

(Re-)Politisierung der Sicherheit?

Legitimation und Kontestation geheimdienstlicher Überwachung nach Snowden

Seit den Enthüllungen Edward Snowdens zeichnet sich eine politische Auseinandersetzung über die Angemessenheit geheimdienstlicher Überwachung ab. Gleichzeitig treffen die im Alltag kaum sichtbaren, auf komplexen Technologien beruhenden und über nationalstaatliche Grenzen hinweg vernetzten Überwachungspraktiken bisher kaum auf breiten gesellschaftlichen Protest. Dieser Beitrag fragt daher: Zeigen sich hier die Beharrungskräfte eines entpolitisierten Regierens, das dauerhaft diffuse Zustimmung durch ausgreifende Gefahrendiskurse und technokratisches Risikomanagement beziehen kann? Oder liefert die Post-Snowden-Debatte Anzeichen für eine Entwicklung hin zu einer (Re-)Politisierung von Sicherheitspolitik, die entsprechende Maßnahmen und Akteure zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte und politisch verantwortlicher Entscheidungsfindung macht? Der Beitrag hinterfragt damit die verbreitete These einer durchgängigen Entpolitisierung sicherheitspolitischen Regierens, entwickelt einen konzeptionellen Rahmen zur differenzierten Analyse von Politisierungsprozessen mit besonderem Fokus auf das Feld Sicherheit und wendet diesen auf den konkreten Fall der deutschen Diskussion um die Enthüllungen Edward Snowdens an. Er versucht so zu einem besseren Verständnis der Dynamiken, Bedingungen und Grenzen von Politisierung im vermeintlich entpolitisierten Feld der Sicherheit beizutragen.

1. Einleitung*

Im Juni 2013 enthüllten Medienberichte, die sich auf Informationen des Whistleblowers Edward Snowden beriefen, die Existenz umfassender, weitgehend geheimer Programme der US-amerikanischen *National Security Agency* (NSA) und anderer westlicher Geheimdienste zur anlasslosen und massenhaften Sammlung und Auswertung von Telekommunikationsdaten. Seitdem sind in einer Welle von Enthüllungen immer mehr geheimdienstliche Überwachungspraktiken ans Licht der Öffentlichkeit gelangt. Die Bewertung der daraus erwachsenen Folgen für den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit geheimdienstlicher Überwachung und

* Für hilfreiche Kommentare und Hinweise danken wir Thomas Diez, Jonas Hagmann, Delf Rothe, Klaus Schlichte und Ulrich Schneckener sowie der zib-Redaktion, den drei anonymen Gutachter_innen der zib und den Teilnehmer_innen zweier Panels beim Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Duisburg und der *Pan-European Conference* der *European International Studies Association* (EISA) in Giardini-Naxos im September 2015.

anderen Formen gegenwärtigen sicherheitspolitischen Regierens fällt sehr unterschiedlich aus.

Auf der einen Seite scheint eine öffentliche politische Auseinandersetzung mit den aufgedeckten Formen massenhafter Telekommunikationsüberwachung besonders schwierig, basieren sie doch auf komplexen, wenig sichtbaren sowie rechtlich und territorial kaum klar einordbaren Technologien. Sie werden zudem mit Hinweisen auf zukünftige Risiken legitimiert, die wiederum an verbreitete Ängste vor Terrorismus und anderen Gefahren anknüpfen. Viele Bürger_innen geben in ihrem Alltag darüber hinaus viele Daten freiwillig preis (Bauman et al. 2014). Die Debatte um die Snowden-Enthüllungen scheint somit Forschungen zu bestätigen, die nahe legen, dass moderne Überwachungspraktiken oftmals stillschweigende Akzeptanz in weiten Teilen der Gesellschaft generieren (Krasmann 2011; Bauman/Lyon 2013). Dies schließt auch an Argumente aus dem Feld der kritischen Sicherheitsstudien an, die der Sicherheitspolitik eine Tendenz zur Entpolitisierung bescheinigen, sei es durch die Konstruktion existenzieller Sicherheitsbedrohungen zur Legitimation außergewöhnlicher Maßnahmen (Wæver 1995; Buzan et al. 1998) oder durch die technokratischen Routinen des Risikomanagements von *security professionals* (Bigo 2002; Huysmans 2006).

Auf der anderen Seite haben Medien und zivilgesellschaftliche Gruppen Fragen der Überwachung in zahlreichen Berichten und Diskussionen thematisiert und nicht nur in Parlamenten, sondern selbst innerhalb beziehungsweise zwischen Regierungen und Sicherheitsbehörden verschiedener Länder ist sie zum Streitgegenstand geworden. Der von Snowden ausgelöste Skandal setzte Verantwortliche in Politik und Behörden so unter erheblichen Rechtfertigungsdruck (Schulze 2015). Bereits vor den Enthüllungen Snowdens waren eine ganze Reihe von Überwachungsmaßnahmen, unter ihnen etwa die Vorratsdatenspeicherung, zum Gegenstand intensiver politischer Debatten und gesellschaftlicher Kritik sowie parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle geworden. Einzelne Autor_innen sehen angesichts dessen eine Entwicklung, die die These einer durchgängigen Entpolitisierung sicherheitspolitischen Regierens infrage stellt (Neal 2012; Browning/McDonald 2013; Bright 2015; Fierke 2015).

Vor dem Hintergrund dieser Diagnosen fragt der Beitrag nach den Formen, Bedingungen und Konsequenzen von Politisierung im Feld Sicherheit. Unter Politisierung verstehen wir dabei die Überführung zuvor nicht kontroverser oder nicht öffentlich behandelter Themen in den Bereich offener gesellschaftlicher Diskussion und kontingenten politischen Handelns (Greven 1999; Hay 2007; Zürn 2013). Dieses Verständnis bezieht sich vor allem auf liberale, westliche Demokratien, auf die wir uns hier auch beschränken. *Erstens* untersucht und problematisiert der Beitrag die verbreitete These einer durchgängigen Entpolitisierung sicherheitspolitischen Regierens (Kap. 2). Diese findet sich nicht nur bei Vertreter_innen eines »traditionellen« Verständnisses (nationaler) Sicherheit als Domäne der Exekutive (Wolfers 1952), sondern auch in Teilen der Disziplin der Internationalen Beziehungen (IB) (Herschinger et al. 2013) sowie im Versicherheitlichungsansatz, der Politisierung letztlich nur außerhalb des Denkens und Handelns in Sicherheitskategorien für

möglich erachtet (Buzan et al. 1998: 23-24; vgl. auch Aradau 2004). Der Artikel widmet sich hingegen Politisierungsprozessen innerhalb eines sicherheitspolitischen Settings und trägt so zu einem komplexeren Verständnis sicherheitspolitischen Regierens bei. Die Frage der Politisierung ist dabei auch von zentraler Bedeutung für Überlegungen dazu, wie demokratische Sicherheitspolitik gestaltet werden kann, ohne gleich das Konzept »Sicherheit« vollständig überwinden zu müssen (Loader/Walker 2007; Schou Tjalve 2011).

Zweitens entwickelt der Beitrag eine breitere Grundlage zur differenzierten Analyse von Politisierung im Feld Sicherheit (Kap. 3). Kritische Sicherheitsstudien haben sich zwar intensiv mit verschiedenen Konzeptionen von Politik und des Politischen beschäftigt (Pram Grad/Lund Petersen 2011; Wæver 2011) sowie unterschiedliche Formen kritischer Auseinandersetzung mit Sicherheitspolitiken behandelt (Huysmans 2014; Balzacq 2015), den konkreten Prozess der Politisierung dabei aber kaum explizit beleuchtet bzw. weitgehend mit der Überwindung des Denkens und Handelns in Sicherheitskategorien gleichgesetzt. Auf der anderen Seite hat sich die gerade in der deutschen IB prominente Forschung zur Politisierung grenzüberschreitenden Regierens (Nonhoff et al. 2009; Zürn 2013) bisher kaum mit dem Feld der Sicherheit beschäftigt (Binder 2013: 134; s. allerdings Deitelhoff/Wolf 2013; Herschinger et al. 2013). Um ein besseres Verständnis der Politisierung sicherheitspolitischen Regierens zu entwickeln, bereitet dieser Artikel grundlegende Erkenntnisse der Politisierungsforschung für die konkreten Gegebenheiten im Bereich der Sicherheit auf.

Drittens wendet der Beitrag diesen Rahmen auf die Post-Snowden-Debatte über geheimdienstliche Überwachung in Deutschland an (Kap. 4). Bei dieser Debatte treten die eingangs beschriebenen Gegensätze prägnant zutage. Die Enthüllungen Snowdens decken dabei zwar eine neue Dimension der Überwachung auf, stehen zudem aber gleichzeitig exemplarisch für Veränderungen des sicherheitspolitischen Regierens in liberalen Demokratien, insbesondere für den Einsatz moderner Überwachungstechnologien zur umfassenden Prävention von Risiken, die durch die Anschläge vom 11. September 2001 und die Reaktionen darauf neuen Schub erhalten haben (Hempel et al. 2011; Lyon 2015). An diesem Beispiel untersuchen wir, ob, wann und wie sich Politisierungsprozesse unter den besonderen Bedingungen geringer öffentlicher Sichtbarkeit, technischer Komplexität, grenzüberschreitender Vernetzung und eingeübter Datenabgabe konkret entfaltet haben. Dabei zeigt sich exemplarisch die Notwendigkeit einer differenzierten Analyse der Formen, Bedingungen und Konsequenzen von Politisierungsprozessen. Neben der Notwendigkeit, politikfeldspezifische Besonderheiten zu beachten, zeigt die Analyse, dass eine dichotome Unterscheidung zwischen »politisiert« und »nicht-politisiert« wenig zielführend ist und es viel mehr darum geht, konkrete Dynamiken und »Politisierungsschübe« (Deitelhoff/Wolf 2013: 159) im stetigen Zusammenspiel von Politisierungs- und Entpolitisierungstendenzen aufzudecken.

2. Sicherheit vs. Politik? Sicherheitspolitisches Regieren und die These der Entpolitisierung

Im ersten Schritt behandeln wir verschiedene Varianten der These einer generellen Entpolitisierung sicherheitspolitischen Regierens. Entpolitisierung meint dabei im Wesentlichen Prozesse, die den politischen Charakter eines Themas im Sinne kontingenter, allgemein verbindlicher Entscheidungen und öffentlicher, kontroverser Diskussionen zu regieren versuchen. In einer viel zitierten Definition fasst Peter Burnham dies als »[...] the process of placing at one remove the political character of decision making [...]« (Burnham 2001: 128) zusammen. Erhellend ist in diesem Zusammenhang auch Colin Hays (2007: 70) Unterscheidung zwischen dem unpolitischen Bereich des Notwendigen und Alternativlosen und dem politischen Bereich der öffentlichen Entscheidungsfindung und Deliberation über alternative Handlungsoptionen. Entpolitisierung bedeutet demnach, dass Themen und Entscheidungen in den nicht-politischen Bereich überführt oder dort gehalten werden. Viele Autor_innen gehen davon aus, dass Entpolitisierung ein wesentliches Kennzeichen modernen Regierens ist und sich im Zuge von Globalisierung, Neoliberalismus und einer damit zusammenhängenden »Politikverdrossenheit« weiter ausbreitet (Crouch 2008; Wood 2015).

Sicherheitspolitisches Regieren ist in besonderer Weise mit Entpolitisierung in Verbindung gebracht worden. Politik unter dem Banner der (nationalen) Sicherheit gilt in klassischer Lesart als Prerogative der Regierungen und Sicherheitsbehörden, die auf der Basis eines weitgehenden Elitenkonsenses Entscheidungen angesichts äußerer und innerer »Krisen« oder »Gefahren« treffen und so das staatliche Überleben sowie die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sichern. Parlamente und Gerichte verfügen gleichzeitig nur über vergleichsweise geringe Kontrollbefugnisse. Auch gesellschaftlichen Akteuren wird keine eigenständige Rolle zugemessen; jenseits nur kurz wirkender emotionalisierter »Aufreger« zeichnen sie sich durch Desinteresse und Unwissenheit gegenüber sicherheitspolitischen Belangen aus (Wolfers 1952; Buzan 1983: Kap. 8). Hier handelt es sich aus dieser Sicht also nicht um einen vormals politisierten Bereich, der zunehmend entpolitiert wird, sondern vielmehr um ein Feld, das im ihm auch historisch zugeschriebenen entpolitierten Modus verbleibt und gehalten wird.

Es ist zweifelhaft, ob diese zugespitzte Darstellung jemals vollständig der Realität entsprochen hat. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben Fragen der äußeren und inneren Sicherheit immer wieder zu breiten politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen geführt, so etwa zur Wiederbewaffnung, den Notstandsgesetzen, der Nachrüstung oder der Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Interventionen. Die Grundannahmen der skizzierten klassischen Sichtweise finden sich jedoch in ähnlicher Weise auch in aktuellen Arbeiten. In der Forschung zur Politisierung grenzüberschreitenden Regierens etwa gilt Sicherheit noch immer als Kernbereich nationaler Souveränität, in dem Verteilungsfragen kaum eine Rolle spielen und der daher nur sehr eingeschränkt zum Gegenstand breiterer gesellschaftlicher Debatten und Proteste wird. Selbst unter Bedingungen

eines erweiterten Sicherheitsverständnisses attestieren die entsprechenden Autor_innen der Sicherheitspolitik eine ausbleibende gesellschaftliche Politisierung und erklären dies mit der Dominanz transgouvernementaler Interaktionsformen, einem hohen Grad an Geheimhaltung und Intransparenz, geringen spürbaren Eingriffen in die Alltagswelt der »Normalbürger_innen« und einem Grundkonsens politischer und administrativer Eliten (Herschinger et al. 2013; s. a. Zürn 2013: 34-35). Fraglich ist nun aber, ob die These des entpolitisierten Regierens auch noch gilt, wenn transnational operierende Sicherheitsnetzwerke und Technologien direkt in das Leben der Bürger_innen eingreifen und spektakuläre Enthüllungen – wie im Fall Snowden – ein größeres Maß gesellschaftlicher und politischer Transparenz herstellen.

Auch Teile der kritischen Sicherheitsstudien vertreten die These einer Entpolitisierung durch Sicherheit und reproduzieren damit in wesentlichen Aspekten traditionelle Vorstellungen von Sicherheitspolitik unter neuen Bedingungen (Neal 2012: 111; vgl. auch Williams 2003). Der Diskurs zur »Versicherheitlichung« (*securitization*) macht dies exemplarisch deutlich. Die Kopenhagener Schule geht in ihrer ursprünglichen Variante (Wæver 1995; Buzan et al. 1998) davon aus, dass Sicherheit an eine spezifische Logik des Ausnahmezustandes gebunden ist. Die Konstruktion eines Themas als Sicherheitsproblem durch Sprechakte politischer und gesellschaftlicher Eliten dient demnach der Ermöglichung außergewöhnlicher Sicherheitsmaßnahmen angesichts existenzieller Bedrohungen. Der Versuch der Versicherheitlichung eines Themas mag zwar durchaus politisch umstritten sein, wenn es allerdings gelingt, den Diskurs zu dominieren und beim anvisierten Zielpublikum Akzeptanz zu finden, können die entsprechenden Maßnahmen dem »normalen« demokratischen politischen Prozess und seinen etablierten Regeln entzogen werden (Buzan et al. 1998: 23). Das Denken und Handeln in Sicherheitskategorien entfaltet somit eine entpolitisierende Wirkung. Insbesondere der »Krieg gegen den Terror« nach dem 11. September 2001 fungiert demnach als eine Art globaler »*metasecuritization*« und dominanter sicherheitspolitischer Deutungsrahmen (Buzan 2006). »Krisen«, wie etwa zuletzt die Anschläge von Paris im November 2015 und Brüssel im März 2016, bieten Gelegenheit, außergewöhnliche Maßnahmen mit Verweis auf die Sicherheit besonders schnell durchzusetzen.

Ob sicherheitspolitisches Regieren durch die Verbindung mit einem vermeintlichen politischen Ausnahmezustand durchgängig entpolitisiert werden kann, ist allerdings umstritten. Selbst mit großer Geschwindigkeit verabschiedete Gesetzespakete wie der *PATRIOT Act* in den USA waren stets auch Gegenstand heftiger Kritik, zumindest von Teilen der Parlamente, Medien und Zivilgesellschaften (Vermeule 2008). Zeiten eines vermeintlichen Notstandes sind demnach keine gänzlich entpolitisierten Phasen, sondern eher solche von »*hyper-politics*« (McDonald 2008: 579), die kritische Diskussionen einschränken, aber selten vollständig verhindern. Dies zeigt, dass Widerspruch immer möglich ist und ein Denken und Handeln in Sicherheitskategorien nicht zwangsläufig dazu führen muss, dass jede Sicherheitsmaßnahme geräuschlos durch den politischen Prozess gleitet und am Ende Bestand hat. Bei besonders umstrittenen Politiken wie dem US-amerikanischen Konzept der

Total Information Awareness oder den deutschen »Nacktschannern« kann dies auch zu ihrer Suspendierung führen, ohne dass sie zuvor »entsicherheitlicht« worden wären. Der Fokus auf den Ausnahmezustand in vermeintlichen Krisenzeiten vernachlässigt darüber hinaus, dass sich dieses Moment langfristig nur schwer aufrechterhalten lässt und impliziert einen radikalen Bruch zwischen Normalität und Ausnahme, der sich in der Realität so kaum findet (McDonald 2008: 575-577).

Als Reaktion auf diese Kritik hat sich unter anderem die sogenannte Pariser Schule formiert, die betont, dass Sicherheit nicht per se an eine Logik des Ausnahmezustandes gebunden ist (Bigo 2002). Versicherheitlichung vollzieht sich hier vielmehr im Rahmen bürokratischer Routinen sowie kleinteiliger Wissenspraktiken und komplexer Technologien im Umgang mit diffusen Risiken und Unsicherheiten, die bestimmte Verständnisse von Sicherheitsproblemen und -lösungen im Alltag von Sicherheitsbehörden und Bevölkerung festsetzen. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die grenzüberschreitende Vernetzung von Expert_innen und Bürokrat_innen. In ihr bilden sich transnationale Felder aus, innerhalb derer die *security professionals* ihre Vorstellungen von Sicherheit fernab öffentlicher Kritik und demokratischer Kontrolle umsetzen können (Bigo 2002; Huysmans 2006). Auch hier ist der erwartete Effekt aber eine Entpolitisierung, die sich nun allerdings im Gewand technokratischen Risikomanagements zeigt. Gerade unscheinbare Sicherheitstechnologien und -praktiken gelten als angemessene und effiziente Lösungen für Unsicherheiten und Risiken aller Art und werden auch bei großer gesellschaftlicher Eingriffstiefe jenseits grundlegender politischer Kontroversen primär durch die Autorität technischen Expertenwissens zu legitimieren versucht (Huysmans 2011; Rothe 2015). Man könnte also sagen, dass sicherheitspolitisches Regieren hier nicht *above politics*, sondern eher *below politics* stattfindet.

Die Logik der Entpolitisierung durch technokratische Routinen erscheint zwar weniger spektakulär als die vorher genannten, in der Phase der Implementierung werden Maßnahmen und Politiken aber von den zuständigen *security professionals* kleingearbeitet und so in alltägliche Praktiken umgesetzt, dass sie sich als sehr langlebig erweisen und immer weitere gesellschaftliche Bereiche erfassen können. Dennoch sind auch diese Sicherheitspraktiken und -technologien auf Dauer nicht vor politischer Auseinandersetzung gefeit. So haben in den letzten Jahren zahlreiche Gerichtentscheidungen, Parlamentsdebatten oder öffentliche Untersuchungen gerade auch technologiebasierte, risikogetriebene Maßnahmen, etwa die Übermittlung von Finanzdaten (de Goede 2012) oder biometrische Reisepässe (Hegemann/Kahl 2015), immer wieder zum Gegenstand öffentlicher Diskussion und Kritik gemacht.

Als erstes Ergebnis der vorangegangenen Diskussion lässt sich festhalten, dass die beschriebenen traditionellen wie kritischen Ansätze sicherheitspolitisches Regieren als tendenziell entpolitisierend bzw. entpolitiert betrachten. Auch Vertreter_innen des Versicherheitlichungs-Ansatzes unterstreichen zwar inzwischen die grundsätzliche Kontextabhängigkeit und Wandelbarkeit sicherheitspolitischer Logiken und ihrer Effekte und diskutieren die Relevanz diverser Politikverständnisse für den Sicherheitsbereich (Pram Grad/Lund Petersen 2011; Wæver 2011). Sie betonen

aber nach wie vor die mit der Sicherheitslogik verbundenen Einschränkungen demokratischer Politik. In den Worten von Karen Fierke konzentrieren sie sich auf »[...] the process by which security practices eliminate the contestation of politics« (Fierke 2015: 5). Autor_innen in diesem Diskurs beurteilen die Entpolitisierung von Sicherheitsthemen und -maßnahmen überwiegend kritisch und postulieren eine umfassende Politisierung als Alternative. Gemeint ist damit »[...] to make an issue appear open, a matter of choice, something that is decided upon and therefore entails responsibility« (Buzan et al. 1998: 29). Diese Politisierung halten sie in der Regel aber nur nach Überwindung eines Denkens in Sicherheitskategorien für möglich. Selbst wenn es Vertreter_innen des Versicherheitlichungs-Ansatzes zufolge bestimmte Fälle geben mag, in denen eine ausgeprägte Sicherheitslogik zur Bearbeitung eines Themas angemessen und sinnvoll scheint (Floyd 2011), gilt Sicherheit – insbesondere so wie sie sich in der Zeit nach »9/11« gestaltet – in der Regel als Hindernis für demokratische Politik, das überwunden werden muss (Huysmans 2014). Sie richten den Fokus daher auf Wege, ein Thema im Rahmen seiner »Entsicherheitlichung« komplett aus dem Feld Sicherheit herauszulösen oder gar nicht erst dort hinein gelangen zu lassen. Ganz gleich ob das Ziel die Garantie »normaler« demokratischer Verfahren (Buzan et al. 1998) oder eine grundlegendere Emanzipation (Aradau 2004) ist, die entsprechende Forderung lautet in knapper Zusammenfassung: »less security, more politics« (Wæver 1995: 56).

Auch hier zeichnet sich inzwischen aber – wie bereits angedeutet – in der Forschung ein komplexeres Bild ab, welches die These eines durchgängig entpolitisierten Regierens infrage stellt und eine differenziertere Betrachtung der Formen, Bedingungen und Konsequenzen der Politisierung sicherheitspolitischen Regierens notwendig macht. Empirische Studien zeigen etwa, dass Parlamente und ihre Ausschüsse auf lange Sicht ihre demokratischen Deliberations- und Kontrollfunktionen in größerem Umfang ausüben als oftmals angenommen und die Dominanz exekutiver und technokratischer Akteure einschränken (Neal 2012; Bright 2015). Auch Gerichtsentscheidungen oder Evaluationen bieten zunehmend Ansatzpunkte und Arenen zur Begründung, Verhandlung und Überprüfung der Angemessenheit und Wirksamkeit von Maßnahmen, etwa gegen den Terrorismus (Hegemann/Kahl 2015). Zudem entdecken auch die kritischen Sicherheitsstudien Bevölkerung und Öffentlichkeit als eigenständige und komplexe Dimension wieder (Walters/D'Aoust 2015). In Teilen der kritischen Forschung zur Sicherheit sind deshalb (wieder) Analysen in den Vordergrund gerückt, die den inhärent politischen und umstrittenen Charakter von Sicherheit sowie die große Bandbreite politischer Praktiken im Sicherheitsbereich betonen (Browning/McDonald 2013; Fierke 2015). Auf dieser Basis kann die Politisierung einer Sicherheitsmaßnahme gedacht werden, ohne die Überwindung sämtlicher Sicherheitslogiken voraussetzen zu müssen. Entsicherheitlichung kann sich in diesem Sinne auch auf die Gestaltung des politischen Rahmens beziehen, innerhalb dessen sicherheitspolitische Diskussionen und Entscheidungen stattfinden, ohne dabei den vermeintlich undemokratischen oder entpolitisierenden Charakter des Denkens und Handelns in Sicherheitskategorien zu reproduzieren (Loader/Walker 2007; Schou Tjalve 2011). Dadurch wird der Blick

auf die Frage frei, ob, wie und wann Politisierung zur Gestaltung der Sicherheit als demokratisch kontrolliertes Gemeingut beitragen kann.

3. Was ist Politisierung sicherheitspolitischer Regierens und wie erkennt man sie?

Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich nun folgende Frage: Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit von Politisierung gesprochen werden kann und unter welchen Umständen kommt es zu einer Politisierung? Der folgende Abschnitt entwickelt dazu eine Grundlage, die Politisierung differenziert betrachtet und dabei insbesondere die Besonderheiten des Feldes Sicherheit ernst nimmt. Er geht dieser Frage auf der Grundlage neuerer Forschungen nach, die sich ausführlich mit der Konzeptualisierung und Analyse von Politisierungsprozessen grenzüberschreitenden Regierens beschäftigen.¹ Dies spiegelt einen Trend in der politikwissenschaftlichen Forschung wieder, die vor allem seit dem Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 Fragen der Politisierung politischer Ordnungen und ihrer zunehmend umstrittenen Legitimität stärker in den Blick nimmt (Nullmeier et al. 2012; Wood 2015).

3.1. Dimensionen der Politisierung

Politisierung meint im Wesentlichen die Überführung zuvor nicht kontroverser oder nicht öffentlich behandelter Themen in den Bereich gesellschaftlicher Diskussion und politischen Handelns. Sie beschreibt somit einen Prozess, der der in Kapitel 2 beschriebenen Entpolitisierung entgegenläuft. Politisierung bedeutet, dass Themen aus dem unpolitischen Bereich des Notwendigen und Alternativlosen in den politischen Bereich der öffentlichen Entscheidungsfindung und Deliberation über alternative Handlungsoptionen überführt werden (Hay 2007). Zürn hat Politisierung als Prozess beschrieben,

»[...] mittels dessen Entscheidungskompetenzen und die damit verbundenen autoritativen Interpretationen von Sachverhalten in die politische Sphäre gebracht werden, d. h. entweder in das politische Teilsystem (definiert durch die politische Funktionslogik) oder in den politischen Raum (definiert durch Debatten über die angemessene Funktionslogik für eine gegebene Problemlage) transportiert werden« (Zürn 2013: 19).

Politisierung hat demnach mindestens zwei Dimensionen. Die *erste* Dimension, die in der Politisierungsforschung bisher dominant ist, hebt auf die Bedeutung offener Kommunikation im öffentlichen Raum ab. Zürn meint hier im Habermas'schen Sinne in erster Linie die »Verständigung über das Gute und Richtige für eine Gemeinschaft als Ganzes sowie die mit diesem Prozess verbundene Kompromissbildung als Essenz des Politischen« (Zürn 2013: 16). Politisierung in diesem diskursiven Sinne impliziert allerdings mehr als nur die bloße Thematisierung eines Sach-

1 Für einen Überblick siehe etwa Zürn (2013) und de Wilde et al. (2016).

verhaltes und die konsensbasierte Verständigung über ihn. Sie akzentuiert primär die »Beachtung durch (zivil-)gesellschaftliche Akteure samt kontroverser bzw. inhaltlich polarisierender Diskussion« (Nullmeier et al. 2012: 31). In diesem Prozess werden Themen aus dem Bereich des fraglos Notwendigen in den Bereich der Kontroverse überführt. Laura Jenkins fasst diesen Vorgang folgendermaßen zusammen: »[A] strategy of politicisation, in its broadest sense, entails exposing and questioning what is taken for granted, or perceived to be necessary, permanent, invariable, morally or politically obligatory and essential« (Jenkins 2011: 159).

Politisierung zielt also auf Kommunikation, innerhalb derer Politiken und ihre Rechtfertigungen begründet, bezweifelt und potenziell verändert werden. Politisierung ist demzufolge keine Einbahnstraße, sondern ein interaktiver Prozess aufeinander reagierender Akteure, der auf dem fortlaufenden Zusammenspiel von Legitimation und Kontestation beruht. Wichtig sind für diese diskursive Dimension der Politisierung empirisch vor allem die Art und Bandbreite sowohl der vorgebrachten Argumente als auch der an der Diskussion beteiligten Akteure. Die Politisierungsforschung nennt hierzu drei zu untersuchende Merkmale: die Umstrittenheit oder Polarisierung im Sinne stark divergierender Meinungen, die Intensität einer Debatte mit vielen unterschiedlichen Beiträgen und Debattenteilnehmer_innen sowie die öffentliche Resonanz im Sinne breiter gesellschaftlicher Aufmerksamkeit für entsprechende Debatten (de Wilde 2011: 566-569; de Wilde et al. 2016: 4).

Im Rahmen eines Politisierungsprozesses müsste es so auch bezüglich Sicherheitsmaßnahmen Räume für Diskussion und Veränderung geben, die über reine Notwendigkeitsargumente hinausgehen. Dies ist für sicherheitspolitisches Regieren von besonderer Bedeutung, da Beobachter_innen diesen Bereich – wie in Kapitel 2 dargestellt – traditionell eng mit dem geschlossenen Raum exekutiv getriebener Kabinettpolitik, existenzieller Ausnahmezustände und/oder technokratischen Risikomanagements in Verbindung bringen. Politisierung der Sicherheit heißt, Themen und Entscheidungen in den Bereich öffentlicher Debatten und Konflikte zu holen, in dem kontroverse Diskussionen zwischen verschiedenen Positionen stattfinden können und Sicherheitserwägungen nicht automatisch Vorrang genießen (Buzan et al. 1998: 29, 143; Corry 2012: 249). Sicherheitsprobleme und -lösungen müssen also von ihrer Bindung an diese eingeschränkten, traditionellen Vorstellungen losgelöst werden, um dann im öffentlichen Raum erörtert zu werden.

Die zweite Dimension der Politisierung bezieht sich auf das Treffen von Entscheidungen durch die der Politik eigenen Verfahren – in Demokratien also vor allem Wahlen und Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip – sowie das offene Ringen politischer Akteure aus Parlamenten, Medien und Zivilgesellschaft um diese Entscheidungen und die Macht, sie allgemein verbindlich treffen und durchsetzen zu können. Im Mittelpunkt einer so verstandenen politischen Funktionslogik steht die »Produktion von kollektiv bindenden Entscheidungen, die durch den Einsatz des zentralen Mediums der Macht gespeist wird« (Zürn 2013: 14). Empirische Analysen können sich daher nicht in Inhaltsanalysen des öffentlichen Diskurses in Medien oder Parlamenten erschöpfen. Das Spezifische des politischen Raumes besteht darin, dass Entscheidungen eingefordert werden und – zumindest prinzipiell –

auch herbeigeführt werden können. Politik beinhaltet zwar öffentliche Kontroversen, nicht jede öffentliche Kontroverse ist aber gleich politisch. Um Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zu werden, gilt es ein Thema einer »öffentlich verantwortbaren Entscheidung zu allererst einmal zugänglich zu machen« (Greven 1999: 27; vgl. ähnlich Hay 2007: 82; Zürn 2016: 167). Dies kann etwa die Überführung in parlamentarische Verfahren oder die Entwicklung konkreter Reformvorschläge beinhalten. Es umfasst aber auch die in die Auseinandersetzung investierten Ressourcen und die aktive Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure, etwa durch öffentliche Aktionen und Kampagnen, die konkrete politische Konsequenzen einfordern.

Diese zweite Dimension ist angesichts der dem Sicherheitsbereich zugeschriebenen politischen und rechtlichen Sonderstellung von besonderer Bedeutung. Aus Sicht der Kopenhagener Schule etwa signalisiert die Behandlung eines Gegenstandes als Sicherheitsthema »[...] a failure to deal with issues as normal politics« (Buzan et al. 1998: 29). Der Ausbau »normaler« Politik, etwa durch verstärkte parlamentarische Kontrolle und (zivil-)gesellschaftliche Mobilisierung, wäre demnach ein Indiz für Politisierung. Solche Verfahren erzeugen sichtbare Verantwortlichkeiten, stellen Sicherheitsmaßnahmen jedenfalls im Prinzip zur Disposition und eröffnen Wege zu ihrer öffentlichen Verhandlung und möglicherweise Veränderung. Gerade in Bereichen wie geheimdienstlicher Überwachung, die sich vielfach außerhalb etablierter demokratischer Institutionen bewegen, kann Politisierung dabei auch weniger offizielle und organisierte demokratische Praktiken des Protestes und der Diskussion beinhalten (Huysmans 2016). Politisierung verlangt dabei aber, dass politische Akteure diese Verfahren nutzen, um über sie ihre konfligierenden Agenden vorzutragen und durchzusetzen. Entscheidend sind hier also die Behandlung sicherheitspolitischer Themen mit den Mitteln einer politischen Funktionslogik sowie das Ringen politischer Akteure um Macht und Einfluss innerhalb entsprechender Prozesse.

Dieser Beitrag bezieht sich auf beide Dimensionen als zwei miteinander verbundene, aber doch eigenständige Elemente von Politisierung. Dabei verstehen wir Politisierung so, dass sich bestimmte Themen auf einem Kontinuum verorten lassen, das von »politisiert« bis »nicht-politisiert« reicht. Ein Thema ist also umso stärker politisiert, je mehr es die beschriebenen Kriterien in beiden Politisierungsdimensionen erfüllt. In empirischen Studien findet sich eine solche Nuancierung etwa wenn »eine gewisse Politisierung« (Binder 2013: 145) konstatiert wird. Ein Thema kann sich auf dem Kontinuum vor- und zurückbewegen, ohne dass sich ein klar definierter Schwellenwert für das Vorhandensein von Politisierung festlegen ließe. Politisierung und Entpolitisierung sind parallel wirkende Prozesse, die Themen in die eine oder andere Richtung treiben können (Wood 2015). Vorrangiges Ziel der empirischen Analyse ist es daher, konkrete »Politisierungsschübe« (Deitelhoff/Wolf 2013: 159) zu identifizieren, die eine bestimmte Form von Politisierung im Sinne beider oder einer der beschriebenen Dimensionen bewirken.

Aus der Sicht mancher Autor_innen greift dieses Verständnis von Politisierung dennoch zu kurz. So ließe sich grundsätzlich einwenden, dass Politisierung im hier

beschriebenen Sinne eine »Verengung« (Daase/Deitelhoff 2015: 302) darstellt, die Politik auf einen liberal-demokratischen Normalzustand reduziert. Behnke (2005) argumentiert etwa, dass die durch »9/11« und die nachfolgenden Antworten sichtbar gewordenen Verwerfungen liberale Vorstellungen von konsensorientierter Verständigung und rationaler Deliberation an ihre Grenze gebracht haben. Der Fokus auf Politisierung verdeckt demnach Prozesse der Emanzipation und des Widerstandes, die hegemoniale Sicherheitsvorstellungen sowie ihre gesellschaftlichen Grundlagen und Folgen fundamental hinterfragen und im offenen Konflikt – wo notwendig auch jenseits »normaler« demokratischer Verfahren und Verhaltensnormen – angreifen.

Trotz dieser Einwände halten wir am Begriff der Politisierung im beschriebenen Sinne fest. Um einen Mehrwert als analytische Kategorie darzustellen, muss ein substanzieller Politisierungsprozess in der Tat über das reine Alltagsgeschäft des allgemeinen Politikbetriebs hinausgehen, indem er etwa, wie weiter oben beschrieben, die Legitimität etablierter Annahmen zur Disposition stellt. Er muss sich aber nicht unbedingt in spektakulären, außergewöhnlichen Protestaktionen, eskalierenden Auseinandersetzungen oder Fundamentalopposition zeigen. Politisierung ist nicht notwendigerweise an radikalere Formen »agonistischer« Politik (Mouffe 2014) gebunden, die den kritisierten politischen Ausnahmezustand in anderer Form zu verfestigen drohen. Sie ist insofern nicht identisch mit Begriffen wie Konflikt oder Widerstand, die inzwischen auch im Bereich transnationaler Herrschaftsausübung zunehmend Anwendung finden (Schlichte 2012; Daase/Deitelhoff 2015). Der Vorteil des Politisierungskonzepts liegt gerade darin, dass es auch kleinere »Schübe« und eine größere Bandbreite diskursiver und praktischer Handlungsformen erfassen kann, die neben parlamentarischen Verfahren, öffentlichen Evaluationen oder der medialen Berichterstattung auch zivilgesellschaftliche Mobilisierung beinhalten können. Gleichzeitig verhindert das vorliegende Konzept ein konturloses »Ausfransen« des Begriffes, indem es Politisierung von privaten Formen stiller Dissidenz unterscheidet und an das Bestreben der Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen sowie den öffentlichen Kampf um diese Entscheidungen bindet.

3.2. Formen, Bedingungen und Konsequenzen von Politisierung

Die Politisierungsforschung beschäftigt sich zunehmend nicht mehr nur mit der Frage, was Politisierung ist. Vielmehr hat sie gezeigt, dass Politisierung in verschiedenen *Formen* auftritt, von bestimmten *Bedingungen* abhängt und zu unterschiedlichen *Konsequenzen* führen kann. Zu diesen Fragen gibt es dabei nach wie vor divergierende Ansichten in der Literatur (de Wilde et al. 2016; Zürn 2016). Wir können die einzelnen Diskussionen hier nicht umfassend behandeln. Um eine differenzierte empirische Analyse vornehmen zu können, die weiter über die dichotome Unterscheidung von »politisiert« vs. »nicht-politisiert« hinausgeht, bedarf es aber

einer Basis zur Beantwortung der Frage, wie, wann und mit welchen Folgen konkrete Politisierungsschübe im Sicherheitsbereich auftreten können.

Bezüglich der *Form* von Politisierungsprozessen betrifft eine für uns besonders wichtige Differenzierung die Unterscheidung zwischen der Politisierung durch gesellschaftliche Akteure und der Politisierung durch politische Eliten. Grundsätzlich können alle politisch aktiven Akteure Agenten der Politisierung werden. Es ist jedoch ein Unterschied, ob Politisierung sich nur zwischen verschiedenen Fraktionen der politischen Eliten entspinnt (etwa im Kampf um Ressourcen und Zuständigkeiten) oder politische Entscheidungen und Maßnahmen von gesellschaftlichen Gruppen kritisiert und konkrete Forderungen an die politischen Repräsentant_innen gestellt werden. Greven hatte die von ihm beobachtete langfristige Politisierung westlicher Gesellschaften bereits in eine »wohlfahrtsstaatliche Politisierung der Gesellschaft ›von oben‹ und eine Fundamentalpolitisierung ›von unten‹« (Greven 1999: 40) unterschieden. Eine breitere gesellschaftliche Politisierung bezieht sich demnach auf die

»[...] sich in der Bevölkerung allmählich kulturell und sozial ausbreitende Selbsteinschätzung als mündiges Individuum, die damit prinzipiell unterstellte Befähigung zum politischen Handeln und die später erfolgende Anerkennung dieses Faktums in den politischen Gesellschaften der Gegenwart« (Greven 1999: 55).

Wie bereits erläutert, gilt die Dominanz von Eliten und Expert_innen als ein entscheidendes Hindernis gesellschaftlicher Politisierung sicherheitspolitischer Regierens. Zwar ist es bereits an sich bedeutsam zu sehen, ob sich Eliten und Expert_innen bei der Beförderung sicherheitspolitischer Ziele und Maßnahmen grundsätzlich einig oder selbst in politische Kämpfe verwickelt sind. So könnte man bei den primär in »Hinterzimmern«, im internen Wettstreit um Einfluss und Ressourcen ausgetragenen »politics of security between the security professionals« (Huysmans 2014: 14) von »stiller Politisierung« (Zürn 2013: 20) sprechen. Gegenstand grundlegender Politisierung wird sicherheitspolitisches Regieren jedoch erst dann, wenn gesellschaftliche Akteure an diese Kämpfe andocken oder durch sie zu eigenem Widerspruch angeregt werden. Die Politisierung der Sicherheit ist also umso ausgeprägter, je weiter sie über den Bereich klassischer »Hinterzimmerpolitik« hinausgeht und es zu öffentlicher Kritik und Forderungen nach Veränderungen durch die Bevölkerung kommt (Schou Tjalve 2011).

Zur Frage der *Bedingungen* hatte die Forschung zu internationalen Institutionen aus deren Autoritäts- bzw. Machtzuwachs und den gestiegenen gesellschaftlichen Erwartungen an sie einen erhöhten Legitimitätsbedarf abgeleitet und dies als zentralen Treiber von Politisierung ausfindig gemacht (Zürn 2013). Analog kann auch der Ausbau nationaler und transnationaler Sicherheits- und Überwachungsmaßnahmen Anlass für Politisierung sein. Entscheidender als ihre bloße Existenz ist jedoch, dass die Legitimität dieser Maßnahmen und die ihr zugrunde liegenden Entscheidungsgründe thematisiert und Teil offener Diskussion und Kritik werden (Nullmeier et al. 2012; Schlichte 2012). Eine wesentliche Bedingung für Politisierung wäre also zunächst, dass es zu einer Legitimitätskrise einschlägiger Sicherheitspolitiken und der ihnen zugrunde liegenden Annahmen kommt. Hierdurch

könnten bestimmte Instrumente oder Institutionen zum Gegenstand öffentlichen Interesses gemacht und ein Gelegenheitsfenster zur Auseinandersetzung mit Sicherheitspraktiken geöffnet werden. Laut Nullmeier et al. ist Politisierung ein »Anzeichen dafür, dass bisher a-legitime Sphären nunmehr als legitimationsbedürftig angesehen werden« (Nullmeier et al. 2012: 31). Ist die Legitimität einer Maßnahme selbstverständlicher oder nicht hinterfragbarer Konsens, ist Politisierung kaum zu erwarten.

Abschließend stellt sich noch die Frage nach den zu erwartenden *Konsequenzen* einer möglichen Politisierung sicherheitspolitischen Regierens. Das Ergebnis des Politisierungsprozesses ist offen und kann sowohl in mehrheitlicher Ablehnung als auch in überwiegender Zustimmung zu Sicherheitsmaßnahmen münden. Politisierung muss nicht per se zu Forderungen nach weniger oder weniger einschränkenden Sicherheitsmaßnahmen führen, sondern kann gerade im Angesicht neuer Bedrohungen Rufe nach mehr Sicherheit und stärkeren Einschränkungen von Freiheitsrechten befördern. Die Festlegung allgemeiner Kriterien für eine dauerhafte, substanzielle und damit erfolgreiche Politisierung ist schwierig. Im Falle konkreter Maßnahmen und Entscheidungen ist davon auszugehen, dass Politisierung »Konjunkturen und Reformzyklen« unterliegt, die etwa von der Aufnahme bestimmter Fragen durch gesellschaftliche Akteure oder vom Bekanntwerden skandalöser Sachverhalte abhängen (Nullmeier et al. 2012: 32). Diese werden zudem oftmals zeitgleich durch gegenläufige Trends und Bemühungen zur Entpolitisierung begleitet. Es ist daher wichtig zu fragen, ob sich Politisierung in zeitlich begrenzten Schüben und kurzfristigen Aufregern erschöpft oder längerfristige und tiefgreifende Änderungen, etwa durch entsprechende Reformen, bewirkt.

Mit den Konsequenzen der Politisierung ist auch die Frage verbunden, ob sie in der beobachteten Form zur Beförderung demokratischer Sicherheitspolitik beitragen kann und daher unter normativen Gesichtspunkten erstrebenswert ist. Sicher ist, dass nicht jede Art gesellschaftlicher Politisierung im Sicherheitsbereich mit dem Ausbau demokratischer Ansichten, rationaler Deliberation und liberaler Werte einhergehen muss, was sich etwa bei Fragen von Asyl und Migration zeigt (Floyd 2011: 436). Aus der Sicht von »Praktiker_innen« könnte Politisierung zudem problematisch werden, wenn sie ineffizient, aufwendig oder von kurzsichtigen Interessen und irrationaler Emotionalisierung geleitet ist (Hay 2007: 91-93). Auch die Gefährdung notwendiger Geheimhaltung ließe sich als Argument gegen Politisierung ins Feld führen. Gesellschaftliche Politisierung durch polarisierte Proteste und Diskussionen einzelner Gruppen könnte zudem in Konflikt geraten mit der »Zivilisierung« (Loader/Walker 2007) sicherheitspolitischen Regierens durch formale Verfahren parlamentarischer und rechtsstaatlicher Kontrolle. Politisierung ist also ein durchaus ambivalenter Begriff. Mit Blick auf sicherheitspolitisches Regieren in Bereichen wie der geheimdienstlichen Überwachung, das bisher weitgehend jenseits öffentlicher Aufmerksamkeit und demokratischer Kontrolle sowie in rechtlich oftmals unzureichend geregelten Räumen stattgefunden hat, scheinen Befürchtungen vor einer »exzessive[n] Politisierung« (Zürn 2013: 25) bisher unbegründet. Hier geht es zunächst darum, im Zuge einer Politisierung zu einer Erhöhung der Trans-

parenz beizutragen sowie eine Umgehung relevanter politischer Akteure, wie etwa von Parlamenten, und der Öffentlichkeit im Entscheidungsprozess auch langfristig zu erschweren. Wir folgen in diesem Sinne Zürn, für den Politisierung »zugleich Voraussetzung der Demokratisierung einer Gesellschaft als auch Merkmal und besser Schutzmechanismus einer demokratischen Gesellschaft« (Zürn 2013: 25) ist. Auch im Feld Sicherheit steht das Ziel im Mittelpunkt, einen Rahmen für politische Diskussionen und Entscheidungen zu entwickeln, der sich jenseits von Ausnahmezustand und technokratischer Routine bewegt.

4. Geheimdienstliche Überwachung nach Snowden: entpolitisiertes Regieren oder (Re-)Politisierung?

Die bisherigen Überlegungen haben zunächst gezeigt, dass Sicherheitspraktiken nicht notwendigerweise an eine wie auch immer geartete entpolitisierte Form des Regierens gebunden sein müssen. Der vorherige Abschnitt hat anschließend in einer ersten Annäherung konkrete Dimensionen und Aspekte zur Analyse der (Re-)Politisierung sicherheitspolitischen Regierens benannt.

Dieser Abschnitt wendet diesen Rahmen nun auf den Fall der Enthüllungen Edwards Snowdens zur geheimdienstlichen Überwachung von Telekommunikationsvorgängen und die daran anschließende Debatte in Deutschland an. Dieser Fall scheint uns aus mehreren Gründen für die Untersuchung von Politisierungsprozessen im Bereich Sicherheit besonders vielversprechend. Auf der einen Seite scheint die Politisierung dieser Sicherheitspraktiken besonders schwierig zu sein, denn komplexe, kaum sichtbare und grenzüberschreitende Technologien und Netzwerke sowie der über das Risikodispositiv geführte »Angstdiskurs« stehen ihr als mögliche Hindernisse entgegen. So ist argumentiert worden, dass moderne Überwachungspraktiken – wie sie im Fall der von Snowden enthüllten Maßnahmen besonders deutlich zum Ausdruck kommen (Bauman et al. 2014) – vielfach »stillschweigend Akzeptanz« generieren und einen »Präventionsstaat im Einvernehmen« (Krasmann 2011) hervorbringen. Dieses Einvernehmen wird auch damit begründet, dass sich die spürbaren Eingriffe in die Lebenswelt des »Normalbürgers« in Grenzen halten und es sich eben nicht um einen Fall offener Repression im Ausnahmezustand handelt. Viele Menschen teilen zudem ihre Daten freiwillig, weil sie den »Spaßfaktor« sozialer Netzwerke schätzen und mit den Kommunikationstechnologien und dem Datenversand durch die tägliche Praxis vertraut sind. Diese Form der »flüchtigen Überwachung« (Bauman/Lyon 2013), so diese Argumentationsrichtung weiter, beruht auf einer Vielzahl von assoziativen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren und bietet daher wenig Ansatz- und Angriffspunkte für Kritik und Widerspruch. Auf der anderen Seite lässt die große Anzahl an Überwachungsmaßnahmen, die den Mediendarstellungen über die Snowden-Dokumente zufolge direkt und massiv in grundgesetzlich geschützte Menschen- und Bürgerrechte sowie das Datenschutz-Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, erwarten, dass diese Maßnahmen zum Gegenstand breiter kontroverser

Diskussionen und politischer Gegenwirkungen werden. Angesichts der Proteste gegen die Volkszählung 1983 und 1987 wäre eine solche Reaktion in Deutschland jedenfalls nicht ohne Vorbild.

Die folgenden Abschnitte untersuchen die öffentliche Debatte um die Überwachung der Telekommunikation in Deutschland im Anschluss an die Enthüllungen Edward Snowdens seit Juni 2013. Nach der Analyse der Gegenstände und Ausgangsbedingungen der Diskussion (Kap. 4.1) untersuchen wir sie in Bezug auf die von der Forschung herausgearbeiteten Dimensionen der Politisierung. Im *ersten* Schritt zeichnen wir dabei die wesentlichen Entwicklungen und Argumente der öffentlichen Debatte und politischen Auseinandersetzung nach (Kap. 4.2). Der Fokus liegt hier auf der ersten, diskursiven Dimension von Politisierung. Die Untersuchung richtet sich daher insbesondere auf die Kriterien Umstrittenheit (Polarisierung), Intensität und Resonanz. Sie umfasst aber auch die verschiedenen Arenen und Prozesse, wie etwa parlamentarische Verfahren, in denen sich politische und gesellschaftliche Akteure artikulieren. Damit wird auch bereits die zweite in der Politisierungsforschung genannte Dimension (s. Kap. 2.1), das heißt wie das Thema praktisch und institutionell nach Maßgabe der politischen Funktionslogik behandelt worden ist, angesprochen. Im *nächsten* Schritt steht die Frage im Vordergrund, ob sich die Politisierung eher in Form eines auf relevante Eliten begrenzten Medien-skandals vollzieht oder sie sich durch eine breitere gesellschaftliche Mobilisierung auszeichnet (Kap. 4.3). Hier steht also die zweite, praktische und institutionelle Dimension von Politisierung im Fokus. *Abschließend* widmet sich die Analyse den beobachteten Konsequenzen der Politisierung geheimdienstlicher Überwachung, soweit diese sich bisher feststellen lassen (Kap. 4.4). Die Untersuchung stützt sich auf eine breite Datengrundlage. Neben der Online-Berichterstattung deutscher Printmedien (an erster Stelle Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Süddeutsche Zeitung (SZ), DIE ZEIT und DER SPIEGEL) ziehen wir auch offizielle Dokumente des Bundestages bzw. der Bundesregierung und Verlautbarungen einschlägiger zivilgesellschaftlicher Organisationen heran. Diese Quellen wurden seit Beginn der Snowden-Enthüllungen von uns nahezu durchgängig erfasst und ausgewertet. Sie werden hier jedoch nur illustrativ herangezogen, um den Debattenverlauf und die Akteurskonstellationen nachzuzeichnen und im Hinblick auf die in Kapitel 3 entwickelten Faktoren und Argumente näher zu beleuchten.²

4.1. Viele Überwachungsmaßnahmen, eine Politisierung?

Zuerst stellt sich die Frage nach dem möglichen Gegenstand der Politisierung und den damit verbundenen Ausgangsbedingungen. Die Debatte um die Überwachung der Telekommunikation durch die NSA und andere Geheimdienste weist eine Reihe spezifischer Merkmale auf. Dazu gehört zunächst, dass sie durch die Weitergabe

2 Die für die empirische Analyse erhobenen Daten werden auf fachlich begründete Anfrage an die zib-Redaktion gerne von den Autoren zur Verfügung gestellt.

geheimer Dokumente durch den Whistleblower Edward Snowden an verschiedene Zeitungen und ihre anschließende Veröffentlichung ausgelöst worden ist. Die Zeitungen steuerten die folgende Diskussion nicht nur dadurch, welche Inhalte sie publizierten und welche nicht, sondern auch durch den jeweiligen Veröffentlichungszeitpunkt. Die Berichte der Zeitungen, die Einblick in die Dokumente erhalten haben, umfassten in der Regel die inhaltliche Wiedergabe der Dokumente sowie eigene Einschätzungen ihrer Bedeutung.

Den Zeitungsberichten und Darstellungen des später hinzugekommenen spezialisierten Internetblogs *The Intercept* sowie der Enthüllungsplattform *Wikileaks* zufolge sammeln die US-amerikanische NSA, das britische *Government Communications Headquarters* (GCHQ) und andere westliche Geheimdienste in großem Umfang und weltweit Kommunikationsdaten, darunter auch Daten westlicher Unternehmen sowie staatlicher Stellen, internationaler Organisationen und Politiker_innen.³ Den Dokumenten Snowdens zufolge gibt es eine Vielzahl an Programmen zur Sammlung und Auswertung von Telekommunikationsmassendaten (darunter *PRISM*, *XkeyScore*, *Muscular*, *Mystic*, *KARMA POLICE* und *MUTANT BROTH*) und dazu eine ganze Reihe spezifischerer Maßnahmen zur Beschaffung von Daten. Demnach sind NSA und GCHQ in der Lage, die Kommunikation und das Logverhalten von Zielpersonen direkt von den Servern US-amerikanischer Firmen wie *Microsoft*, *Google*, *Yahoo*, *Facebook*, *AOL* oder *Apple* mitzuschneiden, weltweit Festnetz- und Mobiltelefone abzuhören und auf Kurznachrichten (SMS) zuzugreifen. Spezialisierte Programme zur Datenaufbereitung wie etwa *Boundless Informant* werden den Berichten zufolge von der NSA dazu eingesetzt, aus der Fülle nachrichtendienstlicher Daten mithilfe der Technik des *data minings* signifikante Zusammenhänge herauszufiltern – so etwa die Kommunikation einer einzelnen terrorverdächtigen Person aus E-Mails und Telefonmetadaten.

Das Bild wird noch komplexer durch spezifischere Maßnahmen der NSA, die dem Zugang zu Telekommunikationsvorgängen dienen sollen, etwa Manipulationen an den Betriebssystemen von Smartphones oder die Modifizierung von Routern und Krypto-Software. Über alltägliche Telekommunikationsvorgänge hinaus soll die NSA weiteren Berichten zufolge auch den weltweiten Zahlungsverkehr, Bankaktivitäten und Kreditkartentransaktionen überwachen, so etwa auch das Netzwerk der belgischen Genossenschaft *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT). Neben Praktiken, über die eine massenweise Sammlung und Auswertung von Telekommunikationsdaten weltweit vorgenommen wird, haben die NSA und andere Geheimdienste den Dokumenten Snowdens zufolge gezielte Ausspähungen internationaler Institutionen und westlicher Politiker_innen vorgenommen, darunter Vertretungen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen. Im Oktober 2013 wurden Dokumente veröffentlicht, aus denen hervor-

3 Wir verzichten hier auf Einzelnachweise zu den unterschiedlichen Enthüllungen. Regelmäßig aktualisierte Übersichten und Erläuterungen der bisherigen Enthüllungen finden sich etwa bei *The Guardian* (<http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>; 27.7.2016). Der an den Enthüllungen beteiligte Journalist Glenn Greenwald (2014) hat deren Hintergründe und Gegenstände zudem in Buchform veröffentlicht.

ging, dass die NSA auch das Mobiltelefon von Bundeskanzlerin Angela Merkel abgehört hat. Im Laufe der Zeit brachten weitere Veröffentlichungen zutage, dass weitere hohe deutsche Politiker_innen von der NSA abgehört worden sind.⁴ Zudem wurde im Frühsommer 2015 bekannt, dass der Bundesnachrichtendienst (BND) der NSA über Jahre geholfen hat, europäische Politiker_innen, Organisationen und Firmen auszuspähen. Die NSA schleuste demnach Tausende unzulässige Suchbegriffe (Selektoren) – etwa E-Mail-Adressen oder Telefonnummern – beim BND ein, der die Ergebnisse der Suchanfragen anschließend an die NSA weitergeleitet hat (Graulich 2015: 206).

Die von Snowden öffentlich gemachten Dokumente zeigen so eine Fülle von Überwachungsmaßnahmen durch Geheimdienste unterschiedlicher Staaten, die sich auf verschiedene Personengruppen und Aktivitäten beziehen, eine Vielzahl von Datenquellen und Methoden nutzen sowie rechtliche und geografische Grenzen aufheben. Zudem ist die Aussagekraft einzelner Dokumente schwer einzuschätzen. Dies betrifft etwa die tatsächliche Intensität und Reichweite einzelner Überwachungsmaßnahmen oder die wissentliche Beteiligung weiterer Akteure wie etwa der großen Internetkonzerne an den Überwachungsmaßnahmen. Angesichts der Vielfalt von Praktiken war von Anfang an nicht klar zu bestimmen, welche spezifischen Maßnahmen welche Akteure überhaupt zum Thema und damit zum Gegenstand einer Politisierung machen könnten. Es war jedenfalls ein sehr uneinheitliches Bild, das sich aus unterschiedlichsten Technologien mit kryptischen Bezeichnungen, Geheimdiensten mit verwirrenden Namen, möglicherweise konspirierenden Internetfirmen und politischen Entscheidungsträger_innen, die manchmal viel und manchmal nichts zu wissen schienen, zusammensetzte. Fraglich ist nun, ob dieser komplexe Gegenstand durch seine Enthüllung zu einer Legitimationskrise geheimdienstlicher Überwachung, insbesondere im Telekommunikationsbereich, führte und damit einen Politisierungsschub auslöste.

4.2. Für und Wider: die öffentliche Debatte und politische Auseinandersetzung um die Snowden-Enthüllungen

Eine detaillierte Analyse der öffentlichen Debatte nach den Enthüllungen Snowdens zeigt, dass sie durch ein hohes Maß an Intensität mit vielen Debattenteilnehmer_innen und durch Umstrittenheit bzw. Polarisierung im Sinne stark divergierender Meinungen gekennzeichnet war. Sie zeigt aber auch, dass die Debatte in ihrem Verlauf nur bedingt an öffentlicher Resonanz in Form gesellschaftlicher Beteiligung und Beachtung gewonnen hat. Umfang und Intensität der Debatte sind aufgrund des Skandalcharakters der Enthüllungen wenig überraschend. Interessanter als die Zunahme von Debattenbeiträgen ist die konkrete Ausdifferenzierung der Rechtfertigungs- und Kontestationsargumente sowie der Akteure und Arenen der

4 Diese Wikileaks-Dokumente stammen offenbar nicht aus dem Snowden-Fundus, sondern aus anderen Quellen; siehe <https://wikileaks.org/nsa-germany>; 27.7.2016.

Debatte, inklusive politischer Auseinandersetzungen und Verfahren wie etwa dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Bundestages.

Nach Veröffentlichung der ersten Dokumente konzentrierte sich die öffentliche Debatte⁵ zunächst auf die Telekommunikationsüberwachung durch die NSA und das GCHQ sowie die Rolle, die die großen Internetfirmen dabei spielten. Im Fokus stand außerdem die Frage einer Asylgewährung für Edward Snowden in Deutschland und seine Befragung vor einem einzurichtenden parlamentarischen Untersuchungsausschuss.⁶ Während die NSA und die US-amerikanische Regierung bereits nach kurzer Zeit differenzierte Rechtfertigungsnarrative für die Überwachung und ihr Vorgehen gegen Snowden entwickelten, verhielt sich die deutsche Bundesregierung – insbesondere im Vorfeld der Bundestagswahl im September 2013 – zunächst ruhig, sekundierte nach außen allenfalls den USA und stellte dabei die Berichte über Umfang und Intensität der Überwachung als übertrieben oder nicht zutreffend dar. Der damalige deutsche Bundesinnenminister Friedrich behauptete, eine massenhafte Überwachung deutscher Bürger_innen sei eine »völlig unsinnige Vorstellung«⁷ während Kanzleramtsminister Pofalla im Sommer 2013 erklärte, dass diese Vorwürfe »vom Tisch« seien⁸. Einer sich ausdifferenzierenden Medienberichterstattung zur Überwachung der Telekommunikation der Bürger_innen stand so lediglich eine Strategie des Abstreitens gegenüber (Schulze 2015: 204).

Als im Herbst 2013 bekannt wurde, dass die NSA das Mobiltelefon der Bundeskanzlerin abgehört hatte, trat eine deutliche Veränderung und weitere Ausdifferenzierung der Debatte ein. In diesem Sinne lässt sich hier vor einem ersten Politisierungsschub sprechen. Die Diskussion konzentrierte sich nun vor allem auf Ausspähungen deutscher Politiker_innen und deutscher und europäischer Unternehmen durch Geheimdienste »befreundeter« Staaten. Ab Oktober 2013 äußerte sich auch die Bundesregierung kritisch gegenüber den US-amerikanischen Geheimdienstpraktiken und kündigte Gespräche mit der US-Regierung an. Unterdessen wurde außerdem bekannt, dass der BND der NSA über sogenannte Selektorenlisten dabei

5 Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit bzw. Leser_innenfreundlichkeit werden die einzelnen Debattenbeiträge in den Fußnoten und nicht im Literaturverzeichnis aufgeführt.

6 Goetz, John/Obermaier, Frederik 2013: Snowden enthüllt Namen der spähenden Telekomfirmen, in: SZ online, 2.8.2013, <http://www.sueddeutsche.de/digital/internet-ueberwachung-snowden-enthueilt-namen-der-spaehenden-telekomfirmen-1.1736791>; 27.7.2016; Holland, Martin 2013: PRISM-Whistleblower Edward Snowden: Erste Absagen auf Asylanträge, in: heise online, 2.7.2013, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/PRISM-Whistleblower-Edward-Snowden-Erste-Absagen-auf-Asylantraege-4-Update-1909726.html>; 27.7.2016.

7 Holland, Martin 2013: Friedrich: Ausmaß der NSA-Spähaffäre wird übertrieben, in: heise online, 29.7.2013, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Friedrich-Ausmass-der-NSA-Spaehaffaere-wird-uebertrieben-1925560.html>; 27.7.2016.

8 Pofalla sieht Vorwurf der Totalausspähung entkräftet, in: SZ online, 12.8.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/britische-und-us-geheimdienste-pofalla-sieht-vorwurfder-totalausspaeung-entkraeffet-1.1745062>; 27.7.2016.

behilflich war, Ziele in Deutschland und Europa auszukundschaften.⁹ Es kam so zu einer inhaltlichen Verlagerung weg von der Massenüberwachung auf das Thema Spionage durch die NSA und die Rolle des BND bei diesen Vorgängen. Auch die politischen Aktivitäten der Bundesregierung wurden in diesem Zusammenhang nun immer stärker zum Gegenstand der Debatten, hier insbesondere das sogenannte »No Spy-Abkommen« sowie die Einrichtung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses und einer Taskforce des Parlamentarischen Kontrollgremiums des Bundestages zur Aufklärung der Rolle des BND. Eine große Zahl kontroverser Debattenbeiträge bezog sich nun auf diese Themen, wobei es inhaltlich vielfach auch um Kompetenzstreitigkeiten und Verfahrensfragen ging.

Obwohl die Bundesregierung durchgehend bestritt, dass eine Massenüberwachung überhaupt stattfand, räumte sie bei der Strategischen Fernmeldeaufklärung des BND schließlich »technische und organisatorische Defizite« ein (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2015), verwies aber gleichzeitig auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen: Das Vorgehen sei legal (gesetzlich legitimiert und genehmigt) und es würden Vorkehrungen getroffen, damit die Praktiken der deutschen Dienste keine Gesetze verletzen.¹⁰ Zudem hob die Bundesregierung hervor, dass die Maßnahmen effektiv und notwendig für die Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden seien und wies darauf hin, dass durch die Telekommunikationsüberwachung eine Reihe von terroristischen Anschlägen habe verhindert werden können.¹¹ Eine intensive Geheimdienstkooperation mit den USA sei trotz des Vorgehens der NSA im deutschen Sicherheitsinteresse; die USA dürften durch Restriktionen nicht zur Aufkündigung der Zusammenarbeit veranlasst werden.¹²

Sicherheitsbezogene Rationalisierungsstrategien, die die Notwendigkeit außergewöhnlicher Maßnahmen im »Kampf gegen den Terrorismus« betonten, spielten bei der Entgegnung auf die aus den Dokumenten Snowdens abgeleiteten Vorhaltungen also eine herausgehobene Rolle. Dies wird exemplarisch deutlich an dem von Innenminister Friedrich vorgebrachten Argument, es gäbe ein »Supergrundrecht Si-

9 BND spionierte auch Freunde aus, in: DER SPIEGEL online, 7.11.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesnachrichtendienst-spionierte-systematisch-freundeaus-a-1061517.html>; 27.7.2016; »Selektorenliste: BND belauschte deutschen Diplomaten«, in: DIE ZEIT online, 11.11.2015, <http://www.zeit.de/digital/2015-11/selektorenliste-bundesnachrichtendienst-spionage-laurent-fabius>; 27.7.2016.

10 Krempf, Stefan 2015: BND-Experte im NSA-Ausschuss: Wir können keine »anlasslose Massenüberwachung«, in: heise online, 7.11.2015, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BND-Experte-im-NSA-Ausschuss-Wir-koennen-keine-anlasslose-Massenueberwachung-2443938.html>; 27.7.2016.

11 BND-Bilanz: In Afghanistan 19 Anschläge auf Bundeswehrsoldaten vereitelt, in: DER SPIEGEL online, 4.11.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bnd-schutz-fuer-bundeswehr-offenbar-19-anschlaege-vereeitelt-a-1000851.html>; 27.7.2016; Krempf, Stefan 2015: BND-Präsident im Geheimdienstausschuss: »Wir sind abhängig von der NSA«, in: heise online, 22.5.2015, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BND-Praesident-im-Geheimdienstausschuss-Wir-sind-abhaengig-von-der-NSA-2662414.html>; 27.7.2016.

12 Meiritz, Annett 2015: De Maizière verteidigt sich mit Groll und großen Worten, in: DER SPIEGEL online, 18.6.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spaehaffaere-de-maiziere-sieht-schuld-hundert-prozent-beim-bnd-a-1039595.html>; 27.7.2016.

icherheit«, das gegenüber anderen Erwägungen Priorität genieße.¹³ Auch Teile der deutschen Presse griffen Argumente US-amerikanischer Sicherheitsbehörden auf, denen zufolge die Enthüllungen Edward Snowdens eine umfassende Analyse der Kommunikation von Terrorverdächtigen und damit die Entdeckung zukünftiger Anschläge erschweren könnten.¹⁴ Der Verweis auf vermeintliche Notwendigkeiten im Kampf gegen drängende Sicherheitsgefahren führte aber nicht dazu, dass sich diese Auffassung im öffentlichen Diskurs widerspruchsfrei durchsetzen konnte.

Die Umstrittenheit bzw. Polarisierung im Sinne stark divergierender Meinungen zeigte sich in den unterschiedlichen Gegenreden der Kritiker_innen der geheimdienstlichen Überwachungsmaßnahmen. Einige von ihnen kamen auch vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu Wort (Bundestag 2015). Sie thematisierten mit den Überwachungspraktiken verbundene Rechtsverstöße und Bürgerrechtsverletzungen. So wurde auf mögliche Rechtsverstöße sowohl durch Regierungen und Dienste von Drittstaaten als auch durch die deutsche Regierung und ihre Dienste zum Schaden der deutschen Bevölkerung, deutscher Unternehmen und Dritter hingewiesen.¹⁵ Bezüglich der Gefährdung oder Einschränkung von Bürgerrechten argumentierten diese kritischen Stimmen, dass die aufgedeckten Überwachungsmaßnahmen den Kern der Demokratie angriffen und zu Freiheitsbeschränkungen durch Selbstkontrolle der Überwachten führten. Zudem bezweifelten sie die Effektivität und Notwendigkeit der Praktiken und kritisierten ihren Umfang als unangemessen.¹⁶ Die Kritiker_innen gingen somit auch das zentrale Argument der Sicherheit im »Kampf gegen den Terrorismus« an. Gegenüber den USA, der NSA und das GCHQ wurde der Bundesregierung, etwa aus der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Untätigkeit und Unterwürfigkeit vorgeworfen.¹⁷ Anders sei nicht zu erklären, dass Snowden kein Asyl gewährt, er nicht als Zeuge geladen und die Selektorenliste nicht herausgegeben wurde. Gegenstand kontroverser Einschätzungen wurde so der Aufklärungswille der Bundesregierung, die Transparenz ihrer Entscheidungen, Aktenschwärzungen und Verfahrungsverschleppungen

13 *Bewarder, Manuel/Junghold, Thorsten* 2013: Friedrich erklärt Sicherheit zum Supergrundrecht, in: Die Welt online, 16.7.2013, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article118110002/Friedrich-erklaert-Sicherheit-zum-Supergrundrecht.html>; 27.7.2016.

14 *Reichelt, Julian* 2016: Warum wir die Überwachung der NSA gegen den Terror brauchen, in: Bild Online, 9.1.2015, <http://www.bild.de/politik/ausland/bild-kommentar/warum-wir-die-ueberwachung-der-nsa-gegen-den-terror-brauchen-39258474.bild.html>; 27.7.2016.

15 *Denkler, Thorsten* 2015: Juristen werfen BND Verfassungsbruch vor, in: SZ online, 5.2.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/nsa-untersuchungsausschuss-juristen-werfen-bnd-verfassungsbruch-vor-1.1972477>; 27.7.2016; *Prantl, Heribert* 2013: Unterirdisch, in: SZ online, 3.7.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/ueberwachungs-durch-us-geheimdienste-unterirdisch-1.1726074>; 27.7.2016.

16 NSA-Überwachung so gut wie nutzlos im Anti-Terror-Kampf, in: SZ online, 13.1.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/studie-zu-us-datensammlungen-nsa-ueberwachung-so-gut-wie-nutzlos-im-anti-terror-kampf-1.1861717>; 27.7.2016; *Prantl, Heribert* 2016: Totalverlust eines Grundrechts, in: SZ online, 4.10.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/operation-eikonal-totalverlust-eines-grundrechts-1.2157335>; 27.7.2016.

17 SPD-Spitze für Weitergabe der NSA-Liste, in: DIE ZEIT online, 16.5.2015, <http://www.zeit.de/news/2015-05/16/geheimdienste-fahimi-gegenueber-den-usa-nicht-unterwuerfig-sei-n-16111807>; 27.7.2016.

sowie die Kontrolle der Dienste und Sicherheitsbehörden durch Politik, Parlamente und Gesellschaft.¹⁸

Die Legitimierungsbemühungen seitens der Bundesregierung und der Sicherheitsbehörden bewirkten im Gegenzug also Kontestationen der vorgebrachten Rechtfertigungsgründe, wodurch sich die Bundesregierung und andere Akteure wiederum gezwungen sahen, selbst neue Legitimationsanstrengungen zu unternehmen. In der sich so immer weiter ausdifferenzierenden inhaltlichen Auseinandersetzung fand sich demnach das, was Schlichte als »empirisch beobachtbare Widerspruchskommunikationen« (Schlichte 2012: 15) bezeichnet. Diese Polarisierung im Politik- und Mediendiskurs ist jedoch nicht mit Resonanz im Sinne breiter gesellschaftlicher Beteiligung und Aufmerksamkeit zu verwechseln (s. Kap. 4.3).

Nicht nur bei Rede und Gegenrede wurde eine fortschreitende Ausdifferenzierung deutlich, sondern auch bei den beteiligten Debattenteilnehmer_innen. Die Aufteilung der Akteure auf verschiedene Arenen gestaltete sich dabei äußerst komplex. Die aufgedeckten Praktiken westlicher Geheimdienste, die Verbindungen zwischen NSA und BND sowie die vielen unterschiedlichen mit dem Untersuchungsausschuss verbundenen Fragen (Vorladung Snowdens als Zeuge, Akteneinsicht, Zugang zur Selektorenliste) führten dazu, dass die Debatte in viele unterschiedliche politische Arenen transportiert wurde. Das Spektrum der an der Debatte beteiligten Arenen umfasste schließlich neben dem Parlament (Debatten, Aktuelle Stunden, Anfragen), seinem zum Teil öffentlich tagenden Parlamentarischen Untersuchungsausschuss und seinem Kontrollgremium, die politische Exekutive (Bundeskanzlerin, Minister_innen, Staatssekretär_innen) und Sicherheitsbehörden (BND, Verfassungsschutz) sowie gesellschaftliche Akteure (*non-governmental organizations* (NGOs), Medien, Hochschulen). Die Ausdifferenzierung zeigte sich auch daran, dass *security professionals*, die normalerweise nicht in der Öffentlichkeit auftreten (insbesondere Mitarbeiter_innen des BND), sich dazu veranlasst sahen oder dazu veranlasst wurden, ihre Entscheidungsgründe und Arbeitsmethoden öffentlich darzulegen.¹⁹ Dies kann als Hinweis auf eine gewisse Legitimationskrise geheimdienstlicher Überwachung gelten, die von ihren Befürworter_innen augenscheinlich auch so wahrgenommen wurde, und deutet auf einen gestiegenen Legitimationsbedarf in diesem zuvor kaum in der Öffentlichkeit behandelten Politikfeld hin.

18 NSA-Ausschuss bricht Sitzung unter Protest ab, in: DER SPIEGEL online, 16.10.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-ausschuss-sitzung-wegen-fehlender-unterlagen-abgebrochen-a-997613.html>; 27.7.2016; Meister, Andre 2015: Angezapfte Glasfasern: BND und Kanzleramt verschweigen zehn weitere Operationen zur Internet-Überwachung, in: netzpolitik.org, 5.6.2015, <https://netzpolitik.org/2015/angezapfte-glasfasern-bnd-und-kanzleramt-verschweigen-zehn-weitere-internet-abschnorchel-aktionen/>; 27.7.2016.

19 Meiritz, Annett 2015: Schlüsselzeuge in BND-Affäre: Doktor T. und der brisanteste Fund seines Lebens, in: DER SPIEGEL online, 9.5.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bnd-affaere-um-nsa-selektoren-dr-t-als-zeuge-im-bundestag-a-1032939.html>; 27.7.2016; Lohse, Eckhart 2015: Befragung von BND-Präsident – Ein Quantum Trostlosigkeit, in: FAZ.net, 22.5.2015, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/befragung-von-bnd-praesident-ein-quantum-trostlosigkeit-13607581.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2; 27.7.2016.

Die Argumente, mittels derer Mitglieder der Regierung, Sicherheitsbehörden, Parlamente und gesellschaftliche Akteure die Praktiken der massenhaften Telekommunikationsüberwachung rechtfertigten bzw. kritisierten, fächerten sich so im Verlauf der Debatte immer breiter aus, wenn dabei auch Schwerpunktverschiebungen und Konzentrationspunkte zu beobachten waren. Wir sehen so eine Ausweitung der politischen Debatte und Auseinandersetzung im öffentlichen Raum im Hinblick auf eine Diversifizierung und Polarisierung der vorgebrachten Argumente. Kriterien wie beispielsweise Entscheidungskompetenz, Gesetzmäßigkeit, Transparenz, Angemessenheit und Effektivität einzelner Maßnahmen wurden kontrovers diskutiert. Es wurden alternative Optionen in Betracht gezogen und politische Entscheidungen gefordert. Wir beobachten auch eine Ausweitung des Kreises der aktiv beteiligten Akteure und der einbezogenen Arenen. Die Vielzahl und Breite der Argumente und Gegenargumente sowie der Arenen machen deutlich, dass bezogen auf die Faktoren Ausdifferenzierung, Wichtigkeit, Umstrittenheit und Pluralität von Akteuren und Bewertungsmustern formal von einem Politisierungsschub in Bezug auf geheimdienstliche Überwachung gesprochen werden kann.

Die vielen beteiligten öffentlichen und gesellschaftlichen Akteure lassen sich nicht einfach in klare Frontstellungen entlang des Gegensatzes »Politik vs. Gesellschaft« sortieren. Es zeigten sich immer wieder verschiedene Formationen mit unterschiedlich tiefen Brüchen. Es gab nicht nur vorhersehbare Divergenzen zwischen der Opposition und der Bundesregierung oder dem BND, zwischen Parlament und Bundesregierung oder Kritik von gesellschaftlichen Gruppen an der Bundesregierung, sondern auch innerhalb der Regierungskoalition, zwischen Regierung und Geheimdiensten und selbst innerhalb des BND.²⁰ Ab Oktober 2013 kam es auch zu Vorwürfen der Bundesregierung gegen die US-Regierung und die NSA.²¹ Differenzen wurden außerdem sichtbar zwischen dem für die Geheimdienste zuständigen Bundeskanzleramt und dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) sowie zwischen Bundeskanzleramt, Innenminister und BND.²² Es kam zu Vorhaltungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses gegen die Regierung der USA und Großbritanniens, gegen die NSA und das GCHQ sowie gegen BND, Bundesre-

20 Mascolo, Georg/Leyendecker, Hans/Goetz, John 2014: Codewort Eikonal – der Albtraum der Bundesregierung, in: SZ online, 4.10.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienste-codewort-eikonal-der-albtraumder-bundesregierung-1.2157432>; 27.7.2016; Krempl, Stefan 2014: NSA-Ausschuss: Streit im BND über massenhafte Datenerfassung, in: heise online, 10.10.2014, <http://heise.de/-2414969>; 27.7.2016.

21 Friedrich droht USA mit juristischen Schritten, in: DIE ZEIT online, 27.10.2013, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-10/friedrich-nsa-spionage>; 12.8.2016; De Maizière greift Amerika an, in: FAZ.net, 31.1.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nsa-affaere-de-maiziere-greift-amerika-an-12779389.html>; 27.7.2016.

22 Zeuge in Geheimdienst-Affäre: Merkels Staatssekretär Fritsche beschuldigt BND, in: DER SPIEGEL online, 18.6.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/geheimdiensttaffae-zeuge-fritsche-beschuldigt-bnd-a-1039564.html>; 27.7.2016; Selektorenliste des BND: Freunde abhören – geht ja doch, in: tagesschau.de, 24.5.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/nsa-selektoren-107.html>; 27.7.2016.

gierung und Bundeskanzleramt.²³ Ferner gab es Auseinandersetzungen zwischen dem PKGr sowie der für die Kontrolle der Telekommunikationsüberwachung zuständigen G-10-Kommission und der Bundesregierung, dem Bundeskanzleramt und dem BND, insbesondere zu Fragen der Herausgabe von Dokumenten und der Weitergabe geheimer Informationen.²⁴ Darüber hinaus brachten sich der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und ausgespähete deutsche und internationale Firmen, darunter die Internet-Betreibergesellschaft *DE-CIX*, gegen die Bundesregierung und den BND in Stellung.²⁵

4.3. Unter uns: Elitenpolitisierung im Medienskandal oder breite Mobilisierung?

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass viele Akteure in verschiedenen Arenen abweichende Positionen zu den von Snowden enthüllten Maßnahmen und den daraus erwachsenen Konsequenzen bezogen und öffentlich geäußert haben. Die Legitimität dieser Maßnahmen wurde grundsätzlich zur Disposition gestellt und es entwickelte sich ein intensives Wechselspiel aus Legitimation und Kontestation. Diese Debatte fand in weiten Teilen auch in offenen politischen Arenen, etwa im und um den parlamentarischen Untersuchungsausschuss, statt und wurde mit der Forderung nach konkreten politischen Reaktionen verknüpft. In diesem grundlegenden Sinne scheinen also wesentliche Kriterien einer Politisierung erfüllt zu sein.

Die Frage ist nun, ob sich dieser medialisierte Skandal in internen Debatten bereits zuvor interessierter Eliten erschöpfte oder sich in eine breitere gesellschaftliche Mobilisierung übersetzte. Dies gilt insbesondere, da es sich im vorliegenden Fall um eine Form von Politisierung handelt, bei der nicht – wie von der Politisierungsforschung als Standardmodell entwickelt – Ansprüche aus der Gesellschaft sukzessive in zuvor nicht-politische Bereiche hineindiffundiert sind, sondern um eine Politisierung im Skandal. Mediengesteuerte Enthüllungen über zuvor nicht bekannte Geheimdienstpraktiken haben zu einem sprunghaften Anstieg von Folgever-

23 NSA-Ausschuss: Britischer Geheimdienst will Zusammenarbeit mit BND stoppen, in: DER SPIEGEL online, 5.2.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gchq-britischer-geheimdienst-will-bnd-zusammenarbeit-aufkuenndigen-a-1016933.html>; 27.7.2016; *Denkler, Thorsten* 2015: »Katzbuckelei vor der US-Administration beenden«, in: SZ online, 2.7.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/nsa-affaere-katzbuckelei-vor-der-us-administrationbeenden-1.2549111>; 27.7.2016.

24 *Gude, Hubert/Meiritz, Annett* 2014: Kanzleramt droht NSA-Aufklärern mit Strafanzeige, in: DER SPIEGEL online, 16.10.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-affaere-kanzleramt-droht-ausschuss-mit-strafanzeige-a-997468.html>; 27.7.2016; *Kaufmann, Annelie* 2015: Den Geheimdienstkontrollleuten reicht's. Die G-10-Kommission soll den Bundesnachrichtendienst kontrollieren, in: DIE ZEIT online, 5/6.2015, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/geheimdienst-kontrolle-g-10-kommission>; 27.7.2016.

25 Geheimdienst-Überwachung: Betreiber von Netzknoten De-Cix will gegen BND klagen, in: DER SPIEGEL online, 23.4.2015, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/de-cix-betreiber-von-knotenpunkt-will-gegen-bnd-klagen-a-1030148.html>; 27.7.2016; BDI-Chef über BND-Affäre »Das Verhältnis zwischen Staat und Industrie ist erheblich belastet«, in: DER SPIEGEL online, 29.4.2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bnd-affaere-bdi-kritisiert-bundesregierung-scharfa-1031290.html>; 27.7.2016.

öffentlichungen geführt, die von interessierten gesellschaftlichen und politischen Gruppen aufgenommen, entsprechend ihrer eigenen Agenden vorangetrieben und in den politischen Prozess eingespeist wurden (s. ausführlich dazu Schulze 2015).

Neben den durch die Veröffentlichungszyklen der Enthüllungen bestimmten Aufmerksamkeitsschwankungen zeigten sich Politisierungsschübe in der breiteren Bevölkerung vor allem dann, wenn sich das Thema weg von abstrakten Technologien und dem Elitenthema Spionage verlagerte und es stattdessen klare Streitgegenstände gab und »Täter« und »Opfer« Gesichter erhielten, die sich medial entsprechend darstellen und politisch zuordnen ließen. Dies wurde besonders bei den Berichten über das Abhören des Mobiltelefons von Kanzlerin Merkel deutlich und legt nahe, dass die an sich »flüchtigen« Überwachungspraktiken in diesen Momenten einfacher greifbar werden. Schulze (2015: 203) bestätigt dies anhand einer Analyse der Suchanfragen bei *Google* zu den Snowden-Enthüllungen, die zu diesem Zeitpunkt einen Höhepunkt erreichten.

Mit Blick auf die Resonanz im Sinne breiter gesellschaftlicher Beteiligung und Aufmerksamkeit kann aber allenfalls im weiteren Sinne von einer Politisierung gesprochen werden. Zwar setzen sich inzwischen gesellschaftliche Gruppen im öffentlichen Diskurs intensiver mit Praktiken der Überwachung auseinander und sind einige basisdemokratische Initiativen mit Demonstrationen, Petitionen, offenen Briefen und Protestformen wie den *CryptoPartys* entstanden. Sie sind jedoch – wie in anderen europäischen Ländern auch – ohne große Wirkung in der breiteren Bevölkerung geblieben. Es kam zu einer Reihe von kleineren Demonstrationen überwiegend schon zuvor politisch aktiver Gruppen wie dem *Chaos Computer Club* oder der Kampagne »Freiheit statt Angst« sowie zur Gründung einiger neuer Gruppen wie dem Bündnis »Demokratie statt Überwachung« und zur Verleihung verschiedener Auszeichnungen an Edward Snowden. Die Demonstration der Kampagne »Freiheit statt Angst« in Berlin etwa brachte im Sommer 2013, also unmittelbar nach den Enthüllungen Edward Snowdens, lediglich 15.000 Menschen auf die Straße. Bereits 2014 reduzierte sich diese Zahl sogar auf weniger als die Hälfte.²⁶

Eine breitere politische Mobilisierung zuvor indifferenter Nutzer_innen von Telekommunikationstechnologien lässt sich allerdings nicht beobachten. Politische Forderungen blieben auf einen relativ kleinen Kreis von Aktivist_innen, Blogger_innen und mit netz- und rechtspolitischen Themen befasste »Edelfedern« großer Zeitungen beschränkt. Neben kritischen Beiträgen fanden sich in diesem Eliten-diskurs auch Stimmen konservativer Vertreter_innen, die die Notwendigkeit geheimdienstlicher Überwachung verteidigten (Krause 2013) oder die Debatte bezüg-

26 Horchert, Judith 2014: »Freiheit statt Angst«. Tausende demonstrieren in Berlin gegen Überwachung, in: DER SPIEGEL online, 30.8.2014, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/freiheit-statt-angst-demonstration-gegen-ueberwachung-in-berlin-a-989016.html>; 27.7.2016.

lich der Überwachung als übertrieben darstellten.²⁷ Hier entwickelte sich also im Kern eine Debatte zwischen Eliten und Gegeneliten.

Einen Hinweis auf das relativ geringe Protestpotenzial gibt auch eine Allensbach-Umfrage im Auftrag der FAZ vom Juni 2015, der zufolge eine Mehrheit der Befragten die Zusammenarbeit zwischen NSA und BND gutheißt.²⁸ Entscheidender als der bloße Grad der Zustimmung bzw. Ablehnung ist für die Frage der Politisierung aber, dass – laut dieser Umfrage – 10 Prozent von der Kooperation zwischen NSA und BND gar nichts mitbekommen haben und der Großteil der Bevölkerung sich selbst nicht als direkt betroffen betrachtet. Die aufgedeckten Praktiken gelten vielen der Befragten laut FAZ eher als »interner operativer Missstand [...], der behoben werden muss, jedoch nicht als etwas, das rechtfertigt, die Arbeit der Dienste grundsätzlich in Frage zu stellen«.²⁹ Zahlen aus einer Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung vom April 2014 bestätigen diesen Eindruck. Demnach haben nur 12,2 Prozent der Befragten ihr langfristig Verhalten geändert, etwa durch Verschlüsselung oder die Meidung bestimmter Onlineportale. Zudem stimmte knapp die Hälfte der Befragten (49,8 Prozent) der Aussage »Ich habe nichts zu verbergen« zu.³⁰ In der breiten Bevölkerung scheinen die von Bauman et al. (2014: 142) ausgemachten Faktoren der Gewöhnung an moderne Technologien (»familiarity«), der mit der Nutzung der Kommunikationsmedien verbundene Spaßfaktor (»fun«) sowie die Angst vor möglichen Anschlägen (»fear«) durchaus ihre Wirkung zu entfalten und das Interesse an einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit dem Thema zu beschränken. Die Anschläge von Paris im Januar und November 2015 sowie in Brüssel im März 2016 scheinen diesen Argumenten neuen Auftrieb gegeben zu haben und die Sorge vor unverhältnismäßiger Überwachung weiter in den Hintergrund zu drängen.

Alles in allem haben wir es so in großen Teilen mit einer besonderen Form institutioneller Politisierung zu tun. Sie hatte ihren Ausgangspunkt zunächst zwar nicht innerhalb von politischen Institutionen. Vielmehr haben Medien die Debatte durch ihre Snowden-Berichterstattung angestoßen und zunächst nahezu vollständig gesteuert. Als sich die Debatte jedoch vom Thema Massenüberwachung fortbewegte und sich dem Thema Spionage zuwandte, nahmen die Medien, die über die Snowden-Dokumente verfügten, durch ihren Enthüllungszyklus zwar weiter Einfluss auf die Debatte. Großen Raum nahmen quer durch die politischen Arenen nun aber Kontroversen ein, die sich nicht mehr mit den Inhalten der Snowden-Dokumente

27 Von Altenbockum, Jasper 2015: In der Snowden-Falle, in: FAZ.net, 5.3.2015, http://www.faz.net/aktuell/politik/harte-bretter/ueberwachungsstaat-deutschland-in-der-snowden-falle-13459674.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2; 27.7.2016.

28 Köcher, Renate 2015: Mehrheit begrüßt Zusammenarbeit von BND und NSA, in: FAZ.net, 18.6.2015, <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/mehrheit-begruet-sst-zusammenarbeit-von-bnd-und-nsa-13652520.html>; 27.7.2016.

29 Köcher, Renate 2015: Mehrheit begrüßt Zusammenarbeit von BND und NSA, in: FAZ.net, 18.6.2015, <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/mehrheit-begruet-sst-zusammenarbeit-von-bnd-und-nsa-13652520.html>; 27.7.2016.

30 GfK: Deutsche unterschätzen den Wert persönlicher Daten, in: Die Welt online, 13.4.2014, <http://www.welt.de/wirtschaft/article126882276/Deutsche-unterschaetzen-den-Wert-persoenlicher-Daten.html>; 27.7.2016.

selbst, sondern mit den Verhandlungen des Untersuchungsausschusses und der Mitwirkung des BND bei Spionageaktivitäten der NSA befassten sowie den Aufklärungswillen der Bundesregierung und des BND thematisierten. Es ist bemerkenswert, dass nahezu sämtliche andere Medien (solche, die keinen Zugang zu Snowden-Dokumenten hatten) und die gesellschaftlichen Akteure diesem Wandel zu Spionagethemen weitgehend gefolgt sind.³¹

Zudem verschob sich der Schwerpunkt der Auseinandersetzung, wie bereits geschildert, zunehmend in parlamentarische Gremien wie den NSA-Untersuchungsausschuss und das Parlamentarische Kontrollgremium. Dies wurde ergänzt durch einzelne Gerichtsentscheidungen, wie etwa das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Oktober 2015 (Europäischer Gerichtshof 2015) zur Rechtswidrigkeit des *Safe-Harbor*-Abkommens zum Transfer von Daten europäischer Firmen in die USA, das unter anderem mit den von Snowden enthüllten Überwachungspraktiken US-amerikanischer Geheimdienste begründet wurde. Dies zeigt zwar die zunehmende Anwendung offener, regulärer politischer Verfahren auf den Bereich geheimer Überwachung und belegt damit grundsätzlich die Überführung des Überwachungsthemas in eine »normale« politische Funktionslogik, was in dieser Dimension durchaus als Politisierungsschub betrachtet werden kann. Die Kontroverse wurde damit jedoch auch stärker in institutionelle Kontexte und formale, langwierige Prozesse eingebunden. Kritisch ließe sich dies als »vorübergehende Politisierung, mit dem Ziel einer Depolitisierung« (Zürn 2013: 18) bezeichnen.

Die beschriebenen Auseinandersetzungen spielten sich seit Ende 2013 weitgehend zwischen den sicherheitspolitischen Eliten selbst ab, wenn sie auch über unterschiedliche Medien weit verbreitet wurden. Hier zeigt sich eine Entwicklung, die unseres Erachtens am besten mit dem Begriff »Elitenpolitisierung« erfasst werden kann. Dies bestätigt Befunde von Hurrelmann et al. (2015: 56-57), die für den Fall des europäischen Integrationsprozesses festgestellt haben, dass sich dessen Politisierung abseits weniger fundamentaler Grundsatzfragen und medialer Großkonflikte – insbesondere im Kontext der Eurokrise ab 2010 – weitgehend auf Elitenkreise beschränkte und die Bevölkerung sich in vielen Fällen kaum informiert und weitergehend mit den Gegenständen der einzelnen Debatten auseinandersetzte.

Das bedeutet jedoch nicht, dass eine homogene Elite die Debatte im Konsens erstickt hätte. In der Diskussion über die Geheimdienste und deren Praktiken der Telekommunikationsüberwachung zeigten sich über die Aufteilung in altbekannte Lager hinaus komplexere Aufspaltungen zwischen und innerhalb sicherheitspolitischer Eliten. Die Debatte scheint in diesem spezifischen Punkt die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Geschlossenheit geheimer, transnationaler Zirkel aus »Sicherheitsexpert_innen« nur zum Teil zu stützen. Diese Gruppe stellte sich

31 Für Ausnahmen siehe etwa *Stöcker, Christian* 2015: Merkels Handy ist nicht das Problem, in: DER SPIEGEL online, 2.7.2015, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/nsa-angela-merkels-handy-ist-nicht-das-problem-kommentar-a-1041707.html>; 27.7.2016; *Lobo, Sascha* 2015: Hilfloos im Neuland, in: DER SPIEGEL online, 24.6.2015, <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/sascha-lobo-ueber-die-hilflosigkeit-im-netzzeitalter-a-1040399.html>; 27.7.2016 und insgesamt auch die Berichterstattung auf heise.de.

zumindest im öffentlichen Raum nicht so einig und einheitlich dar, wie in der Forschung oft vermutet. Es zeigte sich hier keine einheitliche Front der »transnational guilds of professionals« (Bauman et al. 2014: 126). Selbst innerhalb vermeintlich enger transnationaler Expert_innenzirkel mit vergleichbarem professionellem Hintergrund traten, je nach konkreter Zuständigkeit, unterschiedliche Rollenmuster, Interessen und Wahrnehmungen zutage. Ein Beispiel waren die öffentlich ausgetragenen Verstimmungen im Zuge der BND-Affäre 2015. Die Berichte über die Weitergabe von Suchergebnissen durch den BND an die NSA, die durch den Einsatz von US-amerikanischen Selektoren gewonnen worden waren, sowie der Einsatz eigener Selektoren gegen französische und US-amerikanische Ziele waren für die Bundesregierung problematisch³², denn entweder hatte sie ihre eigenen Dienste nicht im Griff oder aber sie hatte von deren Praktiken gewusst, sie aber stillschweigend geduldet. Aus dem Innenministerium und dem Bundeskanzleramt kamen Schuldzuweisungen an den BND, von dem wiederum das traditionelle Verständnis von Partnerschaft zwischen den Geheimdiensten infrage gestellt wurde.³³ Auch wenn die Vertreter_innen des BND im deutschen Untersuchungsausschuss durchaus bemüht schienen, sich nicht zu negativ über ihre US-amerikanischen Partner_innen zu äußern, zeigten sich doch auch klare Bruchstellen und Absetzbewegungen, die sich nicht verdecken ließen.³⁴ Die Snowden-Enthüllungen haben so zwar die politische Aufarbeitung mit den Mitteln »normaler« Politik, wie etwa dem Untersuchungsausschuss des Bundestages, vorangebracht und eine kontroverse öffentliche Debatte mit divergierenden Beiträgen verschiedener Akteure eröffnet. Die Politisierung hat sich aber seit Ende des Jahres 2013 weitgehend innerhalb von und zwischen interessierten Elitenkreisen vollzogen.

4.4. Gut, dass wir darüber gesprochen haben: symbolische Politisierung ohne Folgen?

Es bleibt die wichtige Frage nach den wahrnehmbaren politischen Entscheidungen und Konsequenzen. Mit Blick auf die zweite Dimension der Politisierung, also vor allem die Überführung in politische Verfahren und die Entwicklung von Reformvorschlägen, hat es im untersuchten Fall mit der Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und einer Taskforce des Parlamentarischen Kon-

32 Baumgärtner, Maik/Schindler, Jörg 2015: BND spionierte europäische und US-Ziele aus, in: DER SPIEGEL online, 4.10. 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bnd-spiointerte-usa-und-andere-partnerlaender-aus-a-1057851.html>; 27.7.2016.

33 Meiritz, Annett 2015: Stunde der Lautsprecher, in: DER SPIEGEL online, 19.5.2015; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/geheimdienst-bnd-nsa-grosse-koalition-liefert-scheingefechte-a-1034337.html>; 27.7.2016.

34 Leyendecker, Hans 2015: Wie der BND sich verändern will, in: SZ, 15.6.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienst-wie-der-bnd-anders-werden-will-1.2520292>; 27.7.2016; Krempf, Stefan 2015: Ex-BND-Präsident: »NSA-Suchprofil war für mich nicht interessant«, in: heise online, 12.6.2015, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Ex-BND-Präsident-NSA-Suchprofil-war-fuer-mich-nicht-interessant-2689965.html>; 27.7.2016.

trollgremiums des Bundestages zur Aufklärung der Rolle des BND dem März 2014 wahrnehmbare politische Entscheidungen gegeben. Diese haben auch dazu geführt, dass Geheimhaltung und Intransparenz der Überwachungspraktiken zumindest in Teilen aufgeweicht und Reformen beim deutschen Auslandsgeheimdienst auf die Agenda gesetzt wurden; grundlegende Veränderungen bei der geheimdienstlichen Telekommunikationsüberwachung durch fremde Dienste hat dies jedoch nicht zur Folge gehabt.

Dies hat zum einen sicher damit zu tun, dass Praktiken ausländischer Geheimdienste zu weiten Teilen außerhalb der Regelungsreichweite der Bundesregierung liegen. Eindrücklich zeigten dies auch weitere Enthüllungen durch *Wikileaks* im Sommer 2015. Obwohl diese deutlich machten, dass deutsche Politiker_innen in der Vergangenheit erheblich intensiver ausgehorcht worden sind als zuvor bekannt, regte sich kaum neuer Unmut. Es wurde vielmehr deutlich, dass Kritik gegenüber Washington zunehmend als »offenbar sinnlos« erachtet wurde.³⁵ Zudem zeigten einige der überwachten Politiker_innen ihre Machtlosigkeit durch eine eigene Interpretationsvariante, in der sie feststellten, dass die NSA durch die Überwachung keine wichtigen Informationen habe erlangen können, da nichts von Relevanz auf dem Wege der Telekommunikation verbreitet worden sei. Aufgabe der Geheimdienste sei es im Übrigen nun einmal abzuhören.³⁶ Ansonsten beschränkten sich Mitglieder der Bundesregierung darauf, die USA zu mehr Kooperation aufzufordern (Verteidigungsministerin von der Leyen) und sich von den USA mehr Respekt auszubitten (Außenminister Steinmeier).³⁷ Auch die zunehmende Konzentration der Debatte auf den BND zeigte, dass den Praktiken ausländischer Geheimdienste wie der NSA auf dem üblichen diplomatischen Weg scheinbar kaum beizukommen war.

Reformvorschläge und -vorhaben haben sich daher vor allem auf die deutschen »Dienste« konzentriert. Ende 2015 haben sich die Parteien der Regierungskoalition auf eine Reform des BND verständigt. Demnach sollen dem BND politische Spionage in Ländern der Europäischen Union (EU) und -Institutionen sowie Wirtschaftsspionage untersagt werden. Darüber hinaus sollen die parlamentarische Kontrolle verbessert, die gesetzlichen Vorgaben für den BND genauer gefasst und beim

35 Goetz, John/Leyendecker, Hans/Mascolo, Georg/Obermaier, Frederik 2015: Von Kohl bis Merkel – die NSA hörte mit, in: SZ online, 8.7.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/wikileaks-dokumente-von-kohl-bis-merkel-die-nsa-hoerte-mit-1.2556461>; 27.7.2016.

36 Kurz, Constanze 2015: So wichtig bin ich doch nicht? Viele Volksvertreter begegneten dem Thema Überwachung bislang entspannt-lässig, in: FAZ.net, 13.7.2015, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/aus-dem-maschinenraum/akzeptieren-politiker-die-bespitzelung-als-norm-13699092.html>; 27.7.2016; Decker, Markus 2015: Das gefährliche ist der Anti-Amerikanismus, in: FR online, 9.7.2015, <http://www.fr-online.de/wikileaks---die-enthuellungsplattform/wikileaks-das-gefaehrliche-ist-der-anti-amerikanismus,4882932,31182724.html>; 27.7.2016.

37 BND-Spionageaffäre: Von der Leyen verlangt von USA Kooperation, in: DER SPIEGEL online, 8.7.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bnd-affaere-von-der-leyen-verlangt-von-usa-kooperation-a-979965.html>; 27.7.2016; Steinmeier fordert mehr Respekt von den USA, in: DIE ZEIT online, 11.7.2014, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-07/usa-deutschland-spionage-beziehungen-steinmeier>; 27.7.2016.

Bundestag das Amt eines/einer ständigen Bevollmächtigten eingerichtet werden.³⁸ Die Bundesregierung erklärte dazu, dass »im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht technische und organisatorische Defizite« beim BND festgestellt und Anweisungen zu ihrer Abstellung erteilt worden seien (Bundesregierung 2015). Reformen bei der Strategischen Aufklärung mit dem Ziel »klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Abteilung für Technische Aufklärung zu schaffen« seien veranlasst worden (Bundesregierung 2015). Diese Maßnahmen, so die Bundesregierung, würden durchaus zu relevanten Verfahrensänderungen führen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass neue Themen wie die »Flüchtlingskrise« oder die Anschläge von Paris im November 2015 und Brüssel im März 2016 die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen und Sicherheitsbedenken Vorschub geleistet haben. Deutschland hebt sich damit von anderen europäischen Staaten, wie etwa Frankreich, die die Befugnisse ihrer Geheimdienste unter diesem Eindruck teils massiv ausgebaut haben oder planen dies zu tun, deutlich ab.³⁹ Auch innerhalb der Regierungskoalition regt sich allerdings nach wie vor massiver Widerstand gegen die Reform.⁴⁰

Die abschließenden Ergebnisse des Untersuchungsausschusses bleiben abzuwarten. Gegenstand der Veränderungen sind bisher aber lediglich Spionagepraktiken des BND gegen ausländische Eliten und die Weitergabe bestimmter Informationen an andere Dienste, an den Überwachungsmaßnahmen der NSA selbst ändert dies nichts. Ansonsten übt die Bundesregierung zu den Details der Datenweitergabe des BND an die NSA weitgehende Geheimhaltung, wie die Auseinandersetzungen um die Einsicht in die Selektorenliste, die Einsetzung des Sonderermittlers Graulich und sein Abschlussbericht gezeigt haben.⁴¹ Die EU-Kommission und die Vereinigten Staaten haben sich zwar im Februar 2016 mit dem »Privacy Shield« auf eine Nachfolgeregelung für das durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) für ungültig erklärte »Safe Harbor-Abkommen« verständigt, es ist aber umstritten, ob diese

38 Denkler, Thorsten 2015: Koalition will dem BND Spionage in der EU unmöglich machen, in: SZ online, 13.11.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/spionage-union-und-spd-einigen-sich-auf-bnd-reform-1.2735367>; 27.7.2016.

39 Wetzling, Thorsten 2016: Kontrolle statt Aufrüstung, in: FR online, 2.2.2016, <http://www.fr-online.de/gastbeitraege/bnd-reform-kontrolle-statt-aufruestung,29976308,33696570.html>; 27.7.2016.

40 Leyendecker, Hans/Mascolo, Georg 2016: Wie Schäuble gegen die BND-Reform kämpft, in: SZ online, 28.4.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/politik-bluttschwuere-im-kanzleramt-1.2969197>; 27.7.2016.

41 Kurz, Constanze 2015: Spionagegesuch: Fünf Zimmer, Küche, Selektor, in: FAZ.net, 2.11.2015, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/aus-dem-maschinenraum/kurt-graulichs-vorwurfe-gegen-die-nsa-13888040.html>; 27.7.2016; Biermann, Kai 2015: Selektorenbericht – Ein Versuch, den BND freizusprechen, in: DIE ZEIT online, 30.10.2015, <http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2015-10/selektoren-nsa-bericht-graulich-bnd>; 27.7.2016.

Übereinkunft weitreichende Änderungen US-amerikanischer Überwachungspraktiken notwendig macht.⁴²

Angesichts dieser Entwicklungen könnte man somit nicht nur von einer Elitenpolitisierung, sondern auch von einer symbolischen Politisierung sprechen. Diese Einschätzung wird auch durch das Verhalten der Bundesregierung im Fall des sogenannten »No-Spy-Abkommens« gestützt. Die bisher hierzu vorliegenden Informationen legen die Vermutung nahe, dass der Öffentlichkeit mehr Aktivität vorge-tauscht wurde als tatsächlich vorlag und die US-amerikanische Regierung an keiner Stelle ernsthaft Bereitschaft signalisiert hatte, auf weitergehende deutsche oder europäische Bedenken einzugehen.⁴³ Der Mangel an Interesse und direktem Druck aus der stillschweigenden Mehrheit der Bevölkerung hat ein solches Verhalten bisher auch nicht politisch sanktioniert.

Was materielle Veränderungen von Überwachungspraktiken durch Reformen angeht, sehen wir so insgesamt deutliche, in ihrem Umfang aber doch begrenzte Konsequenzen. Im Sinne unserer konzeptionellen Überlegungen ist dies aber nicht automatisch mit einer gänzlich ausbleibenden Politisierung gleichzusetzen, denn es zeigte sich sowohl ein zunehmend breiter und kontroverser Diskurs als auch ein vermehrter Rückgriff auf Mittel, die einer politischen Funktionslogik entsprechen, etwa Anhörungen, Befragungen und Aussprachen im Untersuchungsausschuss. Sie waren mit klaren Forderungen nach politischen Entscheidungen verbunden. Auch Praktiken, die am Ende nicht geändert werden, können demnach einen Politisierungsschub im Sinne der verschiedenen Dimensionen durchlaufen haben.

In Anlehnung an die konzeptionellen Überlegungen weiter oben ließe sich mit Blick auf die Folgen noch anführen, dass Überwachung sich insofern in einer Legitimationskrise befindet als ihre grundlegende Notwendigkeit ebenso wie ihr Ausmaß durch größere Aufmerksamkeit und lautere Gegenstimmen unter stärkeren Legitimationsdruck geraten sind. Wright und Kreissl (2013: 45) verweisen darauf, dass der entscheidende Beitrag der Enthüllungen Snowdens in einem Perspektivwechsel liegt, der bedingt, dass sich die skandalisierende Medienlogik nun nicht mehr allein auf Terrorakte und andere Sicherheitsgefahren richtet, sondern auch gegen die Überwachenden und diese unter Rechtfertigungsdruck setzt. Auch eine Zunahme öffentlicher Legitimationen von Überwachungsmaßnahmen, inklusive ent-

-
- 42 Strathmann, Marvin/Beuth, Patrick 2016: Von Null auf Datenschutz in einer Nacht, in: DIE ZEIT online, 8.2.2016, <http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2016-02/privacy-shield-safe-harbor-datenschutz-kapitulation>; 27.7.2016; Müller von Blumencron, Mathias 2016: Das neue Selbstbewusstsein der Geheimdienste, in: FAZ.net, 13.2.2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/heimdienste-zeigen-auf-sicherheitskonferenz-staerke-14068114.html>; 27.7.2016.
- 43 Meister, Andre 2015: No-Spy-Verhandlungen: Wir veröffentlichen die Kommunikationslinie des Kanzleramts gegen »Negativschlagzeilen«, in: netzpolitik.org, 3.6.2015; <https://netzpolitik.org/2015/no-spy-verhandlungen-wir-veroeffentlichen-die-kommunikationslinie-des-kanzleramts-gegen-negativschlagzeilen/>; 27.7.2016; Goetz, John/Mascolo, Georg/Obermayer, Bastian 2015: Geschichte eines Täuschungsmanövers, in: SZ online, 27.5.2015, <http://www.sueddeutsche.de/politik/no-spy-abkommen-geschichte-einestaeusungsmanoevers-1.2494417>; 27.7.2016.

sprechender Rufe nach mehr Sicherheit, kann Teil eines Politisierungsprozesses sein.

Die Post-Snowden-Debatte thematisiert nicht den ersten – und vermutlich auch nicht den letzten – Überwachungsskandal, könnte sich aber doch als besonders folgenreich erweisen, selbst wenn sich dies gegenwärtig noch nicht in vollem Umfang abzeichnet. Im Anschluss an die Aufdeckung umstrittener Überwachungsprogramme, etwa im Fall des Netzwerkes *Echelon* 2001 oder des »Bundestrojaners« 2011, hatte es durchaus bereits intensive Debatten zur Überwachung gegeben. In diesen Fällen war die Erwartung geäußert worden, dass es in Anbetracht der Brisanz der Enthüllungen nun eigentlich zu einer umfassenden Politisierung kommen müsse. Diese Erwartung hatte sich jedoch nicht erfüllt. Im Vergleich dazu lässt sich zumindest konstatieren, dass die Post-Snowden-Debatte nun schon eine Weile anhält und sich nicht als »one day wonder« erwiesen hat (Wright/Kreissl 2013: 32). Es muss sich aber erst noch zeigen, ob die Snowden-Enthüllungen angesichts neuer Themen und Konflikte, wie der »Flüchtlingskrise« oder der sich zuspitzenden Debatte um Anschläge des sogenannten »Islamischen Staates«, aus dem Blickfeld geraten und neue Sicherheitsbedenken Diskussionen über die Angemessenheit der Telekommunikationsüberwachung weiter in den Hintergrund drängen.

5. Ergebnisse und Fazit

Unsere Ausgangsfrage war, ob die Beharrungskräfte eines entpolitisierten Regierens – das durch ausgreifende Gefahrendiskurse oder technokratisches Risikomanagement dauerhaft diffuse Zustimmung für die Verwendung komplexer, kaum durchschaubarer Technologien beziehen kann – überwiegen, oder die Post-Snowden-Debatte Anzeichen für eine Entwicklung hin zu einer Politisierung von Sicherheitspolitik bietet. Die Antwort fällt gemischt aus. Auf der diskursiven Ebene sehen wir insgesamt, dass sich eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure mit divergierenden Meinungen und in verschiedenen Arenen an der Debatte beteiligt hat. In politikpraktischer Hinsicht hat sich die öffentliche Auseinandersetzung mit Überwachungsfragen durch Entwicklungen wie der Einrichtung eines Untersuchungsausschusses durchaus intensiviert und es ist eine Reihe politischer Forderungen nach konkreten Reaktionen und Reformen gestellt worden, sodass die beschriebene politische Funktionslogik hier klar zum Vorschein kommt. Grundsätzlich lässt sich somit von einem Politisierungsschub in diskursiver wie politikpraktischer Hinsicht sprechen, wobei sich dies insbesondere unmittelbar nach neuen Medienberichten und öffentlich ausgetragenen Konflikten mit klar zu erkennenden Protagonist_innen zeigte. Es gab somit keine konstante, lineare Entwicklung. Die Snowden-Enthüllungen haben Regierungs- und Behördenvertreter_innen gezwungen, die Legitimität ihrer Maßnahmen und Entscheidungen zur geheimdienstlichen Überwachung extensiver und differenzierter zu begründen, und sie haben vorsichtige Reformanstrengungen auf der nationalen Ebene bewirkt. Gleichzeitig hat sich die Politisierung der Telekommunikationsüberwachung aber vor allem zwischen Teilen der Eli-

ten entspannen und sich nicht in eine breitere und anhaltende Aufmerksamkeit und Mobilisierung bei zuvor indifferenten Bevölkerungsteilen übersetzt. Auf politik-praktischer Ebene gab es vor allem mit Blick auf die zu Beginn im Fokus stehenden Praktiken ausländischer Geheimdienste kaum grundlegende Konsequenzen und die langfristigen Auswirkungen scheinen in Zeiten dynamischer Aufmerksamkeitsökono-mien unsicher. Wir fassen den untersuchten Fall deshalb in erster Linie als eine spezifische Form der Politisierung, genauer als symbolische Elitenpolitisierung.

Insgesamt trägt dieser Beitrag so zu einem konzeptionell und empirisch fundier-ten und komplexeren Verständnis der Politik der Sicherheit nach »9/11« sowie der damit verbundenen gesellschaftlichen Reaktionen bei. Er hilft uns besser zu verste-hen, wie sich Politisierungsschübe auch innerhalb sicherheitspolitischer Kategorien und unter schwierigen und ambivalenten Bedingungen vollziehen können und wo sie an ihre Grenzen kommen. Der Fall Snowden zeigt unseres Erachtens trotz aller Einschränkungen, dass sich die Bereiche Überwachung und Sicherheit (insbesonde-re vor Terrorismus) zumindest ansatzweise auf dem Weg hin zu einem »normalen« demokratischen Politikprozess befinden, so etwa durch allfällige Schuldzuweisun-gen in Richtung des politischen Gegners, verstärkte Medienberichterstattung und Versuche, die Kontrolle über Sicherheitsinstitutionen zu stärken. Dies eröffnet grundsätzlich Möglichkeiten einer breiteren kritischen Auseinandersetzung und Räume für politische Debatten über die Notwendigkeit von Sicherheitsmaßnahmen. Die verbreitete These einer durchgängigen Entpolitisierung sicherheitspolitischen Regierens scheint insofern nur bedingt zuzutreffen. Auch wenn Hinweise auf die Gefahren durch den Terrorismus weiterhin eine starke Rolle spielen und viele Ent-scheidungen in engen Expert_innenzirkeln jenseits der Öffentlichkeit getroffen werden, so finden sich parallel dazu doch auch politische Prozesse und Diskurse, durch die die Legitimität sicherheitspolitischen Regierens infrage gestellt wird. Po-litisierung ist somit auch hier grundsätzlich möglich, sieht sich aber eben auch spe-zifischen Hindernissen und Versuchen der Entpolitisierung gegenüber.

Darüber hinaus bestätigt die Analyse die Notwendigkeit einer differenzierten Analyse von Politisierungsprozessen jenseits der Frage, ob ein Thema nun politi-siert ist oder nicht. Zwar zeigen sich Merkmale einer Politisierung, diese muss je-doch mit Attributen versehen werden, um genau abbilden zu können, wie sie sich herausgebildet hat. Es scheint zudem wenig sinnvoll, davon auszugehen, dass zuvor gänzlich entpolitierte Themen schlagartig, umfassend und auf Dauer politisiert werden. Geheimdienstliche Überwachung war nie komplett entpolitiert und wird, so ist zu vermuten, auch nicht immer auf dem aktuellen Niveau politischer Auf-merksamkeit verbleiben. Politisierung und Entpolitisierung sind keine absoluten, sich gegenseitig ausschließenden Konzepte, sondern befinden sich in einem ständi-gen Ringen und Wechselspiel miteinander (Wood 2015). Der Fokus auf konkrete Schübe, Dynamiken und Phänomene entlang des Kontinuums zwischen »politi-siert« und »nicht-politisiert« scheint somit sinnvoll.

Auf der Basis eines solchen differenzierten Verständnisses eignet sich das Kon-zept der Politisierung, um wesentliche Elemente gegenwärtigen sicherheitspoliti-schen Regierens zu erfassen. Mit ihm kann insbesondere eine Bandbreite an teils

politischen Diskursen und Praktiken und konkreten, teils widersprüchlichen Verschiebungen im politischen Prozess erfasst werden. Gerade die Breite des Konzeptes kann somit einer seiner Vorteile sein. So kann gezeigt werden, wie und wo traditionelle Formen sicherheitspolitischen Regierens durch neue Formen politischer Diskussion und Entscheidungsfindung ergänzt werden, ohne gleich in durchgängigen fundamentalen Widerstand zu münden. Unsere Überlegungen zeigen aber auch, dass moderne, zunehmend »flüchtige« Sicherheitspolitik eine Herausforderung für angestammte Formen demokratischer Politik und Kontrolle darstellt. Gerade in längerfristiger Perspektive ist es daher wichtig, einen demokratischen, politischen Umgang mit Sicherheit zu verstetigen, der eine dauerhafte Kontrolle und Diskussion sicherheitspolitischen Regierens jenseits skandalträchtiger Aufreger wie den Snowden-Enthüllungen ermöglicht.

Literatur

- Aradau, Claudia 2004: Security and the Democratic Scene. Desecuritization and Emancipation, in: *Journal of International Relations and Development* 7: 4, 388-413.
- Balzacq, Thierry (Hrsg.) 2015: *Contesting Security. Strategies and Logics*, London.
- Bauman, Zygmunt/Bigo, Didier/Esteves, Paulo/Guild, Elspeth/Jabri, Vivienne/Lyon, David/Walker, Rob B. J. 2014: After Snowden. Rethinking the Impact of Surveillance, in: *International Political Sociology* 8: 2, 121-144.
- Bauman, Zygmunt/Lyon, David 2013: *Daten, Drohnen, Disziplin. Ein Gespräch über flüchtige Überwachung*, Berlin.
- Behnke, Andreas 2005: 9/11 und die Grenzen des Politischen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12: 1, 117-140.
- Bigo, Didier 2002: Security and Immigration. Toward a Critique of the Governmentality of Unease, in: *Alternatives. Global, Local and Political* 27:1, 63-92.
- Binder, Martin 2013: Die Politisierung internationaler Sicherheitsinstitutionen? Der UN-Sicherheitsrat und NGOs, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 134-157.
- Bright, Jonathan 2015: In Search of the Politics of Security, in: *British Journal of Politics and International Relations* 47: 5, 585-603.
- Browning, Christopher S./McDonald, Matt 2013: The Future of Critical Security Studies. Ethics and the Politics of Security, in: *European Journal of International Relations* 19: 2, 235-255.
- Bundesregierung 2015: Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes. Pressemitteilung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 16.12.2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/12/2015-12-16-altmaier-bnd-sel-ektoren.html>; 27.7.2016.
- Bundestag 2015: Stellungnahmen der Sachverständigen; <https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/ua/1untersuchungsausschuss/-/280848>; 27.7.2016.
- Burnham, Peter 2001: New Labour and the Politics of Depoliticisation, in: *British Journal of Politics and International Relations* 3: 2, 127-149.
- Buzan, Barry 1983: *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Brighton.
- Buzan, Barry 2006: Will the »Global War on Terrorism« Be the New Cold War?, in: *International Affairs* 82: 6, 1101-1118.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap 1998: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, CO.

- Corry, Olaf 2012: Securitisation and Riskification. Second-Order Security and the Politics of Climate Change, in: *Millennium* 40: 2, 235-258.
- Crouch, Colin 2008: *Post-Demokratie*, Frankfurt a. M.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole 2015: Jenseits der Anarchie. Widerstand und Herrschaft im internationalen System, in: *Politische Vierteljahresschrift* 56: 2, 299-318.
- De Goede, Marieke 2012: The SWIFT Affair and the Global Politics of European Security, in: *Journal of Common Market Studies* 50: 2, 214-230.
- Deitelhoff, Nicole/Wolf, Klaus Dieter 2013: Wirtschaftsunternehmen in Konflikten. Das Wechselspiel staatlicher und gesellschaftlicher (Ent-)Politisierung privater Sicherheitsleistungen, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 158-189.
- De Wilde, Pieter 2011: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, in: *Journal of European Integration* 33: 5, 559-575.
- De Wilde, Pieter/Leupold, Anna/Schmidtke, Henning 2016: Introduction. The Differentiated Politicisation of European Governance, in: *West European Politics* 39: 1, 3-22.
- Europäischer Gerichtshof 2015: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 6. Oktober 2015. Maximilian Schrems gegen Data Protection Commissioner. Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland). Rechtssache C-362/14; http://curia.europa.eu/juris/cel_ex.jsf?celex=62014CJ0362&langl=de&type=TXT&ancre=; 27.7.2016.
- Fierke, Karen 2015: *Critical Approaches to International Security*, Cambridge.
- Floyd, Rita 2011: Can Securitization Theory Be Used in Normative Analysis? Towards a Just Securitization Theory, in: *Security Dialogue* 42: 4-5, 427-439.
- Graulich, Kurt 2015: Nachrichtendienstliche Fernmeldeaufklärung mit Selektoren in einer transnationalen Kooperation. Prüfung und Bewertung von NSA-Selektoren nach Maßgabe des Beweisbeschlusses BND-26 (Bericht im Rahmen des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages), in: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2015/10/2015-10-30-bericht-svp.pdf?__blob=publicationFile&v=1; 9.12.2015.
- Greenwald, Glenn 2014: *Die globale Überwachung. Der Fall Snowden, die amerikanischen Geheimdienste und die Folgen*, München.
- Greven, Michael Th. 1999: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Wiesbaden.
- Hay, Colin 2007: *Why We Hate Politics*, Cambridge.
- Hegemann, Hendrik/Kahl, Martin 2015: Constructions of Effectiveness and the Rationalization of Counterterrorism Policy. The Case of Biometric Passports, in: *Studies in Conflict and Terrorism* 38: 3, 199-218.
- Hempel, Leon/Krasmann, Susanne/Bröckling, Ulrich (Hrsg.) 2011: *Sichtbarkeitsregime. Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert* (Leviathan Sonderheft), Wiesbaden.
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane 2013: Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der inneren Sicherheit, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 190-212.
- Hurrelmann, Achim/Gora, Anne/Wagner, Andrea 2015: The Politicization of European Integration. More Than an Elite Affair?, in: *Political Studies* 63: 1, 43-59.
- Huysmans, Jef 2006: *The Politics of (In)Security. Fear, Migration and Asylum in the EU*, London.
- Huysmans, Jef 2011: What's in an Act. On Security Speech Acts and Little Security Nothings, in: *Security Dialogue* 42: 4-5, 371-383.
- Huysmans, Jef 2014: *Security Unbound. Enacting Democratic Limits*, London.
- Huysmans, Jef 2016: Democratic Curiosity in Times of Surveillance, in: *European Journal of International Security* 1: 1, 73-93.

- Jenkins, Laura 2011: The Difference Genealogy Makes. Strategies for Politicisation or How to Expand Capacities for Autonomy, in: *Political Studies* 59: 1, 156-174.
- Krasmann, Susanne 2011: Der Präventionsstaat im Einvernehmen. Wie Sichtbarkeitsregime stillschweigend Akzeptanz produzieren, in: Hempel, Leon/Krasmann, Susanne/Bröckling, Ulrich (Hrsg.): *Sichtbarkeitsregime. Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert* (Leviathan Sonderheft), Wiesbaden, 53-70.
- Krause, Joachim 2013: Kritische Anmerkungen zur deutschen NSA-Debatte. Moralisieren bedroht die deutsch-amerikanische Freundschaft, in: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-di-e-zeitschrift/archiv/jahrgang-2013/november-dezember/kritische-anmerkungen-zur-deutschen-nsa>; 27.7.2016.
- Loader, Ian/Walker, Neill 2007: *Civilizing Security*, Cambridge.
- Lyon, David 2015. *Surveillance after Snowden*, Cambridge.
- McDonald, Matt 2008: Securitization and the Construction of Security, in: *European Journal of International Relations* 14: 4, 563-587.
- Mouffe, Chantal 2014: *Agonistik. Die Welt politisch denken*, Berlin.
- Neal, Andrew W. 2012: »Events, Dear Boy, Events«. Terrorism and Security from the Perspective of Politics, in: *Critical Studies on Terrorism* 5: 1, 107-120.
- Nonhoff, Martin/Gronau, Jennifer/Nullmeier, Frank/Schneider, Steffen 2009: Zur Politisierung internationaler Institutionen. Der Fall G 8, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16: 2, 237-267.
- Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher 2012: Einleitung: Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, in: Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen* (Leviathan Sonderband 27), Baden-Baden, 11-38.
- Pram Grad, Ulrik/Lund Petersen, Karen 2011: Concepts of Politics in Securitization Studies, in: *Security Dialogue* 42: 4-5, 315-328.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2015: Bericht der Unabhängigen Sachverständigen Vertrauensperson vom 30. Oktober 2015, in: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/10/2015-10-30-bericht-sachverstaendig-enperson.html>; 27.7.2016.
- Rothe, Delf 2015: Von Weitem sieht man besser. Satellitensensoren und andere Akteure der Versicherheitlichung, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 22: 2, 97-124.
- Schlichte, Klaus 2012 Der Streit der Legitimitäten. Der Konflikt als Grund einer historischen Soziologie des Politischen, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 1: 1, 9-13.
- Schou Tjalve, Vibeke 2011: Designing (De)Security. European Exceptionalism, Atlantic Republicanism and the »Public Sphere«, in: *Security Dialogue* 42: 4-5: 411-452.
- Schulze, Matthias 2015: Patterns of Surveillance Legitimization. The German Discourse on the NSA Scandal, in: *Surveillance & Society* 13: 2, 197-217.
- Vermeule, Adrian 2008: Exceptional Lawmaking after 9/11 and 7/7, in: *University of Chicago Law Review* 75: 3, 1155-1199.
- Wæver, Ole 1995: Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*, New York, NY, 46-86.
- Wæver, Ole 2011: Politics, Security, Theory, in: *Security Dialogue* 42: 4-5, 465-480.
- Walters, William/D'Aoust, Anne-Marie 2015: Bringing Publics into Critical Security Studies. Notes for a Research Strategy, in: *Millennium* 44: 1, 45-68.
- Williams, Michael C. 2003: Words, Images, Enemies. Securitization and International Politics, in: *International Studies Quarterly* 47: 4, 511-531.
- Wolfers, Arnold 1952: »National Security« as an Ambiguous Symbol, in: *Political Science Quarterly* 67: 4, 481-502.

- Wood, Matthew* 2015: Politicisation, Depolitisation and Anti-Politics. Towards a Multilevel Research Agenda, in: Political Studies Review (online first), DOI: 10.1111/1478-9302.12074.
- Wright, David/Kreissl, Reinhard* 2013: European Responses to the Snowden Revelations. A Discussion Paper (Implementation of Regulatory Submission Standards (IRISS)-Diskussionspapier), in: http://irissproject.eu/wp-content/uploads/2013/12/IRISS_European-responses-to-the-Snowden-revelations_18-Dec-2013_Final.pdf; 16.10.2015.
- Zürn, Michael* 2013: Politisierung als Konzept der internationalen Beziehungen, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen, Berlin, 7-35.
- Zürn, Michael* 2016: Opening Up Europe. Next Steps in Politicisation Research, in: West European Politics 39: 1, 164-182.