Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

Ein hohles Versprechen

20 Jahre verfassungsrechtliche Erosion im Namen der Terrorismusbekämpfung

Albert Fox Cahn & Evan Enzer

13.12.2021 doi: 10.17176/20211215-142608-0

Zemari Ahmadi wusste, dass sich die Sicherheitslage in seiner Stadt verschlechterte, als er durch sein Wohnviertel nach Hause fuhr. Die Taliban waren nur noch Stunden davon entfernt, die Kontrolle zu übernehmen, und westliche Staatsbürger evakuierten Kabul. Ahmadi liebte es, während seiner Fahrt Musik zu hören, aber heute fürchtete er, gefangen genommen zu werden, und fuhr deshalb schweigend weiter. Wir können uns nur vorstellen, wie erleichtert er war, als seine Kinder, Nichten und Neffen nach draußen rannten, um ihn zu begrüßen. Er war zu Hause. Er war in Sicherheit. Dann explodierte sein Auto. Als eine unserer letzten Handlungen in Afghanistan töteten die Vereinigten Staaten einen unschuldigen Mann und seine Familie, weil er nichts weiter als seine tägliche Arbeit getan hatten.

Am frühen Morgen bemerkte das US-Militär eine weiße Limousine, die einen zu Unrecht verdächtigten Unterschlupf des Islamischen Staates verließ, und ließ eine unbemannte Drohne starten, um das Fahrzeug zu verfolgen. In einem offensichtlichen Fall von Verwechslung folgte die Drohne dem weißen Toyota von Herrn Ahmadi. Das Militär beobachtete, wie er Freunde besuchte, Kollegen zur Arbeit fuhr und Wasser für seine Familie holte. Doch durch die Linse einer Drohne in zehntausenden Metern Höhe betrachtet, sahen diese Routinebesorgungen wie eine Bedrohung aus. Sie sahen aus wie ein Mann, der Waffen transportiert.

Dieses tragische (vermeintliche) Ende des zwanzigjährigen Krieges in Afghanistan ist sinnbildlich dafür, wie Amerikas globales Überwachungsnetz seine Werte untergräbt und die nationale Sicherheit bedroht. Das Land, das für Demokratie und internationale Rechtsinstitutionen eintrat, hat sich auf eine Reihe militärischer Missgeschicke eingelassen, die weltweit katastrophalen Schaden anrichteten und gleichzeitig unseren eigenen Rechtsrahmen hier zu Hause aushöhlten. Wenn Amerika auf die nächsten zwei Jahrzehnte blickt, stellt sich die Frage, ob wir zu Demokratie, Bürgerrechten und Rechtsstaatlichkeit zurückkehren können.

Die Institutionen, die mit dem Versprechen, "die Demokratie zu schützen", geschaffen und ermächtigt wurden, werden immer mehr zu einer Bedrohung für die demokratischen Werte und die verbleibende Hoffnung auf eine offene Gesellschaft. Wenn sie nicht kontrolliert werden, werden wir die Möglichkeit verlieren, unbeobachtet und unerkannt durch die Welt zu gehen. Wir werden erleben, wie die Straßen der Städte zu Korridoren der Kontrolle schrumpfen, in denen jede Abweichung von unserer täglichen Routine von algorithmischen Überwachungssystemen wie Gesichtserkennung und Verhaltensanalyse überprüft wird. Und wie wir in den letzten Tagen in Afghanistan gesehen haben, bedeutet die Tatsache, dass diese Überwachungsinstrumente allgegenwärtig sind, nicht, dass sie auch allwissend sind. Unser Überwachungsstaat wird auch weiterhin Fehler machen, und wenn dies der Fall ist, werden diese Fehler tödlich sein.

In der Zeit nach dem 11. September haben wir erlebt, dass es den Gerichten nicht gelungen ist, das Wachstum des Überwachungsstaates einzudämmen, was neue Missbräuche indirekt fördert und billigt. Aber wir sehen auch Grund zur Hoffnung. Die Ausweitung des Überwachungsstaates wurde einst als Randthema betrachtet, aber sie rückt zunehmend in den Mittelpunkt des politischen Diskurses in den USA. Wir sehen neue lokale Gesetze, die einige der missbräuchlichsten Technologien verbieten und die zivile Kontrolle wieder stärken. Es ist zwar unklar, ob sich Amerikas politisches, rechtliches und verfassungsrechtliches System jemals vollständig von den Ereignissen nach dem 11.

September erholen wird, aber es ist klar, dass nur eine politische Massenbewegung in der Lage sein wird, uns vor dem Abgrund des Autoritarismus zu bewahren und die verfassungsmäßigen Kontrollen und die Rechtsstaatlichkeit wieder zu stärken.

Recht in einer Zeit des Traumas

Am 11. September 2001 entführte die Al-Qaida vier Verkehrsflugzeuge. Zwei stürzten absichtlich in das World Trade Center, eines in das Pentagon, und ein Aufstand der Passagiere zwang eine Maschine zum Absturz im ländlichen Pennsylvania. Angst überkam das Land, aber die amerikanische Exekutive sah die Tragödie als Chance. In seiner Eile verabschiedete der Kongress Programme, die die Bürgerrechte aushöhlten, die Macht konzentrierten und immer neue Kriege auslösten. Nach amerikanischer Tradition hatten die Gerichte die Aufgabe, die politischen Instanzen zu kontrollieren, aber sie entzogen sich dieser Verantwortung im Namen der Sicherheit.

Präsident Bush führte eine massive Spionageoperation mit der Bezeichnung President's Surveillance Program ("PSP") ohne Ermächtigung durch den Kongress durch. Die Geheimdienste überwachten heimlich die Kommunikation von Einzelpersonen aufgrund einer bloßen Vermutung und sammelten Metadaten aus der ganzen Welt ohne richterliche Aufsicht.

Das US-Justizministerium ("DOJ") begründete die PSP mit den Befugnissen des Präsidenten, allerdings unter Berufung auf Artikel II der Verfassung und den Foreign Intelligence Surveillance Act ("FISA"). Später schwächte das Justizministerium dieses Argument ab und berief sich auf die Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt von 2001(AUMF"). Bei der AUMF von 2001 handelt es sich um ein vages, aus einem Satz bestehendes Gesetz, das dem Präsidenten erlaubt, "alle notwendigen und angemessenen Mittel" einzusetzen, um gegen Gruppen vorzugehen, die den 11. September ausgeführt haben.

Der Kongress verschärfte diese Verfassungskrise einige Wochen später mit der Verabschiedung des USA PATRIOT Act. Zuvor mussten Ermittler einen Grund nachweisen, bevor sie eine Zielperson überwachen. Jetzt erlaubt der USA PATRIOT Act den Strafverfolgungsbehörden, Geschäftsunterlagen zu sammeln, Telefone abzuhören und Metadaten zu sammeln, ohne dass ein begründeter Verdacht besteht oder eine unabhängige Überprüfung stattfindet. Der Missbrauch durch die Exekutive ging weit über den ungeheuerlichen Eingriff in die Privatsphäre hinausBehörden handelten auf der Grundlage der gesammelten Informationen, indem sie Menschen aufgrund von Vermutungen inhaftierten, den Gefangenen ihr Recht auf das Anwaltsgeheimnis entzogen und ihnen kaum die Möglichkeit gaben, ihre Inhaftierung anzufechten.

Den Verdacht nach innen richten

Während die Darstellung der Überwachungsmissbräuche nach dem 11. September in der Regel nach außen gerichtet war und die USA ihre Überwachungsbefugnisse auf internationaler Ebene einsetzten, fanden viele der schlimmsten Missbräuche näher an der Heimat statt. Obwohl die Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste nicht in der Lage waren, die rechtliche Kontrolle vollständig zu umgehen, wie es bei der Überwachung im Ausland der Fall war, weitete sich der Umfang der Überwachung noch weiter aus.

Bundesstaatliche und lokale Partnerschaften haben das Problem noch verschärft. Die Bundesstaaten erließen vage Terrorismusgesetze, die Menschen allein für Spenden oder Meinungsäußerungen bestraften. Das Ministerium für Heimatschutz ("DHS") hat sich mit der örtlichen Polizei zusammengetan, um regionale Überwachungszentren zu bilden, die legale Aktivitäten und religiöse Äußerungen ins Visier nehmen. Diese Partnerschaften ermöglichten eine ganze Reihe von Übergriffen auf lokaler Ebene. So richtete beispielsweise das New York City Police Department ("NYPD") eine geheime demografische Einheit ein, die kartographieren sollte, wo muslimische Amerikaner in der gesamten Metropolregion New York leben.

Die Polizei infiltrierte Moscheen, Unternehmen, soziale Clubs und sogar islamische Schulen, um eine immer detailliertere Karte der Aufenthaltsorte muslimischer New Yorker zu erstellen. Doch die Bemühungen der NYPD endeten nicht an der Stadtgrenze, sondern erfassten muslimische Amerikaner im gesam-

ten Bundesstaat New York und sogar in benachbarten Staaten. Es gab nie einen Plan, wie die Daten verwendet werden sollten, wie man einen produktiven Zweck finden konnte, um die ganze Überwachung zu rechtfertigen, aber das Ziel war klar: alle Muslime zu verfolgen. Und was hatte die Polizei am Ende, nach unzähligen Übergriffen auf Menschenleben, nach unzähligen Millionenausgaben, für diesen Aufwand vorzuweisen: nichts. Kein einziger glaubwürdiger Hinweis, keine einzige glaubwürdige Spur, nur eine Hinterlassenschaft von Profiling und Missbrauch.

Die demografische Einheit war der deutlichste Ausdruck des religiösen Profilings nach dem 11. September, aber bei weitem nicht der einzige. In ganz Amerika versuchte die Polizei auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, jeden Ort zu identifizieren, an dem sich muslimische Amerikaner versammelten. Durch den Einsatz von verdeckten Ermittlern und Informanten wurden Millionen von Amerikanern ins Visier genommen und verfolgt, nur weil sie ihren Glauben praktizierten. Darüber hinaus arbeitete die örtliche Polizei mit dem neu gegründeten Department of Immigrations and Customs Enforcement ("ICE") zusammen, um Einwanderer aufgrund ihrer politischen Überzeugungen, Religion und Rasse ins Visier zu nehmen.

Trotz zweier Jahrzehnte des Rechtsstreits haben sich die Gerichte weitgehend dem Präsidenten unterworfen und damit zwei Eckpfeiler des amerikanischen Rechtssystems ausgehöhlt: Vorrang der Verfassung und Vorrang der Justiz. Die Verfassung mag auf dem Papier das oberste Gesetz des Landes bleiben, aber in der Praxis sind die Befugnisse der Exekutive unkontrolliert. Im Jahr 2004 erklärte ein unteres Gericht Teile des USA PATRIOT Act für verfassungswidrig. Dann schrieben Geheimdienstgerichte, die NSA missbrauche ihre Macht und halte sich nicht an die Regeln, die sie sich selbst auferlegt habe. In einem bahnbrechenden Fall aus dem Jahr 2015 entschied ein Berufungsrichter, dass die Exekutive gegen ihre gesetzlichen Befugnisse verstoßen hat, indem sie massenhaft Metadaten sammelte. Die Gerichte nahmen jedoch keine wesentlichen Änderungen an den Programmen vor und schränkten die Befugnisse der Exekutive nicht ein. Die Justiz stellte den Anschein eines ordnungsgemäßen Verfahrens wieder her, ließ aber zu, dass der Präsident endlose Kriege führte, muslimischen Amerikanern Reiseverbote erteilte und sie ohne ausreichenden Grund abhörte. Während die Gerichte an den Rändern herumpfuschten, brach die amerikanische Gewaltenteilung zusammen, so dass die Überwachung neue Dimensionen erreichen konnte.

Der Überwachungsstaat in der Nachbarschaft

Zwanzig Jahre schleichende Ausweitung der Aufgaben haben die amerikanische Überwachung gegen die Menschen gerichtet, die sie zu schützen versprach: Die amerikanische Öffentlichkeit. Lokale Regierungen nutzen Gesichtserkennung, Überwachung sozialer Medien und Haftbefehle für Schlüsselwörter, um BIPOC-Gemeinschaften zu verfolgen und zu verhaften. Ehemals inhaftierte Personen unterwerfen sich der invasiven elektronischen Verfolgung und zahlen unerschwingliche Gebühren, um ihre unsichtbaren Ketten zu leasen. Schulbezirke nutzen dieselbe Polizeitechnologie, um unsere Kinder in und außerhalb der Schule auszuspionieren. Die Daten, die die Regierung nicht direkt sammelt, kauft sie von privaten Unternehmen auf.

Allein in New York überwacht die Polizei Tausende von Schwarzen und Latinx-Personen aufgrund ihrer Kleidung. Die NYPD-Gesichtserkennungskameras sind in jedem Gebäude angebracht. Sie beobachten, wohin wir gehen, mit wem wir sprechen und wogegen wir protestieren. Was den Kameras entgeht, kann die NYPD mit mobilen Daten aus Verkehrssystemen, in Verbrauchersoftware eingefügten Codes und automatischen Nummernschildlesegeräten auffüllen. Software wie Gotham von Palantir und Clear von Thompson Reuter hilft der Polizei, Daten zusammenzuführen und unsere Adressen, Sozialversicherungsnummern und Freunde zu identifizieren. Nichts existiert außerhalb der Überwachung durch die Regierung.

Neue Überwachungstechnologien bauen auf einem veralteten verfassungsrechtlichen Rahmen für den Schutz der Privatsphäre auf und geben der Polizei weitgehend unkontrollierte Befugnisse zur Überwa-

chung unserer Bewegungen außerhalb der Wohnung. Eine solche Überwachung ermöglicht es der Polizei jedoch, die Einhaltung religiöser Vorschriften, politische Aktivitäten und nahezu jede andere Form von verfassungsrechtlich geschützter Tätigkeit zu überwachen. Während wir oft erst Jahre später erfahren, wo diese Überwachungsinstrumente eingesetzt werden, wissen wir bereits, dass Gesichtserkennung, Luftüberwachung, Nummernschildleser und andere Instrumente eingesetzt wurden, um Black-Lives-Matter-Demonstranten während der historischen Demonstrationen von 2020 zu verfolgen.

Trotz der Milliardenausgaben und der mit Füßen getretenen Rechte haben wir nicht viel vorzuweisen für zwanzig Jahre erweiterte Überwachung. Im Jahr 2009 stellte der Generalinspekteur fest, dass die Überwachung "wenig" Wert hat. In einem Bericht des Justizministeriums aus dem Jahr 2015 konnte das Federal Bureau of Investigations keine Beispiele nennen, in denen die Überwachung zu bedeutenden Fallentwicklungen geführt hat. Auch das Privacy and Civil Liberties Oversight Board, das mit der Abwägung von Nutzen und Schaden der Überwachung beauftragt ist, kam zu dem Schluss, dass die Massenüberwachung "wenig einzigartigen Wert" hat. In der Praxis kann kein Überwachungsstaat verhindern, dass sich Tragödien ereignen. Egal, wie viele Daten die Regierung sammelt, sie kann die Zukunft nicht vorhersehen.

Ein ungewisser Weg in die Zukunft

Wir stehen in Amerika vor einer Abrechnung. Unabhängig von unserer politischen Einstellung fordern wir mehr von unserer Regierung. Als Reaktion darauf schlagen die Bundesstaaten mutige Gesetze vor, die die Grundfreiheiten schützen.

Fast zwei Dutzend Städte haben den Einsatz der Gesichtserkennung durch die Behörden bereits bis zu einem gewissen Grad verboten. Diese Gesetze unterscheiden sich zwar in einigen Details, verbieten aber in der Regel die polizeiliche Nutzung der Technologie vollständig, während einige noch weiter gehen und den gesamten Einsatz der Technologie durch die Regierung verbieten. In jüngster Zeit haben einige wenige Bundesstaaten damit begonnen, die Technologie landesweit zu verbieten, darunter New Yorks Verbot der Gesichtserkennung in Schulen, Kaliforniens Verbot der Gesichtserkennung in Bodycams der Polizei und das umfassende Verbot in Vermont.

Die Öffentlichkeit hat neue Strukturen für Transparenz und Rechenschaftspflicht gefordert, die die Polizei zur Offenlegung der von ihr eingesetzten Überwachungsinstrumente verpflichten. In mehr als zwei Dutzend Städten wurden Gesetze zur gemeinschaftlichen Kontrolle der polizeilichen Überwachung (Community Control Of Police Surveillance, CCOPS) verabschiedet, die die zivile Kontrolle wieder stärken. Viele Maßnahmen gehen über bloße Transparenz hinaus und geben der Zivilbevölkerung das letzte Wort darüber, welche Überwachungstechnologie angemessen ist.

Die Bundesbeamten waren viel langsamer, ihren Kurs zu ändern, viel langsamer, die Fehler dieses zwei Jahrzehnte währenden Überwachungskampfes einzugestehen. Selbst wenn wir sehen, dass die Überwachungssysteme uns nicht schützen, selbst wenn wir sehen, dass der Überwachungsstaat zu Unrecht unschuldige Menschen ins Visier nimmt und tötet, halten Bundesbeamte an der diskreditierten Vorstellung fest, dass wir irgendwie sicher bleiben, wenn wir nur genug Informationen sammeln. Das amerikanische Volk weiß es besser, als dieser Argumentation jetzt zu glauben, aber es bleibt abzuwarten, ob unsere gewählten Führer diesem Beispiel folgen können.

Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung des Beitrags, 'A Hollow Promise', durch Michael Borgers.

AUTOR*INNEN

Albert Fox Cahn
Albert Fox Cahn ist der Gründer und Geschäftsführer des Surveillance Technology Oversight Project (S.T.O.P.) am Urban Justice Center sowie Fellow am Engelberg Center for Innovation Law & Policy an der N.Y.U. School of Law.
Evan Enzer

EMPFOHLENE ZITATION

Cahn, Albert Fox; Enzer, Evan: Ein hohles Versprechen: 20 Jahre verfassungsrechtliche Erosion im Namen der Terrorismusbekämpfung, Verfassungsblog, 13.12.2021, doi: 10.17176/20211215-142608-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20211215-142608-0.