Einführung

1 Bestrittene Legitimität und öffentliche Autonomie

„Von Legitimitäten wird immer nur gesprochen, wenn sie bestritten werden".[1] Historisch betrachtet sind Debatten über politische Legitimität in Europa nie reine akademische Übungen gewesen. Vielmehr waren sie stets mit Krisen der Legitimität verbunden und haben tiefere gesellschaftliche Auseinandersetzungen aufgegriffen, reflektiert und vorangetrieben.[2] Jean Bodins Prägung des Konzepts der Souveränität,[3] seine Weiterentwicklung durch Thomas Hobbes[4] und die damit angestoßene vertragstheoretische Tradition sind dafür nur einige Beispiele. Diese Legitimitätsdebatten haben auf den gewaltigen politischen Umbruch der Neuzeit reagiert und sich mit dem politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Problem der Legitimität der sich durchsetzenden neuen politischen Form des modernen Staates auseinandergesetzt. Dabei sind die gesellschaftlichen und politischen Krisen der Legitimität symptomatisch für eine wachsende Kluft zwischen Prinzipien (die sich etwa an einer „alten" Konzeption der politischen Legitimität orientieren) und Praktiken (derer sich etwa eine neue Machtform bedient).[5]

Dass heute die Legitimität politischer Initiativen der Europäischen Union (EU) im Fokus kontroverser Debatten steht, kann vor diesem Hintergrund verstanden werden. Denn einerseits übernimmt die EU mehr und mehr Aufgaben und Funktionen, die seit der Neuzeit Prärogative der staatlichen Macht sind, ohne andererseits unmittelbar auf die Legitimationsgrundlagen des Staates zurückgreifen zu können. Diese Dynamik ist besonders ausgeprägt in dem Politikfeld der EU, das als „Raum der

---

1 Blumenberg, Hans, *Die Legitimität der Neuzeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, 107.

2 Vgl. Beetham, David; Lord, Christopher, *Legitimacy and the EU*. London; New York: Routledge 2013, 1.

3 Vgl. Bodin, Jean, *Über den Staat*, hg. v. Niedhart, Gottfried. Stuttgart: Reclam 2005 (zuerst veröffentlicht 1576).

4 Vgl. Hobbes, Thomas, *Leviathan: oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hg. v. Fetscher, Iring. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994 (zuerst veröffentlicht 1651).

5 Vgl. Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 2.

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) bezeichnet wird. Diese Formel bündelt die EU-Maßnahmen[6] in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit unter einem gemeinsamen Nenner. Seitdem die EU 1997 im Amsterdamer Vertrag zum ersten Mal als ein RFSR bezeichnet wurde,[7] hat sich der europäische RFSR rasant entwickelt und sein Kompetenzbereich entscheidend ausgeweitet. Wie schon der Name suggeriert, hat diese Entwicklung Kernbereiche der staatlichen Macht betroffen, oder präziser ausgedrückt: den Bereich, der seit der Neuzeit als der innere Kern der staatlichen Souveränität gilt, nämlich die Gewährleistung der Sicherheit. Dieser Wandel der EU-Kompetenzen gilt als beispielhaft für die Überführung der EU in ein neues politisches Paradigma, das dezidiert über die wirtschaftliche Integration hinausgeht,[8] und steht im Mittelpunkt vorliegender Untersuchung.

Ausgehend von diesen Entwicklungen lautet die zentrale *Forschungsfrage dieser Untersuchung*, *ob die grundlegenden Legitimitätsprinzipien der EU in der Lage sind, ihre machteingrenzende und grundrechtsschützende Funktion im RFSR effektiv auszuüben, und, wenn nicht, in welche Richtung sie ergänzt oder modifiziert werden sollten, um diese Defizite zu überwinden*.

Die Beantwortung dieser Frage erfordert ihrerseits Teiluntersuchungen, die um die folgenden Fragenkomplexe gruppiert werden können. Erstens stellen sich Fragen in Bezug auf die theoretische Grundlage der Untersuchung, nämlich aus welcher philosophischen Perspektive die Frage der Legitimität der EU-Politik erforscht werden soll und welche Prinzipien dabei als Grundlage dienen sollen. Zweitens stellt sich eine Reihe von Fragen in Bezug auf die empirischen Analysen der Sicherheitsmaßnahmen, nämlich wie konkret diese Maßnahmen gerechtfertigt und institutionell verwirklicht wurden und wie sie auf die normative Beschaffenheit der

---

6 Der Begriff „Maßnahme“ wird in diesem Buch nicht im spezifisch juristischen Sinne als eine hoheitliche Einzelfallregelung, sondern in einem allgemeineren Sinne als eine Bündelung von Normen und durch diese Normen vorgeschriebene Praxen verstanden. Dies ist auch die Verwendung in den offiziellen EU-Dokumenten, vgl. beispielsweise die EU-Sicherheitsagenda, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Sicherheitsagenda“, COM(2015) 185 final, 28.04.2015, 2.

7 Vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 02.10.1997, Art. 1 Ziff. 5).

8 Vgl. Lenaerts, Koen, Foreword, in: Fletcher, Maria; Herlin-Karnell, Ester; Matera, Claudio (Hg.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. London; New York: Routledge 2017, xv–xvii.

EU-Politik zurückwirken. Schließlich ist ein Fragenkomplex aufgeworfen, der wieder stärker theoretisch und normativ geprägt ist, nämlich welche Tendenzen des sicherheitspolitischen Ansatzes die Analyse verdeutlicht, welche Herausforderungen diese Tendenzen der Legitimitätsprinzipien stellen und wie diese darauf reagierend transformiert werden sollten. Der Behandlung jedes dieser Fragenkomplexe ist jeweils ein Teil des Buches gewidmet. *Die Hauptthese*, zu der ich gelange, *ist, dass sich der sicherheitspolitische Ansatz der EU zu einem präemptiven Paradigma verschiebt, angesichts dessen die uns vertrauten Legitimitätsprinzipien ihre machteingrenzende und grundrechtsschützende Funktion nicht effektiv ausüben können. Um diese Defizite zu überwinden*, so meine These weiter, *bedarf es einer Transformation der Legitimitätskonzeption, die philosophisch auf einem Verständnis der öffentlichen Autonomie als Möglichkeit der Infragestellung gründet.*

2 *Ein philosophisches Unterfangen*

Bislang hat sich eine Reihe von Untersuchungen aus rechtlicher Perspektive mit einigen der EU-Sicherheitsmaßnahmen im RFSR und deren spezifischen juristischen Herausforderungen auseinandergesetzt.[9] Einige dieser Arbeiten haben die gleichen Normenkomplexe analysiert, die auch im Fokus der vorliegenden Untersuchung stehen. Dabei haben sie sich aber auf die Überprüfung von deren Kompatibilität mit Grundsätzen oder Grundrechten der EU oder des nationalen Rechts konzentriert. Andere rechtswissenschaftliche Arbeiten haben Fragen des Abgleichs der nationalen Rechtsrahmen zum Zwecke der europäischen Zusammenarbeit behandelt. Darüber hinaus wurde das Thema bereits aus politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht. Vor diesem disziplinären Hintergrund wurden etwa

9 Auf diese Untersuchungen wird im zweiten Teil des Buches Bezug genommen, hier seien nur einige genannt: Schindehütte, Alexandra, *Das Schengener Informationssystem unter besonderer Berücksichtigung der Vereinbarkeit einer verdeckten Registrierung nach Art. 99 SDÜ mit Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Göttingen 2013; Pörschke, Julia Victoria, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*. Berlin: Duncker & Humblot 2014; Boehm, Franziska, EU PNR: European Flight Passengers under General Suspicion – The Envisaged European Model of Analyzing Flight Passenger Data, in: Gutwirth, Serge; Poullet, Yves; De Hert, Paul; Leenes, Ronald (Hg.), *Computers, Privacy and Data Protection: an Element of Choice*. Dordrecht: Springer 2011, 171–199 und Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Baden-Baden: Nomos 2005.

Fragen der institutionellen Architektur und der demokratietheoretischen Implikationen der Entwicklungen im RFSR behandelt.[10] Genuin *philosophische* Untersuchungen der Entwicklungen im RFSR und deren Legitimität sind dagegen bislang ausgeblieben.

Der Grund für diese Forschungslücke könnte in einem Missverständnis über die Aufgaben der politischen Philosophie liegen. Diese wird durch Selbst- sowie Fremdzuschreibungen häufig als eine Disziplin verstanden, die sich primär mit der Identifizierung von idealen Kriterien der gerechten bzw. legitimen Regierung beschäftigt und sich nur zweitrangig mit konkreten politischen und rechtlichen Phänomenen und Fakten auseinandersetzt.[11] Obwohl dieses Verständnis der politischen Philosophie seit der Jahrtausendwende immer dezidierter kritisiert wird, fokussieren Gegenentwürfe weiterhin hauptsächlich auf methodologische Fragen. Inhaltsbezogene Untersuchungen, die sich mit konkreten politischen und rechtlichen Realitäten auseinandersetzen, konnten sich dementsprechend noch nicht voll entfalten.

In Abgrenzung zu der dominanten Konzeption der politischen Philosophie als idealer, prinzipiell normativ ausgerichteter Disziplin und als Konkretisierung des Gegenentwurfs dazu ist die vorliegende Abhandlung dem Unterfangen gewidmet, eine genuin *philosophische* Untersuchung der Legitimität *konkreter* Maßnahmen der europäischen Sicherheitspolitik durchzuführen.

Dabei knüpft die vorliegende Untersuchung an den jüngsten Methodenstreit in der politischen Philosophie an, in dem ideal-normative Ansätze rawlsscher Prägung für ihre mangelnde Anschlussfähigkeit an die politi-

---

10 Auf diese Arbeiten wird im zweiten Kapitel unten Bezug genommen, hier sei nur *pars pro toto* auf folgende Untersuchungen hingewiesen: Daase, Christopher; Geis, Anna; Nullmeier, Frank (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012 (insbesondere auf die Kapitel, die sich mit der Legitimität der EU auseinandersetzen); Guild, Elspeth; Carrera, Sergio; Eggenschwiler, Alejandro (Hg.), *The area of freedom, security and justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brüssel: CEPS 2010; Léonard, Sarah; Kaunert, Christian (Hg.), *Searching for a strategy for the European Union's area of freedom, security and justice*. London; New York: Routledge 2017.

11 Als Beispiel einer Selbst- und einer Fremdzuschreibung in diesem Sinne vgl. jeweils Becker, Michael; Schmidt, Johannes; Zintl, Reinhard, *Politische Philosophie*. Paderborn: Ferdinand Schöningh 2017, 17 und Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 1. Vertiefend dazu unten in dieser Einführung und im Kapitel 1 dieses Buches.

schen Gegebenheiten kritisiert wurden.[12] Als Gegenentwurf zu diesem Ansatz wurde eine Konzeption der politischen Philosophie vorgeschlagen, die sich den politischen Phänomenen zuwendet, eine strikte Trennung zwischen Deskription und Präskription (oder Sein und Sollen) ablehnt und trotzdem normative Bestrebungen nicht aufgibt. Zur Bezeichnung dieses Ansatzes würde sich angesichts seiner jüngsten Entwicklung der Ausdruck „Neu-Realismus" anbieten. Jedoch scheint mir der innovative Kern dieses Ansatzes besser durch die von mir vorgeschlagene Bezeichnung „*kritischer Realismus*" zur Geltung gebracht zu werden.[13] Denn *seine Spezifizität besteht darin, eine kritische Distanz zum Untersuchungsgegenstand aufrechtzuerhalten, ohne auf externe, transzendente Ideale und Werte zu rekurrieren. Anders ausgedrückt ermöglicht es ein solcher Ansatz, von den – normativ geprägten – politischen Fakten auszugehen und diese gleichzeitig infrage stellen zu können*.

Dieser Ansatz hat sich zwar wie erwähnt als Strömung der politischen Philosophie konstituiert, er ist aber inhärent interdisziplinär. Demensprechend ist auch dieses Buch, obwohl in der politischen Philosophie verortet, durch Interdisziplinarität geprägt. Insbesondere bestehen in der vorliegenden Untersuchung Überschneidungen mit angrenzenden Disziplinen innerhalb der Rechtswissenschaften sowie mit der Technikphilosophie.

Berührungspunkte mit den Rechtwissenschaften bestehen vor allem im disziplinären Feld der Rechtsphilosophie, -theorie und -geschichte. Denn in der vorliegenden Abhandlung erfolgt die Identifizierung der Prinzipien der Legitimität in Bezug auf die Theorie des demokratischen Rechtsstaates und der Grundrechte und durch deren Kontextualisierung im Rahmen der „kopernikanischen Wende"[14] der Neuzeit, durch die das Individuum, seine Grundrechte und seine Freiheiten ins Zentrum der politischen Legi-

12 Vgl. als Überblick Schaub, Jörg, Ideale und/oder nicht-ideale Theorie – oder weder noch? Ein Literaturbericht zum neuesten Methodenstreit in der politischen Philosophie, in: Zeitschrift für philosophische Forschung, 64/3, 2010, 393–409. Vertiefend dazu Kapitel 1 des Buches.

13 Diese Bezeichnung hat zudem den Vorteil, eventuelle Verwechslungen mit dem „neuen" (ontologischen) Realismus, *in primis* durch den Philosophen Markus Gabriel geprägt, auszuräumen. Andererseits soll die Verwendung der Bezeichnung „kritischer Realismus" nicht zu einer Verwechslung mit dem gleichnamigen epistemologischen Ansatz, der am prominentesten von Karl Albert vertreten wird, führen. Ausführlicher zur Abgrenzung von anderen „Realismen" vgl. Kapitel 1 dieses Buches.

14 Bobbio, Norberto, *Das Zeitalter der Menschenrechte: ist Toleranz durchsetzbar?* Berlin: Wagenbach 1998, 48.

timität gerückt sind.[15] Darüber hinaus hat die Untersuchung der Fallbeispiele Einsichten in das EU-Recht gefordert, insbesondere in Form einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Primär- und Sekundärrecht der EU sowie der Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.[16]

An die technikphilosophische Forschung knüpft diese Untersuchung dort an, wo sie sich mit Digitalisierungsphänomenen sowie mit dem Einsatz von *big data* und künstlicher Intelligenz für sicherheitspolitische Zwecke im RFSR auseinandersetzt.[17] Tatsächlich spielt Digitalisierung in der Entwicklung des sicherheitspolitischen Ansatzes der EU eine konstitutive Rolle. Nicht nur bestehen die EU-Initiativen in diesem Bereich größtenteils in der Intensivierung und in dem Ausbau des Informationsaustausches durch die Einrichtung großer Datenbanken. Zusätzlich sind die neuesten und bedeutendsten Tendenzen der EU-Sicherheitspolitik, die sich in einer präemptiven Ausrichtung konkretisieren, den technischen Möglichkeiten von *big data* und künstlicher Intelligenz besonders affin. In dieser Hinsicht beeinflussen und verstärken sich technische und sicherheitspolitische Entwicklungen gegenseitig.

Die interdisziplinären Überschneidungen dieser Untersuchung könnten noch breiter aufgefasst werden, denn weitere Verknüpfungen bestehen mit den an sich interdisziplinären Feldern der *new* und *critical security studies*, der *surveillance studies* und der *science and technology studies*. An dieser Stelle begnüge ich mich mit dem Hinweis auf die Anbindung an das sich konstituierende interdisziplinäre Feld der zivilen Sicherheitsforschung, wozu sich dieses Buch als ein spezifisch philosophischer Beitrag versteht.[18]

---

15 Vgl. vertiefend Kapitel 2 des Buches.

16 Insbesondere in den Kapiteln 3–7 unten.

17 Vgl. insbesondere die Kapitel 6 und 8 des Buches.

18 Als Grundtexte dieser Forschungsrichtung sei hier auf folgende Publikationen hingewiesen: Gander, Hans-Helmuth *et. al* (Hg.), *Resilienz in der offenen Gesellschaft: Symposium des Centre for Security and Society*. Baden-Baden: Nomos 2012; Gander, Hans-Helmuth; Riescher, Gisela (Hg.), *Sicherheit und offene Gesellschaft: Herausforderungen, Methoden und Praxis einer gesellschaftspolitischen Sicherheitsforschung*. Baden-Baden: Nomos 2014; Zoche, Peter; Kaufmann, Stefan; Haverkamp, Rita (Hg.), *Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken*. Bielefeld: transcript Verlag 2011 und auf das *European Journal for Security Research*. Die hier vertretenen Disziplinen reichen neben der Philosophie unter anderem von der Soziologie über die Rechtswissenschaften, die Politikwissenschaften, die Informatik bis hin zur Psychologie und Volkswirtschaftslehre.

3 Aufbau des Buches

Das Buch ist in drei Teile gegliedert. Jeder Teil bearbeitet einen der oben erwähnten Fragenkomplexe und widmet sich jeweils den theoretischen Grundlagen, den empirischen Fallbeispielen und den theoretischen und normativen Schlussfolgerungen der durchgeführten Fallstudien.

3.1 Methodologische und theoretische Aspekte

Teil I besteht aus zwei Kapiteln. Im ersten Kapitel stelle ich den Ansatz der Untersuchung dar. Wie oben erwähnt schließe ich mich dort den Autor_innen an, die politische Philosophie als ein realistisches Unterfangen verstehen, das sich intensiv mit den *Phänomenen* des Politischen auseinandersetzt. Meine Darstellung ist dabei gleichzeitig eine Re- und eine Konstruktion des realistischen Ansatzes. Denn einerseits systematisiere und strukturiere ich Aspekte des Denkens der ausgewählten Autor_innen. Dabei identifiziere ich die grundlegenden Charakteristika dieser Strömung, schärfe deren Konturen durch Abgrenzung zu ihren Gegenbegriffen und durch Vergleich mit korrespondierenden Aspekten des „klassischen" Realismus. Darüber hinaus verankere ich diese Grundeigenschaften in den Werken der Autor_innen, die ich als Kernfiguren dieser Strömung identifiziere, nämlich die mit der Universität Cambridge in Verbindung stehenden Bernard Williams und Raymond Geuss sowie die, wie ich sie begreife, lettisch-US-amerikanische Realistin *ante litteram* Judith Sklar.[19] Auf dieser Grundlage *konstruiere ich andererseits einen kohärenten Ansatz – und dies ist der erste originelle Forschungsbeitrag dieses Buches –, der als solcher nicht bereits gegeben ist, und entwickle einige Aspekte der Werke der genannten Autor_innen weiter*.

Nach meiner (Re-)Konstruktion ist dieser Ansatz zunächst dadurch charakterisiert, dass er seinen theoretischen und normativen Ausgangspunkt in der Politik selbst nimmt, anstatt an gegenüber der Politik externe, etwa moralische, Prinzipien zu appellieren. Dabei verzichtet dieser Realismus

19 Vgl. Williams, Bernard Arthur Owen, *In the beginning was the deed: realism and moralism in political argument*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press 2005; Geuss, Raymond, *Kritik der politischen Philosophie: eine Streitschrift*. Hamburg: Hamburger Ed. 2011 und Shklar, Judith N., *Der Liberalismus der Furcht*. Berlin: Matthes & Seitz 2013 (Originalausgabe *The Liberalism of Fear*. Cambridge: Harvard University Press 1989).

nicht auf Normativität: Politik ist nicht als reines Machtfeld konzipiert, sondern zu den grundlegenden politischen Kategorien gehört, neben Macht, auch ihr normatives Korrelat, nämlich Legitimität. Legitimität wird konsequenterweise als eine genuin politische Kategorie verstanden, die dort entsteht, wo sich Macht als *politische* Macht konstituiert. Denn politisch ist eine Macht nur dann, wenn sie einerseits Ordnung und Sicherheit garantiert und andererseits sicherstellt, dass sie dabei nicht die gleichen Übel reproduziert, die sie beseitigen sollte. Durch die erste Bedingung grenzt sich politische Macht von einem anarchischen Zustand, durch die zweite von einer „Terrorherrschaft" ab. Eine Macht ist dann politisch, wenn sie den Legitimitätsanspruch erhebt, Ordnung und Sicherheit zu garantieren und dabei nicht „Teil des Problems",[20] das sie beseitigen sollte, zu werden. Damit ist ein Zustand gemeint, der durch Unsicherheit, Terror und andere grundlegende Grundrechtsverletzungen geprägt ist. Hierbei wird meiner Ansicht nach *die erste Stärke dieses Ansatzes* deutlich, die darin besteht, *auf den individualistischen Prämissen der oben erwähnten „kopernikanischen Wende" der Neuzeit zu bestehen, ohne dabei die Legitimität einer politischen Ordnung an den hypothetischen Konsensus der Individuen rückzubinden*.[21] Diese Stärke ist im Kontext der vorliegenden Abhandlung besonders fruchtbar. Denn, wie ich im ersten Teil andeute und im letzten Kapitel des Buches weiter ausführe, die Gründung der Legitimität in dem hypothetischen Konsensus der Normenadressaten führt zu einer Eingrenzung der Kontestationsmöglichkeiten. Diese sind jedoch angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen der EU-Sicherheitspolitik unverzichtbar, um Macht effektiv einzuschränken und dabei zu vermeiden, dass Sicherheitsmaßnahmen „Teil des Problems" werden.[22]

Darüber hinaus besteht meines Erachtens eine weitere Stärke des gegenwärtigen realistischen Ansatzes in seinem kritischen und transformativen Potenzial. Deswegen schlage ich im ersten Kapitel den Ausdruck „kritischer Realismus" als treffende Bezeichnung dieser Strömung vor. Denn trotz der Verankerung in der Realität verzichtet dieser Ansatz, wie bereits angedeutet, nicht auf eine kritische Überprüfung der gegebenen Zustände. Das wird durch die Ausübung einer Kritik ermöglicht, die nicht den Anspruch hat, den kritisierten Zustand zu transzendieren. *Dabei kann der*

20 Williams, *In the beginning was the deed*, 4, Übersetzung E.O.
21 Vgl. Kapitel 1, Abschnitt 2.1.
22 Vgl. Kapitel 2, Abschnitt 5.2 und Kapitel 9, Abschnitt 4.

kritische Realismus an normativ gültigen Prinzipien festhalten, ohne diese als objektiv, letztbegründet, universell und rational begreifen zu müssen.[23]

Obwohl diese Konzeption der Kritik bereits in den Werken der genannten Autor_innen vorhanden ist, erscheint sie mir bislang nur im Ansatz entwickelt. Daher verdeutliche ich im ersten Kapitel, wie diese Konzeption der Kritik konkret entfaltet werden kann.[24] Dabei baue ich auf die Hinweise der realistischen Autor_innen auf die genealogische Vorgehensweise Michel Foucaults als „historische Auflösung"[25] von Selbstverständlichkeiten auf und verknüpfe diese mit Rahel Jaeggis Konzept der immanenten Kritik.[26] *In der Entfaltung des realistischen Ansatzes in eine konsequent normativkritische Richtung besteht der zweite wichtige Forschungsertrag dieser Untersuchung*. Denn eine der schwerwiegendsten Kritiken gegen den realistischen Ansatz besteht in dem Vorwurf des Konservativismus, wonach er normativ in den faktischen Gegebenheiten verfangen bleiben würde und nicht in der Lage wäre, diese kritisch zu hinterfragen.[27] Dabei argumentiere ich nicht nur, dass es möglich ist, aus einer realistischen Perspektive kritische Distanz gegenüber den untersuchten Realitäten zu gewinnen, sondern zeige durch meine Abhandlung auch, wie eine solche realistisch-kritische Analyse konkret durchgeführt werden kann.

Diese Konkretisierung beginnt im zweiten Kapitel, in dem ich die grundlegenden normativen Prinzipien erarbeite, die als Grundlage der kritischen Überprüfung der analysierten Maßnahmen gelten. Gemäß den realistischen Prämissen der Untersuchung identifiziere ich die Legitimitätsprinzipien, die hier und jetzt für die EU normativ gelten, anstatt eine ideale Theorie der Legitimität zu entwickeln.[28] Nachdem ich verschiedene konkurrierende Legitimationsmodelle besprochen habe, wie das internationale, das technokratische, das rechtfertigungsbasierte und das demokratisch-rechtsstaatliche Paradigma, *stelle ich fest, dass das Modell des demokratischen Rechtsstaates nunmehr die primäre Quelle der Legitimationsprinzipien der EU-Sicherheitspolitik liefert.* Dabei meine ich nicht, dass sich die institutionelle Architektur der EU an diejenige des demokratischen Rechtsstaa-

23 Vgl. Kapitel 1, insbesondere die Abschnitte 2.5 und 3.
24 Vgl. Kapitel 1, Abschnitt 3.
25 Geuss, Raymond, Kritik, Aufklärung, Genealogie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 50/2, 2002, 273–282, hier 278.
26 Vgl. Foucault, Michel, *Was ist Kritik?* Berlin: Merve 1992; Jaeggi, Rahel, Was ist Ideologiekritik?, in: Jaeggi, Rahel; Wesche, Tilo (Hg.), *Was ist Kritik?* Frankfurt am Main: Suhrkamp 2009, 266–295.
27 Vgl. Kapitel 1, Abschnitt 4.
28 Vgl. Kapitel 2, insbesondere Abschnitte 1 und 3.

tes angleichen soll, um legitime Macht in diesem Bereich auszuüben. Vielmehr liefern Rechtsstaatlichkeit und Demokratie die grundlegenden *philosophischen* Prinzipien der Legitimation der EU-Sicherheitspolitik.[29]

Diese Prinzipien rekonstruiere ich im zweiten Kapitel aus historischer und philosophischer Sicht. Nach dieser Rekonstruktion wurzeln sie in der individualistischen Wende der Neuzeit und drücken zwei philosophische Grundannahmen aus: den Machtpessimismus und den juristischen Optimismus. Nach dem ersten ist Macht gleichzeitig notwendig, um die Sicherung der Ordnung zu garantieren, und gefährlich, weil ihr eine konstitutive Neigung zur Ausdehnung innewohnt. Nach dem zweiten Prinzip bietet das Recht effektive Mechanismen, um diese Neigung der Macht einzugrenzen.[30] Zu diesen genuin rechtsstaatlichen Aspekten kommt im Legitimitätsmodell der EU ein weiteres Element hinzu: das Demokratieprinzip. Der philosophische Kern dieses Prinzips ist die kantische Idee der Autonomie des Menschen als Selbstgesetzgebung, wonach jedes Individuum nur an diejenigen Gesetze gebunden sein darf, denen es seine Zustimmung hätte geben können.[31]

Schließlich operationalisiere ich im zweiten Kapitel diese Legitimitätsprinzipien, um konkrete Legitimitätskriterien herauszuarbeiten. Diese Kriterien beziehen sich auf Rechtfertigung und Effektivität, Verfahrenskonformität und Rückwirkung auf die normative Ordnung und fungieren als Analyseraster der EU-Sicherheitsmaßnahmen, die ich im zweiten Teil des Buches näher beleuchte.[32]

3.2 Analyse konkreter Sicherheitsmaßnahmen

Der zweite Teil des Buches besteht aus fünf weiteren Kapiteln. Das dritte Kapitel dient als Einführung zu den Fallanalysen. Dort stelle ich sowohl historisch als auch begrifflich den europäischen RFSR dar. In diesem Kapitel untersuche ich im foucaultschen Sinne, wie ein marktwirtschaftliches Phänomen, nämlich die Realisierung der vier Grundfreiheiten des europäischen Marktes, als Sicherheitsproblem neu interpretiert wurde und wie

29 Vgl. Kapitel 2, Abschnitt 4.
30 Vgl. Kapitel 2, Abschnitt 5.1.
31 Vgl. Kant, Immanuel, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, hg. v. Kraft, Bernd; Schönecker, Dieter. Hamburg: Felix Meiner Verlag 2016 (zuerst veröffentlicht 1785) und Kapitel 2, Abschnitt 5.2.
32 Vgl. Kapitel 2, Abschnitt 6.

diese Problematisierung eine Reihe von Wissens- und Machtmechanismen hervorgebracht hat, die sich mit der Lösung dieses Sicherheitsproblems beschäftigt haben. *Dabei zeige ich – und das ist das Hauptergebnis dieses Kapitels – wie der RFSR sich zu einem „europäischen Raum der Inneren Sicherheit“* [33] *entwickelt hat und wie das Verhältnis zwischen den Elementen der Trias Freiheit – Sicherheit – Recht im Laufe der Zeit umgekehrt wurde, sodass das ursprünglich der Freiheit untergeordnete Ziel der Sicherheit Priorität vor den anderen beiden Elementen der Trias gewonnen hat*.[34]

Die Kapitel 4, 5 und 6 analysieren jeweils ein paradigmatisches Beispiel der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres: das Schengener Informationssystem (SIS), die Prümer Regelungen und die Fluggastdatensätze-Richtlinie. Das Schengener Informationssystem ist die älteste Datenbank der EU. Sie ist seit 1995 in Betrieb und ermöglicht den Behörden der Schengen-Mitgliedstaaten die automatisierte Fahndung nach Personen, die entweder polizeilich gesucht werden oder deren Einreise oder Aufenthalt im Schengener Raum nicht erlaubt wird. Kapitel 5 analysiert die Prümer Beschlüsse vom Jahr 2008, die den Austausch von daktyloskopischen und DNA-Daten zwischen den behördlichen Datenbanken der Mitgliedstaaten regeln. Schließlich widmet sich Kapitel 6 der Fluggastdatensätze-Richtlinie (auch PNR-Richtlinie), die seit Mai 2018 umgesetzt ist und die Speicherung, Weitergabe und Verarbeitung von Flugpassagierdaten vorschreibt. Nach einer historischen und inhaltlichen Einführung folgt für jedes Beispiel die Analyse anhand der Legitimitätskriterien, die ich im zweiten Kapitel fixiert habe.

Anhand des ersten Kriteriums der Rechtfertigung analysiere ich, wie diese Maßnahmen in Bezug auf ihren vorgegebenen Zweck und ihre Effektivität gerechtfertigt wurden.[35] Gemäß dem zweiten Kriterium (Verfahrenskonformität) untersuche ich, ob die Maßnahmen nach Maßgabe der auf EU-Ebene gültigen Verfahren beschlossen und eingeführt wurden. Insbesondere gehe ich auf das Verhältnis zwischen Legislative, Exekutive und Judikative sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, aber auch auf die Dynamik zwischen Interstaatlichkeit und Supranationalität ein.[36] Schließlich frage ich anhand des dritten Kriteriums, wie die eingeführten Sicherheitsmaßnahmen auf die rechtlich-politische Ordnung der EU zurückwirken. Dabei beleuchte ich die theoretischen und normati-

33 „Die Europäische Sicherheitsagenda“, COM(2015) 185 final, 28.04.2015, 2.
34 Vgl. Kapitel 3, Abschnitte 3 bis 5.
35 Vgl. Kapitel 4, 5 und 6, jeweils Abschnitt 4.
36 Vgl. Kapitel 4, 5 und 6, jeweils Abschnitt 5.

ven Implikationen der analysierten Maßnahmen.[37] Ziel dieser Analyse ist es, im Sinne von Jaeggis immanenter Kritik, die Widersprüche hervorzuheben, die sich aus der Konfrontation der Sicherheitsmaßnahmen im RFSR mit den gültigen EU-Legitimitätsprinzipien ergeben.

Schließlich stellt das siebte Kapitel die Ergebnisse der Fallstudien in den Kontext der gesamten EU-Politik im RFSR und seiner neuesten Entwicklungen. Hier werden das aktuelle Gesamtbild des Informationsaustausches im RFSR sowie die für die Zukunft geplanten Ausbaumaßnahmen dargestellt. So baut die EU derzeit unter dem Stichwort „Interoperabilität" Umfang und Vernetzung der Datenverarbeitung auf europäischer Ebene umfänglich aus. Dabei wird nicht nur die Vernetzung verschiedener Informationssysteme miteinander, sondern es werden auch die Suchmöglichkeiten anhand biometrischer Daten erheblich potenziert.

Ergebnis der Analysen dieses Teils ist, dass der sicherheitspolitische Ansatz der EU grundlegend im Spannungsverhältnis zu den eigenen Legitimitätsprinzipien steht. Nun liegt es aber nicht im Sinne des kritisch-realistischen Ansatzes, so wie ich ihn im ersten Teil des Buches (re-)konstruiert habe, es bei einer rein negativistischen Kritik zu belassen oder aber bloß eine vollständige Angleichung der defizitären Praxen mit den Legitimitätsprinzipien einzufordern. Vielmehr ist die Intention der immanenten Kritik als Vorgehensweise eines realistischen Ansatzes inhärent *transformativ*: Die aufgezeigten Widersprüche deuten nach diesem Ansatz auf eine notwendige Transformation hin, die sowohl die Praktiken als auch die Prinzipien selbst umschließt. Diesem transformativen Bestreben eines kritisch-realistischen Ansatzes gehe ich im dritten Teil des Buches nach.

3.3 Von der Analyse zur Transformation

Der dritte Teil des Buches besteht aus zwei Kapiteln.

Kapitel 8 fixiert die Grundcharakteristika des sich-profilierenden sicherheitspolitischen Ansatzes der EU auf allgemeiner Ebene. Dieser Ansatz ist durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet: Zirkularität und Präemption.

Zirkularität wird besonders in der Logik sichtbar, die den Entwicklungsprozess der Sicherheitsmaßnahmen vorantreibt. Diese ist eine Logik der „Lückenschließung": Durch die neu eingeführten Systeme werden Bereiche abgedeckt, die vorher nicht Gegenstand von Sicherheitsmaßnahmen waren. Doch dabei werden neue Sicherheitslücken identifiziert, wofür

37 Vgl. Kapitel 4, 5 und 6, jeweils Abschnitt 6.

ein erhöhter Ressourceneinsatz benötigt wird. Da aber das Versprechen einer umfassenden Sicherheit nie eingelöst werden kann, wird sich auch der neue Ressourceneinsatz als defizitär und ergänzungsbedürftig erweisen. Dieses Paradoxon, auch als „Sicherheitsspirale" bekannt, verstärkt die Eigenlogik der Sicherheitsmaßnahmen, die anhand der durchgeführten Analyse identifiziert wurde: Wurde dieser Mechanismus einmal eingeleitet, *weitet sich die Reichweite der sicherheitsrelevanten Maßnahmen aus eigenem Antrieb aus, anstatt auf erhöhte äußere Bedrohungen oder Gefahren zu reagieren*.[38] Anknüpfend an die philosophischen Grundprinzipien des Rechtsstaates, die ich im zweiten Kapitel fixiert habe, nämlich den Machtpessimismus und den juristischen Optimismus, kann diese Erkenntnis im Lichte des ersteren Prinzips verstanden werden: nämlich als Ausdruck der inneren Tendenz der Macht, sich auszuweiten. Die ausgeführte Analyse deutet darüber hinaus darauf hin, dass das andere grundlegende Prinzip, nämlich die machteingrenzende Funktion des Rechts (juristischer Optimismus), in diesem Fall nur partiell wirken konnte.

Die zweite Grundtendenz des aktuellen Sicherheitsansatzes besteht in seiner Transformation hin zu einem mehrheitlich präemptiven Sicherheitsparadigma. Im achten Kapitel schärfe ich die Konturen dieses Modells durch die Kontrastierung mit präventiven Ansätzen, mit denen sich präemptive Modelle die Ausrichtung auf die Zukunft teilen. Die beiden Modelle unterscheiden sich aber in Bezug auf Gegenstand, epistemische Strategien und Ziele. Die Spezifizität des präemptiven Modells besteht nach meiner Darstellung in der Fokussierung auf Anzeichen statt Ursachen, in der Aufstellung von Korrelationen statt kausaler Zusammenhänge, in der Verschiebung von Theorien zu Beobachtungen und von Diagnosen zu Prognosen sowie in der Intention, spezifischen Ereignissen zuvorzukommen, anstatt Phänomene als Ganze zu beseitigen.

Obwohl Ansätze dieser Art keine absolute Neuheit im Instrumentarium der Macht sind, haben ihnen die aktuellen technischen Entwicklungen im Zuge der Digitalisierung einen Schub verliehen. Die Durchforschung großer Datenmengen und die Möglichkeit, automatisiert Verbindungen und Korrelationen in diesen Datenmengen aufzuspüren, stellen die idealen technischen Voraussetzungen für die Entfaltung der erwähnten Charakteristika des präemptiven Sicherheitsansatzes dar. Zudem öffnen diese technischen Entwicklungen Möglichkeiten, die häufig den Horizont dessen, was die relevanten geltenden Normen zu regulieren suchen, transzendieren. Denn zu der Zeit, in der diese Normen formuliert wurden, gehörten

38 Vgl. Kapitel 8, Abschnitt 2.

bestimmte Verfahren und Vorgehensweisen noch nicht zu den möglichen Szenarien.

Diese und weitere normative Implikationen des Modells erarbeite ich schließlich ebenfalls im achten Kapitel. Diesem Modell ist eine allumfassende Tendenz immanent: Denn das, was aus sicherheitspolitischen Gründen gesucht werden muss, wird nicht im Voraus vorgegeben. Vielmehr soll sich aus der Suche selbst die Richtung abzeichnen, in die weiter gefahndet werden soll. Das bedeutet, dass die Selektion der relevanten und zu beobachtenden Gegenstände nicht im Vorfeld stattfinden kann: Im Gegenteil sollen – und dank der digitalisierten Verfahren *können* heutzutage auch – möglichst viele Individuen oder Ereignisse erfasst werden. Zweitens sind präemptive Sicherheitsmaßnahmen durch eine Offenheit der Zwecke und Mittel gekennzeichnet. Denn um effektiv zu sein, dürfen sie nicht im Vorfeld übermäßig eingeschränkt werden; stattdessen müssen sie auf neue Erkenntnisse adaptierbar bleiben. Darüber hinaus sind diese Maßnahmen durch Opazität gekennzeichnet. Diese besteht in der Nicht-Erklärbarkeit der Korrelationen, die zwischen Anzeichen und Prognosen erstellt werden, und in der Intransparenz der Maßnahmen zur Steigerung von deren Effektivität. *Diese Eigenschaften des präemptiven Sicherheitsmodells*, so meine These, *stellen die demokratisch-rechtsstaatlichen Legitimitätsprinzipien vor Herausforderungen, die mit den aktuell vorhandenen Mechanismen nicht zu bewältigen sind.*[39] Denn obwohl die Rationalität dieses Modells einigen rechtsstaatlichen Grundsätzen widerspricht, wie etwa demjenigen der Verhältnismäßigkeit, konnte es sich trotzdem durchsetzen und als *prima facie* legitim darstellen. Diese Maßnahmen konnten, trotz der Ausweitung der Machtbefugnisse und der Bedrohung der individuellen Rechte, die sie hervorbringen, legitimiert und nicht als „Teil-des-Problems" angesehen werden.

Dies wurde durch die präemptive Deutung des sicherheitspolitischen Ansatzes ermöglicht. Denn die empirischen Gegebenheiten, anhand derer kein dramatischer Anstieg der Kriminalität bewiesen werden konnte, hätten eine solche Erhöhung des Sicherheitsbedarfs nicht rechtfertigen können. Durch die Umlenkung auf das präemptive Modell kann die Ernsthaftigkeit des Sicherheitsproblems in die Zukunft projiziert und plausibilisiert werden, ohne dafür den gewöhnlichen Einschränkungen unterliegen zu müssen, die zum Beispiel rechtlich in der Eingriffsschwelle der „konkreten Gefahr" und in den Einschränkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes konkretisiert werden.

---

39 Vgl. Kapitel 8, Abschnitt 3.4.

Wenn also die uns vertrauten rechtsstaatlichen Mechanismen der Logik der präemptiven Sicherheitsmaßnahmen kaum Widerstand leisten können, *wie kann trotzdem garantiert werden, dass „die Lösung nicht Teil des Problems" wird? Die These*, die ich im neunten Kapitel aufstelle, *ist, dass es dafür ein Verständnis von Autonomie braucht, dessen Kern von der Selbstgesetzgebung auf die Möglichkeit der Infragestellung verschoben wird*.[40] Dies bedeutet nicht, dass die bestehenden rechtsstaatlichen Mechanismen überwunden werden sollen. Im Gegenteil: Sie stellen weiterhin unverzichtbare Elemente der Machteingrenzung und des Grundrechteschutzes dar. Damit sie aber diese Funktion weiterhin effektiv ausüben können, müssen sie durch eine revidierte Form der Autonomie als Möglichkeit der Infragestellung gestützt werden. Diese Konzeption ermöglicht eine Transformation der Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats, die meiner Meinung nach den machteingrenzenden Mechanismen einen stärkeren Rückhalt bieten könnte.

Nach diesem Verständnis von Autonomie sind legitime Maßnahmen diejenigen, die rational begründbar sind *und* zusätzlich in einem gegebenen Kontext den konkreten Kritiken und Kontestationen Stand halten können oder sich durch diese modifizieren lassen. Kontrollmechanismen, die durch dieses Verständnis von Autonomie inspiriert werden, wären meiner Meinung nach eine wertvolle Ergänzung zu den aktuellen, um den präemptiven Charakter der EU-Sicherheitsmaßnahmen zu adressieren. Denn nach diesem Autonomieverständnis kann die Legitimität der Maßnahmen immerfort infrage gestellt werden und wird nur provisorisch bis zur nächsten Herausforderung durch Kritik festgehalten. Das scheint angesichts der Zukunftsausrichtung und Offenheit des präemptiven Ansatzes, wie ich ihn oben dargestellt habe, in besonderem Maße erforderlich zu sein.

Zum Schluss des neunten Kapitels hebe ich die Übereinstimmungen dieses Vorschlages mit dem realistischen Ansatz des Buches hervor und skizziere seine konkreten Implikationen für Entscheidungs- und Kontrollmechanismen.[41] Abschließend erhelle ich die mögliche Bedeutung des vorgeschlagenen Ansatzes im breiteren Kontext der aktuellen Kontestationen, welche die EU als gesamtes Projekt erschüttern, und die Möglichkeit, die Vision von einem Europa als Raum des Wohlstandes und des Friedens zu wahren.[42]

---

40 Vgl. Kapitel 9, Abschnitt 4.2.
41 Vgl. Kapitel 9, Abschnitte 4.3 und 4.4.
42 Vgl. Kapitel 9, Abschnitt 5.