungsschutz nichts anderes übrig blieb als die „Ausforschung“ der zweiten Reihe der Organisationen deutet auf eine strategische Ausrichtung dieser Information hin, die gerade in dieser Personengruppe Misstrauen und Unruhe stiften sollte. Eine aktive Mitarbeit des Verfassungsschutzes und ein Überschreiten der oben definierten „Grenze“ durch V-Personen ist heute vielfach begründet vermutet worden (über die Rolle von Peter Urbach vgl. z.B. Peters 2007: 172f).

Wenige Wochen nach der Lorenz-Entführung und als Reaktion auf die Geiselnahme in der deutschen Botschaft in Stockholm<sup>30</sup> nahm Bundeskanzler Helmut Schmidt eine andere Bewertung vor. Er wies darauf hin, dass es gelungen sei, mit „Spitzeln“ in die Terrorgruppe vorzudringen. Diese Formulierung erscheint prägnant, denn sie entspricht nicht dem üblichen Jargon, bei dem vor allem von „Vertrauensleuten“ die Rede ist. Auch spezifizierte der Kanzler nicht, welche Behörde genau nun die „Spitzel“ führte, mit dem Hinweis auf eine weltweite Verfolgung der Terrorist:innen könnte neben dem BfV und dem BKA selbst der BND gemeint sein. Schmidt wird wie folgt zitiert:

*„Die Sicherheitsbehörden hätten es vermocht, mit Spitzeln in die Terrorgruppen einzudringen. Sie würden alle Anstrengungen fortsetzen, um den gewalttätigen Terror auf deutschem Boden zu bekämpfen und die Verbrecher auch weltweit zu verfolgen.“* (FAZ vom 26.04.1975, S. 1)

Das Image des Verfassungsschutzes begann sich Mitte der 1970er Jahre vor dem Hintergrund der anschwellenden linksextremistischen Gewalt zu ändern. Wurde es zunächst im Zuge des Ausbaus der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik gestärkt, personell und funktionell besser ausgestattet sowie mit zusätzlichen Befugnissen und Aufgabenbereichen versehen, scheint der politische Rückhalt der Behörde sukzessive zu bröckeln. Der Präsident des Bundesamtes Nollau musste im September

---

<sup>30</sup> Am 24.04.1975 drangen sechs Terroristen der RAF in die Deutsche Botschaft in Stockholm ein und nahmen zwölf Geiseln, um sie gegen 26 inhaftierte Terrorist:innen auszutauschen. Die deutsche Bundesregierung sprach sich gegen die Freilassung der Häftlinge aus. Zwei Botschaftsmitarbeiter wurden getötet, die Geiselnahme endete aufgrund zweier unbeabsichtigter Sprengstoffexplosionen, an deren Folge auch zwei Terroristen starben (vgl. Peters 2007: 364-370).

1975 als Konsequenz aus der sog. Guillaume-Affäre sein Amt niederlegen. Ihm wurde vorgeworfen, seine Behörde sei unter seiner Präsidentschaft „übermäßig politisiert worden“ (Goschler/Wala 2015: 346). Der mangelnde politische Rückhalt für die Institution des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist dabei kritisch kommentiert worden:

*„Daß ein grundsätzliches Umdenken der politischen Führung Platz greift und daß sie ihre Verfassungsschutzorgane künftig besser deckt als bisher, halten diese für wichtiger als selbst die höchst willkommene personelle Aufstockung, die ohnehin nur langsam und kontinuierlich vonstatten gehen kann und jetzt durch Geldmangel womöglich gefährdet ist. (...) Die grundlegende Veränderung dieses ‚Klimas‘ ist für die Organe des Verfassungsschutzes wichtiger als organisatorische Überlegungen.“* (FAZ vom 11.03.1975, S. 10)

Hier wird die nicht-materielle, sondern diskursive Dimension der Arbeit des Verfassungsschutzes deutlich: Dass das Amt „ungeliebt“ sei und nicht die Rückendeckung durch die „politische(...) Führung“ erführe, die es sich wünschte, wurde als hinderlich für die Arbeit definiert. Diese Ambivalenz, auf der einen Seite als Sicherheitsakteur materiell aufgewertet zu werden und gleichzeitig wenig Loyalität durch politische Entscheidungsträger:innen zu erfahren, setzt sich in der Selbstwahrnehmung der folgenden Jahre fort. Ende der 1970er Jahre und nach einer Reihe von Skandalen, wie der Traube-Affäre oder das Verwanzen von Gefängniszellen in Stammheim, um nur einige zu nennen, war das Image des Verfassungsschutzes recht ramponiert. Im Zusammenhang mit dem Vorwurf, in Kollaboration mit dem Bundesgrenzschutz die Aktivitäten sowie die mitgeführten Publikationen von reisenden Bundesbürger:innen zu dokumentieren und auf Grundlage von Listen auszuwerten (vgl. dazu Kapitel 2.2.4), schlug dem Verfassungsschutz eine Welle von Antipathie entgegen. Die Rolle des Innenministers Baum, der sich für eine Aufklärung des Sachverhaltes einsetzte und „in die Diskussion geratene Positionen überprüfen, präzisieren und – soweit nötig – auch korrigieren“ (FAZ vom 21.06.1979, S. 1) wollte, wurde seitens der Opposition mit dem Vorwurf konfrontiert, er habe „die Sicherheitskräfte demoralisiert“ (ebd.):

*„Vorangegangen war eine mehrstündige, von scharfen Kontroversen bestimmte Debatte über die Frage, ob das Verhalten Baums im Zusammenhang mit den Enthüllungen über die Amtshilfe von Behörden und Sicherheitsdiensten bei der Grenzüberwachung und über die Datensammlungen beim Bundeskriminalamt der inneren Sicherheit geschadet habe oder nicht.“* (ebd.)

Als potenzieller Schaden für die Innere Sicherheit wurde weniger das Verhalten der Sicherheitsbehörden gewertet, als vielmehr das Verhalten des politisch verantwortlichen Innenministers, der die Sachverhalte nicht lückenlos aufklären konnte. Kritische Töne in Bezug auf Handlungen der Sicherheitsakteure waren in der Berichterstattung der FAZ kaum zu vernehmen. Deutlicher trat eine Solidarisierung mit Polizei und Nachrichtendiensten zutage, deren Arbeit gelobt und gegen Kritik

verteidigt wurde. So sei es vor allem die Berichterstattung über die Arbeit des Verfassungsschutzes, die überzogene und unrealistische Bilder vom Ausmaß der Überwachung zeichnete:

*„Parolen vom ‚Schnüffelstaat‘, in dem wir angeblich leben, haben ihre Wirkung getan: als ob ein Apparat -Bund und Land zusammengenommen- von rund 3000 Bediensteten, Schreibkräfte und Fahrer mitgerechnet, das geflissentlich gezeichnete Schreckbild von einer, bis in den letzten Winkel spürbaren Überwachung einer Bevölkerung 60 Millionen rechtfertigen könnte.“ (FAZ vom 08.09.1979, S. 10)*

Dass die Einschränkung der Grundrechte nicht von der Quantität der Betroffenen abhängt, um dem Rechtsstaat zu schaden und auch nicht davon, ob sie „bis in den letzten Winkel spürbar(...)“ sein muss, um Kritik an den Sicherheitsapparaten zu rechtfertigen, wurde in der Argumentationskette nicht thematisiert. Tatsächlich berichteten Medien wie der *Stern* und der *Spiegel* in alarmistischer und zuweilen auch dramatisierender Rhetorik über die Arbeit der Dienste (vgl. z.B. Schenk 1998: 371). Ihre Kernkritik entzündete sich allerdings an dem Argument, dass durch umfangreiche Datensammlungen und -auswertungen die gezielte Kontrolle großer Personengruppen auch ohne eine personalaufwendige Observations- und Recherchearbeit möglich wurde. Diese Kritik hatte ihren Ursprung im Jahre 1978, ihr Kern sollte jedoch auch Jahrzehnte später gültig bleiben.

### **2.2.2. Andere Nachrichtendienste**

Neben den Verfassungsschutzämtern, die den Inlandsnachrichtendienst bilden, gibt es zwei weitere Nachrichtendienste, die ausschließlich auf Bundesebene organisiert sind: Zum einen der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD). Der BND ist der Auslandsnachrichtendienst der Bundesrepublik. Er „sammelt zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus.“ (§1 Abs. 2 BNDG) Darüber hinaus untersteht der BND dem Bundeskanzleramt. Im den Jahren 1970-1979 operierte der BND jedoch ohne Gesetzesgrundlage, das BND-Gesetz wurde erst 1990 verabschiedet und die Arbeit des Dienstes damit verrechtlicht. Der MAD als militärischer Nachrichtendienst sammelt sicherheitsrelevante Informationen über „Personen, Dienststellen oder Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung“ (§1 Abs. 1 Satz 2 MADG) und untersteht dem Verteidigungsministerium. Auch das MAD-Gesetz wurde erst 1990 verabschiedet. Für den hier untersuchten Korpus ist diese Feststellung dahingehend relevant, als dass die Kompetenzen, Befugnisse und Aufgaben dieser beiden Nachrichtendienste des Bundes nicht auf Grundlage eines Gesetzes bewertet werden konnten, sondern im politischen Ermessensspielraum der jeweiligen Bundesminister lagen. Nichtsdestotrotz war die Arbeit dieser beiden Institutionen Teil des öffentlichen Überwachungs-

diskurses, wengleich sich eine Systematisierung aufgrund eines eher seltenen und sporadischen Aufblitzens im Diskurs schwierig gestaltete. An dieser Stelle soll trotzdem zumindest cursorisch auf die medial bearbeiteten Überwachungsaktivitäten eingegangen werden.

Die Nachrichtendienste der BRD sind anders als in vielen anderen europäischen Ländern nicht mit Exekutivbefugnissen ausgestattet worden. Im Falle des Verdachts einer Straftat werden Informationen an die Polizei weitergegeben, die ihrerseits das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen und die Straftat aufzuklären hat. Durch die Aufteilung in verschiedene Operationsbereiche sind die Felder, in denen Informationen gesammelt werden dürfen, fragmentiert. Diese Aufteilung erwies sich in der Praxis auch nicht immer als eindeutig. Die institutionelle Trennung der Geheimdienste und ihrer Tätigkeitsbereiche täuscht darüber hinweg, dass es durchaus Überschneidungen zwischen Mitarbeiter:innen und Quellen gegeben hat, deren tatsächliches Ausmaß nicht überblickt werden kann. Nur vereinzelt traten Fälle auf, in denen von personellen Überlappungen berichtet wurde, wie 1973 im sog. Steiner-Untersuchungsausschuss<sup>31</sup>:

*„Die Vernehmung einiger hoher Abwehrbeamte im Steiner-Untersuchungsausschuß ergab beispielsweise, daß der ehemalige Abgeordnete Steiner beim baden-württembergischen Landesamt für Verfassungsschutz von einem Beamten ‚geführt‘ wurde, der zugleich für den Bundesnachrichtendienst arbeitete. Ähnliche Erscheinungen - mögen es Überschneidungen oder auch ‚Überwachungen‘ sein - werden auch bei anderen Stellen beobachtet. Geheimdienstexperten vertreten die Auffassung, dies sei eine Quelle beträchtlicher Unsicherheiten und erheblicher Risiken.“* (FAZ vom 13.07.1973, S. 4)

Diese konzeptionellen Unklarheiten von Zuständigkeiten und gegenseitige Kontrolle deuten auf den Umstand hin, dass sich die Relevanz und der Wert einer Information nicht immer der Bewertung eines einzigen Nachrichtendienst bzw. seinem Wirkungsbereich (Inneres, Äußeres, Militär) zuordnen lässt. Nicht nur erweist es sich oft als schwierig, immer zum Zeitpunkt der Erhebung bereits festzustellen, auf welchen Bereich sich die Information bezieht, auch kann sie einen mehrschichtigen oder fragmentierten Informationsgehalt haben, der sich erst in der Zusammensetzung mehrerer anderer Informationen erschließt. Dieser Problematik ließe sich nur durch eine stärkere Koordination der Nachrichtendienste begegnen, die, wie im Kapitel 3.3.1 zu zeigen sein wird, in der Bundesrepublik nach der Jahrtausendwende praktiziert worden ist.

---

<sup>31</sup> Der Steiner-Untersuchungsausschuss hatte sich gebildet, nachdem im April 1972 ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Willy Brandt die erforderliche Mehrheit um zwei Stimmen verfehlte und über ein Jahr später, im Juni 1973, ein Abgeordneter namens Julius Steiner zugab, sich der Stimme für Rainer Barzel enthalten zu haben. Steiner gab an, er sei vom Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD, Karl Wienand, bestochen worden und habe für seine Enthaltung 50.000 DM erhalten. Neben seinen Kontakten zu bundesdeutschen Nachrichtendiensten, die im obigen Zitat thematisiert wurden, besaß Steiner auch Beziehungen zum Ministerium für Staatssicherheit, von dem er schließlich auch das Bestechungsgeld erhalten hat (vgl. Der Spiegel 23/1973 vom 03.06.1973)

Neben dieser kurzen Erwähnung im Zusammenhang mit der sog. Steiner-Affäre traten die Überwachungstätigkeiten des BND noch zwei weitere Male medial in der FAZ in Erscheinung: Zum einen, als die Mitarbeit des BND bei der Installation von Abhörenanlagen in Stammheimer Zellen thematisiert worden ist (vgl. dazu Kapitel 2.3.3) und ab 1978 im Zusammenhang mit der Kontrolle von Bundesbürger:innen an den Grenzübergängen.

Im Januar 1978 berichtete die FAZ von der Überwachung einer Sekretärin des Bundesverteidigungsministers Leber, die neben der Telefonüberwachung auch den Einsatz von Lauschmitteln enthielt. Über letztere Maßnahme sei der Minister, anders als bei der Telefonüberwachung, „erst auf Anfrage im nachhinein“ (FAZ vom 26.01.1978, S. 10) informiert worden. Der Amtschef des MAD Komossa sah in der Thematisierung der Überwachungstätigkeiten des MAD jedoch eine Gefahr, der es unbedingt zu begegnen gelte:

*„Wenn aus der Presse erste Hinweise kommen, finde ich es normal, daß sich die Verantwortlichen Vorwürfen stellen. Bedenklich erscheinen mir nur eine Ausuferung ins Detail und Mutmaßungen. Das belastet die Effizienz des MAD. Dazu wird die Öffentlichkeit abgelenkt von den Gefahren für unsere Sicherheit; Gefahren, die sich aus den außerordentlichen Anstrengungen der Nachrichtendienste des Warschauer Pakts ergeben.“* (FAZ vom 01.02.1978, S. 2)

Eine ausufernde und detaillierte Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex der operativen Arbeit des MAD wurde durch den Amtschef des Dienstes als störend und gefährlich definiert. Die starke Orientierung an den normativen Vorstellungen der Bündniskonstellation des Kalten Krieges, der Gefahr, die von den Nachrichtendiensten des Ostens ausgeht, standen bei der Risikobewertung im Vordergrund. Diese Orientierung dürfe nicht „abgelenkt“ werden durch eine dezidierte kritische Auseinandersetzung mit den Methoden und Verfahren des MAD. Vielmehr seien die „Gefahren“ zu thematisieren, diese sollten die Berichterstattung und die politischen Debatten prägen. Nachdem wenige Tage nach dem Bekanntwerden der Abhöraktion gegen die Sekretärin auch noch Lauschmittel in Geschäftsräumen des Kommunistischen Bunds Westdeutschland (KBW) publik wurden, sprach Verteidigungsminister Leber als oberster Dienstherr des MAD von einer Verletzung der Verfassung und trat von seinem Amt zurück (vgl. FAZ vom 02.02.1978, S. 1 und vom 04.02.1978, S. 1). Eine weitere Auseinandersetzung mit diesem Sachverhalt fand in der FAZ nicht statt. In einem Leitartikel zum Rücktritt Lebers hieß es dazu: „Wenn allseits erkannt wird, daß diesem Dienst geholfen werden muß, wieder aus den Schlagzeilen zu verschwinden, ist schon viel erreicht“ (FAZ vom 04.02.1978, S. 1).

### 2.2.3. Polizei und BKA

Die zentrale Aufgabe der Polizei ist es „Gefahren für den einzelnen und die Allgemeinheit abzuwehren, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen und strafbare Handlungen ggf. unter Anwendung von Zwang zu Verfolgen.“ (Schubert/Klein2006: 237) Auch wird ihr die Funktion zugeschrieben, das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen und damit sowohl die Menschen innerhalb dieses Staates als auch staatliche Institutionen zu schützen. Diese Definitionen sagen jedoch noch nicht viel aus über die Methoden, mit denen die Aufgaben erfüllt werden sollen oder die Rolle, die die Polizei in der Gesellschaft einnimmt. Gerade die Frage, welcher Grad an Einbettung in gesamtgesellschaftliche Veränderungsprozesse ihr zugestanden wird und ob die Polizei als relevanter Akteur in diesen Prozessen beurteilt wird, ist für demokratische Gesellschaften von großer Bedeutung, denn die Durchsetzung rechtsstaatlicher Normen ist eine zentrale Voraussetzung für die Existenz und Stabilität eines demokratischen Gemeinwesens. Gleichzeitig ist die Rolle von Polizeibehörden auch abhängig von den Erfahrungen, die Gesellschaften mit polizeilichem Handeln machen und wie politische Akteure dieses Handeln gestalten, erweitern oder beschränken.

In diesem Unterkapitel wird der Fokus auf der Institution des Bundeskriminalamtes (BKA) liegen. Zwar ist im föderalen Regierungssystem der Bundesrepublik die Polizei „Ländersache“, trotzdem konnte auf Bundesebene das BKA seinen Gestaltungsanspruch im Bereich der Terrorismusbekämpfung zentralisieren und zu einem der wichtigsten Akteure im Bereich der Inneren Sicherheit avancieren. Kaum ein Name wird in der Retrospektive so eng verknüpft mit der Anti-Terror-Politik der 1970er Jahre wie der des Präsidenten des BKA, Horst Herold (vgl. z.B. Scheiper 2010: 255-257). Eine völlige Isolation des BKA aus der streng föderalen Polizeiarchitektur wird trotzdem nicht möglich sein, zu eng verknüpft sind die Bande zwischen dem BKA und den Landespolizeien. Ihre Prägung variiert zwischen Kooperation und Konkurrenz. Gleiches gilt, wie in Kapitel 2.4.4 aufgezeigt wird, auch für die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.

Dass ausgerechnet die sozialliberale Koalition aus SPD und FDP den Themenkomplex Innere Sicherheit so stark in den Vordergrund des Regierungshandelns stellt, kann als Versuch einer Antizipation der Oppositionspolitik durch die CDU/CSU oder auch Einhegung oppositioneller Forderungen interpretiert werden (vgl. Hürter 2010: 12-13). Demnach ist es nicht verwunderlich, dass Innenminister Genscher schon früh den Ausbau und die Weiterentwicklung des BKA vorantrieb. Bereits im Januar 1971 hatte er dem BKA die Strafverfolgung für Straftaten im Kontext der „Baader-Meinhof-Gruppe“ übertragen (vgl. Scheiper 2010: 247f). In seiner Amtszeit konnte sich die Behörde personell, finanziell, aber auch methodisch und konzeptionell den als zugespitzt konstruierten Sicherheitslagen anpassen und ihre Erfolge öffentlichkeitswirksam darstellen. Innerhalb weniger Jahre sollte nach dem Wunsch des Innenministers das BKA sein Personal verdoppeln und seine

Finanzmittel sollten um den Faktor Fünf erhöht werden (vgl. FAZ vom 24.03.1972, S. 1). Auch die Bundesländer unterstützen die Bemühungen um die Zentralisierung bei der Strafverfolgung linksextremistischer Terrorist:innen durch das BKA: Die Innenministerkonferenz (IMK) genehmigte dem BKA bis zum Ende des Jahres 1972 „Telefonüberwachung bei allen Kontaktpersonen, Einschleusung von V-Leuten, (...) Dauerobservation der in den Tatkomplex verwickelten Anwälte und Kontaktpersonen“ (Schenk 1998: 109).

Dieser politische, insbesondere föderal-exekutive Rückenwind zeigte schnelle Erfolge. Im Sommer 1972 sind viele der zentralen Figuren der RAF ausfindig gemacht und festgenommen worden. So konnten im Juni 1972 Andreas Baader, Holger Meins und Jan-Carl Raspe, im Juli desselben Jahres Klaus Jünschke und Irmgard Möller gefasst werden. In beiden Fällen wurden diese Erfolge „als das Ergebnis der intensiven gemeinsamen Ermittlungsarbeit der Länderpolizeien und des Bundeskriminalamtes“ (FAZ vom 02.06.1972, S. 2) gewertet, sie hätten in der Sonderkommission Baader-Meinhof „eng zusammengearbeitet“ (FAZ vom 10.07.1972, S. 3).

Nur wenige Monate nach den Fahndungserfolgen gegen die RAF rückte durch das Olympia-Attentat der internationale Terrorismus wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit von Politik und Medien. In diesem Zusammenhang stellte sich heraus, dass die Zusammenarbeit zwischen dem BKA und dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht so reibungslos funktionierte wie die Kooperation mit den Polizeien der Bundesländer. Das sich hier andeutende und in den folgenden Jahren verstärkende Problem lag in der Zugänglichkeit von Informationen, die eine Stelle erhob und auf die eine andere Zugriff wünschte. Es deutete sich an, dass Verfahren gefunden werden mussten, erhobene Daten so zu verarbeiten, dass die erfassende und zugreifende Behörde, der Modus und das Format der Informationen eindeutig festgelegt würden:

*„Daß polizeiliche Rückfragen beim Bundesamt für Verfassungsschutz über arabische Personalien zu Verzögerungen bis zu drei Stunden oder längeren Wartezeiten führen, wirft jedoch Fragen auf. Noch bis vor kurzem war für die Überwachung ausländischer konspirativer Gruppen der Bundesnachrichtendienst zuständig gewesen. Hatte der Dienst seine Informationen über verdächtige Araber nicht in Computern gespeichert? Ist es in dieser Hinsicht nur bei Plänen für die Modernisierung geblieben?“ (FAZ vom 12.09.1972, S. 2)*

Nachdem eine Kompetenzverschiebung vom BND zum BfV bei der Überwachung von Migrant:innen vollzogen worden ist, traten Schwierigkeiten in der Datenübermittlung auf, die als Problem identifiziert worden sind. Als Kennzeichen für die „Modernisierung“ einer Sicherheitsbehörde wurde aufgeführt, dass diese ihre Informationen „in Computern gespeichert“ hat, was als Zeichen des Fortschritts gewertet wurde und die raschere Nutzung dieser Informationen gewährleisten sollte. Insbesondere für das BKA wurde der Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) als

elementarer Bestandteil einer Modernisierungsstrategie betrachtet, die zu einer effizienteren und erfolgreicherem Terrorismusabwehr beitragen könne. Trotzdem blieb auch die Polizei von der Sammlung der Informationen durch menschliche Quellen abhängig, was sich im Nachgang des Olympia-Attentats als Hindernis darstellte:

*„Die Polizei ist hier in einer schwierigen Lage. Eine aktive Teilnahme an konspirativen Vereinigungen exakt nachzuweisen ist nur sehr selten möglich. Normalerweise muß die Polizei mit Vertrauensmännern arbeiten. Diese können jedoch nicht decouviert werden, da sie sonst in Lebensgefahr gerieten, zum mindesten jedoch als wichtige Informanten ausfielen. Auch besteht die Gefahr, daß harmlose Araber Denunzianten zum Opfer fallen.“* (FAZ vom 30.09.1972, S. 2)

Doch schon bald geriet wieder der linksextremistische Terrorismus ins Zentrum der medialen Aufmerksamkeit. Ab 1973 wurden verstärkt die in Bewegung geratenen Konstellationen aus Sicherheitsbehörden und linksextremen Personen und Gruppierungen thematisiert. Nicht nur die Bürger:innen, „der Staat“ selbst erregte der Besorgnis, stellte sich doch die Frage, ob seine Institutionen ausreichend gegen die Bedrohung durch Linksextremist:innen gewappnet seien. Auch die Polizei wurde dabei als gefährdete Institution betrachtet, was unter anderem mit dem sich wandelnden Selbstverständnis als Akteur mit gesamtgesellschaftlicher Regulierungsfunktion einhergeht. Innerhalb der Polizeigewerkschaft gäbe es Kräfte, die einen Bedeutungswandel der Institution Polizei dahingehend interpretieren, dass die Polizei

*„keine ordnungspolitische Funktion im traditionellen Sinne mehr wahrzunehmen habe, sondern ‚soziale Prozesse‘ regulieren müsse und den Raum gewährleisten soll, in dem sich ‚evolutionär-gesellschaftliche Prozesse‘ entwickeln könnten.“* (FAZ vom 15.02.1973, S. 5)

In Nordrhein-Westfalen griff die CDU diese Thematik auf und nahm sie zum Anlass, die Bedrohung in der Destabilisierung der Polizei durch Linksextremist:innen aufzuzeigen:

*„Die CDU-Opposition warnte in der Sicherheitsdebatte vor einer Verharmlosung der dem Staat drohenden Gefahren. Man müsse erkennen, daß die ideologisierten Systemüberwinder sich in zwei Gruppen gliederten: zunächst die Anarchisten verschiedener geistiger Herkunft und dann die Berufsrevolutionäre, die sich wiederum zahlreicher verführter Hilfstruppen zur Erfüllung ihrer Ziele bedienen. Die Polizei läuft nach Ansicht der CDU Gefahr, daß sie zwischen die Fronten gerate.“* (ebd.)

In diesem Zitat wird die besondere Bedeutung der Aussage auch durch den militärischen Jargon unterstrichen: So seien „verführte[...] Hilfstruppen“ durch „Berufsrevolutionäre“ angeworben worden. Die „Gefahr“ für den Staat bestehe nun darin, dass die Polizei „zwischen die Fronten“ dieses

Krieges gelangen könnte. Auch wurden damit in die linke Szene der „ideologisierten Systemüberwinder“ sowohl Unterscheidungslinien als auch Hierarchieebenen eingezogen.

Ab 1975 eng verknüpft mit Ereignissen wie die Entführung des Berliner Bürgermeisters Lorenz und die Anschläge auf die deutsche Botschaft in Stockholm durch die RAF erfuhr das BKA erneut eine deutliche Aufwertung. Auf einer Innenministerkonferenz unmittelbar nach der Entführung Lorenz' wurde sie als „vorläufiges Koordinationsgremium“ (Dahlke 2010: 37-38) bestimmt und erhielt damit eine bedeutende Stellung, die sie auch aus dem Konkurrenzverhältnis zu den Länderpolizeien löste. Der Behörde wurden neue Kompetenzen zugewiesen, sie erhielt mehr Finanzmittel und auch einem Umbau der Behörde samt neuer Abteilungen wurden politisch die Wege bereitet. Zunächst bestand jedoch Uneinigkeit, wie diese Neustrukturierung des BKA genau aussehen sollte. Bundeskanzler Helmut Schmidt stellte dabei ein Modell in den Raum, welches einer Kriminalpolizei auf Bundesebene entsprechen sollte, ohne dabei jedoch die genauen Unterschiede zum bestehenden BKA herauszuarbeiten. Unter den Eindrücken der Lorenzentführung sagte er:

*„(...) bei all diesem Aufwand will ich doch glauben, daß ich mir nicht vorstellen kann, daß wir für bestimmte Kapitalverbrechen auf die Dauer ohne Bundeskriminalpolizei nicht auskommen werden, ähnlich wie sie ja doch selbstverständlich in Frankreich oder in England besteht. Ich will gar nicht vom amerikanischen Vorbild sprechen ... Ich denke nicht an einen FBI; aber die konspirativ vorbereiteten politischen Gewaltverbrechen erfordern andere Instrumente als der normale Bankraub oder der normale Mord.“ (FAZ vom 05.04.1975, S. 2)*

Welche Instrumente damit gemeint waren, führte Schmidt nicht aus. Auch die Abgrenzung zum US-amerikanischen Federal Bureau of Investigation (FBI) scheint nur vage und unbestimmt, das anschließende „aber“ relativiert diese Abgrenzung zeitgleich. Die Parallele zu Frankreich oder England, bei denen eine zentrale Polizeibehörde „ja doch selbstverständlich“ sei, übergang die Ursprünge des polizeilichen Föderalismus aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus und richtete den Blick auf Westeuropa und über den Atlantik, betont damit die Westbindung der Bundesrepublik. Auch die Bedeutungszuschreibung des Terrorismus als etwas Neues, etwas, was mit den bisherigen Erfahrungen von Gewalt nicht in Einklang zu bringen war, was also von der „Norm“ abwich und damit eine andere Herangehensweise an die Verbrechensbekämpfung begründete, war zu diesem Zeitpunkt relevant. Sie markierte einen Wendepunkt in der Perception des Terrorismus, sie gab ihm eine höhere Relevanz und Priorität.

Dem gegenüber standen die Pläne des Bundesinnenministers. In den folgenden Wochen lehnte Maihofer die Schaffung einer neuen Behörde mit der Begründung ab, „[e]ine solche Institution sei im Grunde im BKA vorhanden“ (FAZ vom 09.05.1975, S. 1), eine Verstärkung des BKA durch eine neue Abteilung zur Terrorismusabwehr solle die Behörde jedoch effizienter machen. Dafür würden weitere

Gelder, ca. 10 Millionen DM für 1975 und 1976 bereitgestellt (vgl. ebd.), eine Spezifizierung des Aufgabenspektrums wurde nachrangig behandelt:

*„Zusätzliche Kompetenzen sollen dem BKA möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt im Wege der Gesetzgebung gegeben werden. Vordringlich sei jedoch die Frage der Personalverstärkung.“* (ebd.)

Innerhalb kürzester Zeit gelang es dem BKA, auch unter den Eindrücken der Lorenz-Entführung, die eigene Position im Machtgefüge der Sicherheitsbehörden zu verbessern und auszubauen (vgl. Dahlke 2010: 40). Der Präsident des BKA Horst Herold, setzte sich für die Erweiterung der Kompetenzen ein, indem er deutlich machte, dass der Bedrohung durch den linksextremistischen Terrorismus nur beizukommen sei, indem man nicht nur die Symptome, also die gewaltsamen Straftaten untersuche und aufkläre, sondern auch auf die „historischen Ursachen“ (FAZ vom 30.05.1975, S. 4) in den Blick nehme. Dazu müsse die Behörde ebenso diejenigen Faktoren berücksichtigen, die zur Radikalisierung der Terrorist:innen geführt haben als auch aktuelle gruppenbezogene Prozesse, die eine Anschlagsserie, wie sie 1975 stattfand, erst ermöglichen. Das Schlüsselkonzept hieß in diesem Fall „Prävention“ und meinte die Einbindung der polizeilichen Untersuchung im Vorfeld eines konkreten Anschlages. Die Voraussetzung für präventives Handeln seien immer Informationen über eine mögliche Bedrohung, auf deren Grundlage schließlich Ermittlungen eingeleitet werden. In diesem Zusammenhang forderte BKA-Chef Herold:

*„Die Polizei brauche daher, auch gegenüber Anwälten, eine geregelte Möglichkeit der Überwachung.“* (ebd.)

Diese Fokussierung auf die Vorfeldermittlung – was allerdings eher ein aktueller denn ein zeitgenössischer Begriff ist – sollte es ermöglichen, in das Umfeld der Terrorist:innen einzudringen und daraus Erkenntnisse über Anschläge zu erhalten, die dann noch vor ihrer Ausübung verhindert werden könnten. Diese Präventivstrategie erhielt zwar Zuspruch seitens der Bundesregierung, trotzdem konnte sie, auch aufgrund von Ermittlungsspannen, die vielen Anschläge des Deutschen Herbstes nicht verhindern. Innenminister Maihofer forderte, das BKA solle „nicht mehr nur Informations-, sondern auch Präventiv- und Exekutiv-Polizei“ (FAZ vom 29.10.1977, S. 1) werden.

Die weitreichenden Kompetenzen des BKA warfen auch Fragen nach der Hierarchisierung der Polizeiarbeit zwischen Bund und Ländern auf. Es ist nicht verwunderlich, dass die oben genannte enge Zusammenarbeit zwischen BKA und Landespolizeien unter massivem Ermittlungs- und Fahndungsdruck in ein Konkurrenzverhältnis umschlug, insbesondere da das BKA deutlich stärker ausgebaut und mit neuen Zuständigkeiten ausgestattet worden ist als die Polizeien auf Landesebene. Problematisiert wurden im Zuge des BKA-Ausbaus insbesondere das geplante Weisungsrecht

gegenüber den Landespolizeien sowie die Kompatibilität der Daten, die einen Austausch zwischen Bund und Ländern garantieren könnte:

*„Als wichtiger noch gilt der gesetzlich zu sichernde Ausbau des Bundeskriminalamts zur übergreifenden Sammelstelle für kriminalpolizeiliche Informationen. Für den mit dem Mittel der elektronischen Datenverarbeitung zu besorgenden Datenaustausch zwischen Bund und Ländern ist es wichtig, daß die Länder nicht nur - was nicht überall gesichert scheint - die gleiche Technik verwenden wie der Bund, sondern daß auch die Kategorien, unter denen die Datensammlung vonstatten geht, auf miteinander verträgliche Weise festgelegt werden.“* (FAZ vom 17.01.1978, S. 9)

Ab 1978 geriet, wie viele andere Sicherheitsbehörden auch, das BKA in die öffentliche Kritik aufgrund ihrer als unverhältnismäßig wahrgenommenen Überwachungstätigkeit. Im Zuge der BeFa7-Debatte (vgl. dazu Kapitel 2.3.4) wurde der Behörde eine überbordende Überwachung vieler Bürger:innen vorgeworfen, die insbesondere aufgrund der angenommenen Zusammenarbeit mit den Ämtern für Verfassungsschutz eine hohe Brisanz entfaltete. Der Präsident des BKA sah sich gezwungen, den gegen seine Behörde erhobenen Vorwürfen zu widersprechen und auf die Rechtmäßigkeit der Überwachungsmaßnahmen hinzuweisen (vgl. FAZ vom 04.08.1978, S. 4). Darüber hinaus sollte auf Wunsch der Innenminister der Länder die zentrale Machtposition, die das BKA bei den Ermittlungen gegen linksextremistischen Terrorismus innehatte, revidiert werden:

*„Das heißt praktisch: das BKA soll in seiner Eigenschaft als zentrale kriminalpolizeiliche Informationsstelle gestärkt werden, aber die Tätigkeit des BKA in der Führung von Ermittlungen ‚vor Ort‘ - wie im Entführungsfall Schleyer geschehen - sollte eher eingeschränkt werden.“* (FAZ vom 03.07.1978, S. 1)

Der Hinweis auf die Schleyer-Entführung deutet an, dass die Arbeit des BKA in der Terrorismusbekämpfung aus der Retrospektive weniger Erfolge verbuchen konnte, als zunächst angenommen. Es war der Behörde nicht gelungen, die zentralen Anschläge des Deutschen Herbstes zu verhindern oder rechtzeitig aufzuklären. Die anfängliche Euphorie über die Möglichkeiten der computer- und datengestützten Ermittlungen, die schnellen Fahndungserfolge und Festnahmen führender Persönlichkeiten konnten nicht nachhaltig wirken. Auf die Hoffnungen über Potenziale präventiver Polizeiarbeit folgten Ernüchterung über die Ermittlungspannen und eine wachsende Skepsis von Bürger:innen in Bezug auf weitreichende Kontroll- und Überwachungsbefugnisse der Polizei, insbesondere des BKA.

Für den Bereich der politisch motivierten Kriminalität (PMK) ist noch eine Anmerkung zu machen: In Deutschland werden und wurden politische Straftaten, sofern sie sich auf ein Bundesland beziehen, von Sondereinheiten der Landespolizeien, nämlich den Staatsschutzabteilungen verfolgt. Nur in

Fällen von Landesgrenzen überschreitenden politischen Straftaten ist das BKA federführend zuständig. Bemerkenswert ist, dass die Arbeit dieser Staatsschutzabteilungen der Länder im Mediendiskurs der FAZ nicht thematisiert wird. Auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Form der Verfolgung politischer Kriminalität ist kaum gediegen, sodass dieser wichtige Teilbereich polizeilicher Tätigkeit in dieser Arbeit nicht systematisch aufgegriffen werden kann. Trotzdem sei an dieser Stelle auf eine Besonderheit der Staatsschutzkonzeption eingegangen: Aden weist auf eine eigentümliche Definition von Staatsschutz im Kontext der Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre hin, wenn er darlegt, welche Bedeutung die gesellschaftliche Stellung der tatsächlichen und potenziellen Opfer in der Konzeption staatlicher Interessen einnahm:

*„Dieses in seinen Kernelementen als Reaktion auf den Linksterrorismus der 1970er Jahre eingeführte ‚Anti-Terror-Sonderrechtssystem‘ (Gössner 1991, S. 36ff.) zeigt, dass die einschlägigen Delikte seinerzeit hohe Aufmerksamkeit genossen, weil Repräsentanten des Staates oder andere in der Öffentlichkeit stehende Personen bedroht waren. Der Schutz dieser Personen und die des Staates wurden derselben Kategorie zugerechnet.“ (Aden 2018: 159)*

#### **2.2.4. Bundesgrenzschutz**

Der Bundesgrenzschutz (BGS) war eine Sonderpolizei des Bundes, wurde 1951 gegründet und unterstand dem Bundesinnenministerium. Seine primäre Aufgabe bestand in der Sicherung der bundesdeutschen Grenze. Dabei besaß der BGS einen sogenannten Kombattantenstatus, d.h. im Falle einer militärischen Auseinandersetzung agierte er völkerrechtlich wie „militärähnlich organisierte Verbände“ (Parma 2019: 302). Dieser Status wurde insbesondere bei antizipierten bewaffneten Auseinandersetzungen mit dem Grenzschutz der DDR an der innerdeutschen Grenze relevant und spielte vor dem Hintergrund des Systemkonflikts zwischen der NATO und dem Warschauer Pakts eine Rolle, doch auch die Überwachungstätigkeiten dieser Bundesbehörde waren ab Ende der 1970er Jahre Teil der öffentlichen Berichterstattung.

Neben dem Schutz der Grenzen und der Demarkationslinie zur DDR lag auch die Gewährleistung von Sicherheit auf internationalen Flughäfen im Aufgabenbereich der Behörde. Die besondere räumliche Bedeutung von Flughäfen und Flugzeugen in der Terrorismusbekämpfung leitete sich daraus ab, dass diese Orte sich seit Ende der 1960er Jahre als anfällig erwiesen, Anschlagziel von terroristischen Gruppen zu werden. Aus diesem Grund sollten Flughäfen stärker durch den BGS überwacht und damit für den Reiseverkehr sicherer werden (vgl. z.B. FAZ vom 15.03.1974, S. 12). In die Kritik kam der BGS 1978 gemeinsam mit den Verfassungsschutzämtern und dem BKA, als nach Medienberichten in der Frankfurter Rundschau bekannt wurde, dass bei Grenzkontrollen auch mitgeführte Literatur

der Reisenden kontrolliert worden sein sollte. Demnach habe die Behörde auf Grundlage zweier Listen Reisende im Grenzgebiet registriert, die im Verdacht standen, Mitglieder oder Angestellte verfassungsfeindlicher Organisationen zu sein oder „inkriminierte Schriften“ (FAZ vom 20.05.1978, S. 1) mitzuführen. Diese Registrierungen seien im Anschluss direkt an das Bundesamt für Verfassungsschutz weitergegeben worden, ohne dass der Bundesinnenminister darüber in Kenntnis gesetzt worden sei:

*„Von dem Registrierverfahren habe kein Beamter des Bundesinnenministeriums etwas gewußt, sagte der Sprecher [des Innenministeriums, K.P.]. Vielmehr sei die Vereinbarung von zwei hohen Beamten des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Köln und der Grenzschutzdirektion in Koblenz getroffen worden, ohne daß dies auf fachlicher oder politischer Ebene abgesprochen worden sei.“* (FAZ vom 17.05.1978, S.1)

Zwar bezeichneten alle beteiligten Akteure die Berichterstattung über das Verfahren der Grenzkontrollen als falsch, da nur „die ‚massenhafte‘ Einführung von ‚extremistischem Propaganda-Material‘ oder ‚terroristischen Schriften‘“ (FAZ vom 26.05.1978, S. 2) registriert und an das Bundesamt für Verfassungsschutz weitergegeben worden sei. Diese über zwei Jahre hinweg ausgeübte Praxis wuchs sich trotzdem zu einem Koalitionsstreit aus, in dessen Folge Bundesinnenminister Werner Maihofer von seinem Amt zurücktrat. Sein Nachfolger Baum zeigte sich durchaus offen für Kritik an den Sicherheitsbehörden und eine Reform der Arbeit der Dienste. Dass ein Innenminister als oberster Dienstherr Kritik gutheißt, Reformen befürwortet und sich nicht bedingungslos schützend in den Diskurs einbringt, wurde seitens der Opposition als fehlende Loyalität und Führungsschwäche ausgelegt, welche als „Sicherheitsrisiko“ (FAZ vom 21.06.1979, S.1) bezeichnet worden ist. Es seien aus dieser Position nicht die Überwachungspraktiken, die einer politischen Bewertung zu unterziehen seien, sondern die fehlende Bereitschaft eines Innenministers, sich den Sicherheitsbehörden gegenüber loyal zu verhalten.

## 2.3. Überwachungsmaßnahmen

Das folgende Kapitel wird die konkreten Maßnahmen nennen, die in den 1970er Jahren zur Überwachung eingesetzt worden sind. Die Untersuchung bleibt dabei einerseits stark diskursorientiert, d.h. ich werde denjenigen Praktiken viel Aufmerksamkeit schenken, die auch im Diskurs eine wichtige Position einnahmen. Andere Maßnahmen, die womöglich weitreichender gewesen sind, aber kein mediales Echo in der FAZ erfahren konnten, treten hinter die politisierenden Maßnahmen zurück. Trotzdem werde ich andererseits auf ihre zeitgenössische Bedeutung hinweisen, die in vielen Fällen erst retrospektiv wahrnehmbar wurde. In welche Richtung sich technische Möglichkeiten und politische Entscheidungen entwickelten, konnte in den 1970er Jahren nicht antizipiert und medial abgebildet werden. Diesen historischen Prozess zu vernachlässigen, würde zentrale Aspekte der Auseinandersetzung im späteren Zeitverlauf unverständlich werden lassen und der historischen Kontingenz staatlicher Überwachungspraktiken nicht genügend Raum geben. Erst die Synthese aus Diskursanalyse und nachträglicher politischer und wissenschaftlicher Bewertung der Praktiken lässt die Kontinuitäten und Diskontinuitäten mit den Maßnahmen in Korpus der 2000er zutage treten, der im nächsten Kapitel Schwerpunkt der Analyse bildet.

### 2.3.1. Telekommunikationsüberwachung

Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ist im Grundgesetz Artikel 10 verankert. Im Gleichklang mit den Notstandsgesetzen, nicht jedoch als Teil dieser, wie z.B. Foschepoth darlegt (vgl. Foschepoth 2012: 177), ist die Einschränkung dieses Grundrechts durch das Einfügen eines zweiten Absatzes in das Grundgesetz ermöglicht worden. In diesem zweiten Absatz heißt es:

*„(2) Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.“ (GG Artikel 10 Absatz 2)*

Als Rechtsgrundlage für diese Form der Grundrechtseinschränkung wurde 1968 das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G-10-Gesetz) in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen. Schon mit der Verabschiedung der Gesetzespakete standen die Maßnahmen in öffentlicher Kritik. Mit Beginn der 1970er Jahre kam es schließlich zu einem Normenkontrollverfahren, das das Bundesland Hessen anstrebte und das sich auf das sog. Abhörsgesetz bezog. Im Zentrum standen dabei Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sowie zur Legitimität eines Ausschlusses des Rechtsweges für von der Überwachung Betroffene. Das

Bundesverfassungsgericht folgte der Argumentation, dass es sich beim Abhörsgesetz um eine „verfassungswidrige Verfassungsnorm“ gehandelt habe, nicht und erklärte 1970 die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, sofern die Maßnahmen dem vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutz dienen. Allerdings müssen Betroffene nach Abschluss der Überwachungsmaßnahmen von eben diesen unterrichtet werden (vgl. FAZ vom 16.12.1970, S. 1). Das Urteil wurde mit fünf zu drei Stimmen gefällt; durch eine kurz darauf verabschiedete Novelle des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konnten die drei überstimmten Richter ihre abweichende Meinung veröffentlichen. Aufgrund der ersten Veröffentlichung des sog. Sondervotums und der Brisanz des Themas wurde diesem Sondervotum eine ausgedehnte Berichterstattung zuteil.

Eine Kontroverse bezog sich dabei auf den möglichen Einfluss der alliierten Besatzungsmächte auf die Notstandsgesetze allgemein und das G-10-Gesetz im Besonderen. Dabei war bei Verabschiedung der Grundgesetzänderung nicht abschließend geklärt, ob dieses Vorgehen womöglich als Bedingung galt, die erfüllt sein musste, damit die Alliierten sich bereit erklärten, ihre Vorbehaltsrechte vollständig an die Bundesrepublik abzutreten. In der zeitgenössischen Berichterstattung wurde diese Frage zwar gestellt, blieb aber von offizieller Seite unbeantwortet:

*„Die dritte große Frage dieses Prozesses ist, ob die Alliierten, deren Vorbehaltsrechte durch die Notstandsgesetzgebung, den hier in Frage gestellten Teil eingeschlossen, abgelöst wurden, eine so und nicht anders beschaffene Regelung zur Bedingung gemacht haben. Hier liegt eine verbindliche Auskunft der Regierung nicht vor. Sie wurde auch in diesem Prozeß, der Taktik der Schweigsamkeit folgend, nicht gegeben.“* (FAZ vom 09.07.1970, S. 2)

In den frühen Jahren der Bundesrepublik haben die Alliierten umfangreiche Telefon- und Postüberwachung praktiziert und dabei auf die Hilfe der deutschen Behörden zählen können (vgl. Foschepoth 2012: 52 ff). Ob allerdings die bis 1968 vorgenommene Telefon- und Postüberwachung seitens der Alliierten immer rechtmäßig gewesen ist, wurde wenige Jahre später angezweifelt, nachdem die *New York Times* einen Artikel veröffentlichte, aus dem hervorging, dass deutsche Behörden nicht, wie in multilateralen Abkommen geregelt, von den Maßnahmen unterrichtet worden seien. Jedoch bestritten sowohl die amerikanische Armee als auch die Bundesregierung, dass deutsche Institutionen bei den Überwachungspraktiken übergegangen worden seien:

*„Nach der in Washington veröffentlichten Erklärung der amerikanischen Armee sind die Maßnahmen legal und nicht zuletzt auf die Bombenanschläge und Sabotageakte gegen amerikanische Militäranlagen und -einrichtungen in Europa zurückzuführen.“* (FAZ vom 01.08.1973, S. 1)

Internationale Verflechtungen, besatzungspolitische Einflussnahmen und verfahrenstechnische Hierarchiebeziehungen blieben ungeklärt und konnten vom Bundesverfassungsgericht nicht in die

Urteilsfindung einbezogen werden. Doch auch innenpolitisch blieb das sog. Abhörurteil über Jahre hinweg ohne Folgen. Eine Novelle des G-10-Gesetzes, die eine Unterrichtung der Betroffenen nach Beendigung der Telekommunikationsüberwachung vorsah, fand zwar regelmäßig Eingang in politische Statements der jeweiligen Bundesinnen- oder Justizminister, blieb in der legislativen Umsetzung jedoch zunächst aus und wurde erst 1978, acht Jahre nach dem sog. Abhörurteil des BVerfG, verabschiedet. Als Grund für diese Verzögerung wurde ein Koalitionsstreit genannt, der vielmehr als parteipolitische Auseinandersetzung innerhalb der Koalition umrissen werden kann: Das Problem bestand in der Tatsache, dass die SPD das Abhörgesetz 1968, in einer großen Koalition zusammen mit der Union, verabschiedete und keine gemeinsame Linie mit der FDP finden konnte, die als damalige Opposition das Gesetz in seiner Gänze ablehnte:

*„[D]ie Einigkeit der Koalition, war offenbar in dieser Frage, die keine überwältigende praktische Bedeutung hat und deren grundsätzlicher Rang durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingegrenzt wurde, schwer zu erreichen. SPD und FDP sahen hier Gespenster aus der Vergangenheit, waren besessen von Rechthaberei.“* (FAZ vom 06.11.1974, S. 12)

Das Verhalten der Regierungsparteien wird hier kritisiert und als irrational bezeichnet, anstelle von konstruktiver Zusammenarbeit sei die Koalition in dieser Frage „besessen“, auf die eigene Position versteift und darüber hinaus zu unflexibel, die Vergangenheit auf sich beruhen zu lassen, um gute Regierungsarbeit zu leisten. Stattdessen würde sie von „Gespenster[n] aus der Vergangenheit“ eingeholt, eine Metapher, die ebenfalls auf Irrationalität hinweist und Ängste im Umgang mit der Vergangenheit andeutet.

Die Relevanz des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum G-10-Gesetz wurde in der FAZ als gering bewertet, da es nur wenige Abhörfälle gäbe. Die Zahl der ungerechtfertigten Überwachungsmaßnahmen, bei denen die Betroffenen zu unterrichten seien, sei dabei fast zu vernachlässigen:

*„Dabei wäre die praktische Bedeutung einer nachträglichen Eröffnung des Rechtsweges gering. Die Zahl der Abhörmaßnahmen zu Zwecken des vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutzes wird in der Öffentlichkeit oft weit überschätzt. Genaue Zahlen werden nicht genannt, es gibt aber Anhaltspunkte dafür, daß die Zahl der jährlichen Anordnungen nicht wesentlich über 100 hinausgeht. Hiervon dürfte nur ein kleiner Teil so beschaffen sein, daß überhaupt die nachträgliche Mitteilung in Betracht kommt.“* (FAZ vom 06.01.1972, S. 4)

Woher diese Bezifferung der Fälle stammt, wird ebenso wenig belegt wie die Annahme, dass lediglich ein kleiner Teil der Überwachten zu Unrecht abgehört werde, sodass sich für sie ein Rechtsweg eröffnen könnte. Vielmehr müsse die Relevanz dieses Themas relativiert werden, fälschlicherweise würde es bisher „weit überschätzt“. Dass die Fragestellung, wie die Einschränkung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses auch unabhängig von der Anzahl der tatsächlichen Fälle rechtlich

gehandhabt wird, von großer Bedeutung für die Sicherheitsarchitektur eines Landes wie der Bundesrepublik sein könnte, scheint an dieser Stelle keine Rolle zu spielen. Auch ist zweifelhaft, ob insbesondere im Bereich der vorbeugenden Telekommunikationsüberwachung wirklich nur „ein kleiner Teil“ von der Mitteilungspflicht profitieren würde, da es keine Auswertungen darüber gab, wie groß der Anteil ergebnisloser Telekommunikationsüberwachung überhaupt ist.

Zwei Jahre später wird die obige Behauptung sinngemäß wiederholt, allerdings mit dem Hinweis, dass die Mitteilung der Überwachungsmaßnahme und die Eröffnung des Rechtsweges wenn schon keine praktische, so doch eine juristische Dimension aufweist. Die im Artikel 19 GG festgeschriebene Rechtswegegarantie wird dabei als essentieller Bestandteil der „freiheitlichen Ordnung“ gesehen:

*„Darüber, in wie vielen Fällen jährlich Abhörmaßnahmen zu Zwecken des vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutzes angeordnet werden, gibt es keine genauen Zahlen; sie sind geheim. Aus Andeutungen ergibt sich, daß die Zahlen unter hundert liegen. Die quantitative Bedeutung der Sache ist also gering. Aber viele, darunter der Staatsrechtler Dürig und mit ihm die drei dissentierenden Richter des Bundesverfassungsgerichts, haben in der Zulassung des Ausschlusses des Rechtswegs bei bestimmten staatlichen Maßnahmen ein schweres Verfalls-symptom der freiheitlichen Ordnung gesehen.“* (FAZ vom 22.02.1974, S. 4)

Das Urteil des BVerG, das die Verfassungskonformität des G-10-Gesetzes und der Grundgesetzänderung aus dem Jahr 1968 bestätigte, eröffnete politischen Spielraum für die Ausweitung der Telefonüberwachung nicht nur im Bereich des vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutzes, wie ihn das G-10-Gesetz regelt, sondern auch im Bereich der polizeilichen Überwachung unter Anwendung der Strafprozessordnung (StPO). Diese beiden voneinander getrennten Sphären wurden über die Praktik des Abhörens von Telefonen semantisch miteinander verbunden, wenn z.B. die CDU/CSU Bundestagsfraktion eine Erweiterung der Straftatbestände, die nach der StPO eine Telekommunikationsüberwachung möglich machen, forderte:

*„Der Abgeordnete Benda hat auch gefordert, Rauschgiftdelikte in den Kreis derjenigen Straftaten aufzunehmen, bei denen nach der Strafprozeßordnung eine Überwachung des Telefonverkehrs des Verdächtigen verfügt werden kann. Eine solche Regelung könnte zusammen mit der im Gefolge des Abhörurteils des Bundesverfassungsgerichts nötigen Aktivität des Gesetzgebers getroffen werden.“* (FAZ vom 27.08.1971, S. 4)

An dieser Stelle wird die Überschneidung zwischen politischen Straftaten und denen aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität deutlich: Während durch das G-10-Gesetz die Überwachung der Telekommunikation durch Nachrichtendienste geregelt wird, sofern dies zum Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung notwendig ist, regelt §100a StPO die Telekommunikationsüberwachung zum Zwecke der strafrechtlichen Ermittlung, also durch Polizei, Staatsanwaltschaft oder

Gerichte. Der Katalog der schweren Straftaten, für die ein Gericht eine Überwachungsmaßnahme anordnen kann, umfasst in diesem Zusammenhang jedoch auch politische Straftaten, wenngleich es sich in diesem Fall nicht um eine Maßnahme nach dem Abhörsgesetz handelt. Die Gleichsetzung dieser beiden Verfahren bei der Telekommunikationsüberwachung, wie von einigen Abgeordneten diskursiv betrieben, negiert ihre unterschiedlichen Funktionen: Während §100a StPO im Vorfeld oder zur Aufklärung von konkreten Straftaten eingesetzt wird, handelt es sich beim G-10-Gesetz um eine Einschränkung der Grundrechte, die einer besonderen Geheimhaltung und Kontrolle unterliegt und bereits weit im Vorfeld politischer Straftaten ansetzt. Und doch: Durch das Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 1970 wurde das politische Stigma der Grundrechtsverletzung bei der Telekommunikationsüberwachung aufgeweicht, was auch der strafrechtlichen Nutzung dieses Instrumentes argumentativ den Weg bereiten konnte, sodass – wenige Monate nach der CDU/CSU-Fraktion – Bundesjustizminister Jahn (SPD) eine Telekommunikationsüberwachung bei Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz initiierte (vgl. FAZ vom 12.04.1972, S. 1). Zwar blieb dieser Vorstoß erfolglos, die Gleichsetzung unterschiedlicher Kriminalitätsbereiche kann jedoch als Gewöhnungseffekt interpretiert werden, der den strafprozessualen Charakter einer Überwachungsmaßnahme deutlicher in den Vordergrund rückt als die damit einhergehende Grundrechtseinschränkung.

Auf dem Höhepunkt der terroristischen Gewalt durch die RAF und andere linksextremistische Gruppierungen im Jahre 1977 war es schließlich dieser Weg, der beschritten worden ist, um eine stärkere Telekommunikationsüberwachung der linksextremistischen Szene zu ermöglichen: Die SPD-Fraktion im Bundestag schlug vor, auch Tatbestände des §129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) als Eingriffstatbestand zur Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses festzulegen (vgl. FAZ vom 29.09.1977, S. 2). Dieser Vorschlag stieß bei allen Bundestagsfraktionen auf positive Resonanz und war nahezu unumstritten. Damit wurde eine nachrichtendienstliche Überwachung von Mitgliedern oder Personen, die im Verdacht stehen, Mitglieder einer terroristischen Vereinigung zu sein, ermöglicht. Diese konnte auch, anders als polizeiliche Ermittlungen, bereits weiter im Vorfeld ansetzen, ohne dass ein konkreter Verdacht vorliegen musste. In Kraft trat ein entsprechendes Gesetz erst im September 1978, im Übrigen gemeinsam mit der rechtlichen Festschreibung der Mitteilungspflicht für überwachte Personen, sofern nicht länger von einer Gefährdung durch diese Personen ausgegangen werden muss (vgl. BGBl I S.1546).

Wie bereits mehrfach gezeigt, lässt sich ab 1978 ein Umschwung in der öffentlichen Debatte über staatliche Überwachung feststellen: Immer häufiger wird diese kritisiert und als Überreaktion des Staates auf den Terrorismus interpretiert. Dabei gerieten die Datenbanken von Polizei und Nachrichtendienst ebenso in die Diskussion wie die sog. Beobachtende Fahndung, bei der die Telefonüberwachung von Personen, die in Kontakt mit Terrorist:innen stehen sollen, initiiert wurde.

Die Frage, welche Daten von staatlichen Behörden gesammelt wurden, wer ins Visier der Ermittler:innen geriet und welche Konsequenzen dies für Betroffene haben konnte, fand dabei nicht nur Einzug in den medialen Diskurs, sondern beschäftigte auch staatliche Institutionen und Politiker:innen. Der Bundesdatenschutzbeauftragte Bull äußerte sich 1979 kritisch gegenüber der BKA-Arbeit und verwies auf die Notwendigkeit, rechtlich Klarheit über die Möglichkeiten und Grenzen der Datensammlung und -auswertung zu schaffen (vgl. FAZ vom 16.11.1979, S. 4). Mit dem Einzug technischer Datenverarbeitung und der Nutzung daraus entstehender Potenziale bei der Auswertung der Daten vergrößerte sich auch der Kreis derjenigen, die sich als Betroffene definieren konnten und den starken Staat als potenziell gefährlich für die persönliche Freiheit einschätzten. Dazu trug auch eine weitere staatliche Kontrollmaßnahme bei, die ab Mitte der 1970er Jahre weite Teile der Öffentlichkeit beschäftigte: Der Radikalenerlass.

### 2.3.2. Radikalenerlass

*„In der freiheitlichen Ordnung gibt es keine Rechtfertigung der Gewalt. Gegner des Rechtsstaates gehören nicht in den öffentlichen Dienst.“* (FAZ vom 15.03.1975, S.3)

Dieses Statement der CDU/CSU-Fraktion in einer Bundestagsdebatte fasst den Tenor der Debatte um den Radikalenerlass prägnant zusammen, indem es eine semantische Verknüpfung zwischen Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung und dem Radikalenerlass herstellt. Dabei geht es in diesem Erlass in erster Linie um die Frage nach der Verfassungstreue der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Habermas hat bereits 1973 in seinem Buch „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ auf die systemstützende Bedeutung einer Trennung zwischen Administration und Legitimation hingewiesen, indem er schrieb:

*„[D]er Klassenkompromiß schwächt die Organisationsfähigkeit der latent fortbestehenden Klassen. Andererseits werden die zerstreuten Folgekonflikte auch handgreiflicher, weil sie nicht mit der Objektivität von Systemkrisen auftreten, sondern unmittelbar Legitimationsfragen provozieren. Daraus erklärt sich die funktionale Notwendigkeit, das administrative System soweit als möglich vom legitimatorischen System unabhängig zu machen. Dem dient die Trennung der instrumentellen Funktionen der Verwaltung von expressiven Symbolen, die eine unspezifische Folgebereitschaft auslösen.“* (Habermas 1973: 98-99)

Für die Funktionsfähigkeit moderner Staaten sei es demnach essentiell, die Verwaltungsstrukturen so auszugestalten, dass (verteilungs-)politische und legitimatorische Fragestellungen exkludiert werden und in andere, verwaltungsferne Bereiche kanalisiert werden. Über dem argumentativen Umweg der

eingeforderten Verfassungstreue sollte ab Januar 1972 ein System geschaffen werden, das insbesondere Kommunist:innen den Weg in den Staatsdienst versperrte, wenn die Verfassungsschutzämter Hinweise auf politisches Engagement in bestimmten, als radikal klassifizierten Organisationen erhielten.

Die Interpretation des Radikalenerlasses als Anti-Terror-Maßnahme ist nicht unumstritten, ebenso wenig wie die Vorstellung, es handele sich beim Radikalenerlass um ein Überwachungsinstrument. Es gibt jedoch eine Vielzahl diskursiver Verknüpfungen dieser Themengebiete, die eine solche Interpretation stützen. Immer wieder wurden Linksradikale und Linksextreme als Gruppe genannt, aus der heraus sich Terrorist:innen entwickeln. Dieser Zuschreibung wurde eine evolutionäre Tendenz zugrunde gelegt, bei der Linksradikalismus und –Extremismus die ideologische Basis für weitere Radikalisierung bis hin zur Mitarbeit bei einer terroristischen Organisation bildeten. Über den genauen Ablauf dieser Evolution bestand zunächst noch keine Klarheit, nur dass ein Zusammenhang bestünde, wurde z.B. seitens des Verfassungsschutzes nicht angezweifelt:

*„Der Leiter des Hamburger Landesamtes für Verfassungsschutz, Hans-Josef Horchern, ließ offen, ob die Entwicklung von der ‚Außerparlamentarischen Opposition (APO)‘ zum Terrorismus auf einen Sprung oder durch eine Anreihung von kleinen Schritten erfolgt sei, legte sich aber mit der Behauptung fest, die Mitglieder der jetzt noch existierenden kleinen Terroristenbanden, zum Teil mit ‚Feierabend-Anarchisten‘ besetzt, würden bald merken, daß sie reine Kriminelle seien, denen die ideologische Basis fehle.“ (FAZ vom 30.05.1975, S.4)*

Wie und warum Menschen zu Terrorist:innen werden, wäre für die Bekämpfung des Terrorismus eine relevante Frage, deren Beantwortung in das Aufgabenspektrum des Verfassungsschutzes fallen könnte, um daraus konkrete Analysen und *policies* abzuleiten. Stattdessen blieb dieser Zusammenhang unbeleuchtet und verharrte in einem simplen Ursache-Wirkung-Schema, nachdem eine Mitgliedschaft in einer linksradikalen Gruppierung, vornehmlich aus einem universitären Kontext, den Grundstein für eine Karriere im Terrorismumsumfeld legen könne. Hier deutete sich an, dass die Drohung des Ausschlusses aus Berufsfeldern des öffentlichen Dienstes durchaus auch als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung verstanden werden könnte. Helmut Kohl (CDU) spitzte den Zusammenhang zwischen einer Betätigung in der APO und in terroristischen Organisationen weiter zu, indem er dezidiert Universitäten als Räume charakterisierte, in denen Terrorismus und dessen Unterstützung gediehen:

*„Neben einer Verbesserung der polizeilichen Ausrüstung müsse die ‚Sympathisantenszene‘ entschlossen bekämpft werden, forderte Kohl, der dabei vor allem auf die Universitäten*

*verwies; hier seien ‚Brutstätten des Terror‘ entstanden. Gegen Hochschullehrer, die ‚Nachrufe‘<sup>32</sup> unterstützten, müsse mit allen Mitteln beamtenrechtlich vorgegangen werden.“ (FAZ vom 07.09.1977, S. 3)*

Eine enge Verknüpfung dieser beiden Bereiche der inneren Sicherheit, des Terrorismus und des vorwiegend studentischen und intellektuellen Linksradikalismus, der in den öffentlichen Dienst strebte, schuf die argumentative Grundlage für eine der weitreichendsten Überwachungsmaßnahmen der 1970er Jahre, deren politische und gesellschaftliche Folgen noch lange spürbar waren. Unter Bundeskanzler Willy Brandt wurde 1972 der sog. Radikalenerlass verabschiedet, wonach alle Anwärter:innen für den öffentlichen Dienst vor ihrer Einstellung vom Verfassungsschutz überprüft und auf ihre politische Verfassungstreue hin beurteilt worden sind. Dass Staatsbedienstete ein besonderes Treueverhältnis zur Freiheitlich Demokratischen Grundordnung (FdGO) vertreten mussten, verstand sich als *common sense*. Der Radikalenerlass hatte eine Harmonisierung der Vorschriften zum Ziel, es „sollte eine einheitliche Anwendung bestehender Gesetze erreicht werden“ (Scheiper 2010: 279). Terhoeven schlägt eine andere Erklärung für die Implementation des Erlasses vor:

*„Brandt, der die Entscheidung bereits 1976 als Kardinalfehler bezeichnete, verstand den Beschluss vor allem als Flankenschutz für seine Ostpolitik, wollte aber auch Abwehrbereitschaft gegen die Terrorismusgefahr demonstrieren.“ (Terhoeven 2017: 63-64)*

Durch die sog. Regelanfrage sind die Verfassungsschutzämter von den anderen Behörden damit beauftragt worden, Informationen zu Bewerber:innen einzuholen und auf Anzeichen einer potenziellen Verfassungsfeindlichkeit zu untersuchen. Damit eng verknüpft war das Problem, wie ermittelt werden könnte, ob eine Person die Verfassung gutheiße oder ablehne. Doch nicht nur Neuzugänge zum Staatsdienst wurden einer Überprüfung unterzogen: das Konzept der „streitbaren Demokratie“ erlaube es auch, Menschen aus dem öffentlichen Dienst auszuschließen und bestehende Arbeitsverträge zu beenden, wenn diese sich nicht zum Grundgesetz bekennen wollten. Dies hatte zur Folge, dass besonders seit 1975 und im Zusammenhang mit dem RAF-Terrorismus eine Auseinandersetzung darüber stattfand, wie staatliche Institutionen die Einstellung von radikalen oder extremistischen Bewerber:innen verhindern können, um sich nicht der Gefahr einer verfassungsfeindlichen Unterwanderung und eines dadurch ausgelösten Umsturzes auszusetzen.

---

<sup>32</sup> Gemeint ist hier der sog. Mescalero-Nachruf in einer Göttinger AStA-Zeitung, bei der im Kontext der Ermordung an Siegfried Buback von „klammheimlicher Freude“ über den Tod des Generalbundesanwaltes geschrieben worden war. Dieses Schriftstück ist schließlich von mehrerer Professor:innen von verschiedenen deutschen Universitäten nachgedruckt und um eine Vorrede erweitert worden, in der sie den Wunsch äußerten, eine breite gesellschaftliche Debatte über den Text anstoßen zu können (vgl. z.B. Reichel 1981: 207 ff).

Befeuert wurde der Streit durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22.05.1975, das die Überprüfung von Anwärter:innen zum öffentlichen Dienst durch die Verfassungsschutzämter als verfassungskonform bezeichnete und damit Kritik auf sich zog. Problematisiert wurde, dass die Ablehnung von Bewerber:innen bei bestimmten Berufsgruppen, wie z.B. Lehrkräften und Postangestellten, zu einem faktischen Berufsverbot führte, da diese dazu ausgebildet seien, im Staatsdienst zu arbeiten und nicht ohne weiteres in anderen Sektoren ihren Beruf ausüben konnten. Um zu überprüfen, ob Bewerber:innen zugelassen werden durften, wurden sog. Regelanfragen an den Verfassungsschutz gestellt. Alle Informationen, die über die politischen Aktivitäten der Bewerber:innen gesammelt wurden, mussten 10 Jahre lang gespeichert werden, sodass die Möglichkeit bestand, auch zu späteren Zeitpunkten auf die Erkenntnisse zuzugreifen (vgl. FAZ vom 04.07.1975, S. 3).

Politische Entscheidungsträger:innen erhofften sich vom Bundesverfassungsgerichtsurteil eine juristische Klärung über die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Länder und Verfassungsschutzämter, die schließlich auch eine politische Befriedung bewirken sollte, jedoch konnte das Gericht diesem Anspruch nicht gerecht werden. Das Problem blieb ein politisches und wurde mit der wachsenden Zahl der Ablehnungen von Bewerbungen für den öffentlichen Dienst immer drängender: Die Regierungsfractionen auf Bundesebene äußerten sich zunehmend kritisch gegen die in den Ländern praktizierte Überprüfung. Auch innerhalb des Wissenschaftssektors wurde diese Praktik problematisiert. Es waren vor allem Akademiker:innen, die am stärksten vom Radikalenerlass betroffen waren, da diese sich häufiger kommunistischen Gruppierungen anschlossen und als Intellektuelle in verantwortungsvollen Positionen als Problem konstruiert wurden (vgl. z.B. Fülberth 2019: 32). Gemeinsam mit dem Vorsitzenden der Jungdemokraten, der FDP-Jugendorganisation, positionierten sich Beschäftigte der Universitäten deutlich auf Seiten der Hochschulabsolvent:innen:

*„Schiller legte eine von ihm und hessischen Professoren und Dozenten unterzeichnete Erklärung vor. Darin ist von einem ‚System der politischen Überwachung und Gesinnungsschnüffelei‘ die Rede, durch das ‚eine Atmosphäre der Angst und Bedrohung‘ erzeugt werde. Durch ‚die in letzter Zeit ausgeweiteten und verschärften Überprüfungs- und Anhörungsverfahren und Berufsverbote‘ sehen diese Hochschullehrer die ‚geltende Verfassungsordnung in wachsendem Maße verletzt und bedroht‘.“ (FAZ vom 04.07.1975, S. 3)*

Interessant ist an dieser Stelle, dass die Argumentation der Befürworter:innen des Radikalenerlasses umgekehrt und eben diese Überwachungsmaßnahme als Risiko für die Verfassung interpretiert wird. Auch die bewusste Wahl des Wortes „Berufsverbote“ dient dem Zweck, den Ausschluss von Bewerber:innen aus dem öffentlichen Dienst in Abgrenzung zu Art. 12 GG (Berufsfreiheit) zu kontrastieren. Darüber hinaus wird durch die Verwendung dieses Begriffs eine historische Kontinuität

mit den Berufsverboten durch die Bismark'schen Sozialistengesetze, aber auch die Berufsverbote der Nationalsozialist.innen, hergestellt.<sup>33</sup> Insbesondere die Brisanz, dass ausgerechnet Personen mit Nazi-Vergangenheit darüber urteilen sollten, wer als Verfassungsfeind.in zu gelten habe (vgl. z.B. Rigoll 2017), führte zu starken Protesten gegen diese Maßnahme.

Aus Perspektive der Foucault'schen Machttheorie ist der Radikalenerlass ein geeignetes Beispiel dafür aufzuzeigen, wie Wissen über Mitarbeiter.innen im öffentlichen Dienst zusammengetragen, statistisch ausgewertet und das Ergebnis dieser Auswertung schließlich in Handlungsempfehlungen umgesetzt wird. Als der Beschluss nämlich seit fünf Jahren praktiziert wurde, konnte 1978 bereits auf die bis dato gesammelten Erkenntnisse z.B. in Form von Statistiken zurückgegriffen werden. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Liedtke kritisierte:

*"Vom 1.1.1973 bis 30.6.1975 gab es in der Bundesrepublik 454 685 Anfragen der Behörden bei den Verfassungsschutzämtern bei Bewerbern für den öffentlichen Dienst. Der Rücklauf an Erkenntnissen betrug 1,2 Prozent. Davon waren 0,07 Prozent relevant'. Liedtke erinnerte daran, daß es im öffentlichen Dienst lediglich 0,06 Prozent Mitglieder von rechts- oder links-extremistischen Gruppierungen gebe. Allerdings könne sich ein Überwacher nicht mit dem Staat identifizieren. Er werde ‚ein Verführbarer‘.“ (FAZ vom 25.10.1978, S. 5)*

In diesem Zitat wurden Erkenntnisgewinn und der unmittelbare Effekt, den die Erlangung dieser Erkenntnisse haben kann, gegenübergestellt. Einem verschwindend kleinen Anteil an relevanten Informationen stehe eine große Zahl von Anfragen gegenüber. Darüber hinaus wurde die negative Konsequenz genannt, dass gerade die Ablehnung des Radikalenerlasses und der Widerstand dagegen junge Menschen davon abhalte, sich in den Staatsdienst zu stellen oder sogar dazu führen könnte, dass diese sich von staatlichen Institutionen distanzieren und das Vertrauen verlieren, was sie schließlich anfällig, gar „verführbar“ für radikale und/oder extremistische Ansichten mache. Kosten und Nutzen der Maßnahme wurden an dieser Stelle gegeneinander abgewogen und durch Quantifizierungen untermauert. Auch auf regionaler bzw. Bundesländerebene spielte die Auswertung von Daten der Verfassungsschutzämter dann eine Rolle, weil sie einen Vergleich zwischen den Bundesländern und dem Bundesdurchschnitt ermöglichte. Damit können Evaluationen dahingehend vorgenommen werden, dass Bundesländer sich in konkurrierender Beziehung zu anderen Ländern positionieren können oder wollen:

---

<sup>33</sup> Bereits im Deutschen Bund unter Metternich gab es erste Beschlüsse, Studierende und Lehrende an Hochschulen mit Ausschluss aus dem Universitätsleben, Verhaftung oder Verbannung zu bestrafen, sollten diese liberale, demokratische Ziele verfolgen. Die Kriminalisierung politisch links stehender Personen lässt sich spätestens auf das Jahr 1852 datieren, als die „Kölner Kommunistenprozesse“ den Grundstein für den „staatlich organisierten Antikommunismus in Deutschland“ (Hundt 1972: 5; zitiert nach Ölkurg 2019:41) legten.

*„Mit seiner vom Bundesamt für Verfassungsschutz ermittelten Zahl von Linksextremisten im öffentlichen Dienst liege Hessen nicht vorn, sondern in der unteren Hälfte der Ländervergleichstabelle. Nach den neuesten Erhebungen des Landesamtes für Verfassungsschutz seien im hessischen Staatsdienst 60 Linksextremisten und 23 Rechtsextremisten beschäftigt. Ihr Anteil unter den rund 120 000 Landesbediensteten liege bei nur 0,05 Prozent.“ (FAZ vom 29.08.1974, S. 4)*

Im Bundesvergleich „nicht vorn, sondern in der unteren Hälfte“ zu liegen, wurde hier positiv konnotiert, die Gefahr, die von Extremist:innen in Hessen ausginge, sei dabei unterdurchschnittlich stark ausgeprägt. Es zeigt sich, dass statistische Auswertungen und Kontextualisierungen genutzt werden, um an ihnen politische Handlungen zu orientieren und zu legitimieren. In einer Konkurrenzbeziehung zwischen einzelnen Bundesländern oder auch zwischen dem Bund und Ländern können Statistiken ein geeignetes Mittel sein, den Erfolg von Politiken zu belegen oder zu widerlegen.

Eine neue Qualität bekam die Kritik am Radikalenerlass nachdem bekannt wurde, dass Verfassungsschutzämter auch an Schulen aktiv wurden. Dabei standen nicht nur die Schüler:innen im Fokus der Beobachtung, auch Gerüchte über eine Überwachung der Lehrkräfte und der Unterrichtsinhalte wurden laut. In einem Meinungsartikel der FAZ hingegen wurde die Empörung über die Arbeit des Verfassungsschutzes problematisiert:

*„Beobachtung von Studenten? Unerhört, denn das ist die heranwachsende intellektuelle Elite. Daß sich an überfüllten Universitäten auch ein Nachwuchs der Verfassungsfremdheit, umschlagend bis zur Verfassungsfeindlichkeit, herausbilden kann, bleibt dabei außer Betracht. Schulen als Beobachtungsobjekt des Verfassungsschutzes? Unerhört - obwohl die älteren Jahrgänge dort durchaus in die Altersstufe der politischen Mündigkeit hineinragen. Die Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei der Rekrutierung des Nachwuchses für den öffentlichen Dienst ist in Mißkredit geraten.“ (FAZ vom 08.09.1979, S. 10)*

Mit einer überspitzten Empörung, die hier vielmehr als Karikatur der Entrüstung fungierte, wurde die Überwachung durch den Verfassungsschutz euphemistisch als „Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei der Rekrutierung des Nachwuchses für den öffentlichen Dienst“ umschrieben, womit gleichzeitig auch eine Legitimität des Überprüfungsprozesses suggeriert wurde. Der Grund, weshalb diese Praxis überhaupt nötig sei, läge in Möglichkeit, dass in den Bildungseinrichtungen „Verfassungsfeindlichkeit“ entstehen könnte, die als Gefahr wahrgenommen worden ist.

Der Radikalenerlass ist eine der wenigen Überwachungsmaßnahmen, die aufgrund ihrer Unwirksamkeit und der negativen, zur Zeit der Verabschiedung unintendierten Effekte wieder eingestellt worden ist. Nicht nur hat seine Ausführung viele Ressourcen bei den Landesämtern für Verfassungsschutz gebunden, auch setzte sich die Erkenntnis durch, dass der öffentliche Dienst und damit die

staatlichen Institutionen und die freiheitlich demokratische Grundordnung als Ganzes nicht durch wenige Radikale ernsthaft bedroht seien. Diese Erkenntnis ist aus der Perspektive eines Staates, in dem viele ehemalige Nazis in (sicherheits-)politischen Führungspositionen saßen und einen ausgeprägten Anti-Kommunismus vertraten (vgl. z.B. Rigoll 2017), durchaus bemerkenswert und zeugt von einer breiten gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den Konsequenzen des Erlasses. Trotzdem hatten diese Jahre, in denen er Anwendung fand, für einige Bewerber:innen zum Staatsdienst und Mitarbeiter:innen im öffentlichen Sektor gravierende Auswirkungen auf ihre Lebensgestaltung bis hin zu einem faktischen Berufsverbot z.B. für Lehrkräfte. So konstatiert Fühlbert auch gravierende Folgewirkungen des Radikalenerlasses für die Bundesrepublik, indem er mit scharfen Worten feststellt:

*„Letztlich aber ist staatliche Aktivität weniger nötig: es gibt eine funktionierende Selbstzensur, wenn man ins Berufsleben eintreten möchte. Dadurch haben die Berufsverbote von 1972 eine Langzeitwirkung: Sie trugen zur Zähmung der Intelligenz und einem fortwirkenden Duckmäusertum bei.“* (Fülberth 2019: 33)

Ob dieses Urteil stimmt und der Radikalenerlass wirklich zu einer individuellen und intellektuellen Beschränkung führte, kann nicht überprüft werden, da jedweder Versuch ins Kontrafaktische abgeleitet müsste. Trotzdem wird der Radikalenerlass seine Spuren in der gesellschaftlichen Wahrnehmung von angemessenem und angepasstem politischen Verhalten hinterlassen haben. Die numerischen Auswirkungen zumindest lassen sich beziffern: Insgesamt seien 3,5 Millionen Regelanfragen an die Verfassungsschutzämter gestellt worden (vgl. Feldmann/Ölkrug 2019: 18) und „es kam zu etwa 10.000 offiziellen Berufsverbotsverfahren, allein 2.200 Disziplinarverfahren, 1.250 Ablehnungen von Bewerbungen und 265 Entlassungen“ (Lipps 2019: 11).

### **2.3.3. Akustische Wohnraumüberwachung**

Die Installation von Abhörgeräten in privaten Wohnräumen oder am Arbeitsplatz ohne Wissen der abgehörten Person wurde und wird sowohl von Strafverfolgungsbehörden als auch von Nachrichtendiensten praktiziert, um relevante, sprachlich vermittelte Informationen aus dem Umfeld dieser Person zu erlangen. Ab dem Jahr 1977 sind in der BRD mehrere, teilweise schon Jahre zurückliegende Fälle publik geworden, bei denen akustische Abhöreranlagen in die privaten Wohnräume von verdächtigen Personen installiert worden waren. Da die Anlagen versteckt wurden, konnten sie, anders als z.B. bei einer polizeilichen Durchsuchung, von den Betroffenen nicht unmittelbar bemerkt werden. Diese sog. „Lauschangriffe“ waren juristisch nicht eindeutig geregelt und boten daher politischen Interpretationsspielraum, den die jeweiligen Sicherheitsakteure für sich zu nutzen suchten.

*„Gewiß sind Lauschaktionen Maßnahmen, die von Organen des Verfassungsschutzes nicht als Routineangelegenheit angesehen werden dürfen. Sie müssen die Ausnahme bleiben. (...) Sie sind aber nicht unbedingt rechtswidrig, sondern gehören zu den ‚nachrichtendienstlichen Mitteln‘, zu deren Anwendung das Verfassungsschutzgesetz in seiner novellierten Fassung aus dem Jahre 1972 die Behörden des Verfassungsschutzes ausdrücklich ermächtigt.“ (FAZ vom 26.01.1978, S. 10)*

Diese Feststellung beinhaltet eine interessante Interpretation des Gesetzestextes, in dem tatsächlich auf die Spezifizierung von konkreten Methoden zur Informationsbeschaffung verzichtet wurde. Dies geschah zugunsten einer offenen Formulierung, nach der das Bundesamt für Verfassungsschutz „befugt [ist], nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden“ (BGBl I, S. 1382). Dass der Gesetzgeber das Bundesamt für Verfassungsschutz mit diesem Wortlaut zur Implementation von akustischen Abhörgeräten „ausdrücklich ermächtigt“ habe, ist jedoch nur eine von vielen möglichen Auslegungen des Gesetzestextes. In der FAZ-Berichterstattung unterbleibt eine kontroverse Auseinandersetzung mit der Frage nach Nutzen und Grenzen der einzusetzenden Überwachungswerkzeuge zugunsten einer affirmativen Beurteilung zur Legitimität der angewendeten Mittel. Um sowohl eine gesetzgeberische Initiative zu vermeiden, als auch die Bedeutung dieser Maßnahmen herauszustellen, wurde seitens der politisch Verantwortlichen regelmäßig nach Bekanntwerden eines Abhörfalles auf den „übergesetzlichen Notstand“ verwiesen, der diese Praxis gerechtfertigt habe:

*„Man spricht in Bonn angesichts der möglichen Gefahren, die sich daraus [aus einem Mitarbeiter eines Kernkraftwerks mit Kontakten zu RAF-Terrorist.innen, K.P.] hätten ergeben können, von übergesetzlichem Notstand, wie man ihn in ähnlichem Zusammenhang sonst nur bei der Observierung von Spionen zugrunde lege.“ (FAZ vom 28.02.1977, S. 1)*

Dieser „übergesetzliche Notstand“ ist in Deutschland juristisch nicht geregelt und in den Rechtswissenschaften umstritten. Seinem Argumentationssatz liegt die Annahme zugrunde, es gäbe einen Rechtsbereich, der nicht mittels Gesetzgebung klar zu umreißen sei und der deshalb undefiniert bleiben müsse, um staatliche Handlungsmöglichkeiten nicht per se ausschließen zu müssen und der Exekutive dabei ein Instrument an die Hand zu geben, diese Möglichkeiten auch auszuschöpfen. Dabei müssten Rechtsgüter gegeneinander abgewägt werden. Da es sich um einen Notstand handele, würden außergesetzliche Handlungen damit legitimiert. Die Funktion dieses übergesetzlichen Notstandes beschreibt Lemke wie folgt:

*„In allen Staatstheorien ist, was die Plausibilisierung des Ausnahmezustandes anbelangt, das Eintreten einer Anomalie von zentraler Bedeutung. Es ist die Diagnose einer die jeweilige Normalität sprengenden Krisensituation, die im Aufruf zu einer Kontraktion der Handlungskompetenzen in Ordnungsgefügen mündet.“ (Lemke 2017: 115)*

Eine Kontraktion der Handlungskompetenzen meint in diesem Falle die bewusste Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung, Artikel 13 GG, durch den Einsatz einer akustischen Abhöreranlage in privaten Wohnräumen. Dass hier die Exekutive die Deutungshoheit in der Situationsbewertung besaß und über konkrete Maßnahmen entschied; dass eine andere Vorgehensweise oder gar die Schaffung einer Legaldefinition politisch unerwünscht war, daran bestand im medialen Diskurs der FAZ kein Grund zu zweifeln. Die Zuständigkeiten sollten gerade in Krisenzeiten klar verteilt sein, sodass Handlungsoptionen von der Regierung ausgeschöpft werden könnten, ohne institutionelle Schranken akzeptieren zu müssen:

*„Das Bundesjustizministerium argumentiert, daß weder ein Ausnahmegesetz zum Grundgesetzartikel 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung) noch eine detaillierte Aufzählung erlaubter nachrichtendienstlicher Mittel wünschenswert sei, da sonst die Verantwortung der Exekutive für den Ausnahmefall des übergesetzlichen Notstands verwischt werde.“* (FAZ vom 10.03.1977, S. 2)

Dieses Zitat lässt keinen Zweifel an der Beurteilung der Entscheidungskompetenzen für den „übergesetzlichen Notstand“. Die Bundesregierung, explizit nicht andere Organe der Gewaltenteilung wie die Legislative oder die Judikative, sah sich hier als zentralen Akteur der Krisensituation. Dabei gehe sie eine „Zukunftswette künftiger Sicherheitsgenerierung“ (Lemke 2017: 117) ein, die zum Ziel habe, bestimmte, von ihr definierte und hierarchisierte Rechtsgüter zu schützen und einer Gefährdung zu entziehen. Die nicht antizipierbare Abwägung von Kosten (Einschränkung der Grundrechte) und Nutzen (Abwenden von Gefahr für ein schützenswertes Rechtsgut) führe schließlich zu einer Wettsituation, bei der es um nichts weniger als um die Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen gehe und die einen Legitimierungsdruck entstehen lassen könnte, dem sich Politiker:innen ausgesetzt sehen. Diese müssten damit rechnen, zur Verantwortung gezogen werden, sofern ihr Handeln als illegitim beurteilt wird. Dies geschah umso deutlicher, als nach der Abhöraffaire im Fall Traube auch die Installation von Abhöranlagen in fünf Zellen in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Stammheim, in denen die RAF-Terrorist:innen inhaftiert waren, publik wurde.

*„Der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger sagte am Freitag, er stehe vor der Abhörentscheidung von Innenminister Schiess und Justizminister Bender. Diese Entscheidung sei im Interesse der Bürger unausweichlich gewesen. Sie habe den Schutz vor Terroranschlägen bezweckt und die Befreiung von Angehörigen der Baader-Meinhof-Bande, die des mehrfachen Mordes angeklagt seien, verhindern sollen. Ihr Amtseid habe sie zu diesen Maßnahmen verpflichtet.“* (FAZ vom 19.03.1977, S. 1)

Auch in diesem Fall wurde die oben beschriebene „Kontraktion der Handlungskompetenzen“ in der Exekutive, in diesem Fall den Ministern des Landes Baden-Württemberg genutzt, um Verantwortlich-

keiten eindeutig zuzuschreiben und damit von der Unrechtmäßigkeit einer Handlung abzulenken. Der Hinweis auf den Amtseid kann als moralische Rechtfertigung für die Überwachungsaktion gelesen werden, unterstützt durch den Hinweis auf die Alternativlosigkeit der Handlung, da „[d]iese Entscheidung (...) unausweichlich gewesen“ sei. Ein politischer Gestaltungsspielraum sei aufgrund der Gefahrenlage, namentlich der Möglichkeiten eines Anschlages oder der Befreiung von RAF-Terrorist:innen, nicht gegeben und die Minister hätten nicht anders handeln als die Abhörmaßnahme einleiten können. Bald sollte der Vorfall auch personelle Konsequenzen haben, in aller der Regel bedeutet dies den Verlust des Amtes politischer Entscheidungsträger:innen. Im politischen Betrieb sei nach der Enthüllung, wie die Überschrift eines Artikels suggerierte, „das Feuer sofort aus allen Rohren“ gekommen:

*„Regierung, Fraktionsvorsitzende, Opposition, Bund, Länder: sollen gemeinsam ans Licht bringen, wo, wann und warum in diesem Land die Lauscher am Werk waren. Erst wird der Schaden diagnostiziert, dann wird man über notwendige Operationen reden. Möglich durchaus, daß dann auch wieder Personen ins Spiel kommen. Doch in dieser Hinsicht stabilisiert sich in Bonn einstweilen das Gleichgewicht des Schreckens. (...) Wackelnde Köpfe, gleichmäßig sortiert, sind auch ein Sicherheitsfaktor.“* (FAZ vom 21.03.1977, S. 3)

Diese Analyse bedient sich eines ausgeprägten Zynismus, der jedoch die Machtkonstellationen hinter dem Prozess der Aufarbeitung hervortreten lässt und offenlegt. Nachdem der Schaden entstanden war, sollten nun auch die anderen politischen Instanzen an der Aufklärung mitwirken und offenlegen, in welchem Ausmaß „Lauscher am Werk waren“. Unter Zuhilfenahme medizinischen Vokabulars wird die Ähnlichkeit der politischen Affäre mit dem Prozess einer therapeutischen Behandlung verglichen: Zunächst erfolgt die Diagnose eines „Schaden[s]“, die die Grundlage für ein weiteres Vorgehen bildet. Dem folgt eine Beratung über „notwendige Operationen“, also Handlungen, die sich aus der Diagnose ableiten lassen und den Schaden lindern bzw. minimieren sollen. Der dritte Schritt umfasst schließlich die Genesung, damit sind personelle Konsequenzen gemeint, oder in diesem Falle vielmehr ihr Ausbleiben. „Wackelnde Köpfe“, also Führungspersonen, die im Begriff sind, ihre Position zu verlieren und aus taktischem Kalkül vermeiden, Rücktrittsforderungen auszusprechen um nicht selbst in den Fokus der Aufmerksamkeit zu gelangen, ermöglichen ein „Gleichgewicht des Schreckens“. In einen ungeordneten Prozess soll schließlich eine Ordnung, eine Struktur geschaffen werden, dazu werden eine Reihe von Metaphern bemüht: „ans Licht bringen“, „stabilisiert“, „gleichmäßig sortiert“, „Sicherheitsfaktor“.

Und doch wird dieses Bemühen um Aufklärung und Ordnung im darauffolgenden Jahr immer wieder durch neue Vorfälle, die publik werden, durchkreuzt. Auf Dauer kann die erhoffte Stabilität nicht erreicht werden, da weitere Bundesbehörden mit unrechtmäßigen Abhöroperationen Schlagzeilen

machten: Nicht nur der Verfassungsschutz, auch der Militärische Abschirmdienst (MAD) fiel durch die akustische Überwachung von Kommunist:innen auf, nur kurz nachdem die Installation von Mikrofonen in der Wohnung der Sekretärin des Verteidigungsministers öffentlich wurde (vgl. Kapitel 2.1.5). In Falle der Überwachung von Geschäftsräumen des Kommunistischen Bundes Westdeutschland (KBW) konnten die politisch Verantwortlichen auf keine öffentlichkeitswirksame Legitimierungsstrategie zurückgreifen, hier lag schlichtweg eine falsche juristische Bewertung des Sachverhaltes vor. Diese Fehleinschätzung darüber, dass Geschäftsräume im gleichen Maße vor staatlichem Eingriff geschützt sind wie private Wohnräume (Art. 13 GG), hatte personelle Folgen für den obersten Dienstherrn des MAD. Verteidigungsminister Leber trat die Flucht nach vorn an, gab die Unrechtmäßigkeit der Operation zu und nahm seinen Hut:

*„Der MAD hat Mitglieder des Kommunistischen Bundes Westdeutschland (KBW) in einem Büroraum belauscht. Der KBW ist eine der aktivsten subversiven Organisationen in der Bundesrepublik. Sein Hauptangriffsziel ist die Bundeswehr. Die Überwachung des KBW auch mit Ausnahmemitteln ist also dringlich. Dennoch ist der Einbau von Abhörgeräten nach dem Grundgesetz nicht erlaubt. Auch Geschäftsräume sind nach deutscher juristischer Deutung Wohnräume. Die Wohnung ist aber unverletzlich. Diese Auslegung war dem MAD nicht geläufig. Sie war dem Ministerium nicht bekannt. Sie war auch für den Minister neu. Seine Entscheidung nach Erkennen der Lage: ‚Da Rechtsprechung und Rechtslehre keinen Unterschied (machen) zwischen einer von Menschen bewohnten Wohnung und Geschäftsräumen, ist die Verfassung verletzt worden; ich gebe meinen Auftrag zurück.‘“ (FAZ vom 04.02.1978, S. 1)*

In der FAZ wird dieser Vorfall durchweg mit Verständnis und Empathie für den scheidenden Minister erläutert. Die Rede ist von „Ausnahmemitteln“, deren Anwendung „dringlich“, wenngleich ungesetzlich sei. Kritische Fragen zum Umfang und Ausmaß der Überwachungstätigkeiten werden in dem Artikel nicht berührt, ebenso wenig wie juristische Beurteilungsprozesse innerhalb des Sicherheitsdienstes. Was genau nun die Überwachung des KBW, immerhin eine der sechs einflussreichsten K-Gruppen der BRD (vgl. Benicke 2019: 17), so „dringlich“ macht, dass auch „Ausnahmemittel“ gerechtfertigt seien, bleibt unklar. Interessant ist im Zusammenhang mit dem MAD jedoch, dass die Arbeit des Dienstes bewusst abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit verortet und eine breite Diskussion selbst in einem Medienorgan wie der FAZ zu verhindern gesucht wurde:

*„[D]ie Arbeit des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) ist gefährdet. Doch sollte jetzt öffentlich nicht nach den Schuldigen gesucht werden.“ (ebd.)*

Wo sonst häufig der Ruf nach politischer Verantwortung artikuliert worden ist, sollte in diesem Fall eine umfassende Aufklärung außerhalb öffentlicher Arenen gewährleistet werden.

#### 2.3.4. Beobachtende Fahndung

Die beobachtende Fahndung (BeFa) ist bereits früher in diesem Kapitel angeschnitten worden, allerdings mit dem Fokus auf Telekommunikationsüberwachung. Eine Verengung dieses Fahndungsprogrammes auf die Telefonüberwachung allein würde jedoch zu kurz greifen, um die Kontroverse und die Widersprüchlichkeit in der medialen Auseinandersetzung erfassen und evaluieren zu können. Sie soll für diese Arbeit deswegen von Bedeutung sein, da die „BeFa“ als Initialzündung für den Beginn einer kritischen Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Befugnissen staatlicher Behörden gilt und vor diesem Hintergrund analysiert werden soll. An dieser Maßnahme erwuchs eine breite öffentliche Auseinandersetzung über die Grenzen des staatlichen Sicherheitsversprechens und über den Preis, den jede.r Einzelne für diese Sicherheit zu zahlen bereit war. Das widersprüchliche, oder vielmehr dialektische Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit begann sich herauszuschälen und Konfliktpotenzial zu entfalten: "Der starke Staat hatte auch seine eigenen Kritiker hervorgebracht, die an den Preis der Freiheit erinnerten." (Terhoeven 2017: 91)

Auslöser der Kontroverse war eine Reihe von Medienberichten in den Wochenzeitschriften „Stern“ und „Spiegel“, die die Arbeit von Sicherheitsakteuren einer kritischen – bisweilen überspitzten – Revision unterzogen. An diesem Punkt schält sich ein interessantes Phänomen heraus, das als Meta-Mediendiskurs der FAZ bezeichnet werden kann. Die Tageszeitung bezog sich zwar immer wieder auf die Artikelserien ihrer Mitbewerberinnen und dokumentiert die Reaktionen aus Politik und Sicherheitsbehörden auf die Kritik, positioniert sich allerdings deutlich dahingehend, dass sie die Arbeit der Sicherheitsbehörden befürwortete und unterstützte und nicht in den Chor der Kritik einzustimmen bereit war.

Die erste Nennung der BeFa in der FAZ erfolgte im Januar 1978 und bezog sich auf den Hinweis, dass diese Ermittlungsform im Bereich des Vorfeldes des Terrorismus ansetzte und damit potenziell in einen Bereich wirkte, in dem auch die Verfassungsschutzämter aktiv sind:

*„Eine Abgrenzung der ‚beobachtenden Fahndung‘ des Bundeskriminalamts und der Vorfelderkundung, die das Bundesamt für Verfassungsschutz wahrnimmt, ist zumal beim Terrorismus, bei dem vom Umfeld her der Zugang zu den Tätern oder den zur Tat bereiten Personen eröffnet werden kann, abstrakt kaum möglich.“ (FAZ vom 17.01.1978, S. 9)*

Hier deutet sich bereits eine Kompetenzüberschneidung der beiden Behörden an, die sich dann verstärkt, wenn die als präventiv konzipierte Arbeit der Polizei, in diesem Fall des BKA, beginnt. Ab dem Moment, in dem eine Präventivstrategie greift, die Straftaten vor ihrer Begehung verhindern soll, deutet sich ein Definitionsproblem an, das sich auf das sog. Vorfeld bezieht, in dem die Polizei wirken können soll. Wo dieses Vorfeld beginnt, ab wann eine konkrete oder eine abstrakte Gefährdungslage vorliegt, ob es um individuelle Personen oder eine Szene geht, die überwacht

werden sollen, all diese Fragen haben Einfluss auf die Kompetenzzuweisung an die Polizei oder den Verfassungsschutz, und doch sind diese Fragen schwer allgemeingültig zu regeln: „eine gewisse Rivalität besteht hier, aber es wird offenbar nicht der - äußerst schwierige - Versuch unternommen, dem durch eine gesetzliche Abgrenzung zu begegnen.“ (ebd.)

Im Sommer des Jahres 1978 mehrten sich die kritischen Stimmen in der medialen Auseinandersetzung mit dem Fahndungsprogramm BeFa. Im Juni war in der Zeitschrift „konkret“ der Vorwurf erhoben worden, dass viele Menschen, die ohne ihr Wissen oder Zutun Kontakt mit Terrorist:innen gehabt hätten, automatisch in das Fahndungsprogramm aufgenommen und damit auch einer Telefon- und Postüberwachung unterzogen würden. BKA-Präsident Horst Herold wies diese Berichte entschieden von sich und forderte eine Gegendarstellung, in der er den Sachverhalt aus der Perspektive seiner Behörde schildern und falsche Informationen widerlegen wollte.

*„Nach der Gegendarstellung des BKA werden nicht alle Personen in das Computersystem des BKA hineingenommen, die mit einem des Terrorismus Verdächtigen in eine zufällige Berührung gekommen sind. Die ‚beobachtende Fahndung‘ bedeute nicht - anders als es in der Zeitschrift zu lesen war - automatisch auch Post- und Telefonkontrolle gegenüber den Betroffenen. Derartige Maßnahmen richten sich nach dem Gegendarstellungs-Verlangen des BKA strikt nach den einschlägigen Gesetzen (Strafprozeßordnung, Gesetz zu Artikel 10 des Grundgesetzes).“*  
(FAZ vom 04.07.1978, S. 6)

Wenige Tage später, am 06.07.1978 begann der „Stern“ mit der Veröffentlichung seiner Serie zum Themenkomplex „Überwachungsstaat“ (vgl. FAZ vom 29.07.1978, S.2), in dem ähnliche Vorwürfe wie bereits in der „konkret“ erhoben worden sind. Auch hier standen das Fahndungsprogramm BeFa, aber auch weitere Instrumente der Polizei und des Verfassungsschutzes in der Kritik. Nicht allein der – mitunter zufällige – Kontakt zu Terrorist:innen reiche aus, um auf eine BeFa-Liste zu kommen, die Teilnahme an Demonstrationen, der Besitz einschlägiger linker Literatur oder auch das Verlieren des Personalausweises seien für die Behörden ebenfalls sicherheitsrelevante Informationen und Grund für eine BeFa-Registrierung. Die Konsequenz sei eine „Millionenjagd“ von BKA und Verfassungsschutz, die jede:n betreffen könne (vgl. Koch/Oltmanns 1978). Auf die Veröffentlichungen aus dem Stern durfte BKA-Präsident Herold, anders als in der „konkret“ jedoch keine Gegendarstellung fordern, da sich Innenminister Baum selbst zu den entsprechenden Vorwürfen äußern und Falschdarstellungen widersprechen wolle (vgl. FAZ vom 02.08.1978, S. 4). Was folgte, waren Interviews und öffentliche Reden Herolds und Baums, in denen sie die Funktionsweise und vor allem die Reichweite der BeFa-Maßnahmen darstellten. Dabei stellte Herold heraus, dass es nicht Millionen Menschen seien, die in die polizeilichen Datenbanken zur BeFa aufgenommen würden, sondern 6.000 Verdächtige aus dem Bereich der organisierten Kriminalität, wovon noch einmal 1.100 Personen auf

den Bereich Terrorismus entfielen. Nur bei 400 bis 500 Personen bestünde der Verdacht der „Zugehörigkeit zum terroristischen Umfeld“ (vgl. FAZ vom 04.08.1978, S. 4). Zur Begründung wurde weiterhin aufgeführt: „Alle auf den Fahndungslisten stehenden oder bereits gefaßten Terroristen seien ‚BeFa-Personen‘ gewesen“ (ebd.). Diese Feststellung sollte die Rechtmäßigkeit des Fahndungsprogramms durch seine empirische Erfolgsquote und die Fokussierung auf Terrorist:innen belegen und damit legitimieren.

Und doch konnte das BKA die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nicht ausräumen. Bereits vor den Medienberichten des Sommers 1978 ordnete das Bundesinnenministerium eine hausinterne Prüfung der polizeilichen Karteien und Datenbanken an, deren Ergebnis im Mai 1979 veröffentlicht worden ist:

*„Ein kritischer Punkt ist die ‚beobachtende Fahndung‘ (BEFA). Hier geht es um die Beobachtung von Personen (es soll sich um rund 2000 handeln), die als aktive Helfer der Terroristen anzusehen sind, ohne daß sie bisher auf greifbare Weise mit den Strafgesetzen in Konflikt gekommen wären. In diesem Punkt gibt es interessante Abweichungen zwischen den verschiedenen Fassungen der Prüfberichte aus der Abteilung P des Bundesinnenministeriums. Hält die erste Fassung diese Einrichtung noch für ‚rechtlich problematisch‘, so ist die letzte Fassung nur noch der Ansicht, ‚BEFA‘ sei für eine ‚Übergangszeit‘, bis zur Schaffung einer Rechtsgrundlage, ‚nicht rechtswidrig‘.“ (FAZ vom 23.05.1979, S. 6)*

Zur „Schaffung einer Rechtsgrundlage“ kam es schließlich nicht, die „Beobachtende Fahndung“ wurde eingestellt und von anderen Ermittlungsinstrumenten abgelöst. Anders verhält es sich mit der Rasterfahndung, die trotz ihres umstrittenen Charakters lange als polizeiliche, aber auch nachrichtendienstliche Überwachungsmethode bis in die 2000er Jahre hinein Anwendung fand.

### **2.3.5. Rasterfahndung**

Die Rasterfahndung ist nicht *per se* als Überwachungsinstrument zu klassifizieren, sondern kann besser operationalisiert werden, indem man sie als Instrument zweiter Ordnung versteht. Dass überhaupt Raster konzipiert werden konnten, die in ihrer Kombination Hinweise auf den Aufenthaltsort gesuchter Personen lieferten, war voraussetzungsvoll: So musste der Entwicklung eines funktionsfähigen Analyserasters die Generierung eines großen Wissensreservoirs über die gesuchten Terrorist:innen vorgeschaltet sein. Die Definition der Raster musste sich an den Zielen, den Methoden, dem Verhalten, ja sogar dem Habitus der Gesuchten orientieren, sie musste angereichert sein mit sinnvollen Annahmen über die Lebensgewohnheiten, die Gruppenstruktur und –zusammensetzung, phänotypischen Merkmalen und sogar dem ästhetischen Geschmack der Gesuchten. Darüber hinaus war die Anwendung von Erkennungsrastern zur Einschränkung des

Verdächtigen- oder Zeugenkreises keineswegs neu in der Polizeiarbeit (vgl. z.B. Schenk 1998: 398). Trotzdem ist die Rasterfahndung wie kaum ein anderes Überwachungsinstrument mit den 1970er Jahren und den Ermittlungen gegen RAF-Terrorist:innen in Verbindung gebracht worden, was insbesondere in der Neuerung des Instrumentes durch die Verknüpfung mit computergestützter Datenverarbeitung begründet lag. Diese Verknüpfung von Erkennungsrastern mit einer Vielzahl maschinenlesbarer Datenbanken konnte die Effektivität des Instrumentes steigern und die Suchkriterien deutlich ausdifferenzieren. Seine Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung wuchs dementsprechend. In der zeitgenössischen Berichterstattung der FAZ wird diese Fahndungsmethode seit dem Sommer 1975 genannt und in der Wirkungsweise annähernd beschrieben:

*„Lange vor dem ersten Anschlag haben die Kriminaltechniker schon an einem Raster gearbeitet, in den sich ein Straftäter durch die Merkmale seines Vorgehens selbst eingruppiert soll. Die unzähligen Programmentwürfe für diese elektronische Datei konnten für die Ermittlung gegen Terroristen genutzt werden.“* (FAZ vom 19.07.1975, S. 3)

Dieser Aussage lässt sich entnehmen, dass es bei der Entwicklung von Fahndungsrastern wohl nicht allein bei „Programmentwürfe[n]“ geblieben ist, sondern diese auch genutzt und erprobt wurden. Im Ergebnis sei „Ein Netzwerk von Tät ereigenschaften“ (ebd.) entstanden, das vor Gericht als Beweismittel dienen könne. Schon zu einem frühen Zeitpunkt, im Dezember 1975, wurde eines dieser Raster für die Suche nach linksextremistischen Terrorist:innen spezifiziert: Demnach seien es vor allem urbane, anonyme Wohnquartiere mit guter Straßenanbindung, die für die RAF-Terrorist:innen als attraktiv galten. Verknüpft mit individuellen Verhaltensweisen in Bezug auf die Kommunikationsgewohnheiten und Zahlungsmodalitäten ergäbe sich ein derart detailliertes Raster, das die Lokalisierung und Überwachung der gesuchten Personen ermöglichen sollte:

*„Neu eingezogene Mieter, die in einem solchen Haus sofort die Schlösser auswechselten, die Miete bar vorauszahlten, keineswegs einen Einziehungsauftrag an die Bank geben wollten, keine Post empfangen, jedoch mit äußerster Dringlichkeit ein Telefon begeherten, paßten derart genau in diesen Erkennungsraster, daß sie fortan überwacht wurden. Verräterisch war auch, wenn sie keine Vorhänge aufzogen oder kein Gegenüber wünschten.“* (FAZ vom 06.12.1975, S. 6)

Ab wann genau die Rasterfahndung eingesetzt worden ist, welche Entwicklungen sie nahm und an welchen Stellen sie Erfolge oder Misserfolge zeichnete, ist nicht eindeutig geklärt. Fest steht jedoch, dass sie über Jahre hinweg erarbeitet und ausgereift worden ist. Ihr wohl bekanntester Einsatz war während der Schleyer-Entführung, hier sind die Raster zu konspirativen Wohnungen eingesetzt worden, um den vermutlichen Aufenthaltsort der Geisel und der Entführer:innenn zu bestimmen (vgl. z.B. Aust 2010: 653). Ausgerechnet in diesem Fall versagte die Methode jedoch, die tatsächliche

Wohnung in Erftstadt-Liblar, in der Schleyer zehn Tage lang festgehalten wurde, ist durch das Raster gerutscht (vgl. z.B. Peters 2007: 473-475). Da bald auch die Terrorist:innen die polizeilichen Fahndungsraster durchschauten, änderten sie ihre Vorgehensweise bei der Anmietung von Wohnungen und machten damit diese Ermittlungsmethode nutzlos (vgl. ebd.: 517).

Zwei Jahre nach dem Deutschen Herbst, im November 1979, wurden die oben genannten Kriterien noch einmal in einem Artikel genannt, allerdings im Zusammenhang mit „hochkarätigen Kriminellen“ (14.11.1979, S. 4), was auf eine Ausweitung des Einsatzgebietes dieses Fahndungsinstrumentes hindeutet. Jedoch lassen sich in diesem Artikel auch erste kritische Töne im Zusammenhang mit der Rasterfahndung entnehmen. So wird ein „Abteilungspräsident“ (ebd.) des BKA wie folgt zitiert:

*„[N]icht nur gesuchte Straftäter mieteten sich eine Eigentumswohnung oder einen bestimmten Personenwagen, leerten ihre Briefkästen selten, pflegten spezielle Zahlungsgewohnheiten, gäben sich Mitbewohnern gegenüber reserviert oder besuchten gelegentlich Länder, in denen Heroin angebaut und umgeschlagen werde. Wer solche Kriterien erfülle, könne auch als Unbeteiligter ins Verdachtsraster der Polizei geraten und überprüft werden. Die Polizei müsse dann dafür garantieren, daß das Gebot der Verhältnismäßigkeit beachtet und die eingeholte Information nicht mißbraucht werde.“* (ebd.)

Es zeigt sich anhand der Rasterfahndung, dass Merkmale und Verhaltensweisen, die zunächst Terrorist:innen zugeschrieben worden sind, bald auch in anderen Bereichen der Sicherheitspolitik, nämlich in der gewöhnlichen Kriminalitätsbekämpfung, Anwendung fanden. Das Wissen über Konspiration und Anonymisierung, wie linksextremistische Terrorist:innen sie praktizierten, ist in diesem Fall erweitert und zur Fortentwicklung polizeilicher Instrumente genutzt worden. Noch einmal zeigt sich hier die Tendenz, Überwachungsmaßnahmen aus ihrem ursprünglichen Kontext zu lösen und auf andere Bereiche unerwünschten Verhaltens zu applizieren.

Nach einem Abgleich von Zahlungsmodalitäten eines Stromversorgers in Hamburg mit anderen Daten wie z.B. Informationen des Einwohnermeldeamts oder der KfZ-Zulassungsstelle erhoffte sich das BKA, konspirative Wohnungen von Terrorist:innen ausfindig machen zu können. Doch das öffentliche Klima veränderte sich, die Angst vor staatlicher Übermacht wuchs und auch die Medien wirkten an der Demontage der Überwachungspraktiken mit. Schenk stellte fest:

*„Dies wurde Quick und Stern bekannt, danach fegte ein Sturm der Entrüstung durch alle Medien. Damit war das Instrument der negativen Rasterfahndung ein für allemal gestorben und wurde weder in Hamburg noch irgendwo sonst jemals wieder praktiziert.“* (Schenk 1998: 399)

Wie in Kapitel 3 gezeigt werden wird, konnte von einem Aussterben der Rasterfahndung als polizeiliches Ermittlungsinstrument nicht die Rede sein, denn sie erlebte nach den Anschlägen des 11. September 2001 eine kurze Renaissance und wurde schließlich durch andere Möglichkeiten der Datenauswertung schlichtweg technisch überholt.

### 2.3.6. §129a StGB

Der §129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) wurde am 24.06.1976 verabschiedet und führte damit einen Straftatbestand in das Strafgesetzbuch ein, welches bereits Vorbereitungs-handlungen zu schweren Straftaten pönalisiert und Vorfeldermittlungen durch die Polizei erst möglich macht. Anders als der Titel des Gesetzes andeutet, ist nicht allein die Bildung einer terroristischen Vereinigung als Straftat definiert, auch „wer sich als Mitglied beteiligt“ (§129a, Abs. 1 StGB), die „Vereinigung unterstützt“ oder „um Mitglieder und Unterstützer wirbt“ (§129a, Abs. 5 StGB) macht sich strafbar. Wer verdächtigt wird, diesen Straftatbestand zu erfüllen, kann von polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen betroffen sein, die aufgrund des weitreichenden Charakters des Gesetzes bereits weit im Vorfeld der Straftat ansetzen können. Durch diesen Straftatbestand gilt die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung bereits „als Indiz für die Annahme von Mittäterschaft“ (Diewald-Kerkmann 2010: 55) dieser Vereinigung, sodass nicht mehr die Täter.innen für das Begehen einer Straftat bestraft werden, sondern potenziell auch andere Mitglieder der Vereinigung: „Dadurch würden Wille und Gesinnung eine wesentliche Bedeutung erhalten“ (ebd.: 56, vgl. dazu auch Basten 1983: 225f).

Neben seiner Bedeutung für die Ermöglichung von Vorfeldüberwachungen durch den Staatsschutz war auch die normative Wirkung des Gesetzes von hoher Relevanz, da sie einer Verrechtlichung der ethisch-gesellschaftlichen Frage über die Akzeptanz und Legitimität von Sympathie für den links-extremistischen Terrorismus gleichkommt. Scheiper schreibt über den §129a StGB:

*„Er stellte die Grenzlinie zwischen gesellschaftlicher Identität und Alterität her, zeigte auf, wer in die Gesellschaft integriert war und wer nicht und vor allem, an welcher Stelle der Staat alleinige Deutungshoheit behauptete. Dem entsprach der neue Paragraph 129a StGB insofern, als er die äußerste Grenze der Gesellschaft symbolisierte und absicherte.“* (Scheiper 2010: 377)

Doch wie kann eine derart symbolische und normative Verrechtlichung eines Deliktes als Überwachungsmaßnahme interpretiert und konzeptualisiert werden? Dieser Schritt erscheint im ersten Moment unorthodox, jedoch ist seine Bedeutung für die Generierung von Wissen über kriminelle Vereinigungen relevant und wird damit auch als Überwachungsmaßnahme verstanden:

*„Weniger als drei Prozent der Ermittlungsverfahren, die in den neunziger Jahren auf Grund des Paragraphen 129a eingeleitet wurden, endeten mit einem gerichtlichen Urteil. Die eingestellten*

*restlichen 97 Prozent waren – so die Kritiker – für den Staatsschutz keineswegs nutzlos; denn der Paragraph 129a eröffnet eine Fülle von Möglichkeiten zur Überwachung großer Personengruppen. Im Ausforschen unliebsamer politischer Spektren sehen die Kritiker daher die eigentliche Funktion des Paragraphen 129a; der Paragraph diene der lückenlosen polizeilichen Überwachung und bewirke die Aushöhlung der Rechte von Verdächtigten sowie gegebenenfalls deren Isolations-Haftbedingungen." (Kraushaar 2017: 184)*

Zwar bezieht sich Kraushaar in seinen Ausführungen auf die 1990er Jahre, das Argument bleibt jedoch auch für andere Zeithorizonte plausibel, insbesondere wenn die perzipierte Bedrohung durch den Terrorismus noch präsent und mit Erfahrungswerten angereichert ist und Polizei und Strafverfolgungsbehörden unter Druck stehen. Leider lassen sich für die 1970er Jahre keine Zahlen zu Straftaten nach §129a StGB finden, da diese in den Polizeilichen Kriminalstatistiken nicht explizit aufgeführt werden. In den 2000er Jahren verschwinden Staatsschutzdelikte, also Straftaten aus dem Bereich der politisch motivierten Kriminalität (PMK), ganz aus den Polizeilichen Kriminalstatistiken, was eine abschließende Bewertung dieser Maßnahme angesichts seiner Eingriffstiefe vor dem Hintergrund möglicher Überwachungspotenziale behindert. Trotzdem ist die Ausweitung der Vorfeldbefugnisse polizeilicher Akteure als relevante Entwicklung zu sehen, die ihren Anfang in der Hochphase des linksextremistischen Terrorismus nahm und als konstitutiver Beitrag zur Terrorismusbekämpfung und zur Generierung von Wissen über Terrororganisationen und –Strukturen zu lesen ist.

## 2.4. Exkursionen

Eine breite Diskussion über staatliche Überwachungsmaßnahmen und deren Legitimation findet im ersten Korpus in drei Wellen statt: Zunächst forderte, wie in Kapitel 2.3.1 skizziert worden ist, das sog. Abhörurteil aus dem Jahre 1970 von den politisch Verantwortlichen, eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung der Telekommunikationsüberwachung zu schaffen und gleichzeitig den Interessen der Alliierten in dieser Frage gerecht zu werden. Wenngleich das Urteil einige gesetzgeberische Nachbesserungen forderte, um die Praxis tatsächlich verfassungskonform auszugestalten, blieb diese Forderung jahrelang ohne politische Konsequenzen. Interessant ist dabei, dass trotz neuer Regierungskonstellationen auf Bundesebene nach der Wahl 1969 und der Beteiligung der FDP an der Regierungskoalition keine Tendenzen der Liberalisierung des G-10-Gesetzes im Sinne einer Stärkung des Grundrechts erkennbar waren, weder seitens der sozialliberalen Regierungskoalition, noch seitens der konservativen CDU/CSU-Opposition. Letztere drängte im Gegenteil auf die Verschärfung von Überwachungsmaßnahmen und die Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden.

Die zweite Welle bezieht sich auf den Komplex der Anwaltsüberwachung und des Umgangs mit den inhaftierten Mitgliedern linksextremistischer Terrororganisationen wie der RAF. Nicht allein die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Grundrechte für politische Häftlinge, auch die Position und Funktion der Strafverteidigung und – allgemeiner gesprochen – von Anwält.innen innerhalb und außerhalb juristischer Kontexte sind über Jahre hinweg Gegenstand politischer Auseinandersetzung gewesen.

In einer dritten Welle formierte sich jedoch neuer Protest: 1978 erschien in der Illustrierten *Stern* eine Reihe von Artikeln mit dem Titel „SOS – Freiheit in Deutschland“ (vgl. Koch/Oltmanns 1978). Diese Serie thematisierte und kritisierte die Überwachungspraxis deutscher Sicherheitsbehörden. Auch *Der Spiegel* veröffentlichte 1979 verteilt auf zehn Wochen einen Report mit dem Titel: „Das Stahlnetz stülpt sich über uns“. Kurz darauf wurde die Reihe auch unter dem Titel „Der Weg in den Überwachungsstaat“ (Bölsche 1979) veröffentlicht. All diese medialen Verarbeitungen, über einen längeren Zeitraum lanciert und in auflagestarken Wochenzeitschriften publiziert, schafften es, eine gesellschaftliche Debatte darüber auszulösen, ob und wie staatliche Überwachungspraktiken implementiert wurden und funktionierten. Die Richtigkeit der vom *Stern* und *Spiegel* dargestellten Maßnahmen wurde seitens des Innenministers Baum und des BKA-Präsidenten Herold zwar bestritten, dies änderte jedoch nichts an der Tatsache, dass diese Thematik ausreichend Problematisierungspotenzial entfaltete und in das Bewusstsein der Menschen rücken konnte. Die Fragen, ob die Bundesrepublik ein „Überwachungsstaat“ (FAZ vom 29.08.1978, S. 2), ein „Schnüffelstaat“ (ebd.), ein „Verfassungsschutzstaat“ (FAZ vom 26.05.1978, S. 2) oder ein „Polizeistaat“ (FAZ

vom 26.10.1977, S. 12) sei, ob die ergriffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem RAF-Terrorismus gerechtfertigt seien und welche Akteure die Überwachungsoperationen schließlich anwenden sollten, verblieben nicht auf medialer Ebene, sondern wirkten hinein in die politischen Institutionen und prägten gesellschaftliche Auseinandersetzungen auf Jahre. Neben der Entstehung einer Datenschutzbewegung ist auch das sog. Volkszählungsurteil des Jahres 1983 eines der wichtigsten Effekte dieser Auseinandersetzung, deren Ursprung sich in dem Jahr 1978 verorten lässt. Die Informations*policy* der FAZ sieht hingegen anders aus: Sie wendet sich gegen eine Kritik der Überwachungsmaßnahmen und positioniert sich in eindeutiger Opposition zu ihr. Die Berichterstattung ist in weiten Teilen geprägt von einer affirmativen, wohlwollenden und unterstützenden Haltung gegenüber den Sicherheitsbehörden und staatlichen Überwachungspraktiken. Und doch ließen sich problematische Entwicklungen, die durch die Ausweitung dieser Praktiken entstanden, nicht ohne weiteres ausblenden. Sie mussten genannt, aufgegriffen und kontextualisiert werden. In Folgenden werden kritische Aspekte des Überwachungsdiskurses vorgestellt, die die Notwendigkeit der politischen Bearbeitung dieses Themas aufzeigten und deren Virulenz bis heute in den Diskurs einwirkt.

#### **2.4.1. Internationale Verflechtungen**

Eine deutliche Parallele zwischen den 1970er und den 2000er Jahren eröffnet sich aus der Diskussion über internationale Verflechtungen und ihre Konsequenzen für die innere Sicherheit eines Landes. Bereits im Zuge der Debatte über die Rechtmäßigkeit des G-10-Gesetzes stellte das Bundesverfassungsgericht infrage, inwieweit auch alliierte Interessen in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen sind und ob die Alliierten ihre Vorbehaltsrechte nur unter der Prämisse aufgaben, dass die Notstandsgesetze sowie die Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses verabschiedet würden. Zum damaligen Zeitpunkt konnte diese Frage nicht abschließend geklärt werden (vgl. FAZ vom 08.07.1970, S. 4), denn der Einfluss der Westalliierten bei der Einführung des G-10-Gesetzes konnte im Abhörprozess durch das BVerfG nicht vollumfänglich evaluiert werden, da dies von offizieller Seite dementiert oder schlicht „einer Taktik der Schweigsamkeit“ (FAZ vom 09.07.1970, S. 2) in dieser Frage unterworfen wurde. Als Grund für diese „Schweigsamkeit“ hat Foschepoth 2012 konstatiert, dass ein verfassungsrechtliches Verbot der Brief-, Post- und Telekommunikationsüberwachung durch staatliche Institutionen von den alliierten Besatzungsmächten nicht akzeptiert worden wäre und eine Einschränkung als Prämisse für den Erhalt der Souveränitätsrechte der Bundesrepublik galt:

*„Die Beschädigung des Grundgesetzes durch die G 10-Gesetzgebung war eine unmittelbare Folge der Weststaatsentwicklung der Bundesrepublik auf dem Weg zu einem verlässlichen Frontstaat im westlichen Bündnis.“ (Foschepoth 2012: 206)*

Auch im weiteren Verlauf der 1970er Jahre wurden Themen der Terrorismusbekämpfung im Allgemeinen und der staatlichen Überwachung im Besonderen auch aus internationaler Perspektive erörtert und mit einer Verflechtung dieser Ebenen begründet. Auf die Verflechtungen im Zusammenhang mit der Überwachung ausländischer Personen und Personengruppen ist in Kapitel 2.1.1 bereits eingegangen worden, darüber hinaus ist auch die Kooperation der Sicherheitsbehörden auf internationaler Ebene ein Faktor, der den Überwachungsdiskurs um eine Dimension erweitert: Nicht allein nationalstaatliche Stellen sammeln Informationen und werten diese zum Zweck der Kontrolle aus, auch andere Behörden, Nachrichtendienste und weitere Sicherheitsakteure bewegen sich in einem internationalisierten Feld und haben ein außenpolitisches Interesse daran, die Innenpolitik anderer Länder in ihrem Sinne zu gestalten:

*„Seit der Schreckensnacht von Fürstenfeldbruck<sup>34</sup> habe sich die Bonner Koalition bei der Jagd nach arabischen Terroristen hauptsächlich auf israelische Hilfe verlassen, so hört man. Israelis werten auch verdächtige Schriftstücke aus. Mit diesem Einfluß auf deutsche Sicherheitsbehörden erlangte Israel einen wichtigen außenpolitischen Erfolg.“ (FAZ vom 01.11.1972, S. 2)*

Die Bedeutung von Wissen und ihr hoher Wert in der internationalen Sicherheitsarchitektur wird an diesem Beispiel besonders deutlich: Aufgrund ihrer Kenntnisse über die Sprache, Schrift, Kultur und Weltanschauung der palästinensischen Gruppen kann der israelische Staat seine eigene Position auf der Weltbühne stärken und das außenpolitische Renommee erhöhen. Darüber hinaus könnten israelische Sicherheitsbehörden gezielt auf die Art der Informationsauswertung, ihre Interpretation und Deutung durch andere Nachrichtendienste Einfluss nehmen und ihre eigene Sichtweisen nahe legen. Diese Form der Einflussnahme kann als wichtiger Faktor für die zwischenstaatliche Kooperation von Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden erachtet werden, der den Hilfe leistenden Staat in eine privilegierte Position bringt, Abhängigkeitsbeziehungen konstituieren und außenpolitische Vorteile bewirken kann. Doch trotz des „wichtigen außenpolitischen Erfolg[s]“ war der Anlass für diese Kooperation, nämlich der Tod aller elf Geiseln des Olympia-Attentats, für Israel ein immens hoher Preis, der keinesfalls in Beziehung zu politischen Leistungen gesetzt werden sollte.

---

<sup>34</sup> Gemeint ist der misslungene Versuch der Befreiung israelischer Geiseln auf dem Militärflugplatz Fürstenfeldbruck bei München durch die bayerische Polizei in der Nacht vom 5. auf den 6. September 1972. Die Geiseln waren zuvor mit ihren Geiselnehmern, Mitgliedern der palästinensischen Terrororganisation „Schwarzer September“ aus dem olympischen Dorf zum Flugplatz gebracht worden, von wo die Ausreise stattfinden sollte. Hier scheiterte der Befreiungsversuch der Polizei (vgl. Kraushaar 2013: 496-528).

Zwei weitere Aspekte sind im Überwachungsdiskurs anzutreffen, die eine Internationalisierung des Themenkomplexes anzeigen: Zum einen die Bedeutung des Austausches von Informationen zwischen den Nachrichtendiensten unterschiedlicher Länder, dessen Resultat aus dem Aufweichen der traditionellen Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik, zwischen *low* und *high politics* besteht. Diese Transnationalisierung wird, wie sich im zweiten Korpus zeigen wird, weiter an Bedeutung gewinnen und einen zentralen Begründungszusammenhang für die Anti-Terror-Politik der 2000er Jahre herstellen. Erste Ansätze dieses Verständnisses von mäandernden Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik lassen sich demnach bereits in den 1970er Jahren erkennen, wenngleich die Transnationalisierung des islamistischen Terrorismus auch die Anti-Terror-Politik deutlich stärker aus der nationalstaatlichen Handlungslogik löste, oder vielmehr mit Gewalt herausbrach.

Der zweite Punkt umfasst den Bereich der Spionage und Gegenspionage im Kontext des Kalten Krieges und des Konfliktes zwischen den beiden Militärbündnissen NATO und Warschauer Pakt. Den wohl bekanntesten Spionagefall dieses Zeitraums in der Bundesrepublik stellt die Affäre Guillaume dar, doch auch andere Personen sind aufgrund des Verdachts, in Spionagetätigkeiten verwickelt zu sein, von den deutschen Nachrichtendiensten überwacht worden. Als Staat im Herzen Europas und in unmittelbarer Nachbarschaft zum sog. Ostblock war der Abfluss von Informationen durch Spion.innen ein omnipräsentes Risiko, das es zu kontrollieren galt. Die Kehrseite dieser Systemkonkurrenz war jedoch die Wertschätzung von Grundrechten als Abwehrrechte gegen staatlichen Einfluss, die aus der Erfahrung mit der DDR erwuchs: Gerade in der Bundesrepublik zeigten sich die Lebenssituation der Menschen in der DDR und die totalitären Überwachungspraktiken des Ministeriums für Staatssicherheit als abschreckendes Beispiel für eine allgegenwärtige staatliche Überwachung und Kontrolle, die durchaus in den westdeutschen Medien registriert und thematisiert worden sind (vgl. z.B. FAZ vom 06.11.1971, S. 7, vom 07.12.1972, S. 5, vom 28.11.1975, S. 6 und vom 31.01.1978, S. 3). Diese Besonderheiten, zum einen die Sorge vor Spionage und unentdeckter Einflussnahme durch Staaten des Warschauer Pakts und zum anderen die Schilderungen zur Menschenrechtssituation in der DDR und den Effekten einer totalitären staatlichen Überwachung tragen ebenso zu einer Entgrenzung von Innen- und Außenpolitik bei und müssen, neben der historisch-ethischen Belastung durch die NS-Vergangenheit großer Teile der Gesellschaft, als ein Spezifikum des bundesrepublikanischen Überwachungsdiskurses mitgedacht werden.

### 2.4.2. NS-Kontinuitäten

Nicht erst mit den Protesten zum Radikalerlass wurden die Verbindungen führender Vertreter der Geheimdienste mit dem nationalsozialistischen Regime öffentlich thematisiert und die Frage gestellt, wie ehemalige Nazis die freiheitlich demokratische Grundordnung wirklich schützen und die Interessen der Bundesrepublik im Ausland vertreten können, wenn sie bereits im NS-Regime für die Ideologie einer menschenverachtenden Diktatur eintraten und in ihrem Dienst standen. Im Artikelkorpus der FAZ lassen sich kleinere Fragmente dieses Diskurses entdecken, eine breite flächendeckende Auseinandersetzung mit dieser Thematik findet sich hier jedoch nicht, im Gegenteil: In einem Artikel wird die hervorragende Leistung des Chefs des Bundesamtes für Verfassungsschutz Schrübbers gewürdigt, ohne jedoch mit einem Wort zu erwähnen, dass dieser als Staatsanwalt unter den Nazis für eine Vielzahl von Urteilen mitverantwortlich war, die nach dem heutigen Werteempfinden als unethisch und menschenverachtend eingestuft werden müssen (vgl. Goschler/Wala2015: 170). Diese Vergangenheit wird zwar nicht völlig verschwiegen, sie verkommt jedoch zu einer Randnotiz, die dem anschließenden Lob des Präsidenten keinen Abbruch tut:

*„Die Prüfung der neuerlich gegen ihn erhobenen Vorwürfe ergab, was sie in der Vergangenheit ebenso ergeben hatte: daß wegen des Maßes seiner Verstrickung in nationalsozialistisches Unrecht kein Anlaß bestand, an seiner Qualifikation für das Amt zu zweifeln, das er innehatte.“*  
(FAZ vom 08.03.1972, S. 2)

Die euphemistische und passivierende Beschreibung einer „Verstrickung in nationalsozialistisches Unrecht“ suggeriert eine Entkopplung des Unrechts von den Personen, die es tun. Demnach sei Schrübbers zwar systematisch involviert, eben verstrickt, aber als Akteur, der in seiner Funktion als „Anklagevertreter an Hochverratsprozessen“ (Goschler/Wala 2015: 170) dieses Unrecht aktiv (re)produzierte und dem unter diesen Umständen auch die Frage nach individueller Schuld gestellt werden könnte, wird er nicht beschrieben. Neben all den Erfolgen des Präsidenten während seiner Amtszeit wird auch die effektive Bekämpfung des Rechtsradikalismus erwähnt, die dem Bundesamt zugeschrieben wurde:

*„Am erfolgreichsten war die Ära Schrübbers bei der Überwachung des Rechtsradikalismus. Daß er jetzt am Boden liegt, ist nicht zuletzt ein Verdienst zielstrebigter, angestrebter Arbeit des Verfassungsschutzes, der es nicht beim bloßen Beobachten beließ.“* (ebd.)

Die heutige Bewertung der frühen Jahre des Verfassungsschutzes zeichnet ein sehr konträres Bild: Demnach überwiegt in der wissenschaftlichen Forschung zu diesem Thema die Auffassung, der Rechtsradikalismus sei in den Reihen Bundesamtes zunächst toleriert und schließlich nur graduell herausgedrängt worden, wenngleich es selbst heute einige Politikwissenschaftler gibt, die die NS-Kontinuitäten des Verfassungsschutzes bagatellisieren und zu rechtfertigen versuchen:

*„Wenn Personal aus dem NS-Sicherheitsapparat zum Einsatz kam, dann in erster Linie deshalb, weil dessen Expertenwissen im Innenministerium angesichts des akuten Mangels an geschulten Kräften als unverzichtbar galt.“ (Backes 2016: 27)*

Welches „Expertenwissen“ NS-Eliten besessen haben können, das sie als „geschulte[...] Kräfte“ zur Ausübung führender Funktionen in der jungen Bundesrepublik befähigen konnte, wird leider nicht ausgeführt. Goschler und Wala konstatieren für die Persona Schrübbers vielmehr: „Vorkenntnisse im Bereich Nachrichtendienste hatte er dagegen nicht und musste folglich schnellstmöglich dazulernen“ (Goschler/Wala 2015: 170). Als mögliches qualifizierendes Element kann sich die Bekämpfung des Kommunismus sowohl in das nationalsozialistische als auch in das kapitalistisch-demokratische Wertesystem einpassen, was den Einsatz von NS-Persönlichkeiten unter demokratischen Auspizien nachvollziehbar erscheinen lässt und die Ausrichtung innenpolitischer Sicherheitsmaßnahmen auf politisch „linke“ Strömungen erklären kann.

Neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz mit seinem Präsidenten Schrübbers ist auch der ehemalige Präsident des BKA, Dickopf, aufgrund seiner NS-Vergangenheit in den vorzeitigen Ruhestand versetzt und durch Horst Herold abgelöst worden. Brisant ist an Dickopf neben seiner SS-Vergangenheit (vgl. Schenk 1998: 65 und Kiessling/Safferling 2021: 131) auch seine Tätigkeit für die CIA, für die er mindestens bis 1968 gearbeitet hat, wie CIA-Quellen, die aufgrund der *freedom of information act* (FOIA) seit 2007 freigegeben sind, bestätigten (vgl. Central Intelligence Agency 2007). Die Bedeutung von Nazi-Seilschaften für den Aufbau der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung des Politikfeldes der inneren Sicherheit fasst Rigoll wie folgt zusammen:

*„Denn die zehntausendfache Wiederverwendung von belastetem Personal in den Institutionen der inneren und äußeren Sicherheit wurde zunächst nur als soziales und später vor allem als moralisches, nicht jedoch als sicherheitspolitisches Problem untersucht. So konnte jahrzehntelang aus dem Blick geraten, dass in der frühen Bundesrepublik maßgebliche Akteure der inneren Sicherheit nicht etwa in der KPD und ihren vielen Hilfsorganisationen die größte Gefahr für die ‚freiheitlich demokratische Grundordnung‘ sahen, sondern im Abgleiten des Landes in einen rechtsautoritären Polizeistaat.“ (Rigoll 2017: 40)*

Dieses Szenario trat zwar nicht ein, trotzdem muss die Integrität und demokratische Glaubwürdigkeit von Menschen, die im Nationalsozialismus entscheidende politische und berufliche Sozialisationsprozesse durchlaufen und Karriere machen konnten, zumindest angezweifelt werden. Insbesondere in innenpolitischen Kernbereichen, die mit der Überwachung und Kontrolle von Menschen, d.h. auch deren politischen Ansichten und Perspektiven, betraut sind, birgt eine Organisationskultur, deren

personelle Verbindungen in totalitären Machtstrukturen entstanden, die Gefahr einer ideologisch demokratiefeindlichen Ausgestaltung staatlicher Aufgaben.

### **2.4.3. Kontrolle der Nachrichtendienste**

In der Debatte über die Verfassungskonformität des Abhörgesetzes und der Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses wurden grundlegende politische Fragen etwa nach der „verfassungswidrigen Verfassungsnorm“ und den „Gefährdungen des individuellen Freiheitsraumes“ (FAZ vom 08.07.1970, S. 4) ebenso berührt wie die Problematik, effektive und unabhängige Kontrollmöglichkeiten der Geheimdienste zu schaffen, ohne deren Arbeit zu gefährden. Der letzte Punkt berührt schließlich die Mechanik der Gewaltenteilung, da für das Bundesverfassungsgericht zu klären war, ob ein durch Parlamentarier:innen besetztes Gremium (das sog. Vertrauensmännergremium) dem Anspruch an eine effektive Kontrolle der Geheimdienste gerecht werden kann oder ob eine andere Konstellation wie z.B. eine Kontrolle durch Richter:innen das geeignetere Mittel sei. Dabei geht es insbesondere um die Arbeit des Inlandsnachrichtendienstes, also des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz, auf sog. „vorbeugende“ Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Begriff der „streitbaren Demokratie“ stehen und damit von der Strafprozessordnung nicht abgedeckt werden. Die heute übliche Bezeichnung der „wehrhaften Demokratie“ lässt sich im Korpus der 1970er Jahre noch nicht finden. Das besondere Paradox der Nachrichtendienstkontrolle entsteht aus einer Reihe von Zielkonflikten, die in den Ansprüchen an staatliches Handeln in demokratischen Systemen begründet liegen. Diese sind:

1. Transparenz und Überprüfbarkeit des Handelns vs. Verdeckte und geheime Untersuchungen,
2. Öffentliches Interesse und Aufklärungswunsch vs. Gefilterte und kanalisierte veröffentlichte Informationen,
3. Zivilgesellschaftliche Einbindung vs. Staatlicher Selbstschutz,
4. Kontrolle durch Parlamentarier:innen vs. Verantwortlichkeit der zuständigen Dienstherren (i.d.R. Ministerien).

Das Informationsbedürfnis von Nachrichtendiensten bezieht sich nicht allein auf öffentlich zugängliche Quellen und Daten, die den Medien, staatlicher Verwaltung oder Verbänden entnommen und ausgewertet werden können. Ein großer Teil der Arbeit deutscher Nachrichtendienste besteht aus der Beschaffung von Informationen aus menschlichen Quellen, die bereit sind, Informationen aus konspirativen, exklusiven Organisationen und Gruppen an die Nachrichtendienste weiterzugeben. Bei diesen Organisationen und Gruppen handelt es sich um personelle Netzwerke, denen (zumindest im Bereich der Inneren Sicherheit) eine verfassungsfeindliche Ausrichtung unterstellt wird und die aus diesem Grund kein Interesse an staatlicher Intervention oder Überwachung haben. Die Quellen

gehen durch die Kooperation mit Nachrichtendiensten demnach ein persönliches Risiko ein und haben, ebenso wie der Nachrichtendienst selbst, ein ausgeprägtes Geheimhaltungsinteresse. Dieses Interesse kollidiert jedoch mit dem Interesse einer Öffentlichkeit, die in demokratischen Systemen eine Überprüfbarkeit und Transparenz von Behörden und politischen Entscheidungsträger:innen verlangt. Dieser Zielkonflikt lässt sich nicht auflösen, solange das Führen verdeckter Quellen und geheime Beobachtungen von Netzwerken als zentrale nachrichtendienstliche Mittel zur Erlangung von Informationen gelten.

Darüber hinaus herrscht nicht nur ein Zielkonflikt bei der Wahl der eingesetzten Mittel, sondern auch in unterschiedlichen Wahrnehmungen über die konkrete Aufgabe der Nachrichtendienste. So stellt sich die Frage, ob nicht die umfassende Aufklärung der Bevölkerung über aktuell existierende Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung Vorrang haben sollte vor einer gefilterten Veröffentlichung, die bereinigt wurde um sensible Informationen, die Rückschlüsse auf die nachrichtendienstlichen Mittel und die Quellen erlaubten. Für eine effektive Kontrolle wäre der Zugang zu diesen Informationen notwendig, gleichzeitig widerspräche dieses Vorgehen den fundamentalen Geheimhaltungsinteressen der Nachrichtendienste und ihrer Quellen.

Durch die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Journalist:innen, die ebenfalls über relevante Informationen zu verfassungsfeindlichen Organisationen oder Personen sammeln, ließe sich die Perspektive der Nachrichtendienste deutlich erweitern und eine Bewertung gesammelter Informationen objektiver und ausgewogener erzielen, sagen Kritiker:innen der bisherigen Praxis (vgl. z.B. Lange/Lanfer 2016: 132-133). Doch auch hier wäre eine effektive Kontrolle der Nachrichtendienste, die ein unvermeidbarer Nebeneffekt der Kooperation mit Zivilgesellschaft und Journalismus wäre, nicht mit der bisherigen Arbeitspraxis in Einklang zu bringen.

Der vierte Zielkonflikt liegt in der Organisationsstruktur öffentlicher Verwaltungen im Allgemeinen und von Nachrichtendiensten im Besonderen begründet. Es geht dabei um die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit im Falle von begangenen Fehlern, rechtlichen Verstößen oder gravierenden Fehleinschätzungen, die unter Umständen Menschenleben kosten könnten. Durch eine stärkere Kontrolle seitens der Legislative, durch Richter:innen oder auch durch Organisationen der Zivilgesellschaft trügen diese automatisch eine politische Mitverantwortung für Fehlritte des Dienstes. Diese Mitverantwortung zu antizipieren könnte bedeuten, dass sich die Kontrollleur:innen im Zweifelsfall zugunsten einer weitreichenden Eingriffstiefe von Überwachungsaktivitäten entscheiden. Darüber hinaus würde die politische Verantwortung von den Dienstherren (im Bereich Verfassungsschutz sind dies die Bundes- bzw. Landesinnenministerien) auf die Kontrollinstanz übergehen, was in der Konsequenz erheblichen Einfluss auf die Weisungsstruktur und die Rolle der Exekutive hätte.

Nicht alle oben genannten Aspekte lassen sich als Argument für oder gegen eine stärkere Geheimdienstkontrolle im Mediendiskurs finden. So ist z.B. die Einbindung von zivilgesellschaftlichen

Akteuren in den Verfassungsschutz (gemeint ist der Schutz der Verfassung als Prozess, nicht die Institution) eine Forderung neueren Datums und wird an dieser Stelle nur cursorisch erwähnt.

Im inhaltlichen Zusammenhang mit dem sog. Abhörurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1970 waren auch Vorschläge über eine effektivere Kontrolle der Nachrichtendienste angestoßen worden, ohne dass diese umgesetzt wurden. Vielmehr sollte der *status quo* beibehalten werden, wonach ein fünfköpfiges „Vertrauensmännnergremium“ vom Bundesinnenminister über die Arbeit der Nachrichtendienste unterrichtet würde (vgl. exemplarisch FAZ vom 01.09.1972, S. 6). Eine Effektivitätssteigerung der Arbeit, insbesondere jedoch die Koordination der Nachrichtendienste untereinander sollte durch die Exekutive angestoßen werden, weshalb schließlich ein neuer Posten im Bundeskanzleramt per Organisationserlass in Leben gerufen und mit einem Staatssekretär besetzt wurde. Dieser sog. Nachrichtendienstkoordinator erhielt die Aufgabe

*„bei den Nachrichtendiensten unter anderem Auskünfte über Arbeitsmethodik, Organisation, Personalstruktur und Planung sowie deren Haushaltführung einzuholen und entsprechend seiner koordinierenden Funktion in diesem Rahmen mit Anweisungen auf die Dienste einzuwirken.“* (FAZ vom 30.01.1975, S. 2)

Diese Funktion darf hingegen nicht verwechselt werden mit dem Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes, einer Funktion, die bisher von Bundesministern oder Staatssekretären des Bundeskanzleramtes besetzt worden ist. Diese exekutive Kontrolle durch den Nachrichtendienstkoordinator hatte die Aufgabe, interne Abläufe bei den Nachrichtendiensten zu verbessern und die Verzahnung zwischen der politischen und der operativen Ebene zu intensivieren. Eine inhaltliche Kontrolle der Arbeit der Dienste war in dieser Funktion nicht vorgesehen. Spätestens mit den Abhörfällen des Frühjahrs 1977 wurde die als mangelhaft wahrgenommene Kontrolle öffentlich kritisiert. Die bisherigen Kontrollmechanismen erwiesen sich sowohl in der „Traube-Affäre“ als auch im Abhörfall in der JVA Stammheim als unwirksam, sodass eine Reform der parlamentarischen Nachrichtendienstkontrolle fraktionsübergreifend angestrebt wurde.

*„Die bisherige parlamentarische Überwachung durch das ‚Vertrauensmännnergremium‘ wurde in der letzten Zeit fast allgemein als unzureichend beurteilt. Es hat sich im achten Bundestag bisher nicht konstituiert. Diese Lücke soll mit dem neuen Kontrollorgan geschlossen werden.“* (FAZ vom 06.10.1977, S. 4)

Diese Lücke schloss schließlich die Parlamentarische Kontrollkommission, welche, anders als ihr Vorgänger des Parlamentarischen Vertrauensmännnergremiums, erstmals auf gesetzlicher Grundlage agierte. Das Kontrollgremiengesetz vom 12.04.1978 schreibt den „Anspruch auf umfassende Unterrichtung“ (BGBl I, S. 453) des Gremiums durch die Bundesregierung ebenso vor wie den Turnus der

Treffen, der auf zwei Mal im Vierteljahr festgelegt wurde. Zum Entwurf dieses Gesetzes schrieb die FAZ:

*„Die Verantwortung der Regierung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste wird hervorgehoben; sie bestimmt Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung des Gremiums.“* (FAZ vom 09.03.1978, S. 6)

Diese beiden Aspekte schafften es schließlich ebenfalls in das Gesetz (§3 und §5 Abs. 2), sodass die Funktion des Gremiums auf die rein reaktive Kontrolle beschränkt blieb und die Exekutive die politische Verantwortung für die Dienste auf ihrer Seite zentralisierte und damit einer Zersplitterung der Zuständigkeiten entgegenwirkte. Zwar bestimmt sie auch den Zeitpunkt der Unterrichtung, die gesetzliche Verankerung eines etwa dreimonatigen Turnus kann jedoch auch als Form der Selbstbeschränkung interpretiert werden, die die zuständigen Minister zu Regelmäßigkeit in der Berichterstattung verpflichtet. Im Falle der Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, also bei Überwachungen der Telekommunikation oder der Post, wurde eine zusätzliche Kontrolle durch die G-10-Kommission gewährleistet, welches aus vier Mitgliedern und vier stellvertretenden Mitgliedern besteht. Der Vorsitz musste mit einer Person besetzt werden, die die Befähigung zum Richteramt hatte, die Mitglieder mussten allerdings keine Parlamentarier.innen sein.

#### **2.4.4. Trennungsgebot**

Zu den Besonderheiten der deutschen Sicherheitsarchitektur gehört das sog. Trennungsgebot zwischen Verfassungsschutz und der Polizei. Diese Trennung ging auf die Gründung der Bundesrepublik unter Leitung und Steuerung der Alliierten zurück: Die Militärgouverneure der Besatzungsmächte Frankreich, Großbritannien und die USA schrieben im sog. Polizeibrief an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik fest und teilten mit, dem Inlandsgeheimdienst dürften keinerlei polizeiliche Befugnisse zugesprochen werden (vgl. Kutscha 2006: 338). Konkret bedeutete dies, dass der Verfassungsschutz, anders als die Polizei, keine Zwangsmittel zur Durchsetzung des Gewaltmonopols anwenden darf und sich auf das Sammeln von Informationen beschränken muss. Darüber hinaus muss die organisatorische Trennung gewährleistet sein, d.h. der Verfassungsschutz darf keiner Polizeibehörde angegliedert werden.

Und doch konnte diese formale Trennung nicht verhindern, dass regelmäßig Kompetenzüberschneidungen identifiziert wurden, die zwischen den Behörden ausgehandelt werden mussten. Ein Grund für diese Überschneidungen lässt sich in der unpräzisen Konzeption des Präventionsparadigmas finden, welches seit den 1970er Jahren an Kontur und konzeptioneller Präzisierung gewann: Der Polizei gegenüber wird der Anspruch formuliert, Straftaten schon vor ihrer Begehung zu verhindern, anstatt sie einfach aufzuklären. Damit dies gelingen kann, muss im Bereich der

Terrorabwehr oder allgemein des Staatsschutzes auch die Polizei im sog. Vorfeld ermitteln, in dem sich der Verfassungsschutz bewegt. Diese Doppelstruktur bei der Beobachtung von Extremist:innen führt schließlich zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen diesen beiden Institutionen, die mitunter in eine „Kultur des Misstrauens“ (vgl. Backes 2016: 29) mündete. Hinzu kommt, dass die Zielsetzung dieser beiden Behörden unterschiedlich und konkurrierend sein können: Während die Polizei an der Prävention und Repression von Straftaten interessiert ist, da dies ihre originäre Aufgabe ist, bemisst sich der Erfolg des Verfassungsschutzes an dem Umfang an relevanten Informationen, die gesammelt werden können. Strafrechtliche Interventionen gegen V-Personen oder die Ladung als Zeug:in vor Gericht können einer Enttarnung gleichkommen und damit dem operativen Interesse des Verfassungsschutzes widersprechen. Grumke und van Hüllen formulieren die vielschichtige Problematik aus der Sicht des Verfassungsschutzes wie folgt:

*„Die Polizisten argwöhnen, der Verfassungsschutz halte für sie notwendige Informationen zurück, – was in Einzelfällen so sein kann, da ein Polizeiapparat üblicherweise mit Geheimhaltungsbedürfnissen nicht gut umgehen kann. (...) Der sehr kurzfristigen Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung werden Einblicke in langfristig wesentlich gefährlichere Entwicklungen geopfert.“* (Grumke/ van Hüllen 2019: 126)

Es ist ersichtlich, dass nicht nur auf inhaltlicher oder administrativer Ebene Zielkonflikte bestehen, auch unterschiedliche zeitliche Perspektiven auf die Arbeitsergebnisse tragen zu einem diffizilen Verhältnis bei. Im Mediendiskurs der FAZ wird dieser Aspekt aufgegriffen und problematisiert. Dabei spielt die Verwässerung zweier vormals getrennter Sphären der Betätigung von Polizei und Verfassungsschutz dahingehend eine Rolle, dass Terrorismus als Phänomen betrachtet wird, welches weniger auf individueller als vielmehr auf kollektiver Ebene Bedeutung erlangt und wirksam werden kann. Dieser organisierte, gemeinschaftliche Charakter des Terrorismus lässt die Beobachtung einer ganzen Szene notwendig erscheinen:

*„Es heißt, daß bisher überflüssige oder gar schädliche Doppeltätigkeiten der beiden Behörden [des BfV und des BKA, K.P.] nicht oder nicht in nennenswertem Umfang stattgefunden hätten; eine gewisse Rivalität besteht hier, aber es wird offenbar nicht der - äußerst schwierige - Versuch unternommen, dem durch eine gesetzliche Abgrenzung zu begegnen.“* (FAZ vom 17.01.1978, S. 9)

Das Paradox, sich einen gesellschaftlichen Phänomen wie dem Terrorismus mit der gleichen Zielsetzung – nämlich der Abwehr von Gefahren – aus zwei unterschiedlichen Organisationslogiken operativ zu nähern, kann sich kaum auflösen, geschweige denn gesetzlich regeln lassen. Somit ist es nicht verwunderlich, dass es auch heute noch besteht. Und doch ließen sich in den 1970er Jahren auch Kooperationen, bisweilen sogar Überschreitungen des Trennungsgebotes feststellen. Zu nennen

sind in diesem Zusammenhang die seit 1976 praktizierte Weitergabe von Informationen des Bundesgrenzschutzes über Reiseaktivitäten von „angeblichen Linksextremisten“ und bei den Kontrollen aufgefundenen „inkriminierte[n] Publikationen“ (FAZ vom 17.05.1978, S. 1) an das Bundesamt und die Landesämter für Verfassungsschutz. Dies sei auf der Grundlage von Publikations- und Organisationslisten geschehen, die an den BGS verteilt worden sind und bei der Überprüfung von Reisenden und ihrer mitgeführten Schriften abgeglichen wurden (vgl. z.B. FAZ vom 20.05.1978, S. 1 und vom 26.05.1978, S. 2). Ein weiterer Fall enger Kooperation zwischen Polizei und Verfassungsschutz besteht in einem „partiellen Verbund(...) zwischen Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz“ (FAZ vom 03.03.1979, S.2), womit die teilweise Überschneidung von Datenbanken gemeint ist, auf die beide Behörden zugreifen konnten. Beide Fälle, die Zusammenarbeit des BGS mit den Verfassungsschutzbehörden sowie die Kooperation bei der Informationsübermittlung durch das BKA seit Ende der 1970er Jahre beurteilt Kutscha als vorteilhaft für den Verfassungsschutz, der primärer Nutznießer dieses Arrangements war:

*„Der Verfassungsschutz konnte sich auf diese Weise die weit reichenden Exekutivbefugnisse von Polizei, BGS etc. für seine eigenen Zwecke zunutze machen, womit die machtbegrenzende Wirkung des gesetzlichen Ausschlusses solcher Kompetenzen tendenziell aufgehoben wurde. Die organisatorische Trennung geriet somit immer mehr zur Fassade, hinter der sich die informationelle Vernetzung von Geheimdiensten und Polizei sowie der Aufbau eines faktisch technischen Überwachungsverbundes vollzog.“ (Kutscha 2006: 338-339)*

Wie in Kapitel 3.3.1 gezeigt wird, setzt sich die Tendenz, die Kooperation zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zu intensivieren, gerade nach den Anschlägen des 11. September fort. Insbesondere der informationelle Austausch sowie die Modalitäten der Kooperation wurden vor diesem Hintergrund institutionalisiert und verstetigt. Die sukzessive Aushöhlung des Trennungsgebotes wurde dabei politisch durchaus in Kauf genommen und anerkannt, wenngleich dieser Schritt niemals in aller Deutlichkeit ausgesprochen worden ist und formal nach wie vor am Trennungsgebot festgehalten wird.

## 2.5. Legitimierungsstrategien

Ein zentrales Element dieser Dissertation ist die Analyse von Strategien, die von politischen Akteuren und hohen Repräsentant:innen der Sicherheitsbehörden zur Legitimierung von Überwachungsmaßnahmen angewendet werden. Oft wird in der Forschungsliteratur eine einfache Kausalitätsbeziehung zwischen Terroranschlägen und staatlicher Reaktion angenommen, so schreibt z.B. Scheiper:

*„Sobald ein terroristischer Anschlag verübt worden war und neues Risikopotenzial für die Gesellschaft aufwies, reagierten Exekutive und Legislative mit Modifikationen der Polizeiarbeit und Gesetzesinitiativen auf dem Strafrechtssektor. Darunter verbarg sich aber ein langfristig wirkmächtiger makro-politischer Ablauf.“* (Scheiper 2010: 363)

Und doch bedarf in einem demokratischen Gemeinwesen jede wichtige politische Handlung der Rechtfertigung, was insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte und den Erfahrungen des Nationalsozialismus zusätzliche Relevanz entfaltet. Aus diesem Grund möchte ich dezidiert herausarbeiten, wie die Implementation von Überwachungsmaßnahmen in der politischen Auseinandersetzung diskursiv vorbereitet und legitimiert wird. In einem Journal-Bertrag identifiziert der Diskursforscher Antonio Reyes fünf Strategien, die von politischen Akteuren in den USA angewendet werden, um außenpolitische, besonders militärische Operationen öffentlich zu legitimieren: „(1) emotions (particularly fear), (2) a hypothetical future, (3) rationality, (4) voices of expertise and (5) altruism.“ (Reyes 2011: 781). Diese Kategorien stellen ein mögliches Analyseparadigma dar, zumal sie explizit die Legitimation staatlichen Handelns fokussieren. Aufgrund ihres sehr verschiedenen Kontextes erweisen sich diese Kategorien für die vorliegende Dissertation jedoch als ungeeignet, den Legitimationsdiskurs für innenpolitische, staatliche Überwachungsmaßnahmen subsumieren zu können. Auch sind sie in ihrer Anwendung zu schematisch, in vielen Fällen lassen sie sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen. Ich habe mich deshalb dafür entschieden, durch ein offenes Kodieren Kategorien zu entwickeln, die sich direkt auf dem Korpus ableiten lassen und damit ein spezifischeres Bild des Legitimierungsdiskurses zu zeichnen. Mit etwas Mühe ließen sich die aus dem Korpus generierten Kategorien durchaus unter die Strategien Reyes' subsumieren, der Erkenntnisgewinn eines solchen Prozesses hielt sich jedoch in Grenzen. Eine Destillation des Analyseschemas aus dem empirischen Material, in diesem Fall aus ausgewählten Zeitungsartikeln der FAZ, erscheint an dieser Stelle als gangbarer Weg, einen Legitimierungsprozess zu beschreiben und damit die politische Diskursforschung um empirische Datenarbeit anzureichern.

### 2.5.1. Bedrohungsszenarien

Angst ist eines der stärksten menschlichen Gefühle, hat unmittelbare Effekte auf die Art und Weise wie Menschen ihre (politische) Umwelt wahrnehmen und steht in unmittelbarem Kontrast zu ihrem Sicherheitsempfinden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Schilderung einer Bedrohung sowie die Formulierung eines potenziellen Szenarios regelmäßig genutzt wird, um Überwachungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Diese Szenarien können deshalb ein besonderes Potenzial entfalten, weil ihnen eine spezifische Gleichzeitigkeit aus Präsenz und Abwesenheit inhärent ist. Damit ein Bedrohungsszenario als soziales Problem verstanden werden kann, müssen Erfahrungen mit der jeweiligen Gefahr gemacht worden sein, es muss also bereits Ereignisse gegeben haben, auf die Menschen kognitiv zurückgreifen können, um dieser Erfahrung überhaupt Bedeutung beimessen zu können. Die Szenarien beziehen sich aus diesem Grund auf vorangegangene politische Gewalttaten, Attentate oder Anschläge, ohne diesen Rekurs können sie nicht verstanden werden. Werden die Bedrohungsszenarien medial vermittelt, muss ein kollektives Wissen über die dargestellten Vorfälle existieren, das Szenario muss sich also auf intersubjektiv nachvollziehbare Aspekte beziehen, um die Aussagekraft und Relevanz der Bedrohung entziffern zu können. Auf der anderen Seite braucht die Gefahr nicht konkret zu bestehen, es handelt sich schließlich um ein Szenario. Diese Abwesenheit der konkreten Bedrohung bei gleichzeitiger Präsenz der Erfahrung und Bedeutungszuschreibung hat das Potenzial, die Fantasie der Menschen anzuregen und die Bedrohung als solche wahrzunehmen. Maßnahmen, die diese Bedrohung verringern sollen, erhalten über diesen Umstand ihre Legitimität. Obwohl die vollständige Eliminierung einer jeglichen Gefahr, eines jeglichen Risikos unmöglich ist, werden Instrumente, die dieses Ziel haben, positiv gewertet und befürwortet. Damit ist die Strategie, Überwachungsmaßnahmen mit dem Hinweis auf eine Bedrohung zu rechtfertigen, wirkungsvoll.

Unter dem Eindruck einer Reihe von internationalen Flugzeugentführungen, Geiselnahmen und Gewaltverbrechen an Flughäfen, die mit politischen Forderungen oder der Forderung nach Freilassung politischer Gefangener verbunden waren, definierten auch deutsche Sicherheitsbehörden diese Form von Anschlägen „ausländischer“<sup>35</sup> Organisationen oder Gruppen als Sicherheitsrisiko. Dementsprechend wurden zu Beginn der 1970er der Luftraum und Flughäfen als sicherheitsrelevante Orte identifiziert und bei den Überwachungsmaßnahmen fokussiert. Über eine Tagung des Bundeskriminalamtes berichtet die FAZ mit einem abstrakten Hinweis auf potenzielle Bedrohungen:

---

<sup>35</sup> Dieser Begriff wird deshalb in Anführungsstriche gesetzt, weil „ausländisch“ nicht die eigentliche, charakteristische Kategorie ist, die diese Art der politischen Organisationen samt ihrer Ziele, Strategien, Methoden definieren kann. Trotzdem wird sie medial häufig als Attribut genutzt, um einen bestimmten Typus von Terrororganisationen zu definieren, weshalb der Begriff als zeitgenössische Zuschreibung übernommen worden ist.

*„Die auf der Tagung gewonnene Übersicht über die begrenzten Fahndungsaussichten in solchen Fällen zwingen zu schnellen Entschlüssen für die fünf großen Flughäfen der Bundesrepublik, in deren Transiträumen die Täter aus dem Ausland ohne Überwachung Unheil anrichten können.(...) Die größte Gefahr sieht Dickopf [BKA-Präsident, K.P.] in einem Nachlassen der Aufmerksamkeit während einer Epoche scheinbarer Beruhigung. Gerade solche Zeiten böten sich für neue Attentate an.“ (FAZ vom 14.03.1970, S. 8)*

Mit diesem Argument entsteht die Legitimierung mit Hinweis auf die konkrete Bedrohung, nämlich weitere Attentate an Flughäfen, genauer in den Transitbereichen. Die „größte Gefahr“ sei demnach auch nicht der Anschlag selbst, sondern das Ausbleiben von Maßnahmen, die diese Bedrohung verhindern könnten. Die Anschläge selbst wurden dabei als unvermeidbar dargestellt, Gestaltungsspielraum bestünde in der Perspektive des BKA-Präsidenten<sup>36</sup> vor allem im Ergreifen von Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen, wie z.B. Gepäckkontrollen oder Identitätsfeststellungen von Einreisenden. Ohne ein Wissen über vorangegangenen Attentate wie z.B. am 10.02.1970 im Flughafen München-Riem könnte die Bedeutung dieser Aussage nicht ihre volle Wirkung entfalten, Angst und Sorge über ähnliche Vorfälle zu schüren.

Auch als 1974 Bundesinnenminister Genscher einen Gesetzesentwurf zur Reform des Gesetzes zur Einschränkung der Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vorlegte, waren darin neben den Mitteilungspflichten für die Betroffenen einer Telekommunikationsüberwachung auch die erweiterten Kompetenzen bei der Überwachung von „Personen (...), die im Verdacht stehen, einem überwiegend aus Ausländern bestehenden Geheimbund anzugehören“ (FAZ vom 22.02.1974, S. 4) integriert. Dabei sticht hervor, dass diese Art von Straftaten als Bedrohung für die Verfassung, den Bund oder die Bundesländer definiert worden sind, denn das ist schließlich die Voraussetzung dafür, den Verfassungsschutz mit der Überwachungsaufgabe zu betrauen. Diese Perspektive wird auch in der Bewertung des Gesetzesentwurfs deutlich:

*„Die Begründung des Entwurfs bezeichnet dies als notwendig, weil in letzter Zeit die Aktivität ‚konspirativ arbeitender terroristischer Ausländergruppen‘ stark zugenommen habe und dies eine schwerwiegende Gefahr für die Sicherheit des Bundes darstelle.“ (ebd.)*

Welche Gruppen dies sind, weshalb ihre Tätigkeit geeignet sein soll, die Sicherheit des Bundes zu gefährden und worin die Gefahr genau besteht, wird in den Artikel nicht formuliert. Die Relevanz, gar die Virulenz der Gefahr wird mit dem Attribut „schwerwiegend“ unterstrichen, sodass jeder Zweifel

---

<sup>36</sup> BKA-Präsident Paul Dickopf begann seine Karriere als Kriminalpolizist unter den Nationalsozialisten und war SS-Mitglied. Seit Ende der 1940er Jahre arbeitete er als Agent für die US-amerikanische Central Intelligence Agency (CIA) und war ab 1949 maßgeblich am Aufbau des BKA beteiligt, dessen Vizepräsident er 1952 wurde. Von 1965-1971 war er Präsident des BKA, mindestens bis 1968, möglicherweise auch darüber hinaus blieb er auch CIA-Agent (vgl. Goschler/Wala 2015: 23). Für das BKA sei er an der „personellen Rekonstruktion des Reichskriminalamts der NS-Zeit“ (ebd.) beteiligt gewesen.

an die Intensität der Gefahr ausgeräumt wird. Die Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Art von Unsicherheitsdefinition sind Erfahrungen terroristischer Anschläge, die bei den Adressat.innen des Artikels vermutlich – medial vermittelt – vorgelegen haben. Diese lassen die Formulierung plausibel erscheinen und verleihen ihr Sinn.

Die Lorenz-Entführung kann, wie bereits oben erwähnt, als Wendepunkt in der Sicherheitspolitik der Bundesregierung, aber auch in der diskursiven Entwicklung von Bedrohungsszenarien gelesen werden. Ab Februar 1975 verschiebt sich die Debatte: Sie entfernt sich vom internationalen Terrorismus und konzentriert sich auf den linksextremistischen. Die Sicherheitsbehörden nahmen dabei Einfluss auf die Konstruktion von Unsicherheit, sie formulierten Gefahren und lieferten gleichzeitig Abwehrstrategien. So sei laut Verfassungsschutz die „Ausforschung des Mittäterkreises“ der „Berliner Verbrecher“ unbedingt notwendig:

*„Und vor allem deren Anwälte, die das gemeinsame Konspirieren und das Planen der Öffentlichkeitsarbeit von Gefangenen und Freien ermöglichen, als säßen sie alle an einem gemeinsamen Beratungstisch. Die Zerschlagung dieses Verteidigungsapparates, die tatsächliche Isolierung der Gefangenen durch strikte Besuchsüberwachung ist nach Meinung des Verfassungsschutzes die erste und dringliche Voraussetzung wirksamer Terrorabwehr.“ (FAZ vom 11.03.1975, S. 10)*

Um von dem Recht auf freie Verteidigung vor Gericht zu der Forderung nach der „Zerschlagung dieses Verteidigungsapparates“ zu gelangen, bedarf es einiger vorangegangener Erfahrungen mit dem Missbrauch dieses Rechts. Es ist nicht unüblich, dass Anwält.innen als kommunikatives Bindeglied zwischen Gefangenen und deren sozialem Umfeld agieren, die Konstruktion der Bedrohung bestünde hier im „gemeinsame[n] Konspirieren“ und der Herstellung einer unmittelbaren Verbindung, eines Kommunikationskanals zwischen gefangenen und freien Terrorist.innen. Das Bild eines „gemeinsamen Beratungstisch[es]“ weckt Assoziationen ungestörter Kommunikation und strategischen Austausches, was vor dem Hintergrund der Lorenz-Entführung und vorangegangener Anschläge bedrohlich und gefährlich anmuten musste.

Zu Beginn der Debatte um die Verteidigerüberwachung standen zunächst die sog. Kassiber, schriftliche Handlungsanweisungen der Gefangenen an die freien Gruppenmitglieder in der Kritik. Nach dem Selbstmord von Baader, Ensslin und Raspe jedoch wurde der Öffentlichkeit jedoch Gewähr, dass selbst Waffen in die Zellen geschmuggelt werden konnten. Der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger, in dessen Bundesland das Gefängnis Stuttgart-Stammheim lag, nutzte die Vorfälle, um auf die Verteidigerüberwachung zu drängen:

*„Er bedaure vor allem, daß es noch immer nicht möglich sei, Gespräche von Anwälten mit inhaftierten Terroristen zu überwachen. „Hier klafft eine Lücke, eine Lücke, von der wir heute wissen, daß sie sich verhängnisvoll ausgewirkt hat.“ (FAZ vom 11.11.1977, S. 3)*

Im Frühjahr des Jahres 1977, noch bevor sich die Ereignisse im sog. Deutschen Herbst überschlugen, war bereits eine „Abhöraffaire“ publik geworden: So waren Abhörgeräte in die Zellen in Stammheim installiert worden, die für die Gespräche mit der Verteidigung vorgesehen waren (vgl. z.B. Peters 2007: 350f.). Da diese Maßnahme formal illegal war, bedurfte sie einer besonderen Legitimation, die nachträglich erbracht werden und Erklärungen für den Gesetzesbruch liefern musste. Die FAZ besorgte dies in ihrer Leitglosse:

*„Wie, wenn sich Terroristen etwa auf einem Kinderspielplatz, von dem anscheinend in den abgehörten Gesprächen die Rede war, Geiseln genommen hätten, um Baader oder Raspe in den Südjemen fortzuerpressen? Sollte der Minister es auf diesen Fall ankommen lassen, mit der erhebenden Begründung, das Leben der bedrohten Kinder sei notfalls der Unverbrüchlichkeit des Gesetzes aufzuopfern? Es wird sich doch hoffentlich in der Aufgeregtheit dieser Tage nicht solche Verstiegtheit einen Platz erobern.“ (FAZ vom 19.03.1977, S. 1)*

Die Legitimation geschieht hier durch den Hinweis auf die Gefahr, dass Kinder in die Gefangenschaft der RAF hätten gelangen können. Dieses Szenario ist sehr hypothetisch, bis auf dieses Gespräch sind auch in der aktuellen Forschung keinerlei Indizien darüber bekannt, dass solch eine Tat geplant worden sei. Und doch kann es eine Wirkung entfalten, die sich der Angst bedient, noch dazu indem der Autor die rhetorische Frage stellt, ob „das Leben der bedrohten Kinder“ geopfert werden dürfe, um einen Rechtsbruch zu vermeiden. Diese Dichotomie aus „bedrohten Kinder[n]“ als personifizierte Unschuld auf der einen Seite und der unbedingten Gültigkeit von Rechtsnormen, die sich jeder rationalen Bewertung entzieht und nur ein moralisches Urteil zulassen kann, auf der anderen Seite, ist bestens geeignet, einen Rechtsbruch zu legitimieren, da die moralische Komponente kaum öffentlich angezweifelt werden kann.

Wenn es auch ab Ende 1977 ruhiger wurde um die RAF – ihre Gründungsmitglieder nahmen sich das Leben und der Rückhalt innerhalb der linksradikalen Szene bröckelte – blieben die Namen der Opfer doch stark genug im kollektiven Gedächtnis, um als Mahnung zur Wachsamkeit dienen zu können. So ist es zu verstehen, wenn im August 1978 in der FAZ davor gewarnt wurde, fast ein Jahr nach der Klimax der Gewalt im Deutschen Herbst, die „terroristische[...] Gefahr“ zu sehr zu unterschätzen. Dass sie bestehe, wurde dabei nicht angezweifelt, lediglich der gesellschaftliche Umgang mit der Gefahr, die Sorge vor dem „Verdrängen“, sollte in einer Leitglosse problematisiert werden:

*„Ein Jahr Ruhe vor Terroranschlägen - das ist in einer dem sanften Leben zuneigenden Zeit ziemlich viel und fast genug, um zu vergessen. Wer denkt heute noch an die Morde an Buback,*

*Ponto und Schleyer? Das Verdrängen der terroristischen Gefahr wäre aber aus mehreren Gründen leichtfertig.“ (FAZ vom 23.08.1978, S. 1)*

Die rhetorische Frage, wer nach einem Jahr noch an die Opfer denke, hat zum Ziel, genau diese Namen wieder in das kollektive Gedächtnis zu rufen. Diese Strategie rekurriert auf ein Wissen über die Umstände, wie Buback, Ponto und Schleyer getötet worden sind, sie appelliert an das emotionale Gedächtnis der Leserschaft und soll Angstgefühle, wie sie vor einem Jahr präsent waren, wecken. Damit können die drei genannten Opfer als Symbol für den terroristischen Schrecken fungieren, als semantische Verknüpfung zwischen einer Reihe von Ereignissen aus der Vergangenheit und einer Mahnung an die Zukunft. Dass es als Folge linksextremistischen Terrorismus eine Vielzahl von Opfern gegeben hat, denen kaum öffentlich gedacht worden ist, dass diese Menschen aufgrund ihres fehlenden Bekanntheitsgrades nicht symbolisch für die Gewalt und das Leid terroristischer Anschläge stehen konnten und doch für die Angehörigen eine schmerzliche Erinnerung hinterließen, blieb unberücksichtigt. Eine Erinnerungskultur, die die Namen der Opfer anhand einer Aufmerksamkeitsökonomie – resultierend aus ihrer gesellschaftlichen Stellung – auswählt und ins Feld führt, hat weniger das Gedenken als die Generierung genau dieser Aufmerksamkeit zum Ziel.

### **2.5.2. Mystifikation**

Die Mystifikation ist eine Strategie, die dazu geeignet ist, einen Sachverhalt zu erklären, ihn in das Licht des Unerklärbaren zu rücken, oder ihm das Verständnis nach rationalen Bewertungskriterien abzusprechen. Mystifikationen schaffen eine Atmosphäre des Geheimnisumwobenen, in der sich Ereignisse den gängigen Erklärungsmustern entziehen und darauf hindeuten, dass bestehende Wissensformationen als Interpretationsgrundlage gesellschaftlicher Phänomene allein nicht mehr ausreichen. Mithilfe dieser Strategie wird die Besonderheit, die Exklusivität von Problemen betont, deren Lösung schließlich ebenso besondere Maßnahmen erfordern, um wirkungsvoll zu sein. Anders als Bedrohungsszenarien stützen sich Mystifizierungen weniger auf vorexistentes Wissen über bestimmte Ereignisse oder Sachverhalte als vielmehr auf Unbestimmtheiten und offene Formulierungen, wenngleich häufig eine suggestive Konnotation als Interpretationsangebot mitschwingt. Zur Umsetzung dieser Strategie bietet sich die Nutzung von Metaphern an, da diese dem Paradox von semantischer Offenheit und gleichzeitiger Vor-Konnotation Rechnung tragen können. Der mystifizierte Sachverhalt entzieht sich damit der Notwendigkeit einer Definition oder einer sachlichen Auseinandersetzung, die metaphorische Sprache füllt diese Leerstelle mit einer bildhaften Darstellung aus. Attributive Zuspitzungen und Steigerungen verstärken die Konnotation einer Beschreibung.

Der BKA-Präsident Horst Herold forderte als einer der ersten, die Ursprünge des Terrorismus zu beleuchten und zu erforschen, um ihn erfolgreich bekämpfen zu können. Dies gelänge vor allem durch die Infiltration der einzelnen kleinen Zellen und der Überwachung der Anwälte. Bezogen auf die „historischen Ursachen des Terrorismus“ (FAZ vom 30.05.1975, S. 4) erscheint Herolds Analyse mehr Fragen aufzuwerfen als zu beantworten:

*„Merkwürdig sei, daß die Bewegung von eigentlich so widersprüchlichen Anschauungen wie Marxismus und Anarchismus getragen werde, die eine ‚Mischung von äußerster Brisanz‘ ergeben habe.“ (ebd.)*

Dass diese beiden „Anschauungen“ nicht per se widersprüchlich sind, sondern eine lange, gemeinsame ideengeschichtliche Tradition haben und ihre Theorien miteinander und gegeneinander ausarbeiteten (vgl. z.B. Lösche 1996: 7-11), scheint Herold nicht zur Kenntnis genommen zu haben. Auch ist unklar, was genau diese „äußerste[...] Brisanz“ nun charakterisiert, was den BKA-Präsidenten zu dieser sprachlichen Steigerung veranlasst hat. Welche Rückschlüsse nun aus dieser Bewertung zu ziehen seien, bleibt im Dunkeln und wird in dem Zeitungsartikel nicht aufgelöst.

Mit Blick auf die Verteidigerüberwachung sind eine Vielzahl von Spekulationen gemacht worden, welche Aktivitäten sich hinter verschlossenen Türen zwischen Anwälte und den Inhaftierten abgespielt haben mochten. Dass es hier einen Bereich gab, der der staatlichen Überwachung entzogen war, wurde als hochproblematischer Umstand begriffen. Im Zuge des Attentates auf die deutsche Botschaft in Stockholm sagte Bundeskanzler Schmidt in einer Regierungserklärung:

*„Es geht nicht an, daß, wie ein Sachverständiger es vor einiger Zeit gesagt hat, der sicherste Ort, um in der Bundesrepublik Deutschland eine Terrororganisation zu leiten, eine Gefängniszelle ist, weil demjenigen, der in der Gefängniszelle sitzt, nichts mehr passieren kann ... Andererseits ist es ihm möglich, aus der Gefängniszelle heraus seine Organisation weiter zu lenken. Dies muß, und zwar sofort, ein Ende nehmen.“ (FAZ vom 26.04.1975, S. 2)*

Dass Straftaten in Gefängnissen oder aus Gefängnissen heraus begangen werden, auch unter Mitwirkung von Verteidigerinnen, ist kein Phänomen, das exklusiv mit linksextremistischem Terrorismus verknüpft ist. Organisierte Kriminalität endet selten mit der Inhaftierung einzelner Personen. Dass allerdings eine Gefängniszelle „der sicherste Ort“ für die Fortführung der terroristischen Aktivitäten sei, überdeckt die Missstände, die aufgrund mangelnder oder schlecht durchgeführten Kontrollen, auch aufgrund knapper Ressourcen auftraten. Hier wird ein Teil der politischen Konsequenzen verschwiegen und zugunsten einer Verteidigerüberwachung ausgeblendet.

Zwar forderte die CDU-Opposition auf Bundesebene ab 1977 eine tiefgehenden Analyse zu Weltanschauungen oder sogenannten historischen Wurzeln in der politischen Auseinandersetzung mit dem linksextremistischen Terrorismus. Diese verblieb allerdings auf formaler Ebene und wurde nicht

ernsthaft aus ihren Reihen betrieben. Helmut Kohl wählte in einer Sitzung der Unionsfraktion des Bundestages einen räumlicheren Zugang zu dieser Thematik und identifizierte Universitäten als „Brutstätten des Terrors“ (FAZ vom 07.09.1977, S. 3), in denen auch die „Sympathisantenszene“ (ebd.) verortet werden könne. Diese müsse besser „bekämpft“ (ebd.) werden. Kohls pejorative Bezeichnungen wirkten nicht allein durch die Metapher der Brutstätte, die Assoziationen an das Tierreich weckt und damit eine Entmenschlichung bewirkt, sondern auch durch den starken Kontrast mit der Beschreibung darüber, was an Universitäten geschieht. Nicht ein Bildungs-, Aufklärungs- oder Zivilisationsprozess solle dort seinen Lauf nehmen, sondern im Gegenteil ein animalischer Fortpflanzungsakt mit Gewalteffekt. Orte, in denen solch ein Treiben stattfindet, so Kohls Argumentation, bedürfen einer stärkeren staatlichen Kontrolle und Überwachung, samt „einer Verbesserung der polizeilichen Ausrüstung“ (ebd.).

Auch als ab 1977 eine Reihe von Abhörskandalen an die Öffentlichkeit gerät, steht das Tierreich einer Metapher Pate, die sich auf ein technisches Instrument bezieht, nämlich die Wanze. Als zunächst die Abhöraktion gegen Traube und kurz darauf Installation von Abhörgeräten in fünf Zellen von RAF-Terrorist:innen in Stammheim an die Öffentlichkeit kamen, war die Rede von einer „Wanzenpest“ oder auch „Eskalation der Wanzenplage“ (FAZ vom 21.03.1977, S. 3). Die Nutzung solcher Termini legitimiert die Überwachungsmaßnahmen eher indirekt, indem sie als ärgerliches, womöglich sogar folgenreiches Übel dargestellt werden, welches aber ähnlich einem Naturereignis nicht durch menschliches, oder gar politisches Handeln beeinflusst war oder gar hätte verhindert werden können. Auch wird jede Verantwortlichkeit ausgeblendet, indem das Überwachungsinstrument an die Stelle des Akteurs rückt, als hätte es eine eigene Agency. Im Übrigen erweckt diese Metapher den Eindruck, als sei eine kleine Zahl von Wanzen noch akzeptabel, die Plage entstünde erst, wenn die Wanzen in großer Zahl aufträten. Diese Metapher verschleiert politische Verantwortlichkeiten, institutionelle Zuständigkeiten und Prozesse der demokratischen Lenkung.

Eine ähnliche Beschreibung findet sich in einer Leitglosse, in dem die Kritik an den Sicherheitsbehörden thematisiert wird. Ein Jahr nach der Anschlag- und Mordserie des deutschen Herbst sei eine größere Präsenz und Aktivität der Sicherheitsakteure gerechtfertigt:

*„Es wäre verständlich, wenn die Behörden nicht nur darauf bedacht wären, die Wachsamkeit der Bürger zu fördern, sondern wenn sie auch dem fatalen Eindruck vorbeugen wollten, sie würden von den Terroristen abermals überrollt wie von einem Naturereignis.“* (FAZ vom 23.08.1978, S. 1)

Auch ein „Naturereignis“ entbehrt einer menschlichen Handlungsoption, die Betroffenen würden einfach „überrollt“, es zeigt sich eine ausweglose Situation. Auf die Nutzung dieser „Krankheits- und Seuchenmetaphern“ (Scheiper 2010: 281) haben Forscher:innen bereits hingewiesen (vgl. z.B. ebd.,

oder Steinseifer 2006). Diese Metaphorik prägt die Sichtweise auf ein Ereignis dahingehend, dass es eine Unausweichlichkeit und Unveränderlichkeit der Umstände betont sowie politische Entscheidungsmöglichkeiten ausschließt. Nicht die Beurteilung, Bewertung und Vermittlung von sicherheitsrelevanten Informationen steht bei dieser Legitimierungsstrategie im Vordergrund, sondern im Gegenteil die Abstrahierung und Entkopplung von Sachverhalten aus ihren Kontexten, die emotionale Aufladung und damit schließlich auch die Begünstigung von Unsicherheitsgefühlen.

### 2.5.3. Kostenkalkulationen

Dass Kostenkalkulationen eine wichtige Legitimierungsstrategie für die Implementation von Überwachungsmaßnahmen sein können, ist in kapitalistisch organisierten Gesellschaften keineswegs verwunderlich, schließlich werden staatliche und privatwirtschaftliche Leistungen permanent nach ökonomischen oder fiskalischen Maßgaben evaluiert oder anhand ihrer Allokationsfunktion beurteilt. Im vorliegenden Korpus ist diese Legitimierungsstrategie jedoch weniger genutzt worden, um konkrete Überwachungsmaßnahmen zu rechtfertigen, als vielmehr um den Terrorismus als Form der politischen Auseinandersetzung zu diskreditieren und damit zu delegitimieren.

Das zugrundeliegende Argument lässt sich wie folgt zusammenfassen: Durch die Folgen des Terrorismus entstünden für die Allgemeinheit hohe Kosten z.B. für die Unterbringung von Gefangenen, deren medizinische Versorgung, die Gerichtsprozesse. Diese Kosten würden als Zumutung empfunden, weil sie von staatlichen Institutionen erbracht werden müssten, die von den Terrorist:innen selbst abgelehnt und bekämpft würden. Politiker:innen und auch Medienschaffende sahen hier moralische Fragen berührt, die Teil des öffentlichen Diskurses sein sollen: Für welche ökonomischen Kosten, die durch Terrorist:innen verursacht werden und die aufgrund ihrer Unterbringung, ihrer juristischen und medizinischen Behandlung anfallen, müssten staatliche und gesellschaftliche Institutionen aufkommen? Seitens der CDU-Opposition wird offen Kritik an der Praxis geäußert, diese Art von Kosten von staatlichen Instanzen tragen zu lassen:

*„Kohl zweifelte am Wochenende daran, ob es mit der Gesamtverantwortung des Staates in Einklang zu bringen sei, daß er gezwungen werde, „unverhältnismäßig hohe Beträge für einige wenige aufzuwenden, deren einziges Ziel es ist, unseren Staat zu zerstören.“ (FAZ vom 18.11.1974, S. 3)*

In dem gleichen Artikel sind kurz vorher die Kosten für die Behandlung der im Hungerstreik befindlichen Terroristen Grundmann und Jünschke genannt worden, die sich auf 10.000 Mark täglich belaufen sollen. Dieser Betrag solle für zwei Menschenleben „unverhältnismäßig“ sein. Die Frage, wie viel ein Menschenleben kosten darf, woran sich eine Verhältnismäßigkeit bemisst oder ob der Betrag davon abhängt, wie sich Menschen zu „dem Staat“ positionieren, diese Fragen beantwortete der

Artikel natürlich nicht. Er stellte sie nicht einmal. Ebenso wenig wie die Frage, was denn die Alternativen sein könnten, wenn diese finanziellen Beiträge nicht in der „Gesamtverantwortung des Staates“ lägen. Auch das Argument des Zwangs, für die Kosten aufzukommen, wird isoliert und aus dem Kontext staatlicher Daseinsfürsorge entkoppelt. Es deutet sich an, dass für Terrorist:innen andere Maßstäbe angelegt werden konnten, was als selbstverständlich galt, dieses Vorgehen keiner Präzisierung und Erklärung bedurfte.

Dass die Ressourcen staatlicher Institutionen begrenzt sind, ist eine unausgesprochene Prämisse. Dass sie jedoch auch das Ergebnis demokratischer Willensbildung sind und politische Entscheidungen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung staatlicher Behörden und Institutionen haben, bleibt dabei häufig unerwähnt. Die Lenkungswirkung von Steuern und Abgaben, die gestaltende Wirkung staatlicher Investitionen und die arbeitsmarktpolitischen Effekte, die von ihnen ausgehen, werden ebenso wenig thematisiert. Vielmehr wird ein finanzielles Nullsummenspiel angenommen, bei der die Kosten an einer Stelle durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden müssten, sodass zwischen der Terrorbekämpfung und anderen staatlichen Aufgaben ein Konkurrenzverhältnis entsteht, welches den Terrorismus weiter delegitimieren soll:

*„Deshalb müsse man in Betracht ziehen, daß allein die Überführung von zwei Anarchisten aus dem Kreis um Baader und Meinhof in die Mainzer Universitätsklinik die Überwachung durch 140 Polizeibeamte erfordere. Das aber bedeute, daß viele Polizeiaufgaben unerledigt blieben.“*  
(FAZ vom 04.12.1974, S. 5)

Hier werden zwei Interessenlagen gegeneinander ausgespielt: Auf der einen Seite steht eine, durch den Hungerstreik der RAF-Inhaftierten aktiv herbeigeführte, Notwendigkeit medizinischer Behandlung, die so konstruiert wird, als stünde sie in direktem Widerspruch zu den Sicherheitsinteressen der Bürger:innen. Eine Polizei, die „viele Polizeiaufgaben“ nicht länger ausführen könne, musste den Eindruck erwecken, diesen Sicherheitsansprüchen nicht bestmöglich gerecht werden zu können. Dass Polizeikräfte jedoch tagtäglich Sicherungsaufgaben zu erfüllen haben, an die nicht der Anspruch der Befürwortung durch die Bevölkerung gestellt wird, bleibt unberücksichtigt. Zu nennen sind hier der Schutz von Demonstrationen, von sportlichen Großereignissen, von Großtransporten oder von prominenten Persönlichkeiten. Eine konsequente Anwendung des obigen Argumentes würde bedeuten, auch in solchen Fällen darauf hinzuweisen, dass dadurch „viele Polizeiaufgaben unerledigt blieben“. Trotzdem findet sich ein ähnlich lautendes Argument auch in einem Leitartikel aus dem Frühjahr 1977, in dem Helmut Schmidt vorgeworfen wurde, er sei „gefangen in dem Wust linksliberaler und linksdemokratischer Irrtümer“ (FAZ vom 22.04.1977, S. 1), die hinderlich seien für eine effektive Sicherheitspolitik und die ein gesellschaftliches Tabu konstruierten:

*„Das systematische Beobachten eines einzigen mobilen Verdächtigen verlangt Dutzende Beamte. Zweihundert mutmaßliche Mitglieder terroristischer Organisationen zu beschatten, das geht schon über die Kräfte unserer Polizei. Denn die hat sich ja auch noch um die unpolitischen Mörder, die Einbrecher, die Betrüger und die vielen tausend Agenten aus dem Ostblock zu kümmern. Das Tabu um die Frage muß durchbrochen werden, ob unser Staat nicht viel zu wenig Geld ausgibt für seine innere Sicherheit.“ (ebd.)*

Vor dem Hintergrund der enormen Erweiterung der personellen und materiellen Ressourcen z.B. des BKA und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, wie sie in Kapitel 2.2 dargestellt worden sind, und der jährlichen Mittelzuweisung durch die von den Parlamenten verabschiedeten Haushaltspläne des Bundes und der Länder, ist die behauptete Tabuisierung dieses Themenkomplexes fraglich.

Neben der gesundheitlichen Behandlung der Inhaftierten, die aus einem selbstgewählten Hungerstreik resultierte und deshalb delegitimiert werden konnte, wurden auch bereits der Gerichtsprozess und die Gefängnisunterbringung als Verursacher von Kosten aufgegriffen und zum Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung:

*„Rund zehn Millionen Mark haben bis Mitte dieses Jahres das Strafverfahren und die Verwahrung der als Mitglieder der Baader-Meinhof-Bande verurteilten Grashof, Jünschke und Grundmann gekostet.“ (FAZ vom 02.07.1977, S. 8)*

An dieses Zitat schließt sich die nüchtern-detaillierte Darlegung der Kostenpunkte für einzelne Aspekte der strafrechtlichen und juristischen, aber auch gesundheitlichen Behandlung der genannten Terroristen an. Menschenleben und Rechtsprechung wurden damit beziffert, ihnen wurde ein monetärer Wert zugemessen, sie erhielten ein Preisetikett. Anstelle einer Debatte über die universale Sicherstellung grundlegender Rechtsstaatsprinzipien trat ein ökonomischer, administrativ-fiskalischer Anspruch, sparsam mit staatlichen Finanzmitteln und ihrer Verwendung umzugehen, insbesondere wenn denjenigen, die von staatlichen Leistungen (wie z.B. einem fairen Strafverfahren oder Gesundheitsversorgung) profitieren, dieses Privileg abgesprochen wird. Diese Legitimierungsstrategie schließt an Argumentationsmuster an, die in der Forschung mit dem Begriff „deservingness“ (vgl. z.B. Watkins-Hayes/ Kovalsky 2016) beschrieben und analysiert werden. Dabei geht es um die moralischen und ethischen Fragen danach, was Bürger.innen eines Staates eigentlich an Leistungen „verdienen“ und wie sich Ansprüche an Versorgungsleistungen an die soziökonomische oder, wie in diesem Fall, strafrechtliche Position der Nutznießer.innen koppeln lassen. Im Mediendiskurs der FAZ wird dieses Element aufgegriffen und die „deservingness“ der inhaftierten Terrorist.innen implizit infrage gestellt, wenn die Kosten von Unterbringung, Strafverfahren und Gesundheitsversorgung als Verlust für die Gesellschaft konstruiert werden.

#### 2.5.4. Quantifizierung

In einer zunehmend komplexer werdenden Welt kann die Quantifizierung eines Sachverhalts Orientierung bieten. Sie kann Ereignisse, Zusammenhänge oder Handlungen in Relation setzen, sie greifbarer machen und damit das Verständnis über diese Sachverhalte erweitern. Über einen längeren Zeitraum betrachtet können Quantifizierungen Entwicklungen oder Trends beschreiben und zur Interpretationen dieser Entwicklungen verhelfen. Auf den ersten Blick ermöglicht der Ausdruck von Zusammenhängen in Zahlen oder Mengen die objektive Anreicherung mit Information. Wenn politische Entscheidungsträger.innen Zahlen in ihren Ausführungen nennen, wird das als Kenntnis und Wissen in einem Themenbereich gewertet, als Kompetenz, da diese Zahlen ja erhoben worden sind und damit eine Beschäftigung mit dem Sachverhalt vorangegangen ist. Umgekehrt wird es als Mangel interpretiert, wenn Quantitäten nicht existieren oder nicht genau genannt werden können. Dass über einen fraglichen Zusammenhang Zahlen erhoben werden müssen, kann eine Strategie sein, Überwachungsmaßnahmen zu legitimieren und auf die Generierung von Wissen hinzuweisen:

*„Jetzt sollen die deutschen Ausländerbehörden die Personalien aller Araber überprüfen. Elektronenrechner sollen die Araber bei uns zählen.“ (FAZ vom 28.02.1970, S. 1)*

Im Zusammenhang mit den Flugzeugentführungen Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre sind vor allem „Araber“ in den Fokus der Berichterstattung gerückt. Sie wurden als potenzielle Gefahren identifiziert und es setzte die Erkenntnis ein, dass zu wenig bekannt sei über diese Personengruppe. Durch die Zuhilfenahme von EDV in den Ausländerbehörden konnten bald auch andere Gruppen in die Überprüfung einbezogen werden, sodass eine umfangreiche Datensammlung entstehen konnte. Die Zuschreibung von Attributen zur Einordnung der Quantitäten kann jedoch entscheidenden Einfluss auf die Bewertung und die Interpretation politischer Sachverhalte haben:

*„Seit der Automation des Ausländerzentralregisters war es möglich, bis Ende 1973 etwa 5,2 Millionen Ausländer zu registrieren, über die generell negative ausländerrechtliche Erkenntnisse vorliegen. Erfasst wurden vom Zentralregister nicht allein die über drei Millionen in der Bundesrepublik lebenden Ausländer, sondern auch solche, die entweder die Bundesrepublik inzwischen wieder verlassen haben, sowie jene, über die, auf welchen Wegen auch immer, Erkenntnisse vorliegen und deren Einreise in die Bundesrepublik schon beim beabsichtigten Grenzübertritt verhindert werden soll.“ (FAZ vom 13.03.1974, S. 2)*

Im gleichen Artikel wird weiter unten zur Begründung aufgeführt, das Ausländerzentralregister diene der „sachgerechten Ausländerüberwachung“ (ebd.), wodurch die Maßnahme durch sich selbst legitimiert wird. Die Verwendung der Quantitäten ist in diesem Artikel jedoch widersprüchlich und verwirrend. Im ersten Satz steht, es seien Menschen erfasst worden, „über die generell negative ausländerrechtliche Erkenntnisse“ vorlägen, um im folgenden Satz die Erfassung der „über drei

Millionen in der Bundesrepublik lebenden Ausländer“ zu nennen. Die logische Schlussfolgerung wäre, dass über alle in der Bundesrepublik lebende Ausländer „generell negative ausländerrechtliche Erkenntnisse“ vorlägen, was nicht plausibel erscheint. Die sehr hohe Anzahl von Menschen, die genannt wird, erfüllt also den Zweck, die Leistungsfähigkeit des Ausländerzentralregisters zu beschreiben und nicht so sehr die darin enthaltenen Informationen und die Erfordernisse an dieses Instrument zu erläutern. Gleichzeitig legt die Argumentationslinie eine negative semantische Konnotation gegenüber Migrant.innen nahe.

Gerade in Bezug auf linksextremistischen Terrorismus haben sich Vertreter der Bundesregierung regelmäßig an die Öffentlichkeit gewandt, um die Erfolge bei der Terrorismusbekämpfung zu verdeutlichen. Dies geschah, indem die Anzahl der in Haft befindlichen Terrorist.innen aufgezählt wurde. Diese Informationen sind in ihrer isolierten Betrachtung nicht aussagekräftig, da sie als absolute Zahlen nichts über die Relation zu der Anzahl aller aktiven Terrorist.innen, also auch der nicht- inhaftierten, aussagen können. In diesen Fällen besteht die Funktion der Quantifizierung in der Bestätigung einer anderen Beurteilung:

*„Maihofer nannte dabei die Erfolge bei der Bekämpfung des Terrorismus ‚außerordentlich ermutigend‘ und wies darauf hin, daß allein im Jahr 1975 139 politisch motivierte Gewalttäter festgenommen werden konnten, von denen sich noch 97 in Untersuchungs- oder Strafhaft befinden.“ (FAZ vom 17.01.1976, S. 1)*

Mit der vorangestellten Wertung, die die Erfolge bei der Terrorismusbekämpfung als positive Entwicklung deutete, dienten die vom Minister genannten Zahlen der Untermauerung seines Arguments. In diesem Licht konnten sie schließlich auch ohne eine Bezugsgröße interpretiert werden. Ihre Funktion bestand in der affirmativen Bekräftigung des Erfolges.

Eine Art Bilanz zog Bundesjustizminister Vogel im Oktober 1977, als er die Anzahl der Opfer mit der Anzahl der Terrorist.innen zueinander in Beziehung setzte, um damit eine „Bestandsaufnahme“ vorzunehmen:

*„Bundesjustizminister Vogel setzte an den Beginn der Debatte eine Bestandsaufnahme des Terrorismus, der, wie er sagte, ‚eine immer breiter werdende Blutspur durch unser Land gezogen‘ hat. Danach sind seit dem 1. Januar 1970 24 Menschen terroristischen Verbrechen zum Opfer gefallen und 102 Mordversuchen nur mehr oder minder knapp entgangen. Der harte Kern der Terroristen bestehe aus etwa hundert Personen, von denen 56 in Haft seien.“ (FAZ vom 29.10.1977, S. 1)*

An dieser Stelle wird ein Paradox der Informationsvermittlung deutlich: Durch die Quantifizierung der terroristischen Verbrechen wurde eine Objektivierung vorgenommen, die menschliche Aspekte des Terrorismus ausblendet: Insbesondere dort, wo von Menschen die Rede ist, von Opfern, von einer

„Blutspur“, von Terrorist:innen, wird die Reduktion auf bloße (An)-Zahlen und Mengen zu einer Strategie, die andere Aspekte, welche in Zusammenhang mit der politischen Auseinandersetzung stehen, vernachlässigt.<sup>37</sup> Damit trägt die Quantifizierung zur Informationsreduktion bei, da individuelle, subjektive, menschliche, aber auch politische Aspekte hinter eine Zahl zurücktreten, die dann ihrerseits dazu geeignet ist, in den politischen Diskurs als Argument integriert zu werden. Dazu passt auch die Bezeichnung „Bestandsaufnahme“, die die schiere Gegenüberstellung von scheinbar objektiven Größen suggeriert. Diese Aggregation von menschlichem Handeln und – in einer seiner stärksten Ausdrucksformen, dem Töten – auf eine Ziffernfolge, reduziert die Komplexität des Ereignisses und macht es instrumentalisierbar für den politischen Diskurs.

Für die Legitimation einer Überwachungsmaßnahme kann die Quantifizierung dazu beitragen, den Nutzen und die Notwendigkeit dieser Maßnahme zu verdeutlichen, indem dieser Nutzen quantitativ untermauert wird:

*„Etwa 6000 Personen, die verdächtigt werden, als organisierte Schwerekriminelle zu handeln, unterliegen zur Zeit der beobachtenden Fahndung. Darunter sind, wie der Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA), Herold, in einem Zeitungsinterview berichtete, rund 1100 Personen aus dem Bereich des Terrorismus. Ohne das System beobachtender Fahndung würde das BKA nur wenige der gesuchten Terroristen namentlich kennen, sagte Herold.“ (FAZ vom 04.08.1978, S. 4)*

Im Zusammenhang mit den BeFa-Maßnahmen wird eine Quantifizierung nicht nur deshalb wichtig, um den Erfolg der Maßnahme beziffern zu können, sondern auch, um voran gegangenen Medienberichten über eine „Millionenjagd“ (FAZ vom 29.07.1978, S. 2) zu widersprechen. Die Quantifizierung dient in diesem Zusammenhang auch der Relativierung und der Einordnung in einen größeren Kontext aus Sicht des BKA-Präsidenten. Ebenfalls im Zusammenhang mit der BeFa-Überwachung berichtete die FAZ von einem Rückgang der Reisemeldungen seitens des Bundesgrenzschutzes, da dieser von der öffentlichen Kritik an den Überwachungspraktiken verunsichert sei. Um dies zu belegen, werden Bundesgrenzschutzbehörden und deren bayerisches Pendant, die bayerische Grenzpolizei gegenübergestellt:

*„Die Meldungen über Reisebewegungen von ‚BEFA‘-Personen sollen spürbar zurückgegangen sein, und zwar mit einem interessanten Unterschied: die bayerische Grenzpolizei, die 22 Prozent der Grenzlänge der Bundesrepublik bewacht, bringt jetzt etwa 50 Prozent der Meldungen,*

---

<sup>37</sup> Baker untersuchte diesen Umstand bei der Berichterstattung über Geflüchtete in Großbritannien. Er sprach davon, dass durch die Quantifizierung und die Nennung der Anzahl der Geflüchteten ohne Kontextualisierung oder Einordnung der Eindruck erweckt werde, dass es ganz besonders viele seien und damit negative Empfindungen und Ressentiments geschürt würden (vgl. Baker 2006: 78-79).

*während der dem Bundesinnenminister unterstehende Bundesgrenzschutz von den übrigen 78 Prozent der Grenzlänge die anderen 50 Prozent liefert.“ (FAZ vom 23.05.1979, S. 6)*

Der Grund für diese Diskrepanz in der Meldetätigkeit der Behörden läge in der Verunsicherung des Bundesgrenzschutzes, ob eine Erfassung der Grenzüberschreitungen von BeFa-Personen politisch und gesellschaftlich gewollt sei. Darüber konstatierte die Behörde „eine mit dem politischen Klima harmonisierende Kritikbereitschaft des grenzüberschreitenden Publikums“ (ebd.). Hier wurde die Quantifizierung genutzt, um die Effekte der Kritik an den BeFa-Maßnahmen für die Beamt.innen aufzuzeigen und die Konsequenzen der – aus ihrer Sicht – mangelnden politischen Unterstützung mit Zahlen zu untermauern. Unter der Zuhilfenahme einer weiteren Bezugsgröße, nämlich der bayerischen Grenzschutzbehörde wird das Argument kontextualisiert und verstärkt, erst vor dem Hintergrund dieses Vergleichs tritt die intendierte Aussage hervor.

#### **2.5.5. „Wir-Gegen-Die“-Dichotomie**

Diese Legitimationsstrategie hat zum Ziel, zwei Personengruppen zu definieren, die sich auf Grundlage normativ aufgeladener Werte gegenüberstehen. Dabei entsteht die Möglichkeit, einen diskursiven Raum aufzuspannen, in dem sich eine Gruppe von Subjekten durch eine dichotome Abgrenzung gegen die andere positioniert und damit als das radikal Andere konstruiert wird. Häufig wird diese Strategie auch als Othering bezeichnet, die trennenden Merkmale von Personen oder Personengruppen werden dabei besonders hervorgehoben. Die Abgrenzung erfolgt „auf zwei Sprachebenen: auf einer persönlichen und einer entpersönlichten“ (Lemke 2017: 153).

Als Legitimierungsstrategie für Überwachungsmaßnahmen kann diese Dichotomie fungieren, weil die konstruierte Verschiedenartigkeit und die normative Aufladung dieser Unterschiede die argumentative Grundlage dafür liefert, Wissen über die als „anders“ definierte Gruppe zu erzeugen und – wie im Falle des linksextremistischen Terrorismus – juristisch sowie strafrechtlich zu verfolgen und gesellschaftlich zu isolieren. Um dieses Wissen zu erlangen, müssen Sicherheitsbehörden Informationen zusammentragen, auch wenn sie nicht öffentlich zugänglich, sondern vor allem interpersonell vermittelt, kurz: Kommunikationsprozesse, sind.

Im Zusammenhang mit der Lorenz-Entführung forderte Bundeskanzler Schmidt eine klare Positionierung aller Bürger.innen, die keinen Raum mehr für Uneindeutigkeiten lassen sollte. Aus einem Kontinuum an möglichen und legitimen politischen Positionen wurde eine Bipolarität, bei der es nur zwei Positionen gab, eine richtige und eine falsche. Wer nicht bereit sei, sich auf die richtige Seite zu stellen, müsse damit rechnen, sich mitschuldig zu machen und die Verantwortung dafür übernehmen zu müssen:

*„Wer in dieser Lage und angesichts der erneuten Serie von Verbrechen den Angehörigen der Banden weiterhin offene Sympathie entgegenbringt, wer ihnen Hilfe, Unterschlupf oder andere Unterstützung gewährt, macht sich mitschuldig an den gefährlichsten Verbrechen, die zur Zeit in unserem Lande begangen werden. Hier kann nur eine scharfe, unzweideutige, klare Trennung zwischen den Mitgliedern dieser Bande und der gesamten übrigen Bevölkerung schließlich erreichen, daß diese Art von verbrecherischer Terrortätigkeit ein Ende findet.“ (FAZ vom 26.04.1975, S. 2)*

Nicht erst die Beteiligung an oder Hilfe bei terroristischen Aktivitäten, bereits die „offene Sympathie“ reiche schon aus, um eine semantisch stark aufgeladene Schuld auf sich zu laden und sich damit gegenüber „der gesamten übrigen Bevölkerung“ zu diskreditieren. Die Forderung, die Bürger:innen, aber auch gesellschaftlich exponierte Personen mögen sich ganz eindeutig, zweifelsfrei und bedingungslos vom Terrorismus distanzieren, mit staatlichem Handeln solidarisieren oder sich zumindest loyal verhalten, wurde regelmäßig formuliert (vgl. z.B. FAZ vom 13.06.1975, S. 1, vom 27.04.1977, S. 1 oder vom 07.10.1977, S. 1). Zweifel an der eigenen Position, die Infragestellung der Eindeutigkeit dieser Bipolarität oder schlicht Empathie für Terrorist:innen wurden damit als Affront gegen die gesamte Gesellschaft, gegen den Staat und seine demokratischen Institutionen erachtet. Neben der diskursiven Konstruktion einer Dichotomie, die keine Zwischentöne, keine Graustufen oder Ambiguitäten zuließ, wurde auch eine sprachliche Unterscheidung vorgenommen, indem die Terrorist:innen als „Desperados“ titulierte wurden (vgl. z.B. FAZ vom 15.01.1976, S. 5, vom 21.04.1977, S. 1 und vom 10.11.1977, S. 5). Diese Bezeichnung ist eine Anlehnung an einen aus popkulturellen Kontexten bekannten Typus von gewaltbereiten Akteuren, die aus einer verzweiferten Alternativlosigkeit heraus handeln und deshalb als impulsiv und affektgesteuert gelten. Diese Titulierung steht damit im Gegensatz zu der Entschlossenheit und Rigorosität, mit der staatliche Akteure handeln, um den Terrorismus zu bekämpfen. Die Desperados (re-)agieren damit aus einer Position der Machtlosigkeit heraus, während staatliche Akteure hingegen dezidiert und entschlossen agieren können. Unter Bezugnahme auf den Vorwurf der Opposition, die SPD trage eine „Mitverantwortung (...) für Sympathisanten“ (FAZ vom 21.04.1977, S. 1), betonte Bundeskanzler Schmidt den Stellenwert von Freiheit, die als Bedingung von Terrorismusbekämpfung zu verstehen sei:

*„Wer einer ‚falschen und verhängnisvollen Solidarisierung‘ mit den Desperados entgegenwirken wolle und die Täter von der Gemeinschaft ‚total isolieren‘ wolle, der dürfe nicht riskieren, daß die Freiheit zu einem Ausstellungsstück in der Vitrine wird.“ (ebd.)*

Zwar artikulierte Schmidt die Gefahr des Freiheitsverlustes, er setzte sie jedoch nicht in Beziehung zu dem Ziel einer Isolation von Menschen, der er das Attribut „total“ verlieh. Die konkrete Ausge-

staltung des spannungsreichen Verhältnisses zwischen Sicherheit und Freiheit blieb dabei nicht unumstritten. In einem Leitartikel der FAZ wurde eine Dichotomie zwischen demokratisch gewählten Parlamentarier:innen auf der einen und weiten Teilen der Bevölkerung auf der anderen Seite gezeichnet. Während erstere sich auf liberale Grundprinzipien versteiften, hätten letztere das Bedürfnis nach einer höheren Gewichtung der Sicherheit:

*„Viele Millionen sind es leid, daß unser Parlament Freiheit und Rechtsstaatlichkeit eifriger in Garantien für den Gewalttäter als in Schutz des Bürgers vor dem Gewalttäter ausmünzt.“ (FAZ vom 22.04.1977, S. 1)*

Während dieser Argumentation zufolge „[v]iele Millionen“ Menschen gegen die politische Ausgestaltung von Freiheitsrechten und Rechtsstaatsprinzipien der sozialliberalen Mehrheit seien, profitierten die „Gewalttäter“ dadurch, dass ihnen diese Prinzipien garantiert seien. Damit positioniere sich „unser Parlament“ in einer konstruierten Dichotomie aus Terrorist:innen und Bürger:innen auf der falschen Seite.

Konservative Kreise begannen ab 1975 nach dem „Ursprung“ des Terrorismus zu suchen und sie wurden auch schnell fündig. Insbesondere Universitäten mit Ihren Studierenden, sowie Milieus, in denen Intellektuelle und Kulturschaffende wirkten, wurden als Entstehungsräume und -Kontexte des Terrorismus begriffen. So identifizierte der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger ausgerechnet die Kritische Theorie der Frankfurter Schule als „ideologische Verführung“, in der Gewalt gerechtfertigt werde und ihre „selbsternannten Vollstrecker“ gefunden habe (vgl. FAZ vom 11.11.1977, S. 3). CDU-Oppositionsführer Kohl vertrat gar die „These von der intellektuellen Blutzufuhr für den Terror“ (FAZ vom 23.04.1977, S. 3) an den Universitäten, ganz besonders in SPD-geführten Bundesländern. Folgerichtig sei es nötig, dass dieser Bereich besonderer Beobachtung durch Sicherheitsakteure unterliege.

Eine weitere Konstruktion von Unterschiedlichkeit wird mit der Gegenüberstellung zwischen Täter:innen und Opfern bewirkt. Das Besondere ist in diesem Zusammenhang, dass diese rhetorische Figur einen Perspektivwechsel geradezu verunmöglicht, da eine Solidarisierung mit den Täter:innen durch die alleinige Existenz der Opfer von vornherein moralisch oder ethisch ausgeschlossen wird und da Gewaltanwendung nicht als legitimes Mittel des politischen Repertoires akzeptiert wird. Im Zusammenhang mit der Debatte über die Verteidigerüberwachung wurden Versäumnisse der Bundesregierung bei der Implementation dieser Maßnahme harsch kritisiert und als Ursache für die Morde dargestellt:

*„Was kommen wird - vielleicht -, ist das unbewachte Verteidigergespräch mit Trennscheibe. (...) Aber auch da sprechen schon manche in der SPD von der Menschenwürde, die eine solche*

*Trennscheibe zerschneide. Nach der Menschenwürde derer, die auf der Straße verbluten als Opfer neuer Mordanschläge, fragt niemand.“ (FAZ vom 14.12.1977, S. 1)*

Selbstverständlich ist es nicht richtig, dass „niemand“ nach Opfern, auch potenziellen und zukünftigen, fragte. Diese Aussage findet sich in einer ähnlichen Formulierung schon früher (vgl. FAZ vom 30.12.1974, S. 2). Dass jedoch das Bild von Opfern, „die auf der Straße verbluten“, genutzt wird, deutet auf die Eindringlichkeit der Bilder hin, die nach dem Buback-Attentat veröffentlicht worden sind<sup>38</sup> und die vermutlich stark im Alltagswissen der Menschen verankert waren. Wer leben darf und wer sterben muss wird zu einer politischen Frage, die sich im Deutschen Herbst zuspitzt und Bedeutung erlangt. Staatliches Handeln wird damit zu einer Frage des Schutzes von Leben, kurzum von Sicherheit und das Recht auf körperliche Unversehrtheit, oder sogar von „Menschenwürde“. Dass diese allerdings für alle gleichermaßen gilt und dass staatliche Akteure sie niemandem absprechen können, ganz gleich wie tief die Trennungslinien innerhalb einer Gesellschaft verlaufen, ist die Krux an der Debatte und sie spiegelt das paradoxe, oder vielmehr dialektische Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit wider.

#### **2.5.6. Geringe Anzahl der Fälle/ Einzelfälle**

In seinem Artikel „Patterns of Surveillance Legitimization: The German Discourse on the NSA Scandal“ aus dem Jahr 2015 identifizierte Schulze mehrere Strategien, die die Bundesregierung mit der Veröffentlichung der NSA-Überwachungspraktiken<sup>39</sup> anwendete, um einer Politisierung dieses Themas zu entgehen. Eine dieser Strategien nannte Schulze „singularity“ und bezeichnete sie als

*„containment strategy, which acknowledges a norm transgression but reduces its impact by highlighting its singular nature or its limited effects.“ (Schulze 2015: 200)*

Diese Strategie erlaubt es Entscheidungsträger.innen, sich Spielräume bei der Interpretation eines Sachverhaltes zu schaffen, die Bedeutungszuschreibung zu beeinflussen und die Relevanz zu reduzieren. Unter der Voraussetzung, dass ein politischer Skandal, in diesem Fall eine strittige bzw.

---

<sup>38</sup> Am 07.04.1977 wurde Generalbundesanwalt Siegfried Buback zusammen mit seinem Fahrer Wolfgang Göbel und dem Leiter der Fahrbereitschaft Georg Wurster auf dem Weg in sein Büro erschossen. Bis heute ist nicht abschließend geklärt, wer von einem Motorrad aus die Schüsse abgefeuert hatte. Als gesichert gilt hingegen, dass Andreas Baader aus der Haft den Auftrag gegeben haben soll, die Bundesanwaltschaft „so weit oben wie möglich“ zu attackieren (vgl. Peters 2007: 379 ff).

<sup>39</sup> NSA-Skandal oder –Affäre beschreibt den Sachverhalt, um den es in der Auseinandersetzung um veröffentlichte Dokumente zur Überwachungspraxis mehrerer westlicher Geheimdienste ging, nur unzureichend. Zum einen waren neben der NSA vier weitere Geheimdienste (alle zusammen als „Five Eyes“ bezeichnet) an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt, darunter auch der britische Geheimdienst. Doch auch die umfangreiche Kooperation anderer Akteure, wie bspw. die des BND erregte die öffentliche Aufmerksamkeit und forderte eine Auseinandersetzung mit den Grenzen nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit und nationalstaatlicher Souveränität (zum Überblick vgl. z.B. Greenwald 2014).

umstrittene Überwachungsoperation, an die Öffentlichkeit gerät, dient diese Strategie dazu, Schadensbegrenzung zu betreiben und mögliche Folgen herunterzuspielen. Damit handelt es sich um eine zunächst reaktive Strategie, die dann jedoch bei der Interpretation des Geschehens Spielräume eröffnet und in einen offensiven Politikmodus übergeht.

Als 1972 das Bundesverfassungsgericht im sog. Abhörurteil forderte, dass Betroffenen, deren Telekommunikation zum Zwecke des vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutzes überwacht worden ist, diese Telekommunikationsüberwachung nachträglich mitgeteilt werden und ihnen anschließend der Rechtsweg eröffnet werden müsse, entstand eine Debatte über die Bedeutung dieses Urteils für die Rechtspraxis. Dabei spielte die Frage nach der Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit der Telekommunikationsüberwachung eine besondere Rolle, schließlich war dies der einzige Weg, die Praxis des Verfassungsschutzes, der die Befugnisse zur Überwachung besaß, rechtsstaatlich zu kontrollieren. In der FAZ-Berichterstattung wird dem Urteil seine Relevanz jedoch abgesprochen:

*„Die Zahl der Abhörmaßnahmen zu Zwecken des vorbeugenden Staats- und Verfassungsschutzes wird in der Öffentlichkeit oft weit überschätzt. Genaue Zahlen werden nicht genannt, es gibt aber Anhaltspunkte dafür, daß die Zahl der jährlichen Anordnungen nicht wesentlich über 100 hinausgeht.“* (FAZ vom 06.01.1972, S. 4)

Etwa zwei Jahre später findet sich eine sehr ähnliche Formulierung, in der wieder herausgehoben worden ist, dass „die Zahlen unter hundert liegen“ (FAZ vom 22.02.1974, S. 4). Die grundsätzliche juristische Bedeutung dessen, dass Betroffene nun die Unrechtmäßigkeit einer Überwachungsoperation gerichtlich feststellen lassen können, tritt in diesen Formulierungen dahinter zurück, dass das Instrument der Telekommunikationsüberwachung ja nicht oft vom Verfassungsschutz angewendet würde. Die Auswirkungen sowohl auf konkret Betroffene als auch auf eine Gesellschaft als Ganzes wurden dabei ausgeblendet. Implizit liegt dieser Argumentation ein Werturteil zugrunde, das die praktische Dimension des Urteils höher einstuft als die juristische. Was bei einer solchen Argumentation außer Acht gelassen wird, ist, dass die Zahl der Fälle keineswegs konstant sein muss sondern von politischen Entscheidungen, gesellschaftlichen Einstellungen und der Ressourcenausstattung des Verfassungsschutzes abhängig ist, um nur einige Faktoren zu nennen. Sie ist damit historisch kontingent, sodass die Bedeutung des Abhörurteils vor allem in seinem grundsätzlichen Charakter besteht.

Ab dem Frühjahr 1977 erhielt die Debatte über die Zahl der Überwachungsfälle eine neue Qualität, nachdem in sehr kurzen Abständen zwei Fälle an die Öffentlichkeit kamen, deren politische Dimension schnell eingehegt werden musste und deshalb mit Nachdruck auf die Singularität der Fälle hingewiesen wurde. Der erste Fall bezieht sich auf die bekanntgewordene Überwachung des

Atomphysikers Traube (vgl. Kapitel 2.1.5). Die unmittelbare Reaktion lässt sich wie folgt zusammenfassen:

*„Die gesamte Angelegenheit wird in zuständigen Bonner Regierungskreisen als ‚absolut einmalig‘ bezeichnet.“* (FAZ vom 28.02.1977, S. 1)

Die besondere Brisanz des Falls lag in einer „norm transgression“ (Schulze 2015:200), also in einer Grenzüberschreitung des Verfassungsschutzes, weil dieser in den privaten Wohnräumen Traubes in Folge eines Einbruchs Abhörenanlagen installierte. Diese Grenzüberschreitung wurde schnell anerkannt, durch die Versicherung, dass es nur diesen einzigen Fall gäbe, sollte der politische Schaden begrenzt werden. Gleichzeitig erforderte der Verweis auf einen Einzelfall auch, dass eine Begründung erfolgen musste, weshalb eine solche Grenzüberschreitung notwendig gewesen sei. Vor diesem Hintergrund ist auf eine Bedrohung verwiesen worden, die von Traube ausgehen könnte, da dieser in der Lage gewesen sein soll, radioaktives Material zu beschaffen oder herzustellen, welches zum Bau einer Waffe geeignet sein könnte. Darüber hinaus habe er Kontakt zu Personen gehabt, die im Verdacht standen, terroristische Anschläge verübt zu haben (vgl. FAZ vom 28.02.1977, S.1 und vom 02.03.1977, S.1). Nur wenige Wochen nach der „Traube-Affäre“ entpuppte sich die Aussage von der Einmaligkeit des Abhörvorganges jedoch als falsch, da bekannt geworden war, dass in insgesamt sieben Zellen der JVA Stammheim Abhörenanlagen vom Verfassungsschutz (und in Amtshilfe dem BND) installiert worden sind, mit deren Hilfe an zehn Tagen im Mai 1975 und an zwölf Tagen zwischen Dezember 1976 und Januar 1977 Gespräche abgehört worden sind (vgl. Aust 2010: 460). Mit zwei publik gewordenen Fällen ließ sich die Argumentationslinie von der Einmaligkeit des Vorganges nicht länger durchhalten. Was folgte, war ein Strategiewechsel, der eine Legitimation der Überwachungsfälle durch das Konstrukt des übergesetzlichen Notstandes<sup>40</sup> herstellen sollte. Die FAZ kommentierte wie folgt:

*„Schließlich waren spätestens seit Wehners bohrenden Fragen weitere Lausenthüllungen täglich erwartet worden, und als nun in Stammheim die Bombe platzte, schien der Verdacht durch Gewißheit ersetzt: Lauschangriffe statt der großen, einmaligen Ausnahme eine heimliche Regel, rechtfertigende Notstände allüberall.“* (FAZ vom 21.03.1977, S. 3)

In diesem Zusammenhang zeigt sich auch die diskursive Konstruktion von Wahrheit: Sie braucht den Kommunikationsprozess um Wissensrepertoires errichten zu können. Erst dort, wo diese Wahrheiten

---

<sup>40</sup> Der übergesetzliche Notstand ist eine juristische Formel, aus der sich Begründungen ableiten lassen, einen Schuldigen aus bestimmten Gründen, die in der Regel mit ethischen Gewissensentscheidungen zusammenhängen, von einer Strafe zu entbinden. Beim sogenannten Staatsnotstand geht es um die Frage der Gewaltanwendung in Ausnahmesituationen, in denen „schwere Gefahren für den Bestand des Staates, seine Sicherheit und (Rechts-)Ordnung bestehen“ (Freudenberg 2008: 409). Da nicht alle Situationen, die einen Staatsnotstand herbeiführen könnten, im Vorfeld geregelt werden könnten, müsse eine Art „übergesetzliche“ Handlungsoption bestehen, die auch explizit ein Abweichen vom Legalitätsprinzip erlaube (vgl. ebd.: 414- 415).

herausgefordert werden und an Legitimität verlieren, treten alternative Lesarten und Interpretationen, die ihrerseits den Status neuer Wahrheiten und daraus resultierender Wissensbestände konstituieren.

### 2.5.7. Ultima Ratio

Die Ultima-Ratio Strategie kann dadurch legitimierend wirken, dass eine Überwachungsmaßnahme als letztes Mittel definiert wird, um ein gegebenes Ziel zu erreichen. Damit steht die Problemlösung im Fokus, der Weg dorthin bedarf der Rechtfertigung und wird dahingehend angestrebt, dass andere Maßnahmen nicht effektiv oder möglich seien. Durch die rhetorische Artikulation der Ultima-Ratio-Strategie wird deshalb nicht allein die Maßnahme legitimiert, sondern auch ein Handlungshorizont aufgespannt, indem das eine Ende des Möglichkeitsraumes definiert wird. Das letzte Mittel signalisiert somit auch eine Grenze, eine Art rote Linie, deren Überschreitung nicht möglich ist. Es definiert die Grenze des Mach- und des Sagbaren, das, was über das letzte Mittel hinausgeht wird zum Tabu: Es kann nicht sein, weil es nicht sein darf. Damit gibt diese Strategie einen Orientierungsrahmen, indem politische Entscheidungsträger definieren, wie weit sie zu gehen bereit sind, um ein Problem zu lösen. Die Funktionen dieser Strategie bestehen also in a) der Formulierung der Dinglichkeit des Problems, b) der Notwendigkeit einer Lösung, c) der Definition des äußersten Endes des Handlungsspektrums und d) des impliziten Ausschlusses aller darüber hinausgehenden Mittel. Bundeskanzler Helmut Schmidt legte nach den Sprengstoffanschlägen auf die deutsche Botschaft in Stockholm in seiner Rede den Rechtsstaat, oder vielmehr seine Grenzen als Orientierungspunkt für zukünftige Anti-Terror-Politik fest:

*„Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, muss innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.“* (FAZ vom 26.04.1975, S. 2)

Dass diese Festlegung nur sehr grundsätzlichen Charakter hat, liegt auf der Hand, denn diese Grenzen sind keineswegs klar abgesteckt, vielmehr beschäftigen sie seit Jahrzehnten Exekutive, Judikative und Legislative. Aber sie markierte auch, was die Grundlage jedes politischen Handelns zu sein hat: Die Herrschaft des Rechts, der Gesetze und Normen. Und doch wurden an dieser Linie auch Zweifel geäußert, so in einem Leitartikel vom September 1977:

*„Aber wenn die mörderische Macht der RAF gebrochen werden soll, wird die ganze politische Führung in der Bundesrepublik und auch das Volk - werden alle bald manches denken müssen, was sie bisher hartnäckig aus ihren Gedanken fernhielten.“* (FAZ vom 07.09.1977, S. 1)

Dieses Zitat spielt mit der Provokation, es deutet eine Grenzüberschreitung an, einen Tabubruch, der jedoch nicht konkretisiert wird. Die bewusst offen gelassene Leerstelle appelliert an die Phantasie der Leser:innen, ermutigt sie zu – angeblich – gesellschaftlich geächteten, unerlaubten Gedanken darüber, wie mit Terrorist:innen zu verfahren sei. Nicht nur die „politische Führung“ sei dazu angehalten, bisher eingeschlagene Pfade gedanklich zu verlassen, „auch das Volk“ müsse sich auf dieses Unterfangen einlassen, als ließe sich diese Unterscheidung trennscharf einhalten. Als seien sowohl politische Entscheidungsträger:innen als auch Bürger:innen homogene Gruppen, die sich kollektiv zu einem Umdenken entschließen könnten, ohne individuelle Erfahrungen, Werte, Überzeugungen und Interessen. Dass es bei Gedanken allein nicht bleiben kann, dass diesen Gedanken Taten folgen müssten, liegt in der politischen Handlungslogik der Terrorismusabwehr sehr nahe. Aber auch dieser Aspekt wird nicht explizit angesprochen, es ist der Interpretation der Lesenden überlassen, diese Vervollständigung vorzunehmen. Der Versuch einer Homogenisierung, der Aggregation von Personengruppen bei gleichzeitiger Forderung nach einer – wenn auch gedanklichen – Grenzüberschreitung muss mindestens als Provokation des bestehenden Rechtsstaates gelesen werden. Das letzte Mittel, die Ultima Ratio ist in diesem Falle noch keineswegs ausgeschöpft, es muss erst noch in einem Bereich definiert werden, den „alle (...) bisher hartnäckig aus ihren Gedanken fernhielten.“ Wie Scheiper zeigte, kursierten medial im September 1977 einige Vorschläge, wie, „das Udenkbare zu denken“ (Scheiper 2010: 119) sei: Sie reichten von einer Sicherungsverwahrung der Gefangenen bis zu ihrem Lebensende, über die Einführung der Todesstrafe bis hin zur standrechtlichen Erschießung (ebd.). In der FAZ werden in den Kommentarspalten mindestens die Sicherungsverwahrung und das Aussetzen von Zwangsernährung für RAF-Häftlinge gefordert (vgl. FAZ vom 16.09.1977, S. 1), wodurch ihr Tod zumindest billigend in Kauf genommen wurde.

Trotzdem bleibt die Strategie, das Einfordern „exotischer Lösungen“ (Helmut Schmidt, zitiert nach Peters 2007: 417), als signifikante Normüberschreitung im Deutschen Herbst bemerkenswert. Sie setzte jedoch schon lange vor dem Herbst 1977 ein. So forderte bereits im Frühjahr 1975 der Vorsitzende der hessischen CDU, Alfred Dregger, die Todesstrafe für verurteilte Terrorist:innen (vgl. FAZ vom 10.03.1975, S. 4). Während der Entführung Schleyers wird in der FAZ auf der ersten Seite in einem Artikel mit der Überschrift „Geschütztes und ungeschütztes Leben“ gefordert, ein „Notrecht“ zu etablieren, welches gegen die Terrorist:innen eingesetzt werden könne (vgl. FAZ vom 18.10.1977, S. 1). Was genau dies zu bedeuten hat, wird nicht erläutert, dass dieses Notrecht jedoch ein anderes als das bis dato geltende Recht sein sollte, davon ist auszugehen:

*„Der Staat muß sein rechtliches und moralisches Verhältnis zu den Terroristen, wie er es bisher gesehen und praktiziert hat, in Frage stellen, überprüfen. Er muß sich Einwänden, neuen Gedanken dazu öffnen. Das Tabu ist fortzuräumen, welches – verantwortlich geführte –*

*Debatten darüber bisher verhindert (...). Was das Grundgesetz hier erlaubt, ist nun peinlich genau zu untersuchen. Sollte sich erweisen, daß es alle Wege versperrt, müßte geprüft werden, wieweit es einer Änderung zugänglich ist. Hat nicht der Verfassungsgesetzgeber von 1968 eine Notsituation vor Augen gehabt und geregelt, die von der heutigen fernab liegt? Wäre es nicht an der Zeit, über ein Notrecht gegen Terroristen nachzudenken?“ (FAZ vom 18.10.1977, S. 1)*

Auch an dieser Stelle entfaltet der Artikel seine Wirkungskraft aus seiner Offenheit, den Leerstellen und Lücken, aber auch aus der Grenzüberschreitung. Viele Begriffe sind semantisch vorstrukturiert, sie sind positiv oder negativ konnotiert, gleichzeitig aber unspezifisch und ohne eine Konkretisierung wenig aussagekräftig. Was es bedeuten soll, ein „moralisches Verhältnis zu den Terroristen“ zu überdenken oder was ein „Notrecht gegen Terroristen“ sein könnte, bleibt den Leser:innen überlassen. Auch wird wieder „[d]er Staat“ als monolithische Entität, als homogene Einheit, noch dazu mit menschlichen Eigenschaften, konstruiert, wie es ihn in einem pluralistischen, föderalen und demokratischen Rechtsstaat niemals geben kann. Die ins Feld geführte Verfassungsänderung indes bedürfte einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages und wäre unter den gegebenen Umständen nur unter Einbeziehung der Union möglich. Dieser Vorschlag kann durchaus als politischer Vorstoß zur Stärkung konservativer Kräfte interpretiert werden.

Das Problem bei der Ultima-Ratio-Strategie ist, dass sie nicht endlos angewendet werden kann, irgendwann muss auch das letzte Mittel erschöpft sein. Diese Strategie lebt von der Besonderheit, der Außergewöhnlichkeit einer Situation, die ihrerseits eine besondere Reaktion erfordert. Es muss sich also eine Abweichung vom Normalzustand konstatieren lassen, die nur wirkungsvoll ist, wenn diese Abweichung als Besonderheit anerkannt ist. Eine sich ständig wiederholende besondere Situation geht ihrerseits irgendwann in den Normalzustand über und dient nicht mehr als Legitimationsgrundlage. Dieses letzte Mittel wird dann zur Worthülse, ihr drängender Charakter ist durch die Abnutzung abhandengekommen. Bei der Frage nach den Abhörbefugnissen für Telefonzellen, bei denen ganze Telefon-Netzbereiche überwacht werden müssten, unterblieb bewusst eine gesetzliche Regelung, um sich den politischen Spielraum für diese Maßnahme unter Berufung auf den übergesetzlichen Notstand zu erhalten:

*„Die Neigung, dies gesetzlich zu regeln, scheint gering zu sein. Man will sich hier – mit guten Gründen – darauf verlassen, daß einem Mißbrauch schon der technische Aufwand entgegensteht und daß im kritischen Falle die Einsicht vorherrschen werde, das für die Rettung eines Menschenlebens oder die Entdeckung gemeingefährlicher Verbrecher Nötige könne unter Berufung auf übergesetzlichen Notstand getan werden.“ (FAZ vom 17.01.1978, S. 9)*

In dieser Gleichung entsteht durch die fehlende gesetzliche Regelung zur Telekommunikationsüberwachung an Telefonzellen bewusst eine Lücke, in die bei Bedarf der übergesetzliche Notstand

nachträglich und in rechtfertigender Absicht einbezogen werden kann. Die Entstehung eines diskursiven Feldes über Notrechte oder einen übergesetzlichen Notstand deutet auf die Wahrnehmung eines sich in bedrohlicher Situation befindenden Staates hin. Dass diese Wahrnehmung überzogen sei und mit dem realen Bedrohungspotenzial des linksextremistischen Terrorismus nicht übereinstimmte, stellte retrospektiv eine Reihe von Wissenschaftler:innen fest (vgl. z.B. Terhoeven 2017 : 18 - 19 , Hess 1988 : 68 - 70). In der zeitgenössischen politischen und medialen Auseinandersetzung war diese Tendenz der Erschöpfung und Abnutzung der Notstandskonstruktes auch bereits wahrgenommen worden:

*„Nach dem nächsten Terrorschlag ist man dann wieder, frei nach Tucholsky, mächtig aufgeregt und bereit, bis an die Grenzen des Rechtsstaates zu gehen.“* (FAZ vom 11.01.1978, S. 8)

### **2.5.8. Legalität**

Diese Strategie lässt sich auf den Grundsatz „Legitimität durch Legalität“ destillieren und beschreibt die Rechtfertigung staatlicher Überwachungsmaßnahmen durch die Tatsache, dass sie juristisch reglementiert sind und damit einen demokratischen Willensbildungsprozess durchlaufen haben. Habermas untersucht den Zusammenhang zwischen Legalität und Legitimität und stellt fest:

*„Das einwandfreie Verfahren des Zustandekommens einer Norm, also die Rechtsförmigkeit eines Vorgangs garantiert als solche nur, daß die im politischen System jeweils vorgesehenen, mit Kompetenzen ausgestatteten und als kompetent anerkannten Instanzen die Verantwortung für geltendes Recht tragen. Aber diese Instanzen sind Teil eines Herrschaftssystems, das im ganzen legitimiert sein muß, wenn reine Legalität als Anzeichen für Legitimität soll gelten können.“* (Habermas 1973: 138)

Aus dem Recht allein könne deshalb kein Rückschluss auf die Legitimität eines Herrschaftssystems gezogen werden. Dennoch findet sich diese Strategie insbesondere als Abwehrreaktion auf die Kritik von staatlicher Überwachung fungiert damit als Kritik an der Kritik. So ist es auch zu erklären, dass das Legalitätsargument insbesondere Ende der 1970er Jahre Verwendung findet, denn in diesem Zeitraum formiert sich sukzessive Widerstand gegen die Arbeit der Sicherheitsbehörden und die Einschränkung der Freiheitsrechte. Gegen die Ämter für Verfassungsschutz wurden Vorwürfe der „Schnüffelei“ erhoben, da sie sich verstärkt in Schulen und Betrieben gegen Kommunist:innen (in all ihren Facetten) zur Sammlung von Informationen engagierten und diese Aktivitäten von vielen als zu weitreichend empfunden wurden. In der FAZ wurde dieser Wahrnehmung mit dem Argument widersprochen,

*„(...) daß die Tätigkeit von Ämtern, die der demokratische Gesetzgeber gewollt hat und die durch Bewilligung der Mittel in den Haushaltsplänen von eben diesem demokratischen Gesetzgeber regelmäßig gebilligt und bestätigt wird, nicht als ‚Schnüffelei‘ bezeichnet werden dürfte.“ (FAZ vom 08.09.1979, S. 10)*

Diese Abwehrstrategie bezieht sich hier auf die semantisch negative Konnotation des Begriffes „Schnüffelei“ und suggeriert, dass demokratisch legitimierte Institutionen, ihre Aktivitäten und die Wahl ihrer Mittel allein aufgrund ihres Zustandekommens im demokratischen Prozess nicht geschmäht oder verunglimpft werden dürfen. Sie funktioniert in diesem Zusammenhang nicht allein als Legitimierungsstrategie für die Überwachungstätigkeit, sondern auch als Delegitimierungsstrategie gegen eine öffentliche Kritik. Durch die Festlegung dessen, was nicht gesagt werden dürfte, wird der Versuch unternommen, den Diskurs normativ aufzuladen und ihn zu strukturieren, indem legitime und illegitime Elemente voneinander getrennt werden. Auch das BKA und das Mittel der Beobachtenden Fahndung (BeFa), werden mit dem Hinweis auf die Autorität des Innenministers (wenn auch nicht durch ein Gesetz, sondern durch einen Erlass) legitimiert:

*„BEFA‘ ist, anders als in bestimmten Publikationen suggeriert wird, nicht das Ergebnis kriminalpolizeilicher Dreistigkeit des BKA und seines Präsidenten Herold. ‚BEFA‘ beruht vielmehr auf einem Erlaß des damaligen Bundesinnenministers Maihofer vom Januar 1974.“ (FAZ vom 23.05.1979, S.6)*

Durch den Hinweis auf den Ursprung der Maßnahme und auf die Funktion des politischen Entscheidungsträgers wird aus einem in der Kritik stehenden Fahndungsmittel ein Ergebnis exekutiver Regierungsarbeit und die Verantwortlichkeit für die „BeFa“ wird eindeutig politisch zugeteilt. Im Kern ist dieses Argument nachvollziehbar: Das BKA ist als Kriminalpolizei des Bundes ein Exekutivorgan, welches dem Innenminister nachgeordnet ist und Anweisungen Folge zu leisten hat. Darüber hinaus ist jedoch in aktueller wissenschaftlicher Literatur die Rolle des BKA-Chefs Herold als politischer Akteur herausgearbeitet worden, der das Ziel der Kompetenzerweiterung seiner eigenen Behörde mit Beharrlichkeit vertrat (vgl. z.B. Scheiper 2010: 255-257). Unabhängig davon, ob dieses Bestreben als „Dreistigkeit“ oder Beharrlichkeit interpretiert werden soll, kann durchaus von einer strategischen Positionierung zur Ausweitung der Befugnisse durch das persönliche Engagement Herolds ausgegangen werden. Da Normen und Gesetze darüber hinaus keine überzeitlichen Konstanten sind, sondern auch auf gesellschaftlichen Wertewandel reagieren, wenn auch mit zeitlichem Verzug, kann auch der Appell nach der Verrechtlichung einer Überwachungspraxis eine Form der Legitimierung sein. Dabei wird gefordert, bestimmte Maßnahmen zu legalisieren, um sie dem Geltungsbereich legitimer Kritik zu entziehen:

*„Bundesregierung und Bundestag sind deshalb vom Rechtsstaat-Gebot des Grundgesetzes gehalten, am Ordnungsrecht ohne Saumseligkeit das zu ändern, was nötig ist, damit ein erfolgreicher Kampf gegen die Mörderbande möglich wird. Kürzerer Prozeß, keine Zwangsernährung für solche Häftlinge, die Herren ihres Willens sind; Sicherungsverwahrung gegen Terroristen schon nach der ersten Verurteilung; Überwachung des Verkehrs zwischen Häftlingen und ihren Anwälten; härtere Strafnormen gegen den, der die Mordtaten der ‚RAF‘ preist; ein strafferes Recht der Untersuchungshaft - das alles ist möglich. Der Rechtsstaat verbietet es nicht, er verlangt es eher.“ (FAZ vom 16.09.1977, S. 1)*

Politische, juristische und moralische Fragen, wie sie in dieser Aufzählung berührt werden, als vom Grundgesetz und seinem Rechtsstaatsgebot vordeterminiert zu betrachten und deshalb eine Umsetzung zu fordern, zeigt die Anwendung dieser Legitimierungsstrategie beispielhaft und stark zugespitzt. Durch die Berufung auf das Grundgesetz erhält diese Argumentation zusätzliches Gewicht und legitimatorisches Kapital, schließlich genießt das Grundgesetz in weiten Teilen der Bevölkerung höchste Anerkennung.<sup>41</sup> Dass dieses Grundgesetz einem ordnungspolitischen Imperativ folgend Legislative und Exekutive dazu anhalten könne, bestimmte strafprozessuale Einschränkungen oder gar die Frage nach der Zwangsernährung von Gefangenen im Sinne des Verfassers gesetzlich zu regeln, ist eine sehr spezielle Interpretation der deutschen Verfassung, die es aber immerhin auf die erste Seite der FAZ geschafft hat.

## **2.6. Die Rolle der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung***

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Berichterstattung und die Kommentierungen in der FAZ im Korpus der 1970er Jahre deutlich konservativen Leitlinien folgte und einer stärkeren *law-and-order*-Politik grundsätzlich affirmativ gegenüber stand. Dies zeigt sich auch in der umfassenden Darstellung der Forderungen aus der Unionsfraktion, die aus einer Oppositionsrolle heraus die Regierungsarbeit mit eigenen Impulsen begleitete und „gegen Terroristen und Radikale härter vorzugehen“ (FAZ vom 19.04.1977, S. 1) gewillt war.

In aller Regel wurden schärfere Gesetze und weitreichendere Befugnisse für Sicherheitsbehörden seitens der Redaktion argumentativ unterstützt und diskursiv gestärkt, indem Vertreter.innen dieser Behörden regelmäßig zitiert wurden und ihren Positionen damit Raum zur Artikulation gegeben worden ist. Während auf der einen Seite z.B. BKA-Chef Herold regelmäßig zu Wort kam und seine

---

<sup>41</sup> Den wohl deutlichsten Ausdruck dieser Anerkennung verfasste Dolf Sternberger 1979, indem er über den „Verfassungspatriotismus“ schrieb: „Das Nationalgefühl bleibt verwundet, wir leben nicht im ganzen Deutschland. Aber wir leben in einer ganzen Verfassung, in einem ganzen Verfassungsstaat, und das ist selbst eine Art von Vaterland.“ (Sternberger 1979, in Rathgeb 2005: 283)

Perspektiven öffentlichkeitswirksam darlegen und entwickeln konnte, waren andere, der Sicherheitspolitik kritisch gegenüberstehende Stimmen kaum im Mediendiskurs repräsentiert. Die Betroffenen von Überwachung sprachen in der Berichterstattung nicht, sie bekamen keine Stimme und konnten deshalb ihre Argumente nicht öffentlich in diesem Medium artikulieren.

Dort, wo Kritik an den Überwachungspolitiken thematisiert wurde, begleitete sie meist eine Einordnung und Kommentierung, die diese Kritik entkräften und argumentativ widerlegen sollte. Häufig ist es die Berichterstattung anderer Verlagshäuser, die aufgegriffen, eingeordnet und kommentiert worden ist. Emanzipatorische oder progressive Positionen, fundierte Argumente gegen die Ausweitung von Überwachungskompetenzen, die Betonung von Grundrechten als Abwehrrechte oder auch die Darlegung liberaler Politikentwürfe als Alternative zu konservativen (Straf-)Rechtsverschärfungen blieben nahezu unsichtbar.

Hier zeigt sich deutlich, dass Verlagshäuser und Redaktionen keineswegs nur objektive Vermittler.innen politischen Geschehens sind, sondern aktiv an der Form, Struktur und dem Inhalt diskursiver Auseinandersetzungen beteiligt sind. Mit ihren Entscheidungen prägen sie, welche Informationen, welche Rollen, welche Machtpositionen im Diskurs wirken können und wie komplexe Zusammenhänge eingeordnet werden. Es konnte an vielen Stellen gezeigt werden, dass durchaus drastische Forderungen und eine harsche Rhetorik in den Kommentarspalten der FAZ zu finden war, auch die Auswahl und die Präsentation der Informationen legen die Interpretation nahe, dass eine Polarisierung und Zuspitzung der Debatte in die Richtung der Befürwortung staatlicher Überwachungspolitiken angestrebt worden ist. Hier zeigt sich, dass die komplexen Rückkopplungsmechanismen zwischen Medien und Politik die Meinungsbildung auf vielen Ebenen beeinflussen und als ein Aspekt der Policy-Forschung mitgedacht werden sollten.

### 3. Der Überwachungsdiskurs der 2000er Jahre

Im Folgenden wird der Korpus der 2000er Jahre untersucht, beginnend mit dem 12. September 2001 und bis zum Ende des Jahres 2011. Zwischen beiden untersuchten Korpora liegen grob zwei Jahrzehnte, die 1980er und die 1990er Jahre. Sie folgten auf das „rote Jahrzehnt“ (Koenen 2002) und waren geprägt von der schwarz-gelben Bundesregierung, sowie dem Bundeskanzler Kohl mit seiner geistig-moralischen Wende und der Wiedervereinigung samt ihrer sozioökonomischen Herausforderungen. Ihre Spezifika sind in der zeithistorischen Forschung herausgearbeitet worden (vgl. z.B. Herbert 2017, Görtemaker 2009, Brechenmacher 2010), weshalb im Folgenden nur kurz auf die charakteristischen Wesensmerkmale der politischen 1980er und 1990er Jahre eingegangen wird. Die beiden Dekaden zwischen den untersuchten Zeiträumen standen verstärkt im Zeichen einer ökonomischen und sozialen Neuorientierung bestehender Politikpfade. Was auf die „Modernisierung der Volkswirtschaft“ (Hauff/Scharpf 1977) folgte war, so Czada,

*„in den 1980er Jahren das Programm einer wirtschaftsliberalen Politik der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, die mit dem Koalitionswechsel von 1982 und der Kanzlerschaft von Helmut Kohl verbunden war. Der auf den Mauerfall von 1989 folgende ‚Aufbau-Ost‘ kann ebenfalls als Wendepolitik apostrophiert werden, nicht nur als Wende von der Plan- zur Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern, sondern auch in seinen Folgewirkungen auf die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik im vereinten Deutschland.“* (Czada 2019: 402)

Diese Faktoren sind relevant, um die untersuchten Diskurse aus einer potenziellen Isolation herauszulösen und einzubetten in eine Chronologie, die sich nicht an Jahres- oder Dekadengrenzen orientiert, sondern in einem kontinuierlichen Fluss ist. Wissensbestände, die in den 1980er und 1990er Jahren entstanden, sich etablierten und fortentwickelten, wirkten selbstverständlich auch darüber hinaus nach, sie transformierten sich und müssen als eine Form des Hintergrundrauschens des 2000er-Diskurses berücksichtigt und einbezogen werden.

Der 11. September 2001 wird regelmäßig als Referenzpunkt herangezogen, der eine Zeitenwende markiert: Die Anschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington seien „präzedenzlos“ und „der Höhepunkt“ (Werner 2021: 4) einer fortschreitenden Entwicklung des modernen Terrorismus. Sie hatten die Veränderung der bundesrepublikanischen Sicherheitsarchitektur zur Folge, die sich inkrementell in den kommenden Jahren vollzog. Auch die methodische Festlegung dieser Arbeit folgt diesem Paradigma der Zäsur, die mit „9/11“ einsetzte. Es ist trotzdem darauf hinzuweisen, dass bereits vorher grundlegende Weichen für eine stärkere sicherheitspolitische Ausrichtung der rot-grünen Bundesregierung gelegt worden sind. So hat z.B. die akustische Wohnraumüberwachung ihre gesetzliche Verankerung im Jahr 1998 erfahren, im Vorfeld war auch der Art. 13 des Grundgesetzes (Unverletzlichkeit der Wohnung) eingeschränkt worden. Auch die

Einführung des §129b StGB (Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland), welcher die Mitgliedschaft in oder Werbung für terroristische Vereinigungen, die im Ausland operierten, pönalisiert, ging auf einen EU-Beschluss des Jahres 1998 zurück (vgl. Abou-Taam 2011: 11). Es ergibt deshalb Sinn, neben der Zäsur auch die innenpolitischen Kontinuitäten zu berücksichtigen und als Faktoren zu interpretieren, von denen ausgehend sich Legitimationsstrategien – gemeinsam mit den geopolitischen und soziokulturellen Umgebungsfaktoren – verändert haben.

Und doch sind die beiden ausgewählten Dekaden dahingehend spezifisch für die Untersuchung von Legitimationsstrategien staatlicher Überwachungsmaßnahmen, als dass sie geprägt sind von der Erweiterung staatlicher Eingriffsrechte vor dem Hintergrund der Terrorismusabwehr. Neben dieser Gemeinsamkeit sind die Unterschiede zwischen den Diskursen der 1970er und der 2000er von besonderer Bedeutung, denn sie zeigen, welche Verschiebungen der Konzeptionen durch technologische Entwicklungen, ökonomische Transformationen, politische Justierungen und gesellschaftlichen Wandel, kurz: durch veränderte Rahmenbedingungen stattfanden. Wo sich der linksextremistische Terrorismus der 1970er in Deutschland über Monate und Jahre hinweg formierte und erst sukzessive Einzug in die mediale Berichterstattung samt seiner Klimax im sog. Deutschen Herbst fand, trat der islamistische Terrorismus mit einem Paukenschlag ins kollektive Bewusstsein vieler Teile der Weltbevölkerung und zeigte *par excellence*, dass die wichtigste Dimension des Terrorismus seine kommunikative Strategie ist (vgl. z.B. Weissermel: 2017, Waldmann 2005: 15). Während sich ab den 1970er Jahren das Politikfeld „Innere Sicherheit“ immer konturierter herauschälte und einen festen Platz im politischen Sprachgebrauch einnahm, verlor es ab 2001 bereits an Relevanz und wurde, wenn nicht abgelöst, so doch zumindest konzeptionell ergänzt durch einen „erweiterten Sicherheitsbegriff“ (vgl. z.B. FAZ vom 19.09.2001) oder die „sicherheitspolitische Entgrenzung“ (Vasilache 2012: 144).<sup>42</sup>

Doch es zeigte sich auch ein Wertewandel innerhalb der Gesellschaft, die zunächst bereit war, sich einer terroristischen Bedrohung auch mit mehr staatlichen Eingriffsrechten zu stellen, wengleich diese Entwicklung nach einigen Jahren zunehmend kritisiert wurde und ihre Akzeptanz sank. Die Stärkung des Sicherheitsgefühls durch Grundrechtseinschränkungen, soziale Kontrolle, die Implementierung von Überwachungsmaßnahmen und das damit verbundenen Sicherheitsversprechen nutzten sich mit den Jahren ab, sodass der legitimatorische Aufwand für weitere Gesetzesverschärfungen stieg. Zunächst jedoch konnten die Anschläge des 11. September 2001 eine Infragestellung der grundlegenden Funktionsmechanismen Innerer Sicherheit und seiner staatlichen Institutionen bewirken. So ist es nicht verwunderlich, dass eine Stärkung des Konzeptes „Sicherheit“

---

<sup>42</sup> Eines der prägnantesten Beispiele eines erweiterten Sicherheitsverständnisses mit breiter medialer Rezeption ist die Aussage des damaligen Bundesverteidigungsministers Peter Struck, der im Jahre 2002 den Bundeswehreinsatz in Afghanistan mit den Worten begründete: „Deutschlands Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt“ (vgl. Jahn 2012).

vorwiegend positiv konnotiert werden konnte, wohingegen andere, kontrastierende Werte Ablehnung erfuhren:

*„Der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Bosbach, lobte die Maßnahmen der Regierung als einen politischen Wechsel auf dem Feld der inneren Sicherheit im Sinne der Union. Die Koalition führe nun das ‚Ende einer permissiven Gesellschaft‘ herbei.“ (FAZ vom 20.09.2001, S.1)*

Eine auf individuelle Freiheiten ausgerichtete Politik, die als „permissiv“, also erlaubend bezeichnet wird, würde seitens der Union abgelehnt. Ihr Ende sei durchaus begrüßenswert und „im Sinne der Union“. An ihre Stelle solle eine Gesellschaft treten, die bereit sei, eine „Verstärkung der nachrichtendienstlichen Aufklärung“ (ebd.) zu akzeptieren, Strafverfolgung und Verfassungsschutz finanziell besser auszustatten und Finanzströme dezidierter überwachen zu lassen, wie es das von Bundesinnenminister Schily (SPD) eingebrachte Sicherheitspaket I vorsah. Das Sicherheitsparadigma konnte – so wird in diesem Kapitel gezeigt werden – den politischen Diskurs entscheidend prägen und einen weitreichenden Umbau der bundesrepublikanischen Sicherheitsarchitektur konzeptionell begleiten. Im Bereich der Überwachungsbefugnisse von Sicherheitsakteuren zeigten sich jedoch bald konstitutionelle Hürden, deren Überwindung immer wieder an den Gerichten scheiterte. Sie, die Gerichte, begleiteten, bereicherten und formten die Verhandlung über individuelle Grund- und Freiheitsrechte, die wieder Eingang in die politische Arena fanden. Gleichzeitig erfüllten sie eine Katalysatorfunktion für eine Bewegung, die die Ausweitung staatlicher Überwachungsbefugnisse samt ihrer gesellschaftlichen und politikulturellen Folgen kritisierte. Wie bereits im Korpus der 1970er Jahre zeigt sich auch in den 2000er Jahren eine zyklische Entwicklung: Auf eine Phase der stärkeren Betonung von Sicherheit und der Verschärfung von Sicherheitsgesetzen folgt eine Phase der gesellschaftlichen Kritik und des Versuchs, diese Entwicklung wieder zugunsten liberaler Grundrechte umzugestalten.

Zur Beschreibung des Diskurses der 2000er Jahre habe ich das „Grundgerüst“ des Kategoriensystems während der Analyse beider Korpora stabil gehalten. Das bedeutet, dass auch hier zunächst die Subjekte in den Fokus rücken, die als Zielgruppe für diskutierte Überwachungspraktiken definiert wurden. In einem zweiten Schritt untersuche ich die diejenigen staatlichen Institutionen, die für diese Praktiken verantwortlich zeichnen und zeige spezifische binnendynamische Entwicklungen der Sicherheitsbehörden auf. Bevor ich die Überwachungsinstrumente und die diskursive Begleitung ihrer Implementierung analysiere, soll ein Exkurs das Augenmerk auf drei Spezifika des Überwachungsdiskurses lenken, die zu allen anderen Kategorien quer liegen und als Themenkomplexe eingeführt werden sollen, die grundlegende paradigmatische Fragestellungen der Inneren Sicherheit behandeln und eine dominante Rolle im untersuchten Korpus einnehmen. Das Kapitel der

Legitimationsstrategien zeigt schließlich auf, welche rhetorischen und sprachlichen Besonderheiten die Einführung von Überwachungsmaßnahmen begleiten und auf welches Repertoire an Macht- und Wissenskonstellationen sowohl die Kommentator.innen der FAZ als auch Vertreter.innen der Sicherheitsbehörden und politische Entscheidungsträger.innen zugreifen.

### **3.1. Überwachte Personen**

*„Ich habe den Eindruck, daß sich ein grundlegender Wechsel in der Sichtweise der Sicherheitsbehörden abzeichnet: weg von der gezielten Beobachtung tatsächlich Verdächtiger hin zur präventiven Rundumüberwachung‘, sagte der Bundesbeauftragte für Datenschutz, Schaar.“ (FAZ vom 18.03.2006, S.4)*

Dieses Zitat, welches im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung gelesen und interpretiert werden muss, pointiert eine Tendenz, die auch auf viele andere Überwachungsinstrumente zutrifft und einen allgemeinen Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik beschreibt. Trotz dieser Tendenz lassen sich innerhalb des Diskurses sehr wohl Personengruppen herausarbeiten, denen eine hervorgehobene Rolle als potenziell Verdächtige und damit als Subjekte, auf die schärfere Sicherheits- und Kontrollgesetze angewendet werden sollen, zugeschrieben wird. Diese werden im Folgenden als Kategorie analysiert, deren Rolle insbesondere bei der Herstellung von gültigem Wissen im gesellschaftlichen Kontext von großer Bedeutung ist. Wie Personengruppen dargestellt werden, prägt auch den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit ihnen, der Diskurs wirkt also konstitutiv auf die von ihm hergestellten Subjekte und aggregiert sie zu überschaubaren Gruppen, denen spezifische Eigenschaften zugeschrieben werden können.

#### **3.1.1. Migrant.innen**

Selbstverständlich ist politische Sprache, ebenso wie alle anderen Bereiche gesellschaftlichen Lebens auch, einen Sprachwandel unterzogen, der sich im vorliegenden Diskurs an der Bezeichnung für Migrant.innen ablesen lässt. Wurde in den 1970er Jahren in vielen Medien noch die Bezeichnung „Ausländer“ für Menschen genutzt, die selbst oder deren Eltern nicht in der Bundesrepublik geboren worden sind, bekam das Substantiv im Laufe der Jahrzehnte eine leicht pejorative Note, eine semantische Aufladung, die mit negativen Assoziationen einhergeht und im medialen Diskurs der 2000er Jahre seltener anzutreffen ist. Stattdessen wurden sukzessive die Bezeichnungen „Einwanderer“ oder „Migrant“ (meist ausschließlich in der männlichen Form, gendergerechte Sprache fristete zu diesem Zeitpunkt eher ein Nischendasein) genutzt, um Menschen zu beschreiben, die in erster oder zweiter Generation längerfristig in Deutschland lebten. Der Besitz der deutschen

Staatsbürgerschaft spielte für diese Zuschreibung nicht zwangsläufig eine Rolle, anders als dies beim Begriff des „Ausländers“ der Fall war. In dieser begrifflichen Verschiebung zeigt sich auch ein Wandel in der Relevanz einer transportierten Information: Der Aspekt der Herkunft, der eigenen oder familiären Migrationsgeschichte bekam als statisches, unveränderliches Merkmal ein größeres Gewicht als die Staatsangehörigkeit, welche sich ja in kurzer Zeit ändern konnte.

Diesem generellen Trend folgte auch die FAZ, wenngleich etwas verspätet. Gerade zu Beginn der Untersuchungsperiode, in den frühen 200er Jahren war die Bezeichnung „Ausländer“ im Korpus durchaus noch gebräuchlich. Die oben genannte semantische Verschiebung hat zeitlich verzögert zu einem Sprachwandel geführt, der in vielen anderen Medien bereits vollzogen war. Eine weitere sprachliche Besonderheit bildet die enge inhaltliche Verknüpfung zwischen Migration und der Bedrohung durch den Terrorismus. Die wiederholte Artikulation dieses Zusammenhangs lässt sowohl die Möglichkeit als auch die Tatsache außer Acht, dass durchaus auch Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit islamistisch motivierte Gewalttaten verübten. Damit wurde ein *Othering* betrieben, welches dieser Form des Terrorismus das essentielle Spezifikum zuschreibt, von „Ausländern“ begangen zu werden. Bereits Anfang Oktober 2001 lässt sich diese thematische Melange bereits recht deutlich erkennen:

*„Die Bundesregierung bemüht sich darum, Sicherheit im Innern gegen einen von Ausländern ausgehenden Terror zu stärken. Dazu sollen in Deutschland lebende Ausländer effizienter von staatlicher Seite überwacht werden. Die Muster aber, nach denen nun Maßnahmen gegen mutmaßliche ausländische Extremisten und Terroristen entwickelt werden, sind kaum aus der Erfahrung einer solchen Bedrohung gewonnen worden. Sie stammen vielmehr aus allgemeinen Erkenntnissen, Erfahrungen und Mängeln, die bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige beklagt werden.“* (FAZ vom 05.10.2001, S.4)

Neben der oben beschriebenen semantischen Vermengung zwischen „Ausländern“ und „Terror“ wird an dieser Stelle eine parallele Verquickung zwischen Terrorismus und Strafverfolgung vorgenommen, die im Ergebnis eine Nivellierung der Unterschiede zwischen beiden Phänomenen nahelegt. Der politische Charakter des Terrorismus, seine inhaltliche Dimension und auf Veränderung drängende Logik kann damit ausgeblendet werden, er erscheint gleichbedeutend mit Kriminalität, mit dem Unterschied, dass bereits Wissen über „ausländische Tatverdächtige“ vorhanden ist, auf das die Behörden zugreifen könnten. Dieses Wissen solle nun auch auf die Terrorismusabwehr und die Überwachung appliziert werden, um einer terroristischen Bedrohung zu begegnen.

Eine weitere semantische Verbindung von Terrorismus mit Migrant.innen kann durch die gemeinsame Nennung von Sicherheits- und Migrationsbehörden festgestellt werden. So wird der bayerische Ministerpräsident Stoiber in der FAZ wie folgt wiedergegeben:

„Er [Edmund Stoiber, K.P.] warf der Bundesregierung Versäumnisse bei der Bekämpfung des Terrorismus vor. Die Ausländerpolitik müsse neu ausgerichtet werden; es gelte zu verhindern, daß ausländische Extremisten einreisen und dauerhaft in Deutschland lebten. Wer der Unterstützung terroristischer Bestrebungen verdächtigt werde, solle künftig nicht mehr als politisch Verfolgter gelten, forderte Stoiber. Notwendig sei ein umfassender Datenabgleich der Ausländer- und Asylbehörden mit den Sicherheits- und Verfassungsschutzorganen.“ (FAZ vom 10.10.2001, S.6)

In den frühen Monaten des Analysezeitraums zeigt sich, dass islamistische Terrorist:innen von den politisch Verantwortlichen besonders in ihrer Eigenschaft als Migrant:innen imaginiert und sprachlich konstruiert werden. Das Phänomen des *homegrown terrorism* (vgl. Schneckener 2008: 35f) taucht erst Jahre später in der öffentlichen Debatte auf und bleibt im FAZ-Diskurs eine Randerscheinung. Auch weitet sich der Personenkreis der Verdächtigten aus, wenn ein genereller, „umfassender Datenabgleich“ zwischen Migrations- und Sicherheitsbehörden gefordert wird: Die Assoziation, dass Migration auch eine Frage der Bedrohung von Innerer Sicherheit sei, wird betont und verfestigt sich bei den Lesenden. Eine sprachliche Manifestation findet die Festlegung des Personenkreises auf Migrant:innen auch in dem Begriff des „Auslandsextremismus“ (vgl. z.B. FAZ vom 01.12.2001, S.1), den es durch das Anti-Terror-Paket der Bundesregierung zu bekämpfen gelte. Diese Bezeichnung ist in Anbetracht der Charakteristika des islamistischen Terrorismus in vielerlei Hinsicht irreführend. Transnationaler Terrorismus, wie der islamistische, wird häufig an denjenigen Orten verübt, an denen die Terrorist:innen sich aufhalten oder die sie gut erreichen können. Ihre Staatsbürgerschaft ist dabei nebensächlich, tatsächlich finden sich unter Extremist:innen und Terrorist:innen durchaus welche mit deutscher Staatsbürgerschaft. So berichtete die FAZ auch von einem deutschen Terroristen, der im Verdacht stand, einen Anschlag in einem Tourismusgebiet in Tunesien verübt zu haben (vgl. FAZ vom 12.12.2002, S.2). Auch eine Radikalisierung sowie die Netzwerkbildung können sich durchaus im „Inland“ vollziehen, sodass es kurzfristig erscheint, die Einflussfaktoren für diese Entwicklungen lediglich im Ausland zu suchen. Zudem wird durch die Betonung des Auslandsaspektes der dezidiert politische, weltanschauliche und ideologische Kontext des islamistischen Terrorismus außer Acht gelassen. An ihre Stelle tritt das *Othering* (siehe Kapitel 3.5.3), indem das Andersartige, das Trennende in den Fokus rückt, wohingegen Fragen nach Werten, Identitäten, Sozialisationen der Terrorist:innen unterbleiben können. Es zeigt sich im Korpus eine repetitive Verkettung zwischen Migration, Terrorismus und Kriminalität, die bei den Lesenden eine kognitive Verbindung dieser Themenkomplexe bewirkt und damit der Bildung von Vorurteilen, Stereotypen und in letzter Konsequenz auch dem Rassismus innerhalb einer Gesellschaft Vorschub leistet.

Generalbundesanwalt Kay Nehm geht auf die Problematik der Transnationalisierung des Terrorismus sowie der Konsequenzen aus dieser verschobenen Perspektive ein, indem er darlegt, dass die

Dichtotomie aus innerer und äußerer Sicherheit zunehmend aufgeweicht wird. Neuhäuser ist Autor des Artikels und erhält durch seinen Expertenstatus fast genau ein Jahr nach dem 11.09.2001 medialen Raum zur eigenen Analyse. Es ist die Analyse einer Entgrenzung, welche in ihrer Neuartigkeit als Bedrohung gelesen und verstanden wird:

*„Angesichts des internationalen Netzwerks gewaltbereiter islamischer Fundamentalisten müssen wir uns mit dem Gedanken vertraut machen, daß die Bedrohung unserer inneren Sicherheit nicht erst mit Überschreiten der deutschen Grenzen, sondern weit im Hinterland des Terrorismus beginnt. Die herkömmliche Trennung von Innen und Außen wird deshalb zunehmend fragwürdig.“* (FAZ vom 10.09.2002, S.6)

Dieses „Hinterland des Terrorismus“ weckt Assoziationen von dünn besiedelten, ländlichen Gebieten, in denen sich Menschen isoliert von anderen radikalieren und zur Gewalt bereit werden. Es steht im Widerspruch zur komplexen Netzwerkstruktur, die z.B. für Al-Qaida festgestellt worden ist, und zur medien- und internetaffinen Propaganda, die, neben journalistischer Berichterstattung allgemein, als Treiber für Radikalisierungsprozesse junger Menschen auf der ganzen Welt gilt (vgl. z.B. Neumann 2019). Es scheint, als solle die „Hinterland“-Metapher lediglich der Kontrastierung zwischen „innen“ und „außen“ dienen, die der Generalbundesanwalt aufzulösen gewillt ist. Diesen Perspektivwechsel vollzogen viele Politiker:innen lange Zeit nicht. So verlief die Argumentationslinie des CSU-Chefs Stoiber entlang innerer Sicherheit auf der einen, und Grenzsicherung auf der anderen Seite:

*„Der CSU-Vorsitzende und bayerische Ministerpräsident Stoiber hat die Zustimmung seiner Partei zum neuen Zuwanderungsrecht an sicherheitspolitische Bedingungen geknüpft. Schon auf den bloßen Verdacht hin, ein Ausländer beteilige sich an terroristischen Aktivitäten, müsse es möglich sein, ihn sofort aus Deutschland auszuweisen. Auch die Einreise gewaltbereiter Extremisten sei zu unterbinden, wobei bereits ‚Anhaltspunkte‘ und nicht erst irgendwelche Beweise diese ‚Gefahrenabwehr‘ zu rechtfertigen hätten.“* (FAZ vom 17.03.2004, S.2)

Was Stoiber forderte, war nichts weniger als die Suspendierung der Unschuldsvermutung innerhalb des deutschen Migrationsregimes (zum Begriff des Migrationsregimes Pott et. al 2018). Bestimmend für eine Ausweisung bzw. ein Einreiseverbot seien dann ein „Verdacht“ und „Anhaltspunkte“, die eine terroristische Betätigung einer ausländischen Person nahelegten. Diese unbestimmten Kategorien müssten zwangsläufig darauf hinauslaufen, dass Behörden willkürlich und ohne zugrundeliegende Gesetzesnorm Entscheidungen treffen müssten. Migration würde damit nicht reguliert, sondern ausgehandelt. Durch die Beistellung des Indefinitpronomens „irgendwelche“ wurde das Substantiv „Beweise“ in seiner Bedeutung verändert: Es wirkt unbestimmter, uneindeutiger und brüchiger, wodurch es an Aussagekraft einbüßt. Beweise, die „irgendwelche Beweise“ sind, beweisen dann nichts mehr und können nicht länger als Grundlage für migrationspolitische

Entscheidungen herangezogen werden. Zwar folgte die Bundesregierung dem Vorschlag aus Bayern nicht, er zeigt jedoch deutlich, wie sich die Abwendung von rechtsstaatlichen Prinzipien diskursiv ausgestalten kann, ohne dass diese in ihrer Konsequenz ausformuliert werden müsste.

Die Nennung migrationspolitischer Fragestellungen in einem Atemzug mit Terrorismusabwehr, kann das Ergebnis haben, dass Angstgefühle, die der islamistische Terrorismus zweifellos in vielen Menschen auslöst, auch dem Themenkomplex der Migration als innenpolitisches Handlungsfeld anhaften, welches seinerseits um einen besorgniserregenden Aspekt erweitert wird. Migrationspolitik wird damit ein „Nebenfeld[...] im Kampf gegen den Terrorismus“, wie es in einem Leitartikel mit dem Titel „Baustelle Sicherheit“ in der FAZ heißt:

*„Ziel- und planlos werden zudem wichtige Nebenfelder im Kampf gegen den Terrorismus bearbeitet - etwa das Ausländerrecht, die Einbürgerungsbestimmungen, der Umgang mit den muslimischen Mitbürgern.“ (FAZ vom 05.09.2006, S.1)*

Auch die Bezeichnung einer Personengruppe als „Mitbürger“ ist dabei prägnant. Durch das Präfix „Mit-“ wird keinesfalls eine Gleichsetzung oder eine Gemeinsamkeit markiert, sondern vielmehr eine sprachliche Abgrenzung. Es geht nicht um Bürger, sondern um „Mitbürger“<sup>43</sup>, die durch das Adjektiv „muslimisch(...)“ deutlich in ihrer Verschiedenheit von der Mehrheitsgesellschaft markiert werden. Selbst in der Retrospektive, konkreter in der zeitgeschichtlichen Untersuchung von Hoeres über die FAZ erscheint diese Verknüpfung bereits dermaßen eng, dass sie gar nicht erst bemerkt, hinterfragt oder reflektiert wird. Dem Umgang mit den Terroranschlägen und den innen- wie außenpolitischen Folgen widmet das Buch nur wenige knappe Sätze. In dem Kapitel „Islam und Einwanderung“ schreibt Hoeres:

*„Damals [1982, K.P.] ging es vorrangig um die türkischen Gastarbeiter und ihre Familien. Die Dimensionen waren noch ganz andere als nach 2000. Mit 9/11 kam der islamistische Terror hinzu. Die Zeitung berichtete natürlich über die Migrationspolitik und den Islamismus.“ (Hoeres 2019: 407-408).*

Vollkommen selbstverständlich werden die Phänomene Einwanderung, Terrorismus und Islamismus aufgezählt und in einen fest definierten Zusammenhang gestellt. Damit überlagern sie sich, verschwimmen ineinander und verlieren jedwede Trennschärfe. Sie werden als ein großer Themenkomplex wahrgenommen, dem politisch begegnet werden soll. Diese Trias hat den Effekt, dass nicht religiöser Fanatismus, nicht Gewaltbereitschaft und die Ablehnung liberaler Werte in den

---

<sup>43</sup> Eine ähnliche Formulierung findet sich z.B. in Einwänden gegen gendergerechte Sprache, wenn formuliert wird, durch das generische Maskulinum seien alle anderen Geschlechter als das männliche „mitgemeint“, also explizit nicht gemeint, sondern hintangestellt (vgl. bspw. Stefanowitsch 2018: 30, 36f).

Fokus der Aufmerksamkeit rücken, sondern verdrängt werden von einem Framing, das Migration und damit Migrant.innen als Problem und Herausforderung darstellt.

### **3.1.2. Muslimische Geistliche und Islamist.innen**

In den frühen 2000er Jahren ging die terroristische Bedrohung von Islamist.innen aus, die bereit und gewillt waren, Andersdenkende und Andersglaubende, zum Teil aber auch sich selbst zu töten, um aus einer unterlegenen Position heraus Macht und Einfluss zu gewinnen, die eigene Bewegung zu stärken, einen persönlichen Sieg über das irdische Leben hinaus zu erringen und politische Aufmerksamkeit auf internationaler Ebene zu erregen. In eindrucklichster Form geschah dies am 11. September 2001. Und doch blieb das Phänomen des Islamismus als Ideologie mehrdeutig, ambivalent und vielschichtig, da es sich beim Islamismus keinesfalls um eine klar abzugrenzende Weltanschauung handelte. Vielmehr spielten Spektren der religiösen Lebensführung, des spirituellen Einfluss von Führungspersonen und der individuellen Gewaltbereitschaft – samt potenzieller eigener Gewalterfahrungen – eine wesentliche Rolle in der Ausgestaltung und Formung von Terrorbiographien. Das Phänomen des islamistischen Terrorismus präzise einzugrenzen war ob der Vielzahl der islamistischen Strömungen nicht ernsthaft versucht worden. Hinzu kamen eine Reihe sprachlich vermittelter Zuschreibungen durch Attribute wie „fundamentalistisch“, „dijihadistisch“, „radikal“ oder „extremistisch“, die nicht geeignet waren, analytisch zur Problembeschreibung beizutragen, sondern lediglich dazu dienten, eine Grenzüberschreitung kultureller und religiöser Normen zu markieren.

Diese Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten erschwerten die gezielte Überwachung von gewaltbereiten Islamist.innen ebenso wie die Tatsache, dass sich ein großer Teil des Radikalisierungsprozesses im Kernbereich privater Lebensführung, nämlich der Religionsausübung, abspielt (vgl. z.B. Herding/ Langner 2015: 14-17). Um diesem Umstand zu begegnen, definierten Sicherheitsbehörden und Politiker.innen diejenigen Institutionen, die für eine Verbreitung des terroristischen Islamismus verantwortlich gemacht wurden, als Räume, in denen die staatliche Kontrolle greifen sollte.

Die „König-Fahd-Akademie“ in Bonn, die von Saudi-Arabien gebaut und finanziert wurde und deren Schulträger die Botschaft Saudi-Arabiens war, geriet als eine der ersten Institutionen in die überregionale Berichterstattung. Sie sollte stärker durch Sicherheitsbehörden überwacht werden, um eine potenzielle islamistische Gefahr abzuwenden:

*„Der Kölner Regierungspräsident Roters will den möglichen Einfluß radikal-islamistischer Kräfte an der Privatschule unter anderem damit zurückdrängen, daß Lehrkräfte auf Kontakte zu Extremisten überprüft und alle nicht-schulischen Veranstaltungen untersagt werden. Roters sprach am Dienstag in Köln von einer ‚Lösung in letzter Minute‘. Extremistische und verfassungsfeindliche Aktivitäten dürften an der Akademie und in ihrem Umfeld keine Chance*

*haben. Die Schule war wegen möglicher Kontakte zum Terrornetz Al-Qaida ins Visier der deutschen Sicherheitsbehörden geraten.“ (FAZ vom 29.10.2003, S.4)*

Die Überwachung der Schule hatte jedoch auch über ihre Grenzen hinweg Konsequenzen, auf die in dem Zeitungsartikel eingegangen wird, indem ein Sprecher des Zentrums für Türkeistudien, Dirk Harms mit den Worten zitiert wird: „Das tut dem Bild des Islam in der Öffentlichkeit natürlich nicht gut“ (ebd.). In dieser Feststellung kommt die Unzulänglichkeit einer allgemein akzeptierten öffentlichen Abgrenzung zwischen Islam und Islamismus zum Tragen, die konkrete Auswirkungen auf das Leben von Muslim:innen hatte. Ähnlich wie im Terrorismusdiskurs der 1970er Jahre, bei dem linke Organisationen und Vereinigungen für den linksextremistischen Terrorismus der RAF und anderer terroristischer Gruppierungen verantwortlich gemacht worden sind, wurde auch hier der Islam als problematisches Element identifiziert, das „verfassungsfeindliche Aktivitäten“ argumentativ unterfüttere.

Diese Prämisse liegt den Vorschlägen zugrunde, wie in Zukunft der islamistischen Gefährdung begegnet werden solle. So berichtet die FAZ über ein „Acht-Punkte-Papier“, welches die rot-grüne Bundesregierung und die Opposition der Unionsfraktionen 2004 als Diskussionsgrundlage für weitere Verhandlungen verabschiedeten:

*„Viertens soll künftig eine Ermessensausweisung für ‚geistige Brandstifter‘, zum Beispiel Hetzer in Moscheen, möglich sein.“ (FAZ vom 26.05.2004, S. 1)*

Die Bezeichnung als „geistige Brandstifter“ und „Hetzer in Moscheen“ legt eine unmittelbare Transgression nahe, die von einer verbalen, oder auch kognitiven, geistigen Vermittlung von Hass auf die reale, materielle Auswirkung verweist, die zerstörerische Konsequenzen impliziert. Es werde Brandstiftung dahingehend betrieben, dass durch die Formulierung von Ideen und Vorstellungen über die Ungleichwertigkeit von Menschen ein Feuer gelegt werde, welches zumindest die Gefahr einer Ausbreitung auf die physische Welt, also die Gefahr der Begehung eines Gewaltverbrechens birgt. Darüber hinaus lässt sich die Bezeichnung „Haßprediger“ im Korpus zwischen den Jahren 2004 und 2009 immer wieder finden, was den Inhalt der Predigten determiniert und als Abweichung von gängigen Normen über die Inhalte von religiösen Predigten markiert wird. Wer Predigten bisher als spirituell erbauliche und Zusammenhalt stiftende rhetorische Äußerungen betrachtet, kann im Begriff der Hassprediger ein Oxymoron erkennen, das in der Lage ist, Befremden auszulösen.

Es zeigt sich, dass die Überwachung von Moscheen und der dort wirkenden Prediger regelmäßig Gegenstand der politischen Auseinandersetzung über den Umgang mit islamistischem Terrorismus war. So forderte der bayerische CSU-Staatsminister des Innern, Beckstein, eine umfassende Überwachung aller Moscheen in Deutschland durch V-Leute: „Wir müssen von jeder Moschee wissen, was dort passiert.“ (FAZ vom 15.07.2005, S.4) Dieses Zitat muss unter dem Eindruck des

islamistischen Terroranschlags von London am 07.07.2005 gesehen und interpretiert werden. Es zeigt sich darin ein grundlegendes Misstrauen in Moscheen als Orte der Religionsausübung. Sie wurden als Räume markiert, die einer staatlichen Kontrolle nicht entzogen sein dürften, da ansonsten eine Gefahr drohe – das Londoner Beispiel wird der Leserschaft der FAZ sehr präsent gewesen sein und eine Verknüpfung mit den Terroranschlägen ist wahrscheinlich. Dass der Verfassungsschutz an diesen Orten präventiv, ohne Exekutivgewalt beobachten und die Verfassungskompatibilität muslimischer Predigten überprüfen sollte, wurde von vielen als Misstrauen gegenüber allen Muslim:innen gewertet und aus anderen politischen Lagern kritisiert (vgl. FAZ vom 19.07.2005, S.5). Dabei ist der Einwand erhoben worden, der Verfassungsschutz sei keine „Gedankenpolizei“ (ebd.), durch einen flächendeckenden Einsatz in allen Moscheen sei aber genau das das Ziel ihrer Tätigkeit. Der Generalsekretär der Islamischen Gemeinschaft Millî Görüş (IGMG)<sup>44</sup> bezeichnet dieses Vorgehen als eine Beschränkung der Religionsfreiheit. In einem Interview wird er wie folgt zitiert:

*„Milli-Görüş-Generalsekretär Ogus Ücuncü sagte dazu, es gehe nicht an - auch nicht als vertrauensbildende Maßnahme -, daß die Religionsfreiheit verletzt werde und staatliche Überwachung in sakralen Räumen stattfinde. ‚Hier wird gerade eine Grenze überschritten.‘“*

(FAZ vom 15.07.2005, S. 4)

An dieser Stelle wird ein Paradox deutlich, das bis heute in der Diskussion um Islamismus nicht aufgelöst worden ist: Wo verläuft die Unterscheidung zwischen einem „privaten“ Islam und einem „politischen“? Oder ist sie bereits mit den Zuschreibungen „Islam“ und „Islamismus“ abgedeckt? Ist diese Trennung überhaupt möglich und zielführend? Reichen die beiden Sphären innewohnenden Widersprüche aus, um eine staatliche Intervention zu rechtfertigen? Inwiefern bedeutet eine Beobachtung und Ausforschung der privaten Lebensführung von islamistischen Gläubigen eine Schutzmaßnahme der freiheitlich demokratischen Grundordnung? Welche Werte aus der Verfassung schützt der Verfassungsschutz mit seinen nachrichtendienstlichen Mitteln? (vgl. z.B. Wihl 2019).

Durch die in den letzten Jahren stattfindende sprachliche Spezifizierung und die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem sog. Legalistischen Islam<sup>45</sup> stellt sich diese Frage aus einer neuen Perspektive, indem nicht länger der Einsatz von Gewalt als Distinktionsmerkmal, sondern die angestrebten Formen des Zusammenlebens in islamistischen Gemeinschaften als Herausforderung

---

<sup>44</sup> Die Organisation Islamische Gemeinschaft Millî Görüş wird i.d.R. übersetzt mit „Nationale Sicht“ und vom Bundesamt für Verfassungsschutz in seinem jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht als islamistische Organisation aufgezählt. In einem einleitenden Überblick schreibt das Bundesamt: „Der Begriff ‚Islamismus‘ bezeichnet eine Form des politischen Extremismus“ (BfV 2019: Verfassungsschutzbericht, S. 172). Darüber hinaus heißt: „Legalistische Strömungen wie die „Millî Görüş“-Bewegung versuchen, über politische und gesellschaftliche Einflussnahmen eine nach ihrer Interpretation islamkonforme Ordnung durchzusetzen“ (ebd.).

<sup>45</sup> Gemeint ist eine Form des Islam, die sich an bestehende Gesetze hält und die Anwendung von Gewalt ablehnt, gleichzeitig aber über den Schritt von politischen Reformen eine zunehmende Islamisierung als taktisches Bewegungsmoment aufnimmt.

für liberale Gesellschaften dargestellt wird. So fragt Schmidinger in einem Aufsatz der Bundeszentrale für politische Bildung: „Was tun, wenn Gewalt nicht das Problem ist?“ (Schmidinger 2020, bpb). Was sonst könnte dann das Problem sein, wenn nicht fundamentale Fragen des politischen Zusammenlebens und kultureller Verschiedenheit? Wenn Gewaltbereitschaft nicht mehr als zentrales Distinktionskriterium zwischen gesellschaftlich tolerierter und nicht tolerierbarer politischer Betätigung fungiert, was sonst könnte diesen Platz einnehmen?

Um eine Abgrenzung zwischen legitimen und illegitimen Predigern in Moscheen zu erreichen, bedienten sich Politiker:innen zunehmend eines Vokabulars, welches diese Grenze sprachlich eindeutig markieren sollte. Neben der Bezeichnung als „Haßprediger“ diene auch die Problematisierung der Herkunft und des Ausbildungsortes der Geistlichen dazu, die Beobachtung durch den Verfassungsschutz zu begründen und auf mögliche Gefahren hinzuweisen. In einem mit dem Titel „Unsere freiheitliche demokratische Leitkultur“ überschriebenen Artikel wird wie folgt aus einem Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zitiert:

*„Es sei sicherzustellen, daß religiöse Eiferer nicht als Imame von ihren Heimatstaaten für wenige Jahre nach Deutschland geschickt würden, um in den hiesigen Moscheen ihre extremistischen Predigten abzuhalten.“* (FAZ vom 03.12.2004, S. 4)

Die Union unterschied hier zwischen Personen, die sie als „religiöse Eiferer“ bezeichnete und ihrer *Funktion* als in Deutschland predigende Imame. Wieder wurde unter Zuhilfenahme einer Passivkonstruktion nahegelegt, dass nicht die eingereisten Imame die aktiv Handelnden seien, sondern ihre „Heimatstaaten“, die ihrerseits anscheinend keiner weiteren Präzisierung bedurften. Ein Problem, dessen Ursache also auf internationaler Ebene identifiziert worden ist, solle demnach auf innenpolitischer Ebene aufgelöst werden, indem Inhalte von Predigten in Moscheen überprüft werden sollten. Die Überschrift deutet auf den Kern dieser Forderungen hin, indem deutlich wird, dass eine Beurteilung angemessenen Verhaltens und Lebens in der Bundesrepublik nicht an der freiheitlich demokratischen Grundordnung, der FdGO, ausgerichtet wird, sondern an einer „Leitkultur“, die „unsere“ sei, d.h. an dem Versuch einer Kanonisierung moralischer, ethischer oder traditioneller Werte, die jedoch nicht in aller Deutlichkeit ausbuchstabiert werden. Der Begriff allein fordert eine Anpassungsleistung von Migrant:innen, die neben dem Einhalten der Gesetze eine positive, loyale und affirmative Bezugnahme auf die „Aufnahmegesellschaft als Kollektiv“ (Esser 2004: 206) einfordert. Die Akzeptanz der Leitkultur habe, wie Esser formulierte, jedoch auch

*„eine unmittelbare instrumentelle Bedeutung auch für den Prozess der strukturellen Sozialintegration der Migranten (und darüber für die Systemintegration der betreffenden Gesellschaft insgesamt).“* (Esser 2004: 209)

Auch der Nachfolger Schäubles, Bundesinnenminister de Maizière wies auf eine Gefahr hin, die seiner Meinung nach von Moscheen und Imamen ausgeht. Nicht nur sei die Einreise von Imamen zu unterbinden, deren Predigten als zu extremistisch gewertet würden, auch die Ausweisung müsse dabei ein mögliches Mittel sein, einer Radikalisierung von Muslim:innen entgegenzutreten:

*„Im Kampf gegen islamistische Gewalttäter zeigt sich Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) geneigt, künftig sogenannte Hassprediger auszuweisen. ‚Wo finden die ersten Radikalisierungen statt? Ergebnis: fast immer rund um die Moscheen‘, sagte er der Wochenzeitung ‚Die Zeit‘. Jetzt gelte es, zwei Ansätze miteinander zu verbinden, nämlich die Frage der Überwachung von Moscheen und die Frage der Herkunft und Ausbildung von Imamen sowie des Dialogs mit ihnen. Möglicherweise müssten auch einzelne Imame ausgewiesen werden.“ (FAZ vom 04.12.2009, S. 4)*

Durch die Frage und die drauffolgende Antwort, welche mit der Ellipse „Ergebnis:“ eingeleitet wird, zeigte der Bundesinnenminister, dass ihm ein Wissen über Radikalisierungsprozesse islamistischer Personen vorliegt. Er verdeutlichte, dass zur Eingrenzung dieser Prozesse räumliche und personelle Faktoren identifiziert worden seien, die die Grundlage für politische Entscheidungen bildeten. Sowohl Moscheen als auch Imame wurden dabei als relevante Einflussgrößen markiert, die den Eintritt in die Radikalisierung begleiten oder erst ermöglichen.

In der Beurteilung der Konsequenzen dieser Predigten spielten auch Konvertit:innen zum Islam eine wichtige Rolle, denn ihr Glaubensübertritt wurde als besorgniserregende „Gefahr“ dargestellt. Demnach sei diese Entwicklung auf die Mission von Imamen zurückzuführen, deren Wirken in Deutschland thematisiert und problematisiert worden ist:

*„Die Missionare des Islam werden lauter. Und die muslimischen Prediger haben Erfolg. Die Zahl der Konvertiten in Deutschland hat in den vergangenen Jahren drastisch zugenommen. Zwar sind bei weitem nicht alle, die sich bekehren lassen, von Wut oder Hass getrieben. Doch Übereifer ist im Spiel, wenn der Weg aus der Kirche in die Moschee mit einem unumkehrbaren Glaubensbekenntnis verbunden ist. Die Sicherheitsbehörden sehen eine ernste Gefahr.“ (FAZ vom 17.03.2007, S.3)*

In dieser Bewertung lässt sich eine Vielzahl semantischer Verknüpfungen aufzeigen, die eine Einstufung des Islam als Sicherheitsrisiko darlegen. So wird von Konvertit:innen als passive Akteure ausgegangen, indem die Passivkonstruktion des „sich-bekehren-lassens“ genutzt wird. Als mögliche Motive wurden „Wut oder Hass“ angeführt, mit der Einschränkung, dass „bei weitem nicht alle“ aus diesen Gründen zu ihrer Entscheidung „getrieben“ würden. Was genau die Sicherheitsbehörden beunruhige, sei, wie es weiter in dem Artikel heißt „das Bild vom übereifrigen deutschen Muslim, dessen Kadavergehorsam in religiösen Fanatismus überschlage“ (ebd.). Wieder findet sich die

Aberkennung eines eigenen Willens, die fremdbestimmte Ausübung religiösen Gehorsams, als potenzielle Gefahr. Dieser „religiöse[...] Fanatismus“ (ebd.) sei schließlich nicht mehr auf einer individuellen Ebene zu betrachten, sondern als gesellschaftliches Thema für staatliche Sicherheitsinstitutionen relevant. Die mit der religiösen Konversion einhergehenden Abkehr vom christlichen Glauben und „der Weg aus der Kirche“ (ebd.) sowie die Ablehnung von Jesus Christus als Sohn Gottes wurden in dem Artikel thematisiert. In dieser Darstellung sind nicht strafbare oder gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung (FdGO) gerichtete Handlungen das Problem, die Religionsausübung selbst reicht aus, dass sich Sicherheitsbehörden „alarmiert“ (ebd.) fühlen.

Durch die ausgeprägte inhaltliche Fokussierung auf Geistliche und Imame samt ihrer Relevanz im Radikalisierungsprozess wird eine Obrigkeits- und Autoritätshörigkeit junger Islamist:innen angenommen und reproduziert, die im Widerspruch steht zu einer kritischen Reflexion und tiefergehenden Auseinandersetzung mit Aspekten und Praktiken des religiösen Glaubens. Es begünstigt Stereotype und Konstruktionen eines Islams, der sich hierarchisch auf die Auslegungen einer elitären Führungsschicht stützt und damit *bottom-up* entstehende Veränderungsprozesse im Keim erstickt. Nicht nur werden dadurch, wie oben bereits erläutert, den Gläubigen ihre Handlungsmöglichkeiten abgesprochen, die Fokussierung auf Imame führt auch zu der Fortschreibung eines konservativen Bildes auf ein vielschichtiges Phänomen wie den Islam.

Die sprachliche Eingrenzung von Anhänger:innen der islamistischen Ideologie ist nicht einfach, denn die Zu- und Beschreibungen sind ebenso unpräzise wie vieldeutig, sie folgen auch sprachlichen Trends und weisen doch semantische Überschneidungen auf. So dienen Bezeichnungen wie „Islamisten“, „Fundamentalisten“, „Dschihadisten“, häufig gemeinsam mit Attributen wie „radikal“, „extremistisch“, dazu, die Grenzüberschreitung zu gemäßigeren, moderateren, oder treffender: von der Mehrheitsgesellschaft akzeptierteren Formen des Islam zu markieren. Geistliche, die diese Normtransgression praktizieren, wurden als Hassprediger tituliert, ohne dass spezifiziert wurde, welche Aspekte genau es sind, die als unvereinbar mit dem Wertekanon dieser Mehrheitsgesellschaft gelten. Auch Bezeichnungen wie „Gefährder“ oder „Schläfer“ wirken auf der sprachlichen Ebene dahingehend, dass in der Begrifflichkeit auch die Bedrohung artikuliert wird, worin sie jedoch für Individuum und Gesellschaft besteht, wird kaum thematisiert.

### **3.1.3. Links- und Rechtsextremist:innen**

Dass Maßnahmen zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus auch dazu genutzt werden können, andere als Sicherheitsrisiko definierte politische Strömungen effektiver und besser zu überwachen, ist nahezu ein Gemeinplatz. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass auch andere sog.

„Phänomenbereiche“<sup>46</sup> in die Debatte über den Einsatz von Überwachungstechniken und -technologien einbezogen werden. Zwar dominiert der Islamismus als terrorismusbegründende Ideologie die mediale Auseinandersetzung, andere Bereiche wie der Links- oder Rechtsextremismus werden vereinzelt jedoch auch zur Begründung für verschärfte Überwachungs- und Kontrollkompetenzen ins Feld geführt. In einer Leitglosse der FAZ wurde auf der ersten Seite beispielsweise die Verteilung behördlicher Aufmerksamkeit und Schwerpunktsetzung thematisiert. Demnach seien die Kapazitäten des Verfassungsschutzes als Ressourcen zu betrachten, welche einer möglichst zielführenden Allokation bedürfen:

*„In Wahrheit täten die Rechtsextremisten, die sich in immer höherem Maße um die NPD scharen, gut daran, zur Vernunft zu kommen und sich zu mäßigen; noch besser wäre es, sie würden Einsicht zeigen und sich auch im verborgenen so benehmen, daß der Verfassungsschutz nicht soviel Aufwand mit ihnen treiben müßte. Denn dessen Kräfte werden anderswo ebenfalls gebraucht.“* (FAZ vom 18.05.2005, S. 1)

Rechtsextremistische Personen werden hier in einem moralisierenden Ton zur Ordnung gerufen, sie sollten sich „benehmen“, „zur Vernunft kommen“, „Einsicht zeigen“. Der paternalistische Ton legt nahe, die rechtsextremistische Ungleichheitsideologie sei lediglich eine Verirrung, die bei ihren Anhänger:innen durch eine Fokussierung auf die Bekämpfung des Islamismus durch den Verfassungsschutz zu korrigieren sei. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Zeilen hat ein Teil dieser Szene bereits Waffen besorgt, Gelder und Verstecke organisiert, Morde begangen. Der Verfassungsschutz, der angeblich „soviel Aufwand mit ihnen treiben“ musste, verstrickte sich vielmehr in einen der größten Skandale seiner Geschichte, dieser zeigte „von außen betrachtet ein desolates Bild“ (Grumke/ van Hüllen 2019: 7). Bis heute ist seine Rolle bei der Aufklärung der NSU-Morde nicht vollständig aufgearbeitet. Eine Verharmlosung und Bagatellisierung des Rechtsextremismus konnte diesen Entwicklungen ebenso diskursiven Vorschub leisten wie die inhaltliche Gleichsetzung von Islamismus, Links- und Rechtsextremismus. Dies geschah z.B. in der Berichterstattung zum Gesetzesentwurf des sog. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG):

*„Außerdem gestattet das Gesetz den Geheimdiensten, ihre 2001/2002 stark erweiterten Kompetenzen für die Terrorismusbekämpfung auch auf Verfassungsgegner (Haßprediger, Rechts- und Linksextremisten) auszudehnen, soweit diese Gewalt befürworten. Die auf fünf*

---

<sup>46</sup> Der Begriff des „Phänomens“ oder der „Phänomenologie“ kommt aus der Kriminologie und meint gemeinhin den Versuch der Strukturierung von kriminellen oder „sozial schädlichen Verhaltensweisen“ (Feltz 2006: 171). Das BKA, das für Staatsschutzdelikte zuständig ist, nutzt den Begriff, um Politisch Motivierte Kriminalität (PMK) weiter zu untergliedern und zu spezifizieren sowie statistisch auszuwerten. Es operiert mit einer Unterscheidung zwischen PMK links, PMK rechts, PMK ausländische Ideologie und PMK religiöse Ideologie (vgl. Bundeskriminalamt 2021). Auch Verfassungsschutzämter arbeiten mit dem Begriff des Phänomenbereichs und differenzieren ihre Beobachtungstätigkeiten anhand dieses Kriteriums aus.

*Jahre befristeten Regelungen von 2001/2002 werden ausnahmslos verlängert.“ (FAZ vom 13.07.2006, S. 4)*

Diese Gleichsetzung von Links- und Rechtsextremismus fand eine konzeptionelle Unterfütterung in der sog. Hufeisen- Analogie, die seit einigen Dekaden politik- und populärwissenschaftlich diskutiert wird. Sie klassifiziert das politische Spektrum anhand zweier Dimensionen. Auf der ersten Achse finden sich gemäßigte und extremistische Einstellungen, an den Polen der zweiten Achse liegen „linke“ und „rechte“ Strömungen. Während die gemäßigte Sphäre ein durchgehendes Halbrund beschreibt, nähern sich die extremistischen Pole einander an, wenngleich eine Lücke zwischen ihnen klafft (vgl. z.B. Jesse 2015).

Obwohl dieses Modell sowohl wissenschaftlich als auch medial immer wieder fundiert und umfangreich kritisiert und seine Gültigkeit in Abrede gestellt worden ist<sup>47</sup>, erfreut es sich sowohl bei Sicherheitsbehörden als auch bei Politiker.innen großer Beliebtheit. Eines der Hauptprobleme der oben genannten Analogie besteht in der zugrunde gelegten Annahme der Äquidistanz, d.h. Links- und Rechtsextremismus werden in ihrer Abweichung von den Werten der sog. Mitte gleichgesetzt und die Normtransgression wird in beiden Strömungen als gleichermaßen gefährlich für Staat, Verfassung und Gesellschaft interpretiert. Auch die Ähnlichkeit beider Phänomene, die sich in ihren extremistischsten Ausprägungen laut der Hufeisen-Analogie annähern und in der Distanz zur demokratischen Mitte verorten, trägt zu einem reduzierten, weil diametralen Verständnis eines vielschichtigen und multidimensionalen Sachverhalts bei. Eine vereinfachende und undifferenzierte Nennung beider Strömungen setzt die Akzeptanz dieser Äquidistanz voraus und wurde auch vom damaligen niedersächsischen Innenminister Schünemann (CDU) gebraucht, der einen langen Gastbeitrag mit dem Titel „Die dschihadistische Herausforderung“ publizierte:

*„Die Dynamik der internationalen Dschihadisten-Szene spricht dafür, den Fokus einer Anti-Terrorismus-Strategie in erster Linie auf den militanten Islamismus zu richten. Das heißt aber nicht, dass mögliche terroristische Potentiale nur dort zu verorten wären. Die hohe Gewaltbereitschaft in anderen extremistischen Spektren, nicht zuletzt in links- und rechtsautonomen Gruppierungen, mahnt ebenfalls zu erhöhter Wachsamkeit, damit die Schwelle zu terroristischen Handlungen nicht überschritten wird.“ (Schünemann, in FAZ vom 18.08.2010 S. 8)*

Schünemann thematisierte ebenfalls, dass die Beobachtung des Islamismus Ressourcen bei den Sicherheitsbehörden binde, obwohl auch andere „Spektren“ zu überwachen seien. Er wies dabei auf die Gefahr terroristischer Handlungen hin, die von „links- und rechtsautonomen Gruppierungen“

---

<sup>47</sup> Eine umfangreiche Darstellung aller Kritikpunkte an der sog. Hufeisentheorie soll in dieser Arbeit nicht geleistet werden, zumal dies an anderer Stelle erschöpfend getan worden ist (vgl. exemplarisch Seibt 2020).

ausgingen. Durch diese Formulierung wurden zwar aus der Perspektive der Verfassungsschutzbehörden weitere als gefährlich klassifizierte Personengruppen angeführt, nicht jedoch Informationen über deren tatsächliche Bedrohungspotenziale. Vielfach ist gegen den Verfassungsschutz der Vorwurf erhoben worden, er würde sich zu sehr auf den Linksextremismus fokussieren und dabei die Aktivitäten des rechtsextremen Spektrums bagatellisieren oder schlichtweg außer Acht lassen (Grumke/ van Hüllen 2019: 73f). Diese Kritik verstärkte sich, als das Ausmaß von Gewalt, ausgeübt von nur einer Gruppe, öffentlich sichtbar wurde.

Nachdem im Jahr 2011 die Morde des NSU nach und nach an die Öffentlichkeit kamen, wurde der Rechtsextremismus<sup>48</sup> auch von den Sicherheitsbehörden als Strömung mit besonderem Gefahrenpotenzial erkannt. Nach dem Vorbild des auf den islamistischen Terrorismus fokussierten Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) sollte auch eine Koordinationsinstanz geschaffen werden, die sich dezidiert mit dem Rechtsterrorismus beschäftigen und den Namen „Gemeinsames Abwehrzentrum Rechtsextremismus“ (GAR) tragen sollte:

*„Nach den Vorstellungen des BKA-Präsidenten Ziercke solle das GAR bei der Bekämpfung des Rechtsterrorismus auch eine starke ‚operative Ausrichtung‘ haben. Dort sollen also auch Überwachungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen abgestimmt, Schwerpunktermittlungen vorbereitet und koordiniert werden.“* (FAZ vom 17.12.2011, S. 4)

Dieses Zentrum wurde zwar kurzfristig gegründet, ging allerdings nach wenigen Monaten in das 2012 gegründete Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) auf, dessen Aufgabe in der Bekämpfung von politisch motivierter Kriminalität, des Terrorismus, der Spionage und Proliferation (vgl. Grumke/ van Hüllen 2019: 118-119) besteht. Die tatsächliche Fokussierung einer Schnittstelle auf den Rechtsextremismus unterblieb und wurde auch in den Folgejahren, in denen das Problem des Rechtsextremismus zunahm, nicht institutionell angestrebt.

#### **3.1.4. Journalist.innen**

Medien und Presse erfüllen in einer Demokratie die wichtige Funktion, der Öffentlichkeit relevante Informationen zugänglich zu machen, die zur politischen Willensbildung essentiell sind. Vertreter.innen der Presse genießen dadurch einen besonderen Schutz, der im Art. 5 GG festgeschrieben ist und der es staatlichen Stellen verbietet, Berichterstattung zu zensieren, sofern sie

---

<sup>48</sup> Bei den NSU-Morden spreche ich nicht von Rechtsterrorismus, da die Definition von Terrorismus als kommunikativer Akt (vgl. z.B. Waldmann 2005: 15, Hess 1988: 59-61) nicht auf die Taten des NSU angewendet werden kann. Sie waren nicht dazu bestimmt, einen propagandistischen Zweck zu erfüllen, Zustimmung und Sympathie zu generieren oder auch staatliche Institutionen herauszufordern. Zwar geschahen sie, nach dem was wir heute wissen, aus rassistischen Motiven, sie hatten jedoch nicht das Ziel, politische Veränderungen herbeizuführen. Trotzdem waren die Morde des NSU der Auftakt für eine Reihe rechtsextremistischer Attentate, die das Prädikat „terroristisch“ durchaus verdienen.

gesetzmäßig ist sowie die Jugend und persönliche Ehre schützt (Abs. 2). Trotz der zentralen Stellung, die Medienschaffende als „Vierte Gewalt“<sup>49</sup> einnehmen, ist das Berufsbild nicht geschützt und unterliegt keiner objektiven Qualitätskontrolle. Insbesondere im Bereich des investigativen Journalismus können die Herkunft von Informationen sowie Quellen nicht immer öffentlich dargelegt und intersubjektiv überprüft werden. Eine Ausdifferenzierung der Medienlandschaft und der Publikationskanäle bspw. durch Blogs, Kurznachrichtendienste oder andere *Social Media* Formate, verstärkte die Problematik der Überprüfbarkeit und Verlässlichkeit von Informationen weiter. Zwar verteidigten etablierte Medien samt ihrer Redakteur:innen noch einen brüchig werdenden Gatekeeping-Anspruch, gleichzeitig fragmentierte sich im Zuge einer sog. „Flexibilisierung“ auch das Berufsfeld Journalismus. Neben fest angestellten arbeiteten zunehmend auch freiberufliche oder sporadisch engagierte Reporter:innen in den Zeitungen.

Dieser Umstand entfaltete eine besondere Brisanz ab Mai 2006, als öffentlich wurde, dass der BND über einen längeren Zeitraum hinweg Journalist:innen überwachte und observierte. Zunächst erweckte es den Anschein, als handele es sich bei den Operationen um Fälle, die bereits in den 1990er Jahren, im Zeitraum zwischen 1993 und 1998, ausgeführt und danach beendet worden sind. Als der Sachverhalt Jahre später in die Diskussion geriet, wurde er in der FAZ, aber auch seitens führender Politiker:innen sehr eigentümlich behandelt. Anstatt die Praktiken des BND zu beleuchten, der schließlich dem Bundesaußenministerium unterstellt ist, wurde die Arbeit der abgehörten Journalist:innen problematisiert und ihre eigene Verantwortung an der Überwachung hervorgehoben. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Struck wurde zur BND-Affäre, wie die Enthüllungen auch genannt werden, wie folgt zitiert:

*„Das Bestreben des BND, sich zu schützen, sei zwar berechtigt, nur habe der Dienst dafür ungeeignete Mittel eingesetzt. Aber auch ‚sogenannte Journalisten‘ hätten mit Nachrichten gehandelt und sich nicht so verhalten, wie man es von ihnen erwarte. Journalisten müssten ‚ihren eigenen Kodex einhalten und sich nicht in zweifelhafte Nähe zum BND bringen lassen‘, sagte Struck.“* (FAZ vom 19.05.2006, S. 4)

Das Motiv der sog. Eigensicherung des BND ist dem Dienst zuerkannt worden, nur habe dieser dafür die falschen Mittel gewählt. Die betroffenen Journalist:innen hingegen wurden stärker mit wertenden Attributen versehen. Durch die Voranstellung „sogenannte“ wurde ihr Status infrage gestellt. Gleichzeitig könne man ihnen vorwerfen, „in zweifelhafte Nähe“ zum Nachrichtendienst geraten zu sein. Warum die Nähe zu einer staatlichen Sicherheitsbehörde für Journalist:innen überhaupt mit einem solchen Zweifel belastet sein kann, thematisierte Struck nicht.

---

<sup>49</sup> Zum Begriff und seinem Wandel im digitalen Zeitalter bspw. Mölders 2021: 361-363.

Auch in einem Leitartikel zum sog. BND-Skandal lag der Fokus nicht in der Aufklärung des Falls samt der zugehörigen politischen oder rechtlichen Bewertung, sondern in einer Auflistung aller in die Affäre Involvierten sowie in der Beurteilung ihres „Verhaltes“, einer Vokabel, die häufig genutzt wird, um eine moralische Abweichung zu markieren.

*„Einmal geht es um das Verhalten des Bundesnachrichtendienstes, das andere Mal um das Verhalten von Journalisten und möglicherweise auch von Abgeordneten und/oder Beamten. Das geradezu Komische daran ist, daß die Fragwürdigkeiten beim Bundesnachrichtendienst leichter abzustellen sind als die Fragwürdigkeiten bei den anderen Beteiligten.“* (FAZ vom 20.05.2006, S. 1)

Auch Kanzleramtsminister De Maizière übernahm die Argumentationsstrategie, den Fokus insbesondere auf Fehler von Journalist:innen zu lenken, fügte gleichzeitig jedoch auch eine Interpretation an, in der er darlegt, welche Motivation ‚mit dem BND zusammenzuarbeiten, die involvierten Journalist:innen möglicherweise hatten:

*„Kanzleramtsminister de Maizière (CDU) wurde mit der Bemerkung zitiert, die Angelegenheit sei keine BND-Affäre, sondern ‚eine Mischung aus einer BND- und einer Journalistenaffäre‘. (...) Er sagte: ‚Journalisten haben aus Eitelkeit, Rache, Geldsucht Kollegen bespitzelt. Teile des BND haben sich darauf eingelassen.“* (FAZ vom 22.05.2006, S. 2)

Alle Beweggründe, die De Maizière aufzählte, sind negativ konnotiert und weisen auf persönliche, menschliche Schwächen der Journalist:innen hin. Durch die Nutzung der Vokabel „bespitzelt“ wurden die Handlungen zusätzlich delegitimiert. „Teile des BND“ wurden als Akteure beschrieben, denen vor allem ihre Reaktion auf die Fehler anderer vorzuwerfen sei. Eine ausgewogene Analyse des Sachverhaltes müsste Defizite auf beiden Seiten deutlich machen, doch die Strategie der Bundesregierung, die Überwachten zu diskreditieren und ihre Glaubwürdigkeit infrage zu stellen, wurde in der FAZ-Berichterstattung zunächst übernommen.

Nachdem der Vorfall medial und auch parlamentarisch hohe Wellen schlug, beauftragte der Bundestag den ehemaligen Bundesrichter Gerhard Schäfer mit der Aufklärung der Zusammenhänge in den Beziehungen zwischen Presse und BND sowie mit der Untersuchung der Vorwürfe einer Überwachung von Journalist:innen durch den Auslandsgeheimdienst. Der sog. Schäfer-Bericht sollte Verbindungen offenlegen und aufzeigen, ob und wie Medienschaffende überwacht worden sind. Diesem hohen Anspruch konnte der Berichterstatter nicht völlig genügen. Zwar waren Teile des Berichts nicht für die Öffentlichkeit bestimmt und als geheim eingestuft, sie gelangten allerdings über das Parlamentarische Kontrollgremium an die Presse, was den nächsten Skandal auslöste. Durch diese weitere Indiskretion ist weniger über das Ausgangsproblem, nämlich die Frage, ob und unter welchen Umständen der BND im Inland Medienvertreter:innen observieren und ihre Tele-

kommunikation überwachen durfte, berichtet worden, als über das Fehlverhalten von Mitgliedern des Parlaments. Die Tatsache, dass der Schäfer-Bericht die Überwachungsmaßnahmen des BND als „überwiegend rechtswidrig“ beurteilte, verkam im Medienecho zur Randnotiz. Sie verlor sich im politischen und juristischen Streit über Form und Umfang der im Bericht publizierten Informationen, insbesondere darüber, ob befragte und im Bericht zitierte Personen namentlich genannt werden dürften. Auch hier stimmte die FAZ in einem Leitartikel dem grundsätzlichen Tenor der Kritik an den Kolleg:innen zu, schloss diesmal jedoch auch den BND in die Debatte ein:

*„Derzeit schlägt in allen Lagern die Stunde der Heuchler: Auffällig viele journalistische Grenzgänger besinnen sich nun auf ihre Persönlichkeitsrechte und kämpfen gegen ihre namentliche Erwähnung im Schäfer-Bericht. Der BND hingegen ist urplötzlich für völlige Transparenz.“* (FAZ vom 31.05.2006, S. 1)

Mit der Titulierung als „Heuchler“ deutete der Autor des Meinungsartikels an, dass beide Parteien, Journalist:innen und BND-Mitglieder, ihren eigenen moralischen Ansprüchen zuwiderliefen und sich entgegen eines bisher vertretenen Standpunktes verhielten. Die Bezeichnung ist eindeutig pejorativ, sie enthält eine Abwertung und die Unterstellung fehlender Prinzipientreue. „[J]ournalistische Grenzgänger“ hätten bestehende Normen überschritten, sie seien in Bereiche vorgedrungen, die ihnen auf der Grundlage eines journalistischen Kodex‘ nicht zugänglich sein sollten.<sup>50</sup> Diese Normtransgression nicht öffentlich zuzugeben und namentlich damit in Verbindung gebracht werden zu wollen, sei heuchlerisch.

Der sog. BND-Skandal weitete sich dahingehend aus, dass auch Überwachungsfälle jüngeren Datums an die Öffentlichkeit gelangten und weitere Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit des BND nährten (vgl. Kapitel 3.2.3). Um die Aufklärung des gesamten Sachverhalts zu erreichen, ist ein Untersuchungsausschuss eingerichtet worden, der jedoch ohne nennenswerte Erkenntnisse seine Arbeit einstellte. Nicht nur wurde die Strategie beibehalten, nach der die Verantwortung insbesondere bei den überwachten Journalist:innen selbst zu suchen sei und weniger beim Auslandsnachrichtendienst, auch die politischen Konsequenzen für den BND erfuhren eine erstaunliche Wendung. Da aus dem Schäfer-Bericht hervorging, dass die Überwachung von Medienschaffenden im Inland zum Zweck der Eigensicherung nicht rechtmäßig war, wurde diese Kompetenz dem BND nachträglich zugestanden. In Kapitel 3.2.3 werde ich auf die Kompetenzerweiterungen des BND eingehen, die unmittelbar auf die mediale und politische Aufarbeitung des Skandals folgten und in seinem Kontext betrachtet werden müssen. Die Konsequenzen für die von der Überwachung betroffenen Journalist:innen sind im Mediendiskurs in der FAZ nicht thematisiert worden.

---

<sup>50</sup> Dieser Kodex wird immer wieder genannt. Die Zusammenarbeit mit dem BND sei „im Grunde ein Widerspruch zum eigenen journalistischen Berufsziel der Aufklärung von Mißständen“ (FAZ vom 20.05.2006, S. 1)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Medienschaffende nachgewiesenermaßen das Ziel von Überwachungsoperationen des BND geworden sind, diese jedoch politisch folgenlos bleiben konnten. Stattdessen hielt die FAZ an ihrer redaktionellen Linie fest, einen Diskurs über die BND-Affäre und die Bedeutung von Grundrechten in der BRD von einem Diskurs über die Qualität des Journalismus und seines Berufsethos zu überlagern.

### 3.1.5. Arme Menschen

Staatliche Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen übernehmen in modernen Gesellschaften eine strukturierende, lenkende und gestaltende Funktion, die als Ausprägung von Biopolitik verstanden werden kann (vgl. Kapitel 1.3). Sie dienen dabei auch dem Zweck, makro-ökonomische Vorteile durch staatliches Handeln zu erzielen und die Produktivität und Effektivität von Institutionen zu steigern. Vor diesem Hintergrund beziehen sich staatliche Kontrolltätigkeiten auch auf Menschen, die zwar nicht kriminell oder extremistisch handeln, allerdings aufgrund ihrer wirtschaftlichen Position innerhalb der Volkswirtschaft problematisiert werden. Im Diskurs zeigt sich dies z.B. an der Referenz auf sogenannte „sozial Schwache“, eine Bezeichnung, die ein argumentatives Feigenblatt darstellt, um nicht von armen Menschen, oder gar von Armut allgemein sprechen zu müssen. In Hamburg waren es Bettler:innen, die auf Wunsch der regionalen rechtskonservativen Schill-Partei staatlichen Überwachungsmaßnahmen unterworfen werden sollten, um sie besser aus populären städtischen Orten vertreiben zu können und sie dazu zu bringen, sich an anderen, unbelebteren Orten aufzuhalten. Mittels einer Videoüberwachung öffentlicher Plätze sollte schließlich sichergestellt werden, dass diese Vertreibung auch greifen konnte und nicht umgangen wurde (vgl. z.B. FAZ vom 02.10.2001, S. 4). Diese Auseinandersetzungen über Aufenthaltsorte für Obdachlose, ihre Wirkung im öffentlichen Raum sowie ihre Kriminalisierung nahmen im Jahre 2001 erst ihren Anfang, sie sind jedoch bis heute nicht abgeschlossen und werden auch in anderen Ländern geführt (für die USA vgl. bspw. Vitale 2018: 90-107). In der FAZ schrieb der CDU-Sozialpolitiker Norbert Blüm einen Gastbeitrag, in dem er auf die Problematik der Überwachung durch ein Sozialsystem, das vornehmlich auf Redistribution ausgerichtet ist, einging und erstmals den diskursiven Zusammenhang zwischen staatlichem Kontrollbedürfnis und Armut herstellte:

*„Die Fleißigen und Sparsamen sind die Dummen des Bedürftigkeits-Sozialstaates. Der Bedürftigkeitsstaat ist der Bruder des Überwachungsstaates, denn er prüft ständig: Bist du reich, bist du arm? Eine beitragsbezogene Rente dagegen interessiert nur eine Frage: ‚Hast du Beiträge gezahlt?‘ Sozialhilfe und Sozialversicherung sind zwei Paar Schuhe. Sie dürfen nicht verwechselt werden.“* (FAZ vom 11.10.2003, S. 8)

Blüm sollte mit dieser Analogie Recht behalten: Im Zuge der Hartz-Reformen auf dem Arbeitsmarkt wurde ab 2004 gerade dieser Bedürftigkeitsstaat etabliert, von der CDU-Sozialpolitiker sprach. Die vormalige Sozialhilfe wurde durch die Leistungen des Sozialgesetzbuch II ersetzt, die gemeinhin als Hartz IV bezeichnet werden. Um diese Leistung zu beantragen, müssen die Empfänger.innen sämtliche Vermögens- und Einkommensverhältnisse offenlegen und minutiös belegen. Ein ausdifferenziertes Sanktionssystem, das eine stufenweise Streichung der Auszahlungen vorsieht, soll dazu dienen, die Bereitschaft zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit zu schaffen und aufrecht zu erhalten. Der Bewerbungsprozess wird von Mitarbeiter.innen der Jobcenter kontrolliert. Der Aufenthaltsort von Leistungsbezieher.innen muss jederzeit mit der Arbeitsagentur abgestimmt sein, Urlaubsreisen oder Besuche sind im Voraus zu kommunizieren. Diese umfassenden und sehr weitreichenden Kontroll- und Überwachungsbefugnisse fanden im Mediendiskus der FAZ nicht statt. Der oben genannte Artikel ist die einzige Fundstelle, die diesen Zusammenhang thematisiert, wenngleich nur indirekt über das Zitat Blüms. Über einen sprachlichen Umweg hingegen wurde an weiteren Stellen die Überwachung von armen Menschen thematisiert, indem sog. „Problemfamilien“ als Ziel staatlicher Überwachungsprogramme adressiert wurden (vgl. FAZ vom 18.04.2007, S. 5 und vom 01.09.2010, S. 5). Dieser Diskursstrang nahm ab 2008 weiter an Fahrt auf und konnte essentieller Teil der Unions-Wahlkampfstrategie zur Bundestagswahl 2009 werden. Zwar wurde in den Artikeln selten auf die sozioökonomische Situation in diesen Familien rekurriert, ihre Deprivation und soziale Ausgrenzung ist jedoch als Teil eines gesellschaftlichen Problems konstruiert worden. In den Familien müssten die Grundlagen gelegt werden, um Jugendkriminalität zu verhindern und delinquentem Verhalten so zu begegnen, dass dieses vermindert würde. Repressive Strafverfolgung wurde mit familienpolitischen Zielen kombiniert und in einen Zusammenhang gestellt:

*„Auf einer CDU-Veranstaltung zum Thema ‚Starke Familien - starker Staat‘ warb Frau Merkel für den ‚Warnschussarrest‘, Online-Untersuchungen und Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen. Der Warnschussarrest diene der Abschreckung, deshalb sei er sinnvoll, sagte sie.“ (FAZ vom 19.01.2008, S. 2)*

Der sog. „Warnschussarrest“ ist ein Instrument, das gezielt straffällige Jugendliche in den Fokus nimmt. Es sieht einen bis zu vierwöchigen Freiheitsentzug vor, um eine Verhaltensänderung herbeizuführen, auch wenn ihre Strafe auf Bewährung ausgesetzt wurde. Ziel ist es „dem Jugendlichen seine Verantwortlichkeit für das begangene Unrecht und die Folgen weiterer Straftaten zu verdeutlichen“ (§16a, Abs. 1 Jugendgerichtsgesetz). Damit stellte Merkel neben repressiven Mitteln der Strafverfolgung von Jugendlichen auch präventive wie die Videoüberwachung als Elemente der Stärkung von Familien dar. Abschreckung wird damit nicht nur als innen-, sondern auch

als familienpolitisches Ziel und *policy*-Instrument gerahmt, seine Zweckmäßigkeit mache ihn „sinnvoll“.

Videoüberwachung wurde im Korpus regelmäßig als Teil einer Strategie gegen Jugendkriminalität genannt, insbesondere die Union legte einen Fokus auf diesen Themenbereich. Gleichzeitig wurde die Kriminalitätsbekämpfung mit Familienpolitik verknüpft, indem die „Stärkung“ von Familien als Ziel definiert wurde. Insbesondere migrantisch geprägten Familienkontexten solle diese Stärkung angedeihen, sodass abermals der Zusammenhang zwischen Kriminalitätsbekämpfung und Migration hergestellt und problematisiert wurde:

*„Mit ‚Vorbeugen - Hinsehen – Eingreifen‘ wiederholt sie [die CDU, K.P.] jenen Dreisatz, den sie während einer Wiesbadener Klausurtagung im Januar aufstellte. Vorbeugen heiÙe, die Familien zu stärken und ‚die Regeln des Zusammenlebens in Deutschland zu akzeptieren‘. So wird von ausländischen Familien verlangt, was längst nicht mehr allein konservative Politik ist: ‚Dass sie bereit sind, die deutsche Sprache zu lernen‘. Unter ‚Hinsehen‘ versteht die CDU Zivilcourage, aber auch ‚konsequentes Einsetzen von Videoüberwachung‘. Der dritte Punkt ‚Eingreifen‘ führt zu den heikleren Punkten. Vertraute Stichworte tauchen hier auf. So müsse es möglich sein, einen ‚Warnschussarrest‘ anzuordnen, heißt es. Jugendliche Straftäter müssten frühzeitig ‚etwa in Erziehungscamps mit therapeutischem Gesamtkonzept‘ Respekt vor anderen lernen.“ (FAZ vom 15.03.2008, S. 4)*

Einen historisch belasteten Begriff schlichtweg durch einen Anglizismus wie „Camp“ zu entfremden, um nicht von Erziehungslagern sprechen zu müssen, ist ein politisches Risiko, welches von der Union jedoch nicht gescheut worden ist. Im Wahlkampf 2009 konnte das Policy-Feld der Inneren Sicherheit damit nicht nur allgemein mit Fragen der Kriminalitätsbekämpfung aufgeladen, sondern auch mit Aspekten der Migrations- und Familienpolitik verknüpft werden. Eine zusätzliche semantische Aufladung mit moralischen Werten und Gesellschaftsidealen („Respekt vor anderen“), mit Fragen von Identität (häufig in Bezug auf die gesprochene Sprache) und dem Spannungsfeld zwischen präventivem und repressivem staatlichen Handeln sollte der Schärfung des CDU-Profiles in der Wahlkampfzeit dienen.

Die Forderung nach einem „Hinsehen“ suggerierte, durch das „konsequente Einsetzen von Videoüberwachung“ würde das Erkennen von kriminellen Handlungen, die ansonsten unbeobachtet blieben, ermöglicht. Anstatt der Kameraüberwachung eine präventive Funktion zuzuschreiben, wird ihr repressiver Charakter betont, also die Verfolgung von Straftaten anstatt deren Verhinderung. Im Kapitel 3.4.1 werde ich zeigen, dass beide Ebenen in der Diskussion um Videoüberwachung im öffentlichen Raum miteinander verschwimmen und dabei die konkrete Definition des Zwecks dieser Überwachungsmaßnahme erschweren.

Dass die administrative und repressive Überwachung armer und marginalisierter Menschen nicht nur in der politischen Debatte Raum greift, sondern auch bei den Sicherheitsbehörden durchaus verankert ist, zeigt sich bspw. in einem sehr aktuellen Lehrbuch für (angehende) Polizist:innen. Im Kontext sog. Sicherheitspartnerschaften in urbanen Räumen schreibt Schöne:

*„Hier kooperieren dann z.B. auch Kommune, Polizei, Bundespolizei und private Sicherheitsdienste. Die Verdrängung sozial Auffälliger (Obdachlose, Bummelanten, Prostituierte etc.) aus dem innerstädtischen Bereich, verstärkte Kontrolle des öffentlichen Raumes durch privatwirtschaftliche Sicherheitsdienste und per Videoüberwachung sowie Repressionen gegen die örtlichen Drogenszenen gehören zu den Schwerpunkten dieser Vorgehensweisen.“* (Schöne 2020: 154)

Obwohl das eingangs formulierte Statement des damaligen Bundesdatenschutzbeauftragten Schaar, wonach sich eine Tendenz der Rundumüberwachung ohne Ansehen der Person wahrnehmen ließe, aus einer technischen Perspektive durchaus diagnostiziert werden kann, zeigte sich in Hinblick auf den politischen Diskurs durchaus ein anderes Bild: Hier wurden Personengruppen definiert sowie in einen problematisierten Zusammenhang verortet, der als Grundlage für die Rechtfertigung ihrer Überwachung dienen kann. Dabei wurden diese Personengruppen entweder als gefährlich dargestellt, oder ihre gesellschaftliche und berufliche Stellung wurde problematisiert. Im Kontext von Jugendkriminalität oder deviantem Verhalten sollte die staatliche Überwachung der Abschreckung und damit dem Zweck dienen, Menschen besser in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren.

## 3.2. Institutionen der Überwachung

Neben den überwachten Personen sollen auch in diesem zweiten Korpus diejenigen staatlichen Institutionen in den Fokus rücken, die sich verantwortlich zeichnen für die Erhebung und Auswertung, die Speicherung, Verarbeitung und den Austausch von gewonnenen persönlichen Daten. Diese Institutionen sollen in ihrer Dynamik und den sich wandelnden Machtkonstellationen betrachtet werden, dabei erhebt die Darstellung dieser Institutionen keinen Anspruch auf Vollständigkeit, denn diese ist durch den Korpus und damit den untersuchten Mediendiskurs limitiert. Institutionen, die in diesem Diskurs nicht in Erscheinung treten, können natürlich auch nicht diskursanalytisch beleuchtet werden. Interne Macht- und Kompetenzverschiebungen entziehen sich in diesen Fällen der öffentlichen Wahrnehmung und können auch nicht zur Untersuchung von Legitimationsstrategien herangezogen werden.

Dort, wo Medien berichten (können), zeigt sich das Bild von Sicherheitsakteuren, die versuchen, öffentlich Einfluss auf die Ausgestaltung ihrer Arbeitskontexte zu nehmen, während sie sich gleichzeitig in einem spannungsgeladenen Verhältnis zu anderen Sicherheitsakteuren bewegen. Diese Interdependenzen und behördlichen Besonderheiten sollen in diesem Kapitel entfaltet werden, denn sie bilden einen wichtigen Baustein für das Verständnis von staatlicher Überwachungstätigkeit.

### 3.2.1. Polizei und BKA

Wie bereits in Kapitel 2.2.3 angesprochen, ist die Polizei in Deutschland streng föderal organisiert und ihre Leitung und Steuerung zählt zu der wichtigsten Kernkompetenz der Länder. Die Staatsschutz-Abteilungen der Länder sind zuständig für die sog. Politisch Motivierte Kriminalität (PMK), sofern ein direkter Bezug zum jeweiligen Bundesland vorliegt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Kategorisierung einer Straftat als PMK unmittelbare Konsequenzen für ihre Bearbeitung innerhalb der Polizei hat. Aden schreibt über den Staatsschutz:

*„Innerhalb der Organisationsstruktur nehmen diese Dienststellen zumeist eine Sonderstellung ein – eine Aura des Bedeutsamen und besonders Geheimen umgibt deren Tätigkeit. Auch gewöhnliche Straftaten wie Sachbeschädigungen werden anders behandelt, wenn sie in einem politisch-weltanschaulich motivierten Zusammenhang stehen. Die erhöhte Aufmerksamkeit durch die organisatorische Zuordnung zu den spezialisierten Dienststellen erhöht die Wahrscheinlichkeit intensiver Ermittlungen auch bei solchen Delikten, die im Bereich der Alltagskriminalität aufgrund fehlender polizeilicher Arbeitskapazitäten nur statistische Zählfälle wären.“ (Aden 2018: 159)*

Wird einer Straftat also ein politischer Hintergrund zugeschrieben, kann aufgrund der besseren Ausstattung des Staatsschutzes die Ermittlung effektiver durchgeführt werden. Nicht immer

erschließt sich jedoch der politische Hintergrund einer Straftat unmittelbar. Welche Kriterien zur Beurteilung dieser Frage herangezogen werden, ist bisher kaum empirisch untersucht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass politische Großwetterlagen und gesellschaftliche Diskurse durchaus Einfluss auf die Kategorisierung einer Straftat durch die Beamt.innen der Polizei haben und diese auch aufgrund subjektiver Erfahrungen und Einschätzungen zwischen unpolitischer und politischer Kriminalität unterscheiden.

Obwohl ein Großteil der politischen Straftaten regional begrenzt begangen wird und damit in den Kompetenzbereich der Staatsschutzabteilungen der Landespolizeien fallen, lässt sich eine Thematisierung der Arbeit des Staatsschutzes im FAZ-Diskurs nicht finden, lediglich Forderungen nach der Aufstockung von personellen und finanziellen Mittel für diese Polizeieinheit in den Jahren 2001 und 2002 treten im Korpus auf (vgl. z.B. FAZ vom 16.10.2001, S. 5 und FAZ vom 13.08.2002, S. 1). Welche Kompetenzen und Befugnisse zur Überwachung die einzelnen Abteilungen besitzen, wird in den jeweiligen Landespolizeigesetzen geregelt. Dabei können im Detail deutliche Unterschiede in Art und Umfang der Überwachungsbefugnisse auf Landesebene hervortreten, wenngleich bundesweit einheitliche Standards gelten und bspw. die Telekommunikationsüberwachung nach §100a StPO geregelt ist. Die Staatsschutzabteilungen arbeiten in der Regel eng mit den Nachrichtendiensten zusammen und stehen mit ihnen im Informationsaustausch. Meist geschieht dies über sog. Verbindungsbeamte der Nachrichtendienste, die dann in die Staatsschutzabteilungen entsandt werden (vgl. z.B. FAZ vom 05.09.2002, S. 3; Lange/ Krevert 2006: 33). Auch sind die Statistiken des Staatsschutzes Teil der jährlich erscheinenden Verfassungsschutzberichte (vgl. Krastner 2006: 311) und fließen in die Risikobewertung der Inlandsnachrichtendienste ein.

Bei grenzüberschreitenden Fällen oder einem Netzwerk, das in mehreren Bundesländern aktiv ist, wird auch das BKA in die Ermittlungsarbeiten einbezogen, das seinerseits ebenfalls eine Staatsschutzabteilung unterhält, welches sich insbesondere auf die Terrorismusabwehr fokussiert. Auch laufen im BKA die wissenschaftlichen Aus- und Bewertungen zur Lage der PMK zusammen.

Nachdem die Terroranschläge des 11. September, die regelmäßig als Zäsur der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik titulierte werden, auch in Deutschland eine Neuausrichtung der Architektur der Sicherheitsbehörden herausforderten, wurden die politischen Versäumnisse und die mangelhafte Vorbereitung auf neue terroristische Bedrohungen offenbar, die unter anderem mit der mangelhaften personellen Ausstattung des BKA begründet worden sind:

*„Während es 1993, als die Rote Armee Fraktion kein Problem für die innere Sicherheit mehr dargestellt habe, in der Antiterrorismus-Abteilung des Bundeskriminalamtes noch etwa 230 Mitarbeiter gegeben habe, werde heute angestrebt, in absehbarer Zeit zumindest wieder 130 Mitarbeiter zu haben.“* (FAZ vom 13.08.2002, S. 1)

Auch die Qualität der Bediensteten beim BKA, ihr Anforderungsprofil und ihre Kompetenzen mussten unter dem Eindruck des islamistischen Terrorismus angepasst und nachjustiert werden. Sprach- und Kulturkenntnisse aus unterschiedlichsten Regionen der Welt gewannen an Bedeutung und qualifizierten für die Arbeit beim BKA, vor allem „Orientalisten und Islamwissenschaftler“ (FAZ vom 16.10.2001, S. 5) wurden gesucht. Doch zunächst blieb es bei diesen vor allem personellen Veränderungen und der Aufstockung von Finanzmitteln. Erst einige Jahre später, ab dem Sommer 2005 wurde auch eine Erweiterung der Kompetenzen für das BKA dahingehend diskutiert, ob die Behörde mit umfassenderen Präventivbefugnissen auszustatten sei. In regelmäßigen Abständen wurde dazu die Formel wiederholt, wonach die Möglichkeiten des BKA zur präventiven Terrorismusabwehr beschränkt seien und hinter denen der Beamten der Landespolizeien zurückstehen müssten. Auch der damalige Bundesinnenminister stellt einen Vergleich zwischen Bundes- und Landesbehörden an:

*„Ebenfalls zur Terrorabwehr bekräftigte Schily seine Forderung nach mehr Präventivbefugnissen für das Bundeskriminalamt. ‚Jeder Dorfpolizist hat im Präventivbereich mehr Zuständigkeiten als das BKA‘, sagte der Sprecher Schilys. Das Bundeskriminalamt müsse im Falle von Bedrohung durch Terrorismus dieselben Befugnisse bekommen wie die Landeskriminalämter. Einwände von Länderinnenministern rührten von ‚provinzialem Egoismus‘ her, ‚der nicht der Sicherheit Deutschlands dient‘.“ (FAZ vom 26.07.2005, S. 1)*

Die Metapher des Dorfpolizisten fungierte an dieser Stelle als Kontrastierung des Missverhältnisses zwischen den Notwendigkeiten in der täglichen Polizeiarbeit. Dabei konnte der zitierte Innenminister davon ausgehen, dass die Adressatinnen dieser Nachricht das Alltagswissen besaßen zu verstehen, dass die potenziellen Gefahrenlagen zwischen Dorfpolizistinnen und BKA-Ermittlerinnen unterschiedlich verteilt sind. Dem liegt auch die Prämisse zugrunde, ein präventives Eingreifen der Polizei auf dem Land mit begrenzter lokaler Reichweite sei deutlich seltener notwendig, als dies bei Ermittlungen gegen bundesweit operierende Gruppierungen der Fall wäre. Um diese Argumentationslinie fortzuführen, wird das Adjektiv „provinziell[...]“ im Zusammenhang mit den Interessen der Bundesländer bei der Ordnung von Polizeibefugnissen genutzt. Es beschreibt die Beschränkung der Sichtweise auf den eigenen, institutionell und räumlich festgelegten Wirkungskreis, was schließlich im Widerspruch zur „Sicherheit Deutschlands“ stehe. Auch auf internationaler Ebene könne dies zum Problem werden, wie Schily in einem Gastbeitrag bei der FAZ deutlich macht:

*„Die föderale Kompetenzaufspaltung gefährdet die Stellung des BKA als verlässlichen und weltweit anerkannten Partners in der Terrorismusbekämpfung.“ (Otto Schily, in FAZ vom 20.12.2004, S. 10)*

Da dem BKA Präventivbefugnisse fehlten, welche jedoch auf Länderebene vorhanden waren, sinke die Anerkennung und die Bereitschaft der Sicherheitsbehörden anderer Länder zur Kooperation. Bis dato sei „das BKA nur eine halbe Polizei“ und in ihren präventivpolizeilichen Handlungsoptionen stärker eingeschränkt als „jeder Streifenpolizist“ (ebd.).

Und doch wird ausgerechnet die föderale Polizeistruktur zu einer wichtigen Referenz in der Ausgestaltung der Bundesbehörde BKA. Um ihr die für notwendig erachteten Präventivbefugnisse zu verleihen, sollte unter dem neuen Bundesinnenminister Schäuble eine BKA-Reform angestoßen werden, die neben den neuen Aufgaben auch die Instrumente zur Erfüllung dieser Aufgaben festschreiben sollte. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Vorfeld der Reformbemühungen Schäubles, der das Amt des Bundesinnenministers seit November 2005 bekleidete, im Juli 2005 bereits ein Polizeigesetz aus Niedersachsen gekippt, welches aufgrund der enthaltenen *präventiven* Telekommunikationsüberwachung nach Ansicht der Richter:innen nicht mit Artikel 10 GG vereinbar und deshalb nichtig sei (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04 -, Rn. 1-166). Das Bundesinnenministerium konnte aus diesem Urteil die Möglichkeiten und Grenzen eines BKA-Gesetzes ableiten und die Fehler des „Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG)“ vermeiden. Gleichzeitig entbrannte innerhalb der Koalition und auch innerhalb des Kabinetts ein erbitterter Streit über das BKA-Gesetz und insbesondere die darin enthaltenen Instrumente der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung sowie der sog. Online-Durchsuchung. Schäuble, der diese Instrumente zur Bedingung für ein BKA-Gesetz machte, sah sich den Positionen der Justizministerin Zypries gegenüber, die sie nicht implementiert sehen wollte:

*„Im Gegenzug kündigte Schäuble abermals an, die seit langem beschlossene Novelle des Bundeskriminalamt-Gesetzes nicht ohne die Online-Fahndung abzuschließen. Das hindert die Wiesbadener Behörde allerdings auch weiterhin daran, sich im Zuge der Gefahrenabwehr dem islamistischen Terror zu widmen, denn Präventivbefugnisse sieht erst das neue Gesetz vor. Schäuble sagte im Zweiten Deutschen Fernsehen: ‚Wir haben genug gestritten, wir sollten’s jetzt machen‘.“* (FAZ vom 12.09.2007, S. 4)

Die Entschiedenheit des Innenministers in dieser Frage teilte der Koalitionspartner SPD allerdings nicht. Anstelle der politischen Konfrontation allerdings wählte dieser einen Umweg über das Bundesverfassungsgericht, welches eine rechtliche Bewertung und damit eine Klärung des Streits herbeiführen sollte. Wieder hatte ein Bundesland den ersten Schritt gemacht und damit einer bundesweiten Gesetzgebung eine Art legislativen Testballon vorweggeschickt: Das Land Nordrhein-Westfalen hatte dem Landesamt für Verfassungsschutz in seinem Verfassungsschutzgesetz die Möglichkeit zur Online-Durchsuchung eingeräumt, was zu einer Verfassungsbeschwere und damit zur

Prüfung dieser Maßnahme durch das BVerfG führte. Die Entscheidung hatte das Potenzial, ein initiiertes Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene maßgeblich zu beeinflussen. Damit fand sich das Gericht in der Position eines politischen Akteurs wieder, so als unterliege es den Regeln des politischen Parteienwettbewerbs. Es wurde nicht länger als über das politische Alltagsgeschäft erhabene und ehrwürdige Institution wahrgenommen, dessen Urteile fraglos zu akzeptieren und zu respektieren seien, sondern als Einflussfaktor, der den politischen Streit in die eine oder andere Richtung bewegen konnte und auch wollte. Der Bundesinnenminister bezeichnet diese Tendenz als „Einmischung“:

*„Schäuble verbat sich zudem vom Bundesverfassungsgericht Einmischung. Einem öffentlich bekanntgewordenen Entwurf nach soll das Bundeskriminalamt zur Terrorabwehr in bestimmten Gefahrenlagen auch Abgeordnete, Strafverteidiger und Geistliche abhören dürfen. Ein entsprechender Passus wurde auf Wunsch des Bundesinnenministeriums im Gesetzentwurf aufgenommen.“* (FAZ vom 21.01.2008, S. 2)

Auch in diesem Fall urteilte der erste Senat des BVerfG zuungunsten des Landes Nordrhein-Westfalen und erklärte wesentliche Teile des Verfassungsschutzgesetzes für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und damit nichtig (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 -, Rn. 1-333). Doch damit nicht genug: Es leitete darüber hinaus aus Art. 2 Abs.1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein weiteres Grundrecht ab, das den umständlichen Namen „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ erhielt. Anders als von der SPD gehofft, führte das Urteil keineswegs zu einer Befriedung des Streits über die Online-Durchsuchung, denn das Gericht bezog sich in seinem Urteil lediglich auf das Landesamt für Verfassungsschutz und stellte Möglichkeiten einer Online-Durchsuchung in Aussicht, sofern diese in engen Grenzen, unter richterlicher Anordnung und Kontrolle sowie dem Grundsatz der Normenklarheit folgend gesetzlich verankert wird.

Und doch sollte es noch bis zum Ende des Jahres 2008 dauern, bis das Gesetz die parlamentarischen Beratungen sowie den Bundesrat samt Vermittlungsausschuss passierte. Die grundlegende Transformation, die mit der BKA-Reform einhergehen sollte, verlangte Überzeugungsarbeit und eine gründliche Legitimation. Mit Blick auf die ursprüngliche Konzeption des BKA bei seiner Gründung schrieb die FAZ:

*„All diese Ermächtigungen machen aus dem BKA eine kriminalpolizeiliche Zentralbehörde. Das Amt, das einst mehr als Datensammelstelle, technisches Labor und internationales Verbindungsbüro gegründet worden ist, verwandelt sich in eine schlagkräftige Polizei, die im Verbund mit den Länderpolizeien agieren soll. Ob das gesichert ist, wollen insbesondere die Länder prüfen.“* (FAZ vom 19.04.2008, S. 2)

Durch die zusätzlichen Kompetenzen könne die Behörde „eine schlagkräftige Polizei“ werden, anstelle von Kompetenzüberschneidungen und –überlappungen wird eine einhellige Arbeit „im Verbund mit den Länderpolizeien“ angenommen, was in Anbetracht immer wieder thematisierter Konkurrenzen und Rivalitäten (vgl. Kap. 3.3.1) nicht über jeden Zweifel erhaben erscheint. Neben unterschiedlichen internen Arbeitsabläufen und -routinen in sechzehn Landespolizeien, wären auch spezifische Organisationslogiken und Hierarchien miteinander in Einklang zu bringen, was einen erheblichen Koordinationsaufwand sowie die Bereitschaft aller beteiligten Akteure voraussetzen würde. Trotz dieser Prämissen betonte BKA-Präsident Ziercke die Notwendigkeit der BKA-Reform samt neuer Befugnisse und begründete sie mit der Bedrohung durch Al Qaida. Während einer Anhörung im Bundestag verteidigte Ziercke den Gesetzesentwurf:

*„Ziercke wies darauf hin, dass der Terrorismus eine ‚zentrale Bedrohung für Staat und Bevölkerung‘ sei. Bei der Terrororganisation Al Qaida sei auf höchster Ebene die Entscheidung gefallen, ‚Anschläge auch in Deutschland zu begehen‘. Das BKA werde aber durch das Gesetz ‚nicht zu einem deutschen FBI und nicht zu einem neuen Geheimdienst‘.“* (FAZ vom 16.09.2008, S. 4)

Die Parallele zum Diskurs der 1970er Jahre ist hier augenscheinlich: Auch Bundeskanzler Schmidt wies mehrfach darauf hin, bei der Kompetenzerweiterung des BKA denke er nicht an ein FBI, also eine Institution die aufgrund ihrer Machtfülle und diverser Skandale in Deutschland negativ konnotiert ist. Die Besonderheit des FBI liegt in seiner Doppelfunktion als Strafverfolgungsbehörde und Inlandsnachrichtendienst, und insbesondere diese Assoziation sollte für das BKA vermieden werden. Darüber hinaus solle nicht der Eindruck entstehen, das BKA würde zu einem Geheimdienst. Diese sprachliche Feinheit ist relevant, denn in der Regel wird für verdeckt operierende Sicherheitsdienste ohne Polizeibefugnis in Deutschland der Begriff Nachrichtendienst gebraucht. Geheimdienst hingegen wird meist zur Abgrenzung von und zur Delegitimierung anderer Dienste verwendet, teilweise wird sogar die Unterscheidung anhand des Regimetypus‘ des jeweiligen Landes vorgenommen:

*„Eine wichtige Unterscheidung betrifft jene zwischen demokratischen Nachrichtendiensten und diktatorischen Geheimdiensten. In diesem Zusammenhang ist nach der rechtsstaatlichen Kontrolle der jeweiligen Nachrichtendienste zu fragen.“* (Grutzpalk/Zischke 2012)

Doch trotz der Versicherung des BKA-Präsidenten, dass das neue BKA-Gesetz notwendig und rechtmäßig sei, blieb es umstritten. Nicht nur innerhalb der Koalition, die sich schließlich doch darauf einigte und das Gesetz am 12.11.2008 im Bundestag beschloss, auch in der Länderkammer stieß das Gesetz auf Kritik, ebenso wie bei anderen Akteuren der Sicherheitspolitik:

*„Der Bundesrat hat am Freitag den Entwurf des Gesetzes zur Erweiterung der Aufgaben des Bundeskriminalamts (BKA) abgelehnt. Damit bleibt es dem BKA einstweilen verwehrt, vorbeugend zur Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus tätig zu werden. (...) Bedenken gegen ausgedehnte BKA-Befugnisse gibt es auch bei den Nachrichtendiensten, die sich schon heute in einem teils unerfreulichen Konkurrenzverhältnis zum BKA wännen.“* (FAZ vom 29.11.2008, S. 1)

Auch bei den Landespolizeien herrsche die Sorge, sie würden zur „Hilfspolizei einer übermächtigen Zentralbehörde“ (ebd.) degradiert und damit *de facto* entmachtet. Entsprechend der vielen Einwände konnte das neue BKA-Gesetz auch nicht im ersten Durchgang den Bundesrat passieren, sondern musste zunächst im Vermittlungsausschuss modifiziert werden (vgl. ebd.).

Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der vorbeugenden Terrorismusbekämpfung durch das BKA und der Tätigkeit der Nachrichtendienste in diesem Feld sowie das daraus folgende „teils unerfreuliche(...) Konkurrenzverhältnis“ wird im Kapitel 3.3.1 näher thematisiert. Es zeigt sich an dieser Stelle, dass Veränderungen im sicherheitspolitischen Institutionengefüge auch Machtverschiebungen beinhalten können, die in komplexen Aushandlungsprozessen zu bearbeiten sind. Nicht selten wird dabei der Eindruck erweckt, sicherheitspolitische Befugnisse, wie z.B. Überwachungsbefugnisse, seien ein Nullsummenspiel, bei dem der Zugewinn der einen Behörde mit einem Verlust an Einfluss und Prestige anderer Behörden einhergeht. So ist es schließlich auch zu erklären, dass die Bundesländer die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zur Bedingung für eine Zustimmung zur BKA-Reform im Vermittlungsausschuss machten. Mit einigen Modifikationen wie der ausnahmslosen gerichtlichen Anordnung und Kontrolle der Online-Durchsuchung konnte das BKA-Gesetz schließlich am 19.12.2008 den Bundesrat passieren und ab 2009 in Kraft treten (vgl. FAZ vom 18.12.2008, S. 1 und vom 20.12.2008, S. 2). Die Opposition aus Grünen und FDP kündigte eine Verfassungsklage an.

Ab Herbst 2009 war die FDP-Fraktion jedoch Teil der Bundesregierung mit der Unionsfraktion und musste sich auf dem für sie schwierigen Terrain der Inneren Sicherheit im Justizressort gegen die CDU/CSU behaupten. Hellmuth stellte die horizontale und vertikale Konkurrenz der politischen Ebenen in der Terrorismusbekämpfung heraus und schrieb:

*"Determined to defend the probable cause hurdle and separation of police and intelligence powers against BMI encroachment, the Justice Ministry had significant stakes in the counterterrorism outcomes. Justice was further determined to oppose BKA preventive investigative powers, for as long as possible, as there threatened to undermine existing relations between the Federal attorney general and the BKA and, so Justice warned, further contributed to an expansion of executive power."* (Hellmuth 2015: 124-125)

Als im Herbst 2010 Schäubles Nachfolger, Bundesinnenminister de Maizière (CDU), die Öffentlichkeit von einer erhöhten Terrorgefahr unterrichtete, wurde auch die Tätigkeit des BKA bei der Gewinnung von Informationen aufgegriffen. Fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des BKA-Gesetzes wurden die zur Verfügung stehenden Instrumente nun medienwirksam dargelegt und als probates Mittel gegen einen möglicherweise bevorstehenden terroristischen Anschlag beschrieben:

*„Zum ersten Mal seit Einführung des BKA-Gesetzes wird es dabei mit der ganzen Breite der Bundesbehörde zur Gefahrenabwehr eingesetzt. Telefonüberwachungen, Kontrolle von Computeraktivitäten und Observationen sind im Gange, Hausdurchsuchungen könnten folgen, mutmaßliche Gefährder werden direkt oder indirekt angesprochen.“* (FAZ vom 18.11.2010, S. 2)

Und in der Tat konnte eine antizipierte terroristische Bedrohung durch die Sicherheitsbehörden – neben dem BKA waren auch die Polizei der Länder und die Nachrichtendienste involviert – verhindert werden. Das Bundeskriminalamt wurde öffentlich als federführend in der Terrorismusbekämpfung wahrgenommen und konnte in den Jahren nach dem 11. September 2001 eine politische Aufwertung erfahren, wie sie wenige andere Institutionen erlebten. Entgegen föderaler Traditionen und historischer Spezifika konnte die Behörde personell<sup>51</sup>, finanziell<sup>52</sup> und funktional wachsen und sich in eine zentralstaatliche Ermittlungsbehörde entwickeln, die strategischen Einfluss auf die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik ausüben konnte. Dabei war es ihr möglich, sich auch im Feld der präventiven Strafverfolgung als wichtiger Akteur zu positionieren. Aus der „Datensammelstelle“ (FAZ vom 19.04.2008, S. 2) konnte durch die Ausweitung von verdeckten Überwachungsbefugnissen eine Strafverfolgungsbehörde entstehen, die zwar stets im Verbund mit den Ländern agieren sollte, dabei aber auch eine spezifische Autonomie beibehielt.

### **3.2.2. Verfassungsschutz**

Anders als das Bundeskriminalamt hat der Verfassungsschutz mit einem schlechten Image, mit öffentlichem Argwohn und dem Verdacht mangelhafter Effektivität zu kämpfen (Grumke/ van Hüllen 2019: 44-45). Gleichzeitig kann das Bundesamt jedoch ein stetiges Wachstum der personellen und finanziellen Mittel verzeichnen, welches einen Hinweis auf politischen Rückenwind der Regierungskoalitionen gibt und dem öffentlichen Bild von der umstrittenen Institution widerspricht. Forderungen nach substantiellen Veränderungen in Organisationsform und Aufgabenzuschnitt der Behörde wurden lediglich seitens der Opposition formuliert, die Regierungsfractionen hielten am

---

<sup>51</sup> Laut BKA-Homepage stieg die Zahl der Beschäftigten in den Jahren zwischen 2000 und 2010 von 4529 auf 5478, was einer Steigerung von knapp 21% entspricht (vgl. Bundeskriminalamt 2022). Diese Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund relevant, dass in der gleichen Dekade die Anzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene um 11,7% gesunken ist (vgl. Demografieportal 2021).

<sup>52</sup> Auch bereinigt um die gestiegenen Personalkosten konnte das BKA eine Erhöhung des Haushaltsvolumens um 17% zwischen 2000 und 2010 verzeichnen (vgl. Bundeskriminalamt 2022).

*Status Quo* fest und enthielten sich einer öffentlichen Kritik der Bundesbehörde. Bereits im unmittelbaren Nachgang der Anschläge des 11. September erhielt das Bundesamt für Verfassungsschutz durch die Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes die Befugnis, über sog. Auskunftersuchen bei Telekommunikations-, Finanz- und Flugunternehmen umfangreiche Datenbestände über Terrorverdächtige zu erlangen und auszuwerten (vgl. z.B. FAZ vom 01.12.2001, S. 1). Diese Kompetenzen, zunächst auf fünf Jahre befristet, wurden immer wieder verlängert und teilweise substanziell erweitert, was das politische Vertrauen in die Institution verdeutlicht.

Ähnlich wie bei den Strafverfolgungsbehörden sind auch die föderalen Strukturen zwischen dem Bundesamt und den Landesämtern für Verfassungsschutz ein problematischer Faktor in der Beurteilung ihrer Effizienz. Es zeigt sich, dass die Integration vieler Akteure in der Sicherheitspolitik nicht ohne Reibungsverluste in der Koordination von Informations- und Wissensbeständen vorstattengehen kann, sofern unterschiedliche Personenkreise auf verschiedene Informations- und Datenbestände Zugriff haben:

*„Innerhalb der einzelnen Sparten der Sicherheitsagenturen entzündet sich hingegen immer wieder Kritik am Informationsfluß. Aus den Landesämtern für Verfassungsschutz wird geklagt, das Bundesamt reiche seine Informationen, auch Details auf dem Feld der islamistischen Terrorbekämpfung, nicht eilig genug an die Landesämter weiter. Aus dem Bundeskriminalamt hingegen heißt es, die Landeskriminalämter gingen mit Routinesicherheitshinweisen des Bundesamtes nicht immer diskret genug um.“* (FAZ vom 05.09.2002, S. 3)

Nicht allein der Inhalt oder die Struktur von Informationen unterscheiden sich auf Bundes- und Landesebene, auch die Geschwindigkeit der Übermittlung oder der Umgang mit diesen Informationen stellen eine Variable dar, die von den beteiligten Akteuren unterschiedlich interpretiert und beurteilt werden konnte. Dies ist nicht verwunderlich, denn keinesfalls haben Informationen oder Daten einen rein objektiven Charakter, ihr Wert bemisst sich auch an ihrer (beschränkten) Zugänglichkeit und ihrer Interpretation.

Wie bereits in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit dem sog. Radikalenerlass, übernahm der Verfassungsschutz auch in den 2000er Jahren die Aufgabe, über das Instrument der Regelanfrage standardisierte Überprüfungen bestimmter Personengruppen vorzunehmen und die Ergebnisse an andere Behörden weiterzuleiten. Diesmal waren es nicht Anwerber:innen für den öffentlichen Dienst, über die Informationen gesammelt worden sind, sondern Migrant:innen, die langfristig in Deutschland leben wollten und eine Aufenthaltserlaubnis anstrebten. Während dem Radikalenerlass der 70er Jahre das deutlich definierte Ziel des Schutzes staatlicher Institutionen vor einer Unterwanderung kommunistischer bzw. antidemokratischer Kräfte zugrunde lag, war die Gefährdung der Demokratie, der Verfassung oder staatlicher Institutionen zu keinem Zeitpunkt für die

Rechtfertigung der Überprüfung von Migrant.innen durch den Verfassungsschutz artikuliert worden. Trotzdem sollte auf Anregung der Bundesregierung aus SPD und B/90 die Grünen eine allgemeine Überprüfung angestrebt werden:

*„Zweitens wird erwogen, Asylbewerber, eventuell Ausländer mit dauerhaftem Niederlassungsrecht, vor allem aber Einbürgerungswillige beim Verfassungsschutz daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie sich politisch im extremistischen Spektrum engagieren. (...) Da islamische Extremisten oder andere Ausländer mit terroristischen Absichten allerdings wohl kaum die dringendste Absicht haben, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erwerben, lautet eine zweite Idee, die Regelanfrage solle schon für alle Ausländer gelten, die einen dauerhaften Aufenthaltstitel in Deutschland erlangen.“ (FAZ vom 05.10.2001, S. 4)*

In dem hier zitierten Artikel wurde auf eine Problematik hingewiesen, die mit der Regelanfrage durch den Verfassungsschutz verknüpft ist: Wie und unter welchen Umständen soll der Inlandsnachrichtendienst der Bundesrepublik, der *per definitionem* inländische Quellen zur Informationsbeschaffung nutzen soll, Wissen und Erkenntnisse über extremistische Aktivitäten von Menschen erlangen, die erst kürzlich in die BRD gekommen sind? Die Kooperation mit den Sicherheitsakteuren und Behörden anderer Länder schien zwar naheliegend, wäre allerdings als routinemäßiger Austausch nicht mit dem Arbeitsauftrag des Verfassungsschutzes vereinbar. Im Verfassungsschutzgesetz ist die Kooperation mit anderen Behörden nur *für den Einzelfall* vorgesehen, was wiederum dem Ziel einer Regelanfrage bei der Überprüfung von Migrant.innen zuwiderlaufen würde:

*„Sofern es im Einzelfall erforderlich erscheint, können bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nummer 5 zusätzlich die Nachrichtendienste des Bundes sowie ausländische öffentliche Stellen um Übermittlung und Bewertung vorhandener Erkenntnisse und um Bewertung übermittelter Erkenntnisse ersucht werden.“ (§3 Abs. 5 BVerSchG)*

Diese offensichtlichen Widersprüche zwischen der Theorie und der Praxis der Regelanfrage für Migrant.innen, die einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstreben, führten nicht dazu, dass entsprechende Vorstöße fallengelassen oder auch rechtlich präzisiert würden. Doch es dauerte noch Jahre, bis auf den Vorstoß des Bundeskanzlers Schröder politische Konsequenzen folgten, insbesondere da die Unionsfraktionen aus der Opposition auf diesen Punkt drängten und eine verpflichtende Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis gesetzlich verankert sehen wollten (vgl. FAZ vom 26.05.2004, S. 1). Mit dem Zuwanderungsgesetz, welches im August 2004 verkündet wurde und ab 2005 in Kraft trat, wurde die Regelanfrage für Einbürgerungswillige in Gesetzesform gegossen (§37 StAG) und besteht bis heute.

Auch eine weitere Personengruppe wurde im Folgenden systematisch durch den Verfassungsschutz überprüft: Im Kontext der Herren-Fußball-Weltmeisterschaft im Sommer 2006, die in Deutschland

ausgetragen wurde, hat es Sicherheitsüberprüfungen von Beschäftigten gegeben, um mögliche Gefahren durch Terroranschläge während des Turniers zu minimieren. Diese Sicherheitsüberprüfungen wurden gemeinsam mit der Polizei durchgeführt, ihre Zahl beläuft sich auf insgesamt 250.000 Personen, wobei der Verfassungsschutz etwa 100.000 Personen überprüft haben soll (vgl. FAZ vom 18.03.2006, S. 4 und vom 02.06.2006, S. 3).

Anders als beim Radikalenerlass aus den 1970er Jahren stellten diese Überprüfungen keine öffentlich diskutierten oder problematisierten Vorgänge dar. Die Arbeit des Verfassungsschutzes, seine Vorgehensweise und Mittel, die Konsequenzen aus der Überwachung für die Betroffene und den Staat spielten im Mediendiskurs der FAZ keine Rolle. Weder Protestkundgebungen, noch Statements von Personen aus dem öffentlichen Leben, auch keine prominenten Publikationen begleiteten die Prozesse. Selbst die mediale Auseinandersetzung mit diesen Themen blieb gering, wenngleich die individuellen Konsequenzen z.B. bei einem abgelehnten Einbürgerungsantrag gravierende Folgen haben konnten.

An dieser Stelle zeigt sich die Relevanz einer diachronen Diskursanalyse, da sie ermöglicht, die verschiedenen Machtpositionen herauszustellen: Als ab 1975 Anwärter:innen für den öffentlichen Dienst und wenig später auch bereits Beschäftigte im öffentlichen Dienst von den Verfassungsschutzämtern überprüft wurden, ist diese Praxis massiv kritisiert und über Jahrzehnte hinweg kritisch bearbeitet worden. Die Mobilisierungsmöglichkeiten einer jungen, akademisch gebildeten Gruppe, die ihre Zukunftschancen gefährdet sah, waren viel stärker ausgeprägt als dies bei Einbürgerungswilligen oder Saisonarbeitskräften für ein internationales Sportereignis der Fall war. Ein weiterer Erklärungsansatz neben der diskursiven Machtposition einzelner Personen(-gruppen) wäre in dem Gewöhnungseffekt zu suchen, den eine einmal implementierte Überwachungsmaßnahme nach einiger Zeit erzielen kann. Da die Regelanfrage beim Verfassungsschutz bereits über Jahre hinweg praktiziert worden ist, konnte die Fortführung dieser Praxis auf weniger öffentlichen Widerstand stoßen als die erstmalige Einführung.

Anders als die Regelanfrage ist die Online-Durchsuchung durch den Verfassungsschutz Mitte der 2000er Jahre politisch kontrovers debattiert worden. Als erstes Bundesland verankerte Nordrhein-Westfalen 2007 dieses Instrument in seinem Verfassungsschutzgesetz, worauf das Bundesverfassungsgericht dieses Gesetz für nichtig erklärte, da es der Verfassung widerspräche. Der Landesinnenminister Wolf (FDP) erklärte gegenüber der Presse, die Online-Durchsuchung sei aufgrund der unklaren Rechtslage niemals zum Einsatz gekommen (vgl. FAZ vom 11.10.2007, S. 12). Auf Bundesebene stellte sich der Sachverhalt anders dar. Hier seien Online-Durchsuchungen durch das BfV und im Wissen des Bundesinnenministers durchaus praktiziert worden, wie die FAZ berichtete:

*„Er [Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz Fromm, K.P.] strebe nicht etwa Zwangsbefugnisse für seine Behörde an, könne sich aber eine Regelung vergleichbar der für die*

*Telefonüberwachung vorstellen. Notwendig sei eine ‚virtuelle Observation‘. Immerhin sei das umstrittene nordrhein-westfälische Gesetz, wie der Präsident des Landesverfassungsschutzes sagte, bisher kein einziges Mal zum Einsatz gekommen - die rechtlichen Hürden hätten sich als zu hoch erwiesen (...) Die Geheimdienste hatten schon bisher lediglich auf der Grundlage einer Dienstvorschrift Online-Durchsuchungen vorgenommen; das hat Innenminister Schäuble mittlerweile unterbunden.“ (FAZ vom 11.10.2007, S. 6)*

Dass die Online-Durchsuchung überhaupt Einzug in das nordrhein-westfälische Verfassungsschutzgesetz halten konnte, begründete Innenminister Wolf (FDP) mit dem „Drängen der Verfassungsschützer schon gegenüber der Vorgängerregierung“ (ebd.), was entweder auf den starken politischen Einfluss der Behörde hinweist oder als Übertragung der politischen Verantwortung durch den Innenminister interpretiert werden kann. Am wahrscheinlichsten ist eine Kombination aus diesen beiden Aspekten, die dazu führen konnte, dass dieses Gesetz im Landtag verabschiedet wurde, obwohl die Landesregierung dezidiert darauf hinwies, auf die Anwendung des Instrumentes der Onlinedurchsuchung sei wegen juristischer Bedenken „konsequenterweise verzichtet“ (ebd.) worden.

Im Vorfeld der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hielten die Verfassungsschutzämter den öffentlichen Druck aufrecht, ihnen Überwachungsbefugnisse einzuräumen, um im Kontext der Terrorismusabwehr agieren zu können:

*„Verfassungsschützer von Bund und Ländern forderten derweil nach Angaben der Zeitschrift ‚Focus‘ in einem Bericht zur Optimierung ihrer Arbeit weitreichende Befugnisse bei der Terrorabwehr wie etwa Online-Durchsuchungen und Möglichkeiten zur Überwachung großer Internetserver.“ (FAZ vom 21.01.2008, S. 1)*

Trotz des Versuchs, die Notwendigkeit der Überwachungsmaßnahmen zu begründen und mit dem Argument der Eingrenzung der terroristischen Bedrohung zu legitimieren, entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Instrument der Online-Durchsuchung zumindest in der spezifischen Ausgestaltung des Landes NRW für den Verfassungsschutz nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Damit war auch der Weg für eine Umsetzung der Maßnahme in anderen Bundesländern und auf Bundesebene für eine ganze Zeit versperrt, wurde allerdings in jüngster Vergangenheit doch noch implementiert.<sup>53</sup>

Das Jahr 2011 bedeutete eine Zäsur für den Verfassungsschutz, von dessen Folgen sich die Institution nur langsam erholte. Nach der Enttarnung des sog. NSU und der nur allzu offensichtlichen Verwicklung des Landesamtes für Verfassungsschutz in Thüringen, nach einer Reihe angeblicher

---

<sup>53</sup> Im Juni 2021 beschloss die Große Koalition aus CDU und SPD kurz vor Ende der Legislaturperiode den Einsatz sog. Staatstrojaner und Programmen zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung für nahezu alle Sicherheitsbehörden des Bundes (vgl. Wolf 2021). Die Opposition kündigte eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht an.

Pannen, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit oder auch schlichtweg der Kompetenz dieser Behörde weckten, gerieten auch andere Landesämter sowie das Bundesamt ins Visier der öffentlichen Kritik. Ein isoliertes Vorgehen eines einzigen Landesamtes mit derart weitreichenden Folgen konnte in der Berichterstattung über den NSU und die Jahre dauernde juristische Aufarbeitung kaum glaubhaft vermittelt werden. In diesem politischen Klima mussten sich die Verfassungsschutzämter Fragen nach der richtigen Prioritätensetzung und Gefahrenabschätzung gefallen lassen und ihre Fokussierung auf islamistische Gefährdungen rechtfertigen. Dabei lässt sich eine Linie erkennen, die Ressourcenverteilung innerhalb der Behörde als Nullsummenspiel darzustellen: So wurden die Problematik des Rechtsextremismus und die Versäumnisse der Behörden in diesem Themenfeld gegen eine Terrorgefahr durch den Islamismus ausgespielt und damit die Aufmerksamkeit in einen Bereich gelenkt, in dem die Gefahr eines weiteren Reputationsverlustes geringer erschien. Im Zusammenhang mit der Festnahme eines mutmaßlichen Mitglieds einer islamistischen Zelle in Bochum wurden bspw. „Verfassungsschützer“ wie folgt zitiert:

*„Auch nach der Festnahme von Halil S. gebühre der Gruppe weiterhin höchste Aufmerksamkeit, sagen Verfassungsschützer. Und es wird davor gewarnt, die Abwehr dieser Bedrohung im Zuge der notwendigen Ermittlungen in Sachen Rechtsextremismus zu vernachlässigen.“* (FAZ vom 14.12.2011, S. 4)

Diese „Warnung“ zeigt, wie auch der Verfassungsschutz sich um ein öffentliches Agenda-Setting bemühte und versuchte, eigene Schwerpunktsetzungen in der Beurteilung seiner Arbeit vorzunehmen. In diesem Spannungsverhältnis zwischen Diskretion und öffentlicher Zurückhaltung auf der einen Seite und deutlicher medialer und zivilgesellschaftlicher Kritik an der zutiefst ambivalenten Rolle eines Inlandsnachrichtendienstes in einer Demokratie auf der anderen Seite konnten die Verfassungsschutzämter ihre Machtpositionen stärken: Ihre Kompetenzen sind über die Jahre hinweg kontinuierlich erweitert worden; aus den Verfassungsschutzberichten geht hervor, dass die Dienste sowohl personell als auch finanziell Wachstum verzeichnen konnten und können, wengleich immer wieder Negativschlagzeilen das Bild ihrer Arbeit prägten.

In einer für Fragen der Grundrechte und Transparenz sensibler werdenden Gesellschaft stehen neben dem Verfassungsschutz jedoch auch andere Nachrichtendienste, insbesondere der BND, immer wieder im Fokus medialer Aufmerksamkeit.

### 3.2.3. Bundesnachrichtendienst

*„Die unzulässige Informationssammlung über das Inland scheint im BND eine unsägliche Tradition zu haben, die bis zu seinem ersten Präsidenten Reinhard Gehlen zurückführt.“ (Singer 2009: 269)*

Der Bundesnachrichtendienst erledigte seine Arbeit als Auslandsnachrichtendienst im untersuchten Korpus zunächst ohne mediale Präsenz und fernab öffentlicher Aufmerksamkeit. In der Regel wurde er im Zusammenhang mit der Forderung erwähnt, die Zusammenarbeit innerstaatlich mit anderen Sicherheitsakteuren (vgl. FAZ vom 13.05.2002, S. 5) und auf internationaler Ebene mit anderen Auslandsgeheimdiensten der „Bündnispartner“ (FAZ vom 19.09.2001, S. 10) zu verstärken und zu intensivieren. Dies änderte sich im Herbst 2005: Zu diesem Zeitpunkt wurde der Dienst durch einen Skandal erschüttert, da bekannt geworden war, dass er in den 1990er Jahren auch inländische Journalist:innen überwacht habe. Diese Affäre zeigte, dass der BND aus Gründen des Selbstschutzes versuchte, an Informationen der Journalist:innen zu gelangen, die zu potenziellen „Leaks“, also Informationsabfluss aus dem BND, führen sollten. Auch das Führen von deutschen Journalist:innen als Quelle sollte durch den BND praktiziert worden sein (vgl. FAZ vom 22.11.2005, S. 2). Dabei wurde zunächst davon ausgegangen, dass es sich um weit in die 1990er Jahre zurückreichende Fälle handeln musste:

*„Ausgangspunkt ist die Überwachung des Publizisten Erich Schmidt-Eenboom. Der Nachrichtendienst hatte ihn, wie BND-Präsident Hanning in der vergangenen Woche mitteilte, in den Jahren 1993 und 1994 observiert, um herauszufinden, aus welchen Quellen er bei Berichten über den Dienst schöpfte. So sollten mögliche Leaks beim BND ermittelt werden.“ (FAZ vom 14.11.2005, S. 2)*

Die Frage, ob ein Auslandsnachrichtendienst im Inland Medienschaffende überwachen darf, um sich selbst gegen unliebsame Berichterstattung zu schützen, ist eine der zentralen Fragen des Skandals. Er beleuchtet die Brüchigkeit der Grenzziehung zwischen einem „innen“ und einem „außen“, die stets konstruiert sein muss und provisorischen Charakter hat. Es zeigt sich, dass diese Unterscheidung in Fragen der sog. Eigensicherung keinen Bestand haben kann, da ein Nachrichtendienst zwingend auf die Vertraulichkeit seiner Informationen angewiesen ist, um seine Aufgabe erfüllen zu können. Gleichzeitig ist dieses Argument missbrauchsanfällig: Wann immer investigativer Journalismus sich mit der Arbeit des BND auseinandersetzt, könnte bereits die Notwendigkeit der Eigensicherung ins Feld geführt werden, um die Überwachung der Journalist:innen einzuleiten und retrospektiv zu rechtfertigen. Dieser Annahme liegt ein Paradox des demokratischen Rechtsstaats zugrunde, wonach staatliche Institutionen der demokratischen Kontrolle unterliegen und Fehlverhalten ggf. durch den Austausch des Personals oder der Führungspersonen sanktioniert werden kann. Dieser Faktor der

Zuordnung von Verantwortung, der *accountability*, ist bei Nachrichtendiensten in einem viel geringeren Umfang gegeben, da ein großer Teil ihrer Arbeit keiner öffentlichen Kontrolle unterliegt. Trotzdem haben Medien und Öffentlichkeit ein Interesse, Vorgänge innerhalb dieses Institutionengefüges transparent zu machen und Missstände zu thematisieren, schließlich sind unkontrollierte Institutionen immer eine Gefahr für die Demokratie, da die Geltung und Einhaltung von Grundrechten anders nicht oder sehr schwer überprüft werden kann. Diese paradoxe Situation, in der die Nachrichtendienste eine eigentümliche Sonderstellung einnehmen, die eine öffentliche Kontrolle verunmöglicht, sie sich aber gleichzeitig innerhalb eines demokratischen Rechtsstaates bewegen müssen, führte beim BND zu der Notwendigkeit, seine Überwachungstätigkeiten im Inland mit dem Argument der Eigensicherung zu untermauern.

Etwa sechs Monate nach der Enthüllung der Überwachungstätigkeiten des BND – in der Zwischenzeit hatte Ernst Uhrlau das Präsidentenamt von seinem Vorgänger Dr. August Hanning übernommen – eröffnete sich ein im sog. Schäferbericht ein neuer Zeithorizont: War bisher davon ausgegangen worden, dass sich bei die Überwachungszeiträume auf die Mitte der 1990er Jahre beschränkten, stellte sich im Mai 2006 heraus, dass diese Praxis bis zu ihrer Enthüllung im Herbst 2005 angewandt wurde:

*„Schäfer habe fünf Journalisten namentlich genannt, die entweder selbst Informationen über Kollegen angeboten hätten oder vom BND befragt worden seien. Das sei noch bis in den Herbst 2005 fortgesetzt worden. Für Informationen sei auch Geld gezahlt worden.“* (FAZ vom 13.05.2006, S. 1)

Die Bundesregierung reagierte auf den Bericht dahingehend, dass es dem BND seitens des Bundeskanzleramtes nicht mehr gestattet wurde „operative Maßnahmen gegen Journalisten“ (FAZ vom 16.05.2006, S. 1) durchzuführen. Auch die anderen Nachrichtendienste wurden durch die zuständigen Bundesminister (Innenministerium für das Bundesamt für Verfassungsschutz, Verteidigungsministerium für den Militärischen Abschirmdienst) angewiesen, die Nutzung journalistischer Quellen im Inland zu unterlassen (vgl. ebd.). Nichtsdestotrotz blieb der Makel am BND lange haften. So äußerte sich der Präsident des BND Ernst Uhrlau nach er Veröffentlichung der Vorgänge zerknirscht:

*„Wir kommen zu dem Ergebnis, daß die Vorgehensweisen, die es in der Vergangenheit da gegeben hat, nicht zum Kerngeschäft des BND gehören und auch nicht zum rechtlichen Instrumentarium. Aber das heißt nicht, daß der BND ein Sauladen ist.“* (FAZ vom 18.05.2006, S. 4)

Die Wortwahl des BND-Chefs ist ein eindrückliches Zeichen für dessen Empörung über den medialen Umgang mit seiner Behörde. In einer umständlichen Formulierung versucht er eine Relativierung der

Vorgänge. Anstatt Fehlverhalten der Beschäftigten konsequent einzuräumen, spricht er die Selbstverständlichkeit aus, dass die Überwachung und Abschöpfung von Journalist:innen im Inland „nicht zum Kerngeschäft des BND gehören“, als sei dies eine beruhigende Tatsache. Während der Schäfer-Bericht beinhaltet, dass die BND-Praxis „ganz überwiegend rechtswidrig“ (Schäfer-Gutachten vom 26.05.2006: 173) sei, sprach Uhrlau wenige Tage vor Veröffentlichung des Berichts davon, die Vorgänge „gehören (...) nicht zum rechtlichen Instrumentarium“ seines Dienstes. Er verbitte sich die Einschätzung, beim BND handle es sich um einen „Sauladen“, was eine abwertende Beschreibung für eine Institution ist, die willkürlich und unkontrolliert, undiszipliniert und führungsschwach agiert. Dies alles sei beim BND nicht der Fall, wie Uhrlau bekräftigte.

Warum diese Überwachungsmaßnahmen eine medienwirksame Sprengkraft entfalten und über Monate hinweg aufrechterhalten konnten, lag vermutlich in den Interessen der bundesdeutschen Medienlandschaft begründet. Wie in Kapitel 3.1.4 dargelegt, wurde dieser Skandal durchaus intensiv und wertebasiert diskutiert, Journalist:innen sahen sich womöglich selbst betroffen oder kannten Kolleg:innen, die in die Vorgänge involviert waren. Vorstellbar ist auch eine berufsstandbezogene Identifikation mit der Thematik, die sich in Solidarität und persönlichem Engagement zur Aufklärung des sog. „BND-Skandals“ ausdrückte. Gleichzeitig äußerten sich einige Journalisten in den Meinungsartikeln der FAZ hingegen abwertend gegenüber den Kolleg:innen, was wiederum auf eine persönliche Nähe und Involviertheit schließen lässt.

Weshalb es ein derart großes Problem darstellt, wenn BND-Angestellte journalistische Quellen (mit und ohne deren Zutun) nutzen, wurde in dem Schäfer-Bericht ausgeführt und die FAZ zitierte direkt daraus:

*„Es wurden Journalisten mit dem Ziel geführt, Informationen, Informanten und redaktionelle Hintergründe anderer Journalisten auszuforschen. Derartige Maßnahmen können in die Medienfreiheit der ausgespähten Journalisten und Medienorgane eingreifen.“* (FAZ vom 29.05.2006, S. 3)

Die Problematik besteht also in einer Verhaltensänderung, die eintreten kann, wenn Journalist:innen wissen oder auch nur vermuten, dass Informationen, die sie sammeln, an den BND gelangen könnten. Auch das Bedürfnis, sich selbst und das persönliche Umfeld vor dem Dienst zu schützen, kann zum Ergebnis haben, dass Recherchen nicht oder auf anderen Wegen betrieben und Veröffentlichungen beeinflusst werden. Kollaborationen mit anderen Kolleg:innen gestalten sich schwieriger, da Vertrauen bzw. Misstrauen die professionellen Beziehung verändern könnten und ein vorsichtigerer Umgang mit der Weitergabe von Informationen den Rechercheprozess erschweren oder verlangsamen könnte. Kurzum: Wer sich beobachtet, vielleicht sogar überwacht fühlt, agiert anders und passt das eigene Verhalten einer antizipierten Erwartungshaltung an, um Sanktionen

oder auch nur Unannehmlichkeiten zu vermeiden. Dieser sog. Chilling-Effekt<sup>54</sup> ist als Effekt des Sich-überwacht-fühlens bekannt und insbesondere für sensible und kritische Institutionen wie die Medien macht es einen großen Unterschied, ob sich Journalist:innen frei von Angst vor Repression oder Ausgrenzung durch Kolleg:innen äußern. An dieser Stelle ist auch auf die Machtposition starker und führender Verlagshäuser hinzuweisen, die nicht nur im politischen Kontext relevant ist, sondern auch die Medienlandschaft beeinflusst, indem sie Normen, Standards und Wertungen gegenüber anderen Medien artikulieren können und damit die Legitimität und Glaubwürdigkeit anderer Journalist:innen beurteilen können.

Es mutet nahezu ironisch an, dass der BND im Nachgang des Skandals nicht etwa Sanktionen oder Umstrukturierungen, stärkere Kontrollbemühungen oder personelle Konsequenzen erfuhr, sondern durch die Regierungskoalition eine Erweiterung seiner Kompetenzen für sich verbuchen konnte. Nur wenige Wochen nach der hitzigen Debatte über die Konsequenzen aus der rechtlichen Bewertung des Gutachters aus dem Schäfer-Bericht titelte die FAZ auf der ersten Seite: „Koalition will BND-Befugnisse ausweiten“ (FAZ vom 05.07.2006, S. 1). In dem Artikel wird das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) genannt, das weitere Auskunftsrechte für Sicherheitsbehörden auch im Inland vorsieht. Nach dem Hinweis auf die Skandale des BND schrieb die FAZ den vielsagenden Satz:

*„Die große Koalition beabsichtigt dennoch, sowohl für den Auslandsnachrichtendienst als auch für die beiden anderen Geheimdienste (Militärischer Abschirmdienst und Bundesamt für Verfassungsschutz) bisherige Beschränkungen aufzuheben, die unter anderem aus verfassungsrechtlichen Gründen bestehen.“* (FAZ vom 05.07.2006, S. 1)

Wie über ein reguläres Gesetzgebungsverfahren verfassungsschutzrechtlich begründete Beschränkungen aufgehoben werden können, bleibt ungeklärt. Die starke Präsenz und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts deutete sich an dieser Stelle bereits an und wird den Überwachungsdiskurs der Folgejahre stark beeinflussen. Auch zeigte sich bald, dass der BND keineswegs aus dem Skandal lernen konnte und sich in seinen Operationen stärker rechtlich absicherte. Im Jahr 2008 wurde abermals ein Fall von Überwachung einer *Spiegel*-Journalistin publik, mit der sich das Parlamentarische Kontrollgremium befassen musste. Die FAZ veröffentlichte dazu einen Nachrichtenartikel, der jedoch starke Meinungsäußerungen beinhaltet und deshalb als genresprenzend bezeichnet werden kann, da der Autor sich dem Thema in einem hämisch-zynischen Ton nähert:

*„So dachten 2006 offenbar Mitarbeiter der technischen Beschaffungsabteilung, die Aufregung über die überwiegend rechtswidrige Beobachtung von Journalisten brauche sie nicht daran zu hindern, sechs Wochen später damit zu beginnen, den sehr persönlichen Schriftwechsel und*

---

<sup>54</sup> Der Chilling-Effect beschreibt das soziale Phänomen, dass Menschen bestimmte Tätigkeiten, bei denen sie davon ausgehen, dass diese gesellschaftlich nicht akzeptiert sind oder als abweichend bewertet werden, unterlassen, um damit soziale Sanktionen zu vermeiden (vgl. z.B. Assion 2014).

*möglicherweise auch Telefonkontakt zwischen einer ‚Spiegel‘-Reporterin und dem afghanischen Industrieminister Amin Farhang auszuspienieren. Zwischen Juni und Ende November 2006 ist das wohl betrieben worden, angeblich ging es um den Minister, nicht um seine Bekannte. Danach haben sich BND-Apparate ein Jahr lang damit beschäftigt, Spuren zu verwischen, Gras wachsen zu lassen, ehe sie am 21. Dezember, im milden Schein der Adventskerzen, den Präsidenten Uhrlau informierten.“ (FAZ vom 26.04.2008, S. 2)*

Nachhaltig wirkte der „Spitzel-Affäre“ auf die Binnenstruktur des BND offensichtlich nicht. Doch dieser neuerliche Vorfall lenkte den Blick auf eine weitere Problematik, die im Überwachungsdiskurs regelmäßig thematisiert worden ist: Kommunikation involviert in der Regel mindestens zwei Personen. Wenn also Informationen aus einem Kommunikationsvorgang gewonnen werden sollen, stellt sich die Frage, wie mit den Grund- und Freiheitsrechten derjenigen Personen umzugehen ist, die nicht primär Ziel der staatlichen Überwachungsoperation sind, sondern Kontaktpersonen, Bekannte, das persönliche oder professionelle Umfeld. Wenn dann noch kategoriale Unterscheidungen in der rechtlichen Bewertung der Maßnahmen wie z.B. zwischen In- und Ausländer:innen einbezogen werden, ergibt sich eine komplexe Fallkonstellation. Hinzu kommt eine Verdrossenheit ob der politischen Pannen beim Parlamentarischen Kontrollgremium, da Fehler seitens des BND nicht offen thematisiert wurden, sondern erst über die Medien an die Kontrollinstitution herangetragen worden sind. Die FAZ sprach in diesem Zusammenhang von einer „Störung des Vertrauensverhältnisses zum BND und seinem Präsidenten Uhrlau“ (FAZ vom 25.04.2008, S. 1), die die Zusammenarbeit beeinträchtigt.

Obwohl die Überwachung von Journalist:innen im Inland durch den BND rechtswidrig gewesen und als Zeichen für eine mangelnde Kontrolle des Dienstes gewertet worden ist und obwohl das Medienecho auf diesen Skandal der größte in dem hier untersuchten Korpus ist, muss trotzdem eine Relativierung vorgenommen werden: Es ist bis zum heutigen Tag nicht davon auszugehen, dass diese Prozesse über einzelne Operationen hinausgingen. Es handelt sich, nach heutigem Kenntnisstand, dabei weder um eine systematische noch um anlasslose oder massenhafte Überwachung. Sie hatte gravierende Konsequenzen für Einzelne, nicht jedoch für weite Teile der Bevölkerung. Trotzdem war der Schaden für den BND, aber, was noch viel wichtiger ist, für die Medienfreiheit und die Demokratie hoch. Der BND-Skandal sollte den Auftakt markieren für eine Sensibilisierung vieler Menschen und ein wachsendes Misstrauen in die Integrität staatlicher Sicherheitsbehörden begründen. In den Jahren ab 2006 formierte sich eine Bewegung, die den besseren Schutz der Privatsphäre, eine Digitalisierung unter Berücksichtigung der Grund- und Freiheitsrechte sowie einen stärkeren Datenschutz forderte. Neben regelmäßig stattfindenden „Freiheit statt Angst“-Demonstrationen organisierten sich Menschen in überparteilichen Bewegungsgruppen oder wurden

Mitglied der neu gegründeten Piratenpartei, die sich die Themen Überwachung, Datenschutz, Digitalisierung und das Erproben neuer Politikkonzepte auf die Fahne schrieb.

Neben dem BND-Skandal beschäftigt noch ein weiterer Aspekt die Behörde und ihre Binnenstruktur: Der Umzug vom bayerischen Pullach in die Bundeshauptstadt Berlin war 2003 beschlossen worden, zog sich aber viele Jahre hin und wurde schließlich zum Teil-Umzug inklusive der Bildung von zwei Standorten für den BND. Gleichzeitig wurde er ebenfalls als Chiffre eines Generationen- und Paradigmenwechsels wahrgenommen, da die jüngere Generation der BND-Angestellten als technikaffine, pragmatische Spezialist:innen galten und ihren Arbeitsort gerne in Berlin hätten, wohingegen die ältere, im Kalten Krieg sozialisierte Generation vielfältiger ausgebildet wurde und einem Arbeitsortwechsel skeptisch gegenüberstand (vgl. FAZ vom 26.04.2008, S. 2). Auch die Arbeitsbedingungen innerhalb der Behörde wurden kritisch kommentiert. Dem BND mangle es an Attraktivität und damit auch an Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt, wenn es um die Einstellung geeigneter Nachwuchskräfte gehe:

*„Die Beschäftigten müssen Idealisten sein, denn mittelmäßige Bezahlung, Geheimhaltungspflichten und ein ramponiertes Amtsansehen machen den Nachrichtendienst nicht gerade zur ersten Adresse für intelligenten Nachwuchs. Außerdem prallen die Jüngeren auf die Altgedienten und deren Ressentiments, die sich auch gegen Berlin richten, wo - so ein Argument gegen den Behördenumzug - wegen des bayerischen Akzents viele BND-Mitarbeiter sofortige Enttarnung zu erwarten hätten.“ (FAZ vom 26.04.2008, S. 2)*

Diese lapidar-flachsige Argumentation einer Enttarnung von Beschäftigten ist vermutlich als Hinweis auf die örtliche Verwurzelung der Behörde und die Bedeutung des Lokal-Colorits für die Angestellten zu verstehen, die für einen professionellen Auslandsnachrichtendienst gleichsam widersprüchlich anmutet. Selbstverständlich konnte solch ein Einwand den teilweisen Umzug des BND nach Berlin nicht verhindern. Auch sollte der BND-Skandal nicht etwa den Höhepunkt, sondern vielmehr den Auftakt für weitere Überwachungsaffären bilden, die wenige Jahre später im Zuge der sog. Snowden-Enthüllungen Politik, Medien und Zivilgesellschaft massiv in Aufruhr versetzten und damit dem Diskurs eine neue Wendung gaben.

### **3.2.4. Kontrolle der Nachrichtendienste**

In einer parlamentarischen Demokratie handeln selbst verborgen agierende Akteure wie die Nachrichtendienste auf der Grundlage geltenden Rechts. Die bis in die 1980er Jahre wirksame Auffassung, dass bestimmte Vorgehensweisen und Instrumente nicht zu verrechtlichen seien, um damit den Handlungsspielraum der Dienste nicht zu stark einzuschränken, verlor immer mehr an Bedeutung und Legitimität. An ihre Stelle trat der Anspruch, Transparenz und die Zuordnung von

politischen Verantwortlichkeiten stärker in den Fokus zu rücken.<sup>55</sup> Diese Tendenz versteht Krieger als Ergebnis eines stärker werdenden Datenschutzes:

*„Offensichtlich waren die Geheimdienste eine der größten Gefahren für das, was das Bundesverfassungsgericht 1983 in seiner Entscheidung zum Volkszählungsgesetz als ‚Recht auf informationelle Selbstbestimmung‘ definierte. Es musste nunmehr gesetzlich festgelegt werden, welche Daten die Geheimdienste überhaupt sammeln und nach welchen Regeln sie diese verwenden, weitergeben und speichern durften. Insofern waren die gesetzlichen Regelungen der Geheimdiensttätigkeit ein Nebenprodukt der Datenschutzgesetzgebung, also kein wirklicher Anlauf des Bundestages, sich mit dieser Tätigkeit umfassend zu beschäftigen.“*  
(Krieger 2009: 321)

Im Zuge der Verrechtlichung der Arbeit der Nachrichtendienste musste auch die Kontrolle der Behörden in diesem Prozess einbezogen und normiert werden. Insbesondere im Anschluss an Skandale, Pannen oder Affären wurden Fragen nach der Effektivität der Nachrichtendienstkontrolle laut. Neben dem Ziel, Missstände frühzeitig zu entdecken, zu korrigieren oder zu beseitigen stand auch die Schaffung von Akzeptanz in der Bevölkerung im Fokus der Kontrolltätigkeiten.

Entsprechend der Gewaltenteilung gliedert sich auch die Kontrolle der Nachrichtendienste der BRD in eine parlamentarische, eine in den Ressorts der Regierung verankerte und eine juristische Kontrolle. Darüber hinaus bestehen weitere Gremien, die thematische oder fiskalische Besonderheiten bei der Kontrolle aufweisen. Hinzu kommt die mediale Investigation und kritische Begleitung der Nachrichtendiensttätigkeiten. Speziell für den BND zählt die FAZ folgende Kontrollinstitutionen auf:

*„Die Affäre um die Beobachtung und Abschöpfung von Journalisten durch den Bundesnachrichtendienst (BND) wirft auch ein Licht auf seine Kontrolle. Diese ist nach Auffassung des früheren BND-Präsidenten Geiger allzu ‚segmentiert‘ und nicht hinreichend wirkungsvoll. Neben dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKG), dem Geheimdienst-Koordinator im Bundeskanzleramt, der G-10-Kommission, die die Post- und Telekommunikationsüberwachung der Geheimdienste überwacht, und dem Vertrauensgremium des Haushaltsausschusses haben auch der Datenschutzbeauftragte und der Rechnungshof Kontrollrechte über die Dienste. Geiger plädierte daher kürzlich für die Schaffung des Amtes eines Geheimdienst-Beauftragten, der die Kontrollkapazitäten zusammenführt“* (FAZ vom 18.05.2006, S. 4)

---

<sup>55</sup> Das erste BND-Gesetz wurde im Dezember 1990 verabschiedet, vorher arbeitete der Dienst insbesondere auf der Grundlage von Organisationserlassen (vgl. Lange/ Krevert 2006: 31). Ähnlich verhält es sich mit dem Militärischen Abschirmdienst, auch hier vollzog sich die Gesetzgebung erst 1990, vorher sei auf Grundlage von „Verwaltungsvorschriften“ des Bundesverteidigungsministers operiert worden (Schütte 2006: 202).

Auf die Identifikation des Problems, dass die Kontrolle zu stark segmentiert sei, sollte im Nachgang des BND-Skandals ausgerechnet mit der Schaffung weiterer Stellen reagiert werden. Was auf den ersten Blick kontraintuitiv und widersprüchlich wirkt, kann aus der Perspektive eines tendenziellen Bürokratiewachstums verstanden und nachvollzogen werden.<sup>56</sup>

Im Folgenden soll zunächst auf das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) eingegangen werden, das in seiner Form, unter seinem Namen und auf der Grundlage des Kontrollgremiumgesetzes seit 1999 die Kontrolle aller Nachrichtendienste auf Bundesebene (vgl. Friedel 2019: 268) aufnahm. Es hat die Aufgabe, die starke Stellung der Regierung durch „Machtbegrenzung und Beteiligung des Parlaments“ (Singer 2016: 33) auszugleichen, das Vertrauen in die Nachrichtendienste zu stärken und „fehlenden individuellen Rechtsschutz“ (ebd.) zu ersetzen. Dies geschieht jedoch unter erschwerten Bedingungen, denn auch die Arbeit des PKGr findet nichtöffentlich statt und entzieht den Mitgliedern des Gremiums die Möglichkeit der Politisierung ihrer Kontrolltätigkeit. Auch die Kongruenz zwischen Parlamentsmehrheit und Regierungsmehrheit in Kombination mit der Fraktionsdisziplin erschweren eine effektive Kontrolle gegen den Widerstand der Regierung (vgl. ebd.).

Ab Ende 2006 und im Zusammenhang mit dem BND-Skandal, formierte sich Unmut über Güte und Effektivität der Kontrolltätigkeit des Gremiums. Der Grund dafür wurde nicht in der Arbeit der Parlamentarier:innen selbst gesehen, sondern läge vielmehr in der Tatsache begründet, dass die Nachrichtendienste nicht alle nötigen Informationen weiterleiteten oder das Gremium erst ins Bild setzten, nachdem bereits Medien über einen Sachverhalt berichteten und dieser nicht länger geheim war. Das Paradox, dass ausgerechnet die zu kontrollierenden Behörden darüber befinden konnten, welche Informationen sie an das kontrollierende Gremium weitergeben wollten, wurde dabei offensichtlich und löste politischen Streit zwischen PKGr und dem BND aus (vgl. FAZ vom 21.12.2006, S. 10). Es sollte jedoch noch bis zum März 2009 dauern, bis eine Reform der parlamentarischen Kontrolle durch die große Koalition aus Union und SPD angestoßen worden ist. Erst im letzten halben Jahr der Legislaturperiode konnte das Thema erneut auf die politische Agenda gelangen, was den Gestaltungszeitraum der Regierungskoalition sehr eng definierte. Die FAZ zitierte aus einem Gesetzesentwurf:

*„Der Gesetzesentwurf, den Röttgen und Oppermann erarbeitet haben, sieht unter anderem die Einführung eines Anspruchs auf Aktenherausgabe und ein Betretungsrecht für PKGr-Mitglieder in sämtlichen Diensträumen der Dienste vor. Zudem sollen andere Behörden umfassend zur Amtshilfe an das Gremium verpflichtet werden. Die Zahl der Mitarbeiter beim Sekretariat wird erhöht. Auch Mitarbeiter von Abgeordneten werden sich künftig mit Geheimsachen beschäftigen können. Außerdem sind Mitarbeiter der Geheimdienste künftig nicht mehr an den*

---

<sup>56</sup> Zur Übersicht der gängigen Theorien der Bürokratieexpansion vgl. z.B. Dose 2008: 56ff.

*Dienstweg gebunden, sondern dürfen sich direkt an das Kontrollgremium wenden, wenn sie etwas zu berichten haben.“ (FAZ vom 27.03.2009, S. 4)*

Bereits im Gesetzesentwurf wird die Stoßrichtung einer effektiveren parlamentarischen Kontrolle sichtbar: Anstelle eines auf Kooperation basierenden Ansatzes wurden Durchgriffsrechte des Gremiums gestärkt, was zu einem reibungsloseren Informationsfluss zwischen den Nachrichtendiensten und den Kontrollakteuren führen sollte. Am 29.07.2009 wurde schließlich das „Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes“ (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG) verabschiedet, trat unmittelbar nach seiner Verkündung in Kraft und ist bis heute die Grundlage für die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste.

Auch auf Landesebene sind Kontrollmechanismen für die Landesämter für Verfassungsschutz vorgesehen, jedoch unterscheiden sie sich in der konkreten Ausgestaltung und den Kompetenzen. Im Anhang findet sich eine tabellarische Übersicht über die Kontrollgremien. Aus ihr gehen die Spezifika der einzelnen Bundesländer in der Struktur der Kontrolle hervor. Gemein ist allen Bundesländern die Aufteilung institutionalisierter Kontrolle in ein parlamentarisches Gremium und eine G-10 Kommission, die Unterschiede liegen in der Anzahl der Gremienmitglieder, ihrer definierten Zusammensetzung und ihrem Wahlmodus. Auch sehen einige Landesgesetze die Möglichkeit vor, besondere Bevollmächtigte oder Sachverständige hinzuzuziehen.

Die Dienst- und Fachaufsicht über die Landesämter für Verfassungsschutz führen in allen Bundesländern die Innenministerien, die je nach Ressortzuschnitt unterschiedliche Namen tragen. Die Innenministerien sind auch zuständig für die umfassende Unterrichtung der Parlamentarischen Kontrollgremien. Auf Landesebene sind darüber hinaus keine weiteren Nachrichtendienste existent.

Die juristische Kontrolle der Verfassungsschutzbehörden in den Ländern geschieht teilweise über die sog. G-10-Kommissionen, die jedoch ausschließlich bei Einschränkungen des Art.10 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) ins Bild gesetzt werden. Die meisten Bundesländer haben in ihren Ausführungsgesetzen zum G-10-Gesetz verankert, dass entweder das vorsitzende Mitglied, oder mindestens ein Mitglied der Kommission die Befähigung zum Richteramt besitzen, d.h. Volljurist.in mit zweitem Staatsexamen sein muss. Ob es sich bei den Mitgliedern um Abgeordnete der Landesparlamente handelt oder um externe Mitglieder, variiert zwischen den Bundesländern. Darüber hinaus sind es in den meisten Fällen die Parlamentarischen Kontrollgremien, die ihrerseits die Mitglieder der G-10-Kommissionen wählen. Es zeigt sich demnach eine enge personelle Kopplung zwischen der legislativen und der juristischen Kontrolle, die innerhalb des Institutionengefüges berücksichtigt werden sollte. Eine darüber hinausgehende juristische Überprüfung der Arbeit des Verfassungsschutzes etwa durch Gerichte findet i.d.R. nicht statt. Unter Bezugnahme auf den Quellenschutz haben die Verfassungsschutzämter die Möglichkeit, ihre Quellen an einer Aussage vor

Gericht zu hindern, sodass eine juristische Kontrolle unterlaufen werden kann (Grumke/ van Hüllen 2019: 125-126).

Anders verhält es sich, wenn es um Überwachungsmaßnahmen der Länderpolizeien oder des BKA geht. Diese bedürfen zum einen der richterlichen Anordnung, zum anderen werden sie, sofern es zu einem Strafverfahren kommt, höchstwahrscheinlich Teil der Verhandlung und damit ebenfalls juristisch evaluiert. Soweit die Theorie, doch zwei gewichtige Einschränkungen müssen an dieser Stelle gemacht werden: (a) Zwar schützt der Richtervorbehalt formal vor willkürlichen und unkontrollierten Überwachungsoperationen der Polizei, gleichzeitig stehen die Richter.innen vor der Herausforderung, eine Abwägung zwischen Grundrechtesschutz und Sicherheitsrisiken tätigen zu müssen und dabei sicherzustellen, dass Aufklärung oder Prävention möglicher Straftaten dadurch nicht erschwert oder verhindert wird. In einem Leitartikel mit dem Titel „Außer Kontrolle“ sieht der Autor die Lösung des Dilemmas in der Umkehr der Beweislast bei der Genehmigung von Überwachungsverfahren:

*„Das ist gar nicht so schwer: Eines dieser Verfahren ist die Umkehrung der Beweislast beim Richtervorbehalt. Bisher ist es für einen Richter einfacher, einer Überwachungsmaßnahme zuzustimmen, als sie abzulehnen.“* (FAZ vom 19.10.2011, S. 1)

(b) Ein weiterer Einwand liegt in der brüchigen Unterscheidung zwischen Informationen der Nachrichtendienste und Ermittlungsinformationen der Polizei: Im Laufe dieser Dissertation wird an mehreren Stellen der Austausch von Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei und damit die Aufweichung des Trennungsgebots thematisiert und problematisiert. Dieses Aufweichen hat zur Folge, dass Informationen, die aus einer nicht juristisch überprüften Überwachungsmaßnahme etwa des Verfassungsschutzes gewonnen wurden, durchaus im konkreten Verdachtsfall über die Amtshilfe an die Polizei übermittelt werden können. Darüber hinaus zeigt sich eine Tendenz, nach der diese Zusammenarbeit verstetigt und institutionalisiert wird, z.B. indem in einem gemeinsamen Abhörzentrum Kompetenzen gebündelt werden. Diese Prozesse stellen auch die juristische Kontrolle von Überwachungsmaßnahmen vor neue Herausforderungen, da auch komplexe technische Sachverhalte dazu beitragen können, die juristische Bewertung eines Falls zu modifizieren:

*„Fundamental herausgefordert ist auch die Justiz als Kontrollsystem. Dies gilt für den gesamten Bereich der heimlichen Überwachungsmaßnahmen. Die Einzelfallkontrolle von Überwachungsmaßnahmen durch technisch wenig spezialisierte Richter wird dem Schutzauftrag der Justiz in einer komplexen informatikbasierten Welt allein nicht mehr gerecht. Wenn die Exekutive ihre Überwachungskompetenz in einem Abhörzentrum bündelt, dann muss es auch ein solches Kompetenzzentrum bei der Justiz geben.“* (FAZ vom 03.11.2011, S. 8)

Dieses Argument lässt sich ebenfalls auf die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste übertragen: Auch hier ist eine ausreichende Ausstattung der Gremien mit technischem Know-How zur richtigen Einordnung nachrichtendienstlicher Mittel nicht zwingend vorgesehen und in vielen Fällen wahrscheinlich auch nicht gegeben (vgl. auch Krieger 2009: 321). Eine außerparlamentarische, institutionalisierte Kontrolle der Nachrichtendienste durch spezielle Gremien mit geschultem und professionellem Personal ist in Deutschland nicht gegeben, da eine rechtliche Grundlage für die Ausübung der Kontrollbefugnisse fehlt und diese auch öffentlich nicht diskutiert wird oder wurde. In Norwegen, den Niederlanden oder auch Kanada ist dies anders. Außerparlamentarische Gremien wurden mit Kontrollkompetenzen ausgestattet, ohne jedoch an der rechtlichen Ausgestaltung der operativen Arbeit der Nachrichtendienste beteiligt zu sein. So könnten z.B. die Überprüfungen des kanadischen CSIS (*Canadian Security Intelligence Service*) „gleichermaßen als unabhängig und profund“ (Krieger 2009: 327) bewertet werden.

### 3.3. Exkursionen

Die Legitimation staatlicher Überwachungsmaßnahmen kann niemals als isoliertes Phänomen analysiert werden, wenn valide Aussagen über die Funktion, Bedeutung und Reichweite dieser Legitimationsversuche getätigt werden sollen. Vielmehr sind sie eingebunden in allgemeinere Entwicklungen der Sicherheitspolitik und –kultur, in gesellschaftliche Wandlungsprozesse und politische Großwetterlagen, die im Folgenden skizziert und herausgearbeitet werden. Es handelt sich dabei um Themenkomplexe, die dem Überwachungsdiskurs inhaltlich sehr nahe stehen und immer wieder im Zusammenhang mit innerer Sicherheit auftauchen. Sie markieren weitreichende Veränderungen des institutionellen Gefüges des Politikfeldes oder angrenzender Politikfelder, vermitteln sie sprachlich und versuchen sie zu kontextualisieren. Es findet also eine direkte Kopplung zwischen diskursiver und materieller Wirklichkeit statt, die sich durch die Wiederholung spezifischer Formulierungen oder Praktiken der Vermittlung von Informationen auszeichnet. Drei Themenkomplexe konnten bei der Analyse des zweiten Korpus identifiziert werden, die sich deutlich vom ersten Korpus unterscheiden und zeithistorische Besonderheiten zutage fördern. Zu ihnen gehören (1) das Trennungsgebot bzw. sein sukzessives Aufweichen, (2) die Stärkung der Prävention als sicherheitspolitisches Leitparadigma sowie (3) das Sicherheits- und Freiheitsparadoxon, welches im Überwachungsdiskurs diskutiert worden ist.

#### 3.3.1. Trennungsgebot

Das Trennungsgebot, eine deutsche Besonderheit, die als historische Hypothek des NS-Regimes erwuchs und die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik maßgeblich prägte, ist nach den Ereignissen des 11. September unter starken politischen Druck geraten. Eine institutionelle, personelle und operative Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten sowie voneinander getrennte Kompetenzbereiche sind als wichtige Säule der Inneren Sicherheit nicht länger sakrosankt und verlieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts an Legitimation. Dabei lautet das Argument, das Trennungsgebot stünde dem Anspruch an eine effektive Strafverfolgung und Terrorismusbekämpfung insofern entgegen, als dass auch Informationsgewinnung und -verarbeitung diesem Gebot unterliegen und damit zu zeitlichen Verzögerungen, Ungenauigkeiten oder gar einem „Stille-Post“-Phänomen führen könnten, demzufolge die Entfernung einer Information aus ihrem Kontext zu einer völlig anderen Interpretation eines Sachverhalts führen kann.<sup>57</sup> Hinzu kommt, dass Polizei und Nachrichtendienste unter völlig unterschiedlichen rechtlichen Prämissen arbeiten und voneinander

---

<sup>57</sup> In jüngster Zeit forderte der Innenminister Mecklenburg-Vorpommerns, Lorenz Caffier (CDU), als einflussreicher Politiker 2019 öffentlich eine „Diskussion“ darüber, ob das Trennungsgebot noch zeitgemäß sei, worauf auch der Chef des Landesamtes für Verfassungsschutz Hamburg, Torsten Voß, eine Modifizierung des Trennungsgebots in den Raum stellte (vgl. Lorscheid 2020). Bisher blieben entsprechende Vorstöße noch ohne politische Folgen.

verschiedene strategisch-operative Ziele haben, die durchaus zueinander im Widerspruch stehen können (vgl. Kapitel 3.2). Die Oppositionsfraktion der Union im Bundestag hat mit diesen Begründungen bereits im Herbst 2001 aktiv für ein Aufweichen der informationellen Trennung zwischen Auslandsnachrichtendienst und der Polizei geworben. Das Ziel der Abwehr terroristischer Anschläge könne insbesondere durch verstärkte Überwachungsmaßnahmen erreicht werden:

*„An erster Stelle des Leitantrags wird gefordert, die äußere mit der inneren Sicherheit zu verknüpfen. Dazu gehört nach Ansicht der CDU, die bisherige strikte Trennung der Erkenntnisse aufzuheben, über die der Bundesnachrichtendienst und die Polizei verfügen. Maßnahmen zur Telefon- und Videoüberwachung seien verstärkt zu nutzen, um terroristische Gewalt zu verhindern.“* (FAZ vom 02.10.2001, S. 1)

Anders als in den 1970er Jahren und in der aktuellen Debatte lag der Fokus nicht vornehmlich auf der Inlandsaufklärung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, sondern auf dem Bundesnachrichtendienst, dessen Erkenntnisse für die Strafverfolgungsbehörden im Inland genutzt werden sollten. Umgekehrt könnten Informationen der Polizei auch relevant für die Arbeit des BND sein, sofern sie Strukturen und Netzwerke internationaler Reichweite betreffen. Nicht nur die Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendienst, auch die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik würde durch die Kooperation der beiden Institutionen durchlässiger und könne an Bedeutung verlieren. Mit der Verknüpfung vormals getrennter Politikfelder geht jedoch auch das Risiko einher, Zuständigkeiten und Prioritäten zwischen den einzelnen Sicherheitsbehörden verschieben zu müssen. Eindrücklich brachte der CSU-Ministerpräsident Stoiber dies zur Sprache. Die FAZ zitierte:

*„Stoiber warf SPD und Grünen vor, noch nie klar und konsequent zur äußeren und inneren Sicherheit gestanden zu haben. Das Bewußtsein, daß Deutschland nach innen und außen eine wehrhafte Demokratie sein müsse, sei ideologisch ausgehöhlt worden, sagte Stoiber.“* (FAZ vom 15.10.2001, S. 6)

Tatsächlich mutet die Formulierung, Deutschland sei nach außen eine wehrhafte Demokratie, durchaus befremdlich an, da das Land viele Jahre keine islamistischen Anschläge erlebte, derer es sich erwehren müsste. Diese Lesart von wehrhafter Demokratie nicht zu teilen, müsse laut Stoiber als ideologisch gewertet werden. Doch eine weitere, bisher unberücksichtigte Entgrenzung lässt sich in diesem Zitat herauslesen: Mit dem Afghanistan-Mandat der Bundeswehr ab Januar 2002 wurden zunehmend auch militärische Akteure in die Sicherheitsstrategie einbezogen und direkt in den Wirkungsbereich der Inneren Sicherheit integriert. Am pointiertesten und medial stark rezipiert brachte dies der damalige Verteidigungsminister Peter Struck mit dem Ausspruch: „Unsere Sicherheit

wird am Hindukusch verteidigt<sup>58</sup> auf den Punkt. Diese Formulierung vom März 2004 verbindet eines der wichtigsten Werte des politischen Systems der BRD, nämlich das der Sicherheit mit der militärischen Aktivität des Verteidigens. Gleichzeitig wird semantisch auf einen vorangegangenen Angriff referiert, da eine Verteidigungsposition stets reaktiv eingenommen wird und eine Bedrohungssituation erfordert. Diese Position der Verteidigung, kombiniert mit der Passiv-Konstruktion, die ohne Agens auskommt, und einer starken positiven Konnotation des Begriffs „Sicherheit“ kann legitimierend wirken und eine Verbindung zwischen Innen- und Außenpolitik herstellen. In diese Strategie passt auch die Ausgestaltung des Bundeswehrmandats im Afghanistan-Einsatz, das vornehmlich der Sicherung eines demokratischen Aufbaus des Landes dienen sollte, also originär polizeiliche Aufgaben umfasste. So schrieb Krieger:

*„Es erscheint demnach folgerichtig, dass die Grenzen zwischen geheimdienstlicher Tätigkeit im Inland und Ausland auf der einen Seite und Geheimdiensten und Polizei auf der anderen Seite zunehmend verschwimmen. Sogar der Unterschied zwischen Polizei und Militär hat sich verringert, zum Beispiel wenn es um internationale Missionen zur Friedenssicherung oder Friedenserzwingung geht.“* (Krieger 2009: 330)

In der Tat passt der paradoxe Begriff der Friedenserzwingung gut zum militärischen Auftrag der Bundeswehr in Afghanistan. Er markiert die Schwierigkeit von *democracy promotion*-Ansätzen zur Stabilisierung von Krisenregionen, wie Afghanistan eine ist: Wenn die beteiligten Akteure kein Interesse an einer friedensbetonten Konfliktbeilegung haben, lässt sich diese nur mit äußerem Zwang im Innern des Landes aufrechterhalten. Der Begriff der Friedenserzwingung zeigt auch, dass der Sicherheitsbegriff sich aus seiner starren Innen-Außen-Dichotomie lösen musste, um seinen universellen und legitimierenden Charakter zu erhalten.

Obwohl das Trennungsgebot formal und in der Außendarstellung der Sicherheitsbehörden und politischen Entscheidungsträger.innen nicht aufgegeben worden ist und trotz der Versicherung, dies auch nicht zu planen, wird ein „Aufweichen“ dieses Grundsatzes kaum mehr bestritten und ist wissenschaftlicher *common sense* (Vgl. z.B. Fremuth 2014, Lange/ Krevort 2006: 34ff ). Und doch vollzog sich diese Entwicklung inkrementell und in kleinen Schritten, denn neben der föderalen Struktur bei Polizei und Verfassungsschutz stehen auch sehr unterschiedliche Organisationskulturen und rechtliche Vorgaben einer umfassenden Kooperation entgegen. In einem FAZ-Artikel mit dem Titel „Das Geheime in kleiner Runde aussprechen. Seit dem 11. September arbeiten deutsche Sicherheitsdienste enger zusammen als jemals zuvor“ werden Schwierigkeiten der Kooperation deutlich. Da das operative Interesse der Nachrichtendienste in der Informationsbeschaffung und dem damit eng verbundenen Quellenschutz liegt, müssen die Verantwortlichen in ihrem Ermessen

---

<sup>58</sup> Zur Diskussion des Zitats und der Rolle der Bundesrepublik in Afghanistan vgl. Jahn 2012.

entscheiden, ob sie strafrechtlich relevante Aktivitäten ihrer Quellen oder der beobachteten Szene an die Ermittlungsbehörden weiterleiten oder es unterlassen, um den Informationsfluss nicht zu gefährden. Gerade bei institutionalisierten Kooperationen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, bspw. in Amtshilfeverfahren, kann dieser Umstand zu Problemen führen, da alle Beteiligten die Grenzen der Zusammenarbeit antizipieren und mit eigenen strategisch/operativen Zielen in Einklang bringen müssen. Das Wissen über Unterschiede in den Zielsetzungen und den Instrumenten zur Erreichung des Ziels kann auch zu Vertrauensproblemen zwischen den Behörden führen. Gerade das BKA befand sich zunächst in einer nachteiligen Situation:

*„Das Bundeskriminalamt unterliegt als Strafverfolgungsbehörde dem Legalitätsprinzip, also der Ermittlungspflicht. Solchen Bedenken wurde mit dem Hinweis begegnet, daß das BKA in solchen Fällen in seiner Zentralstellenfunktion als der Sammelort, nicht als initiiierende Ermittlungsstelle gesehen werden müsse. Überdies können die Teilnehmer am ‚Informationboard‘ - meist sind es die mit der jeweiligen Materie vertrauten Referatsleiter - selbst entscheiden, wie sie ihre Informationen den anderen zugänglich machen.“* (FAZ vom 05.09.2002, S. 3)

Eine kurzerhand eingeführte Möglichkeit in der Neuinterpretation der Rolle, die das BKA in einem Austauschgremium wie dem „Informationsboard“ spielen sollte, könnte das Legalitätsprinzip umgehen und dadurch den Informationsfluss zwischen den Bundesbehörden sicherstellen. Die Kehrseite der Medaille wäre jedoch, dass durch diese Interpretation der Informationsfluss des BKA zu den Landeskriminalämtern erschwert würde, da diese nicht ohne weiteres in einer „Zentralstellenfunktion als (...) Sammelort“ begriffen werden konnten.

Schließlich verständigte sich die rot-grüne Bundesregierung auf einen anderen Weg: In einem Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ) mit Sitz in Berlin solle die Zusammenarbeit verschiedener, mit der Terrorismusbekämpfung beauftragter Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene verstetigt und gebündelt werden. Ziel des Zentrums sei es

*„die Analysekompetenz im Sicherheitsbereich durch eine Verbesserung des Informationsmanagements zu stärken, eine Früherkennung möglicher Bedrohungen zu gewährleisten und notwendige operative Maßnahmen zu koordinieren.“* (Klee 2010: 112)

Die Sorge um die Wahrung des Trennungsgebots begleitete die Gründung des GTAZ im Jahre 2004 von Beginn an ebenso wie die Frage, ob das Trennungsgebot den Anforderungen der Zeit überhaupt noch gerecht werde oder womöglich ein hinderliches Relikt der alliierten Besatzung sei, welches zu Recht an Bedeutung verliere.

Und doch konnte auch eine seitens der Bundes- und Landesregierungen verordnete und institutionalisierte Zusammenarbeit nicht über die Differenzen innerhalb der Sicherheitsbehörden hinwegtäuschen: Unterschiedliche Organisationskulturen, Rechtsrahmen und Zielsetzungen,

voneinander variierende Interessen und Verantwortlichkeiten forderten auch im GTAZ ihren Tribut und hatten zur Konsequenz, dass ein, wie die Überschrift der FAZ es bezeichnete, „Zersplittertes Wissen“ die Terrorismusbekämpfung erschwere:

*„In Deutschland sollen die Drähte im ‚GTAZ‘, dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum in Berlin-Treptow, zusammenlaufen. Doch beruht Zusammenarbeit zu oft auf persönlichem, teilweise recht ruppigem und eher unkooperativem Miteinander.“* (FAZ vom 28.08.2006, S. 8)

Durch „Rivalitäten und Rangeleien zwischen Sicherheitsbehörden“ habe die Arbeit des „hochgelobte[n] GTAZ“ (ebd.) dermaßen gelitten, dass im Zusammenhang mit dem Kofferbombenanschlag<sup>59</sup> Medien einen Informationsvorsprung gegenüber dem Zentrum vorweisen konnten (vgl. ebd.). Reibungsverluste und Misstrauen gegenüber unbekanntem Kooperationspartner:innen sind zu Beginn einer Kollaboration nicht ungewöhnlich und bei Kenntnis der Organisationen sogar nachvollziehbar. Gleichzeitig traten viele dieser Probleme auf struktureller Ebene auf, was eine Beseitigung erschwerte. Eine effektivere Zusammenarbeit sollte durch die Begrenzung des GTAZ auf den Informationsaustausch entstehen, operative Entscheidungen blieben dann bei den entsprechenden Behörden. Im Ergebnis sei das Zentrum als „Impulsgeber“ (Klee 2010: 115) zu verstehen und habe die Aufgabe, das „vorhandene polizeiliche und nachrichtendienstliche Wissen gezielt zusammenzuführen, abzugleichen und ggf. zur Veranlassung konkreter Maßnahmen nutzbar zu machen“ (ebd.).

Obwohl im GTAZ auch Vertreter:innen der Länder involviert sind, beschreiten einige Bundesländer in der Kooperation eigene Wege, indem sie ebenfalls Koordinationsplattformen ins Leben rufen und damit versuchen, eine engere Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz zu initiieren. Obwohl längst nicht alle Bundesländer dem GTAZ ähnliche Strukturen initiierten, haben doch einige gemeinsame Informationsplattformen eingerichtet (vgl. Klee 2010: 137-143). Exemplarisch sei hier Niedersachsen genannt: Im Zusammenhang mit der Festnahme eines mutmaßlichen Al Qaida-Unterstützers in Osnabrück berichtete die FAZ über das Vorgehen der beiden niedersächsischen Landesbehörden:

*„Seit Mitte 2004 hat Niedersachsen auch ein gemeinsames Informations- und Analysezentrum von Verfassungsschutz und Polizei - ähnlich wie das vom ehemaligen Bundesinnenminister Schily (SPD) eingerichtete Anti-Terror-Zentrum in Berlin.“* (FAZ vom 11.10.2006, S. 4)

---

<sup>59</sup> Der sog. Kofferbombenanschlag bezeichnet einen am 31.07.2006 versuchten Anschlag auf zwei Regionalzüge, die vom Hauptbahnhof Köln starteten und zeitgleich in die Luft gehen sollten. Beide Kofferbomben wiesen Konstruktionsmängel auf und sind deshalb nicht detoniert. Festgenommen und verurteilt wurden zwei Männer, die die Veröffentlichung von Mohammed-Karikaturen und einen „globalen Jihad gegen den Westen“ als Motive für ihre Tat angaben (vgl. Pressestelle des Bundesgerichtshofs 2010)

Nicht nur auf organisatorischer, auch auf informationeller Ebene nahm die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten in den 2000er Jahren deutlich zu. Im Jahr 2006 und nach jahrelangem Streit (vgl. Kapitel 3.4.7), beschloss das Parlament die Einrichtung einer gemeinsamen Anti-Terror-Datei, auf die BKA, Landeskriminalämter, Bundesamt und Landesämter für Verfassungsschutz genauso wie der BND Zugriff haben sollten. Das Trennungsgebot bliebe insofern bestehen, als dass es den einzelnen Sicherheitsbehörden freigestellt sei, welche Informationen in das System eingespeist werden sollen und welche nicht. Und doch habe diese Form der Zusammenarbeit auch Nachteile, die in der föderalen Struktur der Polizei und der Nachrichtendienste begründet liegen:

*„Denn dort [im Bundesrat, K.P.] vertraten damals Innenminister Otto Schily und heute in Amtsnachfolgeschaft Wolfgang Schäuble (CDU) die Auffassung, ein offener Zugriff auf Terrordaten beeinträchtigt die Kooperationsfähigkeit der international operierenden Bundesbehörden BND und BKA. Der französische Geheimdienst etwa würde den Deutschen weniger berichten, wenn er wüsste, daß seine vertraulichen Informationen anschließend siebenunddreißig deutschen Dienststellen verfügbar würden.“ (FAZ vom 28.08.2006, S.8)*

Frankreich mit seinen zentralisierten Sicherheitsbehörden als Beispiel für die Problematik des Informationsaustauschs föderal organisierter Akteure zu nennen, ist in diesem Zusammenhang durchaus einleuchtend, kann damit doch eine maximale Kontrastierung beider Systeme vorgenommen werden. Gleichzeitig dient Frankreich aufgrund seiner geographischen, kulturellen und demographischen Ähnlichkeit zu Deutschland sowie der engen Verbundenheit beider Länder durch freundschaftliche und institutionelle Bande als probate Vergleichseinheit. Beide deutschen Innenminister befürchteten eine Schwächung der internationalen Zusammenarbeit, wenn durch eine Anti-Terror-Datei die sehr hohe Zahl von siebenunddreißig Behörden in den Informationsaustausch integriert würde. Gleichzeitig wirft diese Argumentation auch Fragen auf, da aus ihr nicht hervorgeht, warum ausgerechnet die numerische Nennung der Behörden Besorgnis erregen könnte. Die schiere Anzahl von „Dienststellen“ lässt keine Aussagen zur Effektivität und Vertrauenswürdigkeit bei der transnationalen Kooperation im direkten Vergleich zu zentralisierten Systemen zu. Ein in sich stark fragmentierter, jedoch zentralistisch organisierter Sicherheitsdienst könnte ebenso wahrscheinlich Probleme beim Informationsaustausch aufweisen. Eine relevantere Bezugsgröße könnte z.B. die Anzahl der Beschäftigten mit Zugriff auf sensible Informationen sein, um eine Vergleichbarkeit zwischen Frankreich und Deutschland zu erreichen. Das oben zitierte Argument legt den Versuch der Bundesminister nahe, den Informationsaustausch auf die Bundesebene zu beschränken und damit eine Zentralisierung der Informationshoheit in der Terrorismusbekämpfung zu forcieren. Diese Tendenz konnte Bundesinnenminister Schäuble jedoch nicht durchhalten, auch die Behörden auf Länderebene wurden in den Datenverbund über die Anti-Terror-Datei integriert (vgl. Kapitel 3.4.7).

Neben der Entgrenzung einer polizeilichen und einer nachrichtendienstlichen Sphäre bei der Überwachung zeigt sich auch eine sehr ähnliche Tendenz in der thematischen und semantischen Engführung von Terrorismus und Kriminalität. Sie erscheint deutlich ausgeprägter als im vorherigen Korpus und offenbart, wie beide Phänomene zusammengedacht und inhaltlich verbunden wurden, um eine Homogenisierung der Problemlösungsstrategien nahezulegen. So erhielt z.B. das Landesamt für Verfassungsschutz in Thüringen den Auftrag, den Phänomenbereich der Organisierten Kriminalität (OK) in den Fokus zu nehmen (FAZ vom 24.10.2001, S. 4), weitere Landesämter folgten. Damit wurde auch in diesem Bereich der Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln, die außerhalb der klassischen juristischen Kontrolle liegen, ermöglicht. Allerdings kann die Relevanz der OK für den Bestand der FdGO durchaus infrage gestellt werden. Krieger merkt dazu an:

*„Ein Blick auf deren Verfassungsschutzberichte vermittelt wenig nennenswerte Erkenntnisse über Organisierte Kriminalität. Sie legen vielmehr die Vermutung nahe, dass sich dort nicht mit strategischer, sondern operativer, fallbezogener Kriminalitätsaufklärung befasst wird. Dies ist aber eindeutig Aufgabe der Kriminalpolizei. So scheint das bedeutendste Ergebnis dieser Aktivitäten die Verwischung der Grenze zwischen nachrichtendienstlicher Aufklärung und Strafverfolgung zu sein.“* (Krieger 2009: 276)

Vor diesem Hintergrund ist zwar eine Zusammenarbeit mit der Polizei möglicherweise sinnvoll, um die operative Ebene mit einer strategischen anzureichern, allerdings wohnt dieser Zusammenarbeit auch die Gefahr einer Doppelstruktur und Überlappung in der Aufgabenverteilung inne. Die Vorteile nachrichtendienstlicher Tätigkeit, insbesondere die längerfristige Geheimhaltung von Beobachtungsergebnissen, steht damit der mittelfristigen, konkreten Bekämpfung der OK und der juristisch einwandfreien Aufarbeitung der Hintergründe entgegen. Ähnlich verhält es sich mit dem Kriminalitätsbereich der Pädokriminalität, der ebenfalls oft im Zusammenhang mit der Legitimation von verschiedenen Überwachungsinstrumenten ins Feld geführt wird:

*„Das Bundeskriminalamt und weitere Sicherheitsbehörden haben kürzlich begonnen, die technische Überwachung des Internets auszubauen. Hierbei geht es um die Terrorismusbekämpfung, aber auch darum, die Verbreitung von Kinderpornographie zu stoppen.“* (FAZ vom 05.02.2007, S. 4)

Ähnliche Formulierungen finden sich immer wieder im Korpus, wenn z.B. die Notwendigkeit von Online-Durchsuchungen oder Telekommunikationsüberwachungen gerechtfertigt werden sollen. Die Nennung von „Kinderpornographie“ erfüllt in diesem Zusammenhang den Zweck, Abscheu und Ablehnung bei den Leser:innen hervorzurufen, die sich dann auch auf den Bereich des Terrorismus übertragen könnte. Beide Straftaten weisen zwar vordergründig keinen direkten Zusammenhang auf, sie eignen sich jedoch dazu, ablehnende Empfindungen bei der Bevölkerung zu verstärken und von

einem Zusammenhang auf einen anderen zu übertragen. Der niedersächsische Innenminister geht noch einen Schritt weiter und verbindet nicht erst die Begehung einer terroristischen Straftat mit Gewaltdarstellungen an Kindern, sondern bereits den Konsum entsprechender Medien:

*„Schünemann [niedersächsischer Innenminister, K.P.] hält es für richtig, das Herunterladen von extremistischen Inhalten wie Haßbotschaften und Hinrichtungsvideos künftig unter Strafe zu stellen - ähnlich wie das Herunterladen von Kinderpornographie.“ (FAZ vom 11.10.2006, S. 4)*

Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine umfassende und effektive Aufklärung und Strafverfolgung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder breiten Rückhalt in der Bevölkerung hatte und hat. Sie fußt auf der tiefen Akzeptanz des Schutzes von Kindern, der gesellschaftlich in nahezu keiner Weise widersprochen werden kann. Diese moralisch-ethische Eindeutigkeit hat damit auch Strahlkraft auf den Terrorismus. Durch die Gleichsetzung beider Phänomene wurde der Konsum „extremistischen“ Materials im Internet als deutliche Normtransgression gebrandmarkt und als unakzeptables Verhalten festgeschrieben.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten politisch unter Druck geraten ist. Nicht nur die immer stärker geforderte Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen, auch der Austausch ihrer Informationen, der Wissensbestände und Kompetenzen soll zur Terrorismusbekämpfung ausgebaut und verstetigt werden. Die rechtlichen Beschränkungen und Spezifika dieser beiden Institutionen sowie ihre jeweiligen Kontrollprozesse werden dadurch geschwächt und verwässert. Doch auch die Zuständigkeiten erfahren eine Entgrenzung, wenn politisch motivierte Kriminalität und andere Bereiche wie die Organisierte Kriminalität oder sexualisierte Gewalt an Kindern in einen Zusammenhang gebracht werden und als Rechtfertigung für die Anwendung von Überwachungsmaßnahmen dienen. Diese Entwicklung deutet an, dass eine Definition dessen, was als staatsgefährdendes Verhalten klassifiziert wird und was nicht, eine politische Entscheidung ist und von gesellschaftlichen Wert- und Normvorstellungen, aber auch von Macht- und Herrschaftskonstellationen geprägt ist.

### **3.3.2. Präventivstrategie**

Eine weitere Entgrenzungstendenz besteht in der stärkeren Fokussierung der Polizeiarbeit auf Versuche, Straftaten noch vor ihrer Begehung zu verhindern und auch repressiv zu verfolgen. Schon unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 mussten sich Sicherheitsbehörden aus aller Welt kritischen Fragen stellen, ob Attentate nicht hätten verhindert und ihre Vorbereitungen unterbunden werden müssen. Der Generalbundesanwalt Kay Nehm versah im Herbst 2002 diese

Entwicklung zu einer stärkeren präventiven Ausrichtung zunächst mit einem Fragezeichen und sprach die Gefahren, die es zu vermeiden gelte, aus seiner Sicht an:

*„Ob die bisher erkennbar gewordenen Defizite zu beseitigen sind oder ob die Bedrohungslage eine neue Grenzziehung zwischen präventiver nachrichtendienstlicher und polizeilicher Arbeit auf der einen und repressiver Strafverfolgung auf der anderen Seite erfordert und wie dies gegebenenfalls ohne Preisgabe rechtsstaatlicher Prinzipien geschehen könnte, wird ebenfalls zu diskutieren sein.“* (FAZ vom 10.09.2002, S. 6)

Was der Generalbundesanwalt thematisierte ist eine Entwicklung, die mehrere Dimensionen umfasst: Die Bedeutung von Prävention hat in der kriminalistischen Arbeit der Polizei deutlich zugenommen und damit die repressive Polizeiarbeit, also die klassische Strafverfolgung, um einen wichtigen Baustein ergänzt. Dieser ist hingegen deutlich voraussetzungs- und anspruchsvoller in der operativen Praxis. Gleichzeitig krankt das Präventionskonzept an der Schwierigkeit, die tatsächliche Reichweite sowie die Grenzen präventiver Polizeiarbeit zu bestimmen, da nicht klar ist, wie weit ins „Vorfeld“ polizeiliche Ermittlungen gehen dürfen, um eine tatsächengestützte Antizipation von Straftaten zu gewährleisten. Dieser Punkt führe schließlich zu der zweiten Gefahr, auf die Nehm hinweist, nämlich der Gefahr der „Preisgabe rechtsstaatlicher Prinzipien“, da die Ausweitung präventiver Maßnahmen mit einer stärkeren Kontrolle und Überwachung einhergehen müssten und diese stets in einem konfliktären Verhältnis zu Grund- und Freiheitsrechten stehen. Der Rechtswissenschaftler Zabel bringt diese Paradoxie treffend auf den Punkt, wenn er schreibt:

*„Indem das moderne Recht Individuum und Gesellschaft mit einem umfassenden Rechtssicherheitsmanagement umgibt, setzt es sie gleichzeitig neuen Gefährdungen aus, die dann nur mit einem Prinzip beherrschbar zu sein scheinen, das außerhalb des (präventiven) Rechtesicherungsprogramms steht. Würde und Prävention markieren damit nicht nur die diametralen Pole, sondern auch die notorische Ambivalenz des liberalen Rechtsversprechens.“*  
(Zabel 2018: 70)

Treffend weist Zabel darauf hin, dass eine unauflösbare Diskrepanz besteht zwischen einer Prävention, die auf Rechtssicherheit beruht und in Gesetzesform gegossen ist, und einer auf Würde beruhenden Freiheit, die Individuen und Gesellschaften Entwicklungspotenziale eröffnet und zugesteht. Es zeigt, dass präventives staatliches Sicherheitsmanagement nicht ausschließlich als Schutzmechanismus zu verstehen ist, sondern auch „Gefährdungen“ mit sich bringt, deren Folgen bisher in der Forschung wenig Aufmerksamkeit erfahren. Es ist diese „notorische Ambivalenz des liberalen Rechtsversprechens“, die den starken Handlungs- und Legitimierungsdruck auf beteiligte Akteure auslöst und gleichzeitig die Chance auf eine klassische Problemlösung durch rationale Entscheidungsfindung und demokratischen (Parteien-)Wettbewerb erschwert.

Trotzdem ist es bei Weitem keine rein staatstheoretische oder philosophische Frage, wie weit Präventionsansprüche von Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten in das Leben von Menschen eingreifen können und dürfen, ohne ihre Würde zu tangieren. Auf den Aspekt der Würde rekurrierte auch Max Stadler, der innenpolitische Sprecher der FDP, in dem er in einem FAZ-Gastbeitrag die Eingriffstiefe der Behörden thematisierte:

*„Die Argumentation lautet: In Zeiten der terroristischen Bedrohung sei Prävention entscheidend. Damit werde die Menschenwürde der potentiellen Anschlagopfer geschützt. Das klingt überzeugend. Trotzdem ist zu fragen: Wie grenzt man, wenn Informationssammlung im Vorfeld so bedeutsam ist, staatliche Eingriffe in die Freiheitsrechte überhaupt noch ein?“*  
(FAZ vom 19.08.2005, S. 10)

Die Definition materieller Grenzen steht nicht nur in Frage, sondern auch vor fundamentalen Herausforderungen: In diesem Teilbereich der Sicherheitspolitik kann die Logik der Messbarkeit von Ergebnissen zur Begründung bestimmter Politiken nicht greifen. Die Verhältnismäßigkeit kann als Kriterium zur öffentlichen Evaluation nicht herangezogen werden, da die unmittelbaren Effekte strafrechtlicher Präventionsmechanismen unsichtbar und unmessbar bleiben. Gibbs und Duffy bringen dieses Problem auf den Punkt wenn sie schreiben: „[t]here is no glory in prevention, in foreseeing and forestalling and keeping the bad from getting worse.“ (Gibbs/Duffy 2013). Auch ist die Zukunftsorientierung des Präventionskonzeptes dahingehen fehlerbehaftet, als dass Prognosen und Modelle selbstverständlich historisch kontingent sind und permanentem Wandel unterworfen, was präzise Entscheidungsfindung auf dieser Grundlage erschwert. Gleichzeitig stellt die Fokussierung auf die Prävention von Straftaten nicht nur das politische System vor unlösbare Aufgaben, auch Gerichte müssen mit dieser Form der Strafvereitelung umgehen, denn sie sollen Straftaten verhandeln und Recht sprechen, wenngleich strafrechtlich relevante Handlungen im Vorfeld verhindert worden sind:

*„Hier stehen die Sicherheitsbehörden vor einem Dilemma: Überwachungsmaßnahmen können oftmals nur Anhaltspunkte für Vorhaben liefern. Vor Gericht aber sind Beweise gefragt.“* (FAZ vom 26.04.2002, S. 14)

Ob und inwieweit der Vorsatz einer terroristischen Handlung ausreicht, um eine angemessene Verurteilung zu erreichen oder ob womöglich Strafverfolgungsbehörden gar zu voreilig eingreifen, um der Gefährdung von Menschenleben zuvorzukommen, sind Fragen, die nicht abstrakt durch ein „Rechtssicherheitsmanagement“ (Zabel 2018: 70) geklärt werden können. Es zeigt sich an diesem Punkt, dass eine entgrenzte Regulierung nicht nur die Freiheitsrechte von Bürger.innen einschränken kann, sondern auch die Rechtsprechung vor die Herausforderung stellt, mutmaßliche Täter.innen auf den Grundlagen eines angenommenen Vorhabens und einer antizipierten Motivation zu verurteilen. Dieses Argument kann allerdings von Befürworter.innen einer stärkeren präventiven Ausrichtung der

Terrorismusabwehr auch ins Gegenteil verkehrt werden, denn Terrorist:innen, die bereit sind, sich während der Ausführung von Anschlägen selbst in Gefahr zu bringen oder gar absichtlich zu töten, können nicht durch repressive Polizeiarbeit und Strafandrohung abgehalten werden. Damit gerät die gesamte Logik des Strafprozesses ins Wanken, weil der Wunsch nach Freiheit und Selbstbestimmtheit als Hebel zur Unterdrückung strafbarer Handlungen entfällt. Hier könne allein präventive Sicherheitspolitik greifen. Innenminister Schily schrieb in einem Gastbeitrag der FAZ:

*„Strafandrohungen sind bei Selbstmordattentätern wirkungslos. Stärker als je zuvor ist die Terrorismusbekämpfung auf erfolgreiche Prävention angewiesen. Terroristische Netzwerke müssen frühzeitig erkannt und ihre Pläne aufgedeckt werden. Gewinnung, Austausch und Auswertung von Informationen müssen optimiert werden.“* (Schily, FAZ vom 20.12.2004, S. 10)

Informationen sind jedoch niemals objektiv, sie sind diskursiv vermittelt und damit in soziale Interaktion eingebunden. Ihre Relevanz, ihr Inhalt und ihre Interpretation hängen vom Kontext und den Bedingungen ihrer Entstehung ab. Im Präventionskonzept beginnen Straftaten, welche zu sein noch bevor sie begangen werden. Schon die Planung, das Gestalt-Annehmen der Vorbereitungen ist bereits die zu bestrafende Tat. Ab wann genau sie einsetzt, lässt sich nicht ohne weiteres juristisch konkretisieren. Vielmehr bedarf es einer Art Exploration der Informationen, um zu beurteilen, ob eine Straftat als Idee, als Planung oder bereits in der konkreten Umsetzung existiert, wenngleich diese Stadien nicht immer trennscharf voneinander unterschieden werden können. Es ist nicht verwunderlich, dass damit auch die Reichweite, in der Informationen gesammelt werden, un- oder besser gesagt unterbestimmt bleiben muss. Der Wert einer Information könnte sich möglicherweise erst in der Zukunft entfalten und damit ist jede Information potenziell wertvoll für Sicherheitsbehörden. Das Konzept von Strafe für eine spezifische Handlung wird ausgeweitet auf die *Intention*, Straftaten begehen zu *wollen* und damit auch auf den Personenkreis, der staatliche Überwachung akzeptieren muss, ohne schuldig zu sein. 2007 wird Innenminister Schäuble auf der ersten Seite in einer Überschrift der FAZ wie folgt zitiert:

*„Schäuble: Zur Not auch gegen Unschuldige vorgehen / Vorstoß zur Terrorabwehr / Regierung will Telekommunikation stärker überwachen“* (FAZ vom 19.04.2007, S. 1)

Dieser reißerische Titel hält der tatsächlichen Aussage Schäubles, die im Artikel zitiert wird, nicht stand. Aus dem *Stern* zitiert die FAZ ein Interview des Innenministers, in dem er Folgendes sagte:

*„Die Unschuldsvermutung bedeutet im Kern, dass wir lieber zehn Schuldige nicht bestrafen, als einen Unschuldigen zu bestrafen‘, sagte Schäuble. Er fuhr fort: ‚Wäre es richtig zu sagen: Lieber lasse ich zehn Anschläge passieren, als dass ich jemanden, der vielleicht keinen Anschlag begehen will, daran zu hindern versuche? Nach meiner Auffassung wäre das falsch.‘“* (ebd.)

Zwar ist diese inhaltliche Präzisierung wichtig, um nicht den Eindruck zu erwecken, Schäuble wolle bewusst „gegen Unschuldige vorgehen“, trotzdem zeugen seine Aussagen von einem ganz spezifischen Rechtsstaatsverständnis, das – um bei obiger Dichotomie Zabels zu bleiben – die Prävention höher wertet als die Würde. Abgesehen von logischen Unklarheiten, warum jemand daran gehindert werden soll, einen Anschlag zu begehen, den er gar nicht geplant hat, steckt diese Aussage auch in einem Dilemma der Rechtsgüterabwägung, das kennzeichnend für das Präventionskonzept ist. Diese Abwägung preist den Schaden, den ein Rechtssystem nehmen kann, wenn z.B. die Unschuldsvermutung ausgehebelt wird, nicht in die Risikoabwägung ein und ist deshalb eindimensional und unseriös.

Eine weitere Problematik des Konzeptes bezieht sich auf die Kompetenzen und Befugnisse, die z.B. Strafverfolgungsbehörden wie die Polizei bei der Prävention haben. Häufig wird insbesondere das Sammeln von Informationen darunter verstanden. Für klandestine Gruppen geschieht dies i.d.R. durch die Überwachung von Verdächtigen oder deren Kontaktpersonen. Nicht selten wird jedoch auch auf die sozioökonomischen Faktoren hingewiesen, die zu Radikalisierung und Straffälligkeit führen. So lässt sich die Beschwerde vernehmen, die Polizei sei zunehmend auch für Aufgaben zuständig, die in den Bereich der sozialen Arbeit, der Sozialpädagogik oder auch der Sozialpolitik fallen. Was in den 1970er Jahren noch als Chance begriffen wurde, auf die Gesellschaft eine ordnende und bereichernde Wirkung zu entfalten und emanzipatorische Prozesse anstoßen zu können (vgl. Kapitel 2.2.3), wird in der aktuellen Diskussion häufig dahingehend artikuliert, „dass die Polizei als alleiniger Akteur tatsächlich und juristisch überfordert ist“ (Schöne 2020: 154; vgl. auch FAZ vom 13.08.2002, S. 1). Eine unzureichende Präzisierung der Reichweite und Zielsetzung sicherheitspolitischer Prävention trägt zu dieser Wahrnehmung bei und vergrößert darüber hinaus die kritische Distanz vieler Bürger:innen gegenüber den Sicherheitsakteuren. Da präventive Sicherheitsmaßnahmen in vielen Fällen als Einschränkung von Freiheits- und Grundrechten wahrgenommen werden und noch dazu mit rechtsstaatlichen Paradoxien behaftet sind, wecken sie Argwohn und Misstrauen, die schließlich in direkte Ablehnung umschlagen können. BKA-Chef Ziercke sah darin die Gefahr einer historischen Verzerrung zeitgenössischer Politik und der Relativierung historischen Unrechts durch vorangegangene Regime und sagte in einem Interview:

*„Zudem werden in der heutigen Zeit oft Begrifflichkeiten aus der NS-Zeit und aus der DDR-Geschichte übernommen, wie beispielsweise ‚Präventionsstaat‘ oder ‚Überwachungsstaat‘. Wenn man solche Begriffe heute benutzt, werden im Grunde die Leiden der Opfer aus früherer Zeit relativiert. Und man stellt die heutige Polizei im demokratischen Rechtsstaat in einen Kontext mit früheren Regimen. Das darf man so nicht machen. Hier muss man aufklären.“*  
(Ziercke in der FAZ vom 05.09.2007, S. 2)

Ziercke sprach in diesem Interview zwei problematische Tendenzen an: Zum einen müssen zutreffende und präzise Beschreibungen für spezifische, zeitgenössische Entwicklungen in der Sicherheitspolitik gesucht und gefunden werden. In vielen Fällen wurden diese Begriffe für die Analyse totalitärer und/oder faschistischer Regime genutzt. Eine Übersetzung, die schiere Übernahme dieser Worte in den tagespolitischen Diskurs kann durchaus als Bagatellisierung oder Normalisierung des historischen Unrechts interpretiert und aus diesem Grund abgelehnt werden. Auf der anderen Seite müssen Begriffe, die versuchen die Tendenz zunehmender Überwachung und staatlicher Kontrollmöglichkeiten sprachlich zu fassen, nicht zwangsläufig als Zustandsbeschreibungen aktueller politischer Situationen interpretiert werden, sondern können auch auf Prozesse hinweisen, an deren Ende negative, teils dystopische Staatskonstruktionen stehen. Die Ablehnung, das Unbehagen sind dabei gewollter Effekt, um auf dramatische und Aufmerksamkeit heischende Weise auf das Problem hinzuweisen. Ähnlich wie die Kunsthistorikerin Ines Gütt es in ihrem Vortrag „Surveillance Art und die fehlende Ästhetik der digitalen Massenüberwachung“ (vgl. Gütt 2015) für visuelle Produkte darstellte, scheinen auch die sprachlichen Ausdrucksformen zur präzisen Beschreibung der Ausweitung staatlicher Überwachungstätigkeit noch nicht ausgereift und kreativ nutzbar. Viel zu sehr rekurren die Begriffe auf eine mystifizierte und dunkle Vergangenheit. Ihr Potenzial zur Analyse zeitgenössischer Entwicklungen und Prozesse muss dadurch beschränkt bleiben und entzieht sich einer schöpferischen, kreativen und problemorientierten Nutzung, da viele Menschen sich diese Überspitzungen nicht zu eigen machen möchten und ablehnend reagieren, z.B. indem sie sagen „Das darf man so nicht machen. Hier muss man aufklären“ (Ziercke in der FAZ vom 05.09.2007, S. 2).

### **3.3.3. Sicherheits- und Freiheitsparadoxon**

Der Überwachungsdiskurs der 2000er Jahre mäandert regelmäßig auch um die Frage, wie die zwei abstrakten Konzepte Sicherheit und Freiheit innerhalb der Gesellschaft auszutarieren seien. Was beide Konzepte verbindet ist, dass sie ihren Wert nicht positiv entwickeln, sondern vielmehr als Negativ von etwas anderem erscheinen: Sicherheit erscheint als die Abwesenheit von Bedrohung oder Gefahr, als Zustandsbeschreibung schließt sie schädliche Einflüsse auf das Dasein – für den Moment – aus. Als normatives Konzept adressiert sie eine Situation, die sich durch die Abwesenheit von Angst oder Sorge auszeichnet. Auch Freiheit definiert sich als Abgrenzungskonzept, als Freiheit *von* etwas. Auch hier dient der Begriff als Beschreibung eines Zustands, in dem diejenigen Faktoren ausgeschaltet sind, die das eigene Handeln entgegen den eigenen Wünschen und Vorstellungen beeinflussen und Zwang auf das Individuum ausüben. Normativ soll Freiheit die Grundbedingung für selbstbestimmte Lebensführung und Individualität markieren. So ist es nicht verwunderlich, dass sich Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen staatliches Handeln definieren lassen, während mit dem

Sicherheitskonzept eher Ansprüche an staatliches Handeln gestellt werden. Nach den terroristischen Anschlägen auf mehrere Züge der Londoner U-Bahn vom 07.07.2005 formulierte der britische Innenminister Clarke die Sicherheit sogar als Menschenrecht:

*„Das Menschenrecht, an einem Donnerstagvormittag mit der Londoner U-Bahn fahren zu können, ohne in die Luft gesprengt zu werden, sei genauso schützenswert wie andere Menschenrechte, sagte Clarke vor dem Ministertreffen.“ (FAZ vom 14.07.2005, S. 2)*

Die herausgehobene Stellung, die Menschenrechte in Demokratien einnehmen, definiert sich natürlich nicht anhand lokaler Spezifika oder Wochentagen, genau darin liegt die Präzision der Aussage: Menschenrechte gelten universal, immer und für Jede.n. Damit ist auch ein Auftrag staatlicher Akteure verbunden, die Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen zu schützen. Diese sog. Schutzpflicht kann jedoch nicht juristisch eingefordert, sondern nur politisch artikuliert und versucht werden. Was dieser Forderung entgegensteht, ist jedoch nichts weniger als historische Kontingenz: Einen Schutz vor Terroranschläge kann es solange nicht geben, solange Menschen sich zum Ziel setzen, andere aus politischen oder religiösen Motiven zu töten oder zu schädigen. Eine Facette der Sicherheit betrifft damit auch soziale und sozio-kulturelle bis hin zu sozioökonomischer Sicherheit, die einen Beitrag zu physischer Sicherheit leisten könnte. Diese Wendung eines umfassenderen Programms, das nicht nur staatliche Sicherheitsakteure, sondern die Zivilgesellschaft als Ganzes einbezieht, wird jedoch im Mediendiskus der FAZ nicht thematisiert. In einem zynischen Kommentar wird die Forderung nach einer Neujustierung des Sicherheitsbegriffs unter Einbeziehung sozialer und gesellschaftlicher Faktoren als Wunsch nach Bequemlichkeit interpretiert und kritisiert. Im Zusammenhang mit der Kontroverse über neue Präventivrechte für das BKA war einer der Glosse unter der Überschrift „Demokratiegefährdend“ zu lesen:

*„Glaubt man den Kritikern des BKA-Gesetzentwurfs, so bekommen wir damit eine Art geheime Staatspolizei, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung langsam, aber sicher den Garaus machen wird. Diese Angriffe werden von Leuten vorgetragen, die dem Staat ansonsten ein geradezu naives Vertrauen entgegenbringen. Sie verlangen von ihm, dass er den Einzelnen gegen Armut, Krankheit und Kinderlosigkeit absichere und ihn vor Klimawandel und den negativen Folgen eigener Sorglosigkeit schütze. Neuerdings soll er Eltern sogar noch die Kinder abnehmen. Wie viel Freiheit schon der Bequemlichkeit und Verantwortungsscheu der Bürger geopfert wurde - davon kein Wort. Gefahr droht angeblich nur vom BKA-Gesetz.“ (FAZ vom 05.06.2008, S. 12)*

Als Meinungsartikel ist der Beitrag genrebedingt zugespitzt formuliert und akzentuiert, doch es klingt auch an, dass Freiheit und Sicherheit mehrdimensionale Konzepte sind, die sich einer objektiven, neutralen Definition entziehen und individuell mit Inhalt gefüllt werden. Aspekte sozialer Sicherheit

und des Klimaschutzes werden dabei ebenso als Einschränkung von Freiheiten definiert wie die damals debattierte Ganztagsbetreuung für Kinder. Was die Einen als Erweiterung persönlicher Sicherheit erleben, z.B. weil elementare Lebensrisiken nicht als existenzielle Bedrohung wirken müssen, schränkt für andere die persönliche Freiheit ein, da sie sich innerhalb eines Systems verorten, welches eine Pflicht zur Sozialversicherung, und damit zur Solidargemeinschaft vorsieht. Es seien „Bequemlichkeit und Verantwortungsscheu“, die der Freiheit stärker schaden als Verschärfungen im Politikbereich der Inneren Sicherheit, aus diesem Grund seien sie auch in stärkerem Maße „Demokratiegefährdend“.

Es zeigt sich, dass die Gegenüberstellung von Sicherheit und Freiheit zur Legitimation bestimmter Politiken dazu neigt, schematische und oberflächliche Positionsbestimmungen vorzunehmen und sich grob innerhalb eines Kontinuums zu verorten, dessen Pole als „konservativ“ und „progressiv“ beschrieben werden könnten. Die Konzepte selbst sind das, was in der Semiotik gelegentlich als „empty signifier“ bezeichnet wird, d.h. sie können je nach politischer Agenda auf die eine oder andere Weise semantisch aufgefüllt und von den Rezipient:innen unterschiedlich interpretiert werden werden. Chandler und Munday weisen auf die Eigenart der „radical disconnection between signifier and signified“ (Chandler/Munday 2011) hin, die die Fixierung von Bedeutung verunmöglicht und deshalb eine nicht zu füllende Leerstelle lassen muss. Dieses Spezifikum als *empty signifier* weist den Konzepten „Sicherheit“ und „Freiheit“ eine wichtige Funktion im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu, da sie in ihrer Abstraktion und durchweg positiven Konnotation zur Aufwertung konkreter politischer Agenden instrumentalisiert werden können. Wo die Konzepte dichotom verwendet, also als gegenüberliegende Pole eines Kontinuums konstruiert werden, dient die politische Positionierung auf der einen oder anderen Seite dazu, eine grob umrissene Richtung zu markieren, ohne auf das komplexe und wechselvolle, ja dialektische Verhältnis beider Konzepte eingehen zu müssen. Im Mediendiskurs der FAZ findet sich diese Tendenz wieder: Beide Begriffe wurden seitens der Journalist:innen, aber auch seitens der politischen Akteure immer wieder genutzt und auch gegenübergestellt, um eine Darstellung des (parteilichen) Standpunktes zu erreichen, die nicht zwingend an konkrete Ziele, Agenden oder Instrumente gekoppelt waren. Im Bundestagswahlkampf 2002 druckte die FAZ die Positionen der verschiedenen Parteien zur „Innen- und Rechtspolitik“ in den Kategorien „Terrorismus“, „Extremismus“ und „Jugendschutz“ ab (vgl. FAZ vom 06.09.2002, S. 5). Dieser Themenzuschnitt legte eine Positionierung der Parteien auf das eine oder andere Konzept nahe und so sind bei allen Parteien, mit Ausnahme der SPD, diejenigen Passagen aus den Wahlprogrammen zitiert worden, die sich inhaltlich mit der Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit auseinandersetzten. Exemplarisch soll hier der Ausschnitt aus dem CDU-Wahlprogramm zitiert werden:

*„Sicherheit ist unverzichtbare Voraussetzung für Freiheit und Wohlstand. Es muß Schluß sein mit einer als Liberalität getarnten Gleichgültigkeit gegenüber den Sicherheitsbedürfnissen der Mehrheit der Bürger.“ (FAZ vom 06.09.2002, S. 5)*

Hier wurde eine Priorisierung des Sicherheitskonzeptes betont, da dieses alle weiteren Werte wie Freiheit und Wohlstand bedinge. Zur sprachlichen Abgrenzung von der aktuellen Politik der rot-grünen Bundesregierung wurde mit der Formel „Es muß Schluss sein mit“ auf einen zukünftigen Zeitpunkt verwiesen, der normativ von der Regierungslinie abweiche. Gleichzeitig sollte Liberalität, also die Betonung des Freiheitskonzeptes delegitimiert werden, indem sie als Tarnung deklariert wurde. Tatsächlich stecke hinter der Betonung von Freiheitswerten eine „Gleichgültigkeit“, die das Bedürfnis nach Sicherheit ignoriere und damit nicht dem Mehrheitswillen entspräche. Liberale Politik wurde entwertet, indem sie als bloße Fassade für die Ignoranz des politischen Gegners dargestellt worden ist.

Dass Sicherheit und Freiheit keinesfalls den gleichen Stellenwert in einer gesellschaftlichen Wertehierarchie haben, war auch das Ergebnis einer Analyse des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Winfried Hassemer, die im Juli 2007 in der FAZ erschien. Auch er sah den Grund für wachsende Eingriffskompetenzen staatlicher Akteure darin, dass sich Bedürfnisse innerhalb einer Gesellschaft wandelten. Wo die CDU „Sicherheitsbedürfnisse“ sah, sprach Hassemer von „Kontrollbedürfnisse[n]“, deren Erstarren mit der Entstehung „der modernen Risikogesellschaften“ einhergehe:

*„Es ist nicht damit zu rechnen, dass der helfende Staat dem kontrollierenden Staat auf die Dauer das Wasser abgraben wird - dazu sind die beiden Staatsfunktionen zu disparat und sind die Kontrollbedürfnisse der modernen Risikogesellschaften zu übermächtig. Im Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit dürfte weiterhin die Sicherheit die mächtigere Option bleiben. Also wird der Datenschutz von der Entwicklungslogik, die ihn geprägt hat, auch morgen noch zehren; er muss den Leviathan weiter aufmerksam im Blick haben.“ (Hassemer in FAZ vom 05.07.2007, S. 6)*

In Abgrenzung zum CDU-Wahlprogramm, in der Sicherheit als Voraussetzung für Freiheit interpretiert wurde, zeigte Hassemer eine andere Perspektive auf: Zwar sei das Sicherheitskonzept „die mächtigere Option“, jedoch sei Datenschutz, also auch die Wahrung und Einhaltung von liberalen Grundrechten, die Voraussetzung für das Funktionieren eines Gesellschaftsvertrags<sup>60</sup> und der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft.

---

<sup>60</sup> Die Referenz auf „den Leviathan“ meint genau diesen Gesellschaftsvertrag, der die Grundlage dafür bietet, dass sich Individuen freiwillig einem Herrscher unterwerfen, der dann seinerseits den sog. Naturzustand aufhebt und eine menschliche Existenz in Frieden und Sicherheit ermöglicht. Erst durch das Verlassen des Naturzustandes und die freiwillige Unterwerfung unter die Herrschaft eines Souveräns kann der Mensch

Obwohl Sicherheit und Freiheit unbestimmte und offenen Konzepte sind, die je nach politischer Präferenz sehr unterschiedlich interpretiert und zueinander ins Verhältnis gesetzt werden können, zeigt sich die Wirkmächtigkeit dieser Konzepte in der politischen Auseinandersetzung im Bereich der Inneren Sicherheit und der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Überwachung. So ist es ein Gemeinplatz, beiden Konzepten ein „Spannungsverhältnis“ zu unterstellen, das nicht selten als Nullsummenspiel verstanden wird: Die Stärkung eines Konzeptes würde damit das jeweils andere schwächen und umgekehrt. Eine integrierende Betrachtung, die verschiedene Facetten von Sicherheit und Freiheit beleuchtet und dem dialektischen Charakter ihrer Beziehung Raum gibt, findet sich im Mediendiskurs nicht. Hier werden den Konzepten vielmehr feste Plätze in der politischen Arena zugeordnet: Während das Freiheitskonzept mit der Betonung von Grundrechten und der Forderung nach ihrem Schutz korreliert, wird die Ausweitung von Überwachungsbefugnissen und -instrumenten als integraler Bestandteil zur Stärkung der Sicherheit dargestellt. Der mediale Diskurs der FAZ bildet eine Vielschichtigkeit und Interdependenz beider Konzepte nicht ab, sondern verbleibt bei einem Entweder-Oder.

---

aufhören „dem anderen Menschen ein Wolf“ (Schmidt 2008: 51) zu sein. Deshalb dient der Gesellschaftsvertrag als Instrument, das es ermöglicht, Individual- und Gemeinwohlinteressen miteinander und gegeneinander abzuwägen (vgl. ebd. S. 49-54).

## 3.4. Überwachungsinstrumente

### 3.4.1. Video-Überwachung

Die Video-Überwachung ist eines der umstrittensten und gleichzeitig in der Alltagswelt präsentesten Überwachungsinstrumente seit Beginn der 2000er Jahre. Bis heute werden ihre technischen Potenziale fortentwickelt und die Einsatzmöglichkeiten erweitert, Analyseverfahren auf der Grundlage von Kamerabildern und unter Einbeziehung biometrischer Informationen (vgl. dazu auch Kapitel 3.4.5) erlauben Rückschlüsse, die durch das bloße Betrachten von bewegten Bildern durch das menschliche Auge nicht möglich wären. Somit sind Entscheidungen über die Einführung von Video-Überwachung im öffentlichen Raum eng gekoppelt an die technischen Möglichkeiten und Kosten. Es ist nicht verwunderlich, dass erst mit Beginn der 2000er Jahre und der Digitalisierung der Videotechnologie eine breite Anwendung im öffentlichen Bereich in ausreichender Qualität erschwinglich wurde, da die Kosten für Kameras und Trägermedien stark sanken und die Aufnahmen unabhängig von den Lichtverhältnissen immer schärfere Bilder liefern konnten.

Mit der zunehmenden Präsenz von Überwachungskameras im öffentlichen Raum entstand auch eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Auswirkungen dieser Entwicklung auf Gesellschaft und Individuen. Auf der einen Seite avancierten *Bilder von Überwachungskameras* bei Kritiker:innen zum wichtigsten Symbol für staatliche Überwachung, nicht zuletzt durch die Popularität des kulturell einflussreichen Roman „1984“ von George Orwell<sup>61</sup>. Wie schon in den 1970er Jahren wurde auch im Korpus der 2000er Jahre immer wieder auf Orwell rekurriert, wenn Kritik an staatlicher Überwachung geäußert wurde. Auffällig ist, dass das Ziehen von Parallelen zwischen dem dystopischen Roman und der Überwachungspraxis unterblieben, auch Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zwischen dem fiktionalen Roman und der Realität wurden nicht inhaltlich spezifiziert, allein die Nennung des Namens „Orwell“ genügte, um sich in Opposition zu staatlicher Überwachungspraxis zu positionieren und mahnend, wenngleich vage, auf einen Entwicklungspfad mit bekanntem Ende hinzuweisen. Zwar kann der brachiale Totalitarismus aus „1984“ wahrlich nicht zur Beschreibung subtiler Formen staatlicher Überwachung und Kontrolle dienen, doch die zentrale Stellung von Kameras und Bildschirmen in dem Roman, die emotionale Komplexität mit der ein Gesehen-Werden einhergeht, sind elementarer Bestandteil aktueller Debatten über Privatsphäre, Grundrechte und die Grenzen des öffentlichen Raums.

---

<sup>61</sup> George Orwell veröffentlichte seinen berühmtesten Roman 1984 (englisch: Nineteen Eighty-Four) im Jahr 1949, also der unmittelbaren Nachkriegszeit in London. Diesem Roman sind viele Genres zugeschrieben worden, die zwischen Dystopie, Science Fiction, Satire oder politischem Manifest schwanken (vgl. Crick 2007: 147-149). Der Handlungsstrang greift eine Vielzahl von politischen Sujets auf, wobei die Überwachung der Bürger:innen, die Kontrolle durch eine anonyme Macht namens „Big Brother“, die Notwendigkeit absoluten Gehorsams und die Abwesenheit von privaten Denk- und Handlungsrefugien zu den wichtigsten erzählerischen Elementen des Romans gehören.

Auf der Seite der Befürworter.innen der Video-Überwachung weckte dieses Instrument auch die Hoffnung, Kriminalität effektiver verhindern, und, wo sie doch geschieht, bekämpfen zu können. Durch das Wissen um die Überwachung eines Bereiches erwarteten sich Verantwortliche in Sicherheits- und Stadtentwicklungsinstitutionen eine Abschreckwirkung bei Kriminellen sowie eine hohe Akzeptanz und eine Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens<sup>62</sup> innerhalb der Bevölkerung. Dass dieses individuelle Empfinden durchaus Auswirkungen auf Wahlentscheidungen haben könne, belegte die FAZ mit einer nicht näher dargestellten „Umfrage einer Lokalzeitung“ in Hessen:

*„Doch die Sozialdemokraten mußten auch lernen, daß die meisten Bürger und damit auch ihre Wähler mehr Angst vor dunklen Gestalten als vor den Videoaugen des Gesetzes haben. In Gießen offenbarte eine Umfrage einer Lokalzeitung, daß knapp 58 Prozent der Bürger für die Überwachung des Marktplatzes waren und nur ein Fünftel die Kameras ablehnte. Das gab auch der SPD zu denken.“ (FAZ vom 23.09.2002, S. 4)*

Es scheint, als gebe es für den öffentlichen Raum zwei schlechte, Angst auslösende Alternativen und als müssten Wähler.innen sich für eines der Szenarien entscheiden: Entweder seien „dunkle(...) Gestalten“ zu akzeptieren, wobei nebulös bleibt, was genau das bedeuten soll. Hier wird eine sprachliche Andeutung gemacht, eine Leerstelle impliziert, die die Lesenden selbst mit eigenen Erfahrungen und Vorstellungen füllen können. Oder die „Videoaugen des Gesetzes“ vermitteln einen Eindruck des Überwacht-Werdens, der zu angepasstem Verhalten anhält und damit als die wünschenswertere Variante deklariert wird. Dabei wird in dem obigen Zitat Videoüberwachung und Gesetzmäßigkeit sprachlich aneinandergeschnitten, ohne diese Verknüpfung zu hinterfragen.

Auf Bundesebene fällt die Beurteilung der Notwendigkeit zur Videoüberwachung zunächst anders aus: Die regierende SPD sah das Instrument insbesondere als Maßnahme zur Terrorismusabwehr, nicht hingegen als Mittel der Kriminalitätsbekämpfung.

*„Nach Bundesinnenminister Schily (SPD) sprach sich auch Bundesjustizministerin Zypries (SPD) für eine Ausdehnung der Videoüberwachung auf Bahnhöfen aus. Sie sagte in einem Rundfunkgespräch, Bahnhöfe seien besonders gefährdete Orte in bezug auf mögliche Terroranschläge. Die Überwachung mittels Videokameras müsse sich aber auf derartige Gefahrenzentren be-*

---

<sup>62</sup> Die Beschreibung eines subjektiven Sicherheitsempfindens oder –gefühls setzt die Annahme voraus, dass eine Diskrepanz zwischen objektiver Sicherheitslage und der angenommenen, gefühlten und eingeschätzten Gefahr besteht. Beide Sicherheitsdimensionen müssen auch nicht in Korrelation zueinander stehen: Während die objektive Sicherheitslage von politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen abhängt, sind für das subjektive Sicherheitsempfinden insbesondere individuelle Risikoeinschätzungen in Zusammenhang mit Faktoren wie „Vulnerabilität und Copingfähigkeit“ (Schewe 2006b: 323) zu berücksichtigen (vgl. ebd. S. 322-325).

*schränken; eine allgemeine Videokontrolle von Straßen und Plätzen sei übertrieben.“ (FAZ vom 16.06.2003, S. 5)*

Wichtig ist dabei die räumliche Festlegung, welche sich auf Bereiche beschränkt, die als besonders gefährdet für Terroranschläge galten. An dieser Stelle ist der Hinweis angebracht, dass insbesondere Hotspots von Mobilität als Gefahrenräume dargestellt worden ist. Und in der Tat lässt sich feststellen, dass Flughäfen und Bahnhöfe immer wieder von terroristischen Gruppierungen als Anschlagziele ausgewählt worden sind. Zum einen kann dies an der Flüchtigkeit des Aufenthalts von Personen liegen, denn diese Räume werden von unterschiedlichsten Personen temporär aufgesucht, um sie nach kurzer Zeit wieder zu verlassen. Daraus resultiert eine Unübersichtlichkeit und Geschäftigkeit, die als Tarnung bei der konkreten Umsetzung von Anschlägen fungieren kann. Andererseits ist auch die schiere Anzahl von Menschen auf engem Raum ein möglicher Grund für die räumliche Festlegung auf „Gefahrenorte“.

Einer der größeren Anschlagversuche in der Bundesrepublik Deutschland ist am 03.07.2006 versucht worden, allerdings sind die Bomben, die in Koffern an den Bahnhöfen von Dortmund und Koblenz sichergestellt wurden, nicht explodiert. Dieses sog. „Kofferbombenattentat“ (vgl. S. 208) befeuerte die Debatte über eine flächendeckende Videoüberwachung an deutschen Bahnhöfen zusätzlich, da Filmaufnahmen der beiden Täter am Startbahnhof Köln existierten und diese auch zur Fahndung genutzt und öffentlich ausgestrahlt wurden.

*„Nach dem Fund der beiden Kofferbomben in Koblenz und Dortmund wird wieder über eine Ausdehnung der Videoüberwachung auf Bahnhöfen debattiert. Schon vor drei Jahren nach dem Fund einer Kofferbombe auf dem Dresdner Hauptbahnhof hatte eine ähnliche Diskussion begonnen. Der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Scheuring, sagte am Freitag, er sei für eine Videoüberwachung auf allen Bahnhöfen.“ (FAZ vom 05.08.2006, S. 4)*

Zunächst blieb ein schneller Fahndungserfolg jedoch aus. Obwohl die Bilder der Verdächtigten in nahezu allen Medien veröffentlicht wurden, dauerte es Wochen, bis einer der Attentäter gefasst werden konnte. In der Zwischenzeit entbrannte die Debatte über die Wirksamkeit der Videoüberwachung, da diese, im Fall der Funktionsfähigkeit der Bomben, nicht dazu hätte beitragen können, den Anschlag zu verhindern. Täter:innen könnten zwar nach den Anschlägen optisch identifiziert werden, im Falle von Selbstmordanschlägen wäre aber auch diese Information nicht hilfreich, um eine Strafverfolgung einzuleiten. Im Fall des Kofferbombenanschlags hat die Festnahme einer der Attentäter auch nur über Umwege gelingen können:

*„Unterdessen wurde bekannt, daß der entscheidende Hinweis zur Festnahme des mutmaßlichen Bombenlegers Youssef Mohamad E. H. vom libanesischen Geheimdienst kam. (...) Offenbar handelt es sich um eine Folge der Videoüberwachung: Nachdem der mutmaßliche*

*Terrorist sein Bild im Fernsehen gesehen hatte, stand er in telefonischem Kontakt mit seiner Familie im Libanon. Dieses Gespräch hörte der militärische Geheimdienst des Libanons, DRAL, ab und informierte die deutschen Sicherheitsbehörden. Anschließend wurde der Verdächtige auf dem Kieler Bahnhof verhaftet.“ (FAZ vom 22.08.2006, S. 1)*

Nichtsdestotrotz blieb die Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen ein wichtiger Baustein der politischen Auseinandersetzung in der Sicherheitspolitik. Obwohl die Wirksamkeit nicht zweifelsfrei belegt werden konnte, setzten konservative Politiker:innen auf dieses Instrument und wollten es verstärkt im öffentlichen Raum, auch abseits von Bahnhöfen, etablieren, während liberale es ablehnten. Außerhalb der Parlamente formiert sich Widerstand gegen eine fortschreitende Erweiterung videoüberwachter Räume und Orte, der auch die Wirksamkeit von Überwachungskameras infrage stellten. Befeuert wurde die Debatte durch Vorfälle, bei denen privatwirtschaftliche Unternehmen ihre Mitarbeitenden systematisch und ohne deren Wissen bei der Arbeit filmten (vgl. z.B. FAZ vom 10.03.2007, S. 4).

Wieder einmal war es das Bundesverfassungsgericht, das mit einer Entscheidung die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung vorschrieb und damit die Legislative in die Pflicht nahm. Die Entgrenzung bewachter und unbewachter öffentlicher Räume schränke die Grundrechte ein und sei deshalb zwingend gesetzlich zu regulieren:

*„Für eine Videoüberwachung ist eine klare gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Das hat das Bundesverfassungsgericht am Dienstag entschieden. Ein Synagogen-Kunstwerk in Regensburg darf deshalb nicht per Video überwacht werden, obwohl es dort zu Störungen gekommen war. Das hat das Bundesverfassungsgericht am Dienstag entschieden. Es fehle an einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage für diesen ‚intensiven‘ Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.“ (FAZ vom 21.03.2007, S. 4)*

Diese Entscheidung bedeutete gleichzeitig eine Zuordnung von Verantwortlichkeit: Es muss eindeutig ersichtlich sein, wer eine Überwachungsmaßnahme initiiert hat, welches Parlament, sei es auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene, dem zugestimmt hat und wie sich Parteien bzw. Abgeordnete in Abstimmungen verhalten haben. Eine Entgrenzung überwachter Räume bedarf damit zwingend einer Regulierung, die sich demokratisch vollzieht und damit auch Verantwortung zuschreibt. Aus legitimatorischer Perspektive ist diese Feststellung wichtig, denn Widerspruch, Protest und öffentlicher Diskurs werden erst dann ermöglicht, wenn Verantwortliche benannt und adressiert werden können. Mit seiner Entscheidung hat das BVerfG einen weiteren Entstehungsschritt einer sich formierenden Datenschutz- und Privacy-Bewegung gefördert und juristisch-argumentativ unterfüttert.

### 3.4.2. Telekommunikation

Die klassische Überwachung der Telekommunikation durch das Abhören von Gesprächen über das Festnetztelefon, wie sie in den 1970er Jahren diskutiert worden ist, hat sich seit den 2000er Jahren in einen komplexen und juristisch wie technisch anspruchsvollen Sachverhalt gewandelt. Durch die zunehmende Nutzung von Mobiltelefonen und die Ausdifferenzierung der damit möglichen Kommunikationsvorgänge ist auch der politische Regulationsbedarf gestiegen. Relevant wurden dabei nicht nur Gespräche über das Mobilfunknetz, auch Nachrichten über den sog. *Short Message Service* SMS, Email-Verkehr oder Internettelefonie (Voice-over-IP) sowie die Möglichkeiten der Verschlüsselung mobiler Kommunikation sind durch das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) geschützt und bedürfen zu ihrer Einschränkung einer gesetzlichen Grundlage. Gleichzeitig differenziert sich der Wert des Kommunikationsvorgangs aus, indem nicht nur die Inhalte, sondern auch die sog. Metadaten<sup>63</sup> als Informationsbestände für Sicherheitsakteure dienen und die Auswertung von Massendaten zunehmend automatisiert vorgenommen werden kann, was den Einsatz der menschlichen Arbeitskraft bei der Überwachungstätigkeit deutlich reduziert. Im Bundesjustizministerium näherte man sich der juristischen Bewertung für die Anwendbarkeit des Art. 10 GG im Falle der Email-Kommunikation wie folgt:

*„Doch unterscheidet sich der E-Mail-Verkehr erheblich von dem klassischen Fernmeldeverkehr. Bundesjustizministerin Zypries (SPD) sagte in Karlsruhe, es sei nicht geboten, eine gespeicherte Information dem Schutz des Fernmeldegeheimnisses zu unterstellen, ‚bloß weil sie irgendwann einmal Teil eines Fernmeldevorgangs war‘. Das Fernmeldegeheimnis schütze nur die Vertraulichkeit des ‚Übertragungsvorgangs‘. Sind also die Daten im ‚Herrschaftsbereich des Nutzers‘, so sei die spezifische Risikosituation beendet, die durch das Einschalten eines Diensteanbieters entstand.“ (FAZ vom 24.11.2005, S. 4)*

Demnach wäre nicht nur die Qualität der durch Art. 10 GG zu schützenden Nachricht relevant, auch der Zeithorizont ihrer Existenz ist von Bedeutung: Grundgesetzlich geschützt sei nach Ansicht des Bundesjustizministeriums lediglich der Prozess der Übertragung, sobald dieser abgeschlossen sei und die Nachricht ihren Bestimmungsort erreicht habe, greife das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nicht mehr.

Während die Überwachung der Telekommunikation für Terrorist:innen unter dem Eindruck der Anschläge des 11. September über das sog. Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) am 09.01.2002

---

<sup>63</sup> Metadaten beinhalten Attribute von Daten, d.h. sie spezifizieren die Qualität eines Datums und die Parameter seiner Kommunikation. Demnach fallen bei Kommunikationsvorgängen eine Vielzahl von Daten an, die sich nicht auf den Inhalt einer Nachricht, sondern auf die äußeren Umstände seiner Entstehung und Verbreitung beziehen. Beispiele für Metadaten sind üblicherweise Sender.in und Empfänger.in, Ort und Zeitpunkt des Kommunikationsvorgangs, Dateitypen oder auch die IP-Adresse zum Zeitpunkt der Übertragung (vgl. z.B. Mierke 2021 in heise.de).

ohne große politische Auseinandersetzungen und Kontroversen eingeführt worden war, zeigte sich bald der Versuch, eine Ausweitung der Maßnahme zu ermöglichen. So forderten Politiker.innen der Unionsparteien ab Herbst 2002 die Ausweitung der Straftatbestände, die den Einsatz der Telekommunikationsüberwachung rechtfertigen, auf Sexualdelikte (vgl. z.B. FAZ vom 10.10.2002 S. 1 und vom 06.11.2002, S. 9). Diese Forderungen wurden jedoch in einer Interimsphase zwischen der Bundestagswahl 2002 und während der Regierungsbildung gestellt, in einer Großen Koalition aus SPD und CDU/CSU ließen sie sich nicht umsetzen.

Doch auch die Telekommunikationsüberwachung von Journalist.innen wurde im Herbst 2002 zum Politikum, welches das Bundesverfassungsgericht beschäftigte. Dabei ging es um die Kommunikation zwischen Journalisten, deren Telefone überwacht wurden, mit zwei polizeilich gesuchten Personen, von denen einer der RAF-Terrorist Hans-Joachim Klein war. Das Gericht hatte zu klären, ob diese Überwachung rechtmäßig gewesen ist. Diese Frage ist insbesondere deshalb relevant, weil der Rolle des Journalismus als sog. Vierte Gewalt im demokratischen Prozess eine hervorgehobene Bedeutung zukommt und ihre Funktion als Informationsinstanz als schützenswert gilt. Wenn nun aufgrund staatlicher Telekommunikationsüberwachung der Informationsfluss zwischen Journalist.innen und ihren Quellen eingeschränkt würde, wäre die Arbeit der Medienvertreter.innen gefährdet und eine umfassende Information nicht möglich:

*„Es ging um die Fälle des gesuchten Milliardenbetrügers Jürgen Schneider und des flüchtigen Terroristen Hans-Joachim Klein, zu denen Journalisten Kontakt aufgenommen hatten. Daraufhin erreichten die Staatsanwaltschaften, daß die Verbindungsdaten der Telefonanschlüsse der Journalisten ermittelt wurden, wodurch die Gesuchten festgenommen werden konnten. Das Landgericht Frankfurt entschied, Journalisten hätten keinen Anspruch auf ungestörten Kontakt zu potentiellen Straftätern. Dagegen legten die Betroffenen sowie das Zweite Deutsche Fernsehen Verfassungsbeschwerden ein.“ (FAZ vom 21.11.2002, S. 4)*

Die Verfassungsbeschwerde blieb jedoch erfolglos. Das BVerfG urteilte binnen weniger Monate, dass die Einschränkung von Grundrechten in bestimmten Fällen zu rechtfertigen sei:

*„Es habe sich zwar um Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis sowie in die Presse- und Rundfunkfreiheit gehandelt. Doch angesichts der Schwere der in diesen Fällen aufzuklärenden Taten überwiege das Interesse an der Strafverfolgung.“ (FAZ vom 13.03.2003, S. 5)*

Es zeigt sich, dass eine Güterabwägung zwischen Grundrechten, die für die freiheitlich demokratische Grundordnung konstitutiv sind, und der Strafverfolgung, ebenfalls zentrales Element des Rechtsstaates, in einem Zielkonflikt stehen können. Rechtsstaatlichkeit und damit einhergehend repressive Strafverfolgung genießen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts im Falle schwerer Straftaten einen höheren Stellenwert, sodass die Einschränkung der Pressefreiheit, aber auch des

Fernmeldegeheimnisses hinter dem Strafverfolgungsinteresse anstehen müssen. Einerseits entstand durch das Urteil Rechtsklarheit in Bezug auf den Umgang mit mutmaßlichen Straftäter.innen in der journalistischen Praxis, andererseits wurde die Arbeit der Journalist.innen durch den Umstand erschwert, dass sie Quellen, mit denen sie in Kontakt standen, nicht länger schützen konnten, solange es sich bei diesen um gesuchte mutmaßliche Straftäter.innen handelt.

BKA-Präsident Ziercke verteidigte die Telekommunikationsüberwachung als notwendige Voraussetzung zur erfolgreichen Terrorismusbekämpfung und begründet die gestiegene Anzahl an Fällen, in denen eine richterliche Anordnung erteilt worden ist:

*„Auch die Telefon- und die Wohnraumüberwachung seien zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich. Es sei eine Mär, daß in Deutschland zu viel abgehört werde. Mancher professionelle Kriminelle würde seine Mobiltelefone mit bis zu 70 Sim-Karten benutzen. Um die Daten zu ermitteln, brauche man 70 richterliche Anordnungen.“* (FAZ vom 23.06.2006, S. 4)

Eine analytische Trennung zwischen Terrorismus und Kriminalität wird seitens des BKA-Chefs nicht aufrechterhalten, um die Notwendigkeit der Telekommunikationsüberwachung zu verdeutlichen. Beide Kriminalitätsformen stehen gleichberechtigt nebeneinander. Anhand des von Ziercke eingeführten Beispiels zeigt sich jedoch, dass eine Quantifizierung von Fällen nicht ohne weiteres möglich ist, da die Verteilung von richterlichen Anordnungen nicht auf tatsächlich überwachte Personen (samt der Kontaktpersonen) oder spezifische Straftatbestände entfällt, sondern sich am Nutzungsverhalten der „professionelle[n] Kriminelle[n]“ orientiert. Dieser Umstand erschwert auch eine juristische und politische Evaluation der Überwachungstätigkeit durch Strafverfolgungsbehörden. Die Beurteilung, ob „in Deutschland zu viel abgehört werde“ kann allein aus diesem Grund nicht von der Exekutive gleistet werden, sondern bedürfte einer tiefergehenden Analyse, die sich auf belastbare Indikatoren stützen müsste.

Neben den Strafverfolgungsbehörden sind auch die Nachrichtendienste der Bundesrepublik befugt, präventive Telekommunikationsüberwachungen durchzuführen. Da diese Maßnahmen weder richterlich angeordnet werden müssen, noch einer juristischen Kontrolle unterworfen sind (vgl. Kapitel 3.2.4), findet ihr Einsatz weitestgehend ohne Beteiligung der Öffentlichkeit und ohne mediale Auseinandersetzung statt. Lediglich eine Nennung der Anzahl von sog. Einzelmaßnahmen findet sich in den Berichten der Parlamentarischen Kontrollgremien, die einmal jährlich den Parlamenten vorgelegt werden. Diese Berichtspflicht ist in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder verankert und kann damit die quantitative Entwicklung der Arbeit der Landesämter und des Bundesamtes für Verfassungsschutz transparent machen.

### 3.4.3. Online-Durchsuchung

Anders als die Telekommunikationsüberwachung ist die Online-Durchsuchung ein Instrument, welches als Mittel zur Terrorismusbekämpfung erst ab 2005 Einzug in die Medienberichterstattung findet. Die zunehmende Verfügbarkeit von stationären, später auch mobilen Internet-Verbindungen zeigte auch Nachteile des weltumspannenden Datenverkehrs für die Innere Sicherheit auf: Ein internationalisierter Terrorismus wie der islamistische der 2000er Jahre war auf die Möglichkeit der Kommunikation zwischen einzelnen Terrorist.innen und Unterstützer.innen angewiesen, nutzte das Internet aber auch zur Verbreitung von Propagandamaterial. Diese Tendenzen bildeten den technologischen Überbau für die Forderung nach einer stärkeren Kontrolle und Überwachung digitaler Kommunikation. Grundsätzlich kamen zu diesem Zweck zwei Möglichkeiten in Betracht: 1) Mittels der sog. Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) können staatliche Sicherheitsakteure die Echtzeit-Kommunikation von Verdächtigen überwachen, indem sie Tastatureingaben mitschreiben und protokollieren können. Dieses Verfahren umgeht eine Verschlüsselung durch die Nutzer.innen, indem die Inhalte vor dem Verschlüsselungsvorgang abgegriffen und dadurch lesbar gemacht werden. Darüber hinaus erlaubt diese Technik die Erlangung von Zugangs- und Nutzungsdaten für Online-Plattformen, die nicht über Suchmaschinen gefunden werden können und nur durch Kenntnis des exakten Domainnamens erreichbar sind. 2) Die zweite Technologie, die im Zuge der Online-Durchsuchung zum Einsatz kommt, ist die Nutzung sog. „Trojaner“, also spezialisierter Software, die unbemerkt in das System der/des Überwachten eindringt und Zugriff nicht allein auf laufende Eingabevorgänge, sondern auch auf gespeicherte Daten, auf das Nutzungsverhalten bis hin zur Hardwaresteuerung (bspw. Einschalten von Mikrofon/Kamera eines Endgerätes) erlaubt. Analytisch sind beide Methoden voneinander zu trennen, da erstere sich ausschließlich auf laufende Kommunikationsvorgänge zwischen (mindestens) zwei Personen bezieht oder für die Ausforschung von Zugangsdaten hilfreich sein kann und damit dem Bereich der Telekommunikationsüberwachung zuzuordnen ist. Die Infiltration von Systemen über Trojaner-Software hat darüber hinaus das Sammeln von Daten über das Nutzungsverhalten informationstechnischer Systeme (bspw. Bankgeschäfte), den Besitz unerlaubter Dateien oder das Auskundschaften des unmittelbaren Lebensumfelds der Verdächtigten zum Ziel.

Der politische Streit über die Einführung einer Online-Durchsuchung begann 2005, als Defizite der bestehenden Regelung der Telekommunikationsüberwachung wahrgenommen worden sind. Diese betrafen insbesondere die Kommunikation via E-Mail oder in geschützten Chatrooms, da in diesen Bereichen eine Verschlüsselung der Nachrichten während des Übertragungsvorgangs möglich wurde, wodurch Strafverfolgungsbehörden effektiv an der Nachverfolgung der Kommunikation gehindert werden konnten. Dabei stand die Frage im Fokus, ob das Fernmeldegeheimnis bzw. dessen Einschränkung auch auf diese Kommunikationsformen anzuwenden sei oder ob neue gesetzliche

Grundlagen zur Durchsuchung des Mail- und Chatverkehrs nötig seien. Mit diesem Fragenkomplex beschäftigte sich zunächst der Bundesgerichtshof (BGH) und stellte in einem Beschluss vom 31.01.2007 fest, dass die Online-Durchsuchung „mangels einer Ermächtigungsgrundlage unzulässig“ sei (BGH StB 18/06). Eine konkrete juristische Ausgestaltung der Online-Durchsuchung auf Bundesebene unterblieb zunächst, da das Bundesland Nordrhein-Westfalen Ende Dezember 2006 die Einführung der Online-Durchsuchung für den Verfassungsschutz in ihr Verfassungsschutzgesetz aufnahm (vgl. z.B. FAZ vom 04.09.2007), was eine Verfassungsbeschwerde und damit die Beschäftigung des BVerfG mit dem Fall nach sich zog. Die damalige Bundesregierung sah darin ein Gelegenheitsfenster, die Reaktion des BVerfG auf dieses Gesetz zu testen und abzuwarten. Das Gericht könne durch ein Urteil nicht nur einen auf Bundesebene bestehenden politischen Dissens lösen, sondern diesen gleich vorsorglich vermeiden, indem das nordrhein-westfälische Verfassungsschutzgesetz prototypisch verhandelt werden könne und die Erfolgchancen zur Einführung der Online-Durchsuchung auf Bundesebene von dem Urteil des BVerfG abhängig gemacht würden. Im Vorfeld der Urteilsverkündung ist unter anderem durch den damaligen BKA-Präsidenten Ziercke auf die unbedingte Notwendigkeit dieser Praxis hingewiesen worden. Er wurde in der FAZ wie folgt zitiert:

*„Jeder Praktiker wird ihnen bestätigen, dass Terroristen und organisierte Kriminelle das Internet nutzen. Das Internet droht, ein strafverfolgungsfreier Raum zu werden. Hier werden schwerste Straftaten und Terroranschläge vorbereitet, und der Staat soll keine Möglichkeit haben, das zu verhindern? Das kann nicht unsere Vorstellung von Strafrechtspflege sein. Denn dann blieben die, die intelligent und groß genug sind, ungeschoren. Der Staat muss verfolgungsfreie Räume verhindern.“* (FAZ vom 05.09.2007, S. 2)

Das BVerfG wollte dieser Analyse nicht folgen und fokussierte seine Urteilsbegründung auf die Gefahren, die eine Grundrechtseinschränkung von hoher Intensität für Individuen haben kann und welche Schutzvorkehrungen vor Missbrauch staatliche Behörden deshalb zu ergreifen haben (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 -, Rn. 1-333,). Nicht nur stellte es in seinem Urteil hohe Hürden für den Einsatz der Online-Durchsuchung auf, es leitete darüber hinaus ein ganz neues Grundrecht aus dem Grundgesetz ab, welches als IT-Grundrecht bezeichnet worden ist und in seiner ausformulierten Version deutlich macht, weshalb die Ableitung dieses Grundrechts eine Online-Durchsuchung stark einschränken muss: Das „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ setzt nämlich voraus, dass eine Veränderung der Daten-, Betriebssystem- und Netzwerkstruktur von Computern, die Voraussetzung einer Online-Durchsuchung ist, gegen das Grundgesetz verstößt, da durch diese Veränderung eine Manipulation der Beweislage nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden kann und

darüber hinaus die Herstellung von Sicherheitslücken zur Infiltration eines Computers auch eine Gefährdung durch Dritte, wie kriminelle Hacker darstellen, da „es einen rein lesenden Zugriff infolge der Infiltration nicht gibt“ (ebd. Rn. 240).

Im Nachgang des Urteils hatte die große Koalition die verfassungsrechtlichen Erfordernisse an eine Online-Durchsuchung aufgegriffen und in ihren Gesetzesentwurf zur Reform des BKA-Gesetzes inkludiert. Am 12. November wurde das „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ im Bundestag verabschiedet (vgl. FAZ vom 13.11.2008, S. 1). Im Bundesrat scheiterte das Gesetz im ersten Anlauf und wurde erst nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses auch in der Länderkammer am 17.12.2008 angenommen (vgl. FAZ vom 18.12.2008, S. 1). Zu den künftigen Präventivbefugnissen zählten neben der Quellen-TKÜ, die als Teil der Telekommunikationsüberwachung nach §101 StPO aufgenommen wurde, auch die Online-Durchsuchung, die nur in sehr engen Grenzen Anwendung finden konnte und ausnahmslos unter Richtervorbehalt stand.

Zunächst schien es, als seien durch die langjährige politische und juristische Auseinandersetzung samt der Schaffung eines neuen Grundrechts die elementaren Weichen, oder vielmehr die limitierenden Leitplanken, für die Arbeit der Sicherheitsbehörden gestellt worden. Nicht nur ist die Online-Durchsuchung als Instrument der Vorfelderkundung kategorisch ausgeschieden (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 -, Rn. 253), auch konnte das BVerfG die Anforderungen an eine Online-Durchsuchung sowohl für den Verfassungsschutz, als auch für alle anderen Behörden klären, indem es feststellte, es bestehe „kein Anlass zu behördenbezogenen Differenzierungen, etwa zwischen Polizeibehörden und anderen mit präventiven Aufgaben betrauten Behörden wie Verfassungsschutzbehörden“ (ebd. Rn. 254). Trotzdem blieb es nicht lange still um dieses Überwachungsinstrument: Im Oktober 2011 konnte der Chaos Computer Club (CCC) mehrere Programme auf verschiedenen Computern ausfindig machen, die sie als sog. Trojaner von deutschen Behörden identifizierten. Ihre Ergebnisse publizierten sie in der Sonntagsausgabe der FAZ, der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung. Die Reaktionen auf die Veröffentlichungen des CCC fasst eine Überschrift samt Untertitel auf der ersten Seite der FAZ sehr treffend zusammen:

*„Regierung verspricht Aufklärung über Staatstrojaner*

*Bundesinnenministerium: Wir haben das Programm nicht eingesetzt / Bayern: Wir schon“ (FAZ vom 11.10.2011, S. 1)*

Tage später änderte sich der obige Tenor, nun gaben neben dem Landeskriminalamt in Bayern auch Sprecher.innen aus den Bundesinnen-, Bundesfinanz- und Bundesjustizministerien zu, Programme mit dem vom CCC publizierten Quellcode bei einer privatwirtschaftlichen Firma namens Digitask gekauft zu haben (vgl. FAZ vom 20.10.2011, S. 4). Bisher sei davon ausgegangen worden, dass die

Software lediglich zur sog. Quellen-TKÜ genutzt werden könne, die als Teil einer Telekommunikationsüberwachung von der Strafprozessordnung gedeckt wurde. Der CCC hingegen fand sog. Nachladefunktionen in der Software, die eine Ausweitung des Zugriffs auf Hardwarekomponenten wie bspw. Festplatte, Kamera oder Mikrofon ermöglichen konnten. Diese Funktionen schienen den einsetzenden Behörden nach eigenen Aussagen nicht bekannt gewesen zu sein:

*„Allerdings hatten interne Untersuchungen ergeben, dass die Bundessicherheitsbehörden, anders als angenommen, keineswegs exakte Kenntnisse über die Potentiale der von ihnen käuflich bei der Spezialfirma Digitask erworbenen Trojaner haben. Nach Angaben von Teilnehmern war bei der Sitzung des Innenausschusses am Mittwoch deutlich geworden, dass beispielsweise dem Bundeskriminalamt (BKA) ein in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung veröffentlichter Quellcode der von ihm eingesetzten Digitask-Produkte nicht bekannt war.“ (FAZ vom 21.10.2011, S. 5)*

Diese Information ist dahingehend relevant, als dass sie zeigt, dass auch die Trennung einer staatlichen und einer privatwirtschaftlichen Sphäre bei der Überwachung durchaus brüchig ist und auch hier Tendenzen einer Entgrenzung sichtbar werden. Wenn von staatlicher Überwachung gesprochen wird, sind zwar die ausführenden Organe in aller Regel Behörden, doch wie in anderen Bereichen auch greifen diese auf privatwirtschaftliche Produkte zu, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Überwachungstechnologien entwickeln jedoch eine andere Dynamik, wenn auch Dritte auf die erhobenen Daten zugreifen und diese auswerten können. Anders als bei privaten Online-Diensten oder Software steht es den Nutzer:innen in diesen Fällen nicht frei, auf die Nutzung eines Dienstes zu verzichten oder eine Alternative zu wählen, denn in den meisten Fällen haben sie nicht einmal Kenntnis davon, dass Überwachungssoftware auf ihren Geräten installiert ist. Auch unterliegt die Technologie keiner externen Kontrolle, da der Grund für die Beauftragung privater Unternehmen darin liegt, dass den Behörden selbst entsprechendes *Know-How* zur Entwicklung eigener Programme fehlt. Eine weitere Problematik ist in diesem Zusammenhang zu nennen: Widerstreitende Interessen in der Eingriffs- und Auswertungsintensität sind nicht auszuschließen und könnten auch die Binnendynamik zwischen den Behörden verändern, wenn Firmen ihre Produkte in einem bestimmten Zuschnitt unterschiedlichen staatlichen Sicherheitsakteuren anbieten.

Bis heute ist die Frage nach der Verfassungskonformität der Online-Durchsuchung nicht geklärt. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts befasst sich seit 2019 mit einer Verfassungsbeschwerde, welche die Änderung der StPO vom August 2017, in der die Möglichkeit der Anordnung einer Quellen-TKÜ oder eines Staatstrojaners geschaffen worden war, zum Gegenstand hat. Die jahrelange Kontroverse über die Online-Durchsuchung zeigt die Komplexität und die Interdependenz zwischen technologischen, juristischen und politischen Fragestellungen deutlich auf.

Diese Feststellung bleibt nicht auf die Online-Durchsuchung beschränkt. Auch die Vorratsdatenspeicherung unterlag langwierigen politischen Auseinandersetzungen, die mehr als ein Jahrzehnt andauern und bis heute nicht beigelegt sind.

#### **3.4.4. Vorratsdatenspeicherung**

Die Vorratsdatenspeicherung (VDS) wird häufig als originär europäisches Projekt bezeichnet, denn die Initiative zur Speicherung von Telekommunikationsdaten über einen Zeitraum von mehreren Monaten lag zunächst beim EU-Ministerrat und wurde später von der Kommission aufgegriffen und fortentwickelt. Spätestens nach den Terroranschlägen von Madrid 2004 und London 2005 wurde die anlassunabhängige Speicherung von Metadaten<sup>64</sup>, die bei mobiler Kommunikation anfallen, durch die Telekommunikationsdienstleister in vielen EU-Ländern intensiv diskutiert und auch von den Organen der Europäischen Union forciert. Anders als bei vorangegangenen Versuchen der Einführung einer VDS über einen Rahmenbeschluss innerhalb der sog. „Dritten Säule“<sup>65</sup> der EU, sollte die Richtlinie innerhalb der ersten Säule der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung des Binnenmarktes und zur Minderung von Wettbewerbsverzerrungen bei den Telekommunikationsdienstleistern verabschiedet werden (vgl. Moser-Knierim 2014: 149). Damit war zwangsläufig auch das europäische Parlament in den Entscheidungsprozess eingebunden und es stimmte am 14.12.2005 für die Verabschiedung der Richtlinie (ebd.).

Als EU-Richtlinie muss der Beschluss in nationales Recht umgesetzt werden und kann in diesem Prozess auch noch modifiziert werden. Im Vorfeld der Verabschiedung eines bundesdeutschen Gesetzes standen die Bekämpfung des Terrorismus und die Abwehr schwerer Straftaten stets im Zentrum der Argumentation. Bundesinnenminister Schily sagte, es gehe „dabei auch um die Rettung von Menschenleben“ (FAZ vom 14.07.2005, S. 2, vgl. auch Bundesjustizministerin Zypries, zitiert in FAZ vom 10.11.2007, S.4). Dieser Logik folgend sollten nicht nur Strafverfolgungsbehörden wie Polizei und Staatsanwaltschaften nach richterlicher Genehmigung Zugang zu gespeicherten Daten erhalten, sondern auch Nachrichtendienste. Darüber hinaus umfasste der Katalog der Straftaten, bei denen auf Daten der Telekommunikationsanbieter zugegriffen werden konnte, auch Straftaten aus den Bereichen Betäubungs- und Arzneimittelgesetz, Asylverfahrensgesetz, oder bei Betrug und

---

<sup>64</sup> Konkret bedeutet dies die Speicherung von „Bestands-, Verkehrsdaten und Standortdaten durch einen Telekommunikationsdiensteanbieter über einen vorher bestimmten Zeitraum für einen eventuellen späteren staatlichen Zugriff auf diese Daten“ (Moser-Knierim 2014: 139). Zwar werden keine Kommunikationsinhalte gespeichert, das BVerfG macht allerdings deutlich, dass auch die Auswertung der Metadaten einen starken Eingriff in die Privatsphäre darstellt: „Auch aus diesen Daten lassen sich jedoch bei umfassender und automatisierter Auswertung bis in die Intimsphäre hineinreichende inhaltliche Rückschlüsse ziehen.“ (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 02. März 2010 - 1 BvR 256/08 -, Rn. 211).

<sup>65</sup> Die sog. „Dritte Säule“ der EU meint die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (vgl. z.B. Tömmel 2014: 189).

Urkundenfälschung, um nur einige zu nennen (vgl. BGBl 2007, Teil 1 Nr. 70: 3199-3200). Auch wenn eine Straftat „mittels Telekommunikation“ (ebd.: 3201) begangen worden sei, dürften entsprechende Daten abgefragt und ausgewertet werden. Diese Formulierung erlaubte potenziell eine großzügige Ausweitung der Straftatbestände, unabhängig von ihrer Schwere, auch auf andere, zivilrechtliche Bereiche wie das Urheberrecht (vgl. FAZ vom 28.12.2007, S. 4). Insbesondere die fehlende inhaltliche Festlegung auf besonders schwere Straftaten und Terrorismus und die damit unterstellte mangelhafte Rechtsgüterabwägung waren wichtige Bestandteile der Kritik an dem Gesetz. Problematisch seien insbesondere die gesellschaftlichen Folgen dieser anlasslosen Speicherung, der sich niemand entziehen könne, wie die Leutheusser-Schnarrenberger darlegte:

*„Die FDP-Politikerin Leutheusser-Schnarrenberger sagte, der Bundestag müsse verhindern, dass ein Klima der Bespitzelung durch eine unverhältnismäßige Vorratsdatenspeicherung Realität werde.“* (FAZ vom 19.04.2007, S. 1)

Weder der Straftatenkatalog noch die zum Zugriff befugten Sicherheitsbehörden sind in der EU-Richtlinie spezifiziert worden, hier konnten die Nationalstaaten in der Ausgestaltung der Gesetze frei agieren. Mit einer engen Auslegung auf schwere Straftaten oder auf Strafverfolgungsbehörden wäre den Erfordernissen der Richtlinie Rechnung getragen worden, was dem Argument der Unverhältnismäßigkeit hätte entgegenwirken können. Die deutsche Bundesregierung bestand jedoch auf einer restriktiveren Auslegung und Verrechtlichung der EU-Richtlinie. Aller Bedenken und vieler zivilgesellschaftlicher Proteste zum Trotz ist das „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“ am 09.11.2007 mit der Mehrheit einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bundestag und am 30.11.2007 vom Bundesrat verabschiedet worden und trat zum 01.08.2008 in Kraft.

Lange blieb es das nicht. Der erste Senat des BVerfG urteilte zunächst über einen Eilantrag zur Aussetzung der VDS am 11.03.2008. In seiner Entscheidung hielt das Gericht fest, dass es bis zum Urteil in der Hauptsache, also dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz, zunächst einschränkende Maßgaben vorgibt, wonach eine Anwendung ausschließlich beim Verdacht auf schwere Straftaten möglich ist. Bei anderen Straftaten, die nicht unter den Katalog der schweren Straftaten unter § 100a Absatz 2 StPO fallen, sei „von einer Übermittlung der Daten einstweilen abzusehen“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 11. März 2008 - 1 BvR 256/08 -, Rn. 1-188). Im November 2008 sind entsprechende Vorgaben auch für die Gefahrenabwehr und die Datenauswertung der Nachrichtendienste formuliert worden (vgl. FAZ vom 07.11.2008, S. 2).

Dass die Auswertung von Daten aus der VDS unmittelbar nach ihrer Einführung und innerhalb kürzester Zeit durchaus zum Standardinstrumentarium der Strafverfolgung auch bei minder

schweren Straftaten avancierte, zeigte eine Äußerung des BKA-Präsidenten Ziercke bei der Anhörung des BVerfG zur VDS:

*„BKA-Präsident Ziercke sagte, 80 Prozent der Computerdelikte könnten ohne Vorratsdatenspeicherung nicht aufgeklärt werden. Bestimmte Fälle wie Beleidigungen und Bedrohungen könnten wegen der einschränkenden Karlsruher Eilentscheidungen zurzeit auf diesem Wege nicht verfolgt werden.“* (FAZ vom 16.12.2009, S. 1)

Die Aufzählungen des BKA-Präsidenten zeigen deutlich, wie schnell die schiere Verfügbarkeit von Daten aus einer anlasslosen Speicherung zur Ausweitung der Anlässe und damit zur Senkung der Eingriffsschwelle der Strafverfolgungsbehörden führen kann, wenn die Übermittlung bereits bei Beleidigungen oder Bedrohungen greift. Auch die Bezeichnung von Straftaten als „Computerdelikte“ legt den Fokus auf die Modalitäten und Instrumente, sagt aber wenig über die tatsächliche Tragweite einer Straftat oder die geschädigten Rechtsgüter aus. Am 02.03.2010 urteilte das BVerfG in der Hauptsache zur VDS und stellte heraus, dass Teile des Gesetzes gegen Art. 10 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) verstoßen und somit nichtig sind. Gleichzeitig machte das Gericht deutlich:

*„Das Grundgesetz verbietet eine solche Speicherung nicht unter allen Umständen. Vielmehr kann sie auch unabhängig von einem etwaigen Vorrang des Gemeinschaftsrechts nach den Maßgaben der Grundrechte des Grundgesetzes zulässig angeordnet werden.“* (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 02. März 2010 - 1 BvR 256/08 -, Rn. 187)

Grundvoraussetzung für diese verfassungskonforme Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung wären klar definierte Regelungen zur Datensicherheit, die in dem ursprünglichen Gesetz nicht festgelegt worden sind. Auch darf ein Zugriff durch Sicherheitsbehörden nur erfolgen, wenn dies der Aufklärung oder Verhinderung schwerer Straftaten dient. Dabei steht die „klare Zweckbindung“ (ebd.: Rn. 236) des Datenabrufs ebenso im Fokus wie die nachträgliche Information der Betroffenen (ebd.: Rn. 242 ff.).

Für die inzwischen konservativ-liberale Bundesregierung bedeute das Urteil eine Neufassung des Gesetzes nach Maßgabe des BVerfG, sofern sie an dem Instrument der VDS festhalten wollte. Gerade dieser Punkt gestaltete sich jedoch schwierig. Schon in den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und FDP im Herbst 2009 zeigten sich Differenzen in Fragen der Inneren Sicherheit im Allgemeinen und bei der Akzeptanz der VDS im Besonderen. Während die Union sich unbedingt für die Notwendigkeit der VDS aussprach, sah die FDP das Instrument als ungerechtfertigten Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger:innen und hatte kein Interesse daran, dieses Instrument politisch zu verteidigen oder zu unterstützen. Das noch laufende Verfahren der Verfassungsbeschwerde, welches maßgeblich von führenden FDP-Politiker:innen mitinitiiert wurde, konnte bewirken, dass dieser Streitpunkt zunächst ausgeklammert werden konnte und die Koalitionsgespräche nicht allzu stark

belasten musste (vgl. FAZ vom 29.09.2009, S. 4). Diese Befriedung zum Zwecke einer Koalitionsbildung passte zwar gut in den zeitlichen Ablauf der sich neu bildenden Bundesregierung, die temporäre Einigung über die Uneinigkeit hatte jedoch nur wenige Monate Bestand: Bereits Anfang März 2010 waren die Koalitionäre gezwungen, mit einem Überwachungsgesetz umzugehen, welches das BVerfG zwar als nicht verfassungskonform bezeichnete, gleichzeitig jedoch sehr dezidiert aufzeigte, wie eine Übereinstimmung mit dem Grundgesetz erreicht werden könnte. Dadurch wurde die Option der Neufassung des Gesetzes sehr präsent. Auf eine zeitnahe Neufassung drängten Politiker:innen der Unionsfraktion ebenso wie Vertreter:innen der Sicherheitsbehörden, die für die VDS zuständige Justizministerin hingegen sah keine Notwendigkeit eines schnellen Gesetzgebungsverfahrens:

*„Die Bundesjustizministerin sagte, es müsse ‚keiner Sorge haben, dass wir jetzt in eine Sicherheitslücke schlittern‘. Das Urteil enthalte eine klare Botschaft: ‚Nicht weiter so wie bisher.‘ Es sei selbstverständlich, dass man die Entscheidung jetzt ‚seriös, handwerklich ordentlich, und zwar in aller Dimension‘, prüfe, sagte Frau Leutheusser-Schnarrenberger (FDP).“*  
(FAZ vom 04.03.2010, S. 1)

In der Tat unternahm die Justizministerin ihre ganze Amtszeit hindurch keinen ernsthaften Versuch, die VDS gesetzlich zu normieren und damit die Grundlage für eine Implementation zu schaffen. Dies führte dazu, dass der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der in der Opposition befindlichen SPD, Olaf Scholz, der Union seine Unterstützung und Kooperation bei der Verabschiedung von Sicherheitsgesetzen wie der VDS anbot (vgl. FAZ vom 26.11.2010, S.4) und damit eine provokante Strategie des Koalitionsbruchs oder der wechselnden Mehrheiten ins Gespräch brachte. Damit blieb er allerdings erfolglos. Trotzdem ist bis zum Ende der Amtszeit der konservativ-liberalen Koalition auf Bundesebene kein neuer Anlauf zur Verabschiedung eines Gesetzes zur VDS unternommen worden.

Im April 2014, vier Jahre nachdem auch das BVerfG das Gesetz für nichtig erklärte, urteilte auch der Europäische Gerichtshof, eine Datensammlung auf Vorrat, wie sie in der Richtlinie 2006/24 vorgesehen ist, sei mit der 2010 verabschiedeten Europäischen Grundrechtecharta nicht in Einklang zu bringen. Insbesondere die Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) seien nicht grundrechtskonform:

*„Somit ist festzustellen, dass die Richtlinie einen Eingriff in diese Grundrechte beinhaltet, der in der Rechtsordnung der Union von großem Ausmaß und von besonderer Schwere ist, ohne dass sie Bestimmungen enthielte, die zu gewährleisten vermögen, dass sich der Eingriff tatsächlich auf das absolut Notwendige beschränkt.“* (Europäischer Gerichtshof (2014) :Urteil vom 08. April 2014, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 65)

Damit ist jedoch die Vorratsdatenspeicherung keinesfalls vollkommen aus dem politischen Diskurs verschwunden, im Gegenteil. Über die nationale Gesetzgebung versuchte die seit 2013 regierende große Koalition aus CDU/CSU und SPD immer wieder eine Reaktivierung der VDS, ähnlich wie andere europäische Länder. Bis heute ist diesbezüglich keine Einigung erzielt worden, seit nunmehr fünfzehn Jahren wird über die anlasslose Speicherung gestritten.

### **3.4.5. Biometrische Verfahren**

Biometrische Verfahren zur Identifikation von Personen sind in den Diskursen der 2000er Jahre regelmäßig Gegenstand der politischen Debatte. Gemeint ist mit Biometrie zunächst der automatisierte Abgleich individueller biologischer Merkmale wie z.B. Fingerabdrücke, Gesichtsstruktur, Irisform oder Gangart mit Datenbanken oder auch Mustererkennungsverfahren (die streng genommen natürlich auch Datenbanken darstellen). Darüber hinaus ist auch die DNA-Analyse mittels einer Gewebeprobe ein biometrisches Verfahren, bei dem biologische Merkmale einer Person zugeordnet werden. Zur Identifikation können biometrische Verfahren in zweierlei Form eingesetzt werden: Entweder können sie dazu dienen, die Identität einer bestimmten Person zu verifizieren oder zu falsifizieren, indem vorher bestimmte Merkmale einer natürlichen Person zugeordnet worden sind und ein Abgleich zwischen natürlicher Person und dem mit ihr verknüpften biometrischen Datum stattfindet (Verifikation). Die zweite Einsatzmöglichkeit besteht in der Identifikation einer nicht näher bestimmten Person: hier wird über das Merkmal die Identität der natürlichen Person aus einer Datenbank gefiltert. Letzterer Prozess wurde zunächst in der Strafverfolgung eingesetzt, um Spuren auszuwerten, Straftaten aufzuklären und Täter:innen einer gerichtlichen Verhandlung zuzuführen. Der dritte Einsatzbereich biometrischer Verfahren besteht in der Kontrolle der Berechtigung einer Person (Authentisierung) (vgl. Mittendorf 2006: 19). In diesen Funktionen können biometrische Verfahren jedoch auch als Kontrollinstrument fungieren, wenn bspw. Reisebewegungen und Aufenthaltsorte von Personen erfasst werden oder bestimmte biometrische Merkmale die Wahrscheinlichkeit einer intensiveren Überwachung oder repressiven Behandlung durch Sicherheitsbehörden erhöhen. Diese Ambivalenz stellt auch die FAZ in einem Artikel heraus:

*„Revolution im Strafverfahren oder Einstieg in den Überwachungsstaat? An der DNA-Analyse scheinen sich die Geister zu scheiden. Doch bei näherem Hinsehen gibt es auch viel Einigkeit. Unbestritten ist, daß der sogenannte genetische Fingerabdruck ein überaus erfolgreiches Mittel ist - zur Aufklärung von Straftaten, und damit letztlich auch zur Prävention.“* (FAZ vom 18.01.2005, S. 3)

Die enge semantische Verknüpfung zwischen der Aufklärung von Straftaten und ihrer Prävention ist keineswegs so offensichtlich, wie es an dieser Stelle erscheint. Prävention ist ein weitreichenderes und gleichzeitig abstrakteres Konzept von Strafverfolgung, das sehr schwer zu fassen ist, da es sich auf eine historisch kontingent verlaufende Zukunft bezieht. Demnach bleibt der genaue Zusammenhang zwischen biometrischen Spuren, die an Tatorten gefunden werden, und der Verhinderung dieser Straftaten, *bevor* die begangen werden, unklar. Das Präventionsargument passt sich vielmehr in ein kriminalistisches Axiom ein, das eine verbesserte Strafverfolgung mit sinkender Kriminalität gleichsetzt und eine Kausalitätsbeziehung zwischen diesen beiden Größen annimmt. Eine höhere Aufklärungsquote und damit eine höhere Wahrscheinlichkeit der Bestrafung könnte, so die Argumentation, abschreckend wirken und dadurch die Hemmschwelle zur Begehung einer Straftat erhöhen.<sup>66</sup> In Niedersachsen forderte der damalige Innenminister Schünemann aus diesem Grund eine Ausweitung der Nutzung von DNA-Spuren für alle Straftaten:

*„Schünemann verweist darauf, daß zwar nicht die sofortige Ausweitung der DNA-Analyse auf alle Straftaten erreicht worden sei, was er gewollt habe, wohl aber die Ausweitung auf sexuelle ‚Vergehen‘ wie Exhibitionismus. (...) Der genetische Fingerabdruck, sagte Schünemann, sei nur eine ganz normale erkennungsdienstliche Maßnahme wie eben auch ein Fingerabdruck.“* (FAZ 26.02.2003, S. 4)

Der Begriff des genetischen Fingerabdrucks ist eigentlich eine Metapher, da durch die Analyse der DNA von Menschen deutlich mehr Informationen erlangt werden können als das schiere Bild eines Fingerabdrucks. Es ist deshalb irreführend, diese beiden forensischen Verfahren gleichzusetzen. Die DNA gibt auch Hinweise auf phänotypische Merkmale von Personen, auf Alter und Geschlecht sowie auf Verwandtschaftsverhältnisse. All diese Informationen lassen sich aus einem Fingerabdruck natürlich nicht ablesen, dieser kann ausschließlich in Relation zu anderen Abdrücken gewertet werden. Eine Identität mit anderen Abdruckspuren wird dabei nominal verifiziert oder falsifiziert.

Durch die serielle Auswertung der in der DNA enthaltenen Informationen können hingegen Zusammenhänge hergestellt werden, die zwar diskriminierend wirken können, weil sie bestimmten Personen eine höhere Wahrscheinlichkeit für bestimmte Verhaltensweisen wie Kriminalität zuschreiben, dieser Zusammenhang kann jedoch gleichzeitig Einzug in ein kollektives Wissensreservoir erhalten und damit Gültigkeit erlangen. Eine Gleichsetzung dieser beiden Mittel ist deshalb sowohl rechtlich als auch ethisch und politisch-gesellschaftlich keinesfalls möglich. Die Darstellung, ein genetischer Fingerabdruck sei „nur eine ganz normale erkennungsdienstliche Maßnahme“ dient

---

<sup>66</sup> Ob eine höhere Aufklärungsquote tatsächlich zu weniger Straftaten aufgrund einer abschreckenden Wirkung führt, ist keinesfalls unumstritten. Die sog. „negative Generalprävention“, also die Abschreckungswirkung von Bestrafungsmechanismen „wird in ihrer Wirksamkeit angezweifelt“ (Ostendorf 2018), da Täter.innen entgegen der Annahmen eines rational-choice-Paradigmas nicht grundsätzlich nutzenmaximierend, sondern auch emotional agieren.

der Verharmlosung der Tragweite eines solchen Eingriffs und der Verschleierung weitreichender Kontroll- und Überwachungspotenziale, die mit dem Instrument einhergehen. Schönemann konnte sich mit seinem Vorstoß nicht durchsetzen, bis heute ist die Erstellung eines sog. genetischen Fingerabdrucks in der Strafprozessordnung geregelt und darf nur nach gerichtlicher Anordnung erfolgen (vgl. § 81 e StPO).

Neben der Strafverfolgung gibt es noch eine Vielzahl anderer Einsatzgebiete, bei denen der „klassische“ individuelle Fingerabdruck eines Menschen der Identifikation und Authentisierung dient. Seit dem 11. September 2001 wurde die Aufnahme eines Fingerabdrucks in Ausweispapieren diskutiert, um damit die Identifikation von Personen bei der Einreise zu erleichtern: Ziel sollte es sein, bei der Einreise sicherzustellen, dass die Ausweispapiere mit der tatsächlichen Identität der Person übereinstimmen und dadurch Reisebewegungen und –stationen nachvollzogen werden können. Der Einreise und dem Aufenthalt unter falschem Namen sollte durch diese Kontrolle entgegengewirkt werden, auch die Nachvollziehbarkeit und ggf. Verhinderung der Reisebewegung von Terrorist:innen stand argumentativ im Zentrum der Überlegungen. Die der deutschen Gesetzgebung vorangegangene Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates der Europäischen Union sah die Übernahme von „biometrischen Identifikationen“ in die Ausweispapiere der Mitgliedstaaten vor. Am 24.05.2007 verabschiedete schließlich der Deutsche Bundestag die Änderung des Passgesetzes samt der Aufnahme des digitalen Fingerabdrucks. Nach der Zustimmung des Bundesrates konnte das Gesetz zum 01.11.2007 in Kraft treten (vgl. Kühne/Schlepper 2018: 80). Die Relevanz dieses Instruments für die Terrorismusbekämpfung ist dabei jedoch nicht unumstritten. Kühne und Schlepper zitieren dazu eine kleine Anfrage der Partei Die Linke:

*„Allerdings waren im Zeitraum von 2001 bis 2006 lediglich sechs Totalfälschungen und 344 Verfälschungen von deutschen Pässen zu verzeichnen, die zudem in keinem Zusammenhang zu terroristischen Anschlägen standen, wie die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken ergab (vgl. BT-Drs. 16/5507, S. 1f.).“* (Kühne/ Schlepper 2018: 86)

Biometrische Verfahren können nicht ohne zusätzliche Einordnung ihrer Nutzung als Überwachungsinstrument verstanden werden. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Überkategorie für eine Vielzahl von Anwendungen, die sich dynamisch entwickeln. Mit steigenden Rechenkapazitäten können immer mehr Merkmale erfasst und ausgewertet werden, was auch die Einsatzgebiete für Sicherheitsbehörden erweitert. Kühne und Schlepper nutzen Fingerabdrücke deshalb auch als Beispiel für eine Technologie, die durch „Uneindeutigkeit und Offenheit zukunftsorientierter Innovationsverläufe“ (ebd.: 81) charakterisiert ist. Auch auf anderen biometrischen Verfahren lässt sich diese Beschreibung anwenden.

### 3.4.6. Akustische Wohnraumüberwachung

Die Überwachung von privaten Wohn- und Geschäftsräumen durch akustische Abhöreranlagen war lange Zeit im Grundgesetz pauschal ausgeschlossen, wenngleich ein Einsatz immer wieder ans Licht der Öffentlichkeit gelangte (vgl. Kapitel 2.3.3). Systematisch und in großem Umfang ist das Abhören in privaten Räumen hingegen nicht möglich, denn im Grundgesetz heißt es in Art. 13 (1) GG: „Die Wohnung ist unverletzlich“. 1998 allerdings hat es unter Bundeskanzler Kohl eine Grundgesetzänderung gegeben, die dem Artikel 13 drei Absätze hinzufügte und damit die Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung zum Zwecke der Verfolgung schwerer Straftaten ermöglichte. Da für eine Änderung des Grundgesetzes eine Zweidrittelmehrheit nötig war (und bis heute ist), konnte die sozialliberale Koalition das Gesetz nicht allein verabschieden, zumal es auch innerhalb der FDP viele Gegner:innen hatte. Während die gesamte Unionsfraktion zustimmte, trugen auch große Teile der SPD und der FDP die Änderung mit (vgl. Plenarprotokoll 13/214: 19563-19566). Das Abhören von Wohnraum war ab diesem Zeitpunkt nur gestattet nach richterlicher Anordnung bei begründetem Verdacht einer schweren Straftat und „wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre“ (Art. 13 (3) GG). Damit wurde die akustische Wohnraumüberwachung, die umgangssprachlich auch „Großer Lauschangriff“ genannt wird, im §100c StPO verankert und erlaubt sowohl repressiv-polizeiliche als auch präventiv-polizeiliche Einsätze.

Wie bereits erwähnt hat ein einflussreicher Teil der FDP-Fraktion dieser Entscheidung nicht zustimmen können und kurz darauf sogar Verfassungsbeschwerde gegen die akustische Wohnraumüberwachung eingelegt. Fast sechs Jahre später, im Frühjahr 2004, urteilte das Gericht, dass diese Form der Überwachung nicht grundsätzlich gegen die Verfassung verstößt, wohl aber in seiner konkreten Ausgestaltung durch die Strafprozessordnung. Zum einen müsse sichergestellt sein, dass es bei den Betroffenen der Maßnahme um Beschuldigte gehe, die besonders schwere Delikte, sog. Katalogstraftaten begangen haben sollten. Das Gericht präziserte, dass es sich dabei um Taten handeln müsse, „die für das Phänomen der Organisierten Kriminalität als typisch angesehen werden. Hinzu kommen einzelne Staatsschutzdelikte“ (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 03. März 2004 - 1 BvR 2378/98 -, Rn. 10). In einem Leitartikel der FAZ wurde das Urteil in Bezug auf den Schutz privater Kommunikation kritisch verarbeitet:

*„Eine pauschale Rundumüberwachung ist ohne Zweifel verfassungswidrig. Aber hat der eines schweren Verbrechens Beschuldigte tatsächlich ein Recht, von den Ermittlern ‚in Ruhe gelassen zu werden‘, solange er sich mit engen Vertrauten in seinem Privathaus befindet? Was für ein Signal ist das für die Täter von morgen - und was für eins für ihre Verfolger?“ (FAZ vom 04.03.2004, S. 1)*

Diese Interpretation des Urteils zeigt, wie polarisierend die Debatte geführt wird: Auf der einen Seite stünden „die Täter von Morgen“, auf der anderen Seite „ihre Verfolger“. Erstere könnten „in Ruhe gelassen (...) werden“, wenn sie sich nur in den eigenen Wohnräumen und in Anwesenheit von „engen Vertrauten“ aufhielten. Doch gerade so gestaltete sich die Rechtslage keinesfalls, das hat das BVerfG-Urteil deutlich gemacht. Relevant für die Entscheidung eines Einsatzes der akustischen Wohnraumüberwachung ist neben den Beziehungsverhältnissen zu den Beschuldigten auch die Wahrscheinlichkeit, mit der strafrechtlich relevante Gespräche geführt werden. Absoluten Schutz genießen Äußerungen, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen.

In der Praxis stellt dieser vom BVerfG aufgestellte Grundsatz die Ermittlungsbehörden vor große Herausforderungen, da sie eine Wohnraumüberwachung im Vorfeld umfassend evaluieren und die Erfolgsprognose begründen müssen. Laut BKA-Chef schränke dies die Möglichkeiten seiner Behörde über Gebühr ein:

*„Ziercke kritisierte, daß von der Wohnraumüberwachung nach Karlsruher Rechtsprechung der Kernbereich privater Lebensgestaltung ausgenommen sei. Nach diesen Vorgaben sei das Instrument ‚praktisch unbrauchbar‘.“ (FAZ vom 23.06.2006, S. 4)*

Neben anderen Maßnahmen wie der Rasterfahndung, der Telekommunikationsüberwachung und der Kronzeugenregelung sei auch die Wohnraumüberwachung „erforderlich“ (ebd.), um eine effektive Terrorismusbekämpfung durch seine Behörde zu gewährleisten.

In der Folge wurde ab 2006 darüber diskutiert, ob die Wohnraumüberwachung überhaupt akustisch bleiben müsse, oder ob auch eine Videoaufzeichnung privater Räume möglich sei. Auslöser für diesen Vorstoß war eine Observation der sog. „Sauerland-Gruppe“<sup>67</sup>. Obwohl die Ermittlungsbehörden erfolgreich waren und die Gruppe festnehmen konnten, bevor diese ein Attentat verüben konnte, sind auch Pannen und Unzulänglichkeiten der Sicherheitsakteure in den Medien thematisiert worden. Ein Beispiel thematisiert die Grenzen der akustischen Wohnraumüberwachung und legt eine visuelle Überwachung mittels Kameras nahe:

*„Während dort nämlich zwei der Terrorverdächtigen begannen, Chemikalien zu konzentrieren, verrichtete der dritte auf Arabisch oder Türkisch sein regelmäßiges Gebet. Hier entstanden zwei Probleme: Erstens mussten die Mikrofone eine Zeitlang abgestellt werden - Beten gehört zum grundgesetzlich geschützten Kernbereich der Privatsphäre. Zweitens verloren die Observierer in*

---

<sup>67</sup> Die „Sauerlandgruppe“ war eine Gruppierung aus fünf Männern, die sich ab Mitte 2006 zusammenschlossen und bis zu ihrer Festnahme 2007 Sprengstoffanschläge auf US-Einrichtungen in Deutschland geplant. Sie waren Mitglieder der sog. „Islamischen Jihad Union“ (IJU), einer Organisation, die sich von der „Islamischen Bewegung Usbekistans“ (IBU) abgespaltete. Alle Mitglieder sind zu Haftstrafen zwischen fünf und zwölf Jahren verurteilt worden (vgl. Pfahl-Traughber 2011). Der Name „Sauerlandgruppe“ bezog sich auf den Standort des Ferienhauses, das die Gruppe zum Bombenbau angemietet hatte und wo sie schließlich auch festgenommen worden ist.

*dem akustischen Durcheinander von Gebet und Erwägungen zum Bombenbau den Überblick über das Geschehen. Hier hätte eine heimliche Videoüberwachung wohl geholfen.“ (FAZ vom 13.12.2007, S. 4)*

Dass Ermittlungsproblemen durch den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ausgerechnet durch ein Instrument mit noch höherer Eingriffsintensität, also der Videoaufzeichnung, begegnet werden soll, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Zwar könne, um den Vorgaben des BVerfG gerecht zu werden, ohne Ton übertragen werden, dadurch würden sprachliche Äußerungen nicht aufgezeichnet werden, wohl aber die physische Präsenz der Beschuldigten in den Gebäuden und ihr nonverbales Verhalten zueinander. Wie und ob auch diese Verhaltensweisen Ausdruck der Ausgestaltung des Kernbereichs privater Lebensführung sein könnten, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht verrechtlicht und auch durch das BVerfG nicht spezifiziert worden. Die Idee der optischen Wohnraumüberwachung ist dabei nicht neu: Im Korpus ist sie 2003 das erste Mal zu finden, als der bayerische Innenminister Beckstein unter Verweis auf die Folgen organisierter Kriminalität und ihrer oft „kulturell streng abgeschottete[n] Täterkreise“ die Schaffung rechtlicher Voraussetzungen für die optische Wohnraumüberwachung forderte (vgl. FAZ vom 12.08.2003, S. 4). Bundestag und Bundesrat beschlossen Ende 2008 die Neufassung des BKA-Gesetzes, welches neben der akustischen auch die optische Überwachung von Wohnungen ermöglichte und gleichzeitig die Eingriffsbefugnisse des BKA auch in den sog. Vorfeldbereich verlegte, wodurch auch präventivpolizeiliche Maßnahmen ohne konkreten Tatverdacht eingeleitet werden können (vgl. z.B. FAZ vom 13.11.2008, S. 1).

Das Urteil des BVerfG vom März 2004 ist medial und politisch kritisiert worden. In einem Meinungsartikel der FAZ mit dem Titel „Fragwürdige Rücksicht“ leitete der Autor daraus den Schluss ab, der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sei als Rechtsgut höher bewertet worden als der Schutz des Lebens:

*„Allerdings hat sich in der Rechtsprechung und in der linksliberalen Politik ein Privatheitsbegriff festgesetzt, der die informationelle Intimsphäre des Einzelnen den Lebensinteressen anderer überordnet. Im Falle islamistischer Terroristen kann das dramatische Folgen haben. (...) Anderen Verbrechern, etwa Rauschgift- und Menschenhändlern, kommt das Privatheitskonstrukt bereits am Beispiel der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung zugute: Auch die Mafia hat ein Recht auf unbehelligtes Schlafzimmergeflüster, so meint das Verfassungsgericht.“ (FAZ vom 22.12.2007, S. 1)*

An dieser Stelle wird eine Interpretation des Gerichtsurteils vorgenommen, die argumentativ ohne die Unschuldsvermutung und die Unantastbarkeit der Menschenwürde auskommt. Beides wird in dem Artikel heruntergebrochen auf „ein Recht auf unbehelligtes Schlafzimmergeflüster“, was in der Abwägung der Straftaten, die gemeinhin der „Mafia“ zugeschrieben werden, zynisch erscheinen

muss. Gleichzeitig ruft der Begriff „Schlafzimmergeflüster“ eine sexuelle Konnotation hervor, die zusätzlich delegitimierend wirken soll, da der Vergnügenscharakter stark mit der Ernsthaftigkeit der unterstellten Straf- und Gewalttaten kontrastiert. Und doch sind die Garantie der Menschenwürde und die Achtung eines höchstpersönlichen Bereichs der Lebensgestaltung elementarer Bestandteil bundesrepublikanischer Werteordnung und sollten in dieser Unbedingtheit diskutiert werden, statt eine Zuordnung zu „linksliberale[r] Politik“ und ihrem „Privatheitsbegriff“ vorzunehmen, die den Menschenwürdekern ausspart. Im Übrigen findet sich räumliche Fokussierung auf das Schlafzimmer als von staatlichen Abhöraktionen ausgeschlossener Bereich immer wieder im Korpus (besonders ausführlich bspw. in der FAZ vom 12.03.2008, S. 10).

Bisher ist an dieser Stelle ausschließlich über die Wohnraumüberwachung auf der Grundlage der Strafverfolgung oder polizeilicher Prävention gesprochen worden. Doch auch die Nachrichtendienste sowohl des Bundes als auch der Länder haben die Befugnis, eine akustische Wohnraumüberwachung als Instrument aus dem Repertoire der nicht gesetzlich spezifizierten nachrichtendienstlichen Mittel durchzuführen (vgl. exemplarisch BVerfSchG §9, Abs. 1). Zwar haben auch sie sich an die vom Verfassungsgericht aufgestellten Grundsätze wie die Achtung des Kernbereichs privater Lebensführung zu halten und es bedarf in der Regel einer richterlichen Anordnung für den Einsatz. Auch hier entfällt jedoch die nachträgliche gerichtliche oder öffentliche Kontrolle der Einhaltung, da lediglich die Parlamentarischen Kontrollkommissionen bzw. –Gremien zu unterrichten sind.

### **3.4.7. Karteien und Datenbanken**

Selbstredend sind Karteien und Datenbanken kein Überwachungsinstrument *per se*, sondern vielmehr eine Form der Strukturierung und Organisation von Informationen. Und genau darin liegt ihr Potenzial für die Nutzung als Instrument, welches die *Effekte* von Datensammlungen beeinflusst und politisch nutzbar macht. Dieses Kapitel wird deshalb nicht allgemein auf die Nutzung von Karteien und Datenbanken durch deutsche Sicherheitsakteure abzielen können, sondern drei Fälle in den Fokus rücken, die im politischen Diskurs eine exponierte Rolle spielten. Die ausgewählten Instrumente stehen exemplarisch für eine Vielzahl von Aktivitäten, die über das Sammeln und Anordnen von Daten, dem *data processing* hinausgehen und auch die Auswertung und Interpretation sowie die Generierung von Wissensbeständen einschließen. Die drei medial relevantesten Instrumente sind 1) die gemeinsame Anti-Terror-Datei von Polizei und Nachrichtendiensten, 2) das Auskunftsverlangen der Nachrichtendienste bei Kommunikations-, Finanz- und Flugdienstleistern, 3) die Rasterfahndung. Alle drei Instrumente entfalten ihre Wirkung durch die Kombination unterschiedlicher Datenbestände, um tiefergehendes Wissen über sicherheitsrelevante Sachverhalte zu generieren.

Die Entwicklung einer Anti-Terror-Datei, auf die sowohl polizeiliche als auch nachrichtendienstliche Akteure zugreifen sollen, war über Jahre hinweg Anlass für politischen Streit zwischen der Union und ihrem Koalitionspartner SPD. Obwohl die grundsätzliche Bereitschaft zur Einrichtung der Datei bereits früh formuliert worden ist, dauerte eine politische Einigung Jahre. Im Herbst 2002 schon wurden die Präsidenten der deutschen Sicherheitsbehörden in der FAZ zitiert mit dem Wunsch „Daten aller Sicherheitsagenturen zu bestimmten Untersuchungsfeldern, etwa zu dem des internationalen Terrorismus, in einer gemeinsamen Datei speichern und bearbeiten zu können.“ (FAZ vom 05.09.2002, S.3). Allerdings tauchten mehrere Probleme bei der Entwicklung dieser Datei auf: Erstens blieb es zunächst lange strittig, welche Informationen in die Datei aufgenommen werden sollten: Das grundgesetzlich verbriefte Diskriminierungsverbot wurde von Teilen der SPD als handlungsleitend bei der Auswahl der aufzunehmenden Kriterien beurteilt, sodass bspw. die Aufnahme der Religionszugehörigkeit abgelehnt wurde:

*„Es geht - anders als Bundesjustizministerin Zypries (SPD) glauben macht - längst nicht mehr darum, ob es eine Index- oder Volltextdatei geben wird, sondern lediglich noch um einzelne, zum Teil eher merkwürdige Bestandteile der Datei. So kämpft das Justizministerium löwengleich dagegen, daß die Religionszugehörigkeit der dort gespeicherten Personen genannt werden darf. Andererseits: Viele Katholiken werden nicht dabeisein.“* (FAZ vom 25.08.2006, S.3)

An dieser Stelle blitzt eine Polemik hervor, die die Debatte deutlich macht: Da die Anti-Terror-Datei von vornherein als Datei zur Bekämpfung des *islamistischen* Terrorismus geplant und angelegt ist, scheint Religionszugehörigkeit als „merkwürdige“ Kategorie empfunden zu werden, obgleich der politische Preis zur Aufnahme des Kriteriums als sehr hoch eingeschätzt wurde. Doch auch die Einbindung weiterer Informationen über Personen, die nicht des Terrorismus verdächtigt werden, sondern als sog. Kontaktpersonen galten, führte zu politischem Streit, da eine gesetzliche Normierung dieser Kategorie kaum als möglich erachtet worden war. Wie bereits in den 1970er Jahren werden Beispiele diskutiert, die die unterschiedlichen Ausprägungen eines Kontakts zwischen zufälliger Begegnung mit und aktiver Unterstützung von Terrorist:innen darlegen. Ein Kommentator der FAZ schreibt über die Schwierigkeiten einer Definition von Kontaktpersonen: „Schon meint man ein leises Räuspern aus Karlsruhe vom Bundesverfassungsgericht zu hören“ (FAZ vom 28.08.2006, S. 8). Das Bewusstsein über die Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Grundrechte und die Bereitschaft des BVerfG politisch zu agieren, wenn diese Grundrechte möglicherweise als bedroht galten, waren den Beteiligten also durchaus bewusst.

Das zweite Problem stellte sich bei der Definition der Zugriffsbefugnisse für die unterschiedlichen Sicherheitsbehörden in Deutschland. Personenbezogene Daten und weitere Informationen über mutmaßliche Terrorist:innen seien sensibel und deshalb vor unbefugtem Zugriff zu schützen. Aus

diesem Grund sollte eine qualitative Differenzierung zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten in den Abfragebefugnissen bestehen bleiben, um die Vertraulichkeit von Informationen zu gewährleisten und damit Quellen und/oder Sicherheitsakteure aus anderen Ländern geheim zu halten. Unter dieser Maßgabe stellte sich dann jedoch unweigerlich die Frage nach dem Zweck und der Zielsetzung einer gemeinsamen Datei, denn wenn der Konflikt zwischen Effektivitätssteigerung und einem schnelleren Informationsfluss auf der einen und den Geheimhaltungsinteressen der Akteure auf der anderen Seite nicht aufgelöst werden kann, ließe sich eine gemeinsame Datei kaum umsetzen. Bundesjustizministerin Zypries sagte in diesem Zusammenhang:

*„Deshalb werde es nur eine ‚Fundstellendatei‘ mit Grunddaten geben. Weitere Angaben erhielten die Behörden erst nach einer gegenseitigen Kontaktaufnahme.“* (FAZ vom 20.09.2006, S. 2)

Diese Formulierung der „gegenseitigen Kontaktaufnahme“ ist ein Euphemismus, der der tatsächlichen Funktionsweise der Anti-Terror-Datei nicht gerecht wird. §4 des Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz - ATDG) sieht die sog. Verdeckte Speicherung vor, bei der eine anfragende Behörde zunächst keinen Treffer angezeigt bekommt. Die einspeichernde Behörde, konkreter ihr „Behördenleiter oder ein von ihm besonders beauftragter Beamter des höheren Dienstes“ (ATDG §4 Abs. 1), kann in eigenem Ermessen entscheiden, ob die anfragende Behörde nachträglich kontaktiert wird oder nicht. Damit wird die Aussagekraft einer Abfrage des Systems deutlich relativiert, da eine nicht gefundene Information nicht bedeutet, dass diese Information tatsächlich nicht im System existiert. Dies hat Auswirkungen auf die angenommene Verlässlichkeit der Datenbank und das Vertrauen der Behörden zueinander. Damit hilft dieser Umstand bei der institutionellen Einhaltung des Trennungsgebotes zwischen Polizei und Nachrichtendiensten (vgl. FAZ vom 28.08.2006, S. 8) und ist deshalb trotz aller Kritik ein wichtiges Charakteristikum zur Gewährleistung von Geheimhaltungsinteressen einerseits und der operativ unterschiedlichen Ausrichtung der Sicherheitsbehörden andererseits.

Als Schutz vor dem Missbrauch der Informationen, die in der Anti-Terror-Datei hinterlegt werden sollten, ist eine sog. Protokollierungspflicht ins Gesetz aufgenommen worden, aus der die Nutzung der Datei hervorgehen soll, die allerdings auch mit einer Löschfrist versehen wurde:

*„Während einerseits Löschfristen für gespeicherte Personendaten fehlen, wird die als Sicherungsfunktion gelobte Protokollierungspflicht der Sicherheitsbehörden zeitlich beschränkt. Nach anderthalb Jahren werden die Protokolldaten gelöscht, die Auskunft geben, wer was wann wissen wollte oder mußte. Auf diese Weise werden in Zukunft Abfrageprotokolle ziemlich sicher verschwunden sein, wenn das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) oder gar ein*

*Untersuchungsausschuß jemals danach fragen sollten. So schützt sich der überwachende Staat vor parlamentarischer Kontrolle.“ (FAZ vom 08.11.2006, S. 12)*

Im abschließenden Gesetz stellte sich der Sachverhalt etwas anders dar: Zwar ist die Löschfrist der Protokolldaten auf zwei Jahre verlängert worden (vgl. § 9 Abs. 1 Antiterrordateigesetz ATDG), allerdings sind gleichzeitig die Nachrichtendienste aus dieser Protokollierungspflicht herausgenommen worden. Ausschließlich das BKA muss demnach ihre Abfragen protokollieren (ebd.), was das Argument der fehlenden parlamentarischen Kontrolle der Anti-Terror-Datei nur bestärkt. Auch ist die Befristung des Gesetzes aufgehoben worden (vgl. ATDG – Stand).

Neben der Anti-Terror-Datei haben auch die Möglichkeiten zur Nutzung behördenexterner Daten nach den Anschlägen des 11. September zugenommen. Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) vom Dezember 2001 ist für das Bundesamt für Verfassungsschutz das Recht geschaffen worden, über sog. „Besondere Auskunftsverlangen“ gezielt Daten von privatwirtschaftlichen Unternehmen wie Banken und Finanzdienstleistern, Fluggesellschaften und auch Post- und Telekommunikationsanbieter abzufragen und auszuwerten. Diese Kompetenzen wurden zeitlich befristet und sollten 2007 im sog. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) verlängert und weiterentwickelt werden: Neben der Aufnahme von KfZ-Zulassungsdaten in den Katalog der verwertbaren Datenbestände sind auch die Behörden, die die Auskunftersuchen tätigen dürfen, um den BND und den MAD erweitert worden. Brisant war die Verabschiedung des TBEG aufgrund der Notwendigkeit einer vorherigen Evaluation des Auskunftsverlangens, die im ursprünglichen Gesetz, also dem TBG von 2001 verankert war. Wer diese vornehmen sollte, war nicht zweifelsfrei geklärt, der Wortlaut des Gesetzes lautete: „Die Neuregelungen sind vor Ablauf der Befristung zu evaluieren“ (Art. 22, Abs. 3 TBG). Dass sie jedoch extern, d.h. außerhalb des Kabinetts vollzogen würde, schien vielen ausgemacht. Umso größer war die Ablehnung der Opposition und auch die öffentliche Kritik, als die Verlängerung der Überwachungsbefugnisse aus dem ersten Terrorismusbekämpfungsgesetz auf der Grundlage einer internen, d.h. in den Ressorts durchgeführten Evaluation auf den Weg gebracht werden sollte und schließlich auch im Parlament abgestimmt und angenommen worden ist (vgl. z.B. FAZ vom 25.08.2006, S. 3, FAZ vom 08.11.2006, S. 5). Wieder war das Anschlussgesetz auf fünf Jahre befristet, wieder sollte eine Evaluation vor Ablauf der Frist erfolgen, wenngleich diesmal die Überprüfung spezifiziert worden ist. Sie sollte erfolgen „unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem deutschen Bundestag bestellt wird“ (Art. 11 TBEG). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Auskunftsbefugnisse der Nachrichtendienste gegenüber Kredit- und Finanzinstituten, Fluggesellschaften und Telekommunikationsanbietern innerhalb von 10 Jahren kontinuierlich ausgeweitet und trotz fortlaufender Evaluierungspflicht verstetigt worden sind. Nach dem Kabinettsbeschluss vom August 2011 durften die Nachrichtendienste nicht nur auf die Herausgabe der angefragten Daten fordern, sie sollten sich gleich den

Zugriff auf „zentrale Systeme“ (FAZ vom 18.08.2011, S. 4) bei entsprechenden Dienstleistern geben lassen können, was den potenziellen Umfang an auszuwertenden Daten massiv erhöhen dürfte. Das Gesetz mit dem Titel „Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes“ ist am 27.10.2011 vom Bundestag verabschiedet worden und regelte, anders als der Titel es vermuten lässt, auch die Befugnisse des BND und des MAD zum Umgang mit Auskunftersuchen analog zu den Befugnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz (vgl. BGBl 2011, Teil 1 Nr. 64: 2576- 2581).

Ein weiterer Nutzungskontext von Karteien und Datenbanken ist gerade für den Beginn der Debatte ab 2001 relevant, zeigen sich in diesem Diskursstrang auch Parallelen zum ersten Korpus der 1970er Jahre: Die Rasterfahndung. Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sollte sie Aufschluss geben über die personelle Zusammensetzung der Terrorgruppen sowie Antworten nach ihrer finanziellen Ausstattung, ohne die die Anschläge nicht möglich gewesen wären, liefern. Insgesamt werteten Staatsschutzabteilungen in der ganzen Bundesrepublik in einem Zeitraum von eineinhalb Jahren Daten aus, wodurch fundiertes Wissen über Charakteristika und Struktur der islamistischen Terrorismusnetzwerke generiert werden sollte. Dass dadurch auch Ableitungen für andere Bereiche der Kriminalität gezogen werden könnten, ist naheliegend und wurde vom damaligen Finanzminister Eichel (SPD) auch befürwortet. In einem Artikel mit dem Titel „Eichel nimmt die Finanzströme des Terrorismus ins Visier“ heißt es:

*„Die Maßnahmen ermöglichten eine ‚finanzielle Rasterfahndung‘, sagte Eichel. Sie zielten darauf, Lücken im Abwehrsystem gegen Geldwäsche zu schließen und Finanzströme transparenter zu machen. Dies schaffe die Voraussetzung dafür, Mittel, die der Logistik des Terrorismus dienen, besser zu identifizieren. In diesem Zusammenhang gehe es auch um eine bessere Bekämpfung der Steuerhinterziehung.“* (FAZ vom 06.10.2001, S. 1)

Die semantische Zusammenführung von Terrorismus mit anderen Straftatbeständen zeigt sich auch an dieser Stelle und verdeutlicht die Mehrdimensionalität des Phänomens. So können diejenigen Überwachungsmaßnahmen, die zunächst durch die terroristische Bedrohung begründet wurden, auch auf anderen Feldern gesellschaftlich unerwünschten Verhaltens angewendet werden und ihre Wirkung entfalten. Mit dem Wissen über Finanzströme von Terrorist:innen könnte schließlich auch Steuerhinterziehung effektiver bekämpft werden. Diese Ausweitung des Wirkungsbereichs staatlicher Kontrollfunktionen wurde dabei überhaupt nicht verschleiert oder zusätzlich begründet, vielmehr erschien es als Vorteil, wenn der Anwendungsbereich einer Maßnahme erweitert werden könnte. Erfolgte die Legitimation einer Überwachungsmaßnahme über den Zweck der Terrorismusbekämpfung und erweist sie sich als wirksam, traf eine Implementation auch in anderen Bereichen der Kriminalität auf eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz.

Wieder einmal trat das Bundesverfassungsgericht an dieser Stelle als maßgeblicher Akteur im Politikfeld der inneren Sicherheit auf und stellte fest, dass die Rasterfahndung als präventiv-polizeiliche Maßnahme nicht rechtmäßig war. Auch seien eine „allgemeine Bedrohungslage“ oder „außenpolitische Spannungslagen“ nicht ausreichend, um daraus das Erfordernis einer Rasterfahndung abzuleiten. Vielmehr müsse für die Gesetzmäßigkeit dieses Instrumentes „eine konkrete Gefahr, etwa für die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge“ bestehen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04. April 2006- 1 BvR 518/02 ).

BKA-Präsident Ziercke stellte in Reaktion auf das Urteil die besondere Bedeutung der Rasterfahndung für seine Behörde heraus und machte deutlich, dass die Tatsache, dass terroristische Anschläge in Europa verübt würden ausreichen müsse, um daraus eine konkrete Gefahr auch für Deutschland abzuleiten:

*„Ziercke sagte, die Polizei habe kurz nach dem 11. September 2001 keine andere Chance gehabt als die Rasterfahndung, weil man von weiteren Terrorzellen in Deutschland ausgehen müsse. Zum Karlsruher Erfordernis der ‚konkreten Gefahr‘ sagt der BKA-Präsident, die Anschläge von London und Madrid hätten gezeigt, daß auf den ersten Anschlag regelmäßig ein zweiter folgt. Diese Erkenntnis müsse für eine Rasterfahndung ausreichen.“ (FAZ vom 23.06.2006, S. 4)*

Hier positionierte sich in aller Deutlichkeit der Chef des BKA gegen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und begründete dies mit der Existenz einer Bedrohung, die er als konkrete Gefahr interpretierte. Demnach sei allein der serielle Charakter terroristischer Anschläge Nachweis genug für die Notwendigkeit des Einsatzes einer Rasterfahndung. Zwar änderte diese Einschätzung nichts daran, dass diese Maßnahme endgültig aus dem Instrumentenkasten des BKA verschwand, zumal ihr Nutzen als sehr gering bewertet worden ist (vgl. Schewe 2006a: 266f), sie hinterließ jedoch auch keine nennenswerte Lücke im Ermittlungsrepertoire des BKA. Versteht man die Rasterfahndung wie von Schewe definiert als „Verfahren zur Personenermittlung mittels vernetzter Durchsuchung polizeifremder Datenbeständen“ (Schewe 2006a: 263), so sind die Handlungsmöglichkeiten der Behörde eher gewachsen denn beschränkt worden. Eine Entledigung des Etiketts „Rasterfahndung“, für die vernetzte und kombinierte Datenauswertung kann auch ob der negativen Konnotation des Begriffs von Vorteil für die Behörde gewesen sein.

### 3.5. Legitimierungsstrategien

Der Begriff der Legitimation bezeichnet, anders als die Zustandsbeschreibung der Legitimität, einen Prozess, der zur Herstellung oder Stabilisierung von Macht- und Herrschaftsstrukturen dient. Sowohl Regierungs- als auch Sicherheitsakteure stehen dabei unter Druck, ihr Handeln permanent, auch abseits von Wahlzyklen zu erklären, zu rechtfertigen und damit Zustimmung zu generieren.

Betrachtet man Legitimation aber über den Prozesscharakter hinaus als Strategie, erfüllt sie auch eine andere Aufgabe: Sie formuliert die Erwartungen, die gestellt werden können und spannt damit einen Möglichkeitsraum auf, aus dem die eigene politische Agenda abgeleitet werden kann. Im Fokus steht dabei zum einen die Positionierung der Akteure innerhalb eines Machtgefüges sowie die öffentliche Kommunikation ihres Gestaltungsanspruchs. In Bezug auf die Überwachungspraktiken im Politikfeld der Inneren Sicherheit bedeutet dies auch, die Befugnisse und Kompetenzen der Behörden oder Ministerien auszuloten und immer wieder mit relevanten Umgebungsfaktoren (z.B. der terroristischen Bedrohungslage) in Beziehung zu setzen. Im Folgenden werden diejenigen Strategien dargestellt, die den Überwachungsdiskurs der 2000er Jahre prägten und großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Überwachungspraktiken haben konnten. Sie liefern Einblicke in Wirklichkeitskonstruktionen und Weltsichten politischer Entscheidungsträger:innen und liefern Erklärungsansätze für die konkrete Ausgestaltung von Überwachungs-Policies.

#### 3.5.1. Ultima Ratio

Diese Legitimierungsstrategie kann auch als Variation der britisch-konservativen TINA-Politik<sup>68</sup> verstanden werden. Sie impliziert einen fest determinierten Politikpfad, der aufgrund äußerer Umstände nicht veränderbar ist. Gerade wenn es um die Rechtfertigung umstrittener Eingriffsbefugnisse für Sicherheitsakteure geht, wird das Argument ins Feld geführt, eine Überwachungsmaßnahme sei das letzte Mittel, d.h. es würde erst eingesetzt, wenn keine anderen, im Vorfeld dediziert evaluierten, Optionen mehr möglich seien. Gleichzeitig impliziert das Argument, dass ohne den Einsatz dieses Mittels das Ziel, insbesondere die Terrorismusbekämpfung oder Aufklärung schwerkrimineller Straftaten, nicht erreicht werden könne. Diese Strategie erschwert den Widerspruch, denn zum einen wird die Reichweite einer Überwachungsmaßnahme als begrenzt deklariert, denn das letzte Mittel wird per Definition nur in seltenen Fällen eingesetzt und zum anderen wird sprachlich markiert, welcher Schaden durch den Verzicht einer bestimmten Politik entstehen könnte.

---

<sup>68</sup> TINA ist ein Akronym des Ausspruchs „There is no alternative“. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher (1979-1990) nutzte diese Aussage regelmäßig, um eine neoliberale Politik zu legitimieren. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel wies ebenfalls im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 darauf hin, dass ihre Politik „alternativlos“ sei.

So sagte bereits im Oktober 2001, einen Monat nach den Anschlägen vom 11. September, der CSU-Chef Edmund Stoiber:

*„Wer bei den unerläßlichen innenpolitischen Maßnahmen das Bild vom Überwachungsstaat an die Wand male, habe die Herausforderungen der Zeit nicht verstanden, sagte Stoiber.“ (FAZ vom 15.10.2001, S. 6)*

Stoiber delegitierte damit andere politische Einschätzung als seine eigenen, indem er Überwachungsmaßnahmen als „unerlässlich“ deklarierte und einen Widerspruch als Unverständnis für die „Herausforderungen der Zeit“ bezeichnet. Das Argument impliziert einen Wissensvorsprung, der gleichzeitig die Wahl der politischen Mittel determiniert. Wer die Situation „verstanden“ habe, könne damit gar nicht zu anderen Schlüssen kommen, sodass sich ein politischer Dissens auch erübrigen könne. Die Suggestion von fundiertem Wissen könnte die persönliche Glaubwürdigkeit verstärken und Stoiber damit in eine vorteilhafte Position bringen.

Das Argument, die Überwachung der Telekommunikation und damit die Einschränkung des grundgesetzlich verbrieften Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sei das letzte Mittel von Strafverfolgungsbehörden und müsse es auch bleiben, wurde unter anderem von Justizministerin Zypries angeführt (vgl. z.B. FAZ vom 09.11.2006, S. 4). Eine ähnliche Formulierung ist von ihr auch Jahre früher über die akustische Wohnraumüberwachung genutzt worden, als das Bundesverfassungsgericht sich mit der Frage beschäftigen musste, ob dieses Instrument mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen sei:

*„Bundesjustizministerin Zypries (SPD) sagte denn auch: ‚Ich kann die Bedenken verstehen.‘ Doch wandte sie sich entschieden gegen die von Hirsch [FDP-Politiker und Jurist für Bürgerrechte, K.P.] gemalten ‚Schreckensbilder‘. Die Wohnraumüberwachung sei keine ‚Allzweckwaffe‘, sondern letztes Mittel im Kampf gegen Schwerekriminelle.“ (FAZ vom 02.07.2003, S. 4)*

Diese Polarisierung der Befugnisse von Sicherheitsbehörden anhand der Eingriffshäufigkeiten als „Allzweckwaffe“ auf der einen und als „letztes Mittel“ auf der anderen Seite hebt die strategische Bedeutung der Wohnraumüberwachung hervor und soll auf die Notwendigkeit eines spezialisierten Instrumentes bei spezialisierten Kriminalitätsdelikten hinweisen. Zu diesem letzten Mittel für die wirkungsvolle Kriminalitätsbekämpfung gäbe es nach Zypries keine Alternative.

Neben der Telekommunikationsüberwachung und der akustischen Wohnraumüberwachung findet sich noch ein drittes Instrument, welches als letztes Mittel tituliert worden ist: Die Online-Durchsuchung. Nachdem auch hier das Bundesverfassungsgericht die Grenzen für die Zulässigkeit einer Online-Durchsuchung sehr eng gezogen hat und sie dadurch in der Praxis – zum damaligen Zeitpunkt – nur mit hohem juristischen und technischem Aufwand realisierbar wurde, sprach BKA-Präsident Ziercke auch in diesem Falle vom letzten Mittel:

*„Ziercke charakterisierte das Urteil als ‚Botschaft an die Sicherheitsbehörden‘. Sie müssten sorgfältig prüfen, ob der Einsatz einer Online-Durchsuchung erforderlich sei, und dürften dieses Mittel unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit nur als ‚Ultima ratio‘ einsetzen. Diese Forderung des Gerichts ‚deckt sich mit der von uns vertretenen Position‘.“ (FAZ vom 28.02.2008, S. 1)*

Es zeigt sich, dass die Bezeichnung als Ultima Ratio innerhalb des Diskurses keinesfalls auf *ein einziges* Mittel beschränkt bleibt, sondern als politische Strategie genutzt werden kann, um die Notwendigkeit eines Instrumentes zu betonen, welches jedoch variieren kann. Das Spektrum, an dessen Ende diese Ultima Ratio steht, ist flexibel und passt sich technischen und politischen Neuerungen an. Diese Flexibilität und Flüchtigkeit entwertet jedoch die Festlegung einer Ultima Ratio, die sich auf die Notwendigkeit eines klar definierten und abgestuften Entwicklungspfads stützt, dessen Ende exzeptionellen, besonderen Charakter hat und nur in seltenen Fällen eintritt.

Zwar ist das Ziel, dem Eindruck eines umfänglichen, massenhaften Einsatzes staatlicher Überwachungsoperationen entgegenzuwirken, aus der Legitimierungsperspektive des BKA nachvollziehbar, es entbehrt jeder Logik, dass dieses Etikett opportunistisch und willkürlich für verschiedene Maßnahmen verwendet wird. Schließlich beschreibt diese Etikettierung das Ende eines Prozesses, der in der Strafverfolgung zu beschreiten sei. Dass immer wieder vom letzten Mittel die Rede ist, wenn die Implementation oder auch gerichtliche Überprüfung eines Überwachungsinstrumentes debattiert wird, zeigt, dass sich auch die Eingriffsintensität verändert und einem stetigen Legitimierungsprozess unterworfen ist.

Auch in der Praxis lässt die Klassifizierung eines Instruments als Ultima Ratio nicht zwangsläufig Rückschlüsse auf die tatsächliche Nutzungsintensität zu. So wurde die Telekommunikationsüberwachung – 2002 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz für Polizei und Nachrichtendienste erleichtert – bereits 2003 als routinemäßiges Vorgehen der Sicherheitsbehörden kritisiert:

*„Denn Ultima ratio sei dieser Eingriff in das Fernmeldegeheimnis in der Praxis keineswegs: Bei konspirativen Ermittlungen komme oft gar keine andere Maßnahme in Betracht.“ (FAZ vom 17.11.2003, S. 10; vgl. dazu auch FAZ vom 08.05.2003, S. 5)*

Es zeigt sich, dass die Charakterisierung einer Überwachungsbefugnis als letztes Mittel eine Strategie ist, die insbesondere darauf zielt, die Besonderheit einer Situation hervorzuheben und gleichzeitig eine Alternativlosigkeit in der Auswahl der Mittel zu suggerieren. Diese Strategie hat jedoch den Nachteil, dass ihre Wirkung sich im Laufe der Zeit abnutzt und an Glaubwürdigkeit verliert, wenn die Zuschreibung in kurzer zeitlicher Folge auf unterschiedliche Instrumente angewendet und aktualisiert wird. Die häufige Verwendung dieser Strategie ist jedoch auch ein Marker für die Verstärkung der Eingriffsintensität staatlicher Überwachungsmaßnahmen, da sich das Spektrum, dessen Ende die

Ultima Ratio markiert, auf immer weitere Grundrechtseinschränkungen bezieht. War zunächst das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis durch die Telekommunikationsüberwachung berührt, weitete sich das Etikett des letzten möglichen Mittels auch auf die Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung durch die akustische Wohnraumüberwachung aus. Und auch die Durchsuchung privater Computer mittels einer Online-Durchsuchung sollte als unausweichliches und alternativloses Instrument der Sicherheitsbehörden konstruiert werden.

### 3.5.2. Bedrohungsszenarien

Sicherheit ist ein zentrales Leitkonzept der politischen Auseinandersetzung über Parteigrenzen hinweg. Kaum eine Partei ließe es sich nehmen, darauf hinzuweisen, dass sie sich für Sicherheit in spezifischen Politikfeldern und Lebensbereichen einsetze. In Kapitel 3.3.3 ist bereits gezeigt worden, dass insbesondere die Abwesenheit von Bedrohung und Gefahren konstituierend für ein Konzept von Sicherheit sind und damit als strukturgebendes Merkmal in der politischen Auseinandersetzung fungieren. Es ist deshalb eine populäre Strategie, zunächst potenzielle Bedrohungen auszuführen und diese als Kulisse für die Legitimation staatlicher Kontroll- und Überwachungstätigkeit zu etablieren. Den Gefahren wird dabei sprachlich genug Raum gegeben, um ihre Wirkmacht zu entfalten. Solange eine Bedrohung abstrakt existiert, kann sie genutzt werden, um ein Eintrittsszenario zu beschreiben. Eine Bewertung, wie weitreichend, gefährlich, realistisch und wahrscheinlich diese Bedrohungen tatsächlich sind, scheinen dann zweitrangig. Im Fokus der Strategie steht der warnende und alarmierende Charakter in der Darstellung einer Bedrohung. So wurde der stellvertretende Vorsitzende des Bundes Deutscher Kriminalbeamter über seine Einschätzung zur personellen Ausstattung der Kriminalpolizei wie folgt zitiert:

*„Jansen, der fünf Jahre als BKA-Verbindungsbeamter in Washington arbeitete, sagte dazu: ‚Wir haben da eine Zeitbombe. Jede der im BKA vorliegenden Spuren, die heute nicht überprüft werden kann, kann morgen schon hochgehen.‘“ (FAZ vom 13.08.2002, S. 1)*

Jansen wird hier als Experte eingeführt, da er als BKA-Verbindungsbeamter in den USA arbeitete, wo nur elf Monate zuvor die Anschläge von 9/11 verübt worden sind. Damit wurde die Relevanz seiner Aussagen unterstrichen und seine Kompetenz über nationale Grenzen hinaus begründet. Er nutzte das Wort „Zeitbombe“ und erzeugte damit das Bild einer Bedrohung, die mit jeder Sekunde größer werden könnte. Damit wurden nicht nur die möglichen Konsequenzen plastisch vermittelt, denn die Explosion einer Bombe können sich viele Menschen bildlich gut vorstellen. Auch wurde der Faktor Zeit argumentativ betont: Das BKA müsse sofort und unmittelbar handeln, ohne Verzögerung, denn „morgen“ könne schon zu spät sein. Wichtige Entscheidungen in sehr kurzer Zeit zu fällen und

dadurch womöglich nicht alle relevanten Informationen in die Beratungen und Abwägungen einfließen lassen zu können wurde damit nicht zu einer defizitären Regierungspraxis, sondern zur Notwendigkeit, von der Menschenleben abhängen. Aus einer Auseinandersetzung über das *Ob* kann so schnell die Frage nach dem *Wann* ins Zentrum gerückt werden, was langwierige demokratische Prozesse defizitär erscheinen lässt.

Ähnlich wie auch im Korpus I wurde die Strategie des Bedrohungsszenarios durch Hinweise auf vorangegangene Anschläge spezifiziert. Vergangene Attentate dienten hier als Blaupause, um potenzielle Gefahren plastisch darzustellen, da sie bereits Bilder, Texte und Emotionen lieferten, an die sich Vorstellungen über zukünftige terroristische Anschläge orientieren könnten. So zog der bayerische CSU-Innenminister Beckstein eine Parallele zwischen der Sicherheitslage in der Bundesrepublik und den Sprengstoffanschlägen in Madrider Zügen am 11.03.2004<sup>69</sup>:

*„Der bayerische Innenminister warnte abermals vor einer Bedrohung Deutschlands durch islamistische Terroristen. Die Bundesrepublik könne jederzeit zum Anschlagziel werden. Deutschland sei ähnlich wie Spanien im Blickfeld islamistischer Täter.“* (FAZ vom 24.04.2004, S. 2)

Mit diesem Hinweis begründete Beckstein seine Forderungen nach Abhörbefugnissen für Telefonate, einer akustischen Wohnraumüberwachung – die kurz zuvor durch das BVerfG stark eingeschränkt wurde – und die schnellere „Ausweisung extremistischer Ausländer“ (ebd.). Beckstein musste nicht direkt und unmittelbar auf die Bombenanschläge von Madrid eingehen, es reichte der Vergleich zwischen Deutschland und Spanien aus, um für die FAZ-Leser:innen verständlich zu sein: So etwas könne auch in der Bundesrepublik geschehen und um das zu verhindern seien die von ihm geforderten Kontroll- und Überwachungsbefugnisse notwendig.

Noch deutlicher und stark zugespitzt spannte Bundesinnenminister Schäuble in einem Porträt über ihn in der FAZ einen Möglichkeitsraum auf, in dem die Abtretung von Grundrechten oder die Inkaufnahme des eigenen Todes als mögliche Handlungsalternativen für die Bürger:innen genannt wurden:

*„Nun aber, da er das Innenressort führt, nimmt er das Amt ernst, und dazu gehört es, das Haus Deutschland wetterfest zu machen in Zeiten terroristischer Bedrohung. Schäuble vertritt dabei ganz ohne Geheimnistuerei die Auffassung, dass die meisten Bürger am Ende lieber ihren Fingerabdruck beim Meldeamt hinterlegen, als tot zu sein.“* (FAZ vom 20.04.2007, S. 10)

Dieses Zitat von Schäuble zeigt vordergründig zwei Handlungsoptionen auf, die undifferenziert und gleichberechtigt nebeneinander stehen: Die Preisgabe sensibler biometrischer Daten zur Identitäts-

---

<sup>69</sup> Bei den Anschlägen, zu denen sich die islamistische Terrororganisation Al-Qaida bekannte, starben am 11. März 2004, 911 Tage nach dem 11. September, 191 Personen. 1841 Menschen wurden verletzt. In vier Zügen des morgendlichen Berufsverkehrs wurden insgesamt dreizehn Bomben deponiert, von denen schließlich zehn annähernd gleichzeitig explodierten (vgl. Reinares 2010: 83-84).

feststellung oder der Verlust des eigenen Lebens. Eigentlich handelt es sich in dieser Form jedoch um eine Kausalbeziehung, die hier nahe gelegt wird: *Wenn* Bürger.innen den biometrische Fingerabdruck in den Ausweispapieren nicht akzeptierten, *dann* würden Menschen sterben. Wer diese Kausalität akzeptierte, musste sich in einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung sehen, Terroranschläge durch die Preisgabe von Grundrechten verhindern zu können. Die körperliche Unversehrtheit wird in einem Nullsummenspiel gegen Freiheitsrechte aufgerechnet, ohne auch nur auf den hypothetischen Charakter eines Terroranschlags einzugehen. Die Bedrohung zeigt sich hier nicht als Risiko, welches eintreten könne oder nicht, sondern als direkte Konsequenz aus politischen Entscheidungen für oder gegen Sicherheitsgesetze wie den elektronischen Fingerabdruck in Ausweispapieren. Mit der Zustimmung zu Schäubles Plänen ginge auch die Übernahme gesamtgesellschaftlicher Verantwortung einher. So können auch kollektive Zugehörigkeitsgefühle für die Unterstützung eigener Agenden genutzt werden.

Auch diese Zugehörigkeitsgefühle adressierte der CDU-Innenpolitiker Bosbach, als er die Gefahr der Ausnutzung deutscher Sicherheitslücken durch ausländische Kriminelle darlegte. Im Zusammenhang des Verfassungsgerichtsurteils zur Vorratsdatenspeicherung interpretierte Bosbach die Entscheidung der Richter.innen als Defizit für die Sicherheitsarchitektur, das zu Unsicherheit und höherer Kriminalität führen müsse:

*„Der Vorsitzende des Innenausschusses, Bosbach (CDU), sagte, man könne jetzt ‚dieses Vakuum nicht über Monate offenlassen. Wenn wir in Deutschland nicht gemäß den Richtlinien und der Verfassung die Daten speichern, ist das eine Einladung an alle Straftäter, die mit Hilfe von Telekommunikationseinrichtungen Straftaten begehen wollen, nach Deutschland zu kommen‘.“*

(FAZ vom 04.03.2010, S. 1)

Markant ist, dass das Nicht-Praktizieren der anlasslosen Massenspeicherung von anfallenden Metadaten bei der Telekommunikation als „Vakuum“ bezeichnet wird, also als luftleerer Raum, der dazu tendiert, schnell aufgefüllt zu werden. Und wo es nicht Überwachungsbefugnisse von Strafverfolgungsbehörden sind, bleibt für Bosbach nur eine weitere Option: „Straftäter“ müssten die Abwesenheit der Vorratsdatenspeicherung als „Einladung“ verstehen, als sei eine Sphäre geschaffen worden, die sich jeglicher Strafverfolgung entziehe und somit nahezu rechtsfrei sei. Die Vorstellung, dass die Ausweitung von Überwachungspraktiken als „rechtsfrei“ deklarierte Räume, insbesondere im Internet, schließen und damit die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit bezwecken könnte, findet sich wiederholt im Korpus (vgl. z.B. aus dem CDU/CSU Programm zur Bundestagswahl 2002, FAZ vom 06.09.2002, S. 5). Diese Analogie des Raums, der sich außerhalb einer staatlichen Ordnung befindet, kann als Bedrohung wahrgenommen werden und beängstigend wirken. Relevant ist in diesem Zusammenhang Bosbachs Hinweis auf die Mobilität der „Straftäter“: Sie befänden sich nicht in der

Bundesrepublik, sondern würden nun, nachdem Mobilfunkdaten nicht auf Vorrat gespeichert werden dürften, dazu ermutigt „nach Deutschland zu kommen“. Ohne es offen auszusprechen, konnte Bosbach damit den Brückenschlag zwischen Migration und Kriminalität herstellen, der an bestehende Ressentiments anknüpfen und weitere Verunsicherung schüren kann, da die potenziellen Risiken damit auf eine als anders definierte Personengruppe projiziert werden können.

### 3.5.3. „Wir gegen die“-Dichotomie

Bereits 1976 erkannte Habermas die hohe Bedeutung konservierender und identitätsstiftender Legitimationsprozesse als Fundament staatlicher Herrschaftsansprüche:

*„Der Legitimitätsanspruch bezieht sich auf die sozialintegrative Wahrung einer normativ bestimmten Identität der Gesellschaft. Legitimationen dienen dazu, diesen Anspruch einzulösen, d.h. zu zeigen, wie und warum bestehende (oder empfohlene) Institutionen geeignet sind, legitime Macht so einzusetzen, daß die für die Identität der Gesellschaft konstitutiven Werte verwirklicht werden.“* (Habermas 1976: 42, Herv. im Original)

Diese konservierende Wirkung von Legitimierungsprozessen, die sinn- und identitätsstiftende Funktion kann auch durch die Ausgrenzung dessen erreicht werden, was diese „konstitutiven Werte“ verletzt oder herausfordert. Wie in den 1970er Jahren lassen sich auch im Überwachungsdiskurs des zweiten Korpus Tendenzen erkennen, die eigene Politik über die Abgrenzung zu anderen zu legitimieren. Dabei sind es nicht Linksradikale oder -extreme, auch keine Studierenden oder Intellektuelle, die als Projektionsfläche für diese Strategie dienen, sondern Migrant:innen, insbesondere diejenigen, die als muslimisch gelesen werden. Menschen werden dabei auf zwei Aspekte ihres Lebens reduziert: Ihre Herkunft und ihre Religion. Diese beiden Aspekte werden nicht differenziert betrachtet oder in ihrer Vielfältigkeit und ihrem Facettenreichtum anerkannt, sondern als holzschnittartige Etikettierungen genutzt, die allein in ihrer Existenz als Begründung ausreichen. Im Oktober 2001 wurde der bayerische CSU-Politiker Edmund Stoiber wie folgt zitiert:

*„Die Bundesrepublik müsse stärker kontrollieren, wer ins Land komme. Stoiber verwies darauf, daß nach Angaben der Verfassungsschutzbehörden in Deutschland 31 000 islamische Extremisten lebten. Viele davon seien gewaltbereit. Diese Leute wollten die Bürger nicht in Deutschland haben; sie müßten, soweit es ginge, ausgewiesen werden.“* (FAZ vom 15.10.2001, S. 6)

Sprachlich deutlich voneinander getrennt benannte Stoiber zwei Personengruppen, von denen eine Subjekt und die andere Objekt des politischen Handelns ist: „[D]ie Bürger“, eine als homogen

dargestellte Personengruppe positioniere sich gegen „31 000 islamische Extremisten“, weil sie sie nicht in der Bundesrepublik akzeptierten. Auch die Nutzung des Demonstrativpronomens „Diese“ in Kombination mit dem Substantiv „Leute“ markiert eine Abgrenzung des Sprechers und eine Gegenüberstellung von Bürgern auf der einen und Leuten auf der anderen Seite, worin eine qualitative Bewertung und Abstufung mitschwingt.

Bayerns Innenminister Beckstein forderte die schnellere „Ausweisung von Ausländern“ auch ohne einen zu erbringenden Beleg dafür, dass die auszuweisende Person tatsächlich extremistisch handle. Allein der Verdacht soll genügen, die Zwangsmaßnahme zu vollstrecken. Dass rechtsstaatliche Garantien nicht für Migrant.innen gelten sollen, begründete Beckstein mit der Sicherheit „der Menschen in Deutschland“:

*„Insbesondere müßten in einem ‚Sicherheitspaket Drei‘ die Vorschriften für die Ausweisung von Ausländern verschärft werden. Der Verdacht, einer gewaltbereiten extremistischen Organisation anzugehören, müsse als Ausweisungsgrund ausreichen. ‚Wenn die Bundesregierung nach wie vor von den Sicherheitsbehörden verlangt, im Einzelfall Belege vorzulegen, dann nimmt sie zulasten der Menschen in Deutschland erhebliche Sicherheitsdefizite in Kauf‘, sagte Beckstein.“ (FAZ vom 17.07.2002, S. 4)*

Mit diesem Argument ist eine sprachliche Trennung zwischen „Ausländern“ auf der einen Seite und den in Deutschland lebenden Menschen auf der anderen Seite konstruiert worden, deren Bedürfnisse hierarchisiert wurden: So stehen sich das Recht, sich in einem bestimmten Land aufhalten zu dürfen und das Sicherheitsbedürfnis der, wie Beckstein sagt, „Menschen in Deutschland“ gegenüber. Das Unverständnis darüber, dass „im Einzelfall Belege“ erforderlich seien, um Menschen auszuweisen, charakterisiert Beckstein als Problem innerhalb des politischen Systems, tatsächlich handelt es sich dabei allerdings um einen zentralen Pfeiler von Rechtsstaatlichkeit. Die Folgen einer willkürlich handelnden Verwaltung und Justiz, auch auf das Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik, wurde dabei ausgeblendet und nicht thematisiert. Auch unter Verweis auf die Bedrohungslage wird in einem Meinungsartikel der FAZ dargelegt, welche Personengruppe nach Ansicht des Autors in das „Täterprofil“ passt:

*„Es ist ein Gemeinplatz, daß man sich angeblich vor Selbstmordattentätern nicht schützen könne. Doch selten ist die Rede von alten Frauen christlichen Glaubens, die sich und andere in die Luft sprengen. Es gibt ein Täterprofil, wie es bei der Rasterfahndung in Deutschland zum Ausdruck kommt: junge muslimische Männer. Das haben verschiedene Gerichte angesichts der terroristischen Bedrohung für rechtmäßig erklärt.“ (FAZ vom 29.09.2004, S. 1)*

Dieses Zitat operiert mit maximaler Kontrastierung anhand von drei als relevant beurteilten Kriterien: „alte(...) Frauen christlichen Glaubens“ werden anhand ihres Alters, ihres Geschlechts und ihrer

Religionszugehörigkeit als Negativ zu „Selbstmordattentätern“ konstruiert. Während von letzteren aufgrund ihrer Passung in ein „Täterprofil“ eine „Bedrohung“ ausgeht, dienen erstere als Blaupause für die Harmlosigkeit der Kombination aus Christentum, hohes Alter und Weiblichkeit.

Neben obigen Kategorien spielen auch die äußere Erscheinung, Lebenswandel und die gesprochene Sprache eine Rolle für Othering-Prozesse. Berlins Innensenator Körting (SPD) musste sich öffentlich für ein Zitat entschuldigen, welches in der FAZ wie folgt wiedergegeben worden ist:

*„Körting hatte gesagt: ‚Wenn wir in der Nachbarschaft irgendetwas wahrnehmen, dass da plötzlich drei etwas seltsam aussehende Menschen eingezogen sind, die sich nie blicken lassen oder ähnlich und die nur Arabisch oder eine Fremdsprache sprechen, die wir nicht verstehen, dann sollte man, glaube ich, schon mal gucken, dass man die Behörden unterrichtet, was da los ist.‘“* (FAZ vom 20.11.2010, S. 2)

Dieses Zitat zeigt eine deutliche Parallele zum ersten Korpus auf, in der ebenfalls Nachbarschaften adressiert wurden, in denen „befremdende Erscheinungen“ (FAZ vom 03.12.1976, S. 4) Misstrauen und Wachsamkeit hervorrufen sollten, insbesondere wenn diese nicht häufig zu sehen seien. Eine Abweichung von der optischen Norm und eine zurückgezogene Lebensweise wurden als Hinweise auf suspektes Verhalten gewertet. Das Sprechen einer „Fremdsprache (...) die wir nicht verstehen“ macht auch sprachlich eine Distanz zwischen der Mehrheitsgesellschaft, zu der sich der Innensenator zählt, und den Sprecher:innen der Fremdsprache deutlich. Obwohl sich Körting von seiner Aussage distanzierte und sie aus dem Zusammenhang gerissen sah, deutet sie trotzdem auf einen Abgrenzungsversuch hin, indem Abweichungskategorien benannt und eingeordnet werden.

Neben der Funktion der Abgrenzung hat die Strategie des Othering eine weitere, die auf die Herstellung von Identität und Gemeinsamkeit zielt: Durch die Benennung dessen, was es abzuwehren und abzuwerten gilt, unterbleibt die Notwendigkeit der positiven Definition von Zugehörigkeitskriterien. Kunz schreibt dazu:

*„Und je mehr man von den bedrohlichen, nichtzugehörigen Feinden spricht, um so weniger ist es umgekehrt nötig, den Bezugspunkt der positiven Zugehörigkeitsversicherung explizit auszuführen.“* (Kunz 2005: 10)

In einer pluralistischen Gesellschaft ist es politisch deutlich schwieriger, einende Werte und Normen zu definieren, als sich negativ auf Minderheiten zu beziehen. Dieser Umstand kann durchaus strategisch genutzt werden, um sicherheitspolitische Weichenstellungen argumentativ zu unterfüttern.

### 3.5.4. Internationale Verflechtungen

In einer international vernetzten Welt und unter dem Eindruck international agierender Terrorismusnetzwerke (vgl. z.B. Hoffman 2007: 110 ff.) sind sicherheitspolitische Handlungen eines Staates stets auch in ihren globalen Auswirkungen relevant. Gleichzeitig wird das Politikfeld der Inneren Sicherheit wie kein anderes auf nationaler Ebene verortet und dem Souveränitätsbereich des Nationalstaates zugeschrieben. Das „Innere“ an der Inneren Sicherheit braucht als Bezugsgröße und als Abgrenzungsgegenstand zu anderen Politikfeldern klare Zuständigkeiten auf innerstaatlicher Ebene und Akteure, die innerhalb dieses Rahmens politisch gestalten. Es zeigt sich demnach ein dialektisches Verhältnis zwischen Akteuren einer Innenpolitik, die innerhalb der Entität Nationalstaat agieren und dem Handlungsobjekt des internationalen Terrorismus, dem durch innenpolitische Maßnahmen begegnet werden soll.<sup>70</sup>

Zur Legitimationsstrategie werden internationale Verflechtungen dann, wenn sie als relevante Einflussgröße für innenpolitische Entscheidungen ins Feld geführt werden. Dies kann durch diplomatischen Druck oder auch bi- und multilaterale Abkommen geschehen, nicht selten bietet auch die mediale Berichterstattung eine Bühne für den Meinungs austausch auf internationaler Ebene. So kritisierte in Frühjahr 2002 bspw. der ehemalige Direktor der US-amerikanischen *Central Intelligence Agency* (CIA) das Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten sowie starke Bürgerrechte als Ursachen für die Aktivitäten von Al-Qaida in den USA und in Deutschland. Damit konstruierte er einen direkten Zusammenhang zwischen einem liberalen demokratischen System und der Gefahr, als attraktiver Rückzugsaum für Terrorist:innen zu gelten:

*“Er [ehem. CIA-Direktor Woolsey, K.P.] ist überzeugt, daß Al Qaida mit Bedacht Deutschland und die Vereinigten Staaten für die Planungen ausgewählt habe, da in beiden Ländern wegen der starken Ausprägung von Bürgerrechten staatliche Überwachung stark begrenzt sei und es in beiden Staaten keinen Inlandsgeheimdienst wie etwa in Frankreich gebe.“* (FAZ vom 13.05.2002, S. 5)

Der letzte Satz ist in diesem Zusammenhang missverständlich, da selbstverständlich sowohl die Bundesrepublik als auch die USA Inlandsgeheimdienste beschäftigen, die sich jedoch in ihrer Qualität

---

<sup>70</sup> Selbstverständlich sind auch viele außenpolitische Entscheidungen zur Terrorismusabwehr getroffen worden. Der Krieg gegen die Taliban und der versuchte *Regime Change* in Afghanistan ist dabei nur eine, wenngleich die bekannteste militärische Intervention, die aufgrund ihres dramatischen Scheiterns die öffentliche Wahrnehmung prägt. Dass diese außen- und entwicklungspolitischen Entscheidungen starke Interdependenzen zur Innenpolitik aufweisen, lässt sich an vielen Punkten der letzten zwei Dekaden festmachen. Innerhalb des Untersuchungszeitraums sei auf die Einschätzung des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler verwiesen, der Krieg in Afghanistan diene besonders der Sicherung von Außenhandelswegen und damit dem Wohlstand der Bundesrepublik. Diese Analyse, die im internationalen Kontext durchaus auch Anerkennung erfuhr und bspw. als „stunningly honest assessment of what other states factor in as they develop and implement their foreign policies“ (Crossley-Frolick 2017: 457) bezeichnet wurde, kostete den Bundespräsidenten im Mai 2010 das Amt (ebd.).

von denen in Frankreich unterscheiden. Die Besonderheit des französischen Geheimdienstes besteht in der fehlenden institutionellen Trennung zwischen nachrichtendienstlichen und exekutiven Befugnissen, die beide von der *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI) ausgeführt werden konnten.

Auch nach den Terroranschlägen auf die Londoner U-Bahn am 7. Juli 2005<sup>71</sup> forderte der damalige britische Innenminister von seinen Kolleg:innen in der Europäischen Union, sich entschlossener für die Stärkung von Überwachungsbefugnissen zur Terrorismusbekämpfung einzusetzen und diese auch zu implementieren:

*„Der britische Innenminister und amtierende Ratsvorsitzende Clarke forderte die europäischen Institutionen auf, trotz einer oft schwierigen Abwägung zwischen verschärften Überwachungsmaßnahmen und dem Schutz individueller Rechte ohne Verzug die nötigen Entscheidungen zu treffen. Die Bürger Europas erwarteten das von der EU.“* (FAZ vom 14.07.2005, S. 2)

Auch an dieser Stelle drängte der Labour-Politiker zur Eile, in dem er sagte, es sei „ohne Verzug“ zu handeln. Dabei adressierte er nicht die Regierungen auf nationaler Ebene, sondern ausdrücklich die EU als Akteur der Sicherheitspolitik ihrer Mitgliedsstaaten. Mit dem Hinweis auf die angenommenen Erwartungen der EU-Bürger:innen betont Clarke die Notwendigkeit eines abgestimmten Vorgehens, unabhängig von parteipolitischen Konstellationen und Mehrheitsverhältnissen. Insbesondere im Zusammenhang mit Erlass der Richtlinie 2006/24/EG (Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung) vom März 2006 konnten maßgebliche Harmonisierungsprozesse in innenpolitischen Bereich durch die Institutionen der Europäischen Union vorangetrieben und ausgestaltet werden. Doch viele Bürger:innen der EU und auch die Gerichte (vgl. Kapitel 3.4.4) teilten das Ergebnis der „schwierigen Abwägung zwischen verschärften Überwachungsmaßnahmen und dem Schutz individueller Rechte“ nicht, sodass nach jahrelangem – fast Jahrzehnte langem – Streit keine Einigung über die Implementation der Vorratsdatenspeicherung zwischen den Mitgliedsstaaten erreicht werden konnte und das Projekt auf europäischer Ebene gar aufgegeben wurde.

Des Weiteren dient der Hinweis darauf, dass auch andere europäische Staaten bestimmte Überwachungsinstrumente in ihre Rechtsordnung eingebunden haben, der Bestärkung, eine entsprechende Maßnahme ebenfalls umzusetzen. Die Online-Durchsuchung sei unter anderem deswegen legitim, da sie ja bereits in anderen Staaten praktiziert würde und dadurch schon Erfahrungen mit diesem Instrument bestünden:

---

<sup>71</sup> Am Morgen des 07.07.2005 explodierten drei Sprengsätze in der Londoner U-Bahn, eine Stunde später ein weiterer in einem Londoner Doppeldeckerbus. Bei diesem Anschlag kamen 52 Menschen ums Leben, 770 Personen wurden verletzt. Ausgeführt wurde der terroristische Anschlag von vier islamistischen Selbstmordattentätern, die die westliche Außenpolitik als Motiv für ihre Tat nannten (vgl. Rach in Deutschlandfunk 2015).

*„Das Innenministerium ist überzeugt, damit [mit der Protokollierung des Ablaufs einer Online-Durchsuchung, K.P.] die Beweissicherheit gewonnener Informationen sicherstellen zu können. Es verweist darauf, dass explizite Gesetze für Online-Durchsuchungen schon in Rumänien, Lettland, Spanien und auf Zypern existieren. Zulässig seien sie auch in Slowenien, geplant in Schweden und der Schweiz.“ (FAZ vom 29.08.2007, S. 4)*

Durch die Aufzählung dieser Länder wird ein Erfahrungsraum aufgespannt, in dem sich die anderen Länder positionieren. Die Vorstellung einer Wirtschafts-, Währungs-, aber auch Werteunion<sup>72</sup> wird dabei genutzt, um die Ähnlichkeiten hervorzuheben und gleichzeitig die Entwicklung dahingehend aufzuzeigen, dass noch weitere Staaten die Einführung der VDS planen. Ein Überwachungsinstrument nicht einzusetzen wird damit zum Makel, zu einer Leerstelle, die andere Staaten ausfüllen und dabei gegenüber Deutschland einen Vorsprung generieren konnten.

Zwischen dem Korpus der 1970er und der 2000er Jahre zeigt sich eine Parallele, die darin besteht, dass Informationen als Tauschware beschrieben werden. Sie zu besitzen bringt Staaten in eine vorteilhafte Position gegenüber anderen Mitbewerber:innen und kann dazu beitragen, den eigenen Informationsvorsprung auszubauen. In der Konsequenz ließe sich das Datenvolumen skalieren, d.h. mit jeder neu gewonnenen Information könnten über einen Handel mit anderen Staaten weitere Informationen generiert werden, die nicht ohne weiteres von deutschen Behörden beschafft werden können. So wird dieses Argument genutzt, um z.B. die Notwendigkeit einer Anti-Terror-Datei zu betonen:

*„Auch eine Übermittlung von Daten an weitere Interessenten - etwa ausländische Geheimdienste - ist nicht verboten. Deshalb können Daten deutscher Kontaktpersonen zur Handelsware im internationalen Austausch der Nachrichtendienste werden.“ (FAZ vom 08.11.2006, S. 12)*

Wenn von einem Handel die Rede ist, stellen sich unweigerlich Fragen nach der Struktur und Organisation eines Marktplatzes: Wer verhandelt eigentlich über Informationen, wer legt ihre Preise fest, beurteilt ihren Wert und anhand welcher Kriterien geschieht dies? Zwar ist es nachvollziehbar, dass diese Fragen nicht öffentlich diskutiert werden, schließlich ist die Rede von Geheimdienstinformationen, allerdings kann ein Markt, dessen Transaktionen völlig intransparent verlaufen, kaum als solcher bezeichnet werden. Zum einen kann die Ware „Information“ unendlich vermehrt werden, zum anderen ist den Marktteilnehmenden nicht ersichtlich, wer sonst noch über diese Ware verfügt

---

<sup>72</sup> Der Begriff „Werteunion“ wird seit einigen Jahren als Name für eine konservative parteipolitische Strömung innerhalb der CDU/CSU sowie ihrer Vorfeldorganisationen genutzt. Ich gebrauche den Begriff in diesem Zusammenhang jedoch als Beschreibung für die gemeinsamen Werte der Europäischen Union, die lange Zeit als Fundament der EU galten und ihren formalisierten Ausdruck z.B. in Art. 2 des Vertrags von Lissabon finden. Am Rande sei jedoch angemerkt, dass diese Werte gerade in jüngster Zeit zur Disposition stehen und ihre Ausgestaltung auf nationaler Ebene umstritten ist.

und mit wem womöglich „günstigere“ Transaktionen getätigt werden können. Das Rational Choice Paradigma muss an dieser Stelle ad absurdum geführt werden, da den Beteiligten elementares Wissen über das Verhalten der jeweils anderen fehlt. Ein weiterer Aspekt betrifft die Qualität der Tauschpartner.innen, die in einem Meinungsartikel wie folgt gewertet wird:

*„Dem internationalen Terrorismus muß eine nicht weniger international vernetzte Abwehr entgegengestellt werden. Das heißt, daß deutsche Beamte auch Beziehungen zu Kollegen unterhalten müssen, deren Länder nicht über rechtsstaatliche Zweifel erhaben sind.“* (FAZ vom 25.08.2006, S. 1)

„[N]icht über rechtsstaatlicher Zweifel erhaben“ ist in diesem Zusammenhang eine beschönigende Umschreibung, denn vermutlich ist von autoritären Regimen die Rede. Diese sollen durchaus als Handelspartner.innen einbezogen werden mit dem Argument, dass es dem Kampf gegen den Terrorismus diene. Welche geopolitischen Folgen dieser Austausch jedoch hat, ob er nicht hilft, autoritär regierte Staaten mit fragwürdigen Menschenrechtsverständnissen zu stabilisieren und ob daraus nicht Rückkopplungseffekte auf den internationalen Terrorismus erwachsen, wird nicht thematisiert. Dieser Zusammenhang wird aufgrund der oben beschriebenen fehlenden Transparenz eine analytische *black box* bleiben, die Schwierigkeiten einer Kooperation mit autoritären Regimen könnten jedoch sichtbar sein und thematisiert werden. Dies nicht zu tun und eine eindimensionale Argumentation zu führen, wie es in der FAZ geschieht, kann daher als Legitimierungsversuch einer zunehmenden Überwachungspolitik interpretiert werden.

Singer fasst die Tendenz der Entgrenzung zwischen Innen- und Außenpolitik samt der daraus resultierenden Konfliktlagen treffend zusammen, wenn er schreibt:

*„Die deutschen Nachrichtendienste, die bislang entweder das Inland oder das Ausland als Aufklärungsziel hatten, sehen sich der Herausforderung einer neuen, territorial weniger eindeutigen Zielausrichtung gegenüber: Um der Erwartungshaltung gerecht zu werden, müssen sie ihr Blickfeld großzügig erweitern: inhaltlich und über die Grenzen von Staaten hinweg. Daraus ergeben sich nicht nur rechtliche Probleme, sondern eine Reihe von klärungsbedürftigen Fragen der Effektivität, Effizienz und Konkurrenz bei einer staatlichen Aufgabenwahrnehmung zwischen innerer und äußerer Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland.“* (Singer 2009: 265)

Die Effekte einer gerade beginnenden Definition der Möglichkeiten und Grenzen einzelner Sicherheitsbehörden und die daraus entstehenden Machtkonflikte sind an mehreren Stellen in dieser Arbeit thematisiert worden. Auch die entstandenen Konfliktlinien können als Zeichen einer dynamischen Neujustierung staatlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich gelesen werden, deren Ende bis heute nicht abzusehen ist.

### 3.5.5. Quantifizierung

Die Quantifizierung von Sachverhalten ist eine häufig angewandte Strategie, um Argumente zu untermauern und ihnen den Eindruck von Objektivität und Genauigkeit zu vermitteln. Statistiken, Auswertungen und Einordnungen dieser Zahlen dienen politischen Entscheidungsträger:innen und Sicherheitsakteuren auch dazu, ihre öffentliche Wahrnehmung zugunsten von Kompetenz und Klarheit zu beeinflussen, denn die Nennung von Zahlen macht deutlich, dass ein Prozess der Prüfung, Untersuchung und Evaluation stattgefunden hat, aus denen eine Quantifizierung als Ergebnis hervorgeht.

In der Regel werden Zahlen dann ins Feld geführt, wenn der zu quantifizierende Gegenstand besonders stark oder besonders schwach ausgeprägt ist. Unspektakuläre, erwartbare oder im Mittelfeld liegende Werte sind selten Gegenstand des Mediendiskurses: Wenn eine oder mehrere Zahlen genannt werden, können deshalb die entsprechenden Einordnungen und Interpretationen direkt mitkommuniziert werden. Die Nennung wird damit zu einem Marker für die Abweichung von der Norm, zum Ausdruck einer Besonderheit, die es im politischen Diskurs hervorzuheben gilt. So verteidigte die damalige Justizministerin Zypries (SPD) die akustische Wohnraumüberwachung:

*„Die wenigen Fälle - Zypries sprach von insgesamt 118, also etwa 30 pro Jahr - zeigten, daß es sich um ein wirksames Mittel im Kampf gegen die organisierte Kriminalität handele: Die Erfolgsquote liege bei 57 Prozent, zehn Prozent der Anträge würden vom Gericht abgelehnt.“*  
(FAZ vom 02.07.2003, S. 4)

Dreißig jährliche Fälle seien wenig, sagte die Ministerin. Dass hinter „wenigen Fälle[n]“ aber oft deutlich mehr Menschen stehen, die von der Maßnahme betroffen sind, wird zwar durch den Autor des Artikels thematisiert, aktuelle Zahlen über die von der akustischen Wohnraumüberwachung Betroffenen aus Deutschland fehlten jedoch. In den USA seien etwa 26 Personen pro Fall involviert (ebd.). Auch die Deutung, dass die akustische Wohnraumüberwachung ein „wirksames Mittel“ sei, zeige eine „Erfolgsquote“, wobei unklar ist, was genau diesen Erfolg kennzeichnet, wie diese Quote im Vergleich zu anderen Ermittlungsinstrumenten bewertet werden muss, bleibt unerwähnt. Maßgebliche Informationen zur Beurteilung der Effektivität der Wohnraumüberwachung hat die Ministerin nicht mitgeteilt, ihre Interpretation hingegen schon.

Auch wenige Jahre später, als eine Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen der Online-Durchsuchung viel Raum in der medialen Berichterstattung einnahm, wurde dieses Instrument mit der Argumentation verteidigt, es sei ja nur für sehr wenige Fälle überhaupt sinnvoll einzusetzen. So betonte der Chef des Bundeskriminalamtes, es sei keinesfalls sei von einem Überwachungsstaat die Rede:

*„Vielmehr sieht BKA-Präsident Ziercke derzeit lediglich eine einstellige Zahl von Fällen, in denen die Online-Durchsuchung eingesetzt werden könnte.“ (FAZ vom 27.08.2007, S. 2)*

In vielen unterschiedlichen Zusammenhängen wurde dieses Argument genutzt, um die Intensität des Eingriffs als sehr niedrig zu beschreiben sowie die Besonderheit und Seltenheit hervorzuheben. Insbesondere der hohe technische Aufwand, um in die zu überwachenden Endgeräte einzudringen und entsprechende Sicherheitslücken zu finden und zu nutzen, sowie die damit verbundenen Kosten sprächen gegen einen massenhaften Einsatz der Online-Durchsuchung (vgl. auch FAZ vom 10.10.2007, S. 4). Dem gegenüber steht ein *Spiegel*-Bericht, den die FAZ im Oktober 2011 zitierte. Daraus ging hervor, dass seit 2010 allein auf Ebene der Bundesbehörden in mehr als fünfzig Fällen Online-Durchsuchungen stattgefunden hätten. Neben dem BKA (27 Einsätze) hätten insbesondere das Zollkriminalamt (16 Einsätze) und das BfV (4 Einsätze) die Online-Durchsuchung angewendet (vgl. FAZ vom 17.10.2011, S. 4). Es ist naheliegend, dass die technischen Herausforderungen mit wachsender Erfahrung bei der Nutzung dieses Instrumentes schrittweise gelöst werden können. Wenn sich Routinen einspielen, die Rekrutierung von Spezialist:innen voranschreitet und Know-How bei den Beamt:innen wächst, könnte das Argument der hohen personellen, organisatorischen und finanziellen Kosten einer Durchsuchungsmaßnahme entkräftet werden und die Zahl der Fälle steigen. Der hier zitierte Bericht des *Spiegel* legt einen Professionalisierungsprozess der Bundesbehörden nahe.

Eine weitere Quantifizierungsstrategie betrifft die Anzahl der Geschädigten bzw. der Opfer des Terrorismus. Sie werden oft genannt, um die Notwendigkeit einer Überwachungsmaßnahme zu betonen und die Auswirkungen der Terrorisusgefahr plastisch (be-)greifbar zu machen. Innerhalb Deutschlands hat es, anders als in anderen europäischen Staaten, innerhalb des Untersuchungszeitraums bis 2011 keinen islamistischen Terroranschlag gegeben. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Union nutzte diese Strategie dennoch, um einen direkten Vergleich zur terroristischen Bedrohung durch die RAF in den 1970er Jahren zu ziehen und die Gefahr durch die Nennung von Totenzahlen zu quantifizieren:

*„Der CDU-Politiker Bosbach entgegnete, dass von ‚Abhörweltmeistern‘ keine Rede sein könne. Im Jahre 2005 seien sechs akustische Wohnraumüberwachungen angeordnet worden, 2006 seien es zwei gewesen, in früheren Jahren durchschnittlich 27. (...) Wer glaube, Deutschland sei außerhalb des Bedrohungsraumes durch den islamistischen Terror, der solle sich zwei Zahlen vor Augen halten: Durch den Terror der Rote Armee Fraktion (RAF) seien vierunddreißig Menschen getötet worden, bei islamistischen Anschlägen seit 2001 seien mehr als fünfzig Deutsche ums Leben gekommen.“ (FAZ vom 21.06.2008, S. 1)*

Zunächst lässt sich kein Beleg für die von Bosbach genannte Anzahl der Opfer durch islamistischen Terrorismus finden. Das BfV listete auf einer mittlerweile archivierten Seite bis Juni 2008 dreißig deutsche Todesopfer durch drei islamistisch motivierte terroristische Anschläge in den USA, in Tunesien und in Indonesien auf, die alle der Organisation Al-Qaida zugeschrieben worden sind (vgl. archive.md 2020). Wie die Zahl von „mehr als fünfzig Deutsche[n]“ zustande kam, bleibt unklar. Auch ist ein direkter Vergleich, wie Bosbach ihn versucht, nicht möglich, da innenpolitische Überwachungsmaßnahmen, die er mit dieser Quantifizierung zu legitimieren versuchte, nicht geeignet sind, Terrorismusbekämpfung in anderen Teilen der Welt voranzubringen. Auch in diesem Argument zeigt sich die Tendenz, die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik als durchlässig zu zeichnen und einer Entgrenzung durch zusätzliche kontrollpolitische Regulierung zu begegnen, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, wenngleich die Reichweite der Maßnahmen in aller Regel auf den Nationalstaat beschränkt bleibt. Gleichzeitig soll ein Eindruck erweckt werden: Der islamistische Terrorismus sei gefährlicher als der sozialrevolutionäre der RAF, da er mehr Opfer hervorgebracht habe. Dieser Gefahr müsse durch entsprechende Sicherheitsgesetzgebung begegnet werden. Der Versuch der Operationalisierung und Messbarkeit von Gefahr, Risiko und Bedrohung geschah hier über das Mittel des Zählens der Opfer.

### **3.5.6. Technologisches Schritthalten**

Die Überwachungsinstrumente, die im zweiten Korpus den Gegenstand der politischen Debatte bilden, sind nicht allein durch einen verstärkten sicherheitspolitischen Fokus innerhalb der Gesellschaft zu erklären, sondern müssen ebenso als Teil einer technologischen Entwicklung untersucht werden, die ihre Grenzen stetig erweitert. Durch schnellere Rechenleistungen und Datenübertragungen, größere Speicherkapazitäten, Verlagerung der Kommunikation in den digitalen Raum sowie die Fortentwicklung von Algorithmen zur Mustererkennung entstehen Überwachungspotenziale, deren Nutzung neben privatwirtschaftlichen Unternehmen auch staatliche Akteure und Sicherheitsbehörden für sich beanspruchen. In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums, etwa ab 2006 lässt sich eine argumentative Vereinnahmung des technologischen Fortschritts durch führende Politiker:innen erkennen, die als eine Art Wettstreit zwischen Terrorist:innen und Kriminellen auf der einen und Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten auf der anderen Seite konstruiert wird. Bundeskanzlerin Merkel deutet im Zusammenhang mit ihrer Unterstützung für die akustische Wohnraumüberwachung und die Online-Durchsuchung die Abhängigkeit von Ermittlungsbehörden von technologischen Neuerungen an:

*„Neue Herausforderungen brächten es mit sich, dass sich auch die Ermittlungsbehörden darauf einstellen müssten. ‚Als es noch kein Auto gab, brauchte auch die Polizei keines.‘“ (FAZ vom 15.10.2007, S. 2)*

Diese Analogie präzisiert ein politisches Verständnis des Rechtsstaates, das stark von äußeren Einflüssen, – „Herausforderungen“ – determiniert ist und dadurch in Zugzwang gerät. Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, nach der Politik und Gesetzgebung vor allem reagieren, also eine negative Macht besitzen. Die Gestaltung der Gegenwart, die positive Macht, ist etwas den Ermittlungsbehörden äußerer, sie wirkt erst zeitlich verzögert und begrenzt den Möglichkeitsraum staatlicher Akteure, die sich, anstatt zu agieren, „darauf einstellen müssten“. Diese Sichtweise vernachlässigt, was Foucault die „Positivität der Macht“ (Foucault 2013c [1976]: 1093) nennt, also das schöpferische, produktive, kreative, problemlösende Potenzial, das durch Machtausübung entsteht. Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden sind nicht lediglich Technikrezipient:innen, sie gestalten die Instrumente aktiv und entsprechend ihrer Bedürfnisse. Diese produktive Komponente zu vernachlässigen hieße auch, die Arbeit der Sicherheitsbehörden als Agenten sozialer und gesellschaftlicher Bedingungen zu unterschätzen und den Stellenwert ihres Gestaltungsspielraums diskursiv zu reduzieren. Diese Strategie wird auch seitens der Bundesanwaltschaft verfolgt:

*„Die Behörde verweist auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, nach denen die verstärkte Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel die Strafverfolgung erschwert habe. Somit sei das ‚Schritthalten der Strafverfolgungsbehörden mit dem technischen Fortschritt‘ nicht etwa nur als sinnvolle Ergänzung der bestehenden Ermittlungsinstrumente anzusehen, sondern eine notwendige Folge.“ (FAZ vom 06.02.2007, S. 1)*

Die Metapher des „Schritthalten[s]“ deutet eine tendenziell nachteilige Situation an, in der sich die Ermittlungsbehörden befänden. Sie müssten sich anstrengen, Aufwand betreiben und ggf. Rückstände aufholen, um sich gegenüber „dem technischen Fortschritt“ nicht zurückfallen zu lassen. Die schiere Existenz dieses Fortschritts mache eine Anpassung zur „notwendige[n] Folge“. Wieder wird politisches Handlungspotenzial in ein eindimensionales Ursache-Wirkung-Schema gepresst und damit eingeschränkt. Alternative Optionen werden nicht thematisiert, sie werden nicht einmal als politische Gestaltungsmöglichkeiten einbezogen, da nahezu axiomatisch auf „Fortschritt“ mit „Schritthalten“ zu reagieren sei. Darüber hinaus ist der Begriff des „Schritthaltens“ dem Militärjargon entlehnt: Der gleichförmige, einem bestimmten Rhythmus folgende Gang marschierender Truppen soll dabei eine zügige und effektive Fortbewegung zu Fuß und in großen Gruppen ermöglichen.

Die begrenzende und einengende Eigenschaft eines nicht weiter spezifizierten, anonymen „technischen Fortschritt[s]“, stand auch im Zentrum der Argumentation des BKA-Chefs Ziercke bei der Anhörung zur Online-Durchsuchung vor dem Bundesverfassungsgericht:

*„Die Spitzen [der Sicherheitsbehörden BKA, BfV und LfV NRW, K.P.] bekräftigten vor dem Verfassungsgericht, warum die Online-Durchsuchung aus ihrer Sicht notwendig ist: BKA-Präsident Ziercke hob hervor, dass es wegen des technischen Fortschritts erstmals möglich sei, staatliche Maßnahmen ‚gänzlich ins Leere laufen zu lassen‘. Es gehe darum, einen ‚digitalen Quantensprung aufzuholen‘. Eine effektive Strafverfolgung sei ohne Online-Durchsuchung nicht möglich.“* (FAZ vom 11.10.2007, S. 6)

Ziercke legte auch hier die Rolle seiner Behörde passiv aus: Es sei ein Quantensprung aufzuholen, da andere Ermittlungsmethoden sich als ineffektiv herausgestellt hätten. Die Online-Durchsuchung könne nicht nur diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit überwinden, sie sei auch der einzige Weg, „effektive Strafverfolgung“ zu erreichen.

Auch Generalbundesanwältin Harms betont die Notwendigkeit, auf umfassende Überwachungsinstrumente zugreifen zu können. Sie rückte dabei den Wissensaspekt in den Vordergrund und machte deutlich, dass Informationen zur Terrorismusbekämpfung einen zentralen Stellenwert einnehmen müssten:

*„Generalbundesanwältin Monika Harms hob auf der Jahrespressekonferenz ihrer Behörde am Freitag in Karlsruhe hervor, dass die Strafverfolger den Fundamentalisten ‚auf Augenhöhe‘ begegnen und die dazu nötigen technischen Mittel wie Telekommunikationsüberwachung, Online-Durchsuchung und Vorratsdatenspeicherung nutzen können müssten. Wer lernende Terrornetze bekämpfen wolle, der müsse selbst lernen. ‚Wir können Ermittlungen nicht mit Steintafeln und reitenden Boten führen‘, sagte Frau Harms.“* (FAZ vom 18.12.2010, S. 4)

Harms setzt an dieser Stelle „Fundamentalisten“ und „lernende Terrornetze“ qualitativ gleich und verwischt damit die Grenzen zwischen politischer Gesinnung und krimineller Handlung. Auch deutet sie an, durch den Einsatz der von ihr geforderten Überwachungsinstrumente könne eine Begegnung „auf Augenhöhe“ erreicht werden. Bisher, so die zugrundeliegende Prämisse, seien die Behörden nicht ausreichend mit Überwachungsbefugnissen ausgestattet, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Um diese Einschätzung zu untermauern, betont sie die Bedeutung von Technologie durch eine Übertreibung: Mit veralteten, steinzeitlichen Methoden könne keine effektive Ermittlungsarbeit geleistet werden. Diese Übertreibung dient dazu, Widerspruch zu den von Harms geforderten Maßnahmen im Keim zu ersticken, da eine Modernisierung der Polizeiarbeit mit zeitgemäßen Mitteln kaum öffentlich kritisiert werden kann. Und doch muss über die Ausgestaltung dieser Mittel und die Folgen, die ihre Nutzung auf eine Gesellschaft haben kann, gesprochen und gestritten werden. Das

bedeutet nicht, steinzeitliche Methoden für Polizei und Nachrichtendienste vorzuziehen, sondern Grundrechtseinschränkungen derart auszugestalten, dass ein Missbrauch nicht ohne weiteres möglich ist. Eine Fokussierung auf Grundrechte, auch diejenigen von Verdächtigen und ihren Kontaktpersonen, unter Berücksichtigung einer gründlichen Rechtsgüterabwägung ist keine Schwächung des Rechtsstaates, kein Zurückfallen in steinzeitliche Ermittlungsmethoden, sondern eine Stärkung universaler rechtsstaatlicher Prinzipien, die zumindest als mögliche Alternative offen diskutiert werden sollte. Eine Reduktion auf technischen Machbarkeitsoptimismus wird zentralen Fragen der Sicherheitspolitik nicht gerecht. Krieger formulierte dazu:

*„Welche Erwartungen dürfen gestellt werden, und wie viel Sicherheit kann sich ein Staat leisten? Diese Fragen erinnern an die Debatten über militärische Fähigkeiten. Die klassische Frage aus dem bipolaren nuklearen Rüstungswettlauf lautete: ‚Wieviel ist genug?‘ In Bezug auf die Fähigkeiten von Geheimdiensten hat dagegen keine vergleichbare Debatte stattgefunden.“*  
(Krieger 2009: 310)

Diese zentrale Frage nach den Grenzen, nach dem imaginierten Ziel staatlicher Überwachungstätigkeiten, sowohl durch Nachrichtendienste als auch durch Strafverfolgungsbehörden, hat in der Tat keinen Raum im untersuchten Diskurs eingenommen. Vielmehr ist der Versuch unternommen worden, sowohl auf die terroristische Bedrohung zu reagieren als auch an der technologischen Entwicklung, die sich zum größten Teil im privatwirtschaftlichen Bereich vollzog, innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen zu partizipieren.

#### 4. Diskursive (Dis-)Kontinuitäten

*„Can we develop an approach that respects the selfinterpretations of social actors, while not reducing explanations to their subjective viewpoints alone? Is it possible to have a type of explanation that admits of a certain generality, provides the space for critique, and yet respects the specificity of the case under investigation?“ (Glynos/Howarth 2007: 4)*

Diese Fragen stellten Glynos und Howarth um zu begründen, welche Perspektiven eine politikwissenschaftliche Diskursanalyse eröffnen kann. Verstanden als Ansprüche an valide Diskursforschung, leiteten sie die vorliegende Studie zu den Legitimationsstrategien staatlicher Überwachungsmaßnahmen im Kontext der Terrorismusbekämpfung. Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Analyse beider Korpora zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dabei liegt das Augenmerk auf den Gemeinsamkeiten und den Unterschieden, denn an diesen Stellen zeigen sich die diachronen Spezifika und Strukturen, die den Überwachungsdiskurs prägten. In der Zusammenschau beider Korpora lassen sich auch Erkenntnisse über die regelmäßige Verknüpfung sprachlicher Formen herausarbeiten und in ihrer Bedeutung für die politische Kommunikation verstehen.

Die Struktur der Darstellung diskursiver Kontinuitäten und Diskontinuitäten folgt der gleichen Logik wie die Analyse der beiden Korpora: Zu Beginn soll gezeigt werden, wie sich die Verschiebung des Fokus in der Gruppe der überwachten Personen darstellt und welche Besonderheiten in diesem Zusammenhang artikuliert wurden. In einem zweiten Schritt wird ein Vergleich der institutionellen Verfasstheiten in den jeweiligen Untersuchungszeiträumen die historische Entwicklung der mit Überwachungsbefugnissen ausgestatteten Behörden fokussieren und Veränderungsprozesse offenlegen. Im Anschluss zeige ich instrumentelle Verschiebungen, aber auch Parallelen im Diskurs zu den Überwachungsprozessen auf, bevor schließlich ein Vergleich der Legitimationsstrategien folgt. Während also einerseits die Analysekategorien stabil gehalten werden, soll das Zusammenführen der Erkenntnisse aus beiden Korpora die überzeitlichen Dynamiken und Beständigkeiten herauschälen und die Wandelbarkeit in der Legitimation staatlicher Überwachung verdeutlichen.

Korpus I (1970-1979)	Korpus II (2001-2011)
Subjekte der Überwachung	
Ausländische Personen und Migrant.innen	Migrant.innen
Linksextremist.innen	Links- und Rechtsextremist.innen
Anwält.innen	Geistliche / Islamist.innen
Unterstützer.innen	Journalist.innen
Einzelpersonen	Arme Menschen

Im Vergleich der überwachten Personengruppen zeigt sich, dass beide Terrorismusphänomene, der linksextremistische Terrorismus der RAF und der islamistische Terrorismus in den Diskursen sehr unterschiedlich behandelt werden. So wurden im Korpus I spätestens ab Mitte der 1970er Jahre immer wieder Stimmen laut, die integrative Töne anschlugen und versuchten, auch die „geistigen Ursachen“ des Terrorismus zu ermitteln. Damit verbunden war der Wunsch zu verstehen, was die Terrorist:innen antreibt, welche biographischen und persönlichen Entwicklungen zu ihrer Radikalisierung beitrugen, wie sich ihr Umfeld gestaltete und wie in Zukunft mit diesen Tendenzen umzugehen sei. So sprach Bundesjustizminister Vogel (SPD) von einer „Selbstrechtfertigung“, wenn Terrorist:innen als „Kinder Hitlers oder Karl Marx“ (FAZ vom 29.10.1977, S. 1) bezeichnet würden, da diese Zuschreibung die gesellschaftliche Verantwortung für die Radikalisierung junger Menschen negiere. Die Bezugnahme auf personifizierte Verkörperungen ideologischer Destruktivität erlaubte eine individuelle Distanzierung, die Vogel ablehnte. Auch seitens der CDU/CSU-Opposition wurden Forderungen artikuliert, die „geistige Auseinandersetzung mit den Wurzeln des Terrorismus“ (FAZ vom 24.09.1977, S. 2) zu suchen. In der Folge gab es eine rege wissenschaftliche Forschungstätigkeit zum Terrorismus in Deutschland, die allerdings weniger politische, als vielmehr psychologische (mitunter pathologische) und soziologische Fragestellungen als Gegenstand des Interesses formulierte. Die Produktion von Wissen über Terrorist:innen und ihre Lebensläufe, ihre sozialen Beziehungen und ihre Strategien diente dem normativen Ziel, Radikalisierungstendenzen früh zu erkennen und die Eskalation von Gewalt damit verhindern zu können. Gesellschaftlich relevante Akteure, Intellektuelle oder Parteien sollten dabei als Integrationsinstanz fungieren, die eine Abkehr von gewaltförmiger politischer Handlung erleichtern oder sogar erst ermöglichen könnten. Die sich häufende Verwendung der Vokabel „geistig“ ist im Übrigen auch Jahre später in anderen Kontexten in den Unionsfraktionen genutzt worden. So wurde die Losung der „geistig-moralischen Wende“ zu Beginn der Regierungszeit Helmut Kohls ab 1982 populär gebraucht und zur Charakterisierung eines Aufbruchs oft wiederholt.

Eine solche Form der bewussten und tiefreichenden Auseinandersetzung mit den Biographien, Sozialisationsprozessen und inhaltlich/politischen Forderungen der Terrorist:innen findet für den islamistischen Terrorismus nicht in dieser Intensität statt. Im Mediendiskurs der FAZ werden weder die verschiedenen ideologischen Strömungen genannt oder diskursiv eingeordnet, noch werden integrative Bestrebungen geäußert. Vielmehr seien es die Islamist:innen, die *sich selbst* integrieren müssten, um in dieser Gesellschaft ihren Platz zu finden. Welche Rolle eine pluralistische Gesellschaft in der Unterstützung dieser Integration spielen kann, wird nicht als kollektive und medial relevante Fragestellung artikuliert. Auch die ständig wiederkehrende Verbindung von Islamismus, Migration und Kriminalität ermöglicht die Konstruktion des Terrorismus als etwas der Gesellschaft Äußeres und

von ihr entkoppeltes, das weniger auf politischer oder sozialer Ebene zu bearbeiten sei, sondern als Teilgebiet der Kriminalistik mit Strahlwirkung in die Migrationsverwaltung umrissen werden müsse. Zu diesem Befund passt ebenfalls, dass das Strafrecht der 2000er Jahre auf der prozessualen Ebene als weitestgehend befriedet gelten kann. Ähnliche Auseinandersetzungen wie in den 1970er Jahren um die Verteidigerüberwachung und die Einführung des §129a StGB (Bildung einer terroristischen Vereinigung) finden sich im Zusammenhang mit dem islamistischen Terrorismus nicht im Korpus der 2000er Jahre. Dabei sind Strafverteidigungsverfahren wichtige Wissensaggregate: In ihnen präzisieren sich die Umstände, die zu terroristischen Gewalttaten führten und zeigen auch die strategischen Positionen von Strafverteidiger:innen und den Verdächtigen. Im FAZ-Mediendiskurs der 1970er Jahre nehmen sie ebenso wie Themen der Haftbedingungen und Verfahrensfragen viel Raum ein, ebenso wie eine Vielzahl von Spekulationen, was sich hinter verschlossenen Türen zwischen Anwält:innen und den Inhaftierten abgespielt haben mochte. Dass es hier einen Bereich gab, der der staatlichen Überwachung entzogen war, wurde als hochproblematischer Umstand behandelt. Parallel dazu lag die aktive, schillernde Rolle von Strafverteidiger:innen als politische Akteure, die eine Herausforderung des Justizsystems anstreben.

In den 2000er Jahren ist den Organen der Rechtspflege keine politische Agenda zugeschrieben worden, sodass sie auch nicht als zu überwachende Personengruppe konstruiert wurden. Auch das traditionelle politische Links-Rechts-Schema hat als Begründungszusammenhang für die Überwachung von Personengruppen an Einfluss verloren und ist einer depolitisierten Fixierung auf identitätsbezogene Kriterien wie Religion, Sprache, Herkunft oder ökonomische Stellung gewichen. Wertebasierte und arbeitsmarktpolitische Begründungen gewannen an Relevanz, damit ging auch die Erweiterung des Überwachungsbegriffes einher: War in den 1970er Jahren noch die unmittelbare strafprozessuale oder nachrichtendienstliche Abschöpfung von persönlichen Informationen und politischen Meinungsäußerungen gemeint, erhielten Überwachungsprozesse in den 2000er Jahren auch eine administrative Komponente. Delinquente Jugendliche, Empfänger:innen von SGBII-Leistungen, Obdachlose, „Problemfamilien“ und Migrant:innen sollten in Bezug auf ihre Aufenthalts- und Wohnorte, ihre Lebensführung und ihre Berechtigung zu Sozialleistungen Auskünfte erteilen und eine behördliche Kontrolle der persönlichen Lebensumstände zulassen. Links- und Rechts-extremist:innen sind im Zusammenhang mit nachrichtendienstlicher Überwachung fast ausschließlich als weiterer „Phänomenbereich“ neben dem Islamismus genannt worden, lediglich die Beobachtung der Linkspartei durch den Verfassungsschutz hat eine mediale Abdeckung erfahren.

Der Kreis der Überwachten hat sich im Vergleich beider Korpora anonymisiert, und zwar im Wortsinn: Die Personen verloren ihre Namen. Nicht nur die Terrorist:innen selbst, auch ihre Verteidiger:innen, Unterstützer:innen, Intellektuelle und exponierte Persönlichkeiten, sowie überwachte Einzelpersonen waren in den 1970er Jahren namentlich bekannt und als Individuen in

der diskursiven Berichterstattung präsent. Die Namen Meinhof, Traube, Böll kursierten sehr regelmäßig in der FAZ und gaben dem Diskurs damit Kontur und Plastizität. Im Korpus II ist das anders: Die überwachten Personen tragen keine Namen, sie werden lediglich als Teil einer Gruppe charakterisiert, wie z.B. die „Sauerländer Gruppe“, sie sind Journalist:innen oder Geistliche, als individuell agierende Subjekte treten sie nicht auf, die bleiben Personen, aber keine Persönlichkeiten. Gleichzeitig wird der Kreis derer, die von Überwachungsmaßnahmen betroffen sind, größer und umfassender. Durch die stärkere Betonung der Notwendigkeit präventiver Strafverfolgung sowie verbesserter digitaler Rechenleistungen werden Erfassung und Auswertung großer Datenmengen leichter, sodass sich die Verarbeitung von der tatsächlichen Fallbezogenheit entkoppelt.

In beiden Korpora werden die überwachten Personen nicht als sprechende und handelnde Subjekte dargestellt. In nur sehr wenigen Fällen werden sie zitiert oder interviewt (vgl. FAZ vom 15.07.2005, S.4 und FAZ vom 17.03.2007, S. 3). In diesen Fällen agieren die Personen als Vertreter einer bestimmten Gruppe, als stereotype Sprecher, deren Aussagen auf die Gruppe appliziert und als solche von den Verfassern eingeordnet werden. Individuelle, subjektive Aussagen, Forderungen, Wahrnehmungen bleiben die Ausnahme.

Korpus I (1970-1979)	Korpus II (2001-2011)
Institutionen der Überwachung	
Polizei und Bundeskriminalamt	Polizei und Bundeskriminalamt
Verfassungsschutz	Verfassungsschutz
Andere Nachrichtendienste	Bundesnachrichtendienst
Bundesgrenzschutz	

Bei der Analyse der überwachenden Institutionen zeigt sich ein gegenteiliges Bild: In beiden Korpora sind die Präsidenten des BKA sehr regelmäßig zitiert worden. Sie konnten ihre Sichtweisen umfassend darlegen und öffentlich begründen. So wurde z.B. BKA-Präsident Ziercke 2006 ausgiebig porträtiert und dargestellt als „[d]er besonnene Norddeutsche mit intellektuellem Habitus“ (vgl. FAZ vom 24.08.2006, S. 10). Anders als z.B. bei der Berichterstattung über politische Auseinandersetzungen wurden die Positionen der Sicherheitsbehörden in den meisten Fällen nicht kontrastiert und einer anderen, oppositionellen Position gegenübergestellt. Dort, wo z.B. BKA-Chef Herold 1978 im Stern aufgrund der Eingriffsintensität der BeFa-Maßnahmen kritisiert wurde, erhielt er in der FAZ Raum für umfangreiche Er widerungen, Einordnungen und die Verteidigung dieses Ermittlungsinstruments (vgl. FAZ vom 04.08.1978; S. 4 und FAZ vom 16.11.1979, S. 4). Insbesondere die

Forderungen der Sicherheitsbehörden samt ihrer argumentativen Unterfütterung sind, neben Äußerungen von Politiker:innen, im Diskurs sehr präsent.

Die Analysekategorie der Institutionen ist über beide Korpora hinweg – wenig überraschend – die stabilste und weist eine Reihe von Kontinuitäten auf. Dies liegt zum einen in der Stabilität der Behördenstruktur der Bundesrepublik begründet, zeigt jedoch auch die Relevanz historischer Prägungen wie z.B. des Trennungsgebotes auf. Hellmuth schreibt dazu:

*“Reservations about centralized police power are widespread in Germany and closely intertwined with concerns about the blurring of police and intelligence capacities. (...) While the question of how to balance national security measures with the lawful protection of civil liberties represents a considerable challenge to all liberal democracies, it poses a particular dilemma for German authorities in light of German history. The Secret State Police (Geheime Staatspolizei, Gestapo) in Hitler's Germany and the more recent example of the Ministry for State Security (Ministerium für Staatssicherheit, Stasi) in East Germany serve as reminders of clandestine police terror that needs to be prevented.”* (Hellmuth 2015: 96)

Dieses „dilemma“ führt schließlich auch zu der Konkurrenzsituation, in der sich Verfassungsschutz und Polizei in beiden Korpora wännen. Das Spannungsverhältnis hat sich in Korpus II eher verstärkt denn entspannt, da durch die Ausstattung des BKA mit sogenannten Präventivbefugnissen eine Vorfeldermittlung ermöglicht wurde und damit ein Überschneidungsbereich im Wirkfeld von Polizei und Inlandsnachrichtendienst auch auf Bundesebene entstand. Ein weiteres Konkurrenzverhältnis liegt im deutschen Föderalismus begründet, der neben den zentralstaatlichen Behörden auch die Mitwirkung von 16 Landespolizeien und Landesämtern für Verfassungsschutz fordert. Dieser horizontalen und vertikalen behördlichen Fragmentierung sollte in den 2000er Jahren durch institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit begegnet werden. Im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum z.B. sollte das Trennungsgebot formal beibehalten und gleichzeitig ein schneller Informationsaustausch gewährleistet werden.

Der BND als Auslandsnachrichtendienst ist insbesondere dann im Diskurs präsent gewesen, wenn er aufgrund von Inlandsoperationen in der Kritik stand. Im Korpus I der 1970er Jahre wurden z.B. die Abhöranlagen in den Zellen der RAF-Häftlinge in Stammheim vom BND installiert und in den 2000er Jahren hat es Fälle von Observationen gegen deutsche Journalist:innen gegeben, von denen der BND sagte, sie dienten der „Eigensicherung“. Diese Kompetenzüberschreitungen erzeugten zwar ein großes Medienecho, blieben für den Dienst jedoch ohne weitreichende Folgen: wie die anderen Sicherheitsbehörden sind auch die Kompetenzen des BND immer wieder angepasst und ihr Instrumentarium um weitere Möglichkeiten der Überwachung erweitert worden.

In beiden Korpora waren die Regierungsparteien den Sicherheitsbehörden gegenüber positiv eingestellt und schirmten sie gegen Kritik ab. Bestehende Kompetenzen und Befugnisse sind nicht aus den Regierungsreihen heraus infrage gestellt worden. Opportunitätsfenster für überwachungskritischeres Handeln entstanden dort, wo das Bundesverfassungsgericht rechtliche Anpassungen und Präzisierungen verlangte: In diesen Fällen, z.B. für die Vorratsdatenspeicherung, konnte die FDP bremsend auf den Gesetzgebungsprozess einwirken und damit die Implementierung dieser Maßnahme hinauszögern. Trotzdem blieb die FDP wie auch die anderen Parteien den Forderungen der Sicherheitsbehörden gegenüber aufgeschlossen und unterstützend. Aus der Oppositionsrolle heraus gestaltet sich dieser Befund etwas differenzierter: Während die christdemokratischen Parteien sich ausnahmslos als Verbündete der Behörden generieren, haben Teile der FDP und der Grünen die Erweiterung von Überwachungsbefugnissen nicht pauschal befürwortet, sondern immer wieder problematisiert. Hier ist eine Diskrepanz in den Rollen zwischen Regierungs- und Oppositionspartei zutage getreten, denn die Grünen haben die Terrorismusbekämpfungsgesetze in der Zeit ihrer Regierungsverantwortung (1998-2005) durchaus unterstützt und mitgetragen. In Anbetracht vertikaler und horizontaler Fragmentierungen der Regierungskonstellationen beschreibt Lange die grobe sicherheitspolitische Linie wie folgt:

*„Die Richtung geben die Pragmatiker der Macht und des Verwaltungshandelns vor, geleitet von einem in vielfältigen föderalen Verhandlungsnetzwerken rund geschliffenen, gemäßigten Sicherheitskonservatismus.“* (Lange 2008: 77)

Auch die Berichterstattung der FAZ war den Sicherheitsbehörden fast ausnahmslos affirmativ und positiv gegenüber eingestellt. In den Meinungsartikeln ist ihre Bedeutung hervorgehoben und ihre Notwendigkeit bestätigt worden. Einer Kritik an den Diensten ist regelmäßig widersprochen worden, sodass insbesondere die Vorteile aus einer sicherheitszentrierten Perspektive dargestellt und thematisiert worden sind. Die Kommentare zeigten dabei in beiden Korpora eine deutliche Kontinuität auf: Sie waren geprägt von einer unterstützenden Position für die Forderungen der Sicherheitsakteure und befürworteten in aller Regel Kompetenzerweiterungen und den Einsatz neuer Überwachungsinstrumente sowie die Aufstockung finanzieller oder personeller Ressourcen.

Im Zusammenhang mit diversen Gerichtsentscheidungen zu staatlichen Überwachungsmaßnahmen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre ist von politischer Seite, exemplarisch durch die Bundesinnenminister Schäuble und Friedrich, der Vorwurf erhoben worden, die Judikative habe in der Bundesregierung zu viel Macht und könne die Exekutive und die Legislative mit ihren Entscheidungen übergehen. Unabhängig davon, wie diese Frage im Einzelnen beantwortet wird, zeigt sich jedoch in beiden Korpora eine Einbindung des Bundesverfassungsgerichts in Fragen nach individuellen Freiheitsrechten und dem Interesse staatlicher Akteure bei der Terrorismusbe-

kämpfung. Schon in den 1970er Jahren hatte sich das BVerfG mit der Frage zu beschäftigen, ob das Abhören privater Telekommunikation durch Polizei und Nachrichtendienste mit der Verfassung in Einklang zu bringen sei oder nicht. Im sog. Abhörurteil wurde die Linie der Bundesregierung *en gros* unterstützt, lediglich kleinere Veränderungen wie z.B. die Mitteilungspflicht nach Abschluss der Maßnahme musste nachgebessert werden. Die grundsätzliche Linie der Bundesregierung bei der Terrorismusbekämpfung, die Veränderungen im Strafrechtssektor und die Ausweitung der Überwachungskompetenzen der Sicherheitsbehörden beanstandete das BVerfG nicht.

Dies änderte sich in den 2000er Jahren. Das Bundesverfassungsgericht interpretierte seine Rolle viel aktiver und meldete sich in höherer Frequenz zu aktuellen politischen Debatten zu Wort. Es ist eine Tendenz erkennbar, in der das Gericht die liberalen Aspekte einer Demokratie stärker betont als die ordnungspolitischen und diese Aspekte naturgemäß aus der Verfassung herleitet. Zuweilen sind sogar Maßnahmen „gekippt“ worden, d.h. das BVerfG entschied zuungunsten der Bundesregierung, dass bestimmte Überwachungsmaßnahmen verfassungswidrig seien und nicht in der legislativ verabschiedeten Form ausgeführt werden dürften. Zu den Maßnahmen, die das BVerfG beanstandete oder gar für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar hielt, gehörten

- die Akustische Wohnraumüberwachung nach StPO (2004)
- die Vorbeugende Telekommunikationsüberwachung in niedersächsischen Landesgesetz (2005)
- die präventive polizeiliche Rasterfahndung (2006)
- die Videoüberwachung ohne gesetzliche Ermächtigung (2007)
- die Online-Durchsuchung (2008)
- die Vorratsdatenspeicherung (2010).

Diese beinahe jährliche Auseinandersetzung mit Überwachungsinstrumenten der deutschen Sicherheitsbehörden provozierte Kritik an der Arbeit des Bundesverfassungsgerichts. Von politischer Seite trat besonders Bundesinnenminister Schäuble hervor, indem er regelmäßig wissen ließ, dass er eine größere Autonomie der Parlamente gegenüber dem Bundesverfassungsgericht einfordere. So zitierte ihn die FAZ mit den Worten: "Karlsruhe schreibt Urteile, keine Gesetze." (FAZ vom 15.10.2007, S. 2) oder im Zusammenhang der Ableitung eines Grundrechts auf Integrität informationstechnischer Systeme:

*„Schäuble wollte dagegen nicht von einem neugeschaffenen Grundrecht sprechen, wozu kein Gericht, sondern nur der Gesetzgeber in der Lage sei. Er solle nur von einer neuen Ableitung aus den Grundrechten sprechen.“* (FAZ vom 28.02.2008, S. 2)

Auch sein Amtsnachfolger Friedrich wurde mit den Worten zitiert „Die Meinung einer Regierung (...) sei halt manchmal anders als die Meinung eines Gerichts.“ (FAZ vom 19.10.2011, S. 1) Diese

Aussagen zweier aufeinander folgender Innenminister sind vor allem vor dem Hintergrund, dass die Urteile aus Karlsruhe zum Teil zur Konfliktbeilegung innerhalb der Regierungskoalitionen instrumentalisiert worden sind, unverständlich. Gleichzeitig hat sich das Gericht die Rolle als aktiver politischer Akteur in seiner Rechtsprechung der 2000er Jahre auch angenommen und damit den Grundrechtesschutz konstruktiv ausgeformt.

In der Berichterstattung der FAZ kommen einerseits auch Vertreter des Bundesverfassungsgerichts selbst in Interviews zu Wort und können ihre Urteile über den Einsatz von Überwachungsmaßnahmen begründen (vgl. FAZ vom 25.10.2005, S. 4 und FAZ vom 05.07.2007, S. 6). Andererseits finden sich immer wieder Kommentare, die ebenfalls in die Kritik des Gerichts einstimmen und die Urteile als einen Aspekt in einem „Stellungskrieg der Bürokratien“ im „Kampf gegen den Terrorismus“ (FAZ vom 05.09.2006, S. 1) bezeichnen. Das BVerfG wurde insbesondere als Störfaktor oder Vetoakteur in der Politik wahrgenommen. Dabei gehe es auch von einer falschen Interpretation der Bedrohungslage aus:

*„Ohne dem Bundesverfassungsgericht einen partiellen Realitätsverlust unterstellen zu wollen, ist gleichwohl bemerkenswert, dass das Gericht die Sicherheitslage nach dem 11. September 2001 nur als "allgemeine Bedrohungslage" klassifiziert.“* (FAZ vom 05.05.2011, S. 6)

Selbstverständlich handelt es sich um ein rhetorisches Mittel, eine Behauptung zu artikulieren und dahingehend einzuordnen, dass diese Behauptung nicht als zutreffend angenommen werden sollte. Die Bewertung, das BVerfG litte unter einem „partiellen Realitätsverlust“, konnte dadurch in den Raum gestellt werden, ohne dass sich der Verfasser für diese Aussage verantworten müsste, da er durch einen *disclaimer* Abstand herzustellen und die Behauptung gleichzeitig zu begründen versuchte. Insgesamt lassen sich im Umgang mit dem Verfassungsgericht Tendenzen einer Distanzierung der politischen und medialen Meinungsführerschaft erkennen, die eine unzulässige „Justizialisierung der Politik“ (Rudzio 2006: 289ff.) annahmen. Auf der anderen Seite deuten die Urteile auch auf das Ausbleiben der legitimitätsbeschaffenden Funktion der Rechtsprechung durch das BVerfG und damit einer wichtigen Säule in der Funktionsweise der Demokratie hin.

Ein wichtiger Teilbereich der Sicherheitsarchitektur ist in der Analyse der Akteure aus forschungspragmatischen Erwägungen ausgespart worden. Darauf soll im Folgenden zumindest kurz eingegangen werden: Gemeint sind privatwirtschaftliche Produzent:innen von Sicherheitstechnologien, aber auch Online-Dienste, die vordergründig als *Social Media* Dienste agieren, hintergründig als Werbetreibende jedoch eine Vielzahl von Überwachungstechniken einsetzen, die auch für politische Zwecke genutzt werden können. Ihre ökonomische Position innerhalb eines kapitalistischen Systems bei gleichzeitiger enger Zusammenarbeit mit Behörden, die dem *Public Sector* zugeschrieben werden, oder Parteien, die im Meinungswettbewerb zueinander stehen, macht

diese privatwirtschaftlichen Akteure zu wichtigen Agenten in der konkreten Ausgestaltung und der Definition von Möglichkeiten und Grenzen in der Implementation von Überwachungstechnologien. Hinzu kommen makroökonomische Effekte, wenn ein relevanter Teil der öffentlichen Mittel in privatwirtschaftliche Unternehmen fließt, sodass die Bedeutung und – im Wortsinne – Wertschätzung für diesen Wirtschaftssektor wächst, wenngleich die Möglichkeiten der öffentlichen oder parlamentarischen Kontrolle marginal sind. Lange ordnet diesen Zusammenhang wie folgt ein:

*„(...) [D]enn schon längst ist der Staat in der Sicherheitsproduktion nicht mehr Monopolist, sondern er gerät immer stärker unter Druck seitens privatwirtschaftlicher Anbieter. Die Grenze zwischen öffentlicher und privater Sicherheit ist fließend und es gibt viele Gründe dafür, aus staatlicher Sicht zu definieren, mit welchen rechtsstaatlichen und qualitativen Standards privatwirtschaftliche Sicherheit produziert werden darf und wann sie demokratischen und ethischen Prinzipien widerspricht.“ (Lange 2008: 79)*

Er macht deutlich, dass Behörden und staatliche Agenturen nicht aus der Verantwortung für den Umgang mit privaten Akteuren entlassen werden dürfen, denn sie sind als Konsument:innen von Technologien in der Verantwortung, diese „ethischen Prinzipien“ zu befolgen und bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Dass dazu auch technisches Know-How essentiell ist und Missbrauchspotenziale existieren, ist im Zusammenhang mit Überwachungssoftware des sog. „Staatstrojaners“ deutlich geworden (vgl. Kapitel 3.4.3). Auch konnte gezeigt werden, dass Sicherheitsbehörden durchaus Rückkopplungen zum politischen Bereich aufweisen und hier entsprechende Impulse zur Regulierung liefern könnten. Es zeigt sich jedoch auch, dass Sicherheits- und Überwachungspolitiken nicht allein moralisch-normativen Argumenten oder einer sachlichen Rechtsgüterabwägung folgen, sondern durchaus (makro-)ökonomische Zielsetzungen verfolgen:

*„In dem Dokument aus dem Haus von Bundesforschungsministerin Annette Schavan (CDU) heißt es, Deutschland sei eines der sichersten Länder der Welt, doch die staatlichen und privaten Bemühungen zum Schutz der Bevölkerung seien viel zu ‚zersplittert‘ und in Teilen bald technologisch ‚veraltet‘. Innovationen in der Sicherheitstechnik könnten einen Milliardenmarkt schaffen.“ (FAZ vom 18.12.2006, S. 1)*

An dieser Stelle wird die ausgesprochene Akteursheterogenität in der Überwachungs politik deutlich: Niemals kann es darum gehen, lediglich die Sicherheitsakteure selbst in den Fokus zu rücken, es müssen die Vielzahl der verschiedenen Positionen innerhalb des Machtfeldes in den Blick genommen werden. Nicht nur Sicherheitsbehörden oder politische Entscheidungsträger:innen, auch die Judikative, die Marktakteure und Medienschaffende wirken in der Ausgestaltung von Überwachungs politik mit. Denn: „Nicht weil sie alles umfaßt, sondern weil sie von überall kommt, ist die Macht überall.“ (Foucault 2013c [1976]: 1098)

Korpus I (1970-1979)	Korpus II (2001-2011)
Überwachungsinstrumente	
Telekommunikationsüberwachung	Telekommunikationsüberwachung
Radikalenerlass	Video-Überwachung
Beobachtende Fahndung	Online-Durchsuchung
Rasterfahndung	Vorratsdatenspeicherung
§129 a StGB	Biometrische Verfahren
Akustische Wohnraumüberwachung	Akustische Wohnraumüberwachung
	Karteien und Datenbanken

Die beiden Korpora unterscheiden sich deutlich in der Art und Weise, wie über die entsprechenden Überwachungsinstrumente gesprochen wird. Es zeigt sich, dass der Diskurs der 2000er Jahre stark juristisch geprägt ist und die Einsatzmöglichkeiten und -grenzen entlang von Gesetzen interpretiert werden. Das Grundgesetz, die Strafprozessordnung, Telekommunikationsgesetze oder auch Asylrecht und Aufenthaltsrechte spielen in der Diskussion eine wichtige Rolle und werden in ihrer vielschichtigen Wirkung vor dem Hintergrund der Terrorismusabwehr oder Kriminalitätsbekämpfung diskutiert. In den 1970er Jahren reichte die Bezeichnung von Überwachungsinstrumenten unter dem Sprachschirm „nachrichtendienstlicher Mittel“ als Definitionsmaßstab für die Nachrichtendienste aus, eine rechtliche Normierung wurde sogar bewusst vermieden, um ihre Arbeit nicht zu stark einzuschränken und die politische Verantwortlichkeit für einzelne Maßnahmen festzulegen. Während sich im ersten Korpus juristische Fragen stark auf die Verteidigerüberwachung verdichteten, wird im zweiten Korpus der 2000er Jahre die Passung zwischen sicherheitspolitischer Praxis und gesetzlicher Auslegung viel stärker diskutiert und evaluiert. Das Bundesverfassungsgericht wirkt hier im Vergleich zur den 1970er Jahren dezidiert auf eine konkrete rechtliche Normierung der Überwachungspolitik hin und forderte diese kontinuierlich von der Legislative ein. Die Rolle juristischer Fragestellungen für die Terrorismusbekämpfung muss dahingehend als gestärkt verstanden werden, ermittlungspraktische oder nachrichtendienstliche Erwägungen stehen unter hohem Legitimationsdruck.

Das Besondere an den Sicherheitsdispositiven ist ihre „Tendenz (...), sich auszudehnen“ und „zentrifugal“ zu funktionieren (Foucault 2017 [1978]: 73). Dies lässt sich im Korpus durchaus erkennen: Die Eingriffstiefe und Reichweite von Überwachungsmaßnahmen dehnen sich aus, sie eskalieren nahezu. Auf jede Form der Überwachung folgt ein nächster Schritt: Nachdem die Einschränkung des Brief-, Post- und Telekommunikationsgeheimnisses 1968 beschlossen worden war, sind auch entsprechende Kommunikationsvorgänge durch Polizei und Nachrichtendienste überwacht worden. Diese Tendenz verstärkte sich durch die Nutzung von Abhöranlagen in privaten

Wohnräumen. Durch den Radikalenerlass wurden auch strafrechtlich nicht relevante, politische Äußerungen und privates Verhalten von Bewerber:innen für den öffentlichen Dienst für Verfassungsschutzämter und Behörden zu Informationen, die Wissen generieren konnten. Wissen über „demokratiefeindliche Elemente“ in öffentlichen Dienst wurde etwas, was sich messen, erfassen, auswerten, speichern lässt und woraus Rückschlüsse für künftiges politisches Handeln abgeleitet werden können. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass Sicherheitsdispositive nicht allein aus einer Verbots- oder Zwanglogik funktionieren, sondern vielmehr die politisch-administrative Korrektur eines unerwünschten Umstands enthalten: „Sie sehen, daß die Sicherheitsdispositive (...) zentrifugal sind und die Tendenz haben, sich auszudehnen. Es werden ohne Unterlaß neue Elemente integriert, man integriert die Produktion, die Psychologie, die Verhaltensweisen (...).“ (Foucault 2017 [1978]: 73).

Diese Entwicklung der zentrifugalen Ausdehnung lässt sich im zweiten Korpus der 2000er Jahre umso deutlicher erkennen, sie zeigt sich bereits an der Vielzahl der medial diskutierten Instrumente: Die Kommunikationsüberwachung ist auf die jeweiligen Modi der Kommunikationsprozesse adaptiert worden: Vom – man könnte fast sagen klassischen – Abhören von Telefonaten über SMS- und Email-Kontrolle hin zu einer Online-Durchsuchung, die mitunter ganze informationstechnische Systeme überprüfen kann. Im Versuch der Implementierung einer Vorratsdatenspeicherung zeigt sich die nächste Stufe: Verdachtsunabhängig sollten zunächst alle Metadaten aus elektronischen Kommunikationsvorgängen pauschal gespeichert werden, um einer möglichen Auswertung in der Zukunft zur Verfügung zu stehen. Mobilität wurde ebenfalls zur relevanten Information: Über die Ausweitung von Überwachungskameras an Flughäfen, Bahnhöfen und öffentlichen Plätzen bis zur Auswertung von Fluggast- und Mautdaten und die Einführung biometrischer Verfahren in Reisedokumenten sind neben Kommunikationsvorgängen auch Mobilitätsverhalten und Aufenthaltsorte als Reservoir zur Herstellung von relevantem Wissen avanciert. Die umfangreiche Kombination dieser beider Wissensreservoirs, der Kommunikation und der räumlichen physischen Präsenz für immer größere Personengruppen, eröffnen Kontrollpotenziale, die nicht nur strafrechtlich relevantes, sondern auch politisch abweichendes Verhalten zutage befördern können. Einhergehend mit der wiederkehrenden diskursiven Gleichsetzung und Radikalität, Extremismus, Terrorismus und Kriminalität, entstehen damit umkämpfte Grauzonen in der Akzeptanz oder zumindest Toleranz von Positionen, die die Mehrheitsgesellschaft nicht teilt. Diese Verengung der politischen Toleranz bezeichnet Beste als „Post-9/11-Syndrom“:

*„Wenn Krieg als Fortsetzung von Politik mit anderen Mitteln zu verstehen ist, dann könnte Sicherheitspolitik als Fortsetzung von Gesellschaftspolitik mit kontrollierenden und überwachenden Mitteln analytisch einzuordnen sein. Insofern ist das Post-9/11-Syndrom als*

*eine gesellschaftliche Pathologie zu begreifen, der die bürgerlichen Partizipations- und Freiheitsrechte sukzessive zum Opfer fallen.“ (Beste 2009: 192)*

Dieser sukzessive Charakter ist, was ich in dieser Arbeit „Entgrenzung“ genannt habe. Es zeigt eine schrittweise, inkrementelle Erweiterung der Reichweite und des Umfangs legaler Überwachungsinstrumente an: Die Entgrenzung bezieht sich dabei auf den Personenkreis, der von den Operationen betroffen ist auf der einen Seite und die Ausdehnung des Kontrollanspruchs in Bereiche, die Entscheidungen privater Lebensführung betreffen auf der anderen. Als erste Grenze können technologische Beschränkungen verstanden werden: Parallel zur Ausweitung digitaler Kommunikations-, Arbeits- und Konsumgewohnheiten haben sich auch die Möglichkeiten der Aufzeichnung, Speicherung und Auswertung dieser Gewohnheiten entwickelt. Die Netzwerkstruktur digitaler Verarbeitungsprozesse sowie ihre zunehmende Allgegenwärtigkeit („ubiquitous computing“ oder „Internet of things“) tragen zusammen mit immer größeren Rechenkapazitäten dazu bei, dass im Wortsinne unbegrenzte Datenmengen zur potenziellen Auswertung anfallen.

Innerhalb des Korpus II lässt sich eine Veränderung des Kategoriensystems feststellen, welche einen bedeutsamen Befund markiert: Bis in die Mitte der 2000er hinein war es möglich, die Überwachungsmethoden eindeutig einem Code zuzuordnen. Dies ändert sich jedoch ab 2005/2006, was auf die zunehmende Verknüpfung ehemals eigenständiger Instrumente zurückgeht: War es in der ersten Hälfte des Korpus II durchaus möglich, zwischen der Videoüberwachung sowie der Erfassung und Nutzung biometrischer Daten zu unterscheiden, wurde diese Unterscheidung durch die automatisierte biometrische Gesichtserkennung im Zuge der Einführung einer immer engmaschigeren und weiträumigeren Videoüberwachung aufgeweicht. Diskursiv lassen sich zunächst deutliche Unterschiede zwischen der Überwachung der Telekommunikation und einer Online-Durchsuchung privater Computer herauslesen, mit der stärkeren Vernetzung mobiler Endgeräte sowie des *ubiquitous computing* sind auch diese Grenzen in der Auflösung begriffen. Das Kategoriensystem wird dabei vor die Herausforderung gestellt, angemessen auf diesen Befund ausgerichtet zu werden. Was zunächst als fehlende Passung der Kategorien auf den Korpus, als ein „Zurechtbiegen“ des Codesystems auf die Empirie empfunden wurde, stellte sich als wichtiger Befund, als Ergebnis einer sich wandelnden Sicherheitsarchitektur heraus. Zunächst noch modular, mosaikhaft und isoliert, begannen Sicherheitsbehörden und politische Entscheidungsträger:innen, die implementierten Mechanismen aneinander anzupassen, Synergien zu nutzen und Informationen zu bündeln.

Dass die Tendenz der Entgrenzung bereits viel früher als in den 2000er Jahren einsetzte und auch auf andere, mit der politischen Kultur einer Gesellschaft assoziierte Bereiche appliziert werden kann, zeigt die Analyse Habermas', nach der nationalstaatlich orientierte Identifikationsprozesse auch Legitimität erzeugen konnten. Die Abkehr vom Nationalstaat als zentrale Handlungskategorie politischer Akteure führe schließlich zu einer Schwächung ihrer Legitimität:

*„Heute mehren sich die Anzeichen dafür, daß nicht nur dort, wo das nationale Bewußtsein überreizt worden ist, eine Erschöpfung eingesetzt hat, sondern in allen älteren Nationen ein Erosionsprozeß in Gang ist. Dazu mag das Mißverhältnis beitragen, das zwischen weltweiten systemintegrativen Mechanismen (Weltmarkt, Waffensysteme, Nachrichten, Personenverkehr usw.) und der kleinräumigen sozialen Integration des Staates besteht. Es ist heute nicht mehr so einfach, innere und äußere Feinde nach nationalen Merkmalen auszugrenzen. Als Ersatz dienen Merkmale der Systemopposition (etwa im Sinne des Radikalenerlasses); aber umgekehrt scheint sich Systemmitgliedschaft nicht zu einem positiven Identifikationsmerkmal aufbauen zu lassen.“ (Habermas 1976: 53)*

Welche Gruppe von Menschen als „innere und äußere Feinde“ adressiert wird, hat demnach Einfluss auf die Möglichkeiten der Herstellung von Identität oder Opposition, und damit auf die Chancen der Ausgestaltung eines erfolgreichen Legitimierungsprozesses. Ein diachroner Vergleich der Legitimierungsstrategien macht deutlich, welche Elemente für diese Prozesse in ihren spezifischen Zeitabschnitten Bedeutung erlangen konnten.

Korpus I (1970-1979)	Korpus II (2001-2011)
Legitimationsstrategien	
Bedrohungsszenarien	Bedrohungsszenarien
Quantifizierung	Quantifizierung
„Wir-Gegen-Die“-Dichotomie	„Wir-Gegen-Die“-Dichotomie
Ultima Ratio	Ultima Ratio
Mystifikation	Internationale Verflechtungen
Kostenkalkulationen	Technologisches Schritthalten
Geringe Anzahl der Fälle	
Legalität	

Die Destillation von Strategien, die der Rechtfertigung von Überwachungsmaßnahmen dienen, bildete das Kernstück dieser Arbeit und konnte im diachronen Vergleich viele überzeitliche Kontinuitäten zutage fördern. Sie zeigen deutlich, wie bestimmte Argumentationsmuster Jahrzehnte überdauerten und – natürlich in zeitgenössisch aktualisierter Form – zur Rechtfertigung sicherheitspolitischer Erwägungen wirkten.

So wird auch offensichtlich, dass die Schilderung von Bedrohungsszenarien ein wichtiger Baustein ist, den gestiegenen Anforderungen von zivilgesellschaftlicher und jurischer Rechtfertigung ein Negativ entgegenzusetzen, aus dem sich die Notwendigkeit stärkerer staatlicher Kontrolle ableiten lässt. Die

Besonderheit dieser Strategie zeichnet sich durch ihre Flexibilität und gleichzeitig die enge Rückkopplung zu medialer Berichterstattung aus: Auf der einen Seite sind Szenarien *per definitionem* Konstrukte, die auf *Möglichkeiten* der Interpretation politischer Realitäten beruhen. Die Wirkmacht dieser Strategien über beide Untersuchungszeiträume hinweg liegt in der Vermittlung von möglichen Bedrohungen und den daraus resultierenden Gefühlen von Angst, Vorsicht oder auch Ohnmacht. Gleichzeitig sind diese emotionalen Zugänge zu politischen Fragen für Medien besonders interessant, wirken sie doch an der Inszenierung von (terroristischen) Ereignissen und damit an der Definition von relevantem Wissen mit. Es zeigt sich eine zirkuläre Verkettung zwischen der Berichterstattung über politische Gewaltereignisse, der Artikulation von möglichen Bedrohungen, der emotionalen Aufladung dieser Bedrohungen und der Rechtfertigung für staatliche, d.h. strafrechtliche oder nachrichtendienstliche „Gegenmaßnahmen“. Foucault beschreibt den Politikmodus der Sicherheit wie folgt:

*„(...) [D]ie Sicherheit hat – ohne zu untersagen und ohne vorzuschreiben, wobei sie sich eventuell einiger Instrumente in Richtung Verbot und Vorschrift bedient – die wesentliche Funktion, auf eine Realität zu antworten, so daß diese Antwort jene Realität aufhebt, auf die sie antwortet – sie aufhebt oder einschränkt oder bremst oder regelt. Diese Steuerung im Element der Realität ist, denke ich, grundlegend für die Sicherheitsdispositive.“* (Foucault 2017 [1978]: 76)

Die mediale Kommunikation von Bedrohungsszenarien kann damit als Konstitution eben jener Realität verstanden werden, auf die die Sicherheitsdispositive – insbesondere in Form von Überwachungsinstrumenten – rekurren.

Auch die in beiden Korpora zu findende Strategie der Quantifizierung komplexer Zusammenhänge kann als Element verstanden werden, diese Realität in ihren vielschichtigen Facetten darzustellen und dabei zur Produktion objektivierbaren Wissens beizutragen. Durch die Darstellung von Informationen und Zusammenhängen mittels Zahlen wandelt sich auch ihr semantischer Inhalt: Sie können kognitiv geordnet, sortiert, in Beziehung gesetzt werden. Häufig wird im untersuchten Diskurs ein Interpretationskontext bereits mitgeliefert: Zahlen werden dann relevant, wenn sie auf eine signifikante Normabweichung hinweisen, wenn die also besonders hoch oder besonders niedrig sind. Damit markieren sie das Exeptionelle, das Hervorstechende und bewirken eigentlich das genaue Gegenteil dessen, was sie zunächst suggerieren: Anstelle der Neutralität und objektiven Sachlichkeit, tritt mit der Präsentation quantifizierter Zusammenhänge häufig eine vorangegangene Deutung, eine kommentierende Einordnung hervor, die als strategisches Element politischer Kommunikation gelesen und analysiert werden kann.

Die Erkenntnis, dass politische Macht ohne ihre eigene Infragestellung und Herausforderung nicht existieren kann, dass Macht und Gegenmacht in einem dialektischen Verhältnis zueinander stehen, zieht sich wie ein roter Faden durch diese Arbeit. Am deutlichsten zeigt sich dieses Verhältnis in der wiederkehrenden Konstruktion eines bipolaren Spektrums zwischen Personengruppen, die als zugehörig oder ausgeschlossen konstruiert werden. Die sprachliche Verarbeitung erfolgt vielfältig, von einer direkten Gegenüberstellung zweier Personengruppen über pejorative und abwertende Zuschreibungen oder Possesivkonstruktionen wie „unser.e“ in Verbindung mit positiv konnotierten Inhalten, die Zugehörigkeit ausdrücken. Durch die wiederholte Darstellung von Unterschiedlichkeit, von Distinktionsmerkmalen und ihrer Dichotomisierung schwindet der Raum für vielschichtige und mehrdimensionale Perspektiven. Dies kann nicht nur Verständnis für die als anders markierte Gruppe erschweren, es zementiert auch Ablehnung und Opposition, da Verbindendes, Gemeinsamkeiten nicht artikuliert werden. Strategisch ist der Einsatz eines Freund-Feind-Schemas deshalb, weil er eine Positionierung fordert, ohne positive Identifikationspunkte liefern zu müssen. Identifikation kann aus Ablehnung resultieren (vgl. Habermas 1976: 53). Zwar handelt es sich dann um eine negative Identifikation, diese kann jedoch ebenfalls machtstützende und affirmative Effekte haben. Ihre Wandelbarkeit zeigt sich empirisch im untersuchten Material: War in den 1970er Jahren die Ablehnung der kapitalistischen Produktionsweise als politischer Ausdruck des Links-Seins das dominante Unterscheidungsmerkmal in Bezug auf Zugehörigkeit oder Ausschluss, spielten im Diskurs der 2000er Jahre vor allem religiöse oder weltanschauliche Fragestellungen eine Rolle in der Definition dessen, was als „das andere“ konstruiert wurde. An die Stelle macht- und verteilungspolitischer Auseinandersetzungen traten Debatten über Sprache, Herkunft und Religion. Auch die Darstellung von Überwachungsmaßnahmen als letztes Mittel oder *Ultima Ratio* zeigt sich in beiden untersuchten Korpora und weist auf eine Kontinuität in den Legitimationsstrategien hin. Dabei wird mit der Beschreibung einer Überwachungsmaßnahme als letztes Mittel versucht, den Forderungen staatlicher Stellen Nachdruck zu verleihen und das Negativ von Handlungsfähigkeit, nämlich die Konsequenz von Tatenlosigkeit in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken. Diese Betonung einer Notwendigkeit und ihr repetitiver Einsatz in einer argumentativen Struktur konstituiert die Wahrheit, auf die - um noch einmal die Foucault'sche Definition von Sicherheitsdispositiven hinzuzuziehen - „sie antwortet – sie aufhebt oder einschränkt oder bremst oder regelt“ (Foucault 2017 [1978]: 76). Diese diskursive Kontinuität zeigt sehr deutlich, wie wichtig ein Gegengewicht zu bestehenden Machtverhältnissen ist, und sei es als Blaupause für die Selbstversicherung eigener Handlungs- und Reaktionsfähigkeit.

Während der Diskurs der 1970er Jahre stark von der Delegitimierung des linksextremistischen Terrorismus geprägt war und daraus im Umkehrschluss legitimatorisches Kapital schlagen konnte, fehlte diese unmittelbare Bezugnahme auf terroristische Anschläge in der Bundesrepublik der 2000er

Jahre. Stattdessen griff eine Sachzwang-Logik, die die Rechtfertigung für Überwachungspolitiken aus globalen oder technologischen Kontexten ableitete. In einer internationalisierten und globalisierten Welt konnte das Argument, dass auch Nachrichtendienste und Polizeien Verantwortung übernehmen müssten, die über die eigenen Nationalstaatsgrenzen hinausgehen, Wirkung entfalten, denn diese Vorstellung deckte sich mit dem ökonomischen Globalisierungsdiskurs ebenso wie mit der Darstellung des Terrorismus als transnationales Phänomen. Auch die Nutzung technologischer Möglichkeiten und Potenziale, verbunden mit dem Bild des Schritthaltens, also der Notwendigkeit ständiger Anpassung und Aktualisierung technischer Methoden fügt sich in zeitgenössische Diskurse zu Digitalisierung und (telekommunikations-)technologischen Transformationen. Durch die Nutzung dieser Narrative greifen Sicherheitsakteure, Politiker:innen und Journalist:innen auf bestehende Wissensordnungen und –zusammenhänge zurück, sie übersetzen sie gewissermaßen in legitimatorische Strategien, die aufgrund der ähnlichen Argumentationsstruktur leicht nachvollzogen und akzeptiert werden können. Es zeigt sich damit die permanente Einbettung und Verkettung verschiedener diskursiver Formationen, von der diese Arbeit einen kleinen Ausschnitt beleuchten konnte.

## 5. Ausblicke

Was leistete die vorliegende Arbeit? Sie kann aufzeigen, wie rhetorische Mittel, Metaphoriken, sprachliche Konstrukte als strategische Elemente in der politischen Auseinandersetzung eingesetzt werden können, um die eigene Agenda zu stärken. Es konnten eine Reihe von Strategien identifiziert werden, die durch die regelmäßige Wiederholung, die Übertragung in andere Kontexte oder die bildhafte Rhetorik zur Konstruktion einer Wahrheit beitragen, in der Konzepte staatlicher Sicherheitspolitik sowie Sicherheitsakteure an Einfluss, Macht und Prestige gewinnen konnten. Der diachrone Vergleich zweier Zeiträume machte überzeitliche Elemente des Überwachungsdiskurses deutlich, die entkoppelt sind von der Form, der zeitgeschichtlichen Ausprägung und strategischen Zielsetzung terroristischer Gruppen. Er zeigte die Relevanz politischer Kommunikation und sprachlicher Vermittlung sozialen Handelns in einem Feld, in dem ein Großteil staatlicher Aktivität nicht öffentlich-diskursiv verhandelt wird. Durch die Immaterialität von Datensammlungen und ihre Auswertung kommt dieser diskursiven Auseinandersetzung und ihrer Erforschung eine besondere Bedeutung zu, denn diese diskursanalytische Vorgehensweise ist eine Option, sich der Thematik staatlicher Überwachung und der Aushandlung von Umfang und Reichweite grundrechtlicher Einschränkungen wissenschaftlich anzunähern.

Die Erkenntnisse können genutzt werden, die Sensibilität für politische Rhetorik und die Effekte auf die Konstruktion von Wahrheiten oder Wissen zu stärken und auch auf aktuelle und zeitgenössische Diskurse zu übertragen, denn keinesfalls endet der Überwachungsdiskurs mit dem Ende des Untersuchungszeitraumes. Einzelne Instrumente wie die Vorratsdatenspeicherung, die obligatorische Aufnahme biometrischer Merkmale in Ausweisdokumente oder die Ausweitung der Möglichkeiten einer Online-Durchsuchung sind in den letzten Jahren zwar politisch artikuliert worden, die Tonalität der Forderungen und die mediale Auseinandersetzung mit diesen Themen konnte nicht die Intensität erreichen, die für die Untersuchungszeiträume prägend war. Die Mobilisierungskraft zivilgesellschaftlicher Gruppen sank äquivalent zum öffentlichen Interesse, und auch juristische Debatten über die Ausgestaltung von Grundrechten und den Grenzen staatlicher Kontrolltätigkeiten ebten in den 2010er Jahren ab.

Das bedeutet nicht, dass Legitimationsstrategien ihre Wirkmacht verlieren, im Gegenteil. Sie sollten vor dem Hintergrund neuer sicherheitsrelevanter Anpassungen und Konfigurationen als wichtiger Baustein politischer Kommunikation in ihrer Relevanz für die *Policy*-Analyse betrachtet und analysiert werden. Die vorliegende Arbeit hat einen Aufschlag auf diesem Feld gemacht.

Selbstverständlich entstehen daraus eine Vielzahl neuer Anknüpfungspunkte und Forschungsfragen, von denen einige im Folgenden kurz skizziert werden: Aus einer methodologisch orientierten Perspektive können Weiterentwicklungen der Diskursforschung festgestellt werden, die in weiteren Arbeiten aufgegriffen und vertieft, womöglich sogar konzeptionell etbaliert werden könnten.

Exemplarisch sei an dieser Stelle die Multimodalanalyse genannt, die nicht nur Schriftsprache als zeichenhaft vermittelte Sprache in den Blick nimmt, sondern auch Bildsprache, Ikonographie oder audio-visuelle Verarbeitungen analysiert. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Medienrezeption im Bereich der Video- und Audioformate deutlich. Auch eine Verknüpfung psycholinguistischer Erkenntnisse bei der kognitiven Verarbeitung von politischer Sprache könnte wichtige Impulse für die Diskursforschung in einem *Policy*-Feld oder einem Themenkomplex liefern.

Auf methodischer Ebene hätten Instrumente der computergestützten Auswertung großer Datenmengen das Potenzial, den Untersuchungsbereich auf andere Medien oder größere Zeiträume auszudehnen und damit komparative Merkmale herauszuarbeiten. So könnte die Berichterstattung unterschiedlicher Zeitungen zu einem Thema oder der diskursive Wandel über Jahrzehnte hinweg untersucht und analysiert werden. Je nach Zuschnitt des Forschungsdesigns und der zur Verfügung stehenden Ressourcen wären neben den klassischen Medien weitere Dokumente wie parlamentarische oder behördliche Publikationen oder Veröffentlichungen relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure spannende Materialien diskursanalytischer Forschung mit dem Potenzial, wichtige Erkenntnisse zu generieren.

Die Auswahl des Untersuchungsgegenstandes, der Überwachungsdiskurs der Bundesrepublik Deutschland im diachronen Vergleich zweier im Kontext der Terrorismusbekämpfung stehender Dekaden, muss vor dem Hintergrund eines europäisch geprägten Blickwinkels interpretiert werden. Damit geht einher, dass die Konzepte von Sicherheit, Freiheit und Grundrechten in einer Rechtstradition stehen, die keinesfalls für andere Staaten generalisierbar sein kann und in der Verwobenheit kolonialer Ausbeutungsstrukturen betrachtet werden muss. Laut Conze

*„(...) führt die Frage nach der Hegemonie europäisch-westlicher Sicherheitsvorstellungen in den Praktiken und Dynamiken kolonialer Herrschaft zwangsläufig zur Frage nach der Existenz nicht westlicher Sicherheitsvorstellungen und Sicherheitskulturen.“ (Conze 2018: 176)*

Diese Frage verweist auf ontologische Fragestellungen darüber, wie kulturelle Spezifika in verschiedenen Regionen der Welt historisch rekonstruiert und aus einer hegemonialen westlichen Perspektive gelöst werden können. Dabei tangiert sie sowohl theoretische als auch methodologische und methodische Aspekte der Sicherheitsforschung und könnte diese mit innovativen Impulsen anreichern.

Diskursanalytische Zugänge zur Policy-Forschung können helfen, Strukturen und Muster zu identifizieren, die aufgrund ihrer Steuerung und einer heterogenen Akteursstruktur nicht als systematisch wahrgenommen werden. Der Effekt der Generierung von als valide wahrgenommenem Wissens kann zudem als Spezifikum politischer Kommunikation analysiert werden und zum

Verständnis politischer Entscheidungen und Weichenstellungen beitragen. Die Einbeziehung eines Machtverständnisses, das auch mit dem Konzept der Strategie operiert, erweitert diesen Horizont dahingehend, dass politische *Intentionen* als solche kenntlich gemacht werden und damit Institutionen sowie ihre Repräsentant:innen wieder ins Blickfeld geraten. Legitimierungsprozesse als spezifische Modi politischer Kommunikation und ihr Zusammenspiel mit der medialen Verarbeitung im Zeitungssektor geben Aufschluss über die Intensität der Auseinandersetzungen und den Rechtfertigungsdruck, dem Akteure sprachlich zu begegnen versuchen. Sie sind damit auch ein Indikator für politische Herausforderungen und Neujustierungen innerhalb bestehender Strukturen.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Krieges Russlands gegen die Ukraine seit dem Februar 2022 und der damit in Deutschland angekündigten „Zeitenwende“ kommt in der Sicherheitsforschung und der Entgrenzung innerer und äußerer Sicherheit eine weitere, zeitgeschichtlich ausgeprägte Komponente hinzu, welche die diskursive Konstruktion von (Un-)Sicherheiten empirisch anreichern und kommunizieren kann. Welche Rolle die zunehmend immateriellen Operationformen der Kriegsführung (Cyber-Spionage, Hacking, Sabotage, Angriff auf digitalisierte Infrastrukturen) auf die innere Sicherheit und die Kontrolltätigkeiten von Staaten haben werden, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt abzuwarten. Eine potenzielle Bedrohungslage und daraus folgende staatliche Eingriffe nicht nur im polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Bereich, sondern auch im militärischen Sektor, könnte aus einer strategisch-legitimatischeren Perspektive wichtige Erkenntnisse für das Policy-Feld der Inneren Sicherheit liefern.

## Literaturverzeichnis

- Abou-Taam, Marwan (2011): Folgen des 11. September 2001 für die deutschen Sicherheitsgesetze. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (27/2011), S. 9-14.
- Aden, Hartmut (2018): Der zu schützende Staat? Kritik der Aufgabendefinition von Polizei und Verfassungsschutz in Deutschland und Perspektiven eines Paradigmenwechsels. In: Jens Puschke und Tobias Singelstein (Hrsg.): *Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 149–167.
- Aldis, Anne; Herd, Graeme (2007): *The Ideological War On Terror. Worldwide Strategies For Counter-Terrorism*. London: Routledge.
- Alsina, Miguel Rodrigo (1990): Discourses about terrorism. In: *Semiotica* 1990 81 (3/4), S. 211–219.
- Amri-Henkel, Andrea (2021): *Die Energiewende im Bundestag: Ein politisches Transformationsprojekt? Eine Diskursanalyse aus feministischer und sozial-ökologischer Perspektive*. Bielefeld: transcript.
- Angermüller, Johannes (2007): Was fordert die Hegemonietheorie? Zu den Möglichkeiten und Grenzen ihrer methodischen Umsetzung. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): *Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe*. Bielefeld: transcript Verlag, S. 159–172.
- Angermüller, Johannes (2014): Einleitung. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen*. Bielefeld: transcript, S. 16–41.
- Angermüller, Johannes; Nonhoff, Martin; Herschinger, Eva; Macgilchrist, Felicitas; Reisigl, Martin; Wedl, Juliette et al. (Hrsg.) (2014): *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen*. Bielefeld: transcript.
- Aradau, Claudia (Hrsg.) (2015): *Critical security methods. New frameworks for analysis*. London: Routledge.
- archive.md (2020): Bundesamt für Verfassungsschutz - Übersicht ausgewählter islamistisch... URL: <https://archive.md/9LDMM/image>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Assion, Simon (2014): Überwachung und Chilling Effects. In: Telemedicus e.V. (Hrsg.): *Überwachung und Recht. Tangungsband zur Telemedicus Sommerkonferenz 2014*. Berlin: epubli GmbH, S. 31–82.
- Attia, Iman; Keskilkiliç, Ozan Zakariya; Okcu, Büsra (2021): *Muslimisch sein im Sicherheitsdiskurs. Eine rekonstruktive Studie über den Umgang mit dem Bedrohungsszenario*. Bielefeld: transcript.

- Augstein, Josef; Wassermann, Rudolf (1976): *Terrorismus contra Rechtsstaat*. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Aust, Stefan (2010): *Der Baader-Meinhof-Komplex*. München: Goldmann.
- Austin, Lisa M. (2015): *Surveillance and the Rule of Law*. In: *Surveillance & Society* 2015 (2), S. 295–299.
- Baban, Constance Pary (2013): *Der innenpolitische Sicherheitsdiskurs in Deutschland. Zur diskursiven Konstruktion des sicherheitspolitischen Wandels 2001-2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Backes, Uwe (2016): „Sonderweg“ Verfassungsschutz? Kritik der Fundamentalkritik an der behördlichen Säule „streitbarer Demokratie“. In: Hans-Jürgen Lange und Jens Lanfer (Hrsg.): *Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz*. Wiesbaden: Springer, S. 21–39.
- Baeyer-Katte, Wanda von; Claessens, Dieter; Feger, Hubert; Neidhardt, Friedhelm (1982): *Gruppenprozesse. Analysen zum Terrorismus*. Band 3. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Baker, Paul (2006): *Using corpora in discourse analysis*. London: Continuum.
- Baker, Paul (2011): *Key terms in discourse analysis*. New York: Continuum International Publishing Group.
- Baker, Paul; Gabrielatos, Costas; KhosraviNik, Majid; Krzyżanowski, Michał; McEnery, Tony; Wodak, Ruth (2008): *A useful methodological synergy? Combining critical discourse analysis and corpus linguistics to examine discourses of refugees and asylum seekers in the UK press*. In: *Discourse & Society* 19 (3), S. 273–306.
- Ball, Kirstie; Haggerty, Kevin; Lyon David (Hrsg.) (2012): *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. London/New York: Routledge.
- Balz, Hanno (2006): *Der "Sympathisanten"-Diskurs im Deutschen Herbst*. In: Klaus Weinhauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 320–350.
- Balz, Hanno (2008): *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Balzaq, Thierry (2008): *The Policy Tools of Securitization. Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies*. In: *Journal of Common Market Studies* 46 (1), S. 75–100.
- Barnard-Wills, David (2016): *Surveillance and identity: discourse, subjectivity and the state*. London: Routledge.

- Basten, Thomas (1983): Von der Reform des politischen Strafrechts bis zu den Anti-Terror-Gesetzen. Die Entwicklung des Strafrechts zur Bekämpfung politisch motivierter Kriminalität in der sozialliberalen Ära. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Behnke, Joachim; Blätte, Andreas; Schnapp, Kai-Uwe; Wagemann, Claudius (Hrsg.) (2018): Computational Social Science. Die Analyse von Big Data. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benicke, Jens (2019): Die K-Gruppen. Entstehung - Entwicklung - Niedergang. Wiesbaden: Springer VS.
- Beste, Hubert (2008): Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft. In: Hans-Jürgen Lange, H. Peter Ohly und Jo Reichertz (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage: Wiesbaden, S. 183–202.
- Bhatia, Aditi (2009): The discourses of terrorism. In: *Journal of Pragmatics* (41), S. 279–289.
- Bigo, Didier (2012): Security, surveillance and democracy. In: Kirstie Ball, Kevin Haggerty und Lyon David (Hrsg.): *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. London/ New York: Routledge, S. 277–284.
- Bigo, Didier; Tsoukala, Anastassia (Hrsg.) (2008): *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. London: Routledge.
- Billig, Michael (2008): The language of critical discourse analysis. The case of nominalization. In: *Discourse & Society* 19 (6), S. 783–800.
- Blain, Michael (2015): Social Science Discourse and the Biopolitics of Terrorism. In: *Sociology Compass* 9 (3), S. 161–179.
- Blankenburg, Erhard (1985): Analyse von Terroristen statt Analysen des Terrorismus. In: *Soziologische Revue* 8 (4), S. 360–364.
- Blätte, Andreas (2012): Unscharfe Grenzen von Policy-Feldern im parlamentarischen Diskurs. Messungen und Erkundungen durch korpusunterstützte Politikforschung. In: *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (1), S. 35–68.
- Blommaert, Jan (2005): *Discourse. A critical introduction*. New York: Cambridge University Press.
- Böckenförde, Stephan (2014): Die Entwicklung des Sicherheitsverständnisses in Deutschland. In: Stephan Böckenförde und Sven Bernhard Gareis (Hrsg.): *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 13–52.
- Böckenförde, Stephan; Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.) (2014): *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

- Bogain, Ariane (2017): Security in the name of human rights. The discursive legitimation strategies of the war on terror in France. In: *Critical Studies on Terrorism* 10 (3), S. 476–500.
- Bölsche, Jochen (1979): Der Weg in den Überwachungsstaat. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Boréus, Kristina; Bergström, Göran (2017): Analyzing text and discourse: eight approaches for the social sciences. London: Sage.
- Bosančić, Saša; Keller, Reiner (Hrsg.) (2019): Diskursive Konstruktionen. Kritik, Materialität und Subjektivierung in der wissenssoziologischen Diskursforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brady, David; Burton, Linda M. (Hrsg.) (2016): The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty. Oxford: Oxford University Press.
- Brechenmacher, Thomas (2010): Die Bonner Republik. Politisches System und innere Entwicklung der Bundesrepublik. Berlin: Bebra Verlag.
- Brinkmann, Janis (2018): Verlagspolitik in der Zeitungskrise. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Browning, Christopher S.; McDonald, Matt (2011): The future of critical security studies: Ethics and the politics of security. In: *European Journal of International Relations* 19 (2), S. 235–255.
- Brückner, Peter; Damm, Diethelm; Seifert, Jürgen (1979): 1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfassungsschutz? Frankfurt: Verlag Neue Kritik.
- Brunn, Hellmut; Kirn, Thomas (2004): Rechtsanwälte - Linksanwälte. 1971 bis 1981 - das Rote Jahrzehnt vor Gericht. Frankfurt am Main: Eichborn.
- Buck, Elena; Dölemeyer, Anne; Erxleben, Paul; Kausch, Stefan; Mehrer, Anne; Rodatz, Mathias; Schubert, Frank; Wiedemann, Gregor (Hrsg.) (2011): Ordnung. Macht. Extremismus. Effekte und Alternativen des Extremismusmodells. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bueno de Mesquita, Ethan (2007): Politics and the Suboptimal Provision of Counterterror. In: *International Organization*. 61 (01), S. 9-36.
- Buhr, Lorina; Hammer, Stefanie; Schölzel, Hagen (2018): Staat, Internet und digitale Gouvernamentalität. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bundeskriminalamt (2021): Politisch motivierte Kriminalität. URL: [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Bundeskriminalamt (2022): Fakten und Zahlen. URL: [https://www.bka.de/DE/DasBKA/FaktenZahlen/faktenzahlen\\_node.html](https://www.bka.de/DE/DasBKA/FaktenZahlen/faktenzahlen_node.html), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Verfassungsschutzbericht 2019, URL: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2019-gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2019-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10), zuletzt geprüft am 01.04.2022.

- Bundesverfassungsgericht (2005): Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005. 1 BvR 668/04 -, Rn. 1-166. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/07/rs20050727\\_1bvr066804.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/07/rs20050727_1bvr066804.html), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Bundesverfassungsgericht (2008): Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2008. - 1 BvR 370/07 -, Rn. 1-333,. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/rs20080227\\_1bvr037007.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/rs20080227_1bvr037007.html), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole; Wilde, Jaap de (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Carpentier, Nico (2017): *The discursive-material knot. Cyprus in conflict and community media participation*. New York: Peter Lang Publishing, Inc.
- Cayford, Michelle; Pieters, Wolter (2018): The effectiveness of surveillance technology. What intelligence officials are saying. In: *The Information Society* 34 (2), S. 88–103.
- Central Intelligence Agency (2007): MEMORANDUM FOR: Deputy Director for Plans. URL: [https://www.cia.gov/readingroom/docs/DICKOPF,%20PAUL%20%20%20VOL.%20\\_0044.pdf](https://www.cia.gov/readingroom/docs/DICKOPF,%20PAUL%20%20%20VOL.%20_0044.pdf), zuletzt aktualisiert am 01.04.2022.
- Chandler, Daniel; Munday, Rod (2011): empty signifier (floating signifier) In: Daniel Chandler and Rod Munday: *A Dictionary of Media and Communication*. URL: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199568758.001.0001/acref-9780199568758-e-862>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Clayton Newell, Bryce; Timan, Tjerk; Koops, Bert-Jaap (Hrsg.) (2019): *Surveillance, Privacy and Public Space*. New York: Routledge.
- Colin, Nicole; Graaf, Beatrice de; Pekelder, Jacco; Umlauf, Joachim (2008): *Der »Deutsche Herbst« und die RAF in Politik, Medien und Kunst*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Conze, Eckart (2009): *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München: Siedler.
- Conze, Eckart (2018): *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung - Themen - Perspektiven*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht GmbH.
- Crick, Bernard (2007): Nineteen Eighty-Four. Context and controversy. In: John Rodden (Hrsg.): *The Cambridge Companion to George Orwell*: Cambridge: Cambridge University Press, S. 146–159.
- Crossley-Frolick, Katy A. (2017): Revisiting and Reimagining the Notion of Responsibility in German Foreign Policy. In: *International Studies Perspectives* 18 (4), S. 443–464. .
- Czada, Roland (2019): Politikwenden und transformative Politik in Deutschland. In: *dms - Der moderne Staat* 12 (2), S. 400–417.

- Daase, Christopher; Offermann, Philipp; Rauer, Valentin (Hrsg.) (2012): Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Daase, Christopher; Spencer, Alexander (2011): Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Terrorismusforschung. In: Alexander Spencer, Alexander Kocks und Kai Harbrich (Hrsg.): Terrorismusforschung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25–47.
- Dahlke, Matthias (2010): Polizeiarbeit und Krisenstäbe - Kooperation oder Konkurrenz. Von Olympia '72 zur Lorenz-Entführung 1975. In: Johannes Hürter und Gian Enrico Rusconi (Hrsg.): Die Bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982. München: Oldenbourg, S. 31–41.
- Dant, Tim (1991): Knowledge, ideology and discourse. A sociological perspective. London: Routledge.
- Del Percio, Alfonso; Zienkowski, Jan; Angermüller, Johannes (2014): Vom determinierten Akteur zum dezentrierten Subjekt. Strukturalistische, pragmatische und poststrukturalistische Perspektiven der Diskurstheorie im Dialog. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisingl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript, S. 364–385.
- Demografieportal (2021): Fakten - Beschäftigte im öffentlichen Dienst. URL: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/oeffentlicher-dienst.html>, zuletzt aktualisiert am 08.12.2021, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Demorović, Alex (2007): Hegemonie und die diskursive Konstruktion der Gesellschaft. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag, S. 55–85.
- Der Spiegel (1973): "Die sind ja alle so mißtrauisch". In: Der Spiegel (23/1973). URL: <https://www.spiegel.de/politik/die-sind-ja-alle-so-misstrauisch-a-e032fdf1-0002-0001-0000-000042645125?context=issue>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Diaz-Bone, Rainer (2010): Kulturwelt, Diskurs und Lebensstil. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Diewald-Kerkmann, Gisela (2006): "Verführt" - "abhängig" - "fanatisch": Erklärungsmuster von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten für den Weg in die Illegalität - Das Beispiel der RAF und der Bewegung 2. Juni (1971-1973). In: Klaus Weinbauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 217–243.
- Diewald-Kerkmann, Gisela; Holtey, Ingrid (2013): Zwischen den Fronten. Verteidiger, Richter und Bundesanwälte im Spannungsfeld von Justiz, Politik, APO und RAF. Berlin: Duncker & Humblot.

- Dombrowsky, Wolf R.; Siedschlag, Alexander (2014): Sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung und Sicherheitsdiskurs. In: Alexander Siedschlag (Hrsg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 222–235.
- Donohue, Laura K. (2008): The cost of counterterrorism. Power, politics, and liberty. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dose, Nicolai (2008): Bürokratie. In: Dieter Nohlen und Florian Grotz (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 55–58.
- Dunn, Myriam; Mauer, Victor (2014): Diskursanalyse: Die Entstehung der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA. In: Alexander Siedschlag (Hrsg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193–221.
- Dzudzek, Iris; Glasze, Georg; Mattisek, Annika; Schirmel, Henning (2015): Verfahren der lexikometrischen Analyse von Textkorpora. In: Georg Glasze und Annika Mattisek (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld: transcript Verlag, S. 223–260.
- Eckert, Lena Sophie (2014): Dispositive der Sicherheit - Kritische Betrachtungen im Anschluss an Michel Foucault. In: Hans-Helmuth Gander und Gisela Riescher (Hrsg.): Sicherheit und offene Gesellschaft, 109-138. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Eder, Franz (2011): Die Effektivität von Counter-Terrorismus am Beispiel des Bundestrojaners. Möglichkeiten kontrafaktischer Analyse. In: Alexander Spencer, Alexander Kocks und Kai Harbrich (Hrsg.): Terrorismusforschung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 259–280.
- Edwards, John; Martin, J. R. (2004): Introduction. Approaches to Tragedy. In: *Discourse & Society* 15 (2-3), S. 147–154.
- Eilders, Christiane; Neidhardt, Friedhelm; Pfetsch, Barbara (2004): Die Stimme der Medien. Pressekommentare und politische Öffentlichkeit in der Bundesrepublik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eisenegger, Mark; Prinzing, Marlis; Ettinger, Patrik; Blum, Roger (Hrsg.) (2021): Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen. Wiesbaden: Springer VS.
- Ellebrecht, Sabrina; Kaufmann, Stefan; Zoche, Peter (Hrsg.) (2019): (Un-)Sicherheiten im Wandel. Gesellschaftliche Dimensionen von Sicherheit. Berlin: LIT Verlag.
- Esser, Hartmut (2004): Was ist denn dran am Begriff der "Leitkultur"? In: Robert Kecskes, Michael Wagner und Christof Wolf (Hrsg.): Angewandte Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 199–214.

- Europäischer Gerichtshof (2014): URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer); 8. April 2014(\*). ECLI:EU:C:2014:238, URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=F E887ECB610D881D4FE326EF91A1AFB8?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2735150>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Fairclough, Norman (1989): *Language and Power*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Fairclough, Norman (2003): *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. London, New York: Routledge.
- Fairclough, Norman (2016): A dialectical-relational approach to critical discourse analysis in social research. In: Ruth Wodak und Michael Meyer (Hrsg.): *Methods of critical discourse studies*. Los Angeles: Sage Publications, S. 86–108.
- Felder, Ekkehard; Bubenhofer, Noah (2009): *Patterns of Language Usage. Corpus Linguistics as a Method of Analyzing Discourse and Culture*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Feldmann, Dominik; Ölkrug, Patrick (2019): Zu diesem Buch. In: Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.): *Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist*. Köln: PapyRossa Verlag, S. 17–26.
- Feltes, Thomas (2006): Kriminologie. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169–181.
- Fetscher, Iring (1978): *Terrorismus und Reaktion*. Köln / Frankfurt am Main.: Europäische Verlagsanstalt.
- Fetscher, Iring; Rohrmoser, Günter (1981): *Ideologien und Strategien*. Opladen: Westdeutscher Verlag (Analysen zum Terrorismus, 1).
- Feustel, Robert; Keller, Reiner; Schrage, Dominik; Wedl, Juliette; Wrana, Daniel; van Dyk, Silke (2014): Zur method(olog)ischen Systematisierung der sozialwissenschaftlichen Diskursforschung. Herausforderung, Gratwanderung; Kontroverse. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisingl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen*. Bielefeld: transcript, S. 482–506.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank; Forester, John (Hrsg.) (1993): *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Frank; Gottweis, Herbert (Hrsg.) (2012): *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press.
- Fitzpatrick, Peter; Kender, Philipp (2015): Foucault, Surveillance and the Law of the Outside. In: *Surveillance & Society* 13 (2), S. 314–318.

- Foschepoth, Josef (2012): Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Foucault, Michel (1991) [1970]: Die Ordnung des Diskurses. Inauguralvorlesung am Collège de France, 2. Dezember 1970. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.
- Foucault, Michel (2013): Die Hauptwerke. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2013a) [1969]: Archäologie des Wissens. In: Michel Foucault (2013): Die Hauptwerke. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2013b) [1976]: Überwachen und Strafen. In: Michel Foucault (2013): Die Hauptwerke. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2013c) [1976]: Sexualität und Wahrheit. Der Wille zum Wissen. In: Michel Foucault (2013): Die Hauptwerke. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (2017) [1978]: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung - Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesung am Collège de France, 1977 - 1978. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fowler, Roger (1991): Language in the news. Discourse and ideology in the press. London: Routledge.
- Frankenberg, Günter (2010): Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Berlin: Suhrkamp.
- Fremuth, Michael Lysander (2014): Wächst zusammen, was zusammengehört? Das Trennungsgebot zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten im Lichte der Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 139 (1), S. 32–79.
- Freudenberg, Dirk (2008): Theorie des Irregulären. Partisanen, Guerillas und Terroristen im modernen Kleinkrieg. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Frevel, Bernhard; Salzmann, Vanessa (Hrsg.) (2020): Polizei in Staat und Gesellschaft. Politikwissenschaftliche und soziologische Grundzüge. Hilden/Rhld.: Verlag Deutsche Polizeiliteratur.
- Friedel, Andreas (2019): Blackbox Parlamentarisches Kontrollgremium des Bundestages. Defizite und Optimierungsstrategien bei der Kontrolle der Nachrichtendienste. Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, Christian; Boersma, Kees; Albrechtslund, Anders; Sandoval, Marisol (Hrsg.): Internet and Surveillance. The Challenges of Web 2.0 and Social Media. New York, London: Routledge.
- Fülberth, Georg (2019): Chronologie und geschichtliche Einordnung der Berufsverbote. Drei Deutungsmuster. In: Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.): Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist. Köln: PapyRossa Verlag, S. 28–34.

- Gander, Hans-Helmuth; Riescher, Gisela (Hrsg.) (2014): Sicherheit und offene Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gee, James Paul (2005): An introduction to discourse analysis. Theory and method. New York: Routledge.
- Geis, Anna; Nullmeier, Frank; Daase, Christopher (Hrsg.) (2012): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Geyer, Martin H. (Hrsg.) (2008): 1974 - 1982, Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Gkoutzioulis, Athanasios (2017): With Great Power Comes Great Responsibility: On Foucault's Notions of Power, Subjectivity, Freedom and Their (Mis)Understanding in IR. In: *Global Society* 32 (1), S. 88-110.
- Glasze, Georg; Matissek, Annika (Hrsg.) (2015): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld: transcript Verlag.
- Glynos, Jason; Howarth, David R. (2007): Logics of critical explanation in social and political theory. New York: Routledge.
- Goertz, Stefan (2021): Der neue Terrorismus. Neue Akteure, Strategien, Taktiken und Mittel. Wiesbaden: Springer VS.
- Görtemaker, Manfred (2009): Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung. Bonn: bpb Bundeszentrale für politische Bildung.
- Goschler, Constantin; Wala, Michael (2015): "Keine neue Gestapo". Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit. Reinbek: Rowohlt.
- Graf Kielmansegg, Peter (Hrsg.) (1976): Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Greenwald, Glenn (2014): Die globale Überwachung. Der Fall Snowden, die amerikanischen Geheimdienste und die Folgen. München: Droemer Verlag.
- Greven, Thomas; Jarasch, Oliver (Hrsg.) (1999): Für eine lebendige Wissenschaft des Politischen. Umweg als Methode. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Grumke, Thomas; van Hüllen, Rudolf (2019): Der Verfassungsschutz. Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven? Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Grutzpalk, Jonas; Zischke, Tanja (2012): Nachrichtendienste in Deutschland | bpb (Dossier Innere Sicherheit). URL: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/135216/nachrichtendienste>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.

- Gütt, Ines (2015): Surveillance Art und die fehlende Ästhetik der digitalen Massenüberwachung. [Vortrag #rp15] |Podcast "Planänderung". URL: <https://danke.fish/rp15/>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Habermas, Jürgen (1973): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1976): Legitimationsprobleme im modernen Staat. In: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39–61.
- Haldenwang, Christian von (2019): Legitimation und Legitimität in vergleichender Perspektive. Überblick über den Forschungsstand. In: Claudia Wiesner und Philipp Harfst (Hrsg.): Legitimität und Legitimation. Vergleichende Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57–96.
- Hansen, Lene; Nissenbaum, Helen (2009): Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School. In: *International Studies Quarterly* 53 (4), S. 1155–1175.
- Harbisher, Ben (2015): Unthinking extremism: Radicalising narratives that legitimise surveillance. In: *Surveillance & Society* 13 (3), S. 474–486.
- Harnisch, Sebastian; Katsioulis, Christos; Overhaus, Marco (Hrsg.) (2004): Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Hauff, Volker; Scharpf, Fritz (1977): Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Köln / Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Hegemann, Hendrik; Heller, Regina; Kahl, Martin (2011): Terrorismusbekämpfung jenseits funktionaler Problemlösung. Was beeinflusst politisches Handeln im Kampf gegen den Terrorismus? In: Alexander Spencer, Alexander Kocks und Kai Harbrich (Hrsg.): Terrorismusforschung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 281–304.
- Hegemann, Hendrik; Kahl, Martin (2012): Politische Entscheidungen und das Risiko Terrorismus. Terrorismusbekämpfung als kulturbedingte Praxis, politischer Möglichkeitsraum und symbolisches Handeln. In: Christopher Daase, Philipp Offermann und Valentin Rauer (Hrsg.): Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr. Frankfurt, New York: Campus Verlag, S. 159–181.
- Hegemann, Hendrik; Kahl, Martin (2018): Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.) (2019): Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist. Köln: PapyRossa Verlag.
- Hellmuth, Dorle (2015): Counterterrorism and the state. Western Responses to 9/11. Philadelphia: Penn Press.

- Hennis, Wilhelm (1976): Legitimität. In: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–38.
- Herbert, Ulrich (2017): Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert. München: C.H. Beck.
- Herding, Maruta; Langner, Joachim (2015): Wie Jugendliche zu Islamisten werden. In: *DJI impulse* (109), S. 14–17.
- Herschinger, Eva (2011): Constructing global enemies. Hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug prohibition. London: Routledge.
- Herschinger, Eva; Nonhoff, Martin (2014): Diskursforschung in der Politikwissenschaft. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript, S. 192–207.
- Hertel, Gerhard (1986): Terrorismus und Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. München: tuduv Verlagsgesellschaft.
- Hess, Henner (Hrsg.) (1988): Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hess, Henner (1988): Terrorismus und der Terrorismus-Diskurs. In: Henner Hess (Hrsg.): Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 55–74.
- Heumann, Stefan; Scott, Ben (2013): Law and Policy in Internet Surveillance Programs: United States, Great Britain and Germany. In: *impulse, Stiftung neue Verantwortung* (25/13), S. 1–17.
- Hitzler, Ronald (2003): Irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror. Konstanz: UVK.
- Hodges, Adam (2011): The "War on terror" narrative : discourse and intertextuality in the construction and contestation of sociopolitical reality. New York: Oxford University Press.
- Hoeres, Peter (2019): Zeitung für Deutschland. Die Geschichte der FAZ. München/ Salzburg: Benevento Verlag.
- Hoffmann, Bruce (2007): Terrorismus - der unerklärte Krieg. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Horn, Michael (1982): Sozialpsychologie des Terrorismus. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Howarth, David (2000): Discourse. Buckingham: Open University Press.

- Howarth, David; Griggs, Steven (2012): Poststructuralist Policy Analysis. Discourse, Hegemony and Critical Explanation. In: Frank Fischer und Herbert Gottweis (Hrsg.): The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice. Durham: Duke University Press, S. 305–342.
- Hülse, Rainer; Spencer, Alexander (2008): The Metaphor of Terror: Terrorism Studies and the Constructivist Turn. In: *Security Dialogue* 39 (6), S. 571–592.
- Hurrelmann, Achim; Krell-Laluhová, Zuzana; Nullmeier, Frank; Schneider, Steffen; Wiesner, Claudia (2009): Why the democratic nation-state is still legitimate: A study of media discourse. In: *European Journal of Political Research* 48 (4), S. 483–515.
- Hürter, Johannes (2010): Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1969-1982. In: Johannes Hürter und Gian Enrico Rusconi (Hrsg.): Die Bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982. München: Oldenbourg, S. 9–20.
- Hürter, Johannes; Rusconi, Gian Enrico (Hrsg.) (2010): Die Bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982. München: Oldenbourg.
- Huster, Stefan; Rudolph, Karsten (Hrsg.) (2008): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Huster, Stefan; Rudolph, Karsten (2008): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat? In: Stefan Huster und Karsten Rudolph (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Jackson, Richard (2012): Writing the war on terrorism. Language, politics and counter-terrorism. Manchester: Manchester University Press.
- Jackson, Richard (Hrsg.) (2016): Routledge handbook of critical terrorism studies. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Jäger, Herbert; Schmidtchen, Gerhard; Süllwold, Lilo (Hrsg.) (1981): Lebenslaufanalysen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jäger, Margarete; Jäger, Siegfried (2007): Deutungskämpfe. Theorie und Praxis Kritischer Diskursanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jäger, Siegfried (2011): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91–124.
- Jäger, Thomas; Daun, Anna (Hrsg.) (2009): Geheimdienste in Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jahn, Egbert (2012): Die „Verteidigung Deutschlands am Hindukusch“. Die deutsche Rolle in Afghanistan. In: Egbert Jahn (Hrsg.): Politische Streitfragen. Band 2 Deutsche Innen- und

- Außenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 178–194.
- Jahn, Egbert (Hrsg.) (2012): Politische Streitfragen. Band 2 Deutsche Innen- und Außenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Jescheck, Hans-Heinrich (1982): Strafrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jesse, Eckhard (2015): Der Begriff "Extremismus" – Worin besteht der Erkenntnisgewinn? In: bpb online, URL: <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/200098/der-begriff-extremismus-worin-besteht-der-erkenntnisgewinn/>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Johnson, Sally; Suhr, Stephanie (2003): From 'Political Correctness' to 'Politische Korrektheit'. Discourses of 'PC' in the German Newspaper, Die Welt. In: *Discourse & Society* 14 (1), S. 49–68.
- Jung, Matthias (2011): Diskurshistorische Analyse - eine linguistische Perspektive. In: Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–59.
- Kaltenbach, Helge (2014): Privatsphäre in der Demokratie: Herkunft und Perspektiven. In: Hans-Helmuth Gander und Gisela Riescher (Hrsg.): Sicherheit und offene Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 139–156.
- Kammler, Clemens; Parr, Rolf; Schneider, Ulrich Johannes; Reinhardt-Becker, Elke (Hrsg.) (2014): Foucault-Handbuch. Leben - Werk - Wirkung. Stuttgart, Weimar: Verlag J.B. Metzler.
- Kecskes, Robert; Wagner, Michael; Wolf, Christof (Hrsg.) (2004): Angewandte Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner (2011a): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner (2011b): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner; Truschkat, Inga (Hrsg.) (2013): Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. Band 1: Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Keller, Reiner (2018): The sociology of knowledge approach to discourse. An introduction. In: Reiner Keller, Anna-Katharina Hornidge und Wolf J. Schünemann (Hrsg.): The Sociology of Knowledge Approach to Discourse. Investigating the Politics of Knowledge and Meaning-Making. New York: Routledge, S. 16–47.

- Keller, Reiner (2019): Die Untersuchung von Dispositiven. Zur fokussierten Diskurs- und Dispositivethnografie in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. In: Saša Bosančić und Reiner Keller (Hrsg.): Diskursive Konstruktionen. Kritik, Materialität und Subjektivierung in der wissenssoziologischen Diskursforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51–73.
- Keller, Reiner; Hirsland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (Hrsg.) (2011): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner; Hornidge, Anna-Katharina; Schünemann, Wolf J. (Hrsg.) (2018): The Sociology of Knowledge Approach to Discourse. Investigating the Politics of Knowledge and Meaning-Making. New York: Routledge.
- Kerchner, Brigitte; Schneider, Silke (Hrsg.) (2006): Foucault. Diskursanalyse der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kießling, Andrea (2012): Die Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren durch Ausweisung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kippenberg, Hans G. (2008): Gewalt als Gottesdienst. Religionskriege im Zeitalter der Globalisierung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Klee, Reinhard (2010): Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten. Geltung, Rang und Reichweite des Trennungsgebots. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Klimke, Martin; Scharloth, Joachim (Hrsg.) (2008): 1968. Handbuch zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Klotz, Audie; Prakash, Deepa (Hrsg.) (2009): Qualitative methods in international relations : a pluralist guide. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klumpp, Dieter; Kubicek, Herbert; Roßnagel, Alexander; Schulz, Wolfgang (2008): Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Knelangen, Wilhelm (2008): Terrorismus—Im Zentrum der politischen Debatte, immer noch an den Rändern der Forschung? In: Hans-Jürgen Lange, H. Peter Ohly und Jo Reichertz (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage,, S. 75–88.
- Koch, Peter; Oltmanns, Reimar (1978): SOS. Freiheit in Deutschland. Hamburg: Gruner und Jahr.
- Koenen, Gerd (2002): Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution, 1967-1977. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.

- Krasmann, Susanne (2006): Der Feind an den Grenzen des Rechtsstaats. In: Brigitte Kerchner und Silke Schneider (Hrsg.): Foucault. Diskursanalyse der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 233–250.
- Krastner, Martin (2006): Staatsschutzdelikte. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 309–312.
- Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Die RAF und der linke Terrorismus. Hamburg: HIS Verlag.
- Kraushaar, Wolfgang (2013): "Wann endlich beginnt bei Euch der Kampf gegen die heilige Kuh Israel?". München 1970: Über die antisemitischen Wurzeln des deutschen Terrorismus. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Kraushaar, Wolfgang (2017): Die blinden Flecken der RAF. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kreissl, Reinhard (2018): Bringing the State back in. In: Jens Puschke und Tobias Singelstein (Hrsg.): Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 3–32.
- Krieger, Wolfgang (2009): Die demokratische Kontrolle von Nachrichtendiensten im internationalen Vergleich. In: Thomas Jäger und Anna Daun (Hrsg.): Geheimdienste in Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuckartz, Udo; Grunenberg, Heiko; Dresing, Thorsten (Hrsg.) (2007): Qualitative Datenanalyse. Computergestützt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühn, Andreas (2005): Stalins Enkel, Maos Söhne. Die Lebenswelt der K-Gruppen in der Bundesrepublik der 70er Jahre. Frankfurt/Main, New York: Campus-Verlag.
- Kühne, Sylvia; Schlepper, Christina (2018): Zur Politik der Sicherheitsversprechen. In: Jens Puschke und Tobias Singelstein (Hrsg.): Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 79–99.
- Kunkel-Razum, Kathrin; Eisenberg, Peter; Wermke, Matthias (Hrsg.) (2009): Der Duden. In zwölf Bänden; das Standardwerk zur deutschen Sprache. Mannheim: Dudenverlag.
- Kunz, Thomas (2005): Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Kurze, Kristina (2018): Die Etablierung der Energiepolitik für Europa. Policy-Making in der EU aus konstruktivistisch-diskursiver Perspektive. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.
- Kutscha, Martin (2006): Trennungsgebot. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 337–340.
- Kutscha, Martin (2008): Innere Sicherheit und bürgerrechtliche Freiheit. Von der "Rettungsfolter" bis zur elektronischen Rundumüberwachung. In: Hans-Jürgen Lange, H. Peter Ohly und Jo

- Reichertz (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, S. 309–319.
- Kutscha, Martin (2016): Welche Verfassung schützt der Verfassungsschutz? In: Hans-Jürgen Lange und Jens Lanfer (Hrsg.): Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz. Wiesbaden: Springer VS, S. 41–54.
- Laclau, Ernesto (2007): Ideologie und Post-Marxismus. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag, S. 25–39.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (2014 [1985]): Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics. London: Verso.
- Lange, Hans-Jürgen (2000): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, Hans-Jürgen (2008): Der Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes. In: Stefan Huster und Karsten Rudolph (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 64–81.
- Lange, Hans-Jürgen; Gasch, Matthias (Hrsg.) (2006): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, Hans-Jürgen; Krevert, Peter (2006): Bundesnachrichtendienst. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 30–35.
- Lange, Hans-Jürgen; Lanfer, Jens (Hrsg.) (2016): Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz. Wiesbaden: Springer VS.
- Lange, Hans-Jürgen; Ohly, H. Peter; Reichertz, Jo (Hrsg.) (2008): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage.
- Lange, Sebastian (2019): Provokante Kommunikation. Bielefeld: transcript Verlag.
- Langer, Antje; Nonhoff, Martin; Reisigl, Martin (Hrsg.) (2019): Diskursanalyse und Kritik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Laqueur, Walter (1982): Terrorismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Laqueur, Walter (2004): Krieg dem Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert. Berlin: Ullstein Verlag.
- Lawlor, Leonard; Nale, John (Hrsg.) (2015): The Cambridge Foucault Lexicon. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazar, Annita; Lazar, Michelle M. (2004): The Discourse of the New World Order. 'Out-Casting' the Double Face of Threat. In: *Discourse & Society* 15 (2-3), S. 223–242.

- Leggewie, Claus; Meier, Horst (2016): „Verfassungsschutz“. Über das Ende eines deutschen Sonderwegs. In: Hans-Jürgen Lange und Jens Lanfer (Hrsg.): Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–20.
- Leifeld, Philip (2016): Policy debates as dynamic networks: German pension politics and privatization discourse. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Lemke, Matthias (2017): Demokratie im Ausnahmezustand. Wie Regierungen ihre Macht ausweiten. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Lemke, Matthias; Niekler, Andreas; Schaal, Gary S.; Wiedemann, Gregor (2015): Content Analysis between Quality and Quantity. In: *Datenbank Spektrum* 15 (1), S. 7–14.
- Lemke, Matthias; Wiedemann, Gregor (Hrsg.) (2016): Text Mining in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lemke, Thomas (2014): Governmentality Studies. In: Clemens Kammler, Rolf Parr, Ulrich Johannes Schneider und Elke Reinhardt-Becker (Hrsg.): Foucault-Handbuch. Leben - Werk - Wirkung. Stuttgart, Weimar: Verlag J.B. Metzler, S. 380–385.
- Lemke, Thomas (2019): A Critique of political Reason. Foucault's analysis of modern governmentality. London: Verso.
- Leopold, Nils; Schiek, Sebastian (2003): Innere Sicherheit als Gefahr. Berlin: Humanistische Union.
- Lipps, Klaus (2019): Geleitwort der Initiativgruppe "40 Jahre Radikalenerlass". In: Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.): Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist. Köln: PapyRossa Verlag, S. 11–13.
- Londras, Fiona de; Doody, Josephine (Hrsg.) (2015): The impact, legitimacy and effectiveness of EU counter-terrorism. London: Routledge.
- Lorscheid, Helmut (2020): Besser selbst die Verfassung schützen. URL: <https://www.heise.de/tp/features/Besser-selbst-die-Verfassung-schuetzen-4885985.html>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Lösche, Peter (1996): Anarchismus. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 7–11.
- Luhmann, Niklas (1995): Die Realität der Massenmedien. In: Niklas Luhmann (Hrsg.): Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 5–73.
- Luhmann, Niklas (Hrsg.) (1995): Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lynch, Richard A. (2011): Foucault's Theory of Power. In: Dianna Taylor (Hrsg.): Michel Foucault. Key concepts. Durham: Acumen, S. 13–26.

- Lyon, David (2007): *Surveillance Studies: An Overview*. Cambridge: Polity Press.
- Martinsen, Renate (Hrsg.) (2014): *Spurensuche. Konstruktivistische Theorien der Politik*. Tagung "Spurensuche. Konstruktivistische Analyseansätze und Politische Theorie". Wiesbaden: Springer VS.
- Matz, Ulrich; Schmidtchen, Gerhard (1983): *Gewalt und Legitimität*. Opladen: Westdeutscher Verlag (Analysen zum Terrorismus, 4/1).
- Mautner, Gerlinde (2016): Checks and balances: How corpus linguistics can contribute to CDA. In: Ruth Wodak und Michael Meyer (Hrsg.): *Methods of critical discourse studies*. Los Angeles: Sage Publications, S. 154–179.
- McDonald, Matt (2008): Securitization and the Construction of Security. In: *European Journal of International Relations* 14 (4), S. 563–587.
- Mierke, Michael (2021): Was sind Metadaten? URL: <https://www.heise.de/tipps-tricks/Was-sind-Metadaten-6001016.html>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Milliken, Jennifer (1999): The Study of Discourse in International Relations. In: *European Journal of International Relations* 5 (2), S. 225–254.
- Mittendorf, Volker (2006): Biometrie. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19–22.
- Mölders, Marc (2021): Die Vierte Gewalt reloaded – Kontrolle, Kritik und Initiative in der digitalen Gesellschaft. In: Mark Eisenegger, Marlis Prinzing, Patrik Ettinger und Roger Blum (Hrsg.): *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 361-376.
- Monaghan, Jeffrey; Walby, Kevin (2012): 'They attacked the city': Security intelligence, the sociology of protest policing and the anarchist threat at the 2010 Toronto G20 summit. In: *Current Sociology* 60 (5), S. 653–671.
- Monahan, Torin; Murakami Wood, David (Hrsg.) (2018): *Surveillance Studies. A Reader*. New York: Oxford University Press.
- Moser-Knierim, Antonie (2014): *Vorratsdatenspeicherung. Zwischen Überwachungsstaat und Terrorabwehr*. Wiesbaden: Springer Vieweg.
- Mouffe, Chantal (2007): Pluralismus, Dissens und demokratische Staatsbürgerschaft. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): *Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe*. Bielefeld: transcipt Verlag, S. 41–53.
- Müller-Luckmann, Elisabeth (1978): Terrorismus: Psychologische Deskription, Motivation, Prophylaxe aus psychologischer Sicht. In: Hans-Dieter Schwind (Hrsg.): *Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, New York: de Gruyter, S. 60–68.

- Münch, Sybille (2016): Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Musolff, Andreas (1996): Krieg gegen die Öffentlichkeit. Terrorismus und politischer Sprachgebrauch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Musolff, Andreas (2006): Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD: Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen. In: Klaus Weinbauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 302–319.
- Nale, John (2015): Strategies (and Tactics). In: Leonard Lawlor und John Nale (Hrsg.): The Cambridge Foucault Lexicon. Cambridge: Cambridge University Press, S. 486–489.
- Neumann, Katharina (2019): Medien und Islamismus. Der Einfluss von Medienberichterstattung und Propaganda auf islamistische Radikalisierungsprozesse. Wiesbaden: Springer VS.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1996): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hrsg.) (2008): Kleines Lexikon der Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nonhoff, Martin (2006): Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt »Soziale Marktwirtschaft«. Bielefeld: transcript Verlag.
- Nonhoff, Martin (2007): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Einleitung. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag, S. 7–23.
- Nonhoff, Martin (Hrsg.) (2007): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag.
- Nonhoff, Martin (2007): Politische Diskursanalyse als Hegemonieanalyse. In: Martin Nonhoff (Hrsg.): Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag, S. 173-194.
- Nonhoff, Martin (2011): Konstruktivistisch-pragmatische Methodik. In: *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 18 (2), S. 91–107.
- Nonhoff, Martin (2016): Krisenanalyse und Radikale Theorie der Demokratie. In: *Mittelweg* 36 25 (2), S. 21–37.
- Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2010): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Nullmeier, Frank; Geis, Anna; Daase, Christopher (2012): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. In: Anna Geis, Frank Nullmeier

- und Christopher Daase (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11–38.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W. (1993): Transformation der Sozialpolitik. Von Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Ölkrug, Patrick (2019): Staatliche Repression und Berufsverbote. Zur Kontinuität der Verfolgung von Linken in der deutschen Geschichte von 1815 bis 1945. In: Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.): Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist. Köln: PapyRossa Verlag, S. 35–51.
- Ostendorf, Heribert (2018): Vom Sinn und Zweck des Strafens | bpb. URL: <https://www.bpb.de/izpb/268220/vom-sinn-und-zweck-des-strafens?p=1>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Parma, David (2019): Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972. Eine Untersuchung der Gesetzgebungsprozesse unter besonderer Betrachtung der inneradministrativen und politischen Vorgänge. Wiesbaden: Springer (Research).
- Peters, Butz (2007): Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag GmbH.
- Peters, Michael (1994): Habermas, Post-Structuralism and the Question of Postmodernity: The Defiant Periphery. In: *Social Analysis: The International Journal of Anthropology* 36, S. 3–20.
- Petersen, J.K. (2012): Introduction to Surveillance Studies. London/ New York: Routledge.
- Pfahl-Traughber, Armin (2011): Islamistische Gruppen in Deutschland. Darstellung und Einschätzung zu Bedeutung und Gefahrenpotenzial. In: bpb online, URL: <https://www.bpb.de/themen/islamismus/dossier-islamismus/36361/islamistische-gruppen-in-deutschland/>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank (Hrsg.) (2018): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime? Wiesbaden: Springer VS.
- Preisendörfer, Peter (2011): Organisationsoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pressestelle des Bundesgerichtshofs (2010): Lebenslange Haft gegen einen der "Kofferbomber von Köln" rechtskräftig. Karlsruhe (Pressemitteilung Nr. 13/10 vom 20.1.2010). URL: [http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm\\_nummer=0013/10](http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm_nummer=0013/10), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Purtschert, Patricia; Meyer, Katrin; Winter, Yves (Hrsg.) (2008): Gouvernamentalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault. Bielefeld: transcript Verlag.
- Puschke, Jens; Singelstein, Tobias (Hrsg.) (2018): Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Quent, Matthias (2019): Hassgewalt und Rechtsterrorismus - aktuelle Entwicklungen, Hintergründe und religiöse Aufladungen vorurteilsgeleiteter Radikalisierung. In: Sabrina Ellebrecht, Stefan Kaufmann und Peter Zoche (Hrsg.): (Un-)Sicherheiten im Wandel. Gesellschaftliche Dimensionen von Sicherheit. Berlin: LIT Verlag, S. 83–99.
- Rach, Ruth (2015): Terroranschläge in London - Großbritannien unter Schock. URL: <https://www.deutschlandfunk.de/terroranschlaege-in-london-grossbritannien-unter-schock-100.html>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Rathgeb, Eberhard (2005): Deutschland kontrovers. Debatten 1945 bis 2005. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Reemtsma, Jan Philipp (2008): Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne. Hamburg: Hamburger Edition.
- Reichel, Peter (1981): Politische Kultur der Bundesrepublik. Opladen: Leske Verlag + Bundrich GmbH.
- Reichert, Ramón (Hrsg.) (2014): Big data. Analysen zum digitalen Wandel von Wissen, Macht und Ökonomie. Bielefeld: transcript Verlag.
- Reinares, Fernando (2010): The Madrid Bombings and Global Jihadism. In: *Survival* 52 (2), S. 83–104.
- Requate, Jörg (2006): "Terroristenanwälte" und Rechtsstaat: Zur Auseinandersetzung um die Rolle der Verteidiger in den Terroristenverfahren der 1970er Jahre. In: Klaus Weinhauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 271–300.
- Reyes, Antonio (2011): Strategies of legitimization in political discourse. From words to actions. In: *Discourse & Society* 22 (6), S. 781–807.
- Rigoll, Dominik: NPD rein, DKP raus? Der "antitotalitäre Konsens", der Verfassungsschutz und das Problem der Rechtsstaatlichkeit. In: Heinz-Jung-Stiftung (Hrsg.): Wer ist denn hier der Verfassungsfeind! Radikalenerlass, Berufsverbote und was von ihnen geblieben ist. Köln: PapyRossa Verlag, S. 78–89.
- Rigoll, Dominik (2017): Streit um die streitbare Demokratie. Ein Rückblick auf die Anfangsjahrzehnte der Bundesrepublik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 67 (32-33), S. 40–45.
- Rodden, John (Hrsg.) (2007): The Cambridge Companion to George Orwell. Cambridge: Cambridge University Press.
- Röllli, Marc; Nigro, Roberto (Hrsg.) (2017): Vierzig Jahre "Überwachen und Strafen". Zur Aktualität der Foucault'schen Machtanalyse. Bielefeld: transcript.
- Rothenberger, Liane (2021): Terrorismus als Kommunikation. Bestandsaufnahme, Erklärungen und Herausforderungen. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Ruoff, Michael (2018): Foucault-Lexikon. Stuttgart utb GmbH.
- Sack, Fritz; Steinert, Heinz (1984): Protest und Reaktion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Analysen zum Terrorismus, 4/2).
- Schäfer, Armin (2009): Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: *dms - Der moderne Staat* 2 (1), S. 159–183.
- Schäfer, Franka (2013): Armut im Diskursgewimmel. Eine kritische Analyse des sozialwissenschaftlichen Diskurses. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schäfer, Franka (2019): Diskurstheorie und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Scheiper, Stephan (2006): Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren. In: Klaus Weinbauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 188–216.
- Scheiper, Stephan (2010): Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.
- Schellenberg, Britta (2019): Hasskriminalität und rassistische Gewalt: Konzeptionalisierungs- und Bearbeitungsprobleme in Deutschland. In: Sabrina Ellebrecht, Stefan Kaufmann und Peter Zoche (Hrsg.): (Un-)Sicherheiten im Wandel. Gesellschaftliche Dimensionen von Sicherheit. Berlin: LIT Verlag, S. 43–67.
- Schenk, Dieter (1998): Der Chef. Horst Herold und das BKA. Hamburg: Spiegel-Buchverlag.
- Schewe, Christoph S. (2006a): Rasterfahndung. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 263–267.
- Schewe, Christoph S. (2006b): Subjektives Sicherheitsgefühl. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 322–325.
- Schiller, Kay; Young, Christopher (2012): München 1972. Olympische Spiele im Zeichen des modernen Deutschland. Göttingen: Wallstein Verlag GmbH.
- Schmidinger, Thomas (2020): "Legalistischer Islamismus" als Herausforderung für die Prävention. Was tun, wenn Gewalt nicht das Problem ist? Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <https://www.bpb.de/themen/infodienst/322922/legalistischer-islamismus-als-herausforderung-fuer-die-praevention/>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Schmidt, Manfred G. (2008): Demonkrietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schmidtchen, Gerhard (1981): Terroristische Karrieren. Soziologische Analyse anhand von Fahndungsunterlagen und Prozeßakten. In: Herbert Jäger, Gerhard Schmidtchen und Lilo Süllwold (Hrsg.): Lebenslaufanalysen. Opladen: Westdeutscher Verlag (Analysen zum Terrorismus, Bd. 2), S. 13–77.
- Schmidtke, Henning; Schneider, Steffen (2012): Methoden der empirischen Legitimationsforschung: Legitimität als mehrdimensionales Konzept. In: Anna Geis, Frank Nullmeier und Christopher Daase (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Baden-Baden: Nomosverlagsgesellschaft, S. 225–242.
- Schmied-Knittel, Ina (2013): Satanismus und rituelle Gewalt: Wissenssoziologische Analyse eines okkulten Gefahrendiskurses. In: Reiner Keller und Inga Truschkat (Hrsg.): Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. Band 1: Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-186.
- Schneckener, Ulrich (2008): Warum lässt sich der Terrorismus nicht "besiegen"? In: Stefan Huster und Karsten Rudolph (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat.. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 25–44.
- Schneider, Steffen (2010): Empirische Legitimitätsforschung. In: Frank Nullmeier (Hrsg.): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S. 45–67.
- Schneier, Bruce (2006): Beyond fear. Thinking sensibly about security in an uncertain world. New York, Copernicus Books.
- Schöne, Marschel (2020): Stadtsoziologie: Polizeiliches Handeln im urbanen Raum. In: Bernhard Frevel und Vanessa Salzmann (Hrsg.): Polizei in Staat und Gesellschaft. Politikwissenschaftliche und soziologische Grundzüge. Hilden/Rhld.: Verlag Deutsche Polizeiliteratur, S. 142–158.
- Schönherr-Mann, Hans-Martin (2014): Michel Foucaults Gouvernementalität in konstruktivistischer Perspektive – Ein Essay. In: Renate Martinsen (Hrsg.): Spurensuche. Konstruktivistische Theorien der Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 63–78.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina (Hrsg.) (2006): Politiklexikon. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schulze, Matthias (2015): Patterns of Surveillance Legitimization: The German Discourse on the NSA Scandal. In: *Surveillance & Society* 13 (2), 297-217.
- Schütte, Matthias (2006): Militärischer Abschirmdienst. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 202–206.

- Schwind, Hans-Dieter (1978): Bisher veröffentlichte Meinungen zu den "Ursachen" des Terrorismus (Überblick). In: Hans-Dieter Schwind (Hrsg.): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: de Gruyter, S. 45–59.
- Schwind, Hans-Dieter (Hrsg.) (1978): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: de Gruyter.
- Schwind, Hans-Dieter (1978): Zur Entwicklung des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Dieter Schwind (Hrsg.): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: de Gruyter, S. 25–44.
- Seibt, Gustav (2020): Das Mantra von der Mitte. In: Süddeutsche Zeitung Online. URL: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/thueringen-mitte-buergerlichkeit-sprache-1.4793370>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Shepherd, Laura J. (Hrsg.) (2013): Critical approaches to security. An introduction to theories and methods. London, New York: Routledge.
- Siedschlag, Alexander (Hrsg.) (2014): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Singer, Jens (2016): Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Kontrollgremiumgesetz PKGrG. Wiesbaden: Springer VS.
- Singer, Jens Peter (2009): Nachrichtendienste zwischen innerer und äußerer Sicherheit. In: Thomas Jäger und Anna Daun (Hrsg.): Geheimdienste in Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 265–292.
- Skleparis, Dimitris (2016): (In)securitization and illiberal practices on the fringe of the EU. In: *European Security* 25 (1), S. 92–111.
- Spencer, Alexander (2012): The social construction of terrorism. Media, metaphors and policy implications. In: *Journal of International Relations and Development* (15), S. 393–419.
- Spencer, Alexander; Kocks, Alexander; Harbrich, Kai (Hrsg.) (2011): Terrorismusforschung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stahl, Benjamin (2013): Die Sache mit der Wanze. In: Das Parlament. URL: [https://www.das-parlament.de/2013/04\\_05/Kehrseite/42541730-321712](https://www.das-parlament.de/2013/04_05/Kehrseite/42541730-321712), zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Stefanowitsch, Anatol (2018): Eine Frage der Moral. Warum wir politisch korrekte Sprache brauchen. Berlin: Dudenverlag.
- Steinseifer, Martin (2008): Zwischen Bombenterror und Baader-Story. Terrorismus als Medienereignis. In: Martin Klimke und Joachim Scharloth (Hrsg.): 1968. Handbuch zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 289–301.

- Steinseifer, Martin (2011): "Terrorismus" zwischen Ereignis und Diskurs. Zur Pragmatik von Text-Bild-Zusammenstellungen in Printmedien der 1970er Jahre. Berlin: de Gruyter.
- Stritzel, Holger (2007): Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. In: *European Journal of International Relations* 13 (3), S. 357–383.
- Taylor, Dianna (Hrsg.) (2011): Michel Foucault. Key concepts. Durham: Acumen.
- Telemedicus e.V. (Hrsg.) (2014): Überwachung und Recht. Tangungsband zur Telemedicus Sommerkonferenz 2014. Berlin: epubli GmbH.
- Terhoeven, Petra (2017): Die Rote Armee Fraktion. Eine Geschichte terroristischer Gewalt. München: C.H. Beck.
- Titscher, Stefan; Wodak, Ruth; Meyer, Michael; Vetter, Eva (1998): Methoden der Textanalyse. Leitfaden und Überblick. Opladen/ Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Tömmel, Ingeborg (2014): Das politische System der EU. München: de Gruyter.
- Ulbert, Cornelia; Weller, Christoph (2005): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- van Dijk, Teun A. (1994): Critical discourse analysis. Editorial. In: *Discourse & Society* 5 (4), S. 435–436.
- van Dyk, Silke; Langer, Antje; Macgilchrist, Felicitas; Wrana, Daniel; Ziem, Alexander (2014): Discourse and beyond? Zum Verhältnis von Sprache, Materialität und Praxis. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript, S. 347–363.
- Vasilache, Andreas (2012): Sicherheit, Entgrenzung und die Suspendierung des Privaten. Ein grenzanalytischer Versuch. In: Christopher Daase, Philipp Offermann und Valentin Rauer (Hrsg.): Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr. Frankfurt, New York: Campus Verlag, S. 133-155.
- Vitale, Alex S. (2018): The end of policing. London: Verso.
- Wagner, Wolfgang (2014): Qualitative Inhaltsanalyse: Die soziale Konstruktion sicherheitspolitischer Interessen in Deutschland und Großbritannien. In: Alexander Siedschlag (Hrsg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 173–192.
- Waldmann, Peter (2005): Terrorismus. Provokation der Macht. Hamburg: Murmann Verlag.
- Watkins-Hayes, Celeste; Kovalsky, Elyse (2016): The discourse of deservingness. Morality and the Dilemmas of Poverty Relief in Debate and Practice. In: David Brady and Linda M. Burton (Hrsg.):

- The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty. Oxford: Oxford University Press, S. 193–220.
- Weidemann, Stefan (2014): Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit als politikwissenschaftliches Forschungsfeld. In: Hans-Helmuth Gander und Gisela Riescher (Hrsg.): Sicherheit und offene Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 43–75.
- Weinhauer, Klaus (2006): Zwischen "Partisanenkampf" und "Kommissar Computer": Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre. In: Klaus Weinhauer, Jörg Requate und Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt am Main, New York.: Campus Verlag, S. 244–270.
- Weinhauer, Klaus; Requate, Jörg; Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.) (2006): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Weissemel, Philip (2017): Terrorismus als Kommunikationsstrategie. Ein Vergleich der Roten Armee Fraktion und des Islamischen Staates. Baden-Baden: Tectum.
- Werner, Frank (2021): EDITORIAL: Wahlloses Morden. In: ZEIT Geschichte (Hrsg.): Terrorismus. Die Geschichte einer Bedrohung - und wie sie unsere Welt verändert hat, 4/2021, S. 4.
- Wiedemann, Gregor (2011): Regieren mit Datenschutz und Überwachung. Informationelle Selbstbestimmung zwischen Sicherheit und Freiheit. Marburg: Tectum.
- Wiedemann, Gregor (2016): Text mining for qualitative data analysis in the social sciences. A study on democratic discourse in Germany. Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesner, Claudia; Harfst, Philipp (Hrsg.) (2019): Legitimität und Legitimation. Vergleichende Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wihl, Tim (2019): Staatsschutz 3.0? Der Verfassungsschutz vor der Tendenzwende. Fachinformationsdienst für internationale und interdisziplinäre Rechtsforschung (TEST). In: Verfassungsblog - On matters constitutional, URL: <https://verfassungsblog.de/staatsschutz-3-0-der-verfassungsschutz-vor-der-tendenzwende/>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Williams, Michael C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: *International Studies Quarterly* 47 (4), S. 511–531.
- Winkler, Willi (2014): Die Geschichte der RAF. 4. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Winter, Martin (2006): Protest policing. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259–263.

- Winter, Yves (2008): Gewaltökonomien und Unsicherheit. Zur Gouvernementalität der "neuen Kriege". In: Patricia Purtschert, Katrin Meyer und Yves Winter (Hrsg.): Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault. Bielefeld: transcript Verlag, S. 49–74.
- Wodak, Ruth; Ludwig, Christoph (1999): Challenges in a changing world. Issues in critical discourse analysis. Wien: Passagen-Verlag.
- Wodak, Ruth; Meyer, Michael (2016): Critical discourse studies: history, agenda, theory and methodology. In: Ruth Wodak und Michael Meyer (Hrsg.): Methods of critical discourse studies. Los Angeles: Sage Publications, S. 1-22.
- Wodak, Ruth; Meyer, Michael (Hrsg.) (2016): Methods of critical discourse studies. Los Angeles: Sage Publications.
- Wolf, Sabina (2021): Staatstrojaner. Einladung für Kriminelle und Spione? In: tagesschau online, URL: <https://www.tagesschau.de/investigativ/br-recherche/staatstrojaner-verschluesselung-sicherheitsluecken-101.html>, zuletzt geprüft am 01.04.2022.
- Wrana, Daniel (2014a): Diskursanalyse jenseits von Hermeneutik und Strukturalismus. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript, S. 511–536.
- Wrana, Daniel (2014b): Zur Relationierung von Theorien, Methoden und Gegenständen. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana, Alexander Ziem (Hrsg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript, S. 617–627.
- Zabel, Benno (2018): Das Paradox der Prävention. In: Jens Puschke und Tobias Singelstein (Hrsg.): Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 55–75.
- ZEIT Geschichte (Hrsg.) (2021): Terrorismus. Die Geschichte einer Bedrohung - und wie sie unsere Welt verändert hat. Hamburg: Zeitverlag Gerd Bucerius.
- Zurawski, Nils: Surveillance Studies.org. Das Forschungsnetzwerk zu Überwachung, Technologie und Gesellschaft. URL: [www.surveillance-studies.org](http://www.surveillance-studies.org), zuletzt geprüft am 01.04.2022.

## Abkürzungsverzeichnis

APO	Außerparlamentarische Opposition
ATDG	Antiterrordateigesetz
BeFa	Beobachtende Fahndung
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
CCC	Chaos Computer Club
CDA	Critical Discourse Analysis
CDU	Christlich-demokratische Union
CIA	Central Intelligence Agency
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CSU	Christlich-soziale Union
DCRI	Direction générale de la sécurité intérieure
DISS	Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung
DDR	Deutsche Demokratische Republik

EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation
FdGO	Freiheitlich demokratische Grundordnung
FDP	Freie demokratische Partei
FOIA	Freedom of Information Act
GAR	Gemeinsames Abwehrzentrum Rechtsextremismus
GETZ	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum
GG	Grundgesetz
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
IGMG	Islamische Gemeinschaft Millî Görüş
IMK	Innenministerkonferenz
IP	Internet protocol
IT	Informationstechnologie
JVA	Justizvollzugsanstalt
KBW	Kommunistischer Bund Westdeutschlands
KfZ	Kraftfahrzeug
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
Nds. SOG	Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
OK	Organisierte Kriminalität
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PKGrG	Parlamentarisches Kontrollgremiumgesetz
PLO	Palestine Liberation Organization
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
Quellen-TKÜ	Quellen-Telekommunikationsüberwachung
RAF	Rote Armee Fraktion
SKAD	Sociology of knowledge approach to discourse
SMS	Short Message Service
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
VDS	Vorratsdatenspeicherung

## Anhang

### Artikelliste Korpus I

Im Folgenden sind alle in dieser Arbeit zitierten Artikel des ersten Korpus auf den Jahren 1970-1979 aufgeführt. Die Meinungsartikel sind darüber hinaus farbig markiert. Insgesamt handelt es sich in diesem Korpus um 138 Texte, davon sind 18 als Meinungsartikel deklariert. Das entspricht einer Quote von 13%.

Datum	Ressort	Seite	Titel	Autor.in
27.02.1970	Politik	10	Genscher: Schärfer auf Meldepflicht achten	Kürzel: scho
28.02.1970	Leitartikel	1	Araber unter uns	Harald Vocke
14.03.1970	Politik	8	Dickopf schlägt Sicherungsgruppen für Flughäfen vor	Kürzel: W.F. Karlheinz Renfordt
16.05.1970	Politik	8	Vor einer Steigerung der Radikalität in Berlin?	Kürzel: rt
19.05.1970	Politik	9	Erste heiße Spuren im Fall Baader	Kürzel: fr
08.07.1970	Politik	4	Die "Abhörverhandlung" vor dem Bundesverfassungsgericht	Friedrich Karl Fromme
09.07.1970	Politik	2	Das Abhörgesetz unter der rechtsstaatlichen Lupe	Kürzel: fr
16.12.1970	Politik	1	Karlsruhe: Telefonkontrolle im Grundsatz verfassungsgemäß	Kürzel: rt
28.05.1971	Politik	5	Berliner Senat: Vorwürfe der linken SPD unsinnig	Kürzel: fr
27.08.1971	Politik	4	Künftig häufiger in Untersuchungshaft?	Peter Hort
06.11.1971	Politik	7	Mister Jenkins liebt die Genossin Neumann	Kürzel: fr
06.01.1972	Politik	4	Die Änderung des Abhörgesetzes läßt weiter auf sich warten	Kürzel: fr
08.02.1972	Politik	1	Wann dürfen Ausländer überwacht werden?	Kürzel: D.C. Ernst-Otto Maetzke
04.03.1972	Politik	1	Bonn will wieder gute Beziehungen zu Iran herstellen	Kürzel: kü
08.03.1972	Politik	2	Mehr eine Behörde als ein Geheimdienst	Kürzel: scho
24.03.1972	Leitglosse	1	Geld für die Fahndung	Kürzel: scho
24.03.1972	Politik	1	Neues Programm der Regierung zur Verbrechensbekämpfung	dpa
12.04.1972	Politik	1	Jahn will Rauschgift Händler am Telefon überwachen lassen	Kürzel: scho
25.05.1972	Politik	3	Das Bundeskriminalamt wird ausgebaut	F.A.Z.
02.06.1972	Politik	2	Schlag gegen die Terroristen in Frankfurt	Kürzel: fr
19.06.1972	Politik	3	Einigkeit über die Sicherheitsgesetze	Kürzel: L.B.
24.06.1972	Politik	4	Kassiber-Affäre weiter ungeklärt	F.A.Z.
10.07.1972	Politik	3	Jünschke der Chef der Restgruppe?	Roswin Finkenzeller
02.08.1972	Politik	7	Kriminologisch, philologisch und psychologisch gerüstet	Friedrich Karl
01.09.1972	Politik	6	Was soll man am Grundgesetz ändern?	

				Fromme
08.09.1972	Politik	2	Nur gezielte Sicherheitsmaßnahmen bieten den nötigen Schutz	Harald Vocke
12.09.1972	Glosse	2	Amtshilfe benötigt?	Kürzel: Vck
30.09.1972	Politik	2	Welchen Schutz bietet das Ausländerrecht den Arabern?	Knut Barrey
01.11.1972	Politik	2	Nicht interessiert an Mittelost-Informationen	Harald Vocke
07.12.1972	Politik	5	SED überwacht West-Kontakte	Kürzel: Ho
15.02.1973	Politik	5	Weyer: Polizei keine neutrale Instanz	Kürzel: L.B.
13.07.1973	Politik	4	Gegenseitige Überwachung? / Reformen gefordert	Kürzel: scho
01.08.1973	Politik	1	Ausschuß prüft Überwachung von Telefonen	Kürzel: AP
15.08.1973	Politik	5	Durchsuchung nach Waffen zulässig	Kürzel: R.G.
05.02.1974	Politik	1	Aktion gegen Terroristengruppe Geheime Waffenlager und Werkstätten ausgehoben	Kürzel: tk
22.02.1974	Politik	4	Gesetzentwurf zur Überwachung von Post und Telefon	Kürzel: fr
13.03.1974	Politik	2	Über fünf Millionen Ausländer registriert	Kürzel: scho
15.03.1974	Politik	12	Wie sicher sind unsere Flughäfen?	Claus-Einar Langen
06.05.1974	Leitartikel	1	Fragen zum Fall Guillaume	Fritz Ullrich Fack
29.08.1974	Politik	4	Hessen: Überwachungsaufgaben des Verfassungsschutzes gesichert	Kürzel: bhr
06.11.1974	Politik	12	Abgehörte sollen klagen können	Friedrich Karl Fromme
16.11.1974	Politik	2	Justizminister streben Änderung der Strafprozeßordnung an	dpa
18.11.1974	Politik	3	Uni-Klinik durch Terroristen gefährdet?	F.A.Z.
04.12.1974	Politik	5	Wallmann gegen Zwangsernährung	Kürzel: rmc
30.12.1974	Politik	2	Theisen bezweifelt Verfassungsmäßigkeit der Zwangsernährung	dpa
30.01.1975	Politik	2	Schüler kontrolliert alle Geheimdienste	Kürzel: rmc
28.02.1975	Politik	9	Vielfältige Technik und stetige Wachsamkeit	Vilma Sturm
10.03.1975	Politik	4	Die Union sucht ihren Redner	Kürzel: rmc
11.03.1975	Politik	10	Ungeliebte Aufklärer im Vorfeld des Terrors	Ernst- Otto Maetzke
15.03.1975	Politik	3	Eklat zum Ende der Debatte	dpa
26.03.1975	Politik	5	Kiel rechnet mit neuen Terroranschlägen	al
05.04.1975	Politik	2	Koalition noch uneins über eine Bundeskriminalpolizei	Kürzel: scho
26.04.1975	Politik	2	Schmidt: Die schwerwiegende Herausforderung abgewehrt Bis an die Grenzen des im Rechtsstaat Erlaubten gehen	dpa
26.04.1975	Politik	1	Bundeskanzler Schmidt begründet die Bonner Entscheidung	Kürzel: rmc
09.05.1975	Politik	1	Das Bundeskriminalamt bekommt eine Abteilung Terrorismus	Kürzel: die
12.05.1975	Politik	5	Vogel will Überwachung von Strafverteidigern ermöglichen	dpa

			Regierung nun doch für Überwachung des Verteidigerverkehrs Opposition: Spät und ungenügend	my
15.05.1975	Politik	2		
17.05.1975	Politik	4	Terrorismus-Bekämpfung zentrales Thema	Kürzel: die
30.05.1975	Politik	4	Gewaltkriminalität - eine Herausforderung für den Rechtsstaat	Alfred Behr
05.06.1975	Politik	4	Gesetzentwurf zum Terrorismus beschlossen	rnc
13.06.1975	Politik	1	Heftiger Streit der Parteien in der Debatte über die Verschärfung des Strafrechts	Kürzel: rnc
04.07.1975	Politik	3	Jungdemokraten über Stuttgarter Prozeß "tief bestürzt"	kein
19.07.1975	Politik	3	Trügerische Ruhe im terroristischen Untergrund	Walter Fröhder
28.11.1975	Politik	6	Die schärfste Waffe der Einheitspartei	Karl Wilhelm Fricke
06.12.1975	Politik	6	Alarmierende Erkenntnisse über den internationalen Terrorismus	Kürzel: W. F. Hermann Rudolph
15.01.1976	Politik	5	Das dürre Ende einer langen Wut	
17.01.1976	Politik	1	Bundestag einstimmig gegen Befürwortung von Gewalt	Kürzel: rdh
19.02.1976	Glosse	8	Kronzeuge - ade!	Kürzel: fr
22.07.1976	Politik	2	Wird der Vermittlungsausschuß zur "dritten Kammer"?	Kürzel: rdh
30.07.1976	Leitglosse	1	Im Wahl-Schatten	Kürzel: fr
03.12.1976	Politik	4	Die zweite Phase des westdeutschen Terrorismus	Jürgen Busche
28.02.1977	Politik	1	Maihofer bestätigt Abhör-Aktion bei einem Atomwissenschaftler	Kürzel: my
02.03.1977	Politik	1	Maihofer erwägt eine Kontrollinstanz für Sonderaktionen des Verfassungsschutzes	Kürzel: rdh/my
10.03.1977	Politik	2	Überlegungen in der Koalition zur Rehabilitation Traubes	Kürzel: hls
12.03.1977	Politik	12	Eine Abhör-affäre und viele Fragen	Friedrich Karl Fromme
19.03.1977	Politik	1	Schily: Keine Basis mehr für Verteidigung	Kürzel: K.S.
19.03.1977	Leitglosse	1	Wenn etwas passiert wäre	Kürzel: kra
21.03.1977	Politik	3	In Bonn kam das Feuer sofort aus allen Rohren	Thomas Meyer
22.03.1977	Politik	3	Alle Parteien wollen die Abhör-Affären restlos aufklären	Kürzel: rdh
09.04.1977	Politik	1	Politiker fordern verstärkte Abwehr gegen Terroristen	Kürzel: rdh
15.04.1977	Politik	4	Die CSU verlangt Strafgesetzänderungen	Kürzel: fy
15.04.1977	Politik	1	Die Union fordert Verschärfung des Straf rechts Koalition: Neue Gesetze nicht nötig	Kürzel: rdh
21.04.1977	Politik	1	Schmidt: Gesetzes-Änderungen nicht aus der Erregung des Augenblicks	Kürzel: rdh/hls
22.04.1977	Leitartikel	1	Sicherheit oder Tabus?	Johann Georg Reißmüller

25.04.1977	Politik	3	Die Mörder Bubacks in Deutschland? Spannungen zwischen Karlsruhe und Bonn	Friedrich Karl Fromme
27.04.1977	Politik	1	Die Union bringt ihre Anti-Terror-Gesetze im Bundestag ein	Kürzel: Reih
13.05.1977	Politik	4	Richterbund gegen Überwachung von Verteidiger-Gesprächen	F.A.Z.
21.05.1977	Leitglosse	1	Anwalts-Sorgen	Kürzel: fr.
23.06.1977	Politik	1	Schroffe Bonner Gegensätze in Fragen der Inneren Sicherheit	Kürzel: rdh
02.07.1977	Politik	8	Prozeß in Kaiserslautern kostet zehn Millionen Mark	Kürzel: Ery
07.09.1977	Leitartikel	1	Die innere Sicherheit ist zerbrochen	Johann Georg Reißmüller
07.09.1977	Politik	3	Kohl spricht von einer "Kriegserklärung" an die Zivilisation	Kürzel: hach
15.09.1977	Leitglosse	1	Überschattet	Kürzel: fr.
16.09.1977	Leitartikel	1	Falschmünzerei mit dem Rechtsstaat	Johann Georg Reißmüller
24.09.1977	Politik	2	Katalog von CSU-Forderungen gegen den Terrorismus	Kürzel: Fin
29.09.1977	Politik	2	Vorschläge der SPD zur Organisation der Sicherheitsdienste	Kürzel: hls
29.09.1977	Leitglosse	1	Karrieren	Kürzel: rm
01.10.1977	Politik	1	Das Gesetz über die "Kontaktsperre" tritt in Kraft	Kürzel: Edh
06.10.1977	Politik	4	Neue Kontrolle der Nachrichtendienste	Kürzel: hls
07.10.1977	Politik	1	Schmidt setzt sich gegen Strauß zur Wehr	F.A.Z.
18.10.1977	Leitartikel	1	Geschütztes und ungeschütztes Leben	Johann Georg Reißmüller
26.10.1977	Politik	12	Maskiert zur Demonstration?	Friedrich Karl Fromme
29.10.1977	Politik	1	Vogel warnt vor unbedachten Gesetzesänderungen	Kürzel: rdh
09.11.1977	Politik	1	Zustimmung für Kohl in der Unionsfraktion	Kürzel: fy
10.11.1977	Politik	5	Kühn nennt den Terrorismus die "Pest unserer Zeit"	Kürzel: L.B.
11.11.1977	Politik	3	Neue Debatte über Stammheim im Stuttgarter Landtag	Kürzel: K.S.
11.11.1977	Politik	2	Anwalt-Verein kritisiert Überwachungs- Gesetzesantrag	Kürzel: Rhd
14.12.1977	Leitartikel	1	Verloren ohne Kampf	Friedrich Karl Fromme
11.01.1978	Politik	8	Der letzte Terror-Anschlag liegt zurück	Friedrich Karl Fromme
17.01.1978	Politik	9	Wo die Gesetzgebung gegen den Terrorismus besser vorangeht	Kürzel: fr.
25.01.1978	Politik	2	Leber von Abhör-Maßnahmen gegen seine Sekretärin erst nachträglich unterrichtet	Kürzel: fy
26.01.1978	Politik	10	Leber bleibt im Gerede	Karl Feldmeyer
31.01.1978	Politik	3	In der DDR ein Vertrauensmangel wie nie	F.A.Z.

zuvor				
01.02.1978	Politik	3	James Bonds gibt es nicht im MAD Ein Sicherheitsdienst ist ins Gerede gekommen	Adelbert Weinstein
02.02.1978	Politik	1	Leber bietet seinen Rücktritt an	Kürzel: fy
04.02.1978	Leitartikel	1	Die Armee war sein Schicksal	Adelbert Weinstein
09.03.1978	Politik	6	Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste	Kürzel: fr.
17.05.1978	Politik	1	Maihofer mißbilligt politische Überprüfung an der Grenze	Reuters
20.05.1978	Politik	1	SPD-Linke legen Maihofer den Rücktritt nahe<	Kürzel: hls
26.05.1978	Politik	2	Offener Brief Maihofers an seine Kritiker	Kürzel: Ms.
03.07.1978	Politik	1	Der Bundesrat äußert sich zum Höcherl-Bericht	Kürzel: fr.
04.07.1978	Politik	6	Das Bundeskriminalamt setzt sich zur Wehr	F.A.Z.
29.07.1978	Politik	5	Der Bürger weiß zuwenig von dem, was andere über ihn wissen	Kürzel: bis
29.07.1978	Politik	2	Warum der Präsident des Bundeskriminalamtes nicht erwidern darf	F.A.Z.
02.08.1978	Politik	4	Wie Baum das BKA in Schutz nehmen will	F.A.Z.
04.08.1978	Politik	4	Herold: 6000 Personen werden beobachtet	dpa
23.08.1978	Leitglosse	1	Nach einem Jahr	Kürzel: fr.
29.08.1978	Politik	2	Baum: Die Bundesrepublik ist kein Überwachungsstaat	Kürzel: fr.
25.10.1978	Politik	5	Kühn: Beamtenrecht überprüfen	Kürzel: hls
01.12.1978	Politik	2	Verfahren gegen Faust und Dirnhofer abgelehnt	F.A.Z.
03.03.1979	Politik	2	Bull: Die Speicherung von Informationen ist nicht identisch mit Überwachung	Kürzel: Reih
23.05.1979	Politik	6	Zu viele Namen in den Karteien und Dateien des Bundeskriminalamts?	Kürzel: fr.
21.06.1979	Politik	1	CDU/CSU: Baum hat die Sicherheitskräfte demoralisiert	Kürzel: my
08.09.1979	Glosse	10	Verfassungsschutz in den Betrieben	Friedrich Karl Fromme
14.11.1979	Politik	4	Haag und Meyer wurden nicht zufällig festgenommen	Kürzel: bhr
16.11.1979	Politik	4	Herold und Rebmann kritisieren Bull	Kürzel: bhr

## Artikelliste Korpus II

Im Folgenden sind alle in dieser Arbeit zitierten Artikel des zweiten Korpus im Zeitraum zwischen dem 12.09.2001 und dem 31.12.2011 aufgeführt. Die Meinungsartikel sind darüber hinaus farblich markiert. Insgesamt handelt es sich in diesem Korpus um 139 Texte, davon sind 12 als Meinungsartikel deklariert. Das entspricht einer Quote von 8,6%.

Datum	Ressort	Seite	Titel	Autor.in
19.09.2001	Politik	10	Für eine Bundesexekutivtruppe und eine freiwillige Einsatzreserve	Admiral a.D. Dieter Wellershoff
20.09.2001	Politik	1	Der Bundestag: Bereit zu militärischem Beistand Höhere Steuern für mehr Sicherheit	Kürzel: Lt./pca./hig
02.10.2001	Politik	1	Rühe setzt sich gegen Merkel durch	Kürzel: fy./pca./elo.
02.10.2001	Politik	4	Mehr Lehrer und strengere Disziplin	Kürzel: rw.
05.10.2001	Politik	4	Kaum Erfahrungen mit ausländischen Terroristen	Johannes Leithäuser
06.10.2001	Politik	1	Eichel nimmt die Finanzströme des Terrorismus ins Visier	Kürzel: hig
10.10.2001	Politik	6	400 Millionen für Sicherheit in Bayern	Kürzel: ff
15.10.2001	Politik	6	Stoiber beschwört Geschlossenheit	Kürzel: ff
16.10.2001	Politik	5	Koalitionsvertrag nahezu fertig	Kürzel: rw.
24.10.2001	Politik	4	Mehr Stellen für Sicherheit in Thüringen	Kürzel: cpm
01.12.2001	Politik	1	Überwiegend Zustimmung zu zweitem Anti-Terror-Paket	Kürzel: Lt
26.04.2002	Glosse	14	Fahndungsdruck	Kürzel: ulf
13.05.2002	Politik	5	Al Qaida hat Deutschland und Amerika mit Bedacht ausgewählt	Kürzel: gel.
17.07.2002	Politik	4	Beckstein fordert "Sicherheitspaket Drei"	Kürzel: ff.
13.08.2002	Politik	1	Nicht nur abstrakte Terrorgefahr in Deutschland	Kürzel: ulf
05.09.2002	Politik	3	Das Geheime in kleiner Runde aussprechen	Johannes Leithäuser
06.09.2002	Politik	5	Innen- und Rechtspolitik	F.A.Z.
10.09.2002	Politik	6	Zum 11. September	Kay Nehm
23.09.2002	Politik	4	Keine "Lachpolizei" mehr	Claus Peter Müller
10.10.2002	Politik	1	Union und FDP wollen Strafrecht verschärfen	Kürzel: Mü
06.11.2002	Politik	9	Sexualstrafrecht soll verschärft werden	Kürzel: pca
21.11.2002	Politik	4	Kernbereich der Journalisten-Arbeit	Kürzel: Mü
21.11.2002	Glosse	10	Begrenzter Schutz	Kürzel: Mü
12.12.2002	Politik	2	Verdächtiger ausgereist	Kürzel: (AP)
26.02.2003	Politik	4	FDP gibt bei innerer Sicherheit nach	Kürzel: Th.
13.03.2003	Politik	5	Kein besonderer Schutz für Journalisten	Kürzel: Mü
08.05.2003	Politik	5	Besorgnis über zunehmende Telefonüberwachungen	Kürzel: Lt.
16.06.2003	Politik	5	Zypries für Videoüberwachung	Kürzel: Lt.

02.07.2003	Politik	4	Der schmale Zipfel des "Lauschangriffs"	Reinhard Müller
12.08.2003	Politik	4	Bayern setzt neue Software gegen organisierte Kriminalität ein	ff.
11.10.2003	Politik	8	Alt ist nicht blöd	Norbert Blüm
29.10.2003	Politik	4	Auflagen für die König-Fahd-Akademie	Kürzel: ddp
17.11.2003	Politik	10	Eine Frage des Vertrauens	Reinhard Müller
04.03.2004	Leitartikel	1	Welch ein Signal	Reinhard Müller
17.03.2004	Politik	2	Stoiber: Wir sind viel zu lasch	Kürzel: Fin.
24.04.2004	Politik	2	Beckstein will mehr Abhörbefugnisse	Kürzel: ff.
26.05.2004	Politik	1	SPD und Union "im Grundsatz" einig über ein Einwanderungsgesetz	Kürzel: pca
29.09.2004	Leitartikel	1	Mit Sicherheit Freiheit	Reinhard Müller
03.12.2004	Politik	4	"Unsere freiheitliche demokratische Leitkultur"	Kürzel: sat
20.12.2004	Fremde Federn	10	Strafverfolgung und Vorbeugung aus einer Hand	Otto Schily Reinhard Müller und Susanne Kusicke
18.01.2005	Politik	3	Ein Instrument unter vielen	Kürzel: G.H.
18.05.2005	Leitglosse	1	Schutz der Verfassung	Kürzel: G.H.
14.07.2005	Politik	2	Die EU will Antiterrorbeschlüsse schneller verwirklichen	Kürzel: Bc Hans-Christian Rößler und Christoph Ehrhardt
15.07.2005	Politik	4	Die Politik hat leider noch kein vernünftiges Verhältnis zu den Muslimen	Kürzel: löw
15.07.2005	Politik	4	Union will mehr Überwachung	Kürzel: löw
19.07.2005	Politik	5	Der Verfassungsschutz ist keine Gedankenpolizei	Mechtild Küpper
26.07.2005	Politik	1	Schily kündigt Flugverbotszonen an	Kürzel: löw
19.08.2005	Fremde Federn	10	Ist der Überwachungsstaat unvermeidlich?	Max Stadler Reinhard Müller, Hans-Jürgen Papier
25.10.2005	Politik	4	Ein Wegschließen auf unbestimmte Zeit kommt nicht in Betracht	Kürzel: löw.
14.11.2005	Politik	2	BND will Affäre aufklären	Reuters
22.11.2005	Politik	2	Geheimdienstaussschuß kritisiert BND	Reinhard Müller
24.11.2005	Politik	4	Wie weit reicht das Fernmeldegeheimnis?	Kürzel: Mü
18.03.2006	Politik	4	Datenschützer rügen Behörden	Kürzel: löw.
13.05.2006	Politik	1	Bundesregierung: Unehrenhafte Infiltrationen	Kürzel: Mü
16.05.2006	Leitglosse	1	Grenzen	Kürzel: Mü
18.05.2006	Politik	4	Uhrlau: Geheimdienst hat Fehler zu beklagen	Kürzel: pca
18.05.2006	Politik	4	Die Kontrolle des Geheimen	Majid Sattar
19.05.2006	Politik	4	Schmidbauer wußte von BND-Praxis	Kürzel: pca
20.05.2006	Politik	1	Geheimnisverrat	Kürzel: G.H.
22.05.2006	Politik	2	De Maizièrre: Verselbständigung des BND muß verhindert werden	Kürzel: dpa
29.05.2006	Politik	3	"Maßnahmen ganz überwiegend rechtswidrig"	Kürzel: dpa

31.05.2006	Politik	1	Eine Beschwerdestelle in Sachen BND	Peter Carstens
02.06.2006	Politik	3	Finale WM-Reife	Peter Carstens
23.06.2006	Politik	4	BKA-Präsident kritisiert Verfassungsgericht	Kürzel: Mü
05.07.2006	Politik	1	Koalition will BND-Befugnisse ausweiten	Kürzel: pca.
05.08.2006	Politik	4	Mehr Videoüberwachung?	Kürzel: Lt.
22.08.2006	Politik	1	Die Kanzlerin für mehr Videoüberwachung	Kürzel: pca.
24.08.2006	Politik	10	Mehr Freiraum	Reinhard Müller
25.08.2006	Leitglosse	1	Der menschliche Faktor	Kürzel: Dt.
25.08.2006	Politik	3	Überbietungswettbewerb	Peter Carstens
28.08.2006	Politik	8	Zersplittertes Wissen	Peter Carstens
05.09.2006	Leitartikel	1	Baustelle Sicherheit	Peter Carstens
20.09.2006	Politik	2	Zypriens warnt vor "Präventionsstaat"	Kürzel: Mü.
11.10.2006	Politik	4	Festnahme wegen Hilfe für Al Qaida	Kürzel: Mü/ura
08.11.2006	Politik	5	Neue Befugnisse der Dienste	Peter Carstens
08.11.2006	Politik	12	Ein hinnehmbares Instrument	Peter Carstens
09.11.2006	Politik	4	Zypriens will neue Regeln für Telefonüberwachung	Kürzel: pca
18.12.2006	Politik	1	Roboter sollen vor Terror schützen	Kürzel: csl.
21.12.2006	Politik	10	Ergebnisarm	Peter Carstens
05.02.2007	Politik	4	Kurze Meldungen	Kürzel: pca
06.02.2007	Politik	1	Heimliche Online-Durchsuchung unzulässig	Kürzel: Mü./pca
10.03.2007	Politik	4	Datenschützer gegen Online-Durchsuchungen	Kürzel: cpm Christoph Ehrhardt
17.03.2007	Politik	3	Ick bin ein Muslim	
21.03.2007	Politik	4	Videoüberwachung rechtswidrig	Kürzel: Mü.
18.04.2007	Politik	5	Hohe Erwartung	Renate Köcher
19.04.2007	Politik	1	Schäuble: Zur Not auch gegen Unschuldige vorgehen	Kürzel: pca
20.04.2007	Politik	10	Sicherheit zuerst	Peter Carstens Winfried Hassemer
05.07.2007	Politik	6	Partner Staat	
27.08.2007	Politik	2	Die Spione scheitern am Virens scanner	Stefan Tomik
29.08.2007	Politik	4	Kein ausgereiftes Verfahren für Online- Durchsuchungen	Kürzel: nto.
05.09.2007	Politik	2	Das Internet darf kein strafverfolgungsfreier Raum sein	Peter Carstens/ Interviewer
12.09.2007	Politik	4	Spitzengespräch über Online-Fahndung ohne Ergebnis	Kürzel: pca./ler./rso
10.10.2007	Politik	4	Die Angst vorm Bunderstroj aner	Stefan Tomik
11.10.2007	Politik	12	Gelassen	Peter Schilder
11.10.2007	Politik	6	Karlsruher Zweifel	Reinhard Müller
15.10.2007	Politik	2	Schäuble: Politik muss jetzt handeln	Kürzel: F.P.
10.11.2007	Politik	4	Eine Folge des 11. September	Reinhard Müller
13.12.2007	Politik	4	Sicherheitsbehörden an den Grenzen ihrer Möglichkeiten	Kürzel: pca
22.12.2007	Leitartikel	1	Fragwürdige Rücksicht	Peter Carstens
28.12.2007	Politik	4	Hunderte Terabyte zur Verfolgung von	Stefan Tomik

Straftaten				
			Anwälte und Richter fordern Selbstverwaltung der Justiz	Kürzel: Mü./wus.
19.01.2008	Politik	2		
21.01.2008	Politik	1	Streit über bayerischen Online-Vorstoß	Kürzel: ff./wus.
21.01.2008	Politik	2	Schäuble und Zypries streiten weiter	Kürzel: wus
			Online-Durchsuchung in engen Grenzen	Kürzel:
28.02.2008	Politik	1	erlaubt	Mü./ban./löw.
28.02.2008	Politik	2	"Nun rasch ein Gesetzentwurf"	Kürzel: löw./ban.
12.03.2008	Politik	10	Sicherheit im Dienste der Freiheit	Georg Paul Hefty
15.03.2008	Politik	4	Der Ton ist milder	Wulf Schmiess
19.04.2008	Politik	2	24 Punkte für das BKA	Kürzel: pca
25.04.2008	Politik	1	PKG: Vertrauensverhältnis zum BND gestört	Kürzel: FAZ
26.04.2008	Politik	2	Im schattigen Biotop alten Denkens	Peter Carstens
05.06.2008	Glosse	12	Demokratiegefährdend	Kürzel: Dt.
21.06.2008	Leitglosse	1	Notwendige Befugnisse	Reinhard Müller
21.06.2008	Politik	1	Opposition kritisiert das BKA-Gesetz	Kürzel: pca
16.09.2008	Politik	4	Entwurf zum BKA-Gesetz kritisiert	Kürzel: pca
07.11.2008	Politik	2	Karlsruhe erschwert Datenzugriff	Kürzel: Mü
13.11.2008	Politik	1	Bundestag beschließt BKA-Gesetz	Kürzel: löw
			BKA-Gesetz kommt in den Vermittlungsausschuss	Kürzel: pca
29.11.2008	Politik	1		
18.12.2008	Politik	1	Bund und Länder einig über BKA-Gesetz	Kürzel: mas
20.12.2008	Politik	2	BKA-Gesetz kann in Kraft treten	Kürzel: löw
27.03.2009	Politik	4	Härtere Überwachung der Geheimdienste	Kürzel: pca
29.09.2009	Politik	4	Gelbe Korrekturen in schwarzer Domäne?	Reinhard Müller
04.12.2009	Politik	4	Innenminister zum Moscheebau	Kürzel: ura
			Karlsruhe: Warum verteidigt niemand die Datenspeicherung?	Kürzel: Mü./pca
16.12.2009	Politik	1		
04.03.2010	Politik	1	Die FDP macht sich Hoffnungen auf eine neue EU-Richtlinie	Kürzel: ca./ban./nbu.
				Uwe Schünemann
18.08.2010	Politik	8	Die dschihadistische Herausforderung	
01.09.2010	Politik	5	Deutsche wünschen sich wieder mehr Kinder	Kürzel: löw.
18.11.2010	Politik	2	Deutschland auf der Hut	Peter Carstens
			Gepäckstück in Windhuk war ein "Realtestkoffer"	Kürzel: pca
20.11.2010	Politik	2		
			De Maizières: Umorganisation von Sicherheitsbehörden kompliziert	Kürzel: pca
26.11.2010	Politik	4		
			Harms sieht weiterhin Terrorgefahr durch Islamisten	Kürzel: Mü.
18.12.2010	Politik	4		
18.08.2011	Politik	4	Kabinetts verlängert Antiterrorgesetze	Kürzel: pca
			Regierung verspricht Aufklärung über Staatstrojaner	Kürzel: pca
11.10.2011	Politik	1		
17.10.2011	Politik	4	Koalition streitet über Einsatz von Trojanern	Kürzel: ban.
				Frank Schirrmacher
19.10.2011	Leitartikel	1	Außer Kontrolle	
20.10.2011	Politik	4	Unterstellungen, die durch nichts belegt sind	Kürzel: pca
21.10.2011	Politik	5	Friedrich will eigene "Trojaner"	Kürzel: pca

03.11.2011	Politik	8	Gut getarnt	Ulrich Sieber
14.12.2011	Politik	4	Decknahme "Abdullah"	Peter Carstens
17.12.2011	Politik	4	Bessere Koordination	Kürzel: pca

## Kontrolle der Nachrichtendienste auf Landesebene

Die Informationen entstammen den jeweiligen Verfassungsschutzgesetzen und den Ausführungsgesetzen des G-10-Gesetzes der Länder sowie den Homepages der Gremien; bei fehlenden Informationen wurde telefonisch bei den Landtagen angefragt

Bundesland	Kontrollgremium	Mitglieder
Baden-Württemberg	Parlamentarisches Kontrollgremium	Mitgliederzahl wird vom Parlament bestimmt, aktuell 10 Abgeordnete + 10 Stellvertretende; Möglichkeit zur Beauftragung eines Sachverständigen mit 2/3 Mehrheit
	G-10-Kommission	5 Mitglieder, die i.d.R. nicht dem Parlament angehören
Bayern	Parlamentarisches Kontrollgremium	7 Abgeordnete + 7 Stellvertretende; Möglichkeit zur Beauftragung eines Sachverständigen mit 2/3 Mehrheit
	G-10 Kommission	3 Abgeordnete, Vorsitzende.r muss Befähigung zum Richteramt haben
Berlin	Ausschuss für Verfassungsschutz	Max. 10 Abgeordnete, wobei jede Fraktion mit mindestens einer Person vertreten sein muss; Möglichkeit der Beauftragung einer Vertrauensperson mit Befähigung zum Richteramt
	G-10-Kommission	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt, Anzahl der Beisitzer.innen entsprechend der Anzahl der Fraktionen im Abgeordnetenhaus
Brandenburg	Parlamentarische Kontrollkommission	Max. 9 Abgeordnete, unterstützt durch eine oder einen Ständige.n Bevollmächtigte.n mit Befähigung zum Richteramt; Möglichkeit zur Beauftragung eines Sachverständigen mit 2/3 Mehrheit
	G-10 Kommission	Vorsitz und zwei Beisitzer.innen

Bremen	Parlamentarische Kontrollkommission	3 Abgeordnete und 3 Vertretende, nicht vertretene Fraktionen können einen ständigen Gast benennen
	G-10 Kommission	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt sowie zwei Beisitzer:innen
Hamburg	Kontrollausschuss zur parlamentarischen Kontrolle des Senats auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes	9 Abgeordnete, jede Fraktion darf eine.n Mitarbeiter:in benennen
	G-10-Gesetz	Vorsitz und vier Beisitzer, ein Mitglied muss Befähigung zum Richteramt besitzen, alle Mitglieder müssen der Bürgerschaft angehören
Hessen	Parlamentarische Kontrollkommission Verfassungsschutz	Anzahl der Mitglieder bestimmt das Parlament, (aktuell 7 Abgeordnete); Möglichkeit zur Beauftragung einer sachverständigen Person
	G-10 Kommission	3 Abgeordnete d. Landtages
Mecklenburg-Vorpommern	Parlamentarische Kontrollkommission	5 Abgeordnete, 2 Mitglieder sollen der Opposition angehören; Mitglieder der Landesregierung sind ausgeschlossen; Möglichkeit zur Beauftragung eines Sachverständigen mit einfacher Mehrheit
	G-10-Kommission	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt sowie drei Beisitzer, müssen nicht dem Landtag angehören
Niedersachsen	Ausschuss für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes	Mindestens sieben Abgeordnete (aktuell 10), jede Fraktion muss mit min. einem Sitz vertreten sein, Regierungsmitglieder können dem Ausschuss nicht angehören; Möglichkeit zur Beauftragung einer/eines Sachverständigen mit 2/3 Mehrheit
	G-10-Kommission	Vorsitzendes Mitglied mit Befähigung zum Richteramt und zwei beisitzende Mitglieder
Nordrhein-Westfalen	Parlamentarisches Kontrollgremium	Mitgliederanzahl wird vom Parlament bestimmt, Abgeordnete sind mit 2/3 Mehrheit gewählt; aus ihrer Mitte wird der Vorsitz mit einfacher Mehrheit gewählt (aktuell 13 Abgeordnete u. 13 Stellvertretende)

	G-10-Gremium	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt sowie 4 Beisitzerinnen oder Beisitzer und fünf stellvertretende Mitglieder
Rheinland-Pfalz	Parlamentarische Kontrollkommission	Anzahl der Mitglieder wird vom Parlament bestimmt (aktuell 3 Abgeordnete), Möglichkeit zur Beauftragung einer/eines Sachverständigen mit 2/3 Mehrheit
	G-10-Kommission	Vorsitzendes Mitglied mit Befähigung zum Richteramt, zwei beisitzende Mitglieder
Saarland	Ausschuss für Fragen des Verfassungsschutzes	Mitgliederanzahl bestimmt das Parlament (aktuell 3 Abgeordnete)
	G-10-Kommission	Anzahl der Mitglieder entspricht derjenigen des Ausschusses für Fragen des Verfassungsschutzes, Vorsitz muss Befähigung zum Richteramt haben
Sachsen	Parlamentarische Kontrollkommission	5 Abgeordnete, zwei Mitglieder müssen der parlamentarischen Opposition angehören
	G-10-Kommission	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt oder die erste Staatsprüfung abgelegt haben, zwei Beisitzer
Sachsen-Anhalt	Parlamentarische Kontrollkommission (bis Oktober 2020), danach Parlamentarisches Kontrollgremium	5 Abgeordnete, 2 Mitglieder müssen der Opposition angehören sowie 5 Stellvertreter
	G 10-Kommission	Vorsitz mit Befähigung zum Richteramt, drei Beisitzer, keine Personalunion m. PKG
Schleswig-Holstein	Parlamentarisches Kontrollgremium	5 Abgeordnete sowie 5 Stellvertreter; Beauftragter für den Verfassungsschutz kann auf Wunsch des PKG bestellt werden
	G-10-Kommission	3 Mitglieder, Vorsitzender muss Befähigung zum Richteramt haben

Thüringen

Parlamentarische Kontrollkommission	5 Abgeordnete sowie ein ständiger Geschäftsführer
G-10-Kommission	Vorsitzender mit Befähigung zum Richteramt sowie zwei Beisitzer, laut Geschäftsordnung ebenfalls ständiger Geschäftsführer (aktuell in Personalunion mit PKK)