

E-Paper

Politik im autoritären Sog

Dossier zu Grundrechten in
Zeiten des Rechtsrucks

Teil I + II

**HEINER BUSCH / MARIE BRÖCKLING / ULRIKE LEMBKE /
JULIANE LANG / SIGRID BETZELT**

Eine Publikation der Kompetenzstelle Strategien gegen
Rechtspopulismus des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftungen

Politik im autoritären Sog

Dossier zu Grundrechten in Zeiten des Rechtsrucks Teil I + II

Eine Publikation des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftungen.

Herausgeberin: Weiterdenken – Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen,
für den Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen,
V.i.S.d.P. Stefan Schönenfelder

Kraftwerk Mitte 32 / Trafohalle, 01067 Dresden

Redaktion: Hannah Eitel

Layout/Satz: Thomas Endler

Erscheinungsort: www.weiterdenken.de,
Weiterdenken – Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen,
Kraftwerk Mitte 32 / Trafohalle, 01067 Dresden,
info@weiterdenken.de

ISBN: 978-3-946541-28-8

Erscheinungsdatum: Teil I (S. 11-42) Dezember 2018
Teil II (S. 43-67) August 2019

Inhaltsverzeichnis

7 Einleitung – Was heißt autoritärer Sog?

- 7 Was heißt «autoritär»?
- 7 Was heißt «im Sog»?
- 8 Welche Themen beinhaltet das Dossier?

11 Der Staat als Gefährder – Die neuen Polizeigesetze

- 12 Drohende Gefahr
- 13 Von der Telekommunikationsüberwachung zum Trojaner
- 13 Vom Hausarrest zur Präventivhaft
- 14 Darf's sonst noch was sein?
- 14 Unschuld unter Beweispflicht
- 15 Sicherheitspopulismus
- 16 Gegenwehr
- 17 Polizeigesetzgebung der Länder – Stand: Juli 2018

19 Netz unter Kontrolle

- 19 I. Einleitung
 - 20 Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?
 - 20 Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?
- 21 II. Überwachung von Telekommunikation
 - 21 Was ist Telekommunikationsüberwachung?
 - 22 Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?
 - 23 Argumentationsmuster
 - 23 Wie oft wird überwacht?
 - 24 Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation
 - 25 Kritik am Staatstrojaner
 - 26 Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte
- 27 III. Fazit und Alternativen
 - 27 Gegenstimmen
 - 27 Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

33 Sicherheit und Konsum – Autoritäre Politiken im städtischen öffentlichen Raum

- 34 Der städtische öffentliche Raum
- 34 Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
- 35 Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
- 37 Videoüberwachung statt sicherer Radwege
- 37 Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
- 38 Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
- 38 Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
- 39 Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
- 40 Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

43 Geschlecht als Kampfarena – Autoritäre Entwicklungen im Bereich von Geschlechter- und Familienpolitiken

- 44 Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
- 45 Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen
- 46 Autoritäre, antideokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
- 48 Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
- 49 Emanzipation, Demokratie und Solidarität

53 Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik? – Wie Grundrechte im ‹Hartz-IV› System ausgehöhlt werden – und was dies mit Rechtspopulismus zu tun hat

- 54 Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

54 Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

55 Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

56 Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

57 Grundrecht auf freie Berufswahl

57 Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

58 Sanktionsregime gegen Menschenwürde

59 Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

61 Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

61 Ignoranz bis Entmündigung

62 Soziale Dienstleister unter Druck:
Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

62 Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Was heißt autoritärer Sog?

von Hannah Eitel

Über die Autorin

Hannah Eitel arbeitet als Bildungsreferentin bei Weiterdenken und für den Verbund der Heinrich-Böll-Stiftungen im Rahmen einer gemeinsamen Kompetenzstelle zu Strategien gegen Rechtspopulismus. Sie hat Politikwissenschaft in Dresden und New York studiert. Ihre Abschlussarbeit verfasste sie über die völkischen und autoritären Vorstellungen von Gemeinschaft und Demokratie bei der «Pegida»-Bewegung. Davor forschte sie zu Antirassismus und Schuldabwehr.

Politik im autoritären Sog

Was heißt «autoritär»?

Was heißt «im Sog»?

Welche Themen beinhaltet das Dossier?

Grundrechte und Rechtsstaat stehen zunehmend unter Beschuss – nicht nur von rechtsaußen. Politik steht im autoritären Sog. Eine Einführung und Begriffsklärung

Die Partei Alternative für Deutschland (AfD) und andere Rechtspopulist*innen stellen demokratische Grundrechte in Frage, fordern immer wieder ein hartes Durchgreifen des Staates gegenüber Einzelnen und sind beteiligt an Fake News, Hetze und Ausgrenzung. Die politische Rechte verändert den Diskurs.

Heute sprechen daher viele von einem «Rechtsruck». Aber geht der Rechtsruck einer Gesellschaft nur von einer Partei und von einer politischen Strömung aus?

Der Rechtsruck betrifft die ganze Gesellschaft, die politischen Institutionen, Medien und Parteien. Viele Politiker*innen bedienen sich rechtspopulistischer Sprache und Forderungen oder setzen Fake News in die Welt. Und es verändert sich mehr als der Diskurs.

Parlamente erlassen Gesetze und Regierungen treffen Verordnungen, die selbst rechtspopulistisch begründet sind oder die autoritär sind. Politik – klassische politische Institutionen – befindet sich in einem autoritären Sog.

Was heißt «autoritär»?

Autoritäre Regime sind Staaten ohne Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, also Diktaturen. Das trifft auf die Bundesrepublik Deutschland nicht zu. Doch auch in Demokratien gibt es autoritäre Tendenzen.

Autoritäre Tendenzen in der Demokratie nennen wir in diesem Dossier

- wenn Politik den Bereich staatlicher Eingriffe und Staatsgewalt selbstzweckhaft ausdehnt,
- wenn Politik Grundrechte einschränkt, aushöhlt oder abschafft,
- wenn Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung unterlaufen werden,
- wenn Gesetze Bürger*innen entmündigen oder pauschal als gefährlich betrachten.

Autoritäre Politik wird sehr oft rechtspopulistisch oder autoritär begründet

- mit immer größer werdenen Gefahren,
- mit vermeintlichen Sachzwängen («alternativlos»),
- mit Law&Order-Ansätzen, also indem alle möglichen Themen als Probleme von Ordnung und Verwaltung gerahmt werden.

Was heißt «im Sog»?

Man nennt Staaten auch «illiberale Demokratien», in denen die Regierung zwar gewählt wird, aber die Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit eingeschränkt sind. Die völkische Rechte arbeitet auf so eine Staatsform hin, «demokratisch in der Form, illiberal im Gehalt», schreibt der Publizist Micha Brumlik.¹

Politik im autoritären Sog
Was heißt «autoritär»?
Was heißt «im Sog»?
Welche Themen beinhaltet das Dossier?

Für die völkische Bewegung ist Demokratie eine Volksherrschaft: Eine Regierung setzt den Willen des Volkes, der scheinbar eindeutig und unfehlbar ist, mit harter Hand um. Das zeigen Analysen der Pegida-Bewegung.² Minderheitenrechte und andere rechtsstaatliche Grenzen für die Staatsgewalt stören solche Vorstellungen nur.

Dieses Projekt der heutigen rechten Bewegungen ist ein fließendes. Demokratie wird nicht urplötzlich «von außen» angegriffen und fällt. Demokratie kann sich unterschiedlich entwickeln: Hier kann für mehr Gleichberechtigung, Freiheit und Gerechtigkeit gestritten werden. Demokratie kann aber auch den autoritären Tendenzen folgen.

In diesem Sinn soll das Dossier «Politik im autoritären Sog» auf die Gefahren für Grundrechte und Demokratie aufmerksam machen, die derzeit im Raum stehen. Es soll damit aber auch Bewusstsein schaffen, wie wichtig Grundrechte sind und warum alle sie verteidigen sollten.

Für autoritäre Gesetzesverschärfungen wie für rechtspopulistische Argumentationsweisen finden sich Beispiele in allen möglichen politischen Themenbereichen. Für unser Dossier blicken Expert*innen auf aktuelle politische Veränderungen in ihren Themenbereichen. Die Autor*innen

- zeigen Eingriffe in Grundrechte und Rechtsstaat und die Folgen,
- erklären Ursachen, Anlässe und Begründungen,
- ordnen die Entwicklungen ein. Zum Beispiel gehen sie der Frage nach, ob autoritäre Politik im Zusammenhang mit einem Rechtsruck der letzten Jahre steht – oder schon eine längere Geschichte hat.

Welche Themen beinhaltet das Dossier?

Innere Sicherheit – «der Staat als Gefährder»? Neue Polizeigesetze werden bundesweit diskutiert und verabschiedet, doch stoßen sie auf Kritik und Widerstand. Für uns bewertet sie Heiner Busch vom Grundrechtekommitee: «Die Einführung des Terminus ‹drohende Gefahr› erlaubt Polizeien weitreichende Überwachungsbefugnisse – ohne dass tatsächlich Straftaten verübt wurden oder konkret abzusehen sind.» Für Heiner Busch bedeutet das: «Das Polizeirecht droht damit zu einem Ermächtigungsrecht zu werden. Dieser sicherheitspolitische Populismus bringt die Grundrechte in Gefahr.»

Netzpolitik – «Netz unter Kontrolle»: Überwachung von Telekommunikation betrifft spätestens seit der Vorratsdatenspeicherung alle Bürger*innen. Gerechtfertigt wird sie oft mit terroristischen Gefahren. «Dabei trägt die Vorratsdatenspeicherung den Präventionsgedanken schon im Namen. Noch bevor irgendeine Straftat begangen wurde, will der Staat die Rechte aller Bürger*innen – hier das Fernmeldegeheimnis – massiv einschränken.» Der Trend beim Thema Überwachung ist bedenklich, findet Marie Bröckling, Autorin bei Netzpolitik.org. «Eine heimliche Maßnahme zieht weiter heimliche Maßnahmen nach sich.»

Stadtpolitik – «Sicherheit und Konsum»: Allzu oft geht es um die Stadt als gefährlichen Ort, der kontrolliert und diszipliniert werden muss. Autoritäre Politiken im städtischen öffentlichen Raum reichen von Überwachung über Verdrängung bis zu Architektur und diskriminierenden Polizeipraxen. Neoliberale Logiken haben aus der Stadt zudem eine Marke gemacht, die in Konkurrenz zu anderen Räumen steht und die vermarktet werden muss. Rechtswissenschaftlerin Prof. Dr. Ulrike Lembke sieht in Sicherheit und Konsum zwei Grundpfeiler staatlicher Politiken städtischen Raumes. Dabei ginge es um einen Raum, an dem alle teilhaben können, sozial wie auch politisch.

Geschlechterpolitik – «Geschlecht als Kampfarena»: Untersuchung, Attest, verpflichtende Beratung – Politiken gegenüber Frauen, Transpersonen und Interpersonen tragen oft autoritäre Züge. Der Gemeinschaft wird mitunter mehr Kompetenz über höchstpersönliche Entscheidungen zugesprochen, die das Leben oder den eigenen Körper betreffen, als den Betroffenen. Und doch sind Geschlechterpolitiken heute freiheitlicher, wie etwa die «Ehe für alle». Gleichzeitig treten antifeministische Allianzen in den Widerstand gegen begonnene Liberalisierungen, Vielfalt in Geschlechterpolitiken und Aufklärung. Juliane Lang sieht darin auch eine Reaktion auf den «progressiven Neoliberalismus». Sie fordert, emanzipatorische Geschlechterpolitiken mit Machtverhältnissen und sozialer Ungleichheit zusammenzudenken.

Sozialpolitik – «Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?»: Freie Berufswahl, Gleichberechtigung, Privatssphäre, Menschenwürde – das «Sanktionsregime Hartz-IV» greift in mehrere Grundrechte der Bezieher*innen ein. Hinzu kommt eine allgemeine Stigmatisierung von «Hartz-IV». Sozialpolitik wirkt hier ignorant und entmündigend und

folgt autoritär einer Marktlogik. Das betrifft auch Weiterbildung und Beratung. Sigrid Betzelt analysiert die Wirkungsweisen von Hartz-IV und die Verhältnisse zwischen Staat und den Bürger*innen, die eine Grundsicherung in Anspruch nehmen. Sie plädiert für eine Sozialpolitik, die sich an der individuellen Autonomie und den Bedarfen orientiert und die Betroffene an Entscheidungen beteiligt. Sonst drohe der Marktimperativ den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu zerstören und die Demokratie auszuhöhlen.

Das Dossier und E-Paper werden in den kommenden Monaten um zusätzliche Texte erweitert. Es folgen spannende Beiträge zu autoritärer und rechtspopulistischer Politik in den Bereichen Asylrecht und Demokratie.

Demokratie hängt ab von Grundrechten und ihrer Verteidigung. Dieses Dossier soll mit einem Blick auf schlechende Einschränkungen von Menschen- und Bürgerrechten kritisches Bewusstsein und die öffentliche Debatte stärken.

Politik im autoritären Sog

Was heißt «autoritär»?

Was heißt «im Sog»?

Welche Themen beinhaltet das Dossier?

Anmerkungen

- 1 Micha Brumlik, 2018: Altes Denken, neue Rechte. In: Jungle World 2018/31, <https://jungle.world/artikel/2018/31/altes-denken-neue-rechte>.
- 2 Siehe Hannah Eitel, 2016: Volk, Wille, Herrschaft. Zum Demokratieverständnis von Pegida. In: <http://www.weiterdenken.de/de/2016/07/02/volk-wille-herrschaft>.

Politik im autoritären Sog

Was heißt «autoritär»?

Was heißt «im Sog»?

Welche Themen beinhaltet das Dossier?

Der Staat als Gefährder

Die neuen Polizeigesetze

von Heiner Busch

Über den Autor

Heiner Busch, geb. 1957, ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie. Er arbeitet bei Solidarité sans frontières, einer Organisation zur Verteidigung der Rechte von Migrant*innen und Geflüchteten in Bern/Schweiz und als freier Mitarbeiter der in Zürich erscheinenden Wochenzeitung WOZ.

Der Staat als Gefährder

Drohende Gefahr

Von der Telekommunikations-überwachung zum Trojaner

Vom Hausarrest zur Präventivhaft

Darf's sonst noch was sein?

Unschuld unter Beweispflicht

Sicherheitspopulismus

Gegenwehr

Polizeigesetzgebung der Länder

Es ist wieder so weit: In ihrem Koalitionsvertrag vom Februar 2018 haben CDU, CSU und SPD die «Erarbeitung eines gemeinsamen Musterpolizeigesetzes (gemäß Innenministerkonferenz)» angekündigt¹. Die in die Klammer verbannte Innenministerkonferenz (IMK) hatte bereits im Juni 2017 beschlossen, eine «länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesinnenministeriums» für die Erarbeitung eines solchen Musters einzurichten, um «hohe gemeinsame gesetzliche Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen».²

Es ist nicht das erste Mustergesetz, das die IMK erarbeitet. Bereits in den 1970er Jahren und dann erneut 1986 hatte sie «Musterentwürfe für ein einheitliches Polizeigesetz» vorgelegt, die nicht nur eine Vereinheitlichung, sondern vor allem eine massive Ausdehnung der polizeilichen Aufgaben und Befugnisse brachten.

Schon in den 1970ern ging es um verdachtsunabhängige Kontrollen an «gefährdeten» oder «gefährlichen Orten» sowie um den «finalen Rettungsschuss», also den gezielten tödlichen Schuss. 1986 – drei Jahre nach dem Volkszählungsurteil³ des Bundesverfassungsgerichts – stand die Verrechtlichung der diversen verdeckten und verdeckten technischen Methoden auf der Tagesordnung: von der Observation über den Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittler*innen⁴ bis hin zur Rasterfahndung. Einen Stillstand der Gesetzgebung in Sachen Polizeirecht hat es auch danach nicht gegeben: Stück für Stück bauten die Länder die Schleierfahndung, den Großen Lauschangriff, die Videoüberwachung und diverses mehr in ihre Gesetze ein.

Die neue Welle hat vor allem zwei Anlässe: Da ist erstens die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom April 2016 über das BKA-Gesetz (Bundeskriminalamt) von 2009, das dem Amt eine ganze Palette von neuen Befugnissen in der präventiven Bekämpfung des Terrorismus eröffnet hatte⁵. Da diese «besonderen Mittel der Datenerhebung» in der einen oder anderen Form auch in den Landespolizeigesetzen enthalten sind, zwingt das Urteil auch die Bundesländer zur Anpassung.

Und da ist zweitens das kurz vor Ende der letzten Legislaturperiode rundum erneuerte BKA-Gesetz: Es enthält nicht nur die bereits 2009 fixierten Überwachungsmethoden – inklusive Trojanereinsatz –, sondern auch spezielle Maßnahmen gegen «Gefährder», die die Regierungsparteien nach dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Schnellverfahren ins Gesetz hievten: Aufenthaltsanordnungen, Kontaktverbote und zu deren Kontrolle «elektronische Fußfesseln»⁶. Da die Landeskriminalämter erheblich mehr Personen als «Gefährder» eingestuft haben als das BKA, forderte der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière die Länder auf, doch möglichst schnell entsprechende Normen zu erlassen.

Sie haben das neue Mustergesetz nicht abgewartet: Fünf haben bereits Änderungen ihrer Polizeigesetze verabschiedet, in vier Bundesländern liegen Entwürfe vor. In Bremen wurde ein Entwurf vorerst zurückgezogen. In den meisten anderen Ländern sind Vorlagen angekündigt oder geplant. Teils handelt es sich wie in Bayern um umfassende Novellierungen, teils «nur» um die vom Bundesinnenministerium «dringlich» geforderten Maßnahmen gegen «Gefährder».

Jenseits der länderspezifischen Details sind dabei drei Punkte zentral: die rechtliche Absicherung der polizeilichen Eingriffe im Vorfeld, die Erweiterung des Repertoires der Überwachungsmethoden und schließlich die genannten Maßnahmen gegen «Gefährder». Der Reihe nach.

Drohende Gefahr

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-
überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

Das Handeln der Polizei stützt sich im Wesentlichen auf zwei Rechtsquellen. Auf der repressiven Seite, also bei der Strafverfolgung, finden sich ihre Befugnisse in der Strafprozessordnung. Ihr Gegenüber sind hier Verdächtige oder gar Beschuldigte einer Straftat. Solange keine Straftat begangen wurde und dementsprechend auch kein Verdacht existiert, kann die Polizei allenfalls aufgrund der Polizeigesetze intervenieren. Ihre Aufgabe in diesem präventiven Bereich war traditionell die Abwehr von konkreten Gefahren. Jurist*innen definieren eine solche Gefahr als «eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung eines polizeilichen Schutzzugs führt.» Der Schaden für ein «polizeiliches Schutzzug», also für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person, ihr Eigentum oder den Staat ist zwar noch nicht eingetreten. Es gibt eben noch keine Straftat. Aber das schädigende Ereignis ist absehbar. Die Bindung des präventiv-polizeilichen Handels an solche konkrete Gefahren sollte gewährleisten, dass die Polizei nicht immer und überall und auch nicht gegen x-beliebige Personen eingreifen darf, sondern (von Ausnahmen abgesehen) nur dort, wo ein solches gefährliches Ereignis sich abzeichnet, und auch nur gegen «Störer*innen», also gegen die für die Gefahr Verantwortlichen.

Seit den 1970er Jahren hielt (auch) in der Polizei eine neue Präventionsideologie Einzug. Man wollte nun Verbrechen «frühzeitig erkennen», «vorbeugend bekämpfen» oder «verhüten» und brauchte dafür mehr Informationen. Die klassische Aufgabennorm der Abwehr konkreter Gefahren und die in den Polizeigesetzen normierten Befugnisse – vor allem zur Informationsgewinnung – klafften mehr und mehr auseinander. Letztere richten sich eben nicht mehr nur gegen «Störer*innen». Sie betreffen wie etwa die Videoüberwachung sämtliche an einem überwachten Ort anwesenden Personen. Oder sie sollen in erster Linie der «Verdachtsschöpfung» dienen und setzen weit im Vorfeld konkreter Gefahren an wie die «besonderen Mittel der Datenerhebung» von der längfristigen Observation über den Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittler*innen bis hin zur Nutzung von Trojanern.

In seinem Urteil zum BKA-Gesetz startete das Bundesverfassungsgericht einen erneuten Versuch, diese Kluft zu kitten. Es war dabei sehr großzügig, denn es schloss Überwachungsmaßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren nicht grundsätzlich aus, verlangte aber «zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr». Bestimmte Tatsachen müssten «auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut» hinweisen. Erforderlich sei entweder, dass diese «Tatsachen ... den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen» oder dass «das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird.»⁷

Diese beiden Alternativen wurden wortwörtlich ins BKA-Gesetz übertragen und finden sich nun auch in den neuen Landespolizeigesetzen und Entwürfen. Was im Urteil des Gerichts noch den Versuch darstellte, die polizeiliche Vorfeldaktivität zu begrenzen, geriet nun zur neuen pauschalen Rechtfertigungsklausel, deren unbestimmter Charakter schon daran zu erkennen ist, dass für die vom Bundesverfassungsgericht geforderten «bestimmten» Tatsachen nie auch ein Beispiel genannt wird.

Da das BKA-Gesetz das präventive Handeln des Amtes auf die Abwehr von «Gefahren des internationalen Terrorismus» beschränkt, gelten damit auch seine entsprechenden Befugnisse nur im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Im bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG) werden die beiden Formeln schlicht zusammengezogen und ergeben so die Definition der «drohenden Gefahr», die dann bei einer Vielzahl von Befugnissen zur Eingriffsvoraussetzung wird – ohne jeglichen Bezug zum Terrorismus. Auch Baden-Württemberg verzichtet weitgehend auf eine Eingrenzung auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung. Nordrhein-Westfalen unterscheidet zwischen einer «drohenden» und einer «drohenden terroristischen Gefahr». Einige Bundesländer erreichen eine gewisse Abstufung der zugelassenen Maßnahmen, indem sie die Formel aus dem Verfassungsgerichtsurteil mit dem bisher schon in ihren Polizeigesetzen enthaltenen Begriff der «Straftaten mit erheblicher Bedeutung» koppeln und weitere Definitionen von «terroristischen» oder wie Niedersachsen von «organisierten Gewaltstraftaten» (§ 2 Nr. 15 und 16) einführen. Die Einführung der «drohenden Gefahr» erlaubt Polizeien weitreichende Überwachungsbefugnisse – ohne dass tatsächlich Straftaten verübt wurden oder konkret abzusehen sind.

Von der Telekommunikationsüberwachung zum Trojaner

Mithilfe der neuen Formel aus dem Verfassungsgerichtsurteil werden aber nicht nur die bereits vorher verrechtlichten und praktizierten Überwachungsmethoden im Vorfeld der konkreten Gefahr abgesichert. Wie in den vorausgegangenen Wellen der Polizeigesetze geht es auch diesmal um eine Erweiterung der Befugnisse.

Die 1968 parallel zu den Notstandsgesetzen eingeführte Telefonüberwachung, die im Zuge der technischen Entwicklung zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) schlechthin ausgeweitet wurde, galt bis zur Jahrhundertwende als strafprozessuale Zwangsmaßnahme. Eine Ausnahme davon gab es «nur» im Rahmen des G10-Gesetzes für die Geheimdienste. Der Straftatenkatalog im §100a der Strafprozessordnung, der die TKÜ regelt, wurde im Lauf der Jahre ständig erweitert und die Zahl der Überwachungen wuchs kontinuierlich. Dennoch schien der Eingriff in die Privatsphäre zu heftig, um ihn auch im Bereich der präventiv-polizeilichen Tätigkeit zuzulassen.

Thüringen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen waren die ersten Bundesländer, die in den frühen Nullerjahren die TKÜ auch in ihren Polizeigesetzen verankerten.⁸ Legitimiert wurde das mit der Rettung von Personen bei Geiselnahmen oder Entführungen, bei der die Polizei (auch) auf polizeirechtlicher Grundlage handelt. Der niedersächsische Versuch, die TKÜ auch zur «vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung», also weit im Vorfeld konkreter Gefahren, zuzulassen, scheiterte 2005 am Bundesverfassungsgericht.⁹ Diverse Bundesländer (u.a. Brandenburg, Hamburg und Hessen) haben in den vergangenen zehn Jahren TKÜ-Befugnisse in ihr Polizeirecht eingefügt.

Mit der neuen Welle der Polizeigesetze dürften auch die noch fehlenden Länder nachziehen. Zugelassen wird nicht nur die Überwachung von «Störer*innen», sondern unter Zuhilfenahme der zitierten Klausel aus dem BKA-Gesetz-Urteil auch das Vorfeld. In den bereits verabschiedeten Gesetzen und in den vorliegenden Entwürfen wird zudem das gesamte Paket der technisch-möglichen Begleiterscheinungen der TKÜ verankert – von der Auskunft über Bestandsdaten über den (rückwirkenden) Zugriff auf Verkehrs- und Nutzungsdaten und die Feststellung des Standortes bei mobilen Geräten bis hin zur Unterbrechung oder Verhinderung der Kommunikation.

Gleiches gilt für den Einsatz von Trojanern – also von Schad-Software, die entweder zur Quellen-TKÜ, d.h. zum Durchbrechen der Verschlüsselung etwa bei Messenger-Diensten oder Internet-Telefonie, oder zur «Online-Durchsuchung», d.h. zum Ausspionieren sämtlicher auf einem PC oder Smartphone gespeicherten Daten genutzt werden soll. Kurz vor Ende der letzten Legislaturperiode hatte die Große Koalition im Bund beide Methoden bereits in der Strafprozessordnung verankert.¹⁰ Nachdem das Verfassungsgericht die Regelung im BKA-Gesetz weitestgehend unbeanstanden ließ, ist auch auf der präventiven Seite der Damm gebrochen.¹¹ Sachsen ist das einzige Bundesland, das in seinem Referentenentwurf – vorerst – weder die Quellen-TKÜ noch die «Online-Durchsuchung» vorgesehen hat. CDU-Innenminister Roland Wöller übt jedoch öffentlich Druck auf seinen sozialdemokratischen Koalitionspartner aus.¹² Baden-Württemberg hat im November 2017 «nur» die Quellen-TKÜ, nicht aber die «Online-Durchsuchung» verrechtlicht.

Von Ausnahmen abgesehen, wird es damit beim Trojaner-Einsatz wie zuvor schon bei den anderen Überwachungsmethoden eine doppelte Befugnis geben – im Strafprozess- und im Polizeirecht. Um Personen tage- oder wochenlang zu observieren, um Spitzel in ihrem Umfeld zu platzieren, um ihre Telefone abzuhören oder die Festplatten ihrer Computer abzugrasen, braucht die Polizei in Zukunft nicht mehr einen konkreten Verdacht, der im weiten Bereich der Anti-Terror-Strafnormen schnell gezimmert wäre. Es reicht eine «drohende Gefahr» und eine Richterin oder ein Richter, die oder der sich vom polizeilichen Gefahrengemälde beeindrucken lässt.

Vom Hausarrest zur Präventivhaft

Am 10. Januar 2017, also gerade einmal drei Wochen nach dem Anschlag an der Berliner Gedächtniskirche, verkündeten die damaligen Bundesminister des Innern und der Justiz, Thomas de Maizière und Heiko Maas, ihren Kompromiss in Sachen Terrorismusbekämpfung. Gegen «Gefährder», also gegen Personen, die entweder ihre Strafe voll verbüßt haben und freizulassen wären oder gegen die – trotz des uferlosen Strafrechts im Staatsschutzbereich – kein Tatverdacht vorliegt und also auch keine Untersuchungshaft verhängt werden kann, wurden in den folgenden Monaten freiheitsbeschränkende Maßnahmen gesetzlich verankert – und zwar im Strafprozessrecht (gegen die sog. Vollverbüßer*innen), im Aufenthaltsgesetz (gegen die nicht abschiebbaren oder noch

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-
überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-
überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

nicht abgeschobenen ausländischen «Gefährder») und schließlich im BKA-Gesetz. In allen drei Gesetzen ging es um die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) mittels GPS-Sendern, also um «elektronische Fußfesseln». Ins BKA-Gesetz wurden zudem Kontaktverbote und «Aufenthaltsanordnungen» eingebaut, die mithilfe der «Fußfesseln» zu überwachen wären. Der Begriff der Aufenthaltsanordnung ist beschönigend, denn es geht nicht nur um eine Art verlängerten Platzverweis, sondern auch um das Verbot, den Wohn- oder Aufenthaltsort zu verlassen, gegebenenfalls also um eine Form des Hausarrestes.

In den bereits verabschiedeten neuen Landespolizeigesetzen und den vorliegenden Entwürfen findet sich dasselbe Instrumentarium.¹³ Aufenthaltsanordnungen (bzw. -vorgaben), Kontaktverbote sowie elektronische Aufenthaltsüberwachungen können bzw. sollen jeweils für drei Monate verhängt und um jeweils drei Monate verlängert werden – eine Höchstdauer ist nirgends festgeschrieben. In Bayern dürfen Aufenthaltsanordnungen von der Polizei angeordnet werden. Niedersachsen will der Polizei (Dienststellenleitung) zudem die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) überlassen. Alle anderen Gesetze und Entwürfe verorten die Anordnungskompetenz bei den Amtsgerichten. Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen diese Instrumente nicht nur für «terroristische Gefährder», sondern auch bei einer «drohenden Gefahr» bzw. einer «drohenden Gefahr einer Straftat von erheblicher Bedeutung» vor.

Den endgültigen Tabubruch vollziehen einige Bundesländer, indem sie nicht nur die präventive Freiheitsbeschränkung, sondern auch eine Präventivhaft vorsehen: Die Grenze des Polizeigewahrsams lag traditionell bei 48 Stunden (bis zum Ende des folgenden Tages). Bayern und Baden-Württemberg führten in den 1990er Jahren den «Unterbindungsgewahrsam» von bis zu 14 Tagen ein. Mit seiner ersten PAG-Änderung im Juli 2017 führte Bayern die «Ewigkeitshaft» ein: Richter*innen können nun bei «drohender Gefahr» den Gewahrsam für drei Monate verhängen und jeweils um drei Monate verlängern. Niedersachsen will die Präventivhaft für 30 Tage, verlängerbar um weitere 30 und noch einmal um 14 Tage. Nordrhein-Westfalen sieht in seinem Entwurf einen Monat als Grenze vor und Brandenburg plant dasselbe für zwei Wochen, verlängerbar um weitere zwei Wochen.¹⁴

Darf's sonst noch was sein?

Die Novellierung von Gesetzen bietet den Exekutiven die Möglichkeit, sich auch sonst noch ein paar Wünsche zu erfüllen. Hier eine Auswahl: Bayern und Baden-Württemberg ermöglichen ihren Sondereinsatzkommandos den Einsatz von «Sprengmitteln». Sachsen will «besondere Waffen» für die Polizei. Das dortige Innenministerium hat angekündigt, dass es seinen «Survivor», ein gepanzertes Polizeifahrzeug, mit einem Maschinengewehr ausrüsten will. Nordrhein-Westfalen möchte den Taser in die Liste der Polizeiwaffen einführen.

Diverse Bundesländer planen «Meldeauflagen», die vor allem vor Fußballspielen oder Demonstrationen verhängt werden dürfen. In Mode sind auch Body-Cams, die als ein Mittel verkauft werden, um die angeblich steigenden Angriffe auf Polizist*innen beweisfest dokumentieren zu können – was zwar unsinnig ist, aber als symbolische Drohgebärde allemal taugt.¹⁵ Erweitert wird auch die sonstige Videoüberwachung auf öffentlichen Straßen und Plätzen, sie soll «intelligent» werden. Baden-Württemberg verzichtet noch auf Gesichtserkennung. Sachsen und Brandenburg wollen Regelungen für Videoüberwachung mit Gesichtserkennung im Grenzgebiet zu Polen und Tschechien einführen.

Nordrhein-Westfalen holt die Einführung der Schleierfahndung nach und schafft damit eine weitere Grundlage für verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen. Baden-Württemberg ermöglicht es seinen Gemeinden, Alkoholverbote per Polizeiverordnung zu verhängen. Niedersachsen ändert zusätzlich sein Versammlungsgesetz: Die Vermummung, bisher eine Ordnungswidrigkeit, soll wieder zur Straftat werden. Pikantes Detail: Im Juli 2017, wenige Tage nach dem G20-Gipfel in Hamburg, hatte sich Niedersachsens Innenminister Boris Pistorius dafür eingesetzt, das Vermummungsverbot zu entschärfen und Verstöße dagegen auch in den anderen Bundesländern, in denen noch das Versammlungsgesetz des Bundes gilt, zu Ordnungswidrigkeiten herabzustufen. Damit könne Raum für Deeskalation geschaffen werden.¹⁶

Unschuld unter Beweispflicht

Wenn das Label «demokratischer Rechtsstaat» mehr sein soll als eine Werbeformel für die etablierte Ordnung, dann muss dieser Staat vor allem eines tun: die staatliche

Autorität und Gewalt in enge Grenzen setzen. Die Entwicklung des Polizeirechts – wie generell des «Sicherheitsrechts» – in der BRD geht nicht erst seit den neuesten Gesetzen und Entwürfen einen anderen Weg: Seit Jahrzehnten steht die Aufweichung der Begrenzungen immer erneut auf der Tagesordnung. Große Bedrohungen – in den 80er und 90er Jahren die «organisierte Kriminalität», seit 2001 erneut der Terrorismus – sollen die Ausweitung polizeilicher Handlungsmöglichkeiten legitimieren: den Einsatz geheimer Methoden, die früher Geheimdienste und politische Polizeien auszeichneten, die Ausweitung von Überwachungsmöglichkeiten je nach dem Stand der Technik.

Der LKW-Anschlag in Berlin, immerhin das schwerste einzelne Attentat seit jenem auf das Oktoberfest in München 1980, hat diesem Abbau der rechtsstaatlichen Grenzen einen erneuten Schub gegeben, der nicht nur die flächendeckende Legalisierung des Trojanereinsatzes ermöglicht, über den zuvor jahrelang diskutiert wurde. Der Terminus des «Gefährders», der zuvor ein bloßer polizeilicher Arbeitsbegriff war, gehört seitdem zum selbstverständlichen Vokabular öffentlicher Debatten.

Mit der präventiven Freiheitsbeschränkung – oder klarer: dem Hausarrest – und der Präventivhaft ist ein weiterer Tabubruch erfolgt. Dass diese Maßnahmen von einem Richter oder einer Richterin angeordnet werden müssen, was – siehe oben – nicht in allen Bundesländern vorgesehen ist, ändert nichts daran, dass es hier um Personen geht, gegen die kein Verdacht vorliegt. Die Präventivhaft ist keine Untersuchungshaft, denn für die wäre erstens ein dringender Tatverdacht und zweitens im Normalfall eine Flucht- oder Verdunklungsgefahr erforderlich. Nur wenige Delikte bilden (wie der § 129a StGB – terroristische Vereinigung) einen «absoluten Haftgrund» oder erlauben die Verhängung der U-Haft bei Wiederholungsgefahr (darunter der § 89a – Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat). Die Präventivhaft ist, auch wenn die neuen Regelungen unter der Überschrift «Gewahrsam» aufgeführt sind, kein bloßer Polizeigewahrsam mehr, denn der durfte bisher nur angeordnet werden bei konkreten Gefahren, wenn das «unerlässlich» war, um die unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat oder einer erheblichen Ordnungswidrigkeit zu verhindern. Im Vorfeld der konkreten Gefahr und des konkreten Verdachts gehen aber die Kriterien verloren, an denen sich polizeiliches Handeln messen ließe. Es ist die polizeiliche Prognose, die entscheidet, ob eine «drohende Gefahr» vorliegt und ob eine Person als «Gefährder» einzustufen ist oder nicht. Niemand kann beweisen, dass er oder sie nicht vorhat, eine Straftat zu begehen. Sofern sie überhaupt zum Zuge kommen, können die Richter*innen also nur entscheiden, ob die polizeiliche Gefahrenprognose halbwegs plausibel ist.

Klare Normen, anhand derer festzustellen wäre, was die Polizei darf und was nicht, kann es im Vorfeld von Verdacht und Gefahr nicht geben. Das Polizeirecht droht damit zu einem Ermächtigungsrecht zu werden. Die Polizei wird zu Überwachungsmaßnahmen und zu Einschränkungen der persönlichen Freiheit ermächtigt, über die sie praktisch allein verfügen kann.

Sicherheitspopulismus

Die neuen Polizeigesetze setzen die lange Serie von Sicherheitsgesetzen fort, die in den letzten Jahren – zuständigkeitshalber – vor allem auf Bundesebene verabschiedet wurden. Nur zur Erinnerung: Die Große Koalition pakte 2015 ein neues Bundesverfassungsschutzgesetz durch, mit dem unter anderem die V-Leute des Bundesamtes einen neuen rechtlichen Heiligenschein erhielten – und das nach dem NSU¹⁷-Skandal, in dem die Spitzel des Amtes eine zentrale Rolle gespielt haben. Ebenfalls verabschiedet wurde ein neues BND¹⁸-Gesetz, das die «strategische Überwachung» durch den Dienst weiter ausbaut, so als hätte es den von Edward Snowdens Enthüllungen ausgelösten NSA-Skandal, der auch einer des BND war, nicht gegeben.

Vom BKA-Gesetz, auf das kurz vor Toresschluss noch die Maßnahmen gegen Gefährder aufgepopt wurden, war oben bereits die Rede. Dito von den Verschärfungen der Strafprozessordnung – inklusive der schnellen Legalisierung des Trojaner-Einsatzes. Nicht zu vergessen sind die diversen strafrechtlichen Verschärfungen: noch mehr Anti-Terror-Strafrecht (Ergänzungen des § 129a, der §§ 89a StGB), ein Ausbau des Paragrafen über den Widerstand gegen Vollstreckungsbeamten, aber auch eine Verschärfung beim Einbruchdiebstahl, mit dem auf den statistischen Anstieg bei diesem Delikt reagiert werden sollte – zu einem Zeitpunkt als die entsprechenden Zahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik wieder am Sinken waren. Hinzu kamen die diversen Artikelgesetze wie das «Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus» vom Juni 2016. Dieses Sammel-

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-
überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

surium ermöglichte es dem Bundesamt für Verfassungsschutz, gemeinsam mit ausländischen Partnerdiensten Dateien zu betreiben, segnete die gemeinsamen Dateien von Polizei und Geheimdiensten noch einmal ab, erlaubte dem Bundesgrenzschutz das Führen von Verdeckten Ermittlern und anderes mehr. Oder jenes im Frühjahr 2017, mit dem einerseits die Bundespolizei ermächtigt wurde, an den Grenzen Lesegeräte für Autokennzeichen einzusetzen, und andererseits die rechtliche Grundlage für «intelligente» Videoüberwachung in Bahnhöfen oder Einkaufszentren geschaffen wurde. Und schließlich die diversen Verschärfungen im Asyl- und Ausländerrecht. Die Parteien der Großen Koalition auf Bundesebene waren fleißig, die grüne und linke Opposition im Bundestag hatte nichts zu melden.

Bei den Polizeigesetzen der Länder sind die Unionsparteien und die SPD endlich nicht mehr alleine. Sicher, das bayerische PAG ist eine Glanzleistung der CSU. Es ist das schärfste unter den neuen Polizeigesetzen und es ist daher kein Wunder, dass der neue bayerische Bundesinnenminister es zum Leitbild für das geplante Mustergesetz küren möchte. Während SPD und Grüne in Bayern gegen das PAG opponierten, war es in Baden-Württemberg eine grün-schwarze Koalition, die gemeinsam mit der SPD das neue Polizeigesetz beschloss. In Hessen regiert Schwarz-Grün und setzte den Hessentrojaner gegen die Mehrheit der grünen Partei durch. In Rheinland-Pfalz ist eine Ampel am Werk, in NRW ist die liberale «Bürgerrechtspartei» mit der CDU im Boot. In Bremen haben es die mitregierenden Grünen immerhin geschafft, dass der sozialdemokratische Innensenator seinen Polizeigesetzentwurf vorerst zurückzog. In Brandenburg wird sich zeigen müssen, ob die Linke in der Regierung dem SPD-Innenminister Einhalt gebietet. Und in Berlin gilt dasselbe sowohl für Grüne als auch für Linke. Einzig in Thüringen will man derzeit kein neues Polizeigesetz; allerdings hatte die bis 2014 regierende CDU-SPD-Koalition noch kurz vor ihrem Ende für eine Verschärfung des dortigen Polizeiaufgabengesetzes gesorgt. Die Vermehrung der Koalitionsmöglichkeiten auf Landesebene hat also keineswegs dazu geführt, dass die Welle der neuen Polizeigesetze gebremst wurde.

Sicher, diese neue Welle passt sich hervorragend ein in den allgemeinen Rechtsruck, den Deutschland und Europa insgesamt derzeit erleben. Im Unterschied allerdings zu den Exzessen der Migrationsabwehr spielt die Partei AfD im Kontext der Polizeigesetze (bisher jedenfalls) so gut wie keine Rolle. Es sind die jeweiligen Regierungsparteien, die sich mit dem populistischen Versprechen brüsten, mehr Sicherheit herzustellen, indem sie der Polizei alle angeblich notwendigen Mittel bereitstellen, um gegen den Terrorismus oder die Kriminalität schlechthin zu Felde zu ziehen. Die Erfahrung der Sicherheitsgesetze der letzten Jahrzehnte lehrt, dass dieser Sicherheitspopulismus nach oben offen ist, dass spätestens beim nächsten (versuchten) Anschlag erneut die Frage aufgeworfen wird, ob die Polizei und/oder die Geheimdienste über genügend technische und rechtliche Mittel verfügen. Grüne und Linke werden sich dort, wo sie an Regierungen beteiligt sind, daran messen lassen müssen, ob sie diesem Populismus widerstehen oder ob sie sich um des Koalitionsfriedens willen und aus Angst um den Verlust von Wählerstimmen dazu hinreißen lassen, die Verschärfungen mitzutragen.

Gegenwehr

Gegen das bayerische Polizeiaufgabengesetz wurden bereits mehrere Verfassungsklagen eingereicht oder doch zumindest vorbereitet. So wichtig die juristische Gegenwehr ist, so deutlich ist doch mittlerweile, dass sie an ihre Grenzen stößt. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar immer wieder versucht, Schranken für die polizeiliche Tätigkeit im Vorfeld zu setzen. Es schaffte es jedoch nie, bestimmte Methoden grundsätzlich für verfassungswidrig zu erklären. Weil das Gericht unter enormem politischen Anpassungsdruck steht, braucht es den politischen Widerstand.

In der Auseinandersetzung um die neuen Polizeigesetze ist diese politische Gegenwehr erstmals seit langem nicht mehr auf die «üblichen Verdächtigen» aus den Bürgerrechtsorganisationen und den jeweiligen Oppositionsparteien beschränkt. 40.000 Leute demonstrierten am 10. Mai 2018 gegen das bayerische Polizeiaufgabengesetz, 20.000 gingen am 7. Juli 2018 gegen das nordrhein-westfälische Polizeigesetz auf die Straße. Weitere Demonstrationen sind auch in anderen Bundesländern angekündigt.

Polizeigesetzgebung der Länder (Stand: Juli 2018)

Baden-Württemberg	verabschiedet am 15.11.2017 (LT-Drs. 16/3011 v. 15.11.2017): Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot und EAÜ; TKÜ samt Quellen-TKÜ; intelligente Videoüberwachung; Explosivmittel	
Bayern	Gefährderüberwachungsgesetz, verabschiedet am 24.7.2017 (LT-Drs. 17/16299 v. 4.4.2017); weitere PAG-Novelle, verabschiedet am 15.5.2018 (LT-Drs. 17/20425 v. 30.1.2018): Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot, EAÜ und Präventivhaft; Anpassung an BKAG-Urteil; Quellen-TKÜ, Online-Durchsuchung; weiterer Ausbau von Überwachungsbefugnissen; Explosivmittel	Der Staat als Gefährder Drohende Gefahr Von der Telekommunikations-überwachung zum Trojaner Vom Hausarrest zur Präventivhaft Darf's sonst noch was sein? Unschuld unter Beweispflicht Sicherheitspopulismus Gegenwehr
Berlin	angeblich in Planung, aber Differenzen in der rot-rot-grünen Koalition	Polizeigesetzgebung der Länder
Brandenburg	Entwurf noch nicht öffentlich; geplant: Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot, EAÜ und Präventivhaft; Anpassung an BKAG-Urteil; Quellen-TKÜ, Online-Durchsuchung; Ausbau von Überwachungsbefugnissen; Explosivmittel	
Bremen	Entwurf des Innensenats v. 15.12.2017 vorerst zurückgezogen	
Hamburg	geplant	
Hessen	verabschiedet am 21.6.2018 (LT-Drs. 19/6527 neu v.13.6.2018, Art. 3): Anpassung an BKAG-Urteil; Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung; Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot und EAÜ	
Mecklenburg-Vorpommern	verabschiedet am 14.3.2018 (LT-Drs. 7/1320 v. 7.12.2017): Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot und EAÜ; Body-Cams	
Niedersachsen	Entwurf (LT-Drs. 18/850 v. 8.5.2018): Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot, EAÜ und Präventivhaft; Anpassung an BKAG-Urteil; Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung; Meldeauflagen; Body-Cams	
Nordrhein-Westfalen	Entwurf (LT-Drs. 17/2351 v. 11.4.2018): Aufenthaltsanordnung, EAÜ und Präventivhaft; TKÜ samt Quellen-TKÜ; Ausweitung der Videoüberwachung; Taser; Schleierfahndung	
Rheinland-Pfalz	verabschiedet am 21.6.2017 (LT-Drs. 17/2895 v. 26.4.2017): Anpassung an BKAG-Urteil; Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung; Body-Cams	
Saarland	Entwurf wird demnächst erwartet	
Sachsen	Referentenentwurf v. 10.4.2018: Aufenthaltsanordnung, Kontaktverbot und EAÜ; Anpassung an BKAG-Urteil; Meldeauflagen; TKÜ; intelligente Videoüberwachung; besondere Waffen und Explosivmittel	
Sachsen-Anhalt	Entwurf (LT-Drs. 7/2402 v. 29.1.2018) in der Ausschussberatung: Aufenthaltsanordnung und EAÜ; Meldeauflagen	
Schleswig-Holstein	Gesetz soll noch 2018 geändert werden, bisher kein Entwurf	
Thüringen	keine Änderung beabsichtigt	

Anmerkungen

Der Staat als Gefährder
Drohende Gefahr
Von der Telekommunikations-
überwachung zum Trojaner
Vom Hausarrest zur Präventivhaft
Darf's sonst noch was sein?
Unschuld unter Beweispflicht
Sicherheitspopulismus
Gegenwehr
Polizeigesetzgebung der Länder

- 1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 7.2.2018, S. 126, Zeilen 5949-5951, www.cdu.de/koalitionsvertrag-2018.
- 2 IMK v. 12.-14.6.2017: TOP 52 Gesetzgeberische Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus, www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-06-14_12/beschluesse.pdf.
- 3 Mit dem Volkszählungsurteil stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1983 fest, dass eine informationelle Selbstbestimmung aus der Menschenwürde und den allgemeinen Persönlichkeitsrechten abzuleiten ist. Datenschutz wurde so zu einem aus der Verfassung abgeleiteten Recht (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html>). Für Einschränkungen dieses Rechts, also für alle Formen der Datenerhebung, -verarbeitung oder -übermittlung brauchte es nun eine gesetzliche Grundlage. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern benutzten die Anpassung an das Volkszählungsurteil für eine ausgedehnte Verrechtlichung der polizeilichen Datensysteme sowie verdeckter Polizei-Methoden.
- 4 Verdeckte Ermittler*innen sind Beamt*innen der Polizei, die etwa unter falscher Identität in Gruppen eingeschleust werden. Das Pendant im Geheimdienstbereich wird neuerdings als «verdeckte Mitarbeiter» bezeichnet. V-Personen (Vertrauenspersonen), die es ebenfalls bei Polizei und Geheimdiensten gibt, sind hingegen Personen aus der beobachteten Szene selbst, die gegen Bezahlung oder Vergünstigungen Informationen an die staatlichen Behörden weiter geben.
- 5 Bundesverfassungsgericht: Urteil v. 20.4.2016 (Az.: 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvr096609.html; siehe dazu Roggan, F.: Enzyklopädie des Polizeirechts. Das Bundesverfassungsgericht zum BKA-Gesetz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 111 (Oktober 2016), S. 74-82.
- 6 BT-Drs. 18/11163 v. 14.2.2017; s. a. Busch, H.: Fast verdächtig. Die unerträgliche Leichtigkeit der Gesetzgebung, in: Bürgerrechte & Polizei 112 (März 2017), S. 3-12 (9) <https://www.cilip.de/2017/03/09/fast-verdaechtig-die-unertraegliche-leichtigkeit-der-gesetzgebung/>.
- 7 Bundesverfassungsgericht a.a.O. (Fn. 3), u.a. Rn. 112.
- 8 Roggan, F.: Lauschen im Vorfeld. Neue Regelungen zur präventiven Telefonüberwachung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (August 2004), S. 77-81 <https://www.cilip.de/2004/07/29/lauschen-im-vorfeld-neue-regelungen-zur-praeventiven-telefonueberwachung/>.
- 9 Bundesverfassungsgericht: Urteil v. 27.7.2005 (Az.: 1 BvR 668/04) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/07/rs20050727_1bvr066804.html.
- 10 § 100a Abs. 1 Satz 3 und 4 sowie 100b StPO, Bundesgesetzblatt I, Nr. 58 v. 23.8.2017.
- 11 Vgl. auch die erste Entscheidung in dieser Frage, mit der eine Regelung im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz kassiert wurde, BVerfG: Urteil v. 27.2.2008 (Az.: 1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07) https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/rs20080227_1bvr037007.html.
- 12 siehe das Interview in der Freien Presse v. 17.7.2018 <https://www.freipresse.de/nachrichten/sachsen/sachsens-innenminister-wirbt-fuer-strengeres-polizeigesetz-artikel10261815>
- 13 Ausnahme Rheinland-Pfalz: In diesem ersten der neuen Polizeigesetze fehlen noch die Maßnahmen gegen «Gefährder*innen».
- 14 <https://polizeigesetz.brandenburg.de/polg/de>.
- 15 Siehe Eick, V.: Videos zum Hinfassen. Bodycams in den USA und der BRD, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 112 (März 2017), S. 74-81 oder online <https://www.cilip.de/2017/03/22/videos-zum-hinfassen-bodycams-in-den-usa-und-der-brd/>.
- 16 Tagesspiegel v. 15.7.2017 <https://www.tagesspiegel.de/politik/niedersachsens-innenminister-pistorius-niemand-hat-den-linksextremismus-unterschaetzt/20063584.html>.
- 17 Nationalsozialistischer Untergrund: rechtes, terroristisches Netzwerk.
- 18 Bundesnachrichtendienst, bundesdeutscher Auslandsgeheimdienst.

Netz unter Kontrolle

von Marie Bröckling

Über die Autorin

Marie Bröckling lebt in Berlin und schreibt bei Netzpolitik.org, der Plattform für digitale Freiheitsrechte. Dort ist man der Meinung: Netzpolitik ist keine Einbahnstraße. Denn Politik verändert durch Regulierung das Internet, aber gleichzeitig verändert «das Netz die Politik, Öffentlichkeiten und alles andere».(www.netzpolitik.org /ueber-uns/) Im August war Marie als Sachverständige für das neue Polizeigesetz im niedersächsischen Landtag, im November im nordrhein-westfälischen Landtag.

Netzpolitik ist ein junges Politikfeld, das mit der Digitalisierung entstanden ist. Netzpolitische Themen sind zum Beispiel Datenschutz, Überwachung und Netzneutralität. Stellt sich also die Frage: Gibt es heute autoritäre Tendenzen im Bereich Netzpolitik?

I. Einleitung

Dass das Internet die Politik verändert, wurde beispielhaft im Bundestagswahlkampf deutlich.

Beispiel

Seitdem alle großen deutschen Parteien neben Fernsehen auch in den sozialen Netzwerken werben, wird klar: Unlautere Wahlbeeinflussung ist zunehmend ein ernstes Problem.¹

Denn auf Facebook lassen sich politische Botschaften auf kleine Zielgruppen passgenau zuschneiden. Sie sind dann für andere nicht sichtbar, so kann eine Partei potentiellen Wähler*innen je nach Interessen verschiedene Versprechungen machen.²

Ganz grundsätzlich begünstigt das dynamische Preissystem für Werbung bei Facebook hetzerische Inhalte. Das führte etwa dazu, dass Donald Trump im US-Wahlkampf weniger für Wahlwerbung auf Facebook zahlte als Hillary Clinton.³

Um dem zu begegnen fordert beispielsweise der US-Rechtswissenschaftler Frank Pasquale ein Transparenzregister für Parteien.⁴

Bisher gibt es in Deutschland keine staatliche Behörde, die Werbung in Wahlkämpfen sammelt und kontrolliert.⁵ Es gelten zwar für Wahlwerbespots im Fernsehen, Radio und Kino einheitliche Regeln: Die Kosten sind gedeckelt und die Kenntlichmachung ist vorgeschrieben.⁶ Darüber hinaus fehlt es jedoch generell an einer wirksamen Regelung zur Offenlegung von Spenden.⁷

In Deutschland ist Netzpolitik bislang wenig institutionalisiert. So gibt es auf Bundesebene kein Ministerium für Digitales. Das wird sich vorerst wohl nicht ändern. Denn seit Anfang 2018 wurden stattdessen Ämter und Gremien geschaffen: Dorothee Bär ist die erste Staatssekretärin für Digitales, zudem gibt es nun einen Kabinettsausschuss für Digitales und einen Digitalrat. Die Kernaufgabe hier ist Koordination.

In der Folge werden netzpolitische Fragen oft in den Innenministerien und im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) verhandelt. Dabei gibt das Bundesinnenministerium oft den Ton an: So löste Bundesinnenminister

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Thomas de Maizière mit seiner Aufforderung an die Länder, die neu geschaffenen (technischen) Befugnisse des Bundeskriminalamts zu übernehmen, eine Welle an neuen Polizeigesetzen aus, die unter anderem den Einsatz von Staatstrojanern als präventive Maßnahmen vorsehen.⁸ Das beschreibt auch Heiner Busch in seinem Dossier-Beitrag: «Der Staat als Gefährder».⁹ Dass die Innenministerien Netzpolitik gestalten, ist bedenklich, denn die Innenministerien sind auch für die öffentliche Sicherheit zuständig und setzen dort zumeist ihre Priorität.¹⁰

Insgesamt gibt es weiterhin wenige einflussreiche Entscheidungsträger*innen mit Expertise im Bereich Netzpolitik. Bundeskanzlerin Angela Merkel sagte noch 2013: «Das Internet ist für uns alle Neuland»¹¹. Das Digitalisierungverständnis der obersten Entscheidungsebene ist meist beschränkt auf Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen.¹² Das spiegelt sich auch im neu geschaffenen Digitalrat. Dort fehlen «Menschen und Initiativen, die technologischen Fortschritt ganz praktisch in den Dienst von Emanzipation, Solidarität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl stellen.»¹³

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Autoritär ist Politik, wenn sie dem Ausbau der staatlichen Macht dient und dabei die Rechte der Bürger*innen einschränkt, beispielsweise durch Manipulation und Zensur von Inhalten oder Überwachung und soziale Kontrolle.

Solche Politiken gibt es längst nicht nur in autoritären Regimen, wie in der Volksrepublik China. Auch in Großbritannien, Frankreich und Deutschland werden immer neue Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle eingeführt. Dass solche Maßnahmen zunehmend «präventiv» eingesetzt werden, also noch bevor eine Straftat begangen wurde, ist ein bedenklicher Trend.

Noch darüber hinaus gehen anlasslose Maßnahmen, wie die massenhafte Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Großbritannien oder die Regulierung von Verschlüsselungstechnik in Frankreich. Davon sind alle Bürger*innen betroffen.

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Überwachung und Kontrolle im Internet?

Ein Blick auf die Partei «Alternative für Deutschland» (AfD) und die «Identitäre Bewegung» zeigt: Netzpolitik ist in Deutschland kein klassisches Thema der Rechten.

Beide nutzen zwar intensiv das Internet zur Verbreitung ihrer Inhalte, doch eine stringente Digitalisierungsstrategie vertreten sie nicht.¹⁴ So wird im Grundsatzprogramm der AfD lediglich vereinzelt auf netzpolitische Fragen Bezug genommen. Die Forderungen erscheinen beliebig: Es wird das «ideologisch motivierte übertriebene Maß an Datenschutz» in Deutschland kritisiert, vor allem dafür, dass es für alle gilt, also auch für vermeintliche Straftäter*innen. Gleichzeitig wird an anderer Stelle im Grundsatzprogramm Ende-zu-Ende-Verschlüsselung befürwortet.¹⁵ Einen Ausreißer hat sich der AfD-Landesverband Schleswig-Holstein erlaubt, im Landtagswahlprogramm fordert er Internetsperren, unter anderem für Pornografie.¹⁶ Solche Forderungen bilden jedoch die Ausnahme.¹⁷

Insgesamt tauchen Forderungen nach «hartem Durchgreifen» im Sinne von Repression, wie sie für Rechtspopulismus typisch sind, im Feld Netzpolitik in der deutschen Debatte nur stark vereinzelt auf.¹⁸ Um sich in netzpolitischen Fragen also nach rechts abzugrenzen taugt die AfD nicht.

Die Erfahrung zeigt vielmehr: Forderungen zu mehr Überwachung und die nötige Unterstützung dafür kommt aus allen politischen Lagern.¹⁹ Beispielsweise werden derzeit in nahezu allen Bundesländern die Befugnisse der Polizei ausgeweitet, allein die rot-rot-grün regierten Bundesländer Thüringen und Berlin haben eine derartige Änderung ausgeschlossen. Das führt auch zu Zerwürfnissen innerhalb der Parteien. So streiten prominente Vertreter*innen des liberalen Flügels der FDP, wie Sabine Leutheuser-Schnarrenberger und der ehemalige Bundesinnenminister Gerhart Baum, öffentlich gegen den Ausbau der polizeilichen Befugnisse zur Gefahrenabwehr und stellen sich damit gegen den Rest ihrer Partei. Auch die Jugendverbände der SPD und Bündnis 90/Die Grünen wenden sich in einigen Bundesländern gegen die Forderungen ihrer Landtagsfraktionen.

Der Einfluss der Sicherheitsbehörden auf den Gesetzgebungsprozess ist hoch. Der Kriminologe Tobias Singelnstein schreibt, dass es in den letzten Jahren gängig geworden ist, dass die «Exekutive den Gesetzgeber vor sich her treibt», indem Maßnahmen

zunächst ohne Rechtsgrundlage eingesetzt werden.²⁰ Der Einfluss der Polizei zeigt sich auch bei Anhörungen²¹ in den Parlamenten. Dort werden immer öfter Vertreter*innen der Polizei und der Polizeigewerkschaften als Sachverständige geladen. Bei der Anhörung im Niedersächsischen Landtag zum neuen Polizeigesetz²² waren vier von vierzehn Sachverständigen am ersten Tag Polizeipräsidenten.

Bezeichnend ist zudem das offensiven Auftreten der Polizeigewerkschaften. Mit Statements zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren und Forderungen nach Gesetzesverschärfungen werden sie vielfach in den Medien zitiert. Das geht weit über die klassische Aufgabe einer Gewerkschaft – die Interessenvertretung der Arbeitnehmer*innen – hinaus.

II. Überwachung von Telekommunikation

Die Entwicklung der staatlichen Überwachung wird in weiten Teilen der Gesellschaft kaum wahrgenommen. Das liegt daran, dass «viele der neuen Techniken nicht sofort spürbar [sind] und für die Mehrheit der Betroffenen erst einmal noch folgenlos [bleiben]».²³ Das trifft auch auf die Telekommunikations-Überwachung zu.

Als Beispiel eignet sie sich, da Telekommunikation²⁴ in Form von E-Mails, SMS, Telefonie und Messenger-Nachrichten Teil des Alltags fast aller Menschen ist. Telekommunikation ist also praxisnah und relevant.

Was ist Telekommunikations-Überwachung?

Bei der Kommunikation über Telefonie und Internet fallen Daten an: Telekommunikations-Daten. Diese Daten liegen zunächst beim (Telekommunikationsdienst-)Anbieter. Viele staatliche Stellen haben jedoch ein Interesse an diesen Telekommunikations-Daten, etwa die Polizei, die Geheimdienste, das Bundeskriminalamt und der Zoll. Denn mittels Analyse der Telekommunikations-Daten können die Beamte*innen sehr viel über einzelne Personen und Vorgänge herausfinden.

Inhaltsdaten

Der Inhalt einer Kommunikation, etwa der Text einer SMS oder E-Mail.

Metadaten

Der Begriff Metadaten taucht in vielen Bereichen auf. Bei der Kommunikation über das Internet und Telefonie spricht man auch von Verbindungsdaten oder Verkehrsdaten.

Verbindungsdaten sind Informationen über die Umstände der Kommunikation. Also: Telefonnummern, E-Mail-Adressen, Zeit und Ort.

Verbindungsdaten sind enorm aussagekräftig und vergleichsweise leicht zu analysieren. Denn im Gegensatz zu Inhaltsdaten sind sie strukturiert und lassen sich verknüpfen. So lassen Verbindungsdaten Rückschlüsse auf intime Fragen aus unserm Leben zu, etwa mit wem wir Kontakt halten und auf unseren Tagesrhythmus.²⁵ Das zeigt eindrucksvoll der Fall von Malte Spitz.²⁶

Standortdaten

Aus Standortdaten lassen sich Bewegungsprofile erstellen, die wiederum Rückschlüsse auf die Person zulassen, etwa Arbeitsplatz und Wohnort. Der Standort eines Handys kann von Behörden mittels «Stiller SMS» und IMSI-Catcher bestimmt werden.²⁷

Die stille SMS: Hier senden Ermittler*innen eine «stille SMS». Die heißt so, weil sie auf dem Handy der Empfänger*innen nicht angezeigt wird. Der Vorgang erzeugt jedoch Verbindungsdaten, die den ungefähren Standort des Handys preisgeben.

Der IMSI-Catcher²⁸: IMSI-Catcher simulieren eine reguläre, starke Funkstation. Das Handy bucht sich automatisch dort ein. Dadurch kann der Standort des Handys berechnet werden.²⁹

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?
Von wem kommen solche

Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Bestandsdaten

Bestandsdaten sind unter anderem Name, Geburtsdatum und Anschrift der Person, auf die eine Telefonnummer registriert ist. Seit Juli 2017 werden SIM-Karten nur noch bei Vorlage eines amtlichen Ausweises verkauft. Viele staatliche Stellen, darunter die Polizei und der Verfassungsschutz, können diese Daten automatisiert abfragen und zwar in beide Richtungen: Wem gehört diese Telefonnummer oder welche Telefonnummern gehören zu dieser Person?

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Grundsätzlich ist die Vertraulichkeit der Telekommunikation vom Recht auf informative Selbstbestimmung bzw. vom Fernmeldegeheimnis geschützt. Der Staat hat jedoch die Befugnisse um jegliche Art von Telekommunikation zu überwachen, das umfasst alles von Verbindungsdaten bis Inhaltsdaten, wenn ein Anlass vorliegt.

Und Anlässe zur Überwachung der Telekommunikation gibt es immer mehr, zunehmend auch im Bereich der sogenannten «Gefahrenabwehr», also noch bevor eine Straftat begangen wurde.³⁰ Somit reicht nun mancherorts bereits der Verdacht gegen eine Person, um eine Telekommunikations-Überwachung zu rechtfertigen.

Begründet wird die Ausweitung der Anlässe in den «präventiven» Bereich mit der besonderen Gefahr von terroristischen Anschlägen. In der polizeilichen Praxis sind jedoch Drogen der absolut häufigste Anlass zur Überwachung von Telekommunikation, also Ermittlungen auf Grund des Betäubungsmittelgesetzes.³¹

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Die schwarz-rote Bundesregierung will (Telekommunikationsdienst-)Anbieter dazu verpflichten, Verbindungsdaten grundsätzlich für ein halbes Jahr zu speichern.³² Da eine solche Speicherung anlasslos stattfindet, sind die Verbindungsdaten aller Bürger*innen betroffen. Der Wissenschaftler Martin Rieger sagt: Vorratsdatenspeicherung stellt eine «universelle Verdachtshypothese über die gesamte Bevölkerung» auf.³³

Ein entsprechendes Gesetz wurde bereits 2004 erstmals eingebracht. Im Jahr 2014 urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Vorratsdatenspeicherung rechtswidrig ist, was 2016 noch einmal ausdrücklich bestätigt wurde. Seit Juli 2017 ist die Vorratsdatenspeicherung in Deutschland vorübergehend «ausgesetzt».³⁴

Dabei trägt die Vorratsdatenspeicherung den Präventionsgedanken schon im Namen. Noch bevor irgendeine Straftat begangen wurde, will der Staat die Rechte aller Bürger*innen – hier das Fernmeldegeheimnis – massiv einschränken.

Unterstützung für das Vorhaben kommt aus den Sicherheitsbehörden. Der Chef des Bundeskriminalamts (BKA) spricht von derzeitigen «Schutzlücken».³⁵ Solche Argumente werden von Expert*innen nicht gedeckt. Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht befindet in einem Gutachten: «Die empirische Notwendigkeit ist nicht belegt oder belegbar».³⁶

Rieger schreibt, dass die Vorratsdatenspeicherung als «präventive Massenspeicherung ein qualitativ neuartiges TKÜ-Instrument ohne rechtshistorische Präzedenz» ist.³⁷

Sammelwut bei den Behörden

Polizei, Bundeskriminalamt und Geheimdienste haben riesige Datenbanken. Dort sind auch Personen hinterlegt, die lediglich im Verdacht stehen in der Zukunft eine Straftat zu begehen. Die Datenbanken sind nach Themen sortiert, etwa «Gewalttäter Sport»³⁸ oder «Rocker». Dabei werden bis zu 50 Merkmale und Details pro Person erfasst, von Kontaktdataen und Geburtsdatum bis zu gesprochenem Dialekt, Tattoos und Schuhgröße.³⁹

Es gibt grundsätzliche Probleme mit diesen Datenbanken. Im Rahmen der verweigerten Pressekreditierung von Journalist*innen zum G20-Gipfel stellte sich heraus, dass Zehntausende ungerechtfertigt in solchen Datenbanken gespeichert sind. Die Gründe: falsche Zuordnung in eine Datenbank und Speicherung auch bei erwiesenermaßen falschen Vorwürfen oder nie verfolgten Anzeigen.⁴⁰

Die thematische und behördliche Trennung dient dabei der Bindung an den Zweck, zu dem die Daten gespeichert worden sind. Das soll Schutz vor übermäßigen Zugriff bieten. Doch seit einigen Jahren werden diese Datenbanken zunehmend zusammengelegt und durchsuchbar.

Beispiele:

1. Im Jahr 2006 wurden 38 Datenbanken von Polizei und Geheimdiensten zusammengelegt.⁴¹
2. Im Jahr 2014 wurde die Antiterrodatei von einer bloßen Hinweisdatei zu einer Analysedatei.⁴²
3. Im Jahr 2018 wurden alle Datenbanken des Bundeskriminalamt (BKA) aufgelöst und zu einer riesigen Datenbank zusammengeführt.⁴³

Ronen Steinke von der Süddeutschen Zeitung schreibt dazu: «Mit einem Klick [sind] dann alle Daten gleichzeitig durchsuchbar. Die Polizei [kann] gewissermaßen googeln in ihrem kompletten Datenmaterial, anstatt stets einzelne Anfragen an speziell definierte Dateien stellen zu müssen.»⁴⁴

Argumentationsmuster

In seiner Dissertation hat sich der Wissenschaftler Martin Rieger zudem die Argumentationsmuster für die Vorratsdatenspeicherung angesehen. Dafür hat er die in den Plenardebatten des Bundestags auftauchenden Legitimationsstrategien identifiziert und festgestellt: In über der Hälfte der Fälle berufen sich die Befürworter*innen auf die «Alternativlosigkeit» der Vorratsdatenspeicherung.

So argumentieren die Befürworter*innen der Vorratsdatenspeicherung meistens in einem beschwichtigenden und defensiven Stil, so bei etwa 31% aller Redebeiträge.⁴⁵ Die von Kritiker*innen genannte Freiheitseinschränkungen werden bestritten und die Unbedenklichkeit der Maßnahme betont. Gleichzeitig kommt es nicht zu einer Hervorhebung von Sicherheit. Vielmehr fehlt jegliche Formulierung eigener Werte oder Ziele. Die neue Maßnahme wird als eine «außerhalb des eigenen Willens oder Handelns liegende normative Notwendigkeit» dargestellt.⁴⁶ Dass die befürwortete Maßnahme als fachliche Notwendigkeit dargestellt wird, deren Gegner*innen naiv seien, ist ein typisches Muster von autoritärer Politik.

Um die vermeintliche Alternativlosigkeit zu steigern, wird sich die Verlusaversion, also die Sorge vor dem Verlieren, des Gegenübers zu nutzen gemacht. Die befürwortete Maßnahme dient demnach lediglich dem Erhalt des derzeitigen Zustands. Beispielsweise ist hier die Aussage von Thomas Jarzombek (CDU) zum Staatstrojaner: «Am Ende muss man entscheiden: Sollten Dienste die Möglichkeit behalten, beispielsweise bei Terroristen auch durch Überwachung aufzuklären? Ich glaube, dass dies für eine erfolgreiche Terrorabwehr unerlässlich ist.»⁴⁷

Dass Befürworter*innen proaktiv mit einem Sicherheitsnarrativ argumentieren, passiert deutlich seltener, nur bei etwa 14% aller Redebeiträge. Es ist laut Rieger lediglich der dritt-häufigste Argumentationsstil. Bei diesem Argumentationsstil wird die Wichtigkeit von Sicherheit generalisiert hervorgehoben. Die Befürworter*innen sagen deutlich, dass Freiheitsaspekte der Sicherheit unterzuordnen sind und ihre Verletzung «mehr Kollateralschaden denn Grundsatzproblem» ist.⁴⁸

Wie oft wird überwacht?

Die Bestandsdatenauskunft wird von über hundert Behörden genutzt. Insgesamt 12,51 Millionen Mal haben sie im Jahr 2017 gefragt, auf wen eine Telefonnummer registriert ist.⁴⁹

Bundesweit

Die unten stehenden Zahlen stammen aus der Statistik des Bundesjustizamtes für die Telekommunikationsüberwachung zur Strafverfolgung im Jahr 2016.⁵⁰ Es handelt sich also lediglich um den Einsatz durch die Länderpolizeien. Alle anderen Behörden sind hier nicht erfasst.

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?
Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Inhaltsdaten

Wie oft wurde Polizist*innen das Abhören von Telefonen angeordnet?

Im Jahr 2016 gab es laut dem Bundesjustizamt circa 25 000 Anordnungen (Mobilfunk und Festnetz). Telefonüberwachung bewegt sich seit einigen Jahren ungefähr auf dem gleichen Niveau.⁵¹

Wie oft wurde Polizist*innen das Abhören von Internetkommunikation angeordnet?

Im Jahr 2016 gab es laut dem Bundesjustizamt circa 11 000 Anordnungen. Damit stieg die Anzahl im Vergleich zum Vorjahr um fast 43 Prozent.⁵²

Metadaten

Wie oft fragten Polizist*innen Verbindungsdaten ab?

Im Jahr 2016 gab es laut dem Bundesjustizamt circa 16 000 Anfragen zu Verbindungsdaten. Dazu zählen individuelle Abfragen und Funkzellenabfragen.⁵³

Berlin

Die Zahl der betroffenen Personen lässt sich aus diesen Statistiken jedoch nicht ablesen. Deutlich mehr Aufschluss bietet da die Statistik des Landes Berlin. Seit 2004 wird hier die Anzahl der Betroffenen und der abgehörten Telefonate dokumentiert.⁵⁴

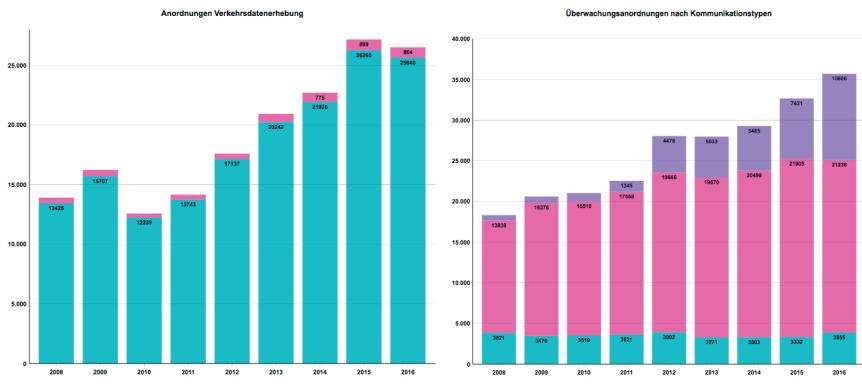
Die untenstehenden Zahlen stammen aus dem Jahresbericht des Berliner Senats für die Telekommunikationsüberwachung zur Strafverfolgung im Jahr 2016 in Berlin.⁵⁵ Es ist also lediglich die Berliner Polizei erfasst.

Anordnungen: ca. 1500

Überwachte Personen: ca. 700

Mitgehörte Telefonate: über eine Million.





Anna Biselli, Netzpolitik.org

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Telekommunikation findet heute zunehmend über das Internet statt. Das erklärt die sinkende Zahl der abgehörten Telefonate seit 2013.⁵⁶ Außerdem wird zunehmend verschlüsselt kommuniziert, seitdem Ende-zu-Ende-Verschlüsselung durch Messenger-Dienste wie WhatsApp mehrheitsfähig geworden ist.

Staatliche Schadsoftware (Staatstrojaner) kommt in zwei Formen zum Einsatz: klein und groß. Als Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) werden Trojaner eingesetzt, um verschlüsselte Kommunikation auszulesen (laufende). Als Online-Durchsuchung, werden Trojaner eingesetzt, um alle Daten auf einem IT-System auszulesen.⁵⁷

Aus Sicht von Ermittler*innen ist Verschlüsselung ein Hindernis: Denn die Inhaltsdaten einer Kommunikation können nicht mehr einfach abgefragt werden. Für die Ermittlungen bleiben dann lediglich die Verbindungsdaten.

Denn um an die Inhaltsdaten zu kommen, müsste die Nachricht vor ihrer Verschlüsselung abgefangen werden, also noch auf dem Handy oder Computer. Damit das gelingt, müssen Ermittler*innen eine Schadsoftware (Trojaner) auf dem Handy oder Computer installieren. Hierin unterscheidet sich der Einsatz von Trojanern von anderen Formen der Telekommunikations-Überwachung: Das überwachte Endgerät wird infiltriert und ist folglich kompromittiert, das heißt «eine sichere und vertrauenswürdige Informationsverarbeitung und -übertragung nicht mehr gewährleistet.»⁵⁸ Außerdem werden für Trojaner Sicherheitslücken benötigt, die müssen gefunden oder erworben werden. «Solche Sicherheitslücken, die absichtlich geheimgehalten werden, stellen jedoch eine erhebliche Gefährdung für kritische Infrastrukturen, Behörden, Wirtschaft und Privatpersonen dar.»⁵⁹

Um den Einsatz von staatlicher Schadsoftware («Trojaner») durch die Polizei wird derzeit politisch in den Landtagen gerungen.

Beispiel

Im Mai 2017 waren weltweit etwa 300 000 Windows-Computer lahmgelegt, auch britische Krankenhäuser waren betroffen. Grund dafür war die Schadsoftware «Wanna Cry», deren Verbreiter Geld erpressen wollten. Möglich sind solche Trojanerangriffe, weil es Sicherheitslücken im Betriebssystem gibt, in diesem Fall bei Microsoft.

Das brisante: Die von «Wanna Cry» genutzte Sicherheitslücke war zuvor von dem US-Geheimdienst NSA absichtlich jahrelang geheimgehalten worden. Die Süddeutsche Zeitung schreibt: «Nur kam der NSA ihr Spionagewerkzeug abhanden. Und dann waren es am Ende eben Ganoven, die das Werkzeug gegen Privatpersonen und Konzerne einsetzen.»⁶⁰

Auch in Deutschland kauft der Staat Sicherheitslücken auf und hält sie absichtlich geheim. Das nützt den Geheimdiensten und der Polizei, die Schadsoftware einsetzen. Doch es gefährdet die gesamte IT-Sicherheit, wie der Fall von «Wanna Cry» eindrucksvoll zeigt.

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Anders als bei der Telekommunikationsüberwachung wird bei der Quellen-TKÜ nicht etwa eine Telefonleitung abgehört, sondern die Telekommunikation direkt auf dem Computer. Daher wird anders als bei Telefonüberwachungen nicht der Anbieter zur Ausleitung der Gespräche herangezogen, sondern das auszuspähende informationstechnische System infiltriert und dabei eine Spionagesoftware aufgebracht. Es handelt sich um eine eingriffsintensive und folgenreiche Maßnahme.

Kritik am Staatstrojaner

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Ganz praktisch gibt es derzeit keine rechtskonforme, einsatzbereite Software.⁶¹ Denn «alle bisherigen Versuche, Staatstrojaner für deutsche Behörden zu entwickeln und einzusetzen, sind entweder gescheitert oder als rechtswidrig eingestuft worden.»⁶²

Der Einsatz von Staatstrojanern erfordert das Ausnutzen von Sicherheitslücken. Damit werden öffentliche Sicherheit und IT-Sicherheit gegen einander ausgespielt, was zugunsten der öffentlichen Sicherheit ausfällt. Die ZEIT schreibt: «Zitis ist [...] der Beleg dafür, dass die Bundesregierung in letzter Konsequenz Innere Sicherheit und IT-Sicherheit für Gegensätze hält.» Zitis ist die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich und in Deutschland zuständig für das Ausmachen von Sicherheitslücken.⁶³

Hinzu kommt: Eine heimliche Maßnahme zieht weiter heimliche Maßnahmen nach sich. So hat die Justizministerkonferenz im Juni 2018 verlauten lassen, dass es in der Praxis nicht immer leicht ist, die Schadsoftware heimlich auf den Computer der verdächtigen Person zu spielen. Deshalb sollte der Polizei die Möglichkeit geschaffen werden, heimlich in die Wohnung einzudringen, um die Schadsoftware zur Überwachung unbemerkt auf dem Computer zu installieren:

«[Die Justizministerinnen und Justizminister] sind der Auffassung, dass die derzeit zulässigen Möglichkeiten zur Aufbringung der Software auf dem informationstechnischen System des Betroffenen mit erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Problemen behaftet sind. Um die neuen Ermittlungsmaßnahmen effektiv und praxistauglich einzusetzen zu können, erachten die Justizministerinnen und Justizminister die Schaffung eines gesetzlichen Betretungsrechts zum Zwecke der Aufbringung der Software als zielführende Alternative.»⁶⁴

Die Bezeichnung ‹Online-Durchsuchung› ist angelehnt an die Wohnraumdurchsuchung. Jedoch hat die Online-Durchsuchung «eine ganz erhebliche Streubreite. Bei einer Wohnraumüberwachung werden vielleicht nur eine Handvoll Menschen betroffen sein, die sich dort regelmäßig aufhalten. Bei einer einzigen Online-Durchsuchung dagegen werden mehrere hundert oder sogar mehrere tausend unbeteiligte Personen betroffen sein, deren Nachrichten ausgelesen werden.»⁶⁵

Gleiches trifft auf den Einsatz des Staatstrojaners zum Auslesen laufender Kommunikation, als sogenannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ), zu. Die Bezeichnung suggeriert, dass es sich um eine klassische Telekommunikations-Überwachung handelt. Doch im Gegensatz zu bisherigen Maßnahmen ist nicht nur das Fernmeldegeheimnis als Rechtsgut verletzt. Da «das betroffene Endgerät nach dem Aufbringen des Trojaners kompromittiert [ist], [ist] eine sichere und vertrauenswürdige Informationsverarbeitung und -übertragung nicht mehr gewährleistet». Somit ist ein weiteres Rechtsgut verletzt: Das Grundrecht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme.⁶⁶

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

Von der Telekommunikations-Überwachung sind, spätestens mit der Vorratsdatenspeicherung, alle Bürger*innen betroffen. Doch die Betroffenheit bleibt oft unbemerkt und ist somit abstrakt.

Eingriff in Grundrechte – einige Fälle aus den letzten Jahren

linksunten.indymedia.org

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat im August 2017 die Plattform linksunten.indymedia.org verboten, mit der Begründung, dass dort anonym verfassungsfeindliche Inhalte verbreitet worden seien. Reporter ohne Grenzen schreibt: «Dass die Bundesregierung ein trotz allem journalistisches Online-Portal durch die Hintertür des Vereinsrechts komplett verbietet und damit eine rechtliche Abwägung mit dem Grundrecht auf Pressefreiheit umgeht, ist rechtsstaatlich äußerst fragwürdig.» Und: Der Schritt sendet «international ein bedenkliches Signal und liefert repressiven Regimen in aller Welt einen Vorwand, es den deutschen Behörden gleichzutun.»⁶⁷

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die Ausländerbehörden dürfen seit Sommer 2015 bzw. Herbst 2017 die Handys, Tablets, Laptops und USB-Sticks von Menschen ohne Ausweispapiere durchsuchen.⁶⁸ Dafür können alle mitgeführten Geräte und Datenträger, inklusive Passwörter verlangt werden. Damit soll die Staatsangehörigkeit und Identität überprüft werden.

Beim BAMF wurde dafür Software eingekauft, bei der Berliner Ausländerbehörde findet die Durchsuchung händisch statt: Eine Mitarbeiterin klickt sich durch «Telefonbuch, SMS, WhatsApp- oder Messenger-Nachrichten, E-Mails und Fotos» durch.⁶⁹ Es handelt sich um einen massiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dennoch wird die Maßnahme beim BAMF leichter Hand genutzt: In vielen Fällen bereits beim ersten Kontakt, als Backup sozusagen, auf das die Entscheider*innen später nach Bedarf zugreifen können.⁷⁰

Der Jurist Nikolaos Gazeas sagt der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) dazu: «Die Eingriffsintensität ist für den Zweck, der erreicht werden soll, viel zu hoch. Wir bewegen uns nicht im Bereich der Terrorabwehr, sondern laut der Gesetzesbegründung geht es im Kern lediglich darum herauszufinden, ob jemand wirklich so heißt, wie er behauptet.»⁷¹

III. Fazit und Alternativen

Anhand der Telekommunikations-Überwachung lassen sich einige Muster erkennen, die zu einer Ausweitung staatlicher Befugnisse im Bereich Netzpolitik führen.

Zumeist gibt es wenig technische Expertise bei den politischen Entscheidungsträger*innen in den Innenministerien. Das begünstigt den Einfluss der Sicherheitsbehörden. Dabei wird der öffentlichen Sicherheit regelmäßig der Vorzug vor der IT-Sicherheit gegeben. Der Anstoß für neue Maßnahmen kommt häufig aus dem Bundesinnenministerium, wird also zentral und von oben an die Länder gegeben.

Zudem zeichnet sich ein bedenklicher Trend ab: Der deutsche «Gesetzgeber verabschiedet kontinuierlich teils offenkundig verfassungsrechtlich-bedenkliche Gesetze». Diese werden dann «vom Bundesverfassungsgericht verfassungswidrig erklärt und zur Nachbesserung an den Bundestag zurück geschickt.»⁷² Auch die Polizei agiert nach dem Motto «move fast and break things». So wurden in der Vergangenheit Maßnahmen zunächst ohne Rechtsgrundlage eingesetzt, bis eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen wurde.

Oft werden (Überwachungs-) Maßnahmen zunächst mit dem Schutz hoher Rechtsgüter begründet. Anschließend werden die Gründe, die eine Überwachung rechtfertigen, schrittweise ausgeweitet. Besonders bedenklich ist die rasante Ausweitung der polizeilichen Befugnisse zur Überwachung im «präventiven» Bereich, also noch bevor eine Straftat begangen wurde. Der Kriminologe Tobias Singelnstein sagt dazu: «Das größte Problem eines solchen Präventionsstrebens ist seine potenzielle Grenzenlosigkeit. Ursachen für Gefahren gibt es unendlich viele; und man kann ihnen immer noch früher und immer noch umfassender begegnen.»⁷³

Auch die Gleichsetzung von analogen und digitalen technischen Maßnahmen ist ein gängiges Argument in der Debatte um neue polizeiliche Befugnisse. Die Gleichsetzung dient dabei oftmals der Legitimation, hält aber einer Prüfung nicht immer stand. Beispielsweise die Gleichsetzung von TKÜ und Quellen-TKÜ oder Wohnraumdurchsuchung und Online-Durchsuchung: Hier handelt es sich um zwei völlig verschiedene Maßnahmen, die sich sowohl im technischen Vorgehen als auch in den betroffenen Rechtsgütern unterscheiden.

Gegenstimmen

Das Bundesverfassungsgericht ist die einzige Instanz, die «diese Entwicklungstendenzen durch die Schaffung neuer Grundrechtsnormen zu bremsen» versucht.⁷⁴ In der laufenden Rechtsprechung wurden neue Schutznormen entwickelt, die Bürger*innen vor dem Ausbau staatlicher Befugnisse schützen sollen. Zu den neuen Grundrechtsnormen gehören das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (1983), das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (2008) und der Kernbereich privater Lebensgestaltung (1957).

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Unter den Kernbereichsschutz können beispielsweise (Selbst-)Gespräche fallen, diese sind dann der Theorie nach vor staatlicher Überwachung absolut geschützt. Das ist besonders relevant für die Telekommunikations-Überwachung und den Einsatz von Staatstrojanern als Online-Durchsuchung.

Weiterhin zu nennen ist die Überwachungsgesamtrechnung (2005). Damit wurde aufgestellt, dass Grundrechtseingriffe additiv zusammengezählt werden müssen. Es gilt also nicht nur die einzelne Maßnahme, sondern auch die Bedeutung für die «Rundum-Überwachung».⁷⁵

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Rieger sagt: «Zwar sind diese neu konstituierten Schutznormen gegenüber staatlicher TKÜ zu begrüßen, stellen aber keinen ausreichenden Schutz oder gar die vielbeschorene eine Ausbalancierung von Freiheit und Sicherheit dar.»⁷⁶ Notwendig sind regelmäßige und externe Evaluation von Maßnahmen. Auch Positiv- oder Negativ-Listen, die festschreiben, wofür eine Maßnahme verwendet werden darf und wofür nicht, sind sinnvoll, um der schnellen technischen Entwicklung zu begegnen.

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Der Kriminologe Tobias Singelnstein hat drei gängige Argumentationsmuster gegen den Ausbau staatlicher Überwachung erkannt und geordnet: der Verweis auf den Rechtstaat, der Verweis auf mangelnde Effizienz neuer Maßnahmen und das Szenario des totalitären Staats.

Um sich Gehör zu verschaffen, ist das Bild des Staats als «Big Brother», der alles an sich reißt, wohl kaum geeignet. Es trifft auch nicht zu, denn viele (Überwachungs-)Maßnahmen finden durchaus breite Unterstützung in der Bevölkerung, auch Unternehmen profitieren davon. Daher lohnt es sich genau hinzusehen und die Entstehungsgeschichte von neuen Befugnissen nachzuvollziehen.⁷⁷ Auch anhand einzelnen Gremien oder Entscheidungsträger*innen kann der Trend zur Verschärfung präzise festgemacht werden.⁷⁸

Der Verweis auf Menschen- und Bürgerrechte ist richtig, bleibt aber oft abstrakt.⁷⁹ Zudem geht es in der Folge meist um die rechtskonforme Umsetzung einer Maßnahme⁸⁰, – und nicht mehr darum, ob sie überhaupt sinnvoll ist. Ebenso verhält es sich mit der Effizienz einer (technischen) Maßnahme. Sie sollte lediglich «als Ausgangspunkt für die Suche nach der eigentlichen Intention» dienen.⁸¹ Wichtig ist es, das Bewusstsein für IT-Sicherheit zu stärken. Denn in der derzeitigen Debatte um den Einsatz von Staatstrojanern werden Öffentliche Sicherheit und IT-Sicherheit gegeneinander ausgespielt.

Fest steht: Das Präventionsstreben der Innenpolitiker*innen im Bereich Netzpolitik muss politisch und argumentativ eingefangen werden, denn technisch wird in den nächsten Jahren noch mehr möglich sein: statistisches Profiling sowie Gesichtserkennung und weitere biometrische Verfahren.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Staaten sind schlecht gerüstet gegen fremde Einflussnahme <https://netzpolitik.org/2018/europawahl-2019-staaten-sind-schlecht-geruestet-gegen-fremde-einflussnahme/> vom 6. Juli 2018.
- 2 Vgl. Wahlkampf in der Grauzone <https://netzpolitik.org/2017/wahlkampf-in-der-grauzone-die-parteien-das-microtargeting-und-die-transparenz/> vom 1. September 2017.
- 3 Vgl. Hetze zum Discounter Preis <https://netzpolitik.org/2018/hetze-zum-discounter-preis-trump-zahlte-weniger-fuer-facebook-werbung-als-clinton/> vom 26. Februar 2018.
- 4 Vgl. Wie Facebook und Google die digitale Öffentlichkeit dominieren <https://netzpolitik.org/2017/interview-mit-frank-pasquale-wie-facebook-und-google-die-digitale-oeffentlichkeit-dominieren/> vom 15. Juli 2017.
- 5 Vgl. Antwort Deutschland auf Frage der EU <https://www.asktheeu.org/en/request/5509/response/17811/attach/html/14/DE.pdf.html> vom 26. April 2018.
- 6 «In öffentlich-rechtlichen Sendern erfolgt die Ausstrahlung kostenlos, private Sender dürfen den Parteien nur die Selbstkosten berechnen» vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags <https://www.bundestag.de/blob/481510/3f36ef3cbf1fd9b99518ef5ce4034e2f/wd-10-034-16-pdf-data.pdf> vom 6. Juli 2016.
- 7 Vgl. Peter Kreysler, Graubereich Parteienfinanzierung https://www.deutschlandfunk.de/kritik-von-politikern-und-lobbycontrol-graubereich.724.de.html?dram:article_id=420985 vom 21. Juni 2018.
- 8 Thomas de Maizière sagte: «[Es] kommt ... deshalb darauf an, dass die Länder vergleichbare Regelungen in ihre Polizeigesetze aufnehmen» <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2017/02/21-3-bmi-bka.html> vom 17. Februar 2017.
- 9 Siehe Heiner Busch, Der Staat als Gefährder, in diesem Band.
- 10 Dazu: Malte Spitz: «Wie aber soll Datenschutz wirksam sein, wenn die dafür zuständigen Ministerien oft auch für die öffentliche Sicherheit zuständig sind, nämlich die Innenministerien?» vgl. Die Datenschutz-Lüge <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2014-05/nsa-ueberwachung-datenschutz-malte-spitz/seite-2> vom 26. Mai 2014.
- 11 Vgl. https://de.wikiquote.org/wiki/Angela_Merkel abgerufen am 30. August 2018.
- 12 Vgl. Digitalrat: Diese zehn sollen Merkels verkorkste Netzpolitik retten <https://netzpolitik.org/2018/digitalrat-diese-zehn-sollen-merkels-verkorkste-netzpolitik-retten/> vom 21. August 2018.
- 13 s.o.
- 14 Vgl. ZDF-Sommerinterview mit Alexander Gauland <https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/berlin-direkt---sommerinterview-vom-12-august-2018-100.html> vom 12. August. 2018.
- 15 Vgl. AfD Grundsatzprogramm https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf vom Mai 2016, S. 70.
- 16 «Im Sinne eines echten Jugendschutzes befürworten wir die Sperrung bestimmter Netz-Seiten, die z.B. Pornographie und exzessive Gewalt zeigen, Terrorismus und Anleitungen zu Selbstmord oder Magersucht.» Vgl. Landtagswahlprogramm der AfD Schleswig-Holstein <http://afd-sh.de/index.php/programm/landtagswahlprogramm>, Kiel 2017, S. 26.
- 17 Ebenso das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), das von vielen AfD-Politiker*innen massiv kritisiert wurde.
- 18 Vgl. Kommentar von Katharina Nocun <https://netzpolitik.org/2017/netzpolitik-bei-der-afd-zwei-kreuze-und-neun-gruende-dagegen/> vom 11. September 2017.
- 19 Vgl. Chronik des Überwachungsstaates <https://netzpolitik.org/2017/chronik-des-ueberwachungsstaates/> zuletzt aktualisiert am 13. Juni 2018.
- 20 Vgl. Tobias Singelnstein und Peer Stolle, Die Sicherheitsgesellschaft: soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2012, S. 51.
- 21 Bei komplexen und umstrittenen Gesetzgebungsverfahren, werden Anhörungen durchgeführt, zu denen Sachverständige und Interessenverbände eingeladen werden. Auf der Seite des Bundestags heißt es dazu: «Diese ‹Hearings› dienen dazu, wissenschaftliche Sachkunde und Kenntnisse über spezifische Probleme in die Beratungen einzuführen.» vgl. <https://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/A/anhoerungen/245328> abgerufen am 30. August 2018.
- 22 Die Novelle zum Polizeigesetz sieht eine Reihe neuer Maßnahmen vor: Elektronische Fußfessel zur Aufenthaltsüberwachung, Einsatz von Staatstrojaner und Ausbau der Videoüberwachung.
- 23 Vgl. Tobias Singelnstein und Peer Stolle, Die Sicherheitsgesellschaft: soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2012, S. 156.
- 24 Telekommunikation heißt hier nichts anderes als Informationsaustausch über eine räumliche Distanz.
- 25 Vgl. André Meister, Was sind eigentlich Metadaten? <https://www.boell.de/de/2014/07/22/was-sind-eigentlich-metadaten> vom 22. Juli 2014.
- 26 «Im Jahr 2009 hat der Aktivist und grünen Politiker Malte Spitz die Deutsche Telekom auf Herausgabe seiner Telekommunikationsverkehrsdaten, die im Rahmen der Vorratsdatenspeicherung gespeichert wurden, verklagt und 2010 sich außergerichtlich auf die Herausgabe geeinigt. Diese Daten hat er 2011 gemeinsam mit Zeit Online in einer interaktiven Grafik veröffentlicht.» Vgl. Verräterisches Handy <https://www.zeit.de/datenschutz/malte-spitz-vorratsdaten> abgerufen am 30. August 2018.
- 27 Vgl. Halbjahreswerte für Stille SMS, IMSI-Catcher und Funkzellenabfrage <https://netzpolitik.org/2018/halbjahreswerte-fuer-stille-sms-imsi-catcher-und-funkzellenabfragen/> vom 22. August 2018.
- 28 IMSI steht für International Mobile Subscriber Identity. Die IMSI-Nummer wird weltweit einmalig pro SIM von den Mobilfunknetzbetreibern vergeben und ermöglicht damit eine eindeutige Zuordnung. Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/International_Mobile_Subscriber_Identity abgerufen am 30. August 2018.

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

- 29 Vgl. Der Spion in der Hosentasche <https://netzpolitik.org/2017/der-spion-in-der-hosentasche-weiterhin-viel-ueberwachung-von-mobiltelefonen-durch-bundesbehoerden/> vom 3. August 2018.
- 30 Dazu: Bei der Novellierung der Polizeigesetze in Niedersachsen (Entwurf) und Bayern (in Kraft) wird der Einsatz von Staatstrojaner als präventive Maßnahme eingeführt (siehe auch in diesem Dossier: Heiner Busch, Der Staat als Gefährder).
- 31 Vgl. Auch 2016 waren Drogendelikte häufigster Überwachungsgrund <https://netzpolitik.org/2017/auch-2016-waren-drogendelikte-haeufigster-ueberwachungsgrund/> vom 2. November 2017.
- 32 Bei Internetnutzung auch die zeitlich begrenzt vergebene (dynamische) IP-Nummer.
- 33 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 291.
- 34 Vgl. Der netzpolitische Wahlprogramm-Vergleich <https://netzpolitik.org/2017/der-netzpolitischewahlprogramm-vergleich-teil-5-ueberwachung-und-innere-sicherheit/> vom 11. September 2017.
- 35 Vgl. Andre Meister, Lügen für die Vorratsdatenspeicherung, <https://netzpolitik.org/2018/luegen-fuer-die-vorratsdatenspeicherung-das-bka-praesentiert-neue-propaganda-wir-kontern/> vom 12. Juni 2018
- 36 Vgl. Gutachten des Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht im Auftrag des BMJ <https://www.mpg.de/5000721/vorratsdatenspeicherung.pdf> vom Juli 2011.
- 37 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 266.
- 38 Die «Gewalttäter Sport»-Datei umfasst etwa 10 000 bereits auffällig gewordene und gewaltbereite Sportfans.
- 39 Vgl. Deutsche Behörden lieferten Daten von 30 Fußball-Fans an Russland aus <https://netzpolitik.org/2018/deutsche-behoerden-lieferten-daten-von-30-fussball-fans-an-russland-aus/> vom 25. Juni 2018.
- 40 Datenskandal bei der Polizei <https://netzpolitik.org/2017/datenskandal-bei-der-polizei-offenbar-zehntausende-ungerechtfertigt-gespeichert/> vom 30. August 2017.
- 41 Chronik des Überwachungsstaates <https://netzpolitik.org/2017/chronik-des-ueberwachungsstaates/> vom 13. Juni 2018.
- 42 Vgl. Stefan Krempl, Bundestag beschließt Reform der Anti-Terror-Datei <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-beschliesst-Reform-der-Anti-Terror-Datei-2426703.html> vom 17. Oktober 2014.
- 43 Vgl. Ronen Steinke, Wie ein neues Gesetz das BKA mächtiger macht <https://www.sueddeutsche.de/politik/bka-maechtiger-macht-1.3991246-2> vom 25. Mai 2018.
- 44 Ronen Steinke, Babylonisches Gewirr, 6.2.2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bka-gesetz-babylonisches-gewirr-1.3366400>.
- 45 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 339.
- 46 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 416.
- 47 Vgl. Hakan Tanriverdi, Netzpolitiker warnen vor Einsatz des Staatstrojaners <https://www.sueddeutsche.de/digital/it-sicherheit-netzpolitiker-warnten-vor-einsatz-des-staatstrojaners-1.3844670> vom 28. Januar 2018.
- 48 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 417.
- 49 Vgl. Bestandsdatenauskunft 2017 <https://netzpolitik.org/2018/bestandsdatenauskunft-2017-behoerden-haben-alle-zweieinhalf-sekunden-abgefragt-wem-eine-telefonnummer-gehört/> vom 26. Mai 2018.
- 50 Vgl. Statistik des Bundesjustizamtes zur Telekommunikationsüberwachung für das Jahr 2016 https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Uebersicht_TKUE_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2 vom 18. Juli 2017.
- 51 Vgl. Auch 2016 waren Drogendelikte häufigster Überwachungsgrund <https://netzpolitik.org/2017/auch-2016-waren-drogendelikte-haeufigster-ueberwachungsgrund/> vom 2. November 2017.
- 52 s.o.
- 53 s.o.
- 54 Vgl. Telefonüberwachung <https://netzpolitik.org/2017/telefonueberwachung-berliner-polizei-hat-letztes-jahr-zwei-telefongespraechs-pro-minute-abgehoert/> vom 8. August 2017.
- 55 Vgl. Jahresbericht des Berliner Senats für die Telekommunikationsüberwachung zur Strafverfolgung im Jahr 2016 in Berlin <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-0453.pdf> vom 28. Juni 2017.
- 56 Vgl. Telefonüberwachung <https://netzpolitik.org/2017/telefonueberwachung-berliner-polizei-hat-letztes-jahr-zwei-telefongespraechs-pro-minute-abgehoert/> vom 8. August 2017.
- 57 Zum Unterschied von Online-Durchsuchung und herkömmlicher Wohnraumdurchsuchung vgl. Markus Sehl, Verfassungsbeschwerde Staatstrojaner <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h-verfassungsbeschwerde-staatstrojaner-fdp-anwalt-interview-online-durchsuchung/> vom 20. August 2018.
- 58 Vgl. Stellungnahme des Chaos Computer Club (CCC) <https://www.ccc.de/system/uploads/252/original/CCC-staatstrojaner-hessen.pdf> vom 4. Februar 2018.
- 59 s.o.
- 60 Vgl. Georg Mascolo, Nicolas Richter, Hakan Tanriverdi, Raubzug mit den Waffen des Staates <https://www.sueddeutsche.de/digital/geheimdienste-raubzug-mit-den-waffen-des-staates-1.3508481> vom 16. Mai 2017.

- 61 Zu den verschiedenen Modellen des Staatstrojaners vgl. Geheime Dokumente: Das Bundeskriminalamt kann jetzt drei Staatstrojaner einsetzen <https://netzpolitik.org/2018/geheime-dokumente-das-bundeskriminalamt-kann-jetzt-drei-staatstrojaner-einsetzen/> vom 26. Juni 2018.
- 62 Vgl. Stellungnahme zum Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen durch den Chaos Computer Club (CCC) <https://www.ccc.de/system/uploads/252/original/CCC-staatstrojaner-hessen.pdf> vom 4. Februar 2018.
- 63 Vgl. Patrick Beuth, Bundeshacker im Verzug <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2017-08/zitis-eroeffnung-thomas-de-maiziere-bundeshacker> vom 30. August 2017.
- 64 Vgl. Beschluss der Justizministerkonferenz in Eisenach http://www.jm.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruehjahrskonferenz_2018/II-8-RP---Ergaenzung-der-Regelungen-zur-Quellen-TKUe-und-zur-Online-Durchsuchung-um-ein-Betretungsrecht.pdf vom 7. Juni 2018.
- 65 Vgl. Verfassungsbeschwerde Online-Durchsuchung. Interview mit dem Juristen Nikolaos Gazeas. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verfassungsbeschwerde-staatstrojaner-fdp-anwalt-interview-online-durchsuchung/> vom 20. August 2018.
- 66 Vgl. Stellungnahme des Chaos Computer Club (CCC) <https://www.ccc.de/system/uploads/252/original/CCC-staatstrojaner-hessen.pdf> vom 4. Februar 2018.
- 67 Rechtsstaatlich fragwürdiges Symbol <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/presse/pressemittelungen/meldung/rechtsstaatlich-fragwuerdiges-verbot/> vom 28. August 2017.
- 68 Grundlage hierfür ist das neue «Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht».
- 69 Berliner Ausländerbehörde durchsuchte die Handys von 40 Menschen ohne Papiere <https://netzpolitik.org/2018/handy-auswertung-berliner-auslaenderbehoerde-durchsuchte-die-telefonen-von-40-menschen-ohne-papiere/> vom 23. August 2018.
- 70 Asylverfahren: Handy-Durchsuchung bringt keine Vorteile <https://netzpolitik.org/2018/asylverfahren-handy-durchsuchung-bringt-keine-vorteile/> vom 11. Juli 2018.
- 71 Vgl. Julia Anton, Der gläserne Flüchtling http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtinge-fragwuerdige-handy-und-datentraeger-auswertung-15150675-p3.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 vom 19. August 2017.
- 72 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016, S. 292. Zitiert nach: Matthias Schulze <https://criminologia.de/2017/09/rezension-konstituierung-staatlicher-telekommunikationsueberwachung/> vom 6. September 2017.
- 73 Innere Unsicherheit– Gastkommentar von Tobias Singelnstein <https://www.sueddeutsche.de/politik/gastkommentar-innere-unsicherheit-1.3943397> vom 13. April 2018.
- 74 s.o.
- 75 Vgl. Überwachungsgesamtrechnung <https://netzpolitik.org/2015/ueberwachungsgesamtrechnung-vorratsdatenspeicherung-ist-der-tropfen-der-das-fass-zum-ueberlaufen-bringt/> vom 9. Juni 2015.
- 76 Vgl. Martin Rieger, Konstituierung staatlicher Telekommunikationsüberwachung: Rechtshistorie in der BRD und Analyse von Bundestagsdebatten zur Vorratsdatenspeicherung, Konstanz 2016. Zitiert nach: Matthias Schulze <https://criminologia.de/2017/09/rezension-konstituierung-staatlicher-telekommunikationsueberwachung/> vom 6. September 2017.
- 77 Zur «elektronischen Fußfessel»: Die elektronische Fußfessel wurde in Deutschland zuerst debattiert, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2009 die sogenannte Sicherungsverwahrung für unzulässig erklärte. Die elektronische Fußfessel sollte als Ersatz zum Freiheitsentzug dienen. Vgl. «Fußfessel statt Knast» https://www.deutschlandfunk.de/ueberwachung-die-grenzen-der-elektronischen-fussfessel.1148.de.html?dram:article_id=278098 vom 20. Februar 2014. Zur «erweiterten DNA-Analyse» siehe STS@Freiburg «Etappen der Gesetzesinitiative» <https://stsfreiburg.wordpress.com/hintergrund/> abgerufen am 30. August 2018
Zum Konzept des «Gefährders» siehe Felix Hanschmann, «Gefährder» – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht, Hannover 2017.
- 78 Die Datenschutzbeauftragte in Niedersachsen, Barbara Thiel, hat in der mündlichen Anhörung zum neuen Polizeigesetz darauf hingewiesen, dass in der ersten Anhörung zum neuen Polizeigesetz 2013 keine der geladenen Sachverständigen, auch nicht die Polizei, nach neuen technischen Maßnahmen gefragt hat. Dennoch behaupteten diese bei der Anhörung im August 2018 diese Maßnahmen für ihre Ermittlungen zu benötigen. Vgl. <https://wiki.freihheitsfoo.de/uploads/Main/Stellungnahme-NPOG-Lfd-40S.pdf> abgerufen am 30. August 2018.
- 79 Zudem sind Rechte nie absolut. Dazu: «Der Rechtsstaat verändert sein Gesicht daher in dem Maße, in dem das Prinzip der Sicherheit an Bedeutung gewinnt. Ebenso unterliegt die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte einem Wandel, die somit nur eine relative Grenze für staatliche Eingriffe darstellen» Vgl. Tobias Singelnstein und Peer Stolle, Die Sicherheitsgesellschaft: soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2012, S. 153.
- 80 Genannt wird oft der Richter*innenvorbehalt. In der Praxis ist das jedoch oft keine wirksame Schranke. So wurde in Berlin in den letzten neun Jahren kein einziger Antrag auf Telekommunikations-Überwachung abgelehnt. Vgl. Telefonüberwachung <https://netzpolitik.org/2017/telefonueberwachung-berliner-polizei-hat-letztes-jahr-zwei-telefongespraeche-pro-minute-abgehört/> vom 8. August 2017.
- 81 Vgl. Tobias Singelnstein und Peer Stolle, Die Sicherheitsgesellschaft: soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2012, S.149.

I. Einleitung

Wann kann man von autoritärer Netzpolitik sprechen?

Von wem kommen solche Forderungen zu mehr Kontrolle und Überwachung im Internet?

II. Überwachung von Telekommunikation

Was ist Telekommunikationsüberwachung?

Und was heißt Vorratsdatenspeicherung?

Argumentationsmuster

Wie oft wird überwacht?

Aushandlungssache: Umgang mit Kommunikation

Kritik am Staatstrojaner

Bedeutung für Bürger- und Menschenrechte

III. Fazit und Alternativen

Gegenstimmen

Argumente gegen den Ausbau staatlicher (Telekommunikations-) Überwachung

Sicherheit und Konsum

Autoritäre Politiken im städtischen öffentlichen Raum

von Ulrike Lembke

Über die Autorin

Ulrike Lembke ist Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt Universität zu Berlin. Ihre Arbeitsschwerpunkte in Lehre und Forschung, öffentlicher Diskussion und rechtspolitischem Engagement sind rechtliche Geschlechterstudien, insbesondere Antidiskriminierungsrecht, Gewalt im Geschlechterverhältnis, Intimität/Öffentlichkeit, reproduktive Rechte, Geschichte der Frauenbewegungen und transdisziplinäre Geschlechterstudien; öffentlicher Raum als Staatsaufgabe; Rechtssoziologie (qualitativ, kulturwissenschaftlich, diskursanalytisch); Öffentliches Recht, Verfassungsrecht, Ordnungs- und Versammlungsrecht; Rechtstheorie und Methodenlehre; Menschenrechte und ihre Umsetzung sowie soziale Rechte in Europa.

Sicherheit und Konsum

Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung
städtischen Raumes

Armut bekämpfen oder arme
Menschen verdrängen?

Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse
und neoliberaler Ausverkauf

Bürger*innen als Akteur*innen, als
Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?

Bürgerkriegsspiele statt politische
Auseinandersetzungen

Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe –
Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Im Juli 2018 wurde in Berlin ein Brandanschlag auf zwei wohnungslose Männer verübt.¹ Eines der Opfer lag noch im Koma, als die Polizei zehn Tage später einen Tatverdächtigen präsentierte und vor allem verkündete, dem Anschlag habe kein «obdachlosenfeindliches Motiv» zugrunde gelegen, sondern der Tatverdächtige habe mit den beiden wohnungslosen Männern Streit gehabt.² Nach diesem Streit, der mit einem Platzverweis für ihn endete, hatte er an einer nahe gelegenen Tankstelle Benzin gekauft und die beiden Männer, die unter der Brücke eines S-Bahnhofs schliefen, damit übergossen und angezündet.

Der Anschlag hatte ein erhebliches mediales Echo hervorgerufen. Dabei wurde zum einen Entsetzen über die Grausamkeit und Feigheit der Tat geäußert, teils aber auch das grundlegende Problem mangelnden Wohnraums und der Gewalt gegen wohnungslose Personen wieder ins öffentliche Bewusstsein gerufen. Am Tatort wurden Mahnwachen abgehalten und es gab einen Moment des Innehaltens, des Nachdenkens darüber, was Sicherheit in einer Großstadt wie Berlin für Menschen bedeuten kann, die keine Wohnung, keine soziale Absicherung und keine Interessenvertretung haben und im öffentlichen Straßenraum leben.

Die medienwirksame Feststellung, dass der Brandanschlag nicht aus «obdachlosenfeindlichen Motiven» erfolgte, hat der Tat die politische Dimension genommen, sie zu einem Streit am Rande der Gesellschaft gemacht. Ein solcher Streit zieht aber nicht notwendigerweise einen Mordversuch nach sich. Die spezifische Verletzbarkeit wohnungsloser Menschen, über die nun nicht mehr geredet werden musste, spielte eine wesentliche Rolle. Vor allem aber war es nicht fernliegend, dass andere Wohnungslose, Sozialarbeiter*innen und Nachbar*innen zunächst von einem anderen Tatmotiv ausgingen, nämlich menschenverachtendem Hass auf wohnungslose Personen.

Von 1989 bis 2017 sind 240 Obdachlose in Deutschland durch nicht-wohnungslose Angreifer getötet worden, rund 850 wurden schwer verletzt.³ Es war auch nicht das erste Mal, dass auf wohnungslose Personen ein Brandanschlag verübt wurde. Teils werden Aggressionen an den Schwächsten der Gesellschaft ausagiert, teils fühlen sich die Täter aber auch dadurch gerechtfertigt, ein diffuses öffentliches Sicherheits- und Ordnungsbedürfnis zu vollstrecken. Sicherheit ist das zentrale Schlagwort in vielen Debatten um städtischen öffentlichen Raum. Allerdings bedeutet Sicherheit für wohnungslose Personen etwas ganz Anderes als für den Gewerbeverein, der einige Einkaufsstraßen attraktiver machen möchte, und für Radfahrer*innen etwas Anderes als für Innensenatoren, die sich für flächendeckende Videoüberwachung einsetzen.

Gewalt gegen wohnungslose Personen gründet nicht zuletzt auf Vorstellungen von einer sauberen Stadt, in der Armut nicht sichtbar ist, alle einer geregelten Arbeit nachgehen und der öffentliche Raum nur für Fortbewegung, Konsum, Flanieren und gegebenenfalls politischen Austausch genutzt wird. Gerade Berlin blickt auf eine sehr lange Tradition

Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

massiver staatlicher Gewalt im öffentlichen Raum zurück, mit der Gefährdungen, Aufruhr, Armutsunruhen oder politische Auseinandersetzungen vermieden werden sollten, und die vor allem Gegengewalt nach sich zog.⁴ Soziale Politiken als Alternativen zu Sicherheitspolitiken sind wenig werbewirksam, langwierig und mühsam und widersprechen neoliberalen Marktlogiken.

Dabei sind die Leitbilder von Sicherheit und Markt im Stadtraum eng verwoben und bedingen sich gegenseitig. Die Stadt wird zur Marke, der städtische Raum selbst zum Konsum freigegeben, städtische Politiken gehen in unentrinnbare Privatisierungsschleifen, soziale Politiken und soziale Stadtgestaltung scheitern an der Finanzierungsfrage. Die am Ende auf die reine Staatsgewalt reduzierte Obrigkeit nutzt städtische Räume immer wieder auch als Erprobungsfeld für neue Methoden und Strategien der inneren Sicherheit.

Der städtische öffentliche Raum

Der städtische öffentliche Raum ist ein Mythos, aber auch Lebensrealität für sehr viele Menschen. Weltweit nimmt die Zahl der Menschen, die in urbanen Räumen und Metropolen leben, stetig zu. Die Stadt verspricht insbesondere Freiheit von sozialer Kontrolle, die Illusion der Neuerfindung, bessere Möglichkeiten des Broterwerbs und politischen Aktionsraum. Für viele Menschen ist der städtische Raum auch Lebensraum, denn auch in deutschen Städten findet zumindest im Sommerhalbjahr Leben zunehmend auf der Straße, auf Plätzen und in öffentlichen Grünanlagen statt. Öffentlicher städtischer Raum ist aber eine knappe Ressource, um deren Nutzung hart konkurriert wird. Die Verknappung erfolgt durch verschiedene Formen der Privatisierung, aber auch durch vermehrte und plurale Nutzungen des Staates, der Wirtschaft, der Einwohner*innen.

Städtischer Raum wird seit langem als staatliche Regelungsaufgabe wahrgenommen, wobei der Fokus häufig weniger darauf liegt, wie plurale Nutzungen ermöglicht werden und ein Raum entsteht, an dem viele teilhaben können. Vielmehr geht es allzu oft um die Stadt als gefährlichen Ort, der kontrolliert und diszipliniert werden muss. Neoliberalen Logiken haben aus der Stadt zudem eine Marke gemacht, die in Konkurrenz zu anderen (städtischen) Räumen steht, die vermarktet und deren Attraktivität erhalten werden muss. Dies führt zur staatlichen Durchsetzung nicht nur autoritärer Ordnungsvorstellungen, sondern auch neoliberaler Verwertungslogiken. Damit sind zwei Grundpfeiler staatlicher Politiken städtischen Raumes markiert: Sicherheit und Konsum. Diese bedingen sich teils, teils stehen sie nebeneinander, und beide führen je für sich und gemeinsam zum Ausschluss bestimmter Gruppen von diskriminierungsfreier Teilhabe an städtischen öffentlichen Räumen.

Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes

Städte werden von Stadtverwaltungen zunehmend als Unternehmen geführt, die in Konkurrenz zu anderen Städten stehen, Gewinn generieren und die Stadt als verwertbare Marke präsentieren müssen. Die Stadt als Marke verkennt jedoch die Bedeutung städtischen öffentlichen Raumes als Lebensraum, als politischen Raum, als zivilgesellschaftlich gestaltbaren Raum, als Allmende oder Commons völlig⁵ und sieht ihn wie andere öffentliche Eigentümer lediglich als etwas, aus dem das Maximum herausgeholt werden sollte, bevor man es ruiniert hat und weg wirft. Zu den wesentlichen Formen der Vermarktung und Verwertung städtischen Raumes gehören Privatisierung, Tourismus und Eventisierung.

Wie andere öffentliche Ressourcen wird auch der städtische Raum von der öffentlichen Hand nicht selten als verfügbare Ressource angesehen, die auch durch Privatisierung verwertet werden darf. Wer sich verfassungsrechtlich hiermit beschäftigt, wird erfahren, dass es quasi keine Grenzen für die (oft endgültige) Verfügung über existentielle Gemeingüter wie den öffentlichen Raum gibt. In vielen deutschen Städten sind allgemein zugängliche Straßen und Plätze längst in Privatbesitz und öffentliche Räume werden von privaten Sicherheitsdiensten kontrolliert oder von wirtschaftlichen Akteur*innen hemmungslos zur eigenen Gewinnmaximierung genutzt, ohne dass eine formale Privatisierung vorliegen würde.

Ein sehr augenfälliges Beispiel ist der alte Wasserturm im Hamburger Schanzenpark, welcher zunächst unter der Bedingung privatisiert wurde, dass neben einem Hotelbetrieb auch Räume für die Nutzung durch die städtische Zivilgesellschaft vorgehalten werden. Nachdem sich Letzteres überraschend als zu teuer erwies und ein reines Luxushotel errichtet wurde, privatisierte der Investor im Handstreich auch

noch den öffentlichen Schanzenpark, indem kein Zaun um das Hotel gezogen und die Polizei aufgefordert wurde, doch mal Ordnung im Park zu schaffen. Das Hanseatische Oberlandesgericht erklärte jedoch mit Berufung auf ein Urteil des Reichsgerichts von 1884 (das lässt ein gewisses Missfallen vermuten), dass es ohne irgendeine Art von Zaun auch kein befriedetes Besitztum und damit keinen Hausfriedensbruch durch Hotelgegner*innen geben könne.⁶ Öffentliche Parks als privaten Vorgarten zu nutzen, ist besonders dreist, aber auch nicht viel störender als verborgenere Formen der Privatisierung und Kommerzialisierung zu Gunsten von Privaten wie Tourismus-Boom und Eventisierung.

Der Ausverkauf von Städten an den Tourismus-Boom ist weltweit für urbane Zentren zu beobachten. Obwohl immer wieder als Garant von Aufschwung und Wirtschaftswachstum begrüßt, ist zugleich offensichtlich, dass Massentourismus, egal durch wen, sich signifikant negativ auf die Lebenssituation vor Ort auswirkt, insbesondere auf Höhe der Mieten, alltägliche Versorgung, soziale Infrastruktur und vieles mehr.⁷ Dennoch wird Tourismus quantitativ weiterhin als Richtschnur für den Wert und Erfolg einer Stadt propagiert. Nicht die Bedürfnisse derer, die in den Städten leben, sondern Verwertungslogiken stehen auch bei der urbanen Eventisierung im Mittelpunkt.⁸ Unter dem Vorwand der Unterhaltung der Bevölkerung wird der öffentliche Raum durch Sportereignisse, Messen, Feste, Jahrmarkte usw. besetzt, was nicht nur die Infrastruktur erheblich belastet und die Mobilität behindert, sondern auch eine anderweitige Nutzung öffentlichen Stadtraums durch die Stadtgesellschaft ausschließt. Viel interessanter könnten doch autofreie Wochenenden sein, welche den städtischen Straßenraum der selbstverantworteten kreativen Nutzung der Stadtgesellschaft überlassen. Stattdessen erfreut sich der Ausverkauf städtischen Raumes an Großereignisse der Sportwelt großer Beliebtheit, bei denen es weniger um viel beschworene Gemeinschaftserlebnisse geht, als um exorbitante Summen für Sportfunktionäre, Sponsoren und einige wenige Profiteure, aber auch das Image der Stadt und einmal mehr den Tourismus.

Ein Nebeneffekt der Stadt als Marke sind nicht nur alltagsfremde Prioritäten und Disneyfizierung von Innenstädten, sondern auch konkrete architektonische Gestaltungsentscheidungen, welche autoritäre und rechtspopulistische Ideologien im Wortsinne «in Stein meißeln» können. Insbesondere die zunehmend beliebten «Rekonstruktionen» deutscher Alt- und Innenstädte wie in Frankfurt (Main) spiegeln eine bedenkliche Entwicklung.

Diese großen Prestigeprojekte kommunaler Politik können nicht Wohnraumprobleme lösen, plurale Nutzbarkeit garantieren und urbane Heimat für Alle schaffen, sondern höchstens der Sehnsucht nach den (ohnehin so nie existierenden) 1950ern, deutscher Größe und Gemütlichkeit Ausdruck verleihen. «Die Rekonstruktionsarchitektur entwickelt sich in Deutschland derzeit zu einem Schlüsselmedium der autoritären, völkischen, geschichtsrevisionistischen Rechten.»⁹ Und sie prägt die Zentren unserer Städte auf Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte. Dabei ist Geschichtsrevisionismus nicht unbedingt das zentrale Motiv der kommunalen Akteur*innen, aber der Wunsch nach einem sauberen Altstadtidyll, die Hoffnung auf mehr Tourist*innen und mangelnde Auseinandersetzung mit bspw. barrierefreier Stadtplanung (Design für alle) geben Geschichtsrevisionismus reichlich Raum.

Wenig Raum haben in der vermarkteten Stadt dagegen gesellschaftliche Randgruppen. Während Angehörige privilegierter Gruppen oder der Mehrheitsgesellschaft jedenfalls als Konsument*innen oder als Dienstleister*innen geduldet werden, erscheinen soziale Randgruppen in der Stadt des Tourismus, des Konsums, der Märkte und des kommerzialisierten Sports wie in idyllischen neuen Altstädten als störende Fremdkörper, welche den Wert der Stadt mindern.

Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?

Wenig überraschend sind parallel zur Vermarktung der Stadt wieder vermehrte Bemühungen zur Verdrängung sozialer Randgruppen aus attraktiven städtischen Räumen zu beobachten. Hintergrund sind zum einen sogenannte Gentrifizierungsprozesse, also die Aufwertung und Verteuerung von Stadtvierteln und die damit verbundene Verdrängung bisheriger Bewohner*innen.¹⁰ Diese Prozesse geschehen allerdings auch nicht von selbst, sondern sind auf jahrelange staatliche Untätigkeit im sozialen Wohnungsbau, in der Stadtplanung, in der Umsetzung des Grundsatzes «Eigentum verpflichtet» zurückzuführen. Zum anderen erfolgt die aktive Verwertung der Stadt als Marke, weshalb Armut in den Stadtteilen, in denen Tourist*innen oder betuchte Einwohner*innen flanieren wollen, empfindlich stört.

Sicherheit und Konsum

Der städtische öffentliche Raum

Die Stadt als Marke – Vermarktung
städtischen Raumes

Armut bekämpfen oder arme
Menschen verdrängen?

Videoüberwachung statt sicherer Radwege

Racial Profiling statt weibliche Teilhabe

Autoritäre Sicherheitsdiskurse
und neoliberaler Ausverkauf

Bürger*innen als Akteur*innen, als
Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?

Bürgerkriegsspiele statt politische
Auseinandersetzungen

Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe –
Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Im Umgang mit Armut und armen Menschen im städtischen Raum sind verschiedene soziale städtische Politiken denkbar, doch praktisch setzen sich häufig Politiken der Verdrängung durch. Dies ist erkennbar an den Diskussionen um rechtliche Bettelverbote. Zwar kann rechtmäßig nur sogenanntes aggressives, also nötigendes, Betteln (im Gegensatz zum erlaubten ‹stillen› Betteln) verboten werden.¹¹ Doch wird immer wieder versucht, weitergehende Bettelverbote auszusprechen. Hierzu dient insbesondere der Verweis auf organisiertes Betteln oder anwesende Kinder.¹² Letztere wären meist auch lieber in der Schule oder Kindertagesstätte, was ihnen jedoch oft verwehrt bleibt. Hintergrund ist zum einen, dass das Recht auf Bildung in Deutschland wenig anerkannt wird – so ist es nicht in der Verfassung verankert – und ein einfachgesetzliches Recht auf Schulbesuch an formalen Hürden wie der fehlenden Postadresse der Eltern oder drohenden Meldepflichten der Schule an Ausländerbehörden oder Jugendamt scheitert.

Bettelverbote lösen diese Probleme ebenso wenig, wie sie den Menschen helfen, die in organisierten Strukturen zum Betteln gezwungen werden, sie machen sie lediglich unsichtbarer.¹³ Politiken der Verdrängung armer Menschen äußern sich auch an der menschenfeindlichen Gestaltung öffentlicher Räume, damit längeres Verweilen unterbleibt: Rasen werden nachts besprengt, Bänke sind nicht zum Liegen da, Bushaltestellen haben praktisch kein Dach, Parks werden abends geschlossen und so weiter.

Politiken der Armutsbekämpfung als Alternative zu Politiken der Verdrängung armer Menschen sind weniger spektakülär, aufwändiger und kostenintensiver. Doch sie unterbleiben nicht nur aus finanziellen Gründen (obwohl die teils drastisch verschlechterte Finanzsituation von Städten einen nicht zu unterschätzenden Hintergrund für stadt-politische Entwicklungen bildet¹⁴). Längst hat sich ein Sicherheitsdiskurs etabliert, in dem der Begriff der Sicherheit als staatliche Aufgabe nicht etwa soziale Sicherheit (oder, für städtischen Raum auch interessant, Verkehrssicherheit) meint, sondern Sicherheit vor internationalem Terrorismus und Kriminalität, aber auch vor Gefühlen der Unsicherheit, wie sie aus der Konfrontation mit Armut und Fremdheit erwachsen können.¹⁵ So wird in Sicherheitspolitiken in diesem engen Sinne investiert, also die Videoüberwachung öffentlicher Räume, Polizeiverordnungen und ihre Durchsetzung, die Aufrüstung der Polizei, der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister etc., während zugleich die Bekämpfung von Armut in wesentlichem Ausmaß an die Zivilgesellschaft delegiert wird.

Armutsbekämpfung ist aber eine zwingende staatliche Aufgabe, die gar wichtiger sein könnte als Videoüberwachung. Es geht dabei nicht nur darum, dass wir vom modernen Sozialstaat einer reichen Industrienation sicherlich mehr erwarten dürfen, sondern auch um bedenkliche Verschiebungen. So zieht sich der Staat auf repressive Sicherheitspolitiken zurück, die in der beschriebenen Enge des Sicherheitsverständnisses ein bekanntes Merkmal autoritärer Entwicklungen sind. Der öffentliche Raum sollte in einer demokratischen Gesellschaft ein selbst organisierter, pluraler Raum der Stadtgesellschaft sein, für dessen Gelingen der Staat die Mindestbedingungen garantiert. Stattdessen verfügt der Staat über den öffentlichen Raum, entzieht ihn damit demokratischen Aushandlungsprozessen und mutet den Bewohner*innen wahlweise im Namen der «Sicherheit» oder der «Attraktivität» der Stadt erhebliche Grundrechtsein-griffe zu.

Solche Politiken nehmen die Bewohner*innen nur als gefährliche Subjekte oder als passive Konsument*innen wahr, nicht als Bürger*innen im Sinne aktiver citizenship (Bürgerschaft) und Gestaltung des städtischen Lebensraumes. Dabei gerät staatliches Handeln immer mehr zum Selbstzweck, was als autoritäre Entwicklung zu kritisieren ist. Auch die rücksichtslose Vermarktung und Verwertung städtischen Raumes ist eine Politik autoritärer Entscheidungen über die Verteilung von öffentlichen Ressourcen, welche die Bedürfnisse der Stadtgesellschaft in ihrer Pluralität ignoriert.

Große Sportereignisse, Messen und Märkte nehmen erhebliche Teile begehrten öffentlichen Raumes ein, der nicht mehr für andere Nutzungen zur Verfügung steht. Die Verwaltung des Mangels wird dagegen der Zivilgesellschaft überlassen, welche aber weder an soziale Rechte noch an Diskriminierungsverbote gebunden ist, weshalb sich hier auch Spielwiesen für nicht-staatliche autoritäre und rechtspopulistische Politiken eröffnen. Es gibt freiwillige Helfer*innen und Spender*innen, die darauf bestehen, nur Wohnungslose mit deutscher Staatsbürgerschaft zu unterstützen, oder es wird massiv versucht, Unterstützung für Geflüchtete und für Wohnungslose gegeneinander auszuspielen.¹⁶ Die Teilhabe am öffentlichen Raum, soziale Rechte und das Recht auf Stadt¹⁷ gelten aber für alle Bewohner*innen und müssen für sie alle zur Geltung gebracht werden.

Videoüberwachung statt sicherer Radwege

Der derzeit allgegenwärtige, dysfunktional enge Sicherheitsbegriff hat auch an anderer Stelle ungünstige Auswirkungen. So sterben in Deutschland ungleich mehr Menschen bei tödlichen Verkehrsunfällen als durch terroristische Anschläge, nicht wenige davon sind Radfahrer*innen oder Fußgänger*innen in deutschen Großstädten und die meisten Unfälle sind vermeidbar. Für Menschen, die nicht mit dem Auto unterwegs sind, wäre ein echter Beitrag zu ihrer persönlichen Sicherheit (ganz basal als Schutz von Leib und Leben) die autofreie Stadt oder doch wenigstens Verkehrskonzepte und eine Infrastruktur für Radfahrer*innen und Fußgänger*innen, die ihren Bedürfnissen Rechnung trägt und ihrer Unversehrtheit Vorrang gibt vor dem in Deutschland tief gefühlten Recht aufs Autofahren, welches allerdings nicht im Grundgesetz steht.

Wie oben dargestellt, wird Sicherheit in der Stadt aber auf Schutz vor Kriminalität und Terrorismus reduziert. Und ein gepriesenes Mittel ist die Videoüberwachung, welche die (oftmals gerade gesuchte) Anonymität der Großstadt aufhebt und zu Verdrängung und Verhaltensänderungen (chilling effects) führen kann.¹⁸ Verschiedene Pilotprojekte zur Videoüberwachung in Deutschland bilden den technischen Fortschritt ab, mit dem der Datenschutz kaum noch Schritt hält.¹⁹ Kritik wird regelmäßig entgegen gehalten, dass schon einmal ein Verbrechen mit Hilfe von Videoüberwachung aufgeklärt wurde, vor allem aber, dass unbescholtene Bürger*innen durch solche Maßnahmen doch nichts zu befürchten hätten und daher nicht beeinträchtigt werden könnten. Längst findet eine permanente Kontrolle öffentlicher Plätze und des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs statt.

Die Polizei in Hamburg will Software zur Gesichtserkennung, welche bisher zur Strafverfolgung im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel genutzt wurde, künftig dauerhaft und flächendeckend einsetzen, ohne die verfassungsrechtlichen Bedenken des Hamburger Datenschutzbeauftragten ernsthaft zu prüfen.²⁰ Mit dieser Software können biometrische Gesichtsaufnahmen erstellt, Personen auf Videomaterial erkannt sowie Standortdaten, Verhaltensprofile und soziale Kontakte rekonstruiert werden. Die Software ist zum Vergleich auf große Datenmengen angewiesen und lädt zum unbegrenzten Sammeln personenbezogener Daten sowie dem Aufbau immenser Datenbanken ein. Biometrische Massenerhebungen und gläserne Bürger*innen werden damit Realität. Zugleich werden erhebliche Ressourcen gebunden, die in Aufbau und Garantie sozialer Sicherheit investiert werden könnten.

Racial Profiling statt weibliche Teilhabe

Der Sicherheitsbegriff in städtischen Politiken des öffentlichen Raumes blendet die soziale Dimension und die Bedeutung von Infrastruktur und Verkehrskonzepten für die Sicherheit der Stadtbewohner*innen aus und beschränkt sich auf repressive Sicherheitspolitiken der Überwachung und Verdrängung. Zugleich wird dieser autoritäre Sicherheitsbegriff rassistisch aufgeladen. Seit «Köln» als Chiffre dafür steht, dass die sexuelle Selbstbestimmung von Frauen im öffentlichen Raum durch Gruppen von jungen männlichen Migranten aus nordafrikanischen Staaten bedroht sei, können sich auch Parteien des rechten Spektrums für «Frauenrechte» erwärmen. Die Frage der Teilhabe am öffentlichen Raum wird zum Vorteil weißer Männer geschlechtsspezifisch und rassistisch strukturiert.

Durch den Mythos von «den Fremden», die im öffentlichen Raum «unsere Frauen» bedrohen, werden wesentliche Fragen von Verteilung und Nutzung des öffentlichen Raumes als Ressource aktiv ausgeblendet.²¹ Die Frage der Teilhabe von Frauen am öffentlichen Raum, welche seit der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre durchaus nicht selbstverständlich ist, ist kein Thema mehr. Gleichermaßen gilt für den Befund, dass die Würde, körperliche Unversehrtheit und sexuelle Selbstbestimmung von Frauen primär in ihrer eigenen Wohnung oder der ihres (Ex-)Partners bedroht sind, nicht in der Öffentlichkeit. Die von der Forschung lange als irrational abgewerteten Gefühle von weiblicher Unsicherheit in der Öffentlichkeit sind handfeste Mittel der Herrschaft im öffentlichen Raum.²² Dies zeigen auch die Diskurse «nach Köln» – so muss die weiße Frau nun den Schutz eines biodeutschen Mannes, bspw. des Partners, in Anspruch nehmen, will sie gefahrlos den öffentlichen Raum betreten. Nach den massiven Gewalterfahrungen und der Belästigung und Ausgrenzung von Women of Colour oder LGBTIQ-Personen im öffentlichen Raum²³ fragt dagegen niemand und Schutz wird auch nicht angeboten.

Doch werden nicht nur Betroffene und ihre Bedürfnisse ignoriert. Zugleich wird die Frage der Teilhabe am öffentlichen Raum als Sicherheitsfrage konzipiert, welche durch repressive (und nicht selten rechtswidrige) Sicherheitspolitiken gelöst werden

Sicherheit und Konsum

Der städtische öffentliche Raum

Die Stadt als Marke – Vermarktung
städtischen Raumes

Armut bekämpfen oder arme
Menschen verdrängen?

Videoüberwachung statt sicherer Radwege

Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse
und neoliberaler Ausverkauf

Bürger*innen als Akteur*innen, als
Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?

Bürgerkriegsspiele statt politische
Auseinandersetzungen

Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe –
Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Sicherheit und Konsum
 Der städtische öffentliche Raum
 Die Stadt als Marke – Vermarktung
 städtischen Raumes
 Armut bekämpfen oder arme
 Menschen verdrängen?
 Videoüberwachung statt sicherer Radwege
 Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
 Autoritäre Sicherheitsdiskurse
 und neoliberaler Ausverkauf
 Bürger*innen als Akteur*innen, als
 Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
 Bürgerkriegsspiele statt politische
 Auseinandersetzungen
 Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe –
 Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

könnte. Als Tätergruppe werden «fremde» junge Männer festgelegt, die ohnehin im Fadenkreuz von Verwertungslogiken und Sicherheitsfantasien im öffentlichen Raum stehen. Mit der Behauptung, weibliche Teilhabe am öffentlichen Raum sichern zu wollen, kann nun gegen sie vorgegangen werden. Dies erfolgt insbesondere durch Maßnahmen des «Racial Profiling», also durch verdachtsunabhängige Polizeikontrollen, die sich weit überdurchschnittlich gegen Menschen richten, welche von rassistischer Diskriminierung betroffen sind.²⁴ Da die Hautfarbe schlechterdings nicht der Anknüpfungspunkt für anlassunabhängige Kontrollen sein darf, werden diese teils mit statistisch unhaltbaren Behauptungen, teils schlicht mit Bezügen zu «Köln» begründet – und treffen natürlich auch Women of Color, also Frauen. Diskriminierung und Teilhabeausschluss werden nicht verringert, sondern durch rassistische und sexistische Politiken neu erzählt, partiell verschoben und faktisch verstärkt.

Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf

Es ist kein Zufall, dass junge Männer mit Erfahrungen rassistischer Diskriminierung als Gegenstand von Sicherheitspolitiken entdeckt werden, welche sie aus städtischen öffentlichen Räumen verdrängen sollen.²⁵ Vielmehr zeigt sich auch hier die enge Verbindung autoritärer Sicherheitsdiskurse und eines neoliberalen Ausverkaufs öffentlicher städtischer Räume. Kurz gesagt: Wer konsumieren kann, darf bleiben. Staatliche Sicherheitspolitiken sollen nicht nur Sozialpolitik, Verkehrspolitik, gerechte und soziale Stadtplanung oder Infrastrukturpolitik (zumindest in Teilen) ersetzen, sondern dienen nicht selten offen der Absicherung von Kommerzialisierung, Privatisierung und Konsum.

Kommerzialisierung und Privatisierung in verschiedensten Formen (beispielsweise ständige Belegung öffentlichen Raumes durch Sport-Events) verknappen die ohnehin sehr begrenzte Ressource des öffentlichen Raumes noch weiter und verschärfen Konflikte, die dann durch repressive Sicherheitspolitiken scheinbar gelöst werden können. Gerade privilegierte Nutzer*innen städtischen Raumes fühlen sich bedroht und verlangen nach öffentlicher Sicherheit. Zugleich sind Sicherheitspolitiken nicht erst seit «Köln» auch von rassistischen Vorurteilen bestimmt und davon beeinflusst, welche Personengruppen Schutz «verdienen». So dürfen besoffene Touristen sich vielfach in einer Weise benehmen, die bei Obdachlosen oder jungen männlichen Migranten oder von rassistischer Diskriminierung Betroffenen sofort die Polizei auf den Plan rufen würde. Wer im Restaurant ein Bier trinkt, genießt seine Freizeit, wer eine mitgebrachte Flasche Bier auf der Parkbank oder an der Bushaltestelle konsumiert, ist verdächtig und eine Gefahrenquelle.²⁶

Geschlechterstereotype, rassistische Vorurteile und ökonomischer Status strukturieren und determinieren Teilhabe am öffentlichen Raum. Zugleich sind weder autoritäre Sicherheitsdiskurse noch neoliberaler Ausverkauf ein ernsthaftes Politikangebot an die städtische Zivilgesellschaft. Diese muss sich ihre Stadt friedlich zurückerobern, lebenswerte Räume einfordern, bezahlbaren Wohnraum, öffentliche Räume ohne Konsumpflicht, in denen man sich aufhalten möchte, sichere Verkehrskonzepte, Multifunktionalität und Barrierefreiheit, kurz: den städtischen Raum, in dem sich eine Zivilgesellschaft als Gemeinschaft organisieren kann.

Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?

Das gute Leben in der Stadt kann nicht einfach vom Staat kommen, auch wenn dieser für einige Grundbedingungen zwingend in der Verantwortung ist, sondern es braucht gerade bzw. besteht gerade in der städtischen Bürger*innengesellschaft, wobei als Bürger*innen in diesem Sinne alle Bewohner*innen zu verstehen sind, unabhängig von ihrem formalen rechtlichen Status (citizenship). Allerdings zielen städtische Politiken oftmals nicht auf Selbstorganisation, sondern wollen es bei vollmundig angekündigten Bürgerbeteiligungen belassen, die sich punktuell zu städtischen Politiken äußern dürfen.

Diese Beteiligungsverfahren führen oft nur zu großer Frustration, weil die Verfahren gar nicht halten können, was sie versprechen, oder die Bürger*innen nur alibimäßig beteiligt werden, aber auch, weil es wenig klare Auseinandersetzung darüber gibt, wer an welchen Entscheidungen beteiligt werden soll.²⁷ Ohnehin wird von staatlicher Seite regelmäßig unterstellt, dass die Bürger*innen bzw. Bewohner*innen nicht das Gemeinwohl im Auge haben, sondern nur ihre partikularen Interessen. Und in der Tat ist sehr genau zu schauen, wer da eigentlich spricht und gehört wird und wer nicht,

denn auch das ist ohne innovative Verfahrensformen fast vollständig abhängig von ökonomischem Status, Bildungsniveau, Geschlecht und rassistischen Zuschreibungen. Solche Barrieren durch Diskriminierung können aber überwunden werden, wenn der politische Wille hierzu besteht.

Rechtlich sind bestimmte Beteiligungsverfahren in der Stadtplanung vorgesehen, deren Orientierung auf Gesetzmäßigkeitsprüfungen, mangelnde Transparenz, später Einsatz, enge Personenauswahl und starrer Rahmen ohne Verhandlungsspielraum sie oft als wenig geeignet für partizipatorische Planungs- und Entwicklungsprozesse erscheinen lässt.²⁸ Vielversprechender erscheinen innovative Beteiligungsformen wie Zukunfts- oder Perspektivenwerkstätten, runde Tische, Planspiele, Konsensusgipfel, Fokusgruppen, digitale Alternativplanung und weitere.²⁹

Die Beispiele für gelingende wie nicht gelungene Beteiligungsformen sind inzwischen vielfältig. So hat die durchaus umfassende Bürgerbeteiligung an den fortduernden Protesten gegen Stuttgart21 nichts geändert. In Hamburg wurde recht erfolgreich mit partizipatorischen digitalen Beteiligungsmöglichkeiten gearbeitet,³⁰ wobei untersucht werden müsste, wer daran teilnimmt und wer eben nicht. Für Berlin werden ebenfalls positive Beispiele partizipatorischer Stadtplanung genannt wie das Wriezener Freiraumlabor, der Prinzessinnengarten und die Tempelhofer Freiheit.³¹ Der Volksentscheid von 2014, bei dem knapp 740.000 Berliner*innen sich gegen jegliche Bebauung des Feldes entschieden, steht jedoch gerade wieder zur Diskussion, was nicht unerhebliche Frustration hervorruft.³²

Allerdings werden jenseits von formalen Beteiligungen der bürgerlichen Mittelschicht die Bewohner*innen häufig nicht nur als eigensinnige Akteur*innen oder gleichberechtigte Gesprächspartner*innen abgelehnt, sondern als reines Gefahrenpotential angesehen, vor allem, wenn sie öffentlichen Raum anders nutzen wollen als behördlich vorgesehen. Das kann sich an konkreten Konflikten festmachen – wie dem Streit um bezahlbaren Wohnraum –, aber auch auf einer grundsätzlich autoritären Perspektive beruhen, welche nicht auf Kommunikation mit der Stadtgesellschaft, sondern Beherrschung des Stadtraumes abzielt. Die Stadt wird aus dieser Sicht zum Ort polizeilicher Planspiele, zur Herausforderung für Polizeitaktiken und Crowd Control (Kontrolle von großen Menschenmengen), aufgeteilt in gute Gegenden und in Gefahrengebiete, in denen der Staat weitgehend entgrenzt agiert.³³

Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen

Die autoritäre Entscheidung über Privatisierung und Eventisierung lässt städtischen öffentlichen Raum als existentielle Ressource und Gemeingut verschwinden. Sie orientiert sich zudem nicht am städtischen Gemeinwohl, sondern an sachfremden Indikatoren wie Tourismuszahlen oder den Gewinnerwartungen privater Unternehmen. Autoritäre Sicherheitspolitiken schaffen weder soziale Sicherheit noch Verkehrssicherheit, sondern verschärfen Diskriminierung und Ausgrenzung von der Teilhabe am öffentlichen Raum. Für die Mehrheit der Stadtgemeinschaft wirken sich autoritäre Stadtpolitiken daher negativ auf ihre Lebensqualität, Sicherheit und Teilhabe aus. Sie sind durch soziale, inklusive, auf Teilhabe und Nicht-Diskriminierung gerichtete, partizipative Politiken abzulösen, wie dies auch vielerorts immer wieder versucht wird und geschieht.

Allerdings ist durch autoritäre Privatisierungs- und Sicherheitspolitiken auch der städtische Raum als politischer bedroht. Die Stadt ist nicht nur Lebensraum, sondern auch politischer Raum, und Menschen leben auch in Städten, weil sie politisch aktiv und wirksam sein wollen.³⁴ In Theorien zum öffentlichen Raum ist meist schwärmerisch von der Agora die Rede, von städtischem Raum, der als Marktplatz der Stadtgesellschaft dem politischen Meinungsaustausch dient. Tatsächlich findet inzwischen eine Vielzahl von politischen Versammlungen in deutschen Großstädten statt. Zugleich gibt es auch ein sehr restriktives bzw. repressives Versammlungsrecht sowie faktische Polizeieinsätze, welche die Versammlungsfreiheit konterkarieren.

Soziale und politische Proteste werden kriminalisiert, statt die politische Auseinandersetzung zu suchen. Ein exemplarisches Beispiel sind die Aktionstage des Blockupy-Bündnisses in Frankfurt/Main, welche im Vorfeld als bürgerkriegsähnliche Zustände antizipiert und verboten wurden, während tatsächlich die meisten Störungen von einem unverhältnismäßigen Polizeiaufgebot und unverhältnismäßigen Polizeimaßnahmen ausgingen.³⁵ Auch bei den Protesten gegen den G20-Gipfel in Hamburg legten sich Innensenator und Polizei früh darauf fest, dass von den protestierenden grundsätzlich Gewalt ausgehe, der reibungslose Ablauf des Gipfels höchste Priorität habe und daher

Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

eine Strategie der Härte statt der Deeskalation anzuwenden sei.³⁶ Die Eskalation der Gewalt als eine Folge dieser Entscheidungen ist bekannt.

Inzwischen entsteht bei politischen Protesten manchmal der Eindruck, dass der städtische Raum genutzt wird, um einmal neue Polizeitaktiken der Aufstandsbekämpfung zu erproben. Auch ist militarisierte Polizei selbst bei zahlenmäßig kleineren Versammlungen inzwischen nichts Außergewöhnliches mehr und wird nach jeder Demonstration von interessierten Kreisen (exemplarisch genannt sei hier Rainer Wendt von der Deutschen Polizeigewerkschaft) lauthals eine weitere Militarisierung der Polizei nach amerikanischem Vorbild gefordert.³⁷

Das Versammlungsrecht ist seit der Föderalismus-Reform Ländersache, so dass die Teilnahme an Versammlungen jenseits der eigenen Landesgrenzen schon fortgeschrittene juristische Kenntnisse voraussetzt. Bisher haben fünf Bundesländer von der neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und eigene Landesversammlungsgesetze erlassen. Dabei wurde teils versucht, der Versammlungsfreiheit mehr praktische Wirksamkeit und Bedeutung zu verleihen, so in Schleswig-Holstein, wo das Gesetz nicht zufällig den Titel «Versammlungsfreiheitsgesetz» trägt. In anderen Bundesländern wurde dagegen die repressive Seite des Versammlungsrechts betont und insbesondere die Chance zur Entkriminalisierung kaum genutzt. Vielmehr blieb die höchst problematische Strafbarkeit von Verstößen gegen das sogenannte Vermummungsverbot und das sogenannte Schutzwaffenverbot³⁸ nicht nur in allen Bundesländern bestehen, in denen das alte Versammlungsgesetz des Bundes weitergilt, sondern auch in einigen der Länder mit Neuregelungen. Die ursprünglich-ungebändigte unmittelbare Demokratie auf der Straße stellt eine Herausforderung dar, auf die nicht selten mit autoritärer Repression und Abschreckung geantwortet wird.

Dabei erschöpfen sich zivilgesellschaftliche Stadtpolitiken natürlich nicht in Versammlungen, diese sind vermutlich nicht einmal eine paradigmatische Aktionsform. Aber wie die Bereitschaft zur ungebremsten Kommerzialisierung und die Reduzierung auf autoritär-repressive Sicherheitspolitiken zeigt auch der Umgang mit Versammlungen grundsätzlich problematische Politikverständnisse an.

Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Autoritäre Politiken setzen auf Sicherheit und Ordnung in einem sehr engen Verständnis einer sauberen und marktkompatiblen Stadt und geben im Übrigen neoliberaler Verwertung Raum oder unterstützen diese aktiv. Paradigmen von Sicherheit und Konsum müssen abgelöst werden durch zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung und durch soziale und infrastrukturelle Politiken, welche diese ermöglichen. Der Staat hat jedenfalls dafür Sorge zu tragen, dass die Bewohner*innen der Stadt und ihre Gäste den städtischen öffentlichen Raum nutzen können: ohne Diskriminierung oder Belästigung, als Lebensraum, für ihren Lebensunterhalt oder als politische Bühne, selbstbestimmt und frei und kollektiv.

Insofern ist der öffentliche Raum Staatsaufgabe (und nicht staatliche Verfügungsmasse oder primärer Herrschaftsort, um dies nochmals zu betonen). Daher sollte sich der Staat engagieren, soweit die Grundvoraussetzungen zu schaffen sind, aber die konkrete Nutzung auch zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen überlassen. Staatlicherseits ist vor allem zu garantieren, dass plurale diskriminierungsfreie Nutzungen städtischen Raums möglich sind. Diese dürfen weder durch Diskriminierung noch Ausgrenzung noch menschenfeindliche Gestaltung noch nur sich selbst bestätigende Sicherheitspolitiken behindert werden.

Autoritäre Politiken leben von Angst und schüren Angst,³⁹ sie setzen auf Ausgrenzung und sie vollziehen Ausgrenzung, sie machen eine streitlustige Stadtgesellschaft zu einer konsumierenden oder sich (vor dem Terrorismus, der Polizei, den privaten Sicherheitsdiensten) versteckenden Masse. Gesellschaft findet aber statt in Auseinandersetzung, in Aushandlungsprozessen, in gemeinsamer Gestaltung und für all dies muss die Stadt ein Ort sein.

Anmerkungen

- 1 Tagesspiegel vom 23.07.2018, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/angriff-auf-obdachlose-am-bahnhof-schoeneweide-als-gesellschaft-haben-wir-die-pflicht-diese-menschen-nicht-haengen-zulassen/22835550.html>.
- 2 Siehe nur Berliner Zeitung vom 01.08.2018, <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/polizei/brandanschlag-auf-obdachlose-tatverdaechtiger-handelte-offenbar-aus-wut-31046246>.
- 3 *Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe*, Zahlen zur Gewalt gegen wohnungslose Menschen, 2018, http://www.bawg.de/de/themen/gewalt/statistik_gewalt.html.
- 4 Dazu *Belinda Davis*, Polizei und Gewalt auf der Straße. Konfliktmuster und ihre Folgen im Berlin des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Lüdtke et al. (Hg.), Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert, 2011, S. 81-103.
- 5 Grundlegend *Angelika Siehr*, Das Recht am öffentlichen Raum. Theorie des öffentlichen Raumes und die räumliche Dimension von Freiheit, 2016.
- 6 Siehe hierzu *Magda Schneider*, Mövenpick ist nicht befriedet, in: taz vom 24.02.2010, <http://www.taz.de/!5147007/>.
- 7 Statt vieler *Erik Peter*, Die disneyfizierte Hölle verhindern, in: taz vom 14.08.2018, <https://www.taz.de/!5524809/>
- 8 Vgl. *Ronald Hitzler*, Eventisierung, 2011, S. 45ff.
- 9 Hierzu am Beispiel der neuen Frankfurter Altstadt *Stephan Trüby*, Wir haben das Haus am rechten Fleck, in: FAZ vom 16.04.2018, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/neue-frankfurter-altstadt-durch-rechtsradikalen-initiiert-15531133.html>. Einen ganz anderen Blick auf die neue Frankfurter Altstadt hat Hanno Rauterberg, Altstadt für alle!, in: ZeitOnline vom 16.05.2018, <https://www.zeit.de/2018/21/frankfurt-altstadt-rekonstruktion-rechtspopulismus-revisionismus/komplettansicht>.
- 10 Eine knappe Erläuterung zu Gentrifizierung findet sich bspw. hier: <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-42011/was-ist-eigentlich-gentrifizierung.html>. Zum Zusammenhang von Gentrifizierung, Racial Profiling und rassistischer Polizeigewalt siehe auch *Nora Keller*, Wer hat Angst vorm Kottbusser Tor? Zur Konstruktion «gefährlicher» Orte, CILIP 2018, <https://www.cilip.de/2018/04/27/wer-hat-angst-vorm-kottbusser-tor-zur-konstruktion-gefaehrlicher-orte>.
- 11 Der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat explizit dargelegt, dass ein Totalverbot, welches auch das «stille» Betteln erfasst, wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz und die Meinungsfreiheit verfassungswidrig ist, siehe Erkenntnis vom 28.06.2017, V 27/2017-14. [Interessanterweise wäre ein örtlich und zeitlich begrenztes Verbot aber erlaubt, wenn es eine vorrangige Nutzung des öffentlichen Ortes gibt wie bspw. einen Christkindelmarkt, siehe VfGH, Erkenntnis vom 14.10.2016, E 552/2016 u.a., und vom 14.03.2017, V 23/2016.] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat noch nicht über Bettelverbote entschieden, aber in anderem Zusammenhang ausgeführt: «Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf.» (BVerfG vom 12.12.2000, 1 BvR 1762/95, 1787/95). Im juristischen Diskurs und der Rechtspraxis besteht Einigkeit, dass sog. «stilles» Betteln nicht verboten werden kann und die Polizei auch nicht dagegen einschreiten darf, siehe nur *Friedrich Schoch*, Behördliche Untersagung «unerwünschten Verhaltens» im öffentlichen Raum, in: Jura 11/2012, S. 858 (863f, mwN). Dies hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH BW) bereits mit Beschluss vom 06.07.1998, Az. 1 S 2630/97, entschieden und das allgemeine Bettelverbot in einer Polizeiverordnung für nichtig erklärt.
- 12 So gilt seit Dezember 2015 in Berlin eine Rechtsverordnung, welche das Betteln von Kindern oder in Begleitung von Kindern (unter vierzehn Jahren) als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen von bis zu 500 Euro bedroht. Kritisch hierzu *Werner Knake*, Armut unter Strafe, in: berliner straßenmagazin motz 10/15, S. 4-5. Eine Ermächtigungsgrundlage für vergleichbare Verbote gibt es auch in Bremen.
- 13 Zur kritischen Auseinandersetzung mit Bettelverboten und Alternativen hierzu siehe die Beiträge in: berliner straßenmagazin motz 10/15, S. 4-9.
- 14 Hierzu *Peter Bescherer/Rita Haverkamp/Tim Lukas*, Das Recht auf Stadt zwischen kommunaler Sparpolitik und privaten Investitionen, in: Kritische Justiz 2016, S. 72-85.
- 15 Grundlegend *Tobias Singenstein/Peer Stolle*, Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 3. Aufl. 2012.
- 16 Siehe hierzu *Judith Colling*, Deutsche, die nur Deutschen helfen, in: ZeitOnline vom 14.03.2016, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2016-03/rechtspopulismus-berlin-obdachlose-obdachlosenhilfe-buergerinitiativen/komplettansicht>.
- 17 Vgl. zum Recht auf Stadt *Andrej Holm*, Das Recht auf die Stadt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2011, <https://www.blaeletter.de/archiv/jahrgaenge/2011/august/das-recht-auf-die-stadt>.
- 18 Hierzu *Robert Weinhold/Philipp Richter/Marco Krüger/Katrin Geske*, Von Kameras und Verdrängung. Rechtliche Anknüpfungspunkte für ein Recht auf Stadt unter besonderer Diskussion der Videoüberwachung öffentlicher Räume, in: Kritische Justiz 2016, S. 31 (39ff).
- 19 Zur Diskrepanz von technischen Möglichkeiten und Datenschutz siehe auch *Marie Bröckling*, Netz unter Kontrolle, in diesem E-Paper.
- 20 Siehe *Kai von Appen*, Hamburger Polizei hat Datenhunger, in: taz vom 06.08.2018, <http://www.taz.de/!5521113/>; sowie *Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit*, Pressemitteilung und Prüfbericht vom 31.08.2018, <https://datenschutz-hamburg.de/pressemittelungen/2018/08/2018-09-31-polhh-g20-videmo360>.
- 21 Grundlegend *Ulrike Lemke*, Weibliche Verletzbarkeit, orientalisierter Sexismus und die Egalität des Konsums: Gender-race-class als verschrankte Herrschaftsstrukturen in öffentlichen Räumen, in: Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien (Hg.), Grenzziehungen von «öffentliche» und «privat» im neuen Blick auf die Geschlechterverhältnisse, Bulletin Texte 43 (2017), S. 30-57.
- 22 Dazu *Renate Ruhne*, Raum Macht Geschlecht. Zur Soziologie eines Wirkungsgefüges am Beispiel von (Un)Sicherheiten im öffentlichen Raum, 2003.
- Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe – Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

Sicherheit und Konsum
Der städtische öffentliche Raum
Die Stadt als Marke – Vermarktung
städtischen Raumes
Armut bekämpfen oder arme
Menschen verdrängen?
Videoüberwachung statt sicherer Radwege
Racial Profiling statt weibliche Teilhabe
Autoritäre Sicherheitsdiskurse
und neoliberaler Ausverkauf
Bürger*innen als Akteur*innen, als
Gesprächspartner*innen oder als Gefahr?
Bürgerkriegsspiele statt politische
Auseinandersetzungen
Öffentlicher Raum als Staatsaufgabe –
Öffentlichkeit als Raum der Zivilgesellschaft

- 23 ›Women of Color› bezeichnet weibliche Personen nicht-weißer Hautfarbe, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind; ›LGBTIQ-Personen› sind lesbische, schwule, bisexuelle, Trans*, Inter* und queere Personen, welche nicht den herrschenden Geschlechter- und Sexualnormen entsprechen und daher häufig von Diskriminierung betroffen sind. Zur Gewaltbetroffenheit siehe *LesMigraS/Maria do Mar Castro Varela et al.*, «... nicht so greifbar und doch real». Eine quantitative und qualitative Studie zu Gewalt- und (Mehrfach) Diskriminierungserfahrungen von lesbischen, bisexuellen Frauen und Trans* in Deutschland, 2012; sowie *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*, European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results, 2014.
- 24 Zur Rechtswidrigkeit solcher Kontrollen siehe nur *Hendrik Cremer*, Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG. Ein Handlungsfeld für die anwaltliche Praxis am Beispiel von »Racial Profiling«, in: AnwBI 2013, S. 896ff; *Jeannine Drohla*, Hautfarbe als Auswahlkriterium für verdachtsunabhängige Polizeikontrollen?, in: ZAR 2012, S. 411ff; *Doris Liebscher*, »Racial Profiling» im Lichte des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsvorverbots, in: NJW 2016, S. 2779ff; *Alexander Tischbirek & Tim Wihl*, Verfassungswidrigkeit des „Racial Profiling“, in: JZ 2013, S. 219ff.
- 25 Zum institutionellen und strukturellen Rassismus solcher Raumpolitiken und Formen des Widerstands siehe *Rea Jurcevic/Tarek Naguib/Tino Plümecke/Mohamed Wa Baile & Chris Young für die Schweizer Allianz gegen Racial Profiling*, Racial Profiling und antirassistischer Widerstand als Raumpraxis, in: Aigner/Kumnig (Hg.), Stadt für Alle! Analysen und Aneignungen, 2018, S. 122-148.
- 26 Zu Bettelverboten und Alkoholverboten statt vieler *Wolfgang Hecker*, Umstrittener öffentlicher Raum: zur neueren Rechtsentwicklung, CILIP 2018, <https://www.cilip.de/2018/04/24/umstrittener-oeffentlicher-raum-zur-neueren-rechtsentwicklung/>.
- 27 Statt vieler *Klaus Selle*, Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2007, S. 63-71.
- 28 Zugleich sehr kritisch zur sozialen Integrationskraft informeller Beteiligung unter dem Paradigma der Vermarktlichung: *Kai Dröge/Chantal Magnin*, Integration durch Partizipation? Zum Verhältnis von formeller und informeller Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadtplanung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 31 (2010), S. 103-121.
- 29 Einige Beispiele werden dargestellt und bewertet von *Kati Storl*, Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen. Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg, 2009, <http://pubub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3594/>.
- 30 Hierzu *Maren Lübeck/Rolf Lührs/Dorothée Rütschle*, Die Zukunft der Stadtentwicklung: online und partizipativ?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/2011, S. 627-636.
- 31 Beispiele und Einordnung von *Riklef Rambow & Nicola Moczek*, Partizipative Stadt- und Raumgestaltung, 2012, <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/kulturelle-bildung/137868/partizipative-stadt-und-raumgestaltung>.
- 32 Siehe nur *Lorenz Maroldt*, in: Der Tagesspiegel vom 14.10.2018, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/noch-ein-volksentscheid-lasst-die-finger-vom-tempelhofer-feld/23177464.html>. Dem an sich zutreffenden Argument des massiven Mangels an bezahlbarem Wohnraum seitens der Politik ist natürlich kaum etwas entgegen zu halten außer vielleicht dem Hinweis, dass auch die meisten Nutzer*innen der Tempelhofer Freiheit sich seit Jahren eine wirksame Politik gegen Gentrifizierung, Verteuerung, Spekulationen mit Wohnraum und Verdrängung wünschen.
- 33 So *Moritz Assall/Carsten Gericke*, Zur Einhegung der Polizei. Rechtliche Interventionen gegen entgrenzte Kontrollpraktiken im öffentlichen Raum am Beispiel der Hamburger Gefahrengebiete, in: Kritische Justiz 2016, S. 61-71.
- 34 Zur Stadt als idealem Ort für öffentliches politisches Handeln *Houssam Hamade*, Rehe stinken, in: taz vom 28.05.2018, <http://www.taz.de/!5505815/>.
- 35 Statt vieler *Bernd Belina*, Versicherheitlichte Städte: Wer gehört zur Stadt?, CILIP 2018, <https://www.cilip.de/2018/04/16/versicherheitlichte-staedte-wer-gehoeert-zur-stadt/#respond>; Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V., Blockupy: Demonstrationsbeobachtung am 18. März 2015, abrufbar unter www.grundrechtekomitee.de.
- 36 Eskalation. Dynamiken der Gewalt im Kontext der G20-Proteste in Hamburg 2017. *Forschungsbericht Berlin/Hamburg 2018*. Abrufbar unter <https://g20.protestinstitut.eu/>.
- 37 Aber auch andere Perspektiven innerhalb der Polizei sind möglich: So werden von PolizeiGrün e.V. deutlich andere Ansichten zur Bedeutung von Demokratie und Rechtsstaat und den Möglichkeiten deeskalierender Polizeiarbeit vertreten (siehe <https://polizei-gruen.blogspot.com>); auch die Einschätzung der Ereignisse während des G20-Gipfels fällt erfreulich differenzierter aus (siehe vionville.blogspot.com/2017/07/G20-Polizistensicht.html).
- 38 Das sog. Vermummungsverbot in § 17a VersammIG wird inzwischen so weit verstanden, dass schon das bloße Dabeihaben von Halstuch, Sonnenbrille und Basecap erhebliche Probleme hervorrufen kann, das sog. Schutzwaffenverbot aus § 17a VersammIG erfasst nach der Auffassung einiger Gerichte inzwischen alles, was gegen unverhältnismäßige Polizeieinsätze helfen könnte, so bspw. auch Frischhaltefolie, weil diese vielleicht gegen Tränengas schützt.
- 39 Interessant ist beispielsweise, dass AfD-Wähler*innen die Sicherheitshysterie ihrer Partei (»neue Messernormalität in Deutschland!«) offensichtlich auch verinnerlichen, denn sie haben signifikant mehr Angst vor Terrorattacken als Wähler*innen anderer Parteien und meiden konsequent öffentliche Plätze, siehe https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/id_83679648/umfrage-die-haeftete-der-afd-anhaenger-meidet-oeffentliche-plaetze.html.

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Entwicklungen im Bereich von Geschlechter- und Familienpolitiken

von Juliane Lang. Dieser Text erscheint in Kooperation mit dem Gunda-Werner-Institut.

Über die Autorin

Juliane Lang, M.A. der Gender Studies und Erziehungswissenschaft, arbeitet wissenschaftlich, journalistisch und in der politischen Bildungsarbeit zu Themen rund um die extreme Rechte und Geschlecht. Sie ist Mitglied im «Forschungsnetzwerk Frauen und Rechtsextremismus» und arbeitet aktuell als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt «KRisE der GeschlechterVERhältnisSE? Anti-Feminismus als Krisenphänomen mit gesellschaftsspaltendem Potenzial» (REVERSE) an der Philipps-Universität Marburg.

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

«Autoritär ist eine Gesellschaft, die ihre Mitglieder zurichtet und ihnen kaum eine Wahl lässt», konstatieren die Forscher*innen der jüngst erschienenen Leipziger Autoritarismus-Studie und verweisen hierin auf den Zusammenhang zwischen autoritären Einstellungen der Einzelnen und autoritären Dynamiken moderner Gesellschaften (Decker 2018: 44). Insbesondere im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitiken erleben wir seit einigen Jahren eine Flut antifeministischer, autoritärer Anrufungen des Staates von Seiten unterschiedlicher Akteur*innen: sei es die Forderung nach der Abschaffung der Gender Studies (Vgl. Junge Union Baden-Württemberg 2015), das de facto Verbot¹ einer Broschüre der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) zu frühkindlicher Sexualität (Vgl. ISP o.J.) oder die Proklamierung der Drei-Kind-Familie als Norm (siehe AfD, vgl. Zschunke 2016).

Überall wird ein staatliches Eingreifen in geschlechter- und familienpolitischen Bereichen gefordert – und zugleich ein an Vielfalt orientiertes Handeln offizieller Stellen skandalisiert – wie im Fall der genannten Broschüre über frühkindliche Sexualität. Überall geht es darum, einer real gelebten Vielfalt geschlechtlicher, sexueller und familialer Lebensweisen eine autoritäre Einfalt entgegenzusetzen, das Individuum in eine vorgegebene, traditionelle Geschlechterschablone zu stecken.

Jene autoritären Anrufungen rechter und extrem rechter Akteure stehen realpolitischen Entwicklungen gegenüber, die ihnen entgegen zu laufen scheinen – und mitunter Anlass zur Skandalisierung geben. Vor allem im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitiken wurden in den vergangenen Jahren wichtige Schritte in Richtung Liberalisierung geschlechtlicher, sexueller und familialer Lebensweisen gemacht. So ist etwa die lange aufgeschobene Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Partnerschaften, die sogenannte Ehe für alle, ein klares Signal in Richtung der Wahlfreiheit gewesen.

Auch im gesellschaftlichen Diskurs zeugt die breite Empörung über die Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch und insbesondere den höchst umstrittenen Paragraphen 219a (Werbeverbot für Schwangerschaftsabbrüche) von einem (neuen) gesellschaftlichen Bewusstsein, das sich autoritären Forderungen nach einer geschlechtlichen «Zurichtung des Individuums» entgegen lehnt.

Nach einer kurzen Einordnung des Begriffes des Autoritären skizziere ich relevante Beispiele geschlechter- und familienpolitischer Liberalisierungen der vergangenen Jahre. In Abgrenzung dazu werden widersprüchliche, teils gegenläufige Forderungen rechter und extrem rechter Akteure beschrieben, die ich im Bereich des Autoritären verorte. Neben migrationspolitischen Themen sind es auffallend häufig geschlechter- und familienpolitische Themen, mit denen Vertreter*innen autoritärer Politiken an staatliches Handeln appellieren – und gesellschaftliche Debatten zu beeinflussen versuchen.

Während der Gegenentwurf zum Autoritären in der Literatur aktuell als die Demokratie beschrieben wird, möchte ich dagegen diskutieren, inwieweit geschlechter- und familienpolitische Entwürfe der vergangenen Jahre autoritären Dynamiken nur scheinbar zuwider laufen, aber mitunter einen Boden für diese bereiten. Hierfür beziehe ich mich

u.a. auf Arbeiten Nancy Frasers zum von ihr prognostizierten «Ende des progressiven Neoliberalismus» (Fraser 2017). Abschließend skizziere ich Herausforderungen für Politiken der Liberalisierung geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen, die nicht in die Falle tappen, einer zunehmenden Autoritarisierung den Boden zu bereiten – sondern viel mehr eine radikale Demokratisierung der Gesellschaft im Blick haben.

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Geschlecht als Kampfarena
Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Als autoritär werden hier all jene Politiken diskutiert, die das Allgemeine über das Wohl des Individuums stellen und besonders im Bereich der Geschlechterpolitiken auf die geschlechtliche und nicht selten körperliche Zurichtung des Individuums zugunsten einer rigiden (Geschlechter-)Norm setzen. Das schränkt die Freiheit der Einzelnen ein, über ihr Privatleben oder sogar ihre Körper selbst zu bestimmen. Autoritäre Geschlechterpolitiken sind häufig entmündigend, weil sie der Gemeinschaft mehr Kompetenzen über höchstpersönliche Lebensentscheidungen zusprechen als den Betroffenen.²

In ihrer aktuellen Erhebung charakterisiert die Forscher*innengruppe um Elmar Brähler und Oliver Decker von der Universität Leipzig den Autoritarismus bzw. autoritäre Einstellungen in allen Teilen der Gesellschaft als extrem rechten Einstellungen zu Grunde liegendes Phänomen. «Autoritarismus ist der Oberbegriff für ein Phänomen, das eine individuelle und eine gesellschaftliche Seite hat. Die individuelle Seite bezeichnen wir als autoritäres Syndrom, die gesellschaftliche als autoritäre Dynamik» (Decker 2018: S.50). In der Studie bilden die Autor*innen nicht nur autoritäre Einstellungen in allen Teilen der Gesellschaft ab, sondern setzen diese ins Verhältnis zu autoritären Dynamiken der Gesellschaft. Sie befragen die Teilnehmenden dazu erstmals auch zu deren Erfahrungen mit autoritärer Staatlichkeit bzw. der Verweigerung von Anerkennung und Mündigkeit durch staatliche Institutionen (Vgl. Decker, Yendell, Brähler 2018).

Was in der erwähnten Studie fehlt, ist der Blick auf geschlechtliche und sexuelle Lebensweisen. Weder wird die Zustimmung der Befragten zu sexistischen Aussagen erhoben noch die Ablehnung homosexueller Lebensweisen – wie es in der Vorgängerstudie noch der Fall gewesen ist (Vgl. Decker/Kiess/Brähler 2016). Auch fehlt der Blick auf Geschlechterpolitiken staatlicher Akteure und deren Wechselwirkung mit den oben erwähnten autoritären Anrufungen des Staates.

Letzteres soll deswegen hier passieren. Denn staatlichem Handeln im Bereich der Geschlechterpolitik und gerade den oben benannten Gesetzen wohnt und wohnte schon immer ein autoritärer Kern inne. Das Lebenspartnerschaftsgesetz enthielt gleichgeschlechtlichen Partnerschaften grundlegende Rechte gegenüber der heterosexuellen Ehe vor. Der bereits erwähnte Paragraph 219a ist autoritär, weil er Frauen die vollumfängliche Selbstbestimmung über ihren Körper abspricht – und sie somit in ihrem Handeln einschränkt. Der Schwangerschaftsabbruch bleibt in Deutschland verboten, wird jedoch nicht bestraft, wenn er nach einer Beratung und innerhalb einer Zeit von zwölf Wochen ärztlich vorgenommen wird. Im Anschluss verbietet der Paragraph 219a Werbung für Schwangerschaftsabbrüche und kriminalisiert damit tatsächlich Ärzt*innen, die darüber öffentlich informieren (Vgl. Center for Reproductive Rights 2019).

So gilt auch im Jahr 2019: «Menschen, die eine Schwangerschaft abbrechen wollen, dürfen sich darüber nicht von ihren Ärztinnen informieren lassen. Menschen, die ihren Geschlechtseintrag ändern lassen wollen, dürfen das nicht selbst entscheiden. Wer eine Abtreibung vornehmen lassen will, muss eine Zwangsberatung über sich ergehen lassen.» (Adamczak 2019)

Das jüngst verabschiedete Gesetz zur Einführung eines dritten Geschlechtseintrags erfährt von Verbänden und Initiativen Kritik für die anhaltende Pathologierung trans- und intergeschlechtlicher Menschen: Das Gesetz sieht vor, dass für den Antrag auf einen dritten Geschlechtseintrag nach wie vor ein ärztliches Attest vorgelegt werden muss. Dazu sagen Betroffene: «Ich weiß selber am besten, wer ich bin. Warum sollte ich, nachdem die Medizin mir gesagt hat, dass ich falsch bin und angepasst werden muss, jetzt ausgerechnet zu Ärzt*innen gehen, um als Inter* anerkannt zu sein?» (Kampagne Dritte Option 2018) Den hier beschriebenen Akt der Entmündigung kann man als Ausdruck autoritärer Politik werten. Die persönliche Entscheidung wird von der Zustimmung von Expert*innen oder staatlichen Stellen abhängig gemacht.

Einige der Gesetze erfuhren eine Überarbeitung in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren: Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) schuf eine Grundlage für das konsequente staatliche Handeln gegen Ungleichbehandlung u.a. aufgrund von Geschlecht

Kleines Glossar Geschlechtsidentitäten

LGBTIQ:

ist die Abkürzung für Lesbisch, Schwul, Bisexuell, Trans*, Inter* und Queer.

Trans*

«Trans*, transgeschlechtlich, transgender, transsexuell, transident sind Menschen, deren Geschlechtsidentität nicht dem Geschlecht entspricht, das bei Geburt in ihre Geburtsurkunde eingetragen wurde. Das heißt: Ein Mensch, der bei Geburt weiblich eingeordnet wurde und später als Mann lebt, ist ein trans* Mann. Ein Mensch, der bei Geburt männlich eingeordnet wurde und später als Frau lebt, ist eine trans* Frau. Es gibt auch trans* Personen, die sich weder als Mann noch als Frau identifizieren.» (Genderdings 2018b)

Inter*

Ist die Bezeichnung für Menschen, die mit Geschlechtsmerkmalen auf die Welt kommen, die nicht eindeutig einem männlichen oder weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können. (...) Leider gehen Ärzt_innen häufig immer noch davon aus, dass zur gesunden Entwicklung eine eindeutige Geschlechtsidentität (entweder Frau ODER Mann) gehört und diese durch eindeutig männliche oder weibliche Geschlechtsmerkmale unterstützt wird. Deswegen war es bis heute verbreitet, Inter*Kinder nach der Geburt zu operieren, um ihr Geschlecht eindeutig zu machen. Für diese Operation besteht meistens keine gesundheitliche Notwendigkeit.

Inter*Menschen haben oft lebenslang mit den Folgen der Operationen zu kämpfen und müssen sich weiteren Operationen unterziehen. Hinzu kann kommen, dass sich Menschen nicht mit dem Geschlecht identifizieren, was ihnen bei der Geburt zugeschrieben wurde.

Seit dem 1.11.2013 ist die eindeutige Geschlechtszuordnung nicht mehr zwingend und das Datenfeld auf der Geburtsurkunde, in dem das Geschlecht anzugeben ist, kann leer bleiben. Dies ist eine rechtliche Anerkennung der Tatsache, dass Menschen nicht nur männlich oder weiblich sein können. Intergeschlechtliche Menschen können zukünftig als Erwachsene selber entscheiden, ob und welchem Geschlecht sie sich zuordnen wollen. (Initiative intersektionale Pädagogik o.D.)

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

und sexueller Identität. Das Lebenspartnerschaftsgesetz erfuhr Schritt für Schritt eine Angleichung an die heterosexuelle Ehe und wurde schließlich im Sommer 2017 mit Verabschiedung der «Ehe für alle» abgeschafft. Der Paragraph 219a steht nach mehreren öffentlich diskutierten Gerichtsurteilen gegen Ärzt*innen stark in der Kritik – erfuhr im Frühjahr 2019 jedoch lediglich eine Novellierung, keine Abschaffung des nach wie vor geltenden Straftatbestandes der «Werbung für einen Schwangerschaftsabbruch».

Und doch steht die Frage nach einem Zusammenhang jener Gesetzesänderungen mit autoritären Syndromen im Raum. Führt die Liberalisierung staatlicher Politiken auch zu einem Abbau autoritärer Einstellungen? Oder liegt hier gar ein Grund für eine neuerliche Verbreitung autoritärer Forderungen?

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Wenn ‹Offenheit und Akzeptanz von Differenz› als Kernbestandteil demokratischer Einstellungen zu verstehen ist, so ist die rechtliche und gesellschaftliche Anerkennung der real gelebten Vielfalt geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen urdemokratisch und läuft autoritären Versuchungen (Heitmeyer 2017) zuwider. Diese Anerkennung findet sich wieder in verschiedenen Rechtsprechungen und in Teilen daran angelehnten Gesetzesnovellen der vergangenen Jahre: So urteilte das Bundesverfassungsgericht mit Datum vom 27. Mai 2008, dass es einem Ehepaar nicht zuzumuten sei, sich scheiden lassen zu müssen, wenn sich ein Partner im Verlauf der Ehe einer geschlechtsangleichenden Operation unterzieht und die Anerkennung seiner geschlechtlichen Identität beantragt (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2008 - 1 BvL 10/05 - Rn. (1-76)). Bis dahin war es Voraussetzung für Transpersonen, sich im Zuge der Geschlechtsumwandlung scheiden zu lassen – um im de facto gelebten Geschlecht auch offizielle Anerkennung zu erfahren. Dies ist eine durch und durch autoritäre

Geschlecht als Kampfarena
Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen
Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Gesetzgebung – die ein selbstbestimmtes Zusammenleben der jeweiligen Ehepartner*innen verunmöglicht. Das Urteil gilt als Meilenstein auf dem Weg zur Ehe für alle und veranlasste den Gesetzgeber im darauffolgenden Jahr das Transsexuellengesetz entsprechend anzupassen (BT-DS 16/13157). Fortan war es möglich, dass zwei Personen gleichen Geschlechts verheiratet bleiben konnten.

Verschiedene Urteile zur rechtlichen Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe im Steuer- und Unterhaltsrecht pflasterten den Weg³, der 2017 schließlich zur Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Partnerschaften führte.

So konfliktreich die Auseinandersetzungen um die Einführung der Ehe für alle bis in den Sommer 2017 gewesen sind, so einhellig verteidigten sämtliche an der Entscheidung beteiligten Parteien sowie die FDP diese Entscheidung gegen einen Antrag der AfD im Deutschen Bundestag. Ein gutes Jahr nach der Entscheidung stellte die Fraktion der AfD im Bundestag den Antrag zur «Aufhebung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts» (BT-DS 194810). Das Gesetz aus dem Sommer 2017 verstößt gegen das Grundgesetz, nämlich gegen den gesonderten Schutz der Ehe, behauptete die AfD.

Mit ähnlichen Bedenken gab die CSU-Landesregierung 2017 zwei Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ehe für alle in Auftrag, nahm dann jedoch Abstand von einer Normenkontrollklage. Wenig deutete darauf hin, dass der Bundesgerichtshof die Ehe für alle als einen Verstoß gegen das Grundgesetz verurteilen würde. Ein ähnliches Normenkontrollverfahren wurde bereits nach der Verabschiedung des Lebenspartnerschaftsgesetz 2001 angestrengt – mit negativem Ausgang für die Kläger, die Bundesländer Bayern, Sachsen und Thüringen. Im Urteilsspruch heißt es:

«Die Einführung des Rechtsinstituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare verletzt Art. 6 Abs. 1 GG nicht. Der besondere Schutz der Ehe in Art. 6 Abs. 1 GG hindert den Gesetzgeber nicht, für die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft Rechte und Pflichten vorzusehen, die denen der Ehe gleich oder nahe kommen. Dem Institut der Ehe drohen keine Einbußen durch ein Institut, das sich an Personen wendet, die miteinander keine Ehe eingehen können. Es verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass nichtehelichen Lebensgemeinschaften verschiedengeschlechtlicher Personen und verwandtschaftlichen Einstandsgemeinschaften der Zugang zur Rechtsform der eingetragenen Lebenspartnerschaft verwehrt ist.» (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Juli 2002 - 1 BvF 1/01 - Rn. (1-147))

Das Bundesverfassungsgericht urteilte also, dass eine Ungleichbehandlung anderer Lebensentwürfe nicht nötig sei, um das Prinzip Ehe zu schützen. Die Vertreter*innen autoritärer Forderungen nach einer Ungleichbehandlung homosexueller Paare steckten damit eine erste Niederlage ein. Weitere sollten in den kommenden Jahren folgen.

Einige bedeutsame Gesetzesänderungen, die bestehende Ungleichbehandlungen beseitigen sollten, gingen in den kommenden Jahren auf Gerichtsentscheide des Bundesverfassungsgerichtes sowie des Europäischen Gerichtshofes zurück. Fast alle der oben benannten Liberalisierungen der vergangenen Jahre – die Änderung des Transsexuellen-gesetzes, die Angleichung der Lebenspartnerschaft an das Institut der Ehe, das Gesetz zu einem dritten Geschlechtseintrag – gingen auf verbindliche Gerichtsurteile zurück. Das heißt: Die Gerichte erteilten dem Gesetzgeber jeweils die Aufgabe, Gesetzes-reformen auf den Weg zu bringen. Der politische Druck organisierter Bewegungen allein reichte nicht aus, um bestehende Ungleichheiten abzuschaffen. Demokratietheoretisch ist das ein mangelhafter Zustand – der Vorbehalte gegen Liberalisierungen im Bereich geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen bestärken kann, indem er sie als elitäre Projekte erscheinen lässt, die nicht Mehrheiten entspringen, sondern Gerichtsurteilen im Sinne des Minderheitenschutzes folgen.

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Geschlechter- und Familienpolitik oder ganz allgemein Anti-Diskriminierungspolitiken werden besonders von ihren Gegner*innen zum Thema gemacht: Die Politikwissen-schaftlerin Birgit Sauer hält fest, dass «(b)ei kaum einem anderen politischen Akteur der jüngsten Zeit ein nicht nur impliziter, sondern expliziter Bezug auf Geschlecht so bedeutsam und so offensichtlich für die politische Mobilisierung [ist] (...) wie bei rechts-populistischen Parteien und Bewegungen.» (Sauer 2017)

In den Wahlprogrammen und in sonstigen Agenden rechter und extrem rechter Akteure finden wir in den vergangenen Jahren eine Flut an teils widersprüchlichen Anrufungen an einen autoritären Staat, der wahlweise die eigene, in der Regel eine privilegierte und anerkannte Lebensweise absichern oder aber sich aus Bereichen der Kinder- und insbesondere Sexualerziehung heraushalten solle.

Ersteres ist der Fall, etwa wenn es um eine höhere Besteuerung Kinderloser oder die Forderung nach steuerlichen Vorteilen für heterosexuell verheiratete Familien mit Kindern geht. So fordert der amtierende Gesundheitsminister Jens Spahn im November 2018 höhere Sozialabgaben für Kinderlose mit der Begründung, Eltern mit Kindern entlasten zu wollen, «weil sie für uns alle die Beitragszahler von morgen großziehen» (DLF 2018).

In der Diskussion um die Ehe für alle ging es schlussendlich auch um die vollständige steuerliche Gleichsetzung von Lebenspartnerschaft und Ehe. So sollten gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern von denselben Freibeträgen profitieren wie verschiedengeschlechtlich Verheiratete. Autoritär werden Forderungen, wie sie Spahn stellt, immer dort, wo sie unter dem Deckmantel der sozialen Verantwortung das Individuum in einen bestimmten Lebensentwurf drängen – und mit der Rede von «Verantwortungsgemeinschaften» zugleich den Abbau des Sozialstaats aufzufangen suchen.

Gleichsam fordern selbsternannte Besorgte Eltern etwa in den Debatten um die Bildungspläne der Länder und vor allem die Verankerung geschlechtlicher und sexueller Vielfalt, dass ihnen allein das Recht zukomme, ihre Kinder mit der Vielfalt – oder eben auch Einfalt – von Lebensweisen vertraut zu machen. Jeder Initiative, die etwa gleichgeschlechtliche Lebensweisen sichtbar macht, wird eine «Frühsexualisierung» künftiger Generationen vorgeworfen.

Das Bild der «Frühsexualisierung» ist in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren: So kommt es überall dort zum Einsatz, wo es de facto nicht um Sexualität, sondern um die Sichtbarkeit vielfältiger Lebensweisen geht. Allein über die Sichtbarkeit etwa gleichgeschlechtlicher Elternschaft behaupten die Kritiker*innen eine «Sexualisierung» von Kindern (Vgl. auch: Schmincke 2015). Zu dem stellt das Bild der «Frühsexualisierung» bzw. die damit verbundene Kritik in Abrede, dass es so etwas wie kindliche Sexualität überhaupt gebe. Die Fachdebatte dagegen verweist auf eine spezifisch kindliche Sexualität – die mit der von Erwachsenen nichts zu tun hat, aber in ihrer Spezifik anerkannt und vor allem enttabuisiert gehört (Vgl. Stellungnahmen der Fachverbände, ISP o.J.).

Das Gegenteil tun autoritäre Politiken, die kindliche Sexualität tabuisieren und Kinder damit in ihrer selbstbestimmten Entwicklung einschränken. Im Falle der indizierten Broschüre der BzgA geht das soweit, dass das Grundrecht auf Informationsfreiheit, auch zu Themen rund um kindliche Sexualität, nur eingeschränkt gewährt wird. Dies trifft Eltern wie auch Kinder.

Unter dem Motto «Ehe und Familie vor! Stoppt Gender-Ideologie und Sexualisierung unserer Kinder» mobilisiert die «Demo für alle» (weiterführend: Billmann 2015) regelmäßig zu Protesten gegen den Einbezug vielfältiger Lebensweise in pädagogische Praxen. Im Rückgriff auf das «Feindbild Gender» (Vgl. Lang/ Peters 2018) schreibt die Initiative Besorgte Eltern: «Letztlich verfolgt Gender das Ziel, die Entstehung des menschlichen Lebens zu verhindern durch Förderung der Homosexualität, Verhütung und Abtreibung. Wo dies nicht gelingt, wird die Familie als Keimzelle glücklicher Kinder gezielt zerstört. Damit diese Absichten der Öffentlichkeit verborgen bleiben, wurde die Gender-Ideologie über die Mainstreammedien in wunderbare Worte wie Gleichstellung, Gleichberechtigung, Familienrechte, reproduktive Gesundheit und Fairness verpackt.» (BE 2015: S.14) Und auch der parlamentarische Arm all jener Besorgten Bürger und Eltern, die AfD, fordert in ihrem Grundsatzprogramm: «Unsere Kinder dürfen in der Schule nicht zum Spielball der sexuellen Neigungen einer lauten Minderheit werden.» (AfD 2016b: S.107) Damit setzt die Partei die Sichtbarkeit vielfältiger Lebensweisen mit einer Indoktrination von Kindern gleich.

Was ist «Gender»?

«**Gender**» ist ein englisches Wort für Geschlecht. Genauer: für das soziale, das gelebte und gefühlte Geschlecht, im Unterschied zu **sex**, den körperlichen Geschlechtsmerkmalen. [...] Der Begriff wird auch im Deutschen genutzt, um zu untersuchen, was Geschlecht eigentlich ist, wie es entsteht und wie es sich auf unser Zusammenleben und jede einzelne Person auswirkt. Tatsächlich hat sich da über die Jahrzehnte hinweg viel verändert: Frauen haben sich zahlreiche Möglichkeiten und Rechte erkämpft. Aber auch die Möglichkeiten und Anforderungen an Männer haben sich geändert.» (Genderdings 2018a)

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Unter dem Vorwand, «unschuldige Kinderseelen» vor dem Zugriff «links-grün-versiffter Gender-Ideologen» zu bewahren, greifen antifeministisch und autoritär argumentierende Akteure in das Grundrecht des Kindes auf ein diskriminierungsfreies Umfeld ein. Denn auch Kinder Alleinerziehender oder mit gleichgeschlechtlichen Eltern verdienen ein schulisches Umfeld, in dem die eigene familiale Lebensweise Sichtbarkeit und Akzeptanz erfährt. Kinder unter dem Vorwand einer – auch hier im Kern autoritären – Behauptung des «Schutzes» von einem gleichberechtigten Umgang mit vielfältigen Lebensweisen zu entfremden, ist das Gegenteil dessen, was behauptet wird: Es ist ein autoritärer Eingriff in die Entwicklung von Kindern in einer offenen, demokratischen und partizipatorischen Gesellschaft. Denn letztlich sind es «autoritäre und geschlechterstereotype Erziehungsstile», welche «die vielfältigen Möglichkeiten von Kindern einschränken und Entwicklungen erschweren» (Lehnert 2018: S.14).

Zudem forderte die AfD in einem geleakten Entwurf zum Bundesparteiprogramm die Wiedereinführung des Schuldprinzips im Fall der Ehescheidung und eine damit einhergehende Schlechterstellung der Frau: «Schwerwiegendes Fehlverhalten, welches sich gegen die eheliche Solidarität richtet, muss bei den Scheidungsfolgen berücksichtigt werden.» (AfD 2016a: 41)

Eine solche Forderung ist in mehrfacher Hinsicht als autoritär zu beschreiben, appelliert sie nicht nur an einen Konventionalismus – Eheglück bis dass der Tod euch scheide – und eine autoritäre Unterwerfung von Frauen gegenüber Männern, sondern verbunden mit der Forderung nach Repression auch an das Element der autoritären Aggression. Schlussendlich schrieb die AfD die Forderung nicht ins Parteiprogramm. Doch im Jahr 2017 stimmten bei einer Mitgliederumfrage mehr als 80 Prozent der Teilnehmenden dafür, Reformen von 1977 im Scheidungsrecht rückgängig zu machen (vgl. Nocun 2017).

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

In der Gegenüberstellung autoritärer Forderungen rechter und extrem rechter Akteure und den realpolitischen Errungenschaften der vergangenen Jahre und Jahrzehnte mögen wir als Beobachter*innen zu dem Schluss kommen, es handele sich um das viel besungene letzte Zucken des Patriarchats im Niedergang. Insgesamt sind wir auf dem richtigen Weg hin zu einer demokratischen Gesellschaft, die das selbstbestimmte und gleichberechtigte Miteinander der Einzelnen jenseits von Geschlecht sowie sexueller und familialer Lebensweise in den Mittelpunkt ihres Tuns stellt. Doch nennen wir diese emanzipatorisch?

Selbst von konservativen Politiker*innen, die sich in der Vergangenheit als Kritiker*innen der Ehe für alle hervortaten, wird auf die Ehe als Verantwortungsgemeinschaft verwiesen, die auch Partner*innen gleichen Geschlechts nicht länger verschlossen sein sollte (Vgl. auch: Spiegel Online 2012). Der Staat in seiner Funktion als Garant der sozialen Sicherung hat in dieser Argumentation ganz objektiv etwas davon, wenn die Verantwortung für die soziale Absicherung durch Partnerschaftsbeziehungen aufgefangen wird.

«Durch die staatliche Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Paaren und sogenannten Regenbogenfamilien wurde die Gruppe derer, die den Abbau des Wohlfahrtsstaates in privaten Kontexten auffangen sollen, erweitert», so die Politikwissenschaftlerin Gundula Ludwig. Und weiter: «[D]urch die staatliche Anerkennung von Regenbogenfamilien [wurde] eine politische Ordnung insgesamt verstärkt, in der gesellschaftliche Aufgaben privat und individuell übernommen werden sollen. Individuelle Freiheitsversprechen haben also dazu beigetragen, Zustimmung zu einem Gesellschaftsmodell in den Lebensweisen zu verankern, in der jede_r für sich selbst verantwortlich ist und in der gesellschaftliche Fragen mittels Privatisierung entkollektiviert und entpolitisirt werden.» (Ludwig 2018: S.3f)

Die vermeintlich anti-autoritäre Liberalisierung geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen ist damit Teil, nicht Gegenspieler*in von Entdemokratisierungsprozessen (Vgl. ebd.). Ludwig kommt zu dem Schluss, dass «Politiken der individuellen Freiheit die gegenwärtige Autoritarisierung mit vorbereitet [haben]. Offenbar haben bereits individualisierende Politiken der Freiheit anti-demokratische, anti-solidarische und anti-plurale Normen in der Mitte der Gesellschaft und in den Lebensweisen der Menschen verankert.» (ebd., S.6)

Sie liefert hiermit eine Erklärung für die Ablehnung von Geschlechter- und Gleichstellungspolitiken in Teilen der Gesellschaft – und verweist auf die Notwendigkeit einer Diskussion über den Charakter von Gleichstellungspolitiken und ihre aktuelle Umsetzung.

Politiken der Emanzipation individueller Lebensweisen zusammen zu denken mit der Entwicklung neoliberaler Politiken der Märkte schließt an die Überlegungen der amerikanischen Philosophin Nancy Fraser zum progressiven Neoliberalismus an, von dem sie schreibt: «Grundsätzlich für ganz unterschiedliche Zwecke nutzbare Ideale wie Vielfalt und Empowerment dienen jetzt der Verklärung politischer Entwicklungen, die zur Zerstörung des produzierenden Sektors und der Lebensverhältnisse der Mittelschicht geführt haben, an denen die darin Beschäftigten einst teilhaben konnten.» (Fraser 2017: S.72)

Das von Fraser beschriebene «Bündnis aus Finanzialisierung und Emanzipation» (ebd.: S.75) gestaltet sich in Deutschland ganz sicher anders als in den USA, auf die sie ihre Analyse zunächst stützt. Der grundsätzliche Analyserahmen ist jedoch übertragbar auf den deutschen Kontext. Denn wie Ludwig oben schreibt, gehen Schritte der Anerkennung geschlechtlicher und sexueller Vielfalt auch in Deutschland mit einem zeitgleichen Abbau des Wohlfahrtsstaates einher. So fällt etwa die Umsetzung der HartzIV-Gesetze und der damit verbundene Abbau sozialer Sicherungssysteme in Deutschland in zeitliche Parallelität mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming als gleichstellungs-politische Strategie. So argumentieren dieselben Politiker*innen, die Bürger*innen zu mehr privater Vorsorge für das Alter ermuntern, für die gleichgeschlechtliche Ehe als Versorgungs- und Verantwortungsgemeinschaft. Und so sind die Stimmen derer, die sich nicht mitgenommen fühlen von einer Emanzipationspolitik, deren Maßstab der «Aufstieg von <talentierten> Frauen, Minderheiten, Schwulen und Lesben in der kommerziellen Winner-take-all-Hierarchie» ist (ebd.: S.73), auch hier zu hören.

Dies zu benennen ist nicht zu verwechseln mit einem viel beschworenen Verständnis für die <besorgten Bürger und Bürgerinnen> der Republik, die gegen Emanzipation und Gleichberechtigung protestieren. Es betrachtet viel mehr die Effekte politischer Prozesse. Gesetze, welche die Individuen vor autoritären Zugriffen des Staates schützen, wurden erst durch den Druck aus Karlsruhe umgesetzt. Gerichte erzwangen vom Parlament, Gesetze im Bereich der Geschlechter- und Gleichstellungspolitik zu reformieren. Der öffentliche Druck war nicht ausreichend, um die Verantwortlichen zur Abschaffung bestehender Ungleichheiten zu bewegen. Das verstärkte, dass Kritiker*innen liberale Reformen als Maßnahmen von «denen da oben» wahrgenommen haben, also als elitäre Projekte.

Es sind – anders als von der Rechten behauptet – nicht Gleichstellungspolitiken, welche die Einzelnen als Individuen und Arbeitskräfte entzweien und miteinander in Konkurrenz setzen. Aber folgen wir Ludwig und Fraser, lassen sich jene Gleichstellungspolitiken wunderbar vereinbaren mit einem Konkurrenzdenken im Neoliberalismus. Und somit unterstützen Maßnahmen, die autoritäre Zugriffe auf das Leben der einen in Frage stellen – beispielsweise von Homosexuellen –, autoritäre Forderungen bei wiederum anderen. Die Rechte findet wunderbar Anschluss mit ihrem Anti-Eliten-Denken und mobilisiert mit letzteren gegen «Die-da-oben».

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Dies ist kein Plädoyer gegen Politiken der Liberalisierung – und vor allem Anerkennung – geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen, sondern ein Appell dafür, diese in Strukturen gesellschaftlicher Emanzipation und Demokratisierungen zu verankern. Emanzipation, so Fraser, «bedeutet (...) nicht die Diversifizierung der kapitalistischen Hierarchie, sondern ihre Abschaffung» (ebd.: S.75). Und dies mit dem Ziel, autoritäre Dynamiken entgegenzuwirken, anstatt diese zu füttern. Dies beinhaltet auch, neoliberalen Politiken individueller Freiheiten ins Verhältnis zu setzen zu den ökonomischen Verhältnissen, mit denen sie verflochten sind. Individualisierende Politiken der Liberalisierung und rechtlichen Anerkennung geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen müssen in eine Analyse gesellschaftlicher Machtverhältnisse eingebettet sein, nicht diese ersetzen.

So kann ein Beitrag entstehen zu einer echten, radikalen Demokratisierung von Gesellschaft. Eine Gesellschaft, in der nicht nur gleiche Rechte für Menschen unabhängig von Geschlecht, Sexualität und Familienform bestehen – sondern wo die Einzelnen ihr Leben selbstbestimmt gestalten können und vor autoritären Zugriffen des Staates auf ihren Körper, ihre Partnerschaft, ihre Lebensweise verschont bleiben. Und wo dieses Mehr an individueller Selbstbestimmung als Zugewinn für alle, für eine demokratische Gesellschaft gesehen wird.

Die rechte Mär einer Bedrohung der heterosexuellen Familie lässt sich als Propaganda entlarven: Denn keinem heterosexuellen Paar wird verboten, zu heiraten oder gar Kinder zu adoptieren. Niemand wird «schwul gemacht», indem gleichgeschlechtliche Paare

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

fortan dieselben Privilegien der bürgerlichen Ehe genießen (können). Die Antwort auf autoritäre Anrufungen einer Norm ist keine Gegen-Norm: Gleichstellungspolitik würde von uns erwarten, wir müssten jetzt alle Feminist*innen werden oder gar alle homosexuell. Der Gegenentwurf zur autoritären Norm ist die Vielfalt von Lebensweisen – und eine Absage an die Fremdbestimmung.

Die Theaterkolumnistin Mely Kiyak sprach Ende des Jahres 2018 von der Notwendigkeit «radikaler Solidarität»: «Ich erkläre mich radikal solidarisch mit den Geflohenen dieser Welt. Und wünsche mir eine Partei, deren gesamtes Programm sich im kommenden Europawahljahr 2019 mit diesen beiden Worten zusammenfassen lässt: Radikale Solidarität.» (Kiyak 2018)

Geschlecht als Kampfarena
Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen
Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Eine solche radikale Solidarität lässt sich weiter denken und nicht nur Menschen auf der Flucht oder im Prozess des Ankommens einbeziehen. Eine radikale Solidarität über Grenzen von Staaten, Klassen, Milieus, Lebensweisen sucht die Anerkennung des Anderen in seiner Vielfalt und stellt sich autoritären Dynamiken und deren Politiken entgegen. Radikale Solidarität schafft eine Verbindung zwischen Menschen, die in unterschiedlicher Weise autoritäre Zugriffe auf ihr Leben erfahren. Darin besteht nicht nur demokratietheoretisch, sondern ganz praktisch eine Relevanz für die Verfestigung einer solidarischen Gesellschaft – die sich der von der Rechten betriebenen Polarisierung entzieht, ja klar entgegenstellt.

Anmerkungen

- 1 Der Elternratgeber «Körper, Liebe, Doktorspiele» der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wurde auf öffentlichen Druck 2007 vom Markt genommen, Vgl. Badenschier 2007. Treibende Kraft hinter den Angriffen gegen den Ratgeber war die prominente Antifeministin Gabriele Kuby.
- 2 Vgl. die Einführung: Was heißt autoritärer Sog? von Hannah Eitel in diesem Dossier.
- 3 Beispielsweise urteilte das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. Juli 2009, dass die Ungleichbehandlung von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft im Bereich der betrieblichen Hinterbliebenenrente (VBL) verfassungswidrig ist (I BvR 1164/07). Im Mai 2011 urteilte der Europäische Gerichtshof, dass Lebenspartner die gleichen Rentenansprüche wie Ehepartner haben müssen (Rechtssache C-147/08). Mit Beschluss vom 19. Februar 2013 beurteilt wiederum das Bundesverfassungsgericht das für Eingetragene Lebenspartnerschaften geltende Verbot der Co-Adoption eines adoptierten Kindes (Sukzessivadoption) als verfassungswidrig (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 - I BvL 1/11 - Rn. (1-110)).

Literatur

- Adamczak, Bini: Der liberale Patriarch. In: Jungle World 2019/04 vom 24.11.2019.
Online: <https://jungle.world/artikel/2019/04/der-liberale-patriarch>
(letzter Zugriff: 24.1.2019).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (Hrsg.) (2017): Einstellungen gegen Lesben, Schwulen und Bisexuellen in Deutschland. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Umfrage. Durchgeführt von Prof. Dr. Beate Küpper, unter Mitarbeit von Dr. Ulrich Klocke und Carlotta Hoffmann.
Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfragen/Handout_Themenjahrumfrage_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=5
(letzter Zugriff: 13.11.2018).
- Billmann, L. (Hrsg.) (2015). Unheilige Allianz. Das Geflecht von christlichen Fundamentalisten und politisch Rechten am Beispiel des Widerstands gegen den Bildungsplan in Baden-Württemberg.
Online: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Materialien/Materialien8_Unheilige_Allianz.pdf
(letzter Zugriff: 21.11.2018).
- Decker, Oliver/ Brähler, Elmar (Hrsg.) (2018): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Decker, Oliver (2018): Flucht ins Autoritäre. In: ders./ Brähler, Elmar: Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Gießen: Psychosozial-Verlag, S.15-63.
- Decker, Oliver/ Yendell, Alexander/ Brähler, Elmar (2018): Anerkennung und autoritäre Staatlichkeit. In: Decker, Oliver/ Brähler, Elmar (Hrsg.): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Gießen: Psychosozial-Verlag, S.157-178.
- Decker, Oliver/ Kiess, Johannes/ Brähler, Elmar (Hrsg.) (2016): Die enthemmte Mitte: Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Gießen: Psychosozial-Verlag
- Kampagne Dritte Option (2018): Stellungnahme zum Beschluss der Bundesregierung vom 15.08.2018. Pressemeldung vom 17.8.2018.
Online: <http://dritte-option.de/der-vorliegende-gesetzesentwurf-beseitigt-die-aktuell-bestehende-verletzung-der-grundrechte-von-personen-die-sich-weder-dem-maennlichen-noch-dem-weiblichen-geschlecht-zuordnen-koennen-nicht/>
(letzter Zugriff: 13.12.2018).
- Kiyak, Mely (2018): Radikale Solidarität.
Online: <http://kolumne.gorki.de/kolumne-98/>
(letzter Zugriff: 24.1.2019).
- Fraser, Nancy (2017): Für eine neue Linke oder: Das Ende des progressiven Neoliberalismus. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Heft 02/2017.
Online: <https://www.blaetter.de/download/pdf/27653>
(letzter Zugriff: 21.11.2018).
- Lang, Juliane/ Peters, Ulrich (2018): Antifeminismus in Deutschland. Einführung und Einordnung des Phänomens. In: dies. (Hrsg.): Antifeminismus in Bewegung. Aktuelle Debatten um Geschlecht und sexuelle Vielfalt. Hamburg: Marta Press, S.11-33.
- Lehnert, Esther (2018): Fallanalysen und Handlungsmöglichkeiten in der Praxis. In: Amadeu-Antonio-Stiftung (Hrsg.) (2018): Ene, mene, muh – und raus bist du! Ungleichwertigkeit und frühkindliche Pädagogik. Berlin, S.10-27.
- Ludwig, Gundula (2018): Freiheit und Sicherheit: Zum problematischen Verhältnis zwischen den Versprechen der liberalen Demokratie und der Autoritarisierung von Politik und Gesellschaft. Unveröffentlichtes Manuskript des Vortrags auf der Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), gehalten am 25.9.2018 in Frankfurt.
- Sauer, Birgit (2017): Gesellschaftstheoretische Überlegungen zum europäischen Rechtspopulismus. Zum Erklärungspotenzial der Kategorie Geschlecht. In: PVS 1/2017, S. 1-20.
- Schmincke, Imke (2016): «Besorgte Eltern» und ‹Demo für alle› – das Kind als Chiffre politischer Auseinandersetzungen. Tagung Gegner*innenaufklärung - Informationen und Analysen zu Anti-Feminismus des Gunda-Werner-Instituts.
Online: https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/uploads/2016/07/input_besorgte_eltern_schmincke.pdf
(letzter Zugriff: 24.1.2019).

Geschlecht als Kampfarena

Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik

Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen

Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik

Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung

Emanzipation, Demokratie und Solidarität

Quellen

Geschlecht als Kampfarena
Autoritäre Syndrome und Dynamiken im Bereich der Geschlechterpolitik
Liberalisierungen geschlechtlicher und sexueller Lebensweisen
Autoritäre, antidemokratische Anrufungen im Bereich der Familien- und Geschlechterpolitik
Das anti-demokratische Moment von Politiken der Liberalisierung
Emanzipation, Demokratie und Solidarität

- Alternative für Deutschland (AfD) (2016a): Entwurf zum Grundsatzprogramm, https://correctiv.org/media/public/a6/8e/a68ed5e4-32a8-4184-8ade-5c19c37ff524/2016_02_23-grundsatzprogrammentwurf.pdf (letzter Zugriff: 21.11.2018).
- Alternative für Deutschland (AfD) (2016b): Programm für Deutschland. Grundsatzprogramm der AfD. Verabschiedet am 30.04./01.05.2016 in Stuttgart.
- Badenschier, Franziska (2007): Von der Leyen stoppt umstrittenen Aufklärungsbroschüre. In: Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koerper-liebe-doktorspiele-von-der-leyen-stoppt-umstrittene-aufklaerungsbroschuere-a-497527.html> (letzter Zugriff 25.02.2019).
- Besorgte Eltern (2015): Die verborgenen Wurzeln der ‹modernen› Sexualaufklärung. o.O. 1. Auflage: Juni 2015.
- Center for Reproductive Rights (2019): Fachliche Stellungnahme des Center for Reproductive Rights zur Vorlage beim Bundestag der Bundesrepublik Deutschland zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Information über einen Schwangerschaftsabbruch (Drucksache 19/7693). Online: <https://www.reproductiverights.org/document/expert-opinion-to-german-parliament-on-draft-law-improving-information-on-abortion> (letzter Zugriff 25.02.2019).
- Genderdings (2018a): Gender. Online: <https://genderdings.de/gender/> (letzter Zugriff: 25.02.2019).
- Genderdings (2018b): Gender-Wörterbuch. Online: <https://genderdings.de/gender-woerterbuch/> (letzter Zugriff: 25.02.2019).
- Initiative intersektionale Pädagogik (ohne Datum): Glossar. Online: www.i-paed-berlin.de/de/Glossar/ (letzter Zugriff 25.02.2019).
- Institut für Sexualpädagogik (o.J.): Angriffe auf die Broschüre «Körper, Liebe, Doktorspiele» der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. Online: https://www.isp-sexualpaedagogik.org/aktuelles_archiv.html (letzter Zugriff: 13.11.2018).
- Junge Union Baden-Württemberg (2015): Zurück an die Spitze! Dein Wahlprogramm für die absolute Mehrheit 2016. Online: http://www.ju-bw.de/fileadmin/jubw/dokumente/papiere/2015_zurueck_an_die_spitze.pdf (letzter Zugriff: 13.11.2018).
- Nocun, Katharina (2017): AfD: Scheidungsrecht auf den Stand vor 1977 zurückdrehen? Online: <https://kattascha.de/afd-will-scheidungsrecht-auf-dern-stand-von-1977/> (letzter Zugriff: 07.03.2019).
- Spahn, Jens (2018): Für eine neue Generationengerechtigkeit. <https://www.swp.de/politik/inland/fuer-eine-neue-generationengerechtigkeit-28290886.html> (letzter Zugriff: 13.11.2018).
- Spiegel Online (2012): Kristina Schröder will Homo-Ehe steuerlich gleichstellen. Beitrag vom 7.8.2012. Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/familienministerin-kristina-schroeder-will-homo-ehe-steuerlich-gleichstellen-a-848590.html> (letzter Zugriff: 21.11.2018).
- Zschunke, Peter (2016): Drei Kinder pro Frau und Ende des „Genderwahns“. In: Die Welt, Beitrag vom 26.01.2016, Online: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article151464206/Drei-Kinder-pro-Frau-und-Ende-des-Genderwahns.html> (letzter Zugriff: 21.11.2018).

Bundestagsdrucksachen und Gerichtsurteile

- BT-DS 16/13157: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Transsexuellen Gesetzes (Transsexuellen Gesetz-Änderungsgesetz – TSG-ÄndG), 26.5.2009. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/131/1613157.pdf> (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- BT-DS 194810: Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD zur «Aufhebung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts», 8.10.2018. Online: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/048/1904810.pdf> (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Juli 2002 - 1 BvF 1/01 - Rn. (1-147), http://www.bverfg.de/e/fs20020717_1bvf000101.html (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Mai 2008 - 1 BvL 10/05 - Rn. (1-76), http://www.bverfg.de/e/ls20080527_1bvl001005.html (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 07. Juli 2009 - 1 BvR 1164/07 - Rn. (1-127), http://www.bverfg.de/e/rs20090707_1bvr116407.html (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 - 1 BvL 1/11 - Rn. (1-110), http://www.bverfg.de/e/ls20130219_1bvl000111.html (letzter Zugriff: 21.2.2019).
- Europäischer Gerichtshof, Rechtsache C-147/08; in: Amtsblatt der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 10. Mai 2011 (Vorabentscheidungsersuchen des Arbeitsgerichts Hamburg — Deutschland) — Jürgen Römer/Freie und Hansestadt Hamburg. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CA0147&qid=1550759348624&from=DE#ntr1-C_2011194DE.01000201-E0001 (letzter Zugriff: 21.2.2019).

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Wie Grundrechte im ‹Hartz-IV› – System ausgehöhlt werden – und was dies mit Rechtspopulismus zu tun hat

von Sigrid Betzelt

Über die Autorin

Sigrid Betzelt, Dr. phil., ist Professorin für Gesellschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Arbeits- und Organisationssoziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Sie beschäftigt sich mit dem Wandel des Wohlfahrtskapitalismus im Hinblick auf soziale Ungleichheiten, Bürger*innenrechte und Emotionen wie Angst in der Gesellschaft.

Ein Drittel der deutschen Bevölkerung fühlt sich als Bürger*in nicht anerkannt, sondern als Mensch zweiter Klasse behandelt und Ämtern und Behörden ausgeliefert, so die Leipziger Autoritarismusstudie (Decker et al. 2018: 164f). Die Autoren erklären diesen Befund mit einer allgemeinen «autoritären Dynamik» von Gesellschaft und staatlicher Politik, «die (das Individuum) der Schutzrechte beraubt und (es) einer autoritären Aggression aussetzt» (Decker 2018: 57).

Im Licht solcher und ähnlicher Befunde und Interpretationen soll es hier nicht allein um die Frage gehen, ob und inwiefern es Tendenzen autoritärer Sozialpolitik gibt, sondern es gilt auch, diese Entwicklung aus einer soziologischen Perspektive heraus zu erklären. Weshalb finden bestimmte Politiken relativ breite Zustimmung? Dies ordnet sich in die Debatte um den zunehmenden so genannten Rechtspopulismus ein, ohne dass diese hier in ganzer Breite mit verhandelt wird.

Gesellschaftliche Entwicklungen und Politiken in modernen, demokratisch verfassten Gesellschaften sind nie gleichförmig und gleich gerichtet, sondern weisen oftmals Merkmale der Ambivalenz auf. Daher soll es auch um die Frage gehen, ob neben identifizierbaren autoritären Tendenzen in der Sozialpolitik zugleich auch gegenläufige Trends zu beobachten sind. Daran schließt sich ein kurzer Ausblick auf die Diskussion alternativer Entwürfe von Sozialpolitik an, die sich an anderen Leitbildern orientieren. Die Kernthese des Beitrags lautet, dass autoritäre Elemente in der (hier nur untersuchten deutschen) Sozial- und vor allem Arbeitsmarktpolitik zu erkennen sind, wobei diese hauptsächlich eine «Autorität der Marktlogik» widerspiegeln. Oftmals werden solche Elemente in bestimmte quasi-marktliche Steuerungsinstrumente «verpackt», die eine ebenbürtige Beziehung zwischen Vertragspartnern suggerieren, aber keine Selbst- und Mitbestimmungsrechte der adressierten Bürger*innen beinhalten. Betroffen von solchen illiberalen Einschränkungen sind v.a. einkommensarme Bürger*innen, in deren Selbstbestimmungsrechte massiv eingegriffen wird.

Wir beziehen uns in der folgenden Analyse auf die begrifflichen Definitionen autoritärer politischer Tendenzen im Intro zu diesem Dossier (Eitel 2018), insbesondere die Einschränkung oder Aushöhlung von Grundrechten oder eine tendenzielle Entmündigung von Bürger*innen und ihre pauschale Beurteilung als «gefährlich». Es folgt zunächst eine knappe theoretische Einordnung in die bereits seit längerem geführte Debatte um soziale Bürger*innenrechte im Wohlfahrtskapitalismus, bevor wir den Wandel zum «Aktivierenden Sozialstaat» im Hinblick auf autoritäre Tendenzen genauer analysieren.

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl

Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde

Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung

Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

In frühkapitalistischen, vor-sozialstaatlichen Gesellschaften war der Umgang mit den Armen stark durch autoritäre, disziplinierende Zwangsmaßnahmen wie (kommunale) Arbeits- und Armenhäuser gekennzeichnet, wodurch der mittelalterliche, religiös motivierte, das Seelenheil des Spenders sichernde, karitative Umgang mit Armen und Bettlern abgelöst wurde (vgl. Sachße/Tennstedt 1980). Demgegenüber zeichnet sich der nach langen sozialen Kämpfen errichtete moderne Wohlfahrtsstaat – oder besser: «Wohlfahrtskapitalismus» – dadurch aus, dass er neben zivilen und politischen Grund- und Bürgerrechten auch (mehr oder minder) umfangreiche soziale Rechte garantiert, d.h. die Sicherstellung eines soziokulturellen Existenzminimums und sozialer Teilhabe gewährleisten soll.

Eine wichtige wohlfahrtsstaatliche Zielsetzung besteht in der Erreichung von Chancengleichheit, um auf diese Weise als gesellschaftlich illegitim, also nicht gerechtfertigt, erachtete soziale Ungleichheiten zu reduzieren (vgl. Marshall 1950). Dies bedeutet zugleich, dass sich ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat nicht auf die Alimentierung, Verwaltung und Betreuung der Ärmsten beschränkt, sondern (in unterschiedlichem Grad) wohlfahrtsstaatliche Leistungen für die Gesamtbevölkerung bereitstellt. Diese Merkmale eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates stehen damit zunächst einmal in grundsätzlichem Widerspruch zu einer «autoritären» Sozialpolitik, die es an individuellen Teilhabe- und Selbstbestimmungsrechten fehlen lässt. Ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat stellt mithin unzweifelhaft einen großen zivilisatorischen Fortschritt dar, der bisher keineswegs weltweit durchgesetzt werden konnte.

Auch im modernen Wohlfahrtsstaat besteht gleichwohl eine grundsätzliche Spannung zwischen individuellen Ansprüchen und Rechten auf soziale Unterstützung einerseits, und gesellschaftlicher Solidarität und Bereitschaft der Solidargemeinschaft zur (Finanzierung von) Hilfe für die/den Einzelnen andererseits. Der Kernbegriff lautet hier Reziprozität, das Prinzip der Gegenseitigkeit, das ein Wohlfahrtsstaat in spezifischer Weise durch seine Institutionen und Programme fixiert (vgl. Lessenich/Mau 2005). Wir zahlen z.B. Steuern und Krankenkassenbeiträge und können uns darauf verlassen, bei Krankheit oder Unfall durch öffentliche Einrichtungen gut versorgt zu werden.

Grundsätzlich muss eine Analyse von Sozialpolitik nicht nur das (quantitative) Niveau von Sozialleistungen insgesamt betrachten, sondern die Art und Weise, wie der Wohlfahrtsstaat seine Leistungen bereitstellt und welche Zielsetzungen damit verfolgt werden. Die sozialpolitischen Entscheidungen über Zielsetzungen, Prinzipien und Instrumente sind entscheidend für «das, was hinten rauskommt», sprich: die Qualität sozialer Rechte und Wirkungen auf soziale Ungleichheitsstrukturen (vgl. Ullrich 2005) – mithin auch im Hinblick auf die Frage, ob Sozialpolitik eher autoritäre oder emanzipatorische Züge trägt. Dafür ist es nicht nur wichtig, wie Bürger*innen Zugang zu (Geld-)Leistungen erhalten und wie hoch diese sind, sondern es muss auch die Infrastruktur sozialer Dienstleistungen (vgl. Bode 2013), betrachtet werden – wie sieht es mit Umfang und Qualität z.B. von Kinderbetreuung, Altenpflege oder beruflicher Beratung und Qualifizierung aus.

Für unsere Fragestellung nach autoritären Tendenzen in der Sozialpolitik ist die Betrachtung der sozialen Dienstleistungen ebenfalls wichtig, weil sich hier die Bürger*innen und die «Agenten» oder Sachwalter des Sozialstaats praktisch begegnen und dies mehr oder weniger auf Augenhöhe geschehen kann und geschieht. Aus Platzgründen beschränken wir unsere Analyse vor allem auf die Ziele und die Logik, nach der soziale Dienstleistungen heute erbracht werden, sowie deren Auswirkungen auf soziale (Grund-)Rechte und soziale Ungleichheiten.

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Im deutschen Arbeitsmarkt werden soziale Dienstleistungen typischerweise von Angehörigen der Sozialberufe erbracht, insbesondere der Sozialen Arbeit. Sie kann (im Unterschied zur Vollprofession des Ärztestands) als Semi-Profession verstanden werden, die fachlich-professionelle Standards und Prinzipien im Umgang mit ihrer Klientel entwickelt hat, aber die Rahmenbedingungen ihres Berufes – insbesondere Finanzierung und Berufsstandesrecht – nicht autonom kontrolliert, sondern (sozial-)politischen Vorgaben unterworfen ist und diese umzusetzen hat.

Das oben angesprochene Spannungsfeld zwischen Individuum und Solidargemeinschaft besteht seit jeher auch im Verhältnis zwischen der Semi-Profession Sozialer Arbeit und ihrer Klientel, das grundsätzlich asymmetrisch – also durch ein Macht-Ungleichgewicht – geprägt ist: Die Sozialarbeit soll Problemstellungen wesentlich (wenn auch nicht

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl

Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde

Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung

Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

ausschließlich) durch den Anstoß zu und die Unterstützung von Verhaltensänderungen ihrer Klientel lösen («Normalisierungsfunktion»). Dies kann einerseits in traditionell autoritär-paternalistischer Weise («von oben herab») geschehen, indem der (als hilfebedürftig definierten) Bürger*in unabsehbare Vorschriften in der Lebensführung gemacht werden, um den Hilfebedarf zu verringern und gesellschaftliche Konformität zu erzwingen. Andererseits können die sozialpolitischen Vorgaben für Sozialarbeit stärker emanzipatorisch ausgerichtet sein, wenn den Bürger*innen ein gesellschaftsverträgliches,¹ möglichst hohes Maß an Selbst- und Mitbestimmungsrechten eingeräumt wird und die sozialarbeiterische Interaktion durch wertschätzenden Respekt geprägt ist.

In der Praxis ist allerdings oftmals «keine widerspruchsfreie Realisierung» der sozialen Rechte möglich, da ihre Einlösung «meist mit einer Einschränkung von Freiheitsrechten verbunden» ist (Staub-Bernasconi 2007: 30), so beim Zwang zur Arbeitsaufnahme. Umso essentieller sind daher Teilhabe-, Wahl- und Mitbestimmungsrechte («voice and choice»; «to have a say»). Dagegen scheint eine vollständige Machtymmetrie (also genau gleich verteilte Macht) zwischen Nutzer*innen und Professionellen unrealistisch. Es stellt sich auch die Frage, wie legitime von illegitimen individuellen Ansprüchen zu unterscheiden sind.

Die Festschreibung von Wahl-, Mitbestimmungs- und Widerspruchsrechten der Sozialbürger*innen gegenüber sozialstaatlichen Instanzen und ihren «Agenten» ist also ein wesentliches Kriterium für die Bestimmung einer Sozialpolitik als mehr oder weniger «autoritär» oder «emanzipatorisch».

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Wie hat sich das Verhältnis Sozialstaat und Bürger*in mit dem Wandel zum «post-industriellen» Wohlfahrtsstaat verändert und inwieweit lassen sich darin autoritäre Tendenzen identifizieren, die paradoxe Weise an den vor-modernen Sozialstaat erinnern könnten?

Die westlichen «reifen» Wohlfahrtsstaaten haben sich bekanntlich in den letzten Jahrzehnten aufgrund veränderter polit-ökonomischer Rahmenbedingungen im neoliberalen Zeitalter einer «globalisierten» Welt, angesichts neuer sozialer Risiken und vielfältigeren (individuellen) Bedarfen stark gewandelt. Schon seit den 1970er Jahren wurde in der kritischen Sozialtheorie bzw. –forschung die Unterwerfung des Politischen und Sozialen unter die Logik des Marktes kritisiert (Foucault [1978]2000). In der seit langem geführten Debatte um die «Ökonomisierung des Sozialen» wurde diese Kritik an der Vorherrschaft des Neoliberalismus fortgeführt (vgl. z.B. Lessenich 2008; Buestrich/Wohlfahrt 2008; Butterwegge et al. 2007). So geht der Neoliberalismus einher mit der Herausbildung eines «unternehmerischen Selbst» (Bröckling 2007) oder «Arbeitskraft-unternehmers» (Voß/Pongratz 1998) und einer disziplinierenden «Selbstversklavung», die den Einzelnen die alleinige Verantwortung für wirtschaftlichen Erfolg und eine «gelingende» Biografie aufbürdet. Klaus Dörre (2009) spricht von der erneuten kapitalistischen Landnahme.

Der Bielefelder Soziologe Wilhelm Heitmeyer prägte den Begriff des «autoritären Kapitalismus» (Heitmeyer 2001), der sich in Folge einer globalisierten Ökonomie und ihrer Dominanz gegenüber staatlicher Politik herausgebildet habe. Heitmeyer und sein Team untersucht indes weniger den (sozial-)staatlichen Wandel als solchen, sondern vielmehr die Wirkung polit-ökonomischer Entwicklungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dieser wird gefährdet, so die Autor*innen, durch «gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit» (GMF) gegen Minderheiten und sozial Schwache sowie die seit den 1990er Jahren grassierenden rechtspopulistischen bis -extremistischen Einstellungen in Teilen der deutschen Bevölkerung.

Heitmeyers empirisch fundierte These lautet, dass die zunehmende Unterwerfung von Gesellschaft und Politik unter Gesetze des Marktes zu gesellschaftlicher Desintegration sowie zu einer «Entleerung» der Demokratie führe, was schließlich autoritäre Tendenzen in der Bevölkerung befördere (Heitmeyer 2012, 2018).² Aufgezeigt wird, wie die dominante ökonomische Effizienzorientierung zur illiberalen Aushöhlung von Grund- und (zivilen) Freiheitsrechten geführt hat. Die eingangs erwähnte Leipziger Autoritarismusstudie versteht das Phänomen GMF dagegen als Teil eines vielschichtigeren «autoritären Syndroms», das sich aufgrund der gesellschaftlichen Widersprüche im Kapitalismus unter bestimmten Bedingungen herausbildet, insbesondere wenn Bürger*innen zu wenig Anerkennung innerhalb des Statusgefüges erfahren und seitens staatlicher Instanzen ihrer Schutzrechte beraubt wurden (Decker 2018: 57). Demnach ist dieses autoritäre Syndrom nicht (wie bei

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von
Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards
sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen
Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der
«aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und
Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger
Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte
Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck:
Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen

zu autoritärer Sozialpolitik

Heitmeyer) Ausdruck gesellschaftlicher Desintegration, sondern vielmehr eine spezifische Form der Integration in eine marktradikale Gesellschaft, in der sich die Bürger*innen selbst den Anforderungen des Wettbewerbs unterwerfen.

Eine besonders extreme Ausprägung eines «autoritären Kapitalismus» bescheinigt der französische Soziologe Loïc Wacquant den USA, in deren neoliberaler Entwicklung er eine «Wendung vom wohltätigen Staat zum strafenden Staat» (Wacquant 1997; 2009) erkennt, da ein «schrittweise(r) Umbau eines Semi-Wohlfahrtsstaats in einen Straf- und Polizeistaat» zu beobachten sei, in der dieser «die Kriminalisierung von Randgruppen und die <punitive (strafende, S.B.) Ausgrenzung> sozial Benachteiligter zu einem zentralen Bestandteil seiner Sozialpolitik macht» (ders. 1997: 50). In der Tat ist auch in jüngerer Zeit nachweisbar, dass in den USA der Teil der Armutsbevölkerung, der hierzulande typischerweise vom Jobcenter betreut wird, dort in den (privat betriebenen) Gefängnissen einsitzt (Seeleib-Kaiser 2014: 274) – Ausdruck eines extrem marktliberalen und (jedenfalls im europäischen Verständnis) unvollständigen Wohlfahrtsstaates.

- Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
- Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
- Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
- Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
- Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
 - Grundrecht auf freie Berufswahl
 - Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
 - Sanktionsregime gegen Menschenwürde
 - Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
 - Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
 - Ignoranz bis Entmündigung
 - Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
 - Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Mitte der 1990er Jahre schien die Entwicklung noch offen zu sein, die der deutsche (Sozial-)Staat angesichts der entfesselten globalen Marktkräfte nehmen würde. So formulierte jedenfalls der bekannte (bürgerlich-liberale) Soziologe Ralf Dahrendorf (1997) die Hoffnung, dass es Deutschland und der Europäischen Union gelingen möge, die «Quadratur des Kreises» gleichzeitigen wirtschaftlichen Wachstums, sozialen Zusammenhalts und Demokratie im Sinne eines «Dritten Wegs» zu bewältigen (bereits damals skeptisch-kritisch: Altvater/Mahnkopf 1996). Aus heutiger Sicht hat sich diese Hoffnung nicht bewahrheitet. Heitmeyer und andere rechneten bereits früh auch in Deutschland mit einem «Dominanzwechsel von wohlfahrtsstaatlicher Verteilungspolitik hin zu autoritärer Kontrollpolitik» (Heitmeyer 2001: 522), wobei dies «für die Schwachen mit einer Entliberalisierung im gesellschaftlichen Bereich einher(gehe)» (ebd.). Zehn Jahre und einige grundlegende «Reformen» später kann vom «entsicherten Jahrzehnt» (Heitmeyer 2012: 15; Betzelt/Bode 2018) und verfestigten rechts-populistischen bis -extremistischen Tendenzen gesprochen werden (Decker/Brähler 2018; Dörre et al. 2018).

Nun wurden bisher Analysen und Interpretationen skizziert, die sich v.a. auf gesellschaftliche Folgen polit-ökonomischer Transformationsprozesse – wie z.B. die Zustimmung zu autoritären Einstellungen – beziehen. Im Folgenden geht es um die Analyse wohlfahrtsstaatlicher Transformationen im Feld der Arbeitsmarktpolitik mit der Frage, ob und inwieweit hier tatsächlich autoritäre Tendenzen festzustellen sind.³

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Der «alte» Typus des Fürsorgestaates wurde seit etwa den 1990er Jahren in vielen europäischen Staaten durch den neuen Typus des «Gewährleistungsstaates» (Dingeldey 2006) ersetzt, womit eine neue Art der sozialpolitischen Steuerung für die Bereitstellung wohlfahrtstaatlicher Leistungen einherging. Dies beinhaltete die Orientierung am «Aktivierungsparadigma» in vielen Politikfeldern und bedeutete die Erhöhung des Erwerbszwangs (Re-Kommodifizierung) für die Bürger*innen, z.B. durch verschärzte Zumutbarkeitsregeln für Erwerbslose, Kürzungen von Sozialleistungen u.ä. Maßnahmen. Mit dieser Transformation verbunden ist eine verstärkte Inpflichtnahme der einzelnen Bürger*in und die Einforderung von «Eigenverantwortung» und Selbsthilfe zur Behebung ihrer sozialen Notlage. Für die Bundesrepublik lässt sich dieser Wandel an den «Hartz-Reformen» und insbesondere der Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuches im Jahr 2005 («Grundsicherung für Arbeitsuchende» SGB II oder «Hartz IV») festmachen.

Die arbeitsmarktpolitischen Ziele hatten sich gegenüber dem früheren Arbeitsförderungsgesetz (AFG, 1969-1997) bereits während der Kohl-Ära Ende der 1990er Jahre verschoben. An die Stelle einer keynesianisch orientierten Ausrichtung auf einen hohen Beschäftigungsstand, die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und besondere Förderung von Zielgruppen wie Älteren oder Menschen mit Schwerbehinderungen im AFG trat stattdessen eine angebotsorientierte Politik mit dem fiskalisch⁴ getriebenen Ziel möglichst schneller Vermittlung in Arbeit und der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit, mithin eine Individualisierung des Arbeitslosigkeitsproblems durch verstärkt eingeforderte «Eigenverantwortung» (vgl. Dingeldey 2006).

Mit den «Hartz-Reformen» (2002-2004) wurde diese Ausrichtung am aktivierenden «workfare»-Ansatz – keine (Sozial-)Leistung ohne Gegenleistung – deutlich verstärkt, weshalb sie als Pfadbruch mit dem bundesdeutschen Sozialstaats-Modell zu begreifen

sind (vgl. z.B. Mohr 2004; Bothfeld/Rosenthal 2014). Der Zugang zum Arbeitslosen-Versicherungssystem, das Leistungen entsprechend lohnbezogener Beiträge gewährt, wurde erschwert und die ebenfalls lohnbezogene Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Damit können immer weniger Menschen ihren einmal erreichten beruflichen Status absichern und rutschen gleich in das Fürsorgesystem «Hartz IV» ab. Das neue Fürsorgesystem der «Grundsicherung für Arbeitsuchende» nach SGB II auf früherem Sozialhilfenniveau wurde zum Regelsicherungssystem für die weit überwiegende Mehrheit (ca. 75%) der arbeitslos Gemeldeten sowie für Erwerbstätige mit Niedriglöhnen unter der Bedürftigkeitsgrenze.

Die stärkere Inpflichtnahme der arbeitsuchenden bzw. hilfebedürftigen Bürger*innen durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen und «Mitwirkungspflichten» – das «Fordern» – im SGB II bedeutet ein erheblich engeres Verständnis von Reziprozität (Gegenseitigkeit) als es im deutschen Sozial(versicherungs)staat bisher galt (vgl. Rosenthal 2012). Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – das «Fördern» – wurden zudem asymmetrischer ausgestaltet: Ihre Gewährung wurde in das Ermessen der Sachbearbeiter*innen gestellt, während die Arbeitsuchenden ihrerseits dazu verpflichtet wurden. Paradoxerweise wurde zugleich das Budget für Qualifizierungsmaßnahmen stark beschnitten und das «Fördern» beschränkte sich damit zunehmend auf kurzzeitige Trainingsmaßnahmen (vgl. Bosch 2012). Gleichzeitig wurde die Deregulierung des Arbeitsmarktes fortgesetzt, infolgedessen «flexible», niedrig entlohte Erwerbsformen (Leiharbeit, Befristung, Minijobs etc.) stark zunahmen, so dass Deutschland inzwischen den EU-weit größten Niedriglohnsektor von mehr als einem Fünftel der Gesamtbeschäftigung hat (vgl. Kalina/Weinkopf 2018). Insgesamt bedeutete das «Reformpaket» eine Rekommodifizierung der Arbeitskraft (Verstärkung des Erwerbszwangs), was kritische Autor*innen als Hinwendung zu einer «autoritär aktivierenden Arbeitsmarktpolitik» (Oschmansky et al. 2007: 291; ähnlich Mohr 2004) bewerten. Inwiefern trifft diese Bewertung, 14 Jahre nach Einführung und einige Gesetzesänderungen später, noch zu?

Untersucht wird im Folgenden, inwieweit insbesondere im SGB II individuelle Grundrechte von Adressat*innen durch bestimmte Regelungen und Praxen eingeschränkt oder ausgehöhlt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei (1.) auf dem Zugang zu Geldleistungen einschließlich der Zumutbarkeitsregeln für die Annahme von Jobs und das Sanktionsystem sowie die mit dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft zusammenhängenden Eingriffe in die Privatsphäre, (2.) ergänzt hinsichtlich der Qualität und Steuerungslogik der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Grundrecht auf freie Berufswahl

Den Kern der am Workfare-Ansatz ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik bildet die verschärfte Regelung der Zumutbarkeit (§ 10 SGB II), wonach als für mindestens drei Stunden täglich erwerbsfähig definierte Arbeitslose jede Erwerbstätigkeit (oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme) aufnehmen müssen, auch wenn sie mit verschlechterten Bedingungen verbunden ist, wie längeren Pendelzeiten, niedrigerer Entlohnung oder niedrigerem Qualifikationsniveau als zuvor. Eine untere Lohngrenze existierte (bis zur Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns 2015) nicht mehr; der Berufsschutz wurde bereits 1998 abgeschafft. Jeder Job muss angenommen werden, sonst droht eine Kürzung von Leistungen (siehe unten). Als zumutbar gilt auch, dass Leistungsbeziehende ihre Erwerbstätigkeit aufgeben müssen, sofern diese ihren Hilfebedarf nicht deckt und dies auch zukünftig nicht zu erwarten ist. Das kann beispielsweise bedeuten, dass eine unbefristete Teilzeitbeschäftigung (womöglich im erlernten Beruf) aufgegeben werden muss zugunsten einer zwar vollzeitigen, doch befristeten Beschäftigung in einem fachfremden Bereich, nach deren Beendigung die Person arbeitslos ist. Die verschärfte Zumutbarkeit ist zweifellos ein autoritäres Element, als sie das Grundrecht auf freie Berufswahl und freie Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) für Menschen im Mindestsicherungssystem massiv einschränkt. Dieser Eingriff ist umso problematischer, als er in der Praxis oftmals nicht von vorübergehender Dauer ist, da die ausgeweitete prekäre Beschäftigung (Befristung, Leiharbeit, Minijobs) zu einer verstärkten Segmentierung des Arbeitsmarktes geführt hat und im Allgemeinen keine Brücke in besser entlohrte, reguläre Beschäftigung darstellt (vgl. Bäcker/Schmitz 2016).

Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Die deutsche Aktivierungslogik ist überdies widersprüchlich. Denn das SGB II nimmt Personen (in der Praxis typischerweise: Frauen) von der Zumutbarkeit aus, die für unter dreijährige eigene oder Kinder des Partners oder für pflegebedürftige Angehörige sorgen (§ 10 Abs. 1, Satz 3 & 4). Sie zählen somit nicht mehr als arbeitslos und werden daher

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde

Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung

Soziale Dienstleister unter Druck:
Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

i.d.R. auch von Eingliederungsmaßnahmen ausgeschlossen (vgl. Jaehrling 2012). Auch dieser Ausschluss widerspricht insofern dem Grundrecht auf freie Berufsausübung, als vor allem Frauen mit Sorgeverpflichtungen am Arbeitsmarkt erheblich benachteiligt und daher auf entsprechende unterstützende Dienstleistungen (etwa Hilfe bei der Suche nach Kinderbetreuung) angewiesen sind.

Während der Ausschluss von Sorgearbeit leistenden Frauen ein paternalistisches Familien- und Frauenbild widerspiegelt und aufgrund der tangierten Grundrechte als autoritär eingestuft werden kann, verlangen die mit den Reformen ausgeweiteten Einstandspflichten der «Bedarfsgemeinschaft» nach SGB II den Einsatz der vollen Arbeitskraft aller erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder und können (bei traditionellen Erwerbsmustern von Paaren) als «Zwangsemanzipation»⁵ am unteren Ende der Sozialstruktur gedeutet werden (auch wenn die Aktivierungspraxis zumindest lange Zeit eher gender-stereotypen Mustern folgte). Das Subsidiaritätsprinzip wird überstrapaziert: Jemand, die oder der für sich allein sorgen kann, aber nicht auch für den oder die Partner*in plus deren Kind(er) (bis zum 25. Lebensjahr!), kann gezwungen werden, den aktuellen (Teilzeit-)Job zugunsten eines anderen aufzugeben, um den Hilfebedarf zu reduzieren; dies gilt auch für Unverheiratete und gleichgeschlechtliche Paare (vgl. Betzelt et al. 2010). Anders als in der früheren (ebenfalls bedarfsgeprüften) Arbeitslosenhilfe gibt es keinerlei Schongrenzen für das Partnereinkommen mehr.

Diese umfassenden, das Erwerbs- und Privatleben aller Haushaltsmitglieder betreffenden Verpflichtungen, einschließlich ständig drohender Überprüfungen durch Außendienstmitarbeiter*innen der Jobcenter, bedeuten einen massiven Eingriff in die Privatsphäre einkommensärmer Bürger*innen. Qualitative Studien zeigen, dass sich dies sehr negativ auf das Zusammenleben und die Partnerschaften der Betroffenen auswirken kann. Berichtet wird nicht nur von Partnerschaftskonflikten, sondern auch davon, dass Menschen wegen der drohenden Unterhaltpflichten schwerer eine/n neue/n Partner*in finden oder sich nicht in der Lage sehen, einen gemeinsamen Haushalt zu gründen (Sammet/Weißmann 2010). In prekären Lagen knapp oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze wird als allerletzte Notlösung erwogen, den gemeinsamen Haushalt aufzulösen, um leistungsberechtigt zu werden (Betzelt/Schmidt 2018: 164). Ein staatliches Mindestsicherungssystem, also letztes Auffangnetz zur Sicherung des Existenzminimums, das mit solch gravierenden Zugriffen auf die private Lebensführung und das familiäre Zusammenleben von Bürger*innen einhergeht, deren einzige «Normabweichung» in ihrer Armutslage besteht, kann als autoritäre Sozialpolitik gewertet werden. Grundrechte wie der Schutz der Familie (Art. 6 GG) und allgemeine Freiheits- und Selbstbestimmungsrechte (Art. 2 GG) sind damit empfindlich tangiert.

Der Grundsatz des «Forderns» von «Eigenbemühungen» (§ 2 SGB II) und die daraus abgeleiteten umfangreichen Mitwirkungspflichten der Adressat*innen mit dem Ziel, den Leistungsbezug zu verringern und letztlich zu verlassen, wird durch das Instrument der nun zwingend abzuschließenden «Eingliederungsvereinbarung» aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (oder stellvertretend durch eines ihrer Mitglieder) sichergestellt. Der beschönigende Begriff verschleiert das Machtungleichgewicht dieses Instruments, das bei fehlender Einwilligung der Adressat*in als Verwaltungsakt in Kraft tritt und in dem Verhaltensanforderungen, weitgehend ohne Diskussion oder Mitbestimmung der Betroffenen festgehalten sind (Schütz et al. 2011; Osiander/Steinke 2011; Ebert 2013; Kupka et al. 2017). Verbriehte Rechtsansprüche der Adressat*innen auf bestimmte Eingliederungsmaßnahmen entstehen andererseits nicht. Es handelt sich insofern unzweifelhaft um ein quasi-autoritäres Steuerungsinstrument.

Sanktionsregime gegen Menschenwürde

Die Durchsetzung der festgelegten Pflichten der Leistungsberechtigten gewährleistet das Sanktionsregime des SGB II, das seit 2005 mehrfach verschärft wurde. Bereits bei relativ geringfügigen Verhaltensabweichungen der Adressat*innen werden Geldleistungen gekürzt. Der Umfang der Kürzungen richtet sich nach der «Schwere» und Häufigkeit der Verfehlungen: Meldeversäumnisse, die mit 77% den häufigsten Sanktionsgrund ausmachen, werden mit 10%, bei Ablehnung eines Jobangebots oder einer Maßnahme mit 30%, bei zwei- oder mehrfacher Ablehnung binnen Jahresfrist mit Kürzung von 60% bzw. 100% des Regelsatzes belegt – inklusive der Kosten für die Unterkunft, für jeweils drei Monate (Statistik der BA 2019: 6). Die Adressat*innen müssen beweisen, dass sie für ihre «Pflichtverletzung» einen wichtigen Grund hatten, was allerdings keine aufschiebende Wirkung hat.

Zwischen 2007 und 2013 hat die Anzahl der verhängten Sanktionen stetig zugenommen, seither ist sie leicht rückläufig und lag im Jahr 2018 bei rund 904.000

neu verhängten Sanktionen. Auf das Jahr gerechnet wurden damit 8,5% aller mindestens einen Monat ALG-II-beziehenden Personen (absolut: 441.000) mindestens einmal sanktioniert, wobei die durchschnittliche Höhe der gekürzten Leistungen bei 109€ lag (ebd.: 13-14). Bei Betrachtung des monatlichen Bestands für den Monat Dezember 2018 hatten 129.000 Menschen mindestens eine gültige Sanktion (ebd.: 11). Dabei ist es keineswegs so, dass das Sanktionsregime nur die direkt Betroffenen tangiert. Aus vielen Studien ist bekannt, dass die drohenden Sanktionen und die Zumutbarkeitsregeln auch auf «Normalbeschäftigte» eine disziplinierende Wirkung haben und Ängste auslösen (vgl. z.B. Hürtgen/Voswinkel 2014; Schütt 2014; Beiträge in Betzelt/Bode 2018): Sie üben sich in Lohnzurückhaltung, akzeptieren schlechtere Arbeitsbedingungen und wechseln seltener freiwillig den Job, um Arbeitslosigkeit und damit schlimmstenfalls den «Absturz» in Hartz IV zu vermeiden, was letztlich zu rechtspopulistischen Tendenzen und Ausgrenzung «schwächerer» Gruppen beiträgt (vgl. Sauer et al. 2018; Decker/Brähler 2018).

Aktuell besonders in der Kritik sind die verschärften Sanktionen von jungen Menschen unter 25 Jahren, denen sogar schon bei der ersten «Pflichtverletzung» die Leistung bis auf die Unterkunftskosten gekürzt werden kann, bereits nach zweifachem Verstoß können die Mittel komplett gestrichen werden. Jüngere Menschen (insbesondere Männer) sind mithin auch erheblich häufiger unter den Sanktionierten zu finden. Die stärkere Sanktionierung junger Menschen erinnert besonders an einen autoritären «Vater Staat», dem die Jugendlichen nicht auf der Tasche liegen, sondern die sich gefälligst intensiv um Arbeit bemühen sollen. Begründet wird die altersspezifische Sanktionierung in der Regel damit, dass junge Erwerbsfähige nicht durch eine Gewöhnung an Alimentierung und fort dauernde Arbeitsmarktfreie in der «Armutsfalle» eingeschlossen werden sollen («locked-in Effekt»). Auch wenn unbestritten ist, dass mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die Erwerbschancen schwinden, wurde die Annahme einer «Armutsfalle», die die Ursache von Langzeitarbeitslosigkeit in einem Anreiz- und Motivationsproblem sieht, empirisch vielfach widerlegt (vgl. z.B. Fehr/Vobruba 2011).

Grundsätzlich wird seit langem diskutiert, ob eine Kürzung des sozio-kulturellen Existenzminimums überhaupt verfassungsgemäß ist. Diese Frage wurde jüngst dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt und man darf auf die Entscheidung gespannt sein. Denn die mit Sanktionen belegten Adressat*innen sind schlimmstenfalls (sofern sie nicht auf private Netzwerke zurückgreifen können) auf Instanzen der karitativen Notversorgung wie Suppenküchen, Tafeln oder Kleiderkammern angewiesen, was sowohl dem Sozialstaatsgebot als auch – aufgrund der mit solchen Hilfsangeboten verbundenen Stigmatisierung – dem Verfassungsgrundsatz des Schutzes der Menschenwürde widerspricht. Mithin lässt sich das stark asymmetrische, autoritäre Sanktionsregime als neoliberaler Rückkehr der disziplinierenden «Knute der Armut» aus vor-sozialstaatlichen Zeiten verstehen.

Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Seit Inkrafttreten besonders des vierten Hartz-Gesetzes (SGB II) 2005 steht es u.a. aufgrund seiner Rigidität in vielfältiger Kritik. Gleichwohl hat das keineswegs zu einer Abmilderung des Sanktionsregimes oder der Installierung von Mitwirkungs- oder Vetorechten der Adressat*innen geführt. Das Gegenteil ist der Fall, die «Daumenschrauben» wurden sogar noch angezogen und die Rechtsposition der Hilfebeziehenden gegenüber den Jobcentern verschlechtert. Mit dem Gesetz zur «Instrumentenreform» (2009), das als ineffektiv erachtete Eingliederungsinstrumente abschaffte, wurden gleich drei Verschärfungen installiert:

Erstens haben Widersprüche gegen Bescheide des Jobcenters seitdem keine aufschiebende Wirkung mehr (§ 39 SGB II). Das bedeutet, dass die oftmals falsch berechneten Leistungen auf dem (i.d.R. niedrigeren) Niveau gezahlt werden und damit das Existenzminimum unterschritten wird. Einen Beleg für die häufige Fehlerhaftigkeit der Leistungsberechnung liefern die hohen Erfolgsquoten von SGB II-Klagen vor den Sozialgerichten, die bei rund 40% liegen (vgl. BA 2019) und die weit überwiegend die Leistungshöhe, insbesondere hinsichtlich der Unterkunftskosten betreffen. Das heißt, fehlerhafte Bescheide werden rechtskräftig, die Leistungen entsprechend reduziert, auch wenn sich ein Rechtsstreit über längere Zeit hinzieht und die Kläger*innen mit Leistungen unterhalb des Existenzminimums irgendwie auskommen müssen. Studien weisen überdies nach, dass Sanktionen selektiv gegen formal gering Qualifizierte häufiger als gegen höher Gebildete verhängt werden (Zahradník et al. 2016; vgl. auch Gurr 2018).

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl

Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde

Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung

Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
Soziale Rechte als Kern von
Wohlfahrtsstaatlichkeit
Fachliche und ethische Standards
sozialer Dienstleistungen
Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen
Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
Analyse autoritärer Tendenzen in der
«aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und
Eingriffe in die Privatsphäre
Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger
Rechte – trotz vielfacher Kritik
Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte
Weiterbildung und Betreuung
Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck:
Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
Gegentendenzen und Alternativen
zu autoritärer Sozialpolitik

Zweitens werden seit 2009 so genannte Sperrzeiten – also Zeiten, in denen kein Arbeitslosengeld II gezahlt wird (in diesem Fall für eine Woche) – auch verhängt, wenn sich eine erwerbstätige Person nicht drei Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit bei der Arbeitsagentur meldet (§ 309 SGB II). Um diesen Ausschluss von Geldleistungen zu vermeiden, muss die betroffene Person beweisen, dass sie von der ihr drohenden Arbeitslosigkeit nicht informiert war. Diese Regelung bedeutet eine weitere Verschiebung von Arbeitslosigkeitsrisiken auf das Individuum und geht mit einer deutlichen Einschränkung von Selbstbestimmungsrechten einher.

Drittens unterliegen seit 2009 arbeitslose Nichtleistungsbeziehende denselben «Mitwirkungspflichten» wie alle anderen Arbeitslosen, sie werden bei Pflichtverletzung durch eine dreimonatige Vermittlungssperre sanktioniert, was den Verlust von Anrechnungszeiten für die Rentenberechnung bedeutet. Nachdem mit dieser Sanktion keine Mitteleinsparungen verbunden sind, da diese Gruppe kaum durch Eingliederungsleistungen gefördert wird (Betzelt/Schmidt 2018), dürfte diese Verschärfung primär dem Ziel einer «Bereinigung» der Statistik gedient haben.

Die Rechtsposition der Leistungsberechtigten verschlechterte sich weiter mit der gesetzlichen Änderung des § 31 Abs. 1 SGB II im Jahr 2011. Demnach sind Sanktionen bei Verletzung der «Mitwirkungspflichten» zulässig auch ohne vorherige schriftliche Rechtsfolgenbelehrung, da die Kenntnis dieser Pflichten einfach vorausgesetzt wird (vgl. Eckhardt 2011). Angesichts des umfangreichen Pflichtenkatalogs, der eine Reihe unbestimmter, das pflichtverletzende Verhalten unpräzise definierende Formulierungen enthält⁶, mit gravierenden Folgen einer mindestens dreimonatigen Leistungskürzung, bedeutet dies eine empfindliche Einschränkung von individuellen Rechten. Auch erhöht diese Änderung die ohnehin große Intransparenz der Bestimmungen im Rechtskreis SGB II – es wird für Betroffene immer schwerer das zu durchschauen.

Jüngstes Beispiel für autoritäre Tendenzen liefert das 9. SGB II-Änderungsgesetz (sog. «Rechtsvereinfachung», seit 1.1.2017). Mit ihm wurden die Ersatzansprüche des Jobcenters bei «sozialwidrigem Verhalten» von Hilfebedürftigen stark ausgeweitet (§ 34 Abs. 1 SGB II). Schon zuvor mussten diese erhaltene Geldleistungen bis zu drei Jahre rückwirkend (!) zurückzahlen, wenn sie «vorsätzlich» oder «grob fahrlässig» einen Leistungsanspruch für sich bzw. die Bedarfsgemeinschaft «herbeigeführt» hatten. Seit der Änderung wurden die Ersatzansprüche ausgedehnt auf Fälle, in denen aus Sicht des Jobcenters «die Hilfebedürftigkeit erhöht, aufrechterhalten oder nicht verringert wurde». Die Ersatzansprüche gelten seither außerdem auch für Sachleistungen wie Lebensmittelgutscheine, die zurückzugeben sind oder mit Geldleistungen aufgerechnet werden. Wohl bemerkt macht das Jobcenter diese Ersatzansprüche zusätzlich zu verhängten Sanktionen geltend, und dies rückwirkend für drei Jahre. Zwar kann die betreffende Person einen «objektiv wichtigen Grund» geltend zu machen versuchen, der ihr «sozialwidriges Verhalten» rechtfertigt. Die Feststellung eines solchen Grundes obliegt allerdings den einzelnen Sachbearbeiter*innen, die den «gesamten maßgeblichen Lebenssachverhalt(s)» berücksichtigen sollen, so die Fachlichen Weisungen der BA zum § 34 (BA Zentrale 2016: 4). Die Beweislast für das Fehlen eines wichtigen Grundes liegt zwar «in der Regel» beim Jobcenter, nicht aber wenn die «Umstände für die Beurteilung des wichtigen Grundes ausschließlich in der Privatsphäre oder dem Verantwortungsbereich der handelnden Person» liegen (ebd.).

Diese insgesamt doch recht vagen und unklaren Formulierungen zu «sozialwidrigem» Verhalten sind sehr interpretationsfähig, gehen an der Lebenswirklichkeit vielfach vorbei und halten der Sozialgerichtspraxis nur teilweise stand (vgl. Sell 2019). Was auf den ersten Blick möglicherweise nachvollziehbare Gründe für Sanktionen und damit Ersatzansprüche sein mögen – sofern man der Systemlogik einer solch eng gefassten Reziprozität von sozialen Mindestleistungen überhaupt folgen will – erweist sich in der Praxis als erheblich schwieriger, weil die Lebensumstände einzelfallbezogen vielfach anders zu bewerten sind. Für die Betroffenen sind mit diesen Bestimmungen große Rechtsunsicherheiten aufgrund der undurchschaubaren Praxis einzelner Sachbearbeiter*innen verbunden. Die finanziellen Ersatzansprüche plus Sanktionen können die ganze Bedarfsgemeinschaft in existentielle Notlagen bringen.

Hinzu kommt eine weitere verfahrensrechtliche Verschlechterung für Leistungsberechtigte durch das 9. Änderungsgesetz, da seither eine Korrektur fehlerhafter Bescheide nur für ein Jahr rückwirkend erfolgt (§ 40 Abs. 1 SGB II), anstatt wie sonst im allgemeinen Sozialverwaltungsrecht (§ 44 SGB X) für vier Jahre. Die von der damaligen Ministerin Nahles als «Rechtsvereinfachung» titulierte «Reform» ermöglichte so insgesamt eine noch reibungslosere, schlagkräftigere Durchsetzung des Sanktionsregimes und macht zugleich «viele Dinge komplizierter, belastet Leistungsberechtigte zusätzlich und verschärft die heute schon vorhandene Unwucht zuungunsten der Leistungsberechtigten» (Sell 2016: 6.).

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Die Richtung all dieser Änderungen ist eindeutig: Sanktionen wurden massiv verschärft, individuelle Rechte von Leistungsbeziehenden weiter reduziert. Auch hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen der Beratung, Qualifizierung und Vermittlung ist zu konstatieren, dass diese seit der Umsteuerung zur neoklassisch orientierten «Aktivierungspolitik» noch asymmetrischer zu Lasten der Arbeitlosen oder -suchenden ausgestaltet wurden. Mit der Einführung des Dritten Sozialgesetzbuchs 1998 wurden Leistungen der beruflichen Bildung reine Ermessensleistungen, auf die Arbeitsuchende keinerlei Anspruch haben (vgl. Bosch 2012: 109f). Bei der Auswahl der Teilnehmer*innen sollten fortan, gemäß des vorrangigen Ziels der möglichst schnellen Vermittlung in den Arbeitsmarkt, Personen mit besseren Vermittlungschancen bevorzugt werden. Diese managerielle (betriebswirtschaftliche), kurzsichtige Zielsteuerungslogik wurde später mit den Hartz-Reformen verstärkt, da an Eingliederungsmaßnahmen eine 70% Erfolgsquote beruflicher Wiedereingliederung geknüpft wurde.

Infolge dieser «Verbetriebswirtschaftlichung» von Arbeitsmarktpolitik und einer massiven Kürzung der Mittel für berufliche Weiterbildung (vgl. Oschmiansky/Ebach 2012) ging nicht nur die Zahl von Weiterbildungsmaßnahmen stark zurück, sondern diejenigen Gruppen Arbeitsloser mit besonders großem Förderbedarf, wie gering Qualifizierte oder Ältere, wurden prozentual erheblich weniger gefördert als zuvor. Zwar wurden seither gewisse Korrekturen vorgenommen (Lockierung der 70% Vorgabe und der schnellstmöglichen Vermittlung; verändertes, individuelle Merkmale stärker berücksichtigendes «Profiling»), doch in der Summe werden noch immer die aus älteren Studien (vgl. z.B. Hielscher/Ochs 2009) bekannten Effekte eines «creaming» berichtet, das heißt der weiteren Benachteiligung von so genannten «arbeitsmarktfernen» Personengruppen bei der Vergabe von Bildungsmaßnahmen (vgl. Brülle et al. 2016; Kupka et al. 2017).

Die individuellen Bedarfe nach passgenauen Dienstleistungen – mithin soziale Rechte zur Verwirklichung von Erwerbsteilhabe – wurden der Autorität des Marktes untergeordnet. Mitbestimmungs- und Mitsprachemöglichkeiten der Adressat*innen hinsichtlich einer entsprechenden beruflichen Förderung oder Vermittlung sind nicht als kodifizierte Rechte vorgesehen und hängen vom good-will der Fachkräfte ab. Die Berücksichtigung von «Kundenwünschen», z.B. nach einer beruflichen Weiterbildung, läuft der Kennzahlsteuerung verfügbarer Ressourcen nach kurzfristiger Kosteneffizienz zuwider (vgl. Hielscher/Ochs 2009). Hinsichtlich der Interaktion Arbeitsuchender mit den Fachkräften werden durchaus große Unterschiede berichtet, wobei eine Ausrichtung an Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit und Grundsätzen der Einzelfallgerechtigkeit im Fallmanagement für «schwer vermittelbare» Arbeitslose eher gegeben ist als bei den für die meisten Adressat*innen zuständigen Arbeitsvermittler*innen. Hier wird teilweise über einen als respektlos empfundenen Umgang berichtet (vgl. z.B. Kupka et al. 2017: 433).

Ignoranz bis Entmündigung

Die mangelnde Förderung bestimmter Gruppen wie Nichtleistungsbeziehender bedeutet in der Praxis oftmals zugleich eine schwächere Inpflichtnahme im Vergleich zu arbeitslosen Leistungsbeziehenden. Das kann man einerseits als eher «autonomieschonend» bewerten, andererseits als Missachtung von Teilhabebedarfen (vgl. Betzelt et al. 2017). Als ambivalent zu betrachten ist ebenfalls der Umgang mit Erwerbslosen, die unter gesundheitlichen Einschränkungen leiden wie z.B. psychischen Problemen, Suchterkrankungen oder anderen Problemlagen, oftmals nach langer Dauer von Arbeitslosigkeit. Auch wenn sie dringend nach einer Erwerbsarbeit suchen und ein neuer Job wesentlich zu ihrer Stabilisierung beitragen könnte, wird seitens der Vermittlungs Kräfte oftmals prioritär auf Maßnahmen «sozialer Stabilisierung», Rehabilitation oder Psychotherapien gesetzt, anstatt Vermittlungsangebote zu machen (vgl. Kupka et al. 2017: 437f). Dies kann einerseits zwar Drucksituationen für die Einzelnen abmildern, andererseits aber als entmündigende Ignoranz individueller Wünsche empfunden werden und kontraproduktiv wirken. Modellversuche zeigen, dass eine ausreichend mit Personalressourcen ausgestattete, konsequent einzelfallorientierte Beratung und Vermittlung auch bei so genannten «Problemgruppen» des Arbeitsmarkts sehr erfolgreich sein kann (vgl. z.B. Bartelheimer et al. 2012), mithin soziale Teilhaberechte bei entsprechender Ressourcensteuerung (nicht nach kurzfristiger Kosteneffizienz, sondern zielgruppengerecht) eingelöst werden können.

Die Unwucht des SGB II-Regimes – strenge Inpflichtnahme, Eingriffe in die Privatsphäre, mangelnde Mitbestimmungsrechte, wenig bedarfsgerechte Förderung – dürfte hauptsächlich verantwortlich sein für die nach seriösen Schätzungen hohe Rate von Nicht-

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

inanspruchnahme von etwa 40% (Becker 2015). Das heißt, zwei von fünf Bürger*innen, die Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hätten, nehmen diese nicht wahr, vielfach aus Angst vor den mit dem Leistungsbezug verbundenen Eingriffen und der allgemeinen Stigmatisierung von «Hartz-IV» (vgl. z.B. Betzelt/Schmidt 2018; Gurr 2018). Die Ausgestaltung des Mindestsicherungssystems wirkt also eher abschreckend oder intransparent hinsichtlich seiner Zugangswege anstatt dazu einzuladen, seine Grundrechte wahrzunehmen.

Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung (nicht nur) der Arbeitsmarktpolitik hat sich auch auf nicht-staatliche Einrichtungen, die sozialstaatliche Dienstleistungen anbieten, vielfach negativ zu Lasten der Klient*innen ausgewirkt. Der verstärkte Wettbewerbsdruck zwischen den Dienstleistern (wie z.B. Trägern der Jugendberufshilfe), die Finanzierung auf Basis prospektiver Kostenvereinbarungen⁷ mit mehreren Geldgebern und die zunehmende Standardisierung von Maßnahmen führen dazu, dass ökonomische Ziele und Effizienzgesichtspunkte die Soziale Arbeit vielfach dominieren. Professionelle, berufsethische Standards geraten damit unter Druck. Angesichts gestiegenen Dokumentationsaufwands bleibt für Beziehungsgestaltung und wertschätzenden Umgang immer weniger Raum (Albrecht et al. 2015: 49ff; Albert 2006), für Klient*innen erhöht sich der Anpassungsdruck. Die Maßnahmeträger*innen sehen sich vielmehr zur Aufsplittung von Klientengruppen gezwungen, womit bestehende soziale Ungleichheiten weiter vertieft und benachteiligte Gruppen von sozialen Teilhaberechten praktisch ausgeschlossen werden (Lutz 2008: 9). Menschen, die z.B. mehrfach belastet sind durch Probleme wie Schulden, Drogenabhängigkeit oder andere gesundheitliche Einschränkungen, geraten ins Hintertreffen, weil sie «betreuungsintensiver» und damit «teurer» für die Einrichtung sind.

In der berufsfachlichen Kritik stehen auch jene Instrumente, die die «Kundensouveränität» eigentlich stärken sollen, so Voucher- oder Gutscheinsysteme wie z.B. beim Bildungs- und Teilhabepaket oder Vermittlungsgutscheine für berufliche Qualifizierung (vgl. Schütz et al. 2011; Osiander/Steinke 2011; Ebert 2013; Kupka et al. 2017; zu anderen sozialpolitischen Feldern vgl. Bode 2013; Hielscher et al. 2013). Nur auf den ersten Blick scheinen damit individuelle Wahlrechte gestärkt zu werden, doch in der Praxis erweisen sich solche Systeme in vieler Hinsicht als untauglich bzw. nachteilig: Ihr Einsatz bedeutet nicht nur einen ungeheuren bürokratischen Aufwand für alle Seiten (vgl. SOFI et al. 2016), sondern der Nutzen aus «Kundensicht» hängt maßgeblich von der tatsächlichen Angebotsvielfalt ab, die in der Praxis oft nicht gegeben ist, weil große Anbieter aufgrund der Vergaberegeln für Maßnahmen dominieren. Zudem sind längst nicht alle Bürger*innen in der Lage, «souverän» die bestehenden Angebote nach ihrem Bedarf und Interesse auszuwählen und zu nutzen. In sensiblen Bereichen, wie z.B. beim Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder, geht ihr Einsatz mit Stigmatisierung einher, was ein weiterer Grund für ihre begrenzte Effektivität ist. So nahmen z.B. im Februar 2018 rund 1,5 Millionen Haushalte ihren Anspruch nicht wahr (= 60% der Anspruchsberechtigten), z.B. weil die Antragstellung zu bürokratisch, die Leistungen zu niedrig oder die Inanspruchnahme stigmatisierend ist (vgl. Selle 2018).

Als Fazit lässt sich feststellen: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik seit den 2000er Jahren geht einerseits mit autoritären Einschränkungen von Grundrechten von Arbeitslosen und Einkommensarmen einher, andererseits folgt sie einer Autorität der Marktes, der angeblich zwar die individuellen Freiheiten erhöhen soll. Doch, wie aufgezeigt, führt er zu einer weiteren Schlechterstellung der ohnehin Benachteiligten sowie zu prekären Arbeitsbedingungen (auch) im Bereich sozialer Dienstleistungen.

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

In manchen Feldern – v.a. der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, der Kinder- und Jugendhilfe und (teils) der ambulanten Pflege – war die verstärkte Markt- und Effizienzsteuerung sozialer Dasesinsvorsorge mit einer Ausweitung von Selbstbestimmungsrechten verbunden (vgl. Bode 2013: 220ff). So im Bereich der Eingliederungshilfe bei Behinderung (SGB XII), die nicht primär auf Erwerbsintegration zielt, sondern den Menschen – bei Abschluss einer entsprechenden Zielvereinbarung – mit einem persönlichen Budget (idealerweise) die Auswahl frei wählbarer Dienstleistungsangebote eröffnet und so ein stärker selbstbestimmtes Leben ermöglicht. Einen Ausbau individueller Rechtsansprüche auf Geld-, Sach- und Dienstleistungen fand mit Einführung der Pflegeversicherung auch im Bereich der ambulanten Pflege statt, was – ebenfalls im Idealfall – eine größere Selbstbestimmung und eine Verringerung des Armutsriskos bedeuten kann (ebd.). Allerdings trifft auch in diesen Feldern die generelle Kritik am Marktparadigma zu, nämlich einer Bevorzugung «marktkompetenter» Adressat*innen

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

und damit einer Verstärkung sozialer Benachteiligung weniger «kompetenter» Nutzergruppen. Eine wirkliche Gegentendenz gegen die «Autorität des Marktes» ist hier mithin nicht zu konstatieren.

Als nur teilweise einer ökonomischen Logik folgend – Steigerung des Erwerbspotenzials von Müttern und Sicherung zukünftiger Generationen – lassen sich die in den letzten Jahrzehnten eingeführten individuellen Rechtsansprüche auf einen Kindergarten- und Krippenplatz interpretieren, was zu einem erheblichen (wenn auch noch nicht bedarfsgerechten) Ausbau der sozialen Infrastruktur geführt hat. «Teilweise» deshalb, weil dieser Ausbau zweifellos auch einen Erfolg von Emanzipationsbewegungen mit dem Ziel der Geschlechtergleichstellung darstellt. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurden zudem Kinderschutzrechte gestärkt, was allerdings zugleich mit vermehrten Zwangsmaßnahmen gegenüber Eltern (Inobhutnahmen) einherging (vgl. Marthaler et al. 2012; Schröder/Burmeister 2018). Verbessert haben sich auch die individuellen Rechte der sexuellen und identitären Selbstbestimmung für Trans*personen und Intersexuelle, einschließlich damit zum Teil verbundener gesundheitlicher Versicherungsleistungen.⁸

Gewisse «neue Töne» lassen sich in dem sozialpolitisch am meisten umkämpften Feld der Arbeitsmarktpolitik mittlerweile in der Regierungspartei SPD vernehmen, die (zusammen mit den Grünen) die Agenda-Reformen zu verantworten hatte. Diese (partielle und verspätete) Neuorientierung ist dem Sinkflug nach erschütternden Wahlniederlagen und kontinuierlicher Kritik aus Wissenschaft und Verbänden geschuldet. So verspricht ein aktuelles Konzeptpapier des SPD-Parteivorstands eine «Neuorientierung», mit der man sich von einigen besonders stark kritisierten Teilen der «Agenda 2010» verabschieden will (vgl. SPD 2019). Der «neue Sozialstaat» soll «bürgerfreundlicher» werden und die Menschen mit mehr Respekt vor ihrer Lebensleistung behandeln, die Arbeitslosenversicherung durch eine längere Bezugsdauer bei Teilnahme an einer Weiterbildung («Arbeitslosengeld Q») gestärkt werden, auf die es einen Rechtsanspruch geben soll. Der Übergang vom Versicherungssystem in das nun mit dem Namen «Bürgergeld» bezeichnete Fürsorgesystem soll für langjährig Versicherte abgefertigt werden, indem während der ersten zwei Jahre das Vermögen und die Wohnkosten von der Bedarfsprüfung verschont werden.

Der bereits eingeführte «soziale Arbeitsmarkt» für Langzeitarbeitslose soll «perspektivisch» ausgebaut werden, um ein «Recht auf Arbeit» für alle einlösbar zu machen. Das verhasste Wort «Hartz IV» für die «Grundsicherung» soll durch «Bürgergeld» ersetzt werden, das für «ein neues Verständnis eines empathischen, unterstützenden und bürgernahen Sozialstaats» und für eine stärkere Ausrichtung auf Teilhaberechte statt Mitwirkungspflichten und Sanktionen stehen soll. Mitwirkungspflichten werden als Teil des Solidarsystems weiterhin als notwendig erachtet, doch «sinnwidrige und unwürdige Sanktionen gehör(t)en abgeschafft», so die scharfen Sanktionen von unter 25-Jährigen, die Kürzung von Wohnkosten und die komplette Streichung der Sozialleistungen. In der Interaktion mit der Verwaltung soll es größere Transparenz und weniger Bürokratie geben, und anstelle der bisherigen, stark asymmetrischen Eingliederungsvereinbarung soll es eine «Teilhabevereinbarung» geben, die «die Interessen der Bürgergeldbezieher stärker berücksichtigt und einer partnerschaftlichen Vereinbarung auf Augenhöhe besser entspricht». Überdies soll der Niedriglohnsektor durch eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro und stärkere Tarifbindung eingedämmt werden.

All dies wären sicherlich richtige und überfällige Schritte zur Abkehr von einer autoritären Sozialpolitik, wie wir sie oben beschrieben haben. Ob und wie konkret all dies auch umgesetzt werden würde und eine tatsächliche Trendumkehr (in den bestehenden Institutionen) stattfände, muss dahingestellt bleiben. Zu kritisieren bleibt jedenfalls bereits heute, dass substantielle Verbesserungen vor allem für das sozialdemokratische Stammklientel – die langjährig Versicherten – vorgesehen sind, während sich am System der Bedarfsprüfung für prekär Beschäftigte und Langzeitarbeitslose weniger – wenn auch durchaus manches – verbessern würde (vgl. auch Sell 2019). In unserem Kontext wäre es besonders wichtig, dass die Selbstbestimmungsrechte (Langzeit-)Arbeitsloser, z.B. hinsichtlich der Zumutbarkeit und Bedürftigkeitsprüfung, effektiv gestärkt werden.

Als alternatives Leitbild für Sozialpolitik haben wir an anderer Stelle ausführlich die Orientierung an einem Begriff der individuellen Autonomie vorgeschlagen, der der Einbettung der Einzelnen in die Gesellschaft Rechnung trägt und nicht einfach ökonomisch, sondern emanzipatorisch-partizipativ zu verstehen ist (vgl. ausführlich: Bothfeld 2017; knapp: Betzelt/Bothfeld 2014). In ersten Ansätzen wurde versucht, ein solches Autonomiekonzept einer empirischen Analyse zugänglich zu machen, so im Bereich Wohnen, Umgang mit psychisch Kranken oder arbeitslosen Nichtleistungsbeziehenden (vgl. Krapp/Malottki 2017; Kupka et al. 2017; Betzelt et al. 2017).

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von
Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards
sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen
Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der
«aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und
Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger
Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte
Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck:
Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen
zu autoritärer Sozialpolitik

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
Grundrecht auf freie Berufswahl
Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
Sanktionsregime gegen Menschenwürde
Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
Ignoranz bis Entmündigung
Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Auch wenn der Autonomiebegriff schillernd ist und im Wohlfahrtskapitalismus das Risiko der ökonomischen Vereinnahmung besteht (vgl. Börner et al. 2017: 337f), so kann er doch als orientierende Richtschnur dienen, um konkrete Sozialpolitik hinsichtlich ihrer Wirkungen auf soziale Bürger*innenrechte – also eher emanzipatorisch oder eher autoritär – zu bewerten. Sozialpolitik, die die Selbstbestimmung von Bürger*innen vergrößert, unterstützt (innerhalb allgemein akzeptierter Korridore) die Realisierung zunehmend vielfältiger Lebensentwürfe und -pläne möglichst bedarfsgerecht durch quantitativ und qualitativ gut ausgestaltete, breit akzeptierte soziale Sicherungssysteme von Geld- und Dienstleistungen, so z.B. hinsichtlich Weiterbildung und beruflicher Entwicklung bzw. Neuorientierung, aber auch z.B. hinsichtlich der Unterstützung familialer Sorgearbeit von Männern wie Frauen. Dies wäre das Gegenteil eines autoritären sozialstaatlichen Regimes, das den Individuen mit Disziplinierung, Misstrauen und Stigmatisierung begegnet und auf einer möglichst schnellen Arbeitsmarktintegration ohne Berücksichtigung des bisherigen Erwerbsstatus, der Qualifikation und individueller Mitbestimmung besteht. Autonomieschonende Sozialpolitik bedeutet in der konkreten Interaktion sozialstaatlicher Instanzen mit den Bürger*innen die Begegnung auf Augenhöhe und die Ausstattung der Bürger*innen mit individuellen Rechten und die bedarfsgerechte Förderung individueller Kompetenzen. Sicherungssysteme müssen transparent und «bürgerfreundlich» ausgestaltet sein, damit jede*r ihre und seine Rechte auf Teilhabe auch wirklich in Anspruch nehmen kann und soziale Ungleichheiten reduziert werden. Soziale Rechte im 21. Jahrhundert müssen aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit weitestgehend individualisiert sein (wie z.B. in skandinavischen Ländern), das heißt Individuen müssen anspruchsberechtigt sein und nicht der Haushalt.

Doch auch der weitere arbeitsmarktpolitische Kontext von Sozialpolitik ist zur Förderung der Selbstbestimmung sehr bedeutsam, so z.B. die bessere soziale Absicherung und generelle Eindämmung prekärer Beschäftigung (Leiharbeit, «Minijobs», Scheinselbstständigkeit u.ä.), auskömmliche, an die allgemeine Produktivität gekoppelte Mindestlöhne und die steuerliche Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen, sowie erweiterte, durchsetzbare Mitbestimmungsrechte im Betrieb. Denn nur ein solcher sozialstaatlicher, von der Gesellschaft als gerecht angesehener kollektiver Ordnungsrahmen ermöglicht im Wohlfahrtskapitalismus die Realisierung relativ weitgehender individueller Selbstbestimmung für Menschen, die auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen sind. Dies bedeutet die Abkehr von einer neoliberalen Ideologie der «Autorität des Marktes», die vom ökonomisch rationalen, voll informierten und markt-kompetenten «homo oeconomicus» ausgeht und die Individuen auf Marktbürger*innen reduziert, die sich für Staat und Unternehmen «rechnen» müssen. Denn wir erleben derzeit, dass dieser Marktimperativ den gesellschaftlichen Zusammenhalt zerstört und die Demokratie aushöhlt.

Anmerkungen

- 1 Grundsätzlich finden individuelle Freiheits- und Selbstbestimmungsrechte ihre Grenzen in der Achtung der entsprechenden Rechte anderer Gesellschaftsmitglieder.
- 2 Diese Befunde schließen an Karl Polanyis große Studie zur „Great Transformation“ an (Polanyi [1944]1978).
- 3 Weitere sozialpolitische Felder, in denen autoritäre Elemente näher zu untersuchen wären, sind das Asylrecht, in dem ein sukzessiver Abbau von Grundrechten und Kürzung von Sozialleistungen stattgefunden hat, oder die Kinder- und Jugendhilfe (vgl. z.B. Schröder/Burmeister 2018), oder auch die Altersvorsorge, in der die „Autorität des Marktes“ verstärkt Einzug hält (vgl. z.B. Bode/Lüth 2018).
- 4 Das heißt, die Reformen verfolgten das Ziel, die damals sehr hohe Arbeitslosigkeit von über fünf Millionen in einer Weise zu reduzieren, die die Staatsausgaben entlastet, z.B. durch Absenkung des Arbeitslosengeldes und verschärfte Regeln der Bedürftigkeit. „Angebotsorientiert“ bezieht sich auf das Angebot an Arbeitskräften, das für Unternehmen verbilligt werden sollte, um die Nachfrage zu erhöhen, z.B. durch die Ausweitung niedrig entlohnter Jobs.
- 5 Damit ist gemeint, dass Paare, in denen bislang nur der Mann erwerbstätig war, gezwungen werden, diese (traditionelle) Arbeitsteilung aufzugeben. So muss auch die Frau jeden Job (ggf. in Vollzeit) annehmen, um die Hilfebedürftigkeit möglichst stark zu reduzieren. Für nicht hilfebedürftige Paare wird die traditionelle Arbeitsteilung dagegen durch das Ehegattensplitting u.a.m. nach wie vor staatlich gefördert.
- 6 So die Verpflichtung „in ausreichendem Maße“ Eigenbemühungen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit nachzuweisen, „unwirtschaftliches Verhalten“ zu vermeiden, oder das Verbot, die „Anbahnung“ einer zumutbaren Arbeit oder Maßnahme „durch ihr Verhalten (zu) verhindern“ (§ 31 Abs. 1 SGB II).
- 7 Das bedeutet, dass sich die Kostenvereinbarungen auf die Zukunft beziehen.
- 8 Zum Thema liberale und autoritäre Tendenzen in Bereichen der sexuellen und geschlechtlichen Selbstbestimmung siehe auch den Beitrag von Juliane Lang in diesem Dossier.

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?

Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen

Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?

Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik

Grundrecht auf freie Berufswahl

Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre

Sanktionsregime gegen Menschenwürde Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik

Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung

Ignoranz bis Entmündigung

Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität

Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik

Literatur

- Albert, Martin (2006): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. Neue Hierarchien innerhalb der Profession?, in: Sozial Extra Juli/ August 2006. Wiesbaden. 26–31.
- Albrecht, Walter et al. (2015): Ökonomisierung der Sozialen Arbeit – Am Beispiel der Jugendberufshilfe. Hildesheim: HAWK (Hochschule für Angewandte Wissenschaft und Kunst).
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1996): Grenzen der Globalisierung. Münster.
- Bäcker, Gerd; Schmitz, Jutta (2016): Atypische Beschäftigung in Deutschland. Ein aktueller Überblick. Expertise für die Kommission «Arbeit der Zukunft». Duisburg/Essen: Institut für Arbeit und Qualifikation.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Kotlenga, Sandra; Pagels, Nils; Schelkle, Bettina (2012): «Es lässt sich mit allen arbeiten» PRIMUS - Arbeitsmarktdienstleistung zwischen Vermittlung und Fallmanagement. IAB Forschungsbericht 5/2012. Nürnberg: IAB.
- Becker, Irene (2015): «Regelbedarfsermittlung: <Die „verdeckte Armut“ drückt das Ergebnis. Wie das Existenzminimum heruntergerechnet wurde>», in: Soziale Sicherheit 64: 142–148.
- Betzelt, Sigrid; Bode, Ingo (2018): Einleitung: Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. In: S. Betzelt; I. Bode (Hrsg.), Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. Kritische Perspektiven auf ein diffuses Phänomen. Schriftenreihe der HWR Berlin. Baden-Baden: Nomos, 9–28.
- Betzelt, Sigrid; Schmidt, Tanja (2018): Konstellationen der Angst. Arbeitslosigkeit mit und ohne Leistungsbezug im neuen Wohlfahrtsstaat. In: S. Betzelt; I. Bode (Hrsg.), a.a.O., 147–180.
- Betzelt, Sigrid; Ebach, Mareike; Schmidt, Tanja; Kedenburg, Olga (2017): «Individuelle Autonomie im Status Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug?», in: Zeitschrift für Sozialreform 63(3), 447–482.
- Betzelt, Sigrid; Bothfeld, Silke (2014): Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik, WISO-direkt , hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin.
- Betzelt, Sigrid; Rust, Ursula; El-Ghazi, Mohamad; Hüter, Eliane; Schlotte, Kathrin; Schwarzkopf, Manuela (2010): Individualisierung von Leistungen nach SGB II unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltsverpflichtungen. Baden-Baden: Nomos.
- Bode, Ingo; Lüth, Ralf (2018): Der unruhige Blick nach vorn. Zukunftsangst und Institutionenekspäsis im Lichte neuerer empirischer Befunde, in: S. Betzelt; I. Bode (Hrsg.), a.a.O., 369–398.
- Bode, Ingo (2013): Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation, Wandel, gesellschaftliche Hintergründe. Wiesbaden: Springer VS.
- Börner, Stefanie; Bothfeld, Silke; Giraud, Olivier (2017): Editorial. Sozialstaatlichkeit und Autonomie: Historische, soziologische und wohlfahrtsstaatstheoretische Perspektiven, in: Zeitschrift für Sozialreform 63(3), 333–353.
- Bosch, Gerhard (2012): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld et al. (Hrsg.), 106–125.
- Bothfeld, Silke (2017). «Autonomie – ein Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit», in: Zeitschrift für Sozialreform 63(3), 355–387.
- Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.) (2012): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- Bothfeld, Silke; Rosenthal, Peer (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung?, in: WSI-Mitteilungen 67(3), 199–206.

- Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
- Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
- Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
- Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
- Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
- Grundrecht auf freie Berufswahl
- Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
- Sanktionsregime gegen Menschenwürde
- Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
- Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
- Ignoranz bis Entmündigung
- Soziale Dienstleister unter Druck: Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
- Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik
- Bröckling, Ulrich (2007): Das Unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Brölle, Heiner; Krätschmer-Hahn, Rabea; Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs 9/2016. Berlin: FES.
- Buestrich, Michael; Wohlfahrt, Norbert (2008): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12-13/ 2008, 17-24.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Widersprüche und Klagen SGB II - Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013), Nürnberg: BA.
- Bundesagentur für Arbeit Zentrale (2016): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II – Fachliche Weisungen der BA zum § 34 Ersatzansprüche bei sozialwidrigem Verhalten. Nürnberg: BA.
- Butterwegge, Christoph; Lösch, Bettina; Ptak, Ralf (2007): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: Nomos.
- Dahrendorf, Ralf (1997): Die Quadratur des Kreises. Ökonomie, sozialer Zusammenhalt und Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1997, 1060-1071.
- Decker, Oliver (2018): Flucht ins Autoritäre, in: Decker, O.; Brähler, E. (Hrsg.), a.a.O., 15-63.
- Decker, Oliver; Brähler, Elmar (Hrsg.) (2018): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Decker, Oliver; Yendell, Alexander; Brähler, Elmar (2018): Anerkennung und autoritäre Staatlichkeit. O. Decker; E. Brähler (Hrsg.), a.a.O., 157-178.
- Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9/2006, 3-9.
- Dörre, Klaus (2009): Prekarität im Finanzmarkt-Kapitalismus, in: Castel, R., Dörre, K. (Hrsg.), Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/M. u.a.: Campus, 35–64.
- Dörre, Klaus; Bose, Sophie; Lütten, John; Küster, Jakob (2018): Arbeiterbewegung von rechts? Motive und Grenzen einer imaginären Revolte, in: Berliner Journal für Soziologie (online <https://doi.org/10.1007/s11609-018-0352-z>).
- Ebert, Jürgen (2013): New Managerialism. Eine Gefahr für die Profession? – Die Bedeutung der Aufhebung demokratischer Strukturen für die Arbeitsbeziehungen in der Sozialen Arbeit. (<http://www.hawkhhg.de/sozialarbeitundgesundheit/media/SozialeArbeitundDemokratie.pdf>, download 04.02.19).
- Eckhardt, Bernd (2011): Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Eine erste kritische Darstellung – nur die Änderungen im SGB II –betrifftend (<https://harald-thome.de/media/files/SGB-II--nderungen-2011--Bernd-Eckhardt.pdf>, download 13.07.2012).
- Etel, Hannah (2018): Was heißt autoritärer Sog? (<http://www.weiterdenken.de/de/2018/09/17/was-heisst-autoritaerer-sog>, 17.09.2018).
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform, in: WSI-Mitteilungen 64(5), 211-217.
- Foucault, Michel ([1978]2000): Die Gouvernementalität, in: Bröckling, Ulrich; Krasmann, Susanne; Lemke, Thomas: Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 68-71 (aus dem Französischen von Hans-Dieter Gondek).
- Gurr, Thomas (2018): Vergeltung, Ahndung, Integrationsversprechen: Sanktionen im SGB II. In: S. Betzelt; I. Bode (Hrsg.), a.a.O., 251-273.
- Heitmeyer, Wilhelm (2018): Autoritäre Versuchungen. Berlin: Suhrkamp.
- Heitmeyer, Wilhelm (2012): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt. In: ders. (Hrsg.): Deutsche Zustände – Folge 10. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 15-41
- Heitmeyer (2001): Autoritärer Kapitalismus, Demokratieentleerung und Rechtspopulismus. In: Loch, Dietmar; Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Schattenseiten der Globalisierung: Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 497-534.
- Hielscher, Volker; Nock, Lukas; Kirchen-Peters, Sabine; Blass, Kerstin (2013): Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das alltägliche Dilemma sozialer Dienstleistungsarbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: edition sigma.
- Hürtgen, Stefanie; Voswinkel, Stephan (2014): Nichtnormale Normalität. Anspruchslogiken aus der Arbeitnehmermitte. Berlin: edition sigma.
- Jaehrung, Karen (2012): Gleichstellung und Aktivierung – Wahlverwandtschaft oder Stiefschwestern? In: Bothfeld et al. (Hrsg.), 177-190.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2018): Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen. IAQ Report 2018-06, Universität Duisburg-Essen.
- Krapp, Max-Christopher; Malottki, Christian (2017): Wahlfreiheiten und Autonomieschranken bei der Deckung von Unterkunftsbedarfen durch die Grundsicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 63(3), 389-413.
- Kupka, Peter; Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra (2017): Wahlmöglichkeiten psychisch Kranker im SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform 63(3): 415-446.
- Lessenich, Stephan; Mau, Steffen (2005): Reziprozität und Wohlfahrtsstaat. In: Adloff, Frank; Mau, Steffen (Hrsg.): Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität. Frankfurt/M.: Campus, 257-276.
- Lessenich, Stefan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Bielefeld: transcript.
- Lutz, Ronald (2008): Perspektiven der Sozialen Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12-13/2008. 3-9.

- Marshall, Thomas Humphrey (1950): *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: University Press. (deutsch: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, übersetzt von Elmar Rieger, Campus: Frankfurt am Main, 1992)
- Marthaler, Thomas; Bastian, Pascal; Bode, Ingo; Schrödter, Mark (Hrsg.) (2012): *Rationalitäten des Kinderschutzes. Kindeswohl und soziale Interventionen aus pluraler Perspektive*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mohr, Katrin (2004): Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50(3), 283-312.
- Oschmiansky, Frank; Ebach, Mareike (2012): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, in: S. Bothfeld et al. (Hrsg.), a.a.O., 91-105.
- Oschmiansky, Frank; Mauer, Andreas; Schulze Buschoff, Karin (2007): Arbeitsmarktreformen in Deutschland. Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: *WSI-Mitteilungen* 60(6): 291-297.
- Osiander, Christoph; Steinke, Joß (2011): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. IAB-Discussion Paper 15/2011. Nürnberg: IAB.
- Polanyi, Karl ([1944]1978): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursachen von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rosenthal, Peer (2012): Der Wandel der Arbeitslosenversicherung: Selektivität, Einkommenssicherung und Reziprozitätsnormen von 1969 bis heute. In: S. Bothfeld et al. (Hrsg.), a.a.O., 143-159.
- Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (1980): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Sammet, Kornelia; Weißmann, Marliese (2010): Individueller Anspruch versus erzwungene Gemeinschaft, in: *BIOS* 23(1), 28-46.
- Sauer, Dieter; Stöger, Ursula; Bischoff, Joachim; Detje, Richard; Müller, Bernhard (2018): *Rechtspopulismus und Gewerkschaften. Eine arbeitsweltliche Spurensuche*. Hamburg: VSA.
- Schröder, Carsten; Burmeister, Christine (2018): Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Angst im Kinderschutz. In: S. Betzelt; I. Bode (Hrsg.), a.a.O., 209-227.
- Schütt, Petra (2014): «Security first»: Erwerbslose im Spannungsfeld zwischen Hilfebezug und prekärem Arbeitsmarkt. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht Nr. 18/2011. Nürnberg: IAB.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2014): Wohlfahrtssysteme in Europa und den USA: Annäherung des konservativen deutschen Modells an das amerikanische?, in: *WSI-Mitteilungen* 67(4): 267-276.
- Sell, Stefan (2019): «Sozialwidriges Verhalten» von Hartz IV-Empfängern – von der unscharfen Theorie in die vielgestaltige Praxis der sozialgerichtlichen Auslegung. (<http://aktuelle-sozialpolitik.de/2019/02/17/sozialwidriges-verhalten/>)
- Sell, Stefan (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2016. Ausschussdrucksache 18(11)645. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Selle, Anett (2018): Bildungspaket wird wenig genutzt, in: *TAZ* online 05.09.2018 (<http://www.taz.de/Bildungs--und-Teilhabepaket-BuT!/15530021/>)
- Seithe, M. (2012): *Schwarzbuch Soziale Arbeit*. 2. durchgesehene und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V., Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA), Berlin, Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Berlin, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. / Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung von Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht. Göttingen/Nürnberg: SOFI / IAB.
- SPD Parteivorstand (2019): Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, Teil I: Arbeit. Berlin.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019): Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Nürnberg, April 2019.
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit : Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft. In: A. Lob-Hüdepohl; W. Lesch (Hrsg.): *Ethik Sozialer Arbeit – Ein Handbuch: Einführung in die Ethik der Sozialen Arbeit*. Paderborn, München, Wien u. Zürich, 20-54.
- Ullrich, Carsten (2005): *Einführung in die Wohlfahrtsstaatsforschung*. Frankfurt/M.: Campus.
- Volz, Rüdiger (1996): Professionelle Standards in der Sozialen Arbeit zwischen Ökonomisierung und Moralisierung. Ethische Aspekte, in: *GiSA rundbrief* 1/1996, 24-34.
- Voß, Günter G.; Pongratz, Hans (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50(1), 131-158.
- Wacquant, Loïc (2009): *Punishing the poor. The neoliberal government of social insecurity*. Durham, N. C.
- Wacquant, Loïc (1997): Vom wohlütigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: *Leviathan* 25(1), 50-66.
- Zahradník, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): «Wenig gebildet, viel sanktioniert?» Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II», in *Zeitschrift für Sozialreform* 62(2), 141-179.

Autoritäre Tendenzen in der Sozialpolitik?
 Soziale Rechte als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit
 Fachliche und ethische Standards sozialer Dienstleistungen
 Wandel des Wohlfahrtsstaates im neoliberalen Zeitalter: «autoritärer Kapitalismus»?
 Analyse autoritärer Tendenzen in der «aktivierenden» deutschen Arbeitsmarktpolitik
 Grundrecht auf freie Berufswahl
 Mangelnde Gleichberechtigung und Eingriffe in die Privatsphäre
 Sanktionsregime gegen Menschenwürde
 Fortwährende Verschärfungen, weniger Rechte – trotz vielfacher Kritik
 Kosteneffizienz statt bedarfsgerechte Weiterbildung und Betreuung
 Ignoranz bis Entmündigung
 Soziale Dienstleister unter Druck:
 Kosteneffizienz vor Berufsethik und Qualität
 Gegentendenzen und Alternativen zu autoritärer Sozialpolitik