

Freiheitsrechte unter Druck Demokratie in Zeiten innerer Unsicherheit

Sascha Kneip und Aiko Wagner

Summary: After the 9/11 terrorist attacks more restrictive security legislation severely curtailed civil liberties in several western democracies. During the following decade, civil liberties have been restored to a large degree, albeit to a different extent across countries. Our results suggest that democratic regimes are capable of correcting their security legislation if they are constrained by rule of law institutions that are embedded in a liberal political culture.

Kurz gefasst: In Folge der terroristischen Anschläge des 11. September 2001 wurden in einigen westlichen Demokratien bürgerliche Freiheitsrechte empfindlich beschnitten. Im folgenden Jahrzehnt zeigen sich zum Teil bedeutende Erholungseffekte, die jedoch zwischen den Ländern deutlich variieren. Es zeigt sich, dass Demokratien zu einer Selbstkorrektur im Bereich der Sicherheitsgesetzgebung in der Lage sind, wenn sie durch rechtsstaatliche Institutionen eingeehrt werden, die wiederum durch eine liberale politische Kultur unterfüttert sind.

Moderne demokratische Staaten legitimieren sich vor allem über zwei zentrale Versprechen: Sie sichern grundlegende Freiheits-, Bürger- und Menschenrechte zu, und sie verheißen ihren Bürgern gleichzeitig die Gewährung von Sicherheit. Der liberale Staat begrenzt sich zum Schutz der Freiheitsräume des Individuums damit einerseits selbst und unterwirft die Ausübung seines Gewaltmonopols demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle. Andererseits erwarten die Bürger von diesem Staat aber, dass er hinreichende Ressourcen zur Gewährung kollektiver Sicherheit zur Verfügung stellt. Die Legitimität des liberalen Staats speist sich also aus zwei mitunter konfligierenden Prinzipien: der staatlichen Selbstbeschränkung einerseits und einer versprochenen sicherheitspolitischen Leistungsgewährung andererseits.

Besonders scharf gestaltete sich dieser Konflikt in den vergangenen 15 Jahren. Die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington, zur Chiffre „9/11“ geworden, stellten eine Zäsur für die Art und Weise dar, wie demokratische Gesellschaften mit Sicherheitsbedrohungen von innen und außen umgehen: In vielen demokratischen Staaten wurden Sicherheitsgesetze verschärft und Grundrechte zum Teil massiv eingeschränkt. Allerdings war der Abbau von Freiheitsrechten nach 9/11 – entgegen dem weitverbreiteten öffentlichen Eindruck – keineswegs ein flächendeckendes Phänomen. Die Reaktionen demokratischer Gesellschaften auf die neuen Bedrohungen fielen vielmehr äußerst unterschiedlich aus: Während die Bürger der USA, Frankreichs, Spaniens oder auch Großbritanniens unmittelbar nach 9/11 massive Freiheitsverluste hinnehmen mussten, blieben die Freiheitsrechte in anderen Fällen wie den nordischen Ländern oder den Niederlanden weitgehend unangetastet.

Nahezu unerforscht ist bislang, wie sich die Freiheitsrechte in der Folgezeit entwickelt haben. Nimmt man an, dass liberale Demokratien in besonderem Maße lernfähige Systeme sind, die überdies über ihre Rechtsstaatskomponente liberalen Rechten und Freiheiten verpflichtet sind, liegt die Vermutung nahe, dass auf eine Periode der Beschränkung von Freiheitsrechten zugunsten der Sicherheit eine Renaissance der Freiheitsrechte folgt – dass sich also so etwas wie ein demokratischer Erholungseffekt liberaler Freiheitsrechte einstellt. Neuere Daten, die einen Zeitraum von 1990 bis 2012 abdecken, belegen genau diese Hypothese.

Eigentlich sollten ein funktionierendes Rechtssystem, eine vitale Zivilgesellschaft und die freiheitsaffine politische Kultur demokratischer Gesellschaften allzu tiefgreifende Einschränkungen individueller Freiheiten durch den demokratischen Gesetzgeber grundsätzlich erschweren. Allerdings präsentieren sich gerade illiberale Reaktionen auf wahrgenommene (Terror-)Bedrohungslagen oft als Ausweis funktionierender Demokratie: Politische Eliten reagieren auf (tatsächliche oder vermeintliche) Bedürfnisse der Bevölkerung und verschärfen deshalb die Sicherheitsgesetze in zum Teil beträchtlichem (und mitunter schon immer von ihnen angestrebtem) Umfang.

Da die rechtsstaatliche Komponente demokratischen Regierens eine systemimmanente Zeitverzögerung aufweist – Gerichte reagieren nicht sofort auf gesetzgeberische Maßnahmen, sondern immer erst auf Antrag –, kommt es in Zeiten wahrgenommener Bedrohungslagen daher nicht selten zu überschießender Sicherheitsgesetzgebung, die, wenn überhaupt, erst deutlich später über demokratische und rechtsstaatliche Diskussions- und Selbstverständigungsprozesse wieder eingefangen werden kann. Demokratien hilft hier, dass sie mit freien

öffentlichen Debatten, zivilgesellschaftlichem Engagement, der Fähigkeit zur politischen Neuorientierung oder gar gerichtlichen Interventionen über Instrumente verfügen, die eine „systemimmanente Selbstkorrektur“ (Niklas Luhmann) möglich machen.

Empirisch zeigt sich allerdings, dass diese demokratische Rückbesinnung nicht in allen Ländern gleichermaßen oder in der gleichen Weise erfolgt. Während sich beispielsweise die Bürgerrechte in Großbritannien, Frankreich oder Deutschland nach einer Phase der Einschränkung bis 2012 wieder deutlich erholt haben, gilt dies nicht für die Vereinigten Staaten von Amerika und nur bedingt für Spanien oder Italien. Wie lassen sich diese Unterschiede zwischen den Demokratien erklären?

Allgemein unterscheidet die politikwissenschaftliche Forschung zur Inneren Sicherheit drei große Erklärungsansätze: solche, die Unterschiede zwischen Ländern auf umfassende Trends zurückführen (ökonomische und soziale Bedingungen, Postmoderne/Risikogesellschaft, Globalisierung), solche, die den politischen Kontext in den Mittelpunkt der Erklärung rücken (politische Kultur, Pfadabhängigkeiten, politische Institutionen, Parteienwettbewerb, Mediensystem), und solche, die in den Interessen und Präferenzen der handelnden Akteure die entscheidenden erklärenden Faktoren sehen.

Für die hier diskutierte Frage einer möglichen Erholung bürgerlicher Freiheitsrechte nach Zeiten ihrer massiven Einschränkung sind theoretisch insbesondere drei Erklärungsbündel relevant: erstens die Stärke des Rechtsstaats (starke und unabhängige [Verfassungs-]Gerichte sollten ein Wiedererstarken der Freiheitsrechte wahrscheinlicher machen); zweitens der Grad an Liberalität der politischen Kultur (je liberaler die politische Kultur einer Gesellschaft ist, desto wahrscheinlicher ist eine Erholung liberaler Freiheitsrechte, auch wenn diese zuvor massiv eingeschränkt wurden); und drittens das Maß direkter Betroffenheit von größeren terroristischen Anschlägen (Länder, die direkt von größeren terroristischen Anschlägen betroffen waren – vor allem die USA, das Vereinigte Königreich und Spanien –, sollten eine schwächere Regeneration der Freiheitsrechte zeigen. Die Anschläge in Belgien, Frankreich und Deutschland liegen außerhalb des Untersuchungszeitraums).

Während sich die beiden ersten Annahmen empirisch als zutreffend erweisen, gilt dies für die dritte interessanterweise nicht. Mit anderen Worten: Während ein starker Rechtsstaat und eine liberale politische Kultur dafür sorgen, dass demokratische Gesellschaften ihre bürgerlichen Freiheitsrechte auch nach vorzeitigem Abbau wieder auszubauen beginnen, hat es keinen Einfluss auf den Wiederaufbau der Freiheitsrechte, ob eine Gesellschaft direkt von terroristischen Anschlägen betroffen war oder nicht.

Gemessen haben wir den Zustand der Freiheitsrechte mithilfe der Daten der sogenannten Political Terror Scale (PTS). Diese misst vor allem staatliche Verletzungen des Rechts auf körperliche Unversehrtheit und die Häufigkeit politischer Inhaftierungen, also den historischen und normativen Kern der modernen bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte. Konkret wird über die PTS auf einer fünfstufigen Skala eingeschätzt, in welchem Ausmaß Verletzungen der *Habeas-Corpus*-Garantien und der körperlichen Unversehrtheit in einem Land vorkommen. Freiheitsrechten geht es am besten, wenn es keinerlei Einschränkungen des Rechtsstaats, keine politische Inhaftierung oder gar Folter von Gefangenen gibt, also kein „political terror“ festzustellen ist. Im schlechtesten Fall sind staatlicher Terror, Folter und Ermordung von Staatsbürgern weitverbreitet. Solche Verletzungen von Freiheitsrechten sind ein besonders eklatantes Versagen des Staats. Im Ländersort der von uns betrachteten liberalen Demokratien der OECD-Welt zwischen 1990 und 2012 kommen solch weitreichende Bürgerrechtsverletzungen zwar nicht vor; die Varianz diesseits solcher systematischer und flächendeckender Rechtsverletzungen ist aber durchaus beachtlich: Während beispielsweise Neuseeland oder Norwegen in den 23 Jahren des Untersuchungszeitraums durchweg die Bestnote erhielten, erlebten die USA einen massiven Rückbau der Freiheitsrechte nach 9/11, von dem sie sich bis 2012 nicht mehr erholten. Großbritannien hingegen verzeichnete die stärksten Freiheits-



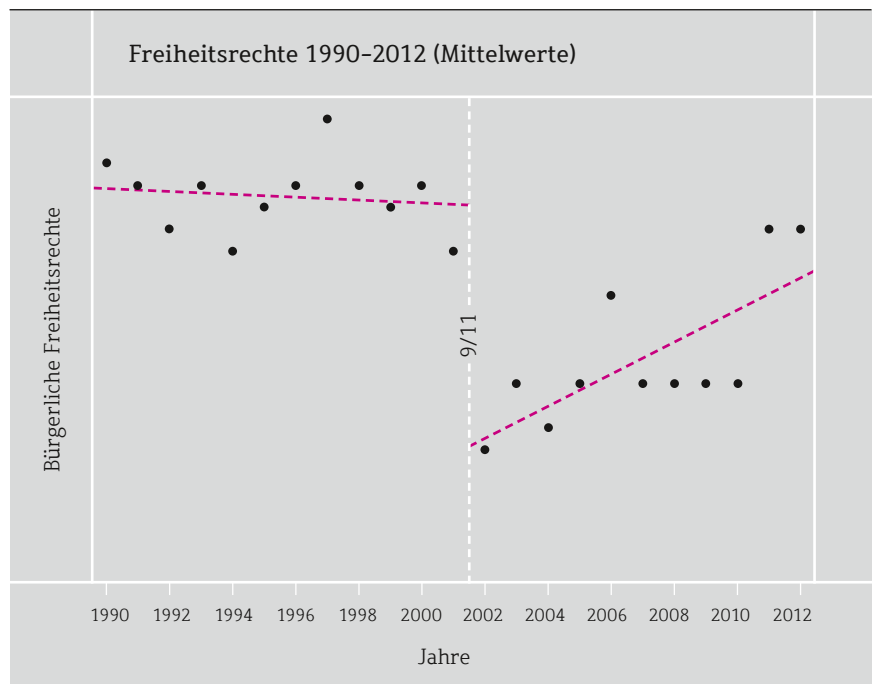
Aiko Wagner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Sein Forschungsinteresse gilt vor allem dem politischen Verhalten, den politischen Institutionen und dem politischen Wettbewerb. [Foto: David Ausserhofer]

aiko.wagner@wzb.eu

einbußen erst nach den Anschlägen von 2005, kehrte jedoch bis 2011 wieder auf das Ausgangsniveau zurück. In Deutschland wiederum waren deutliche Freiheitseinschränkungen eher in den 1990er Jahren zu beobachten, während Spanien seit 2001 mit konstant niedrigen Werten aufwartet.

Interessant ist neben der Varianz zwischen den Ländern vor allem die zeitliche Entwicklung. So findet sich im Mittel der Freiheitsrechte über alle Länder hinweg zwischen 1990 und 2012 ein deutlicher Bruch. In den 1990er Jahren liegt der Mittelwert über die Länder nahe am bestmöglichen Skalenwert. Ab 2002 liegt dieser Wert jedoch signifikant darunter. Das Jahr 2001 markiert also tatsächlich eine bedeutende Veränderung. Zugleich ist jedoch auch die Entwicklung nach 2002 statistisch signifikant – und zwar positiv: Von 2002 bis 2012 steigt der Wert wieder fast auf das Niveau der 1990er Jahre an. Die Reaktionen auf 9/11 stellten also tatsächlich bedeutende Freiheitseinbußen in westlichen Demokratien dar, diese werden in den Jahren bis 2012 aber fast wieder wettgemacht.

Zudem sind die Unterschiede zwischen den Ländern in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums deutlich größer (siehe Grafik). Die Varianz der Werte ist zwischen 2002 und 2012 doppelt so hoch wie zwischen 1990 und 2000. Dies spricht für eine beachtliche Heterogenität im Umgang der verschiedenen Staaten mit den Herausforderungen des Terrorismus.



Die Punkte repräsentieren die Mittelwerte der Freiheitsrechte pro Jahr. Die farbig gestrichelten Linien stellen die Regressionsgeraden für beide Zeiträume dar, also lineare Annäherungen an die Mittelwerttendenzen.

Wie gut sich die Freiheitsrechte in einem Land erholen können, hängt von der politischen Kultur in einer Gesellschaft und der Stellung der Justiz ab. Je stärker ein Law-and-Order-Denken dominiert und je abhängiger und schwächer die Justiz ist, desto schwächer fällt die Regeneration aus. In Ländern mit einer sehr geringen Law-and-Order-Tradition verbessert sich die Situation der Freiheitsrechte von 2002 bis 2012 um einen halben Skalenpunkt auf der 5-Punkte-Skala (wenn alle anderen Faktoren gleich sind). In Ländern mit starkem Fokus auf der Sicherheitspolitik dagegen findet sich keine Erholung in den 2000er Jahren. Gleiches gilt für den starken Rechtsstaat und eine unabhängige Justiz: Besonders starke und unabhängige Rechtssysteme verbessern den Wert von 2002 bis 2012 um fast einen ganzen Skalenpunkt.

Demokratische Gesellschaften sind also in unterschiedlichem Maße in der Lage, Fehlentwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit zu korrigieren und bürgerliche Freiheitsrechte auch nach massivem Abbau wiederherzustellen. Eine gut funktionierende Gerichtsbarkeit kann mittelfristig bei der Wiederherstellung von Freiheitsrechten helfen, auch wenn sie einen Abbau von Freiheitsrechten kurzfristig nicht verhindern kann. Eine liberale politische Kultur wiederum senkt einerseits die Wahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu signifikanten Freiheitseinschränkungen kommt, erhöht aber vor allem die Wahrscheinlichkeit, dass politische und rechtliche Entscheidungen getroffen, implementiert und akzeptiert werden, die die Freiheit wiederherstellen. Der insgesamt zu beobachtende demokratische Erholungseffekt hat also eine institutionelle und eine kulturelle Komponente.

Was folgt hieraus nun für demokratisches Regieren im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit? Auch 15 Jahre nach 9/11 beherrscht die Frage nach einem angemessenen Umgang mit potenziellen Terrorgefahren die sicherheitspolitischen Debatten westlicher Demokratien. Allerdings ist das Bild von flächendeckenden freiheitseinschränkenden Reaktionen demokratischer Gesellschaften ebenso selektiv wie der Eindruck, dass es mit den Freiheitsrechten immer weiter bergab geht. Tatsächlich gibt es eine ganze Reihe von Fällen, in denen demokratische Politik auch unter Terrorbedrohungsszenarien einen freiheitlichen Kurs beibehalten oder sicherheitspolitische Überreaktionen im Laufe der Zeit wieder korrigiert hat. Auch Demokratien neigen hin und wieder zu Überreaktionen im Bereich der inneren Sicherheit; liberaldemokratische Institutionensysteme sind aber häufig in der Lage, diese Überreaktionen im Laufe der Zeit wieder einzufangen. Das ist in Zeiten, in denen in Deutschland Bundestrojaner installiert und über die Ausweitung öffentlicher Videoüberwachung diskutiert wird, eine gute Nachricht für die Zukunft der liberalen Demokratie im 21. Jahrhundert.

Literatur

Haubrich, Dirk: „September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared“. In: *Government and Opposition*, 2003, Jg. 38, H. 1, S. 3–28.

Kneip, Sascha/Wagner, Aiko: „Rekonvaleszenz der Demokratie? Die Erholung bürgerlicher Freiheitsrechte im internationalen Vergleich“. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2017, Jg. 11, H. 1, S. 1–23.

Wagner, Aiko/Kneip, Sascha: „Demokratische Gefahr für die Demokratie? Die prekäre Balance von Sicherheit und Freiheit“. In Wolfgang Merkel (Hg.) *Demokratie und Krise*. Wiesbaden: Springer VS 2015, S. 339–372.

Wenzelburger, Georg: „Innere Sicherheit in der Vergleichenden Politikwissenschaft“. In: Hans-Joachim Lauth/Marianne Kneuer/Gert Pickel (Hg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 797–814.



Sascha Kneip ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Zu seinen Forschungsinteressen gehören Rechts- und Verfassungspolitik sowie normative und empirische Demokratieforschung. (Foto: David Ausserhofer)

sascha.kneip@wzb.eu