

Aus:

HERFRIED MÜNKLER, MATTHIAS BOHLENDER,
SABINE MEURER (HG.)

Handeln unter Risiko

Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge

Juli 2010, 288 Seiten, kart., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1228-8

Das bisherige institutionell arrangierte Verhältnis von Sicherheit und Risiko ist angesichts der massiven Veränderungen der inneren, der sozialen und der äußeren Sicherheit in der Krise. Moderne Gesellschaften stehen vor der Frage, wie und in welchen Formen dieses Verhältnis neu bestimmt und auf soziale, rechtliche und politische Weise neu arrangiert werden kann.

Der Fokus dieses Bandes zielt auf die Evaluierung politischer, sozialer und technischer Umgangsweisen mit Risiko sowie auf die Analyse der gesellschaftlichen Imaginationen, die mit diesen unweigerlich verknüpft sind.

Herfried Münkler (Prof. Dr.) lehrt Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Matthias Bohlender (Prof. Dr.) lehrt Politische Theorie an der Universität Osnabrück.

Sabine Meurer (M.A.) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/ts1228/ts1228.php

INHALT

Vorwort	7
----------------	---

I. CODIERUNGEN VON GEFAHR UND UNGEWISSHEIT

Sicherheit und Freiheit. Eine irreführende Oppositionssemantik der politischen Sprache	13
HERFRIED MÜNKLER	

(Un-)Sicherheit als Problem der Moderne	33
WOLFGANG BONSS	

Vom Risikomanagement zu <i>Risk Governance</i>: Neue Steuerungsmodelle zur Handhabung komplexer Risiken	65
ORTWIN RENN/MARION DREYER	

Zur Genealogie des Nicht-Kriegs. Ein Epochenwandel in der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung	83
NIELS WERBER	

II. SICHERHEITSARCHITEKTUR FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

Ökologie des Krieges. Anmerkungen zu einem unterbelichteten Zusammenhang	107
HARALD WELZER	

Völkerrechtliche Fundamente einer neuen Sicherheitsarchitektur	127
HEIKE KRIEGER	

Globale Sicherheitspolitik und die Krise des multilateralen Systems	145
ULRICH SCHNECKENER	

Dynamik der Überbietung. Innere Sicherheit im transnationalen Großraum der Europäischen Union	167
LEON HEMPEL/MICHAEL CARIUS	

III. TRANSFORMATIONSPROZESSE SOZIALER RISIKEN

Kapitalmärkte als Vorsorgeinstrument: ›Risikobegrenzung‹ durch Rechtsnormen?	199
CHRISTINE WINDBICHLER	

Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts	221
FRIEDBERT W. RÜB	

Soziale Sicherheit und die Selbstgestaltung der sozialen Verhältnisse	251
GEORG VOBRUBA	

Armutsbekämpfung durch alternative Risikotransferinstrumente	265
MARTIN ODENING/OLIVER MUSSHOFF	

Autorinnen und Autoren	283
-------------------------------	-----

Vorwort

Das bisherige institutionelle Arrangement von Risiko und Sicherheit und insbesondere der Umgang mit Risiken sind angesichts der massiven Veränderungen im Bereich der sozialen, der inneren und der äußeren Sicherheit in die Krise geraten. Wenn es nun darum geht, ein solches Arrangement wieder herzustellen oder auch einen neuen Umgang mit den gegebenen (Un)Sicherheitslagen zu denken und einzuüben, so sind neue Handlungsmuster sowie die Reflexion auf ihre unterschiedlichen Prinzipien erforderlich.

Spätestens seit den Anschlägen von 9/11 und im Zuge der Entwicklungen des *war on terrorism* werden die hierbei ins Spiel gebrachten Maßnahmen und Handlungsoptionen kontrovers diskutiert. Insbesondere das Prinzip der Prävention – vormals gerne im Bereich des sozialen, psychologisch-pädagogischen und kriminologischen Sicherheitsdiskurses beschworen – hat neue Popularität erhalten. Dagegen ist sein Komplementärpart, das nachsorgende und nachholende Prinzip, in den Hintergrund gerückt, wenn nicht gar in Verruf geraten. Warum? Das Prinzip der Nachsorge rechnet mit dem faktischen und unausweichlichen Eintritt des Risikofalls; ist er eingetreten, muss etwas getan, müssen Ressourcen aufgewendet, Verfahren, Mechanismen und Prozeduren in Gang gesetzt werden, um die Dinge wieder »in Ordnung« zu bringen. Das Prinzip der Prävention, der Vorsorge, setzt hingegen darauf, dass der Risikofall vermieden, umgangen oder unendlich aufgeschoben werden kann. Wenn die Dinge und die Menschen nur in ein richtiges, vorsorgendes Verhältnis, eine stabile Ordnung gebracht werden, könne die Gefahr gebannt, das Risiko gegen Null minimiert werden.

Gleichzeitig ist die Umstellung von Nachsorge auf Prävention aber auch durch die Art der Risiken veranlasst, mit denen moderne Gesellschaften umzugehen haben: Was in den Verordnungen zum Betrieb von Dampfkraftanlagen als in Kauf zu nehmendes Risiko auftauchte, gegen

das man sich versichern musste, stellt sich unter den Bedingungen der Atomtechnologie völlig anders dar. Die Entscheidung für Prävention oder Nachsorge folgt einer unterschiedlichen Unfalltoleranz und der sich daraus ergebenden Risikobewertung. Moderne Gesellschaften sind nicht nur stör anfälliger als die klassischen Industriegesellschaften; sie sind auch gefahren- und bedrohungssensibler als frühere Gesellschaften. Die Risikosensibilität moderner Gesellschaften ist ein weiterer Grund für die Umstellung von Nachsorge auf Prävention. Man will alles unternehmen, damit es erst gar nicht zu Unfällen kommt. Diese Disposition war bereits in den Verteidigungsdoktrinen des Kalten Krieges erkennbar, in denen Streitkräfte bereitgehalten wurden, um den »Ernstfall« zu vermeiden. »Wenn wir kämpfen müssen, haben wir versagt«, lautete eine dafür gängige Formel. Angesichts der nuklearen Bedrohungsszenarien in Mitteleuropa konnte man dem nicht widersprechen. In der Generalisierung des Präventionsgedankens hat sich diese Militärdoktrin gewissermaßen auf die gesamte Gesellschaft ausgedehnt.

Man kann hier sehr gut sehen, wie die beiden Prinzipien nicht nur unterschiedliche und mitunter kontroverse Handlungsoptionen eröffnen, sondern wie sich auf ihrer Grundlage zugleich differente Wahrnehmungs- und Denkweisen sowie Perspektiven auf die Gesellschaft ausbilden können. Die *Vorsorge* ist an letztlich risikofreien Räumen orientiert; das *Wagnis* ist verbannt, weil es immer schon als Gefahr, Störung, Problem oder Irritation wahrgenommen und codiert wird. Das nachsorgende Prinzip hingegen findet sich mit unvermeidlichen Störungen, Unordnungen, Krisen und Verwerfungen ab; die moderne, (post-)industrielle und globalisierte Welt erzeugt nach gewissen statistischen Regelmäßigkeiten ihre Crashes, Kriege und Konflikte. Das bewusst eingegangene Risiko, der *gewagte* Einsatz wird sogar als konstitutiver Teil dieser gesellschaftlichen Wirklichkeit verstanden. Es ist unbestreitbar, dass generalisierte Prävention lähmend wirkt, aber ebenso fraglos ist auch, dass das Prinzip der Nachsorge bei riskierten Unfällen in einigen Bereichen unverantwortlich geworden ist. Die Risiken, die wir im Individualverkehr einzugehen bereit sind, fürchten wir nicht nur bei der Nukleartechnologie, sondern auch bei Genveränderung und Klimawandel. Kurzum: Sicherheit und Risiko sind in ein neues Verhältnis gebracht worden oder warten noch auf dieses Neuarrangement.

Mit dem Titel dieses Buches: »Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge« wollen wir auf das Spannungsfeld dieser beiden Prinzipien aufmerksam machen. Dabei geht es nicht so sehr darum, das eine Prinzip gegen das andere auszuspielen, sondern zu untersuchen, auf welchen Feldern (Sozialpolitik, Umweltpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik) welches Prinzip vorherrscht und mit wel-

chen Handlungsfolgen dabei zu rechnen ist. Das schließt keineswegs aus, dass beide Prinzipien aufeinander bezogen und miteinander verknüpft werden können. Die seit mehr als 300 Jahren ungebrochen attraktive Bedeutung der Versicherungstechnologie etwa verschränkt das Wagnis mit der Vorsorge; es versichert nämlich demjenigen, der vor einer gewagten Entscheidung steht: Du kannst dieses Wagnis eingehen, weil wir mit dem Fall deines Scheiterns rechnen; der Schaden kann gedeckt, das Risiko kalkuliert werden, aber nur unter der Bedingung, dass Du zuvor rational und vorsorgend gehandelt hast.

Moderne Gesellschaften stehen also vor der Frage, wie und in welchen Formen das Verhältnis Risiko-Sicherheit neu bestimmt und auf soziale, rechtliche und politische Weise neu arrangiert werden kann. Der Fokus dieses Bandes zielt auf die Evaluierung politischer, sozialer und technischer Arrangements sowie auf die Analyse der gesellschaftlichen Imaginationen, die mit diesen unweigerlich verknüpft und an ihrer Entstehung beteiligt sind. So analysieren die Beiträge des ersten Kapitels die Diskurse und Verschiebungen in der Wahrnehmung und Codierung von Gefahr und Ungewissheit und die Transformationen des Risikomanagements.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden auch über Jahrzehnte erprobte Sicherheitsarrangements beendet, und neue Konfliktkonstellationen rückten in den Blick. Nicht nur die Akteure, sondern auch die »Schauplätze« der Konflikte veränderten sich und wandeln sich noch immer. Dies erfordert neue Strategien und Architekturen der Sicherheit/Sicherung, die im zweiten Kapitel zur Diskussion stehen.

Das dritte Kapitel fokussiert auf die sozialpolitischen Fragen und reflektiert die Erwartungshaltungen und mentalen Einstellungen einer Gesellschaft, die nicht selten mit den eingeleiteten Reformen kollidieren. Massenarbeitslosigkeit, demographischer Wandel, schwindende Normalarbeitsverhältnisse, brüchige Erwerbsbiographien führen zum weitreichenden Umbau des Sozialstaates – mit Auswirkungen nicht nur für die westliche Welt.

Der Band ist das durch zwei zusätzliche Beiträge komplettierte Ergebnis einer Tagung, die im November 2008 im Rahmen des Projektes »Sicherheit & Risiko« an der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt wurde. Zusammen mit einer Ringvorlesung war die Tagung Teil einer Veranstaltungsserie, in deren Verlauf die Thematik von Sicherheit *und* Risiko interdisziplinär ausgelotet werden sollte. Die Beiträge der Ringvorlesung sind ebenfalls bei *transcript* erschienen, und zwar unter dem Titel »Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert«.

Unser Dank gilt an erster Stelle der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin für die finanzielle Unterstützung des Projektes. Bei der Durchführung der Tagung und der Fertigstellung des Bandes haben Julia Hildermeier, Katrin Röncke und Steffen Poralla mitgewirkt. Auch ihnen gilt unser Dank.

Herfried Münkler
Matthias Bohlender
Sabine Meurer

Berlin, April 2010

I. CODIERUNGEN VON GEFAHR UND UNGEWISSHEIT

Sicherheit und Freiheit.

Eine irreführende Oppositionssemantik

der politischen Sprache

HERFRIED MÜNKLER

Im Dickicht der Begriffe

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und der darauf folgenden Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen in den von Terrordrohungen betroffenen Staaten wird die politische Debatte von der Frage bestimmt, ob man auf mehr Sicherheit oder doch mehr auf Freiheit setzen solle – als ob ein Mehr an Freiheit ein Weniger an Sicherheit und ein Mehr an Sicherheit ein Weniger an Freiheit zur Folge habe. Damit diese semantische Gegenüberstellung von Sicherheit und Freiheit plausibel ist,¹ müssen freilich der Begriff der Sicherheit ausgesprochen eng und der Begriff der Freiheit sehr weit gefasst werden. So ist im Rahmen der Oppositionssemantik mit Sicherheit zumeist bloß der Schutz vor krimineller Gewalt, in der Regel Straßenkriminalität, und terroristischen Anschlägen gemeint, keineswegs jedoch soziale Sicherheit in einer sich globalisierenden Welt oder technologische Sicherheit angesichts der Gefahren und Risiken in von Hochtechnologien beherrschten Gesellschaften. Und umgekehrt wird unter Freiheit nicht nur die auf das geringstmögliche Maß

1 Eine aufmerksame Reflexion auf die Genese des öffentlichen Sicherheitsdiskurses findet sich bei Demirović: Liberale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv, S. 229ff.; als Beispiel für oppositionssemantische Thematisierung von Sicherheit und Freiheit vgl. unter vielen Hassemer: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit, S. 10-15; sowie Trojanow/Zeh: Angriff auf die Freiheit, passim.

reduzierte Handlungsreglementierung durch den Staat verstanden, sondern auch der Anspruch auf Privatheit, also die Undurchsichtigkeit eines möglichst weit gefassten persönlichen Bereichs für staatliche Einsichtnahme und Überwachung.²

Nun mag in mancher Hinsicht das Recht auf Privatheit tatsächlich ein unverzichtbarer Bestandteil von Freiheit sein, doch in anderer Hinsicht ist der Rückzug ins Private gerade das Gegenteil einer umfassenden Nutzung der Freiheitsrechte.³ Die Nutzung des Rechts auf einen Rückzug ins Private, das mehr ist als eine gegen öffentliche Zudringlichkeiten und staatliche Überwachung abgeschottete Sphäre, sondern eine Verweigerung politischer und gesellschaftlicher Partizipation, kann, wenn dies von vielen in Anspruch genommen wird, zu einer gravierenden Gefährdung der Freiheitsrechte führen. Oder anders formuliert: Wer schützt die Privatsphäre der Bürger, wenn diese sich samt und sonders ins Privatleben zurückgezogen haben und auf die Teilhabe am Politischen verzichten? Und in Fragen der Sicherheit dürften viele, die sich entschieden gegen die elektronische Überwachung öffentlicher Plätze aussprechen, weil sie die individuelle Freiheit gegen die ausufernden Ansprüche des Sicherheitsstaates verteidigen wollen, ganz anders optieren, wenn mit marktradikalen Argumenten die Reduzierung der sozialen Sicherheit als Ermöglichung einer größeren Freiheit ökonomischen Handelns propagiert wird – etwa durch die Einschränkung des Kündigungsschutzes. Ähnlich dürfte dies bei der Frage nach der Sicherheit der Atomenergie sein: Hier sind starke Überschneidungen zwischen denen zu vermuten, die einer extensiven Sicherheitsgenerierung durch den Staat im öffentlichen Bereich skeptisch gegenüberstehen, und jenen, die angesichts der unbeherrschbaren Risiken bei der Erzeugung von Atomenergie dafür plädieren, aus Sicherheitsgründen auf deren Nutzung zu verzichten.⁴ Einen Kundenanspruch auf die freie Wahl zwischen Atom-

-
- 2 Zum Verhältnis Freiheit und Privatheit explizit Sofsky: Verteidigung des Privaten, S. 37ff.; die vielfältigen Verbindungen und Differenzen zwischen Freiheit und Privatheit werden ausgeleuchtet bei Geuss: Privatheit, insbes. S. 57ff. und S. 96ff.; allgemein zum Verhältnis von Freiheit und Privatheit mit besonderer Berücksichtigung des Bankgeheimnisses Hummler/Schwarz: Das Recht auf sich selbst; zur Auflösung der Privatsphäre im Überwachungsstaat vgl. Schaar: Das Ende der Privatsphäre, insbes. S. 15ff. und 217ff.
 - 3 Hier zeigt sich das unaufhebbare Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie: Der Rechtsstaat gewährt Rechte und vertraut darauf, dass diese durch professionelle Erfüllungsstäbe gewährleistet werden; die Demokratie dagegen ist auf die aktive Partizipation der Bürger angewiesen, ohne die sie auf Dauer nicht bestehen kann.
 - 4 Auf die Paradoxien zwischen der Erhöhung von Sicherheit mit Hilfe technologischen Fortschritts und den riskanten Folgen dieser Technologien

strom oder Strom aus erneuerbaren Energien lehnen sie kategorisch ab. Die Risiken der Atomwirtschaft, so ihr Einwand, seien so groß, dass hier die Freiheit unternehmerischen Handelns ebenso wie die freie Kundenwahl eingeschränkt werden müssten.

Offenbar stehen Sicherheit und Freiheit in keiner prinzipiellen Opposition zueinander, sondern die Oppositionssemantik ist politisch feldabhängig: Sie ändert sich je nachdem, ob es um Gewaltprävention und Terrorabwehr oder die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates bzw. Technologiepolitik und Umweltschutz geht. Gegen den Aufweis der Politikfeldabhängigkeit von Sicherheit und Freiheit als Einwand gegen ihre semantische Opposition lässt sich freilich geltend machen, dass damit gar nicht die Oppositionssemantik getroffen sei, sondern bloß die Inkonsistenz individueller Optionen beobachtet werde: Im einen Fall werde Freiheit, im anderen Sicherheit präferiert, aber das berühre nicht den prinzipiellen Gegensatz von Freiheit und Sicherheit, sondern zeige nur, dass das Präferenzverhalten der Menschen unterschiedlich sei und in liberalen Gesellschaften keine grundsätzliche Festlegung entweder auf Freiheit oder auf Sicherheit erzwungen werde. Die Beobachtung einer politikfeldabhängigen Präferenzbildung zeigt aber zumindest, dass die Kollektivsingulare Sicherheit und Freiheit zu unspezifisch sind, um einen konsistenten politischen Gegensatz zu formulieren, wie dies in der öffentlichen Debatte zeitweilig unterstellt worden ist.

Die Feststellung, dass mit Sicherheit und Freiheit in liberalen Gesellschaften anders umgegangen wird als in autoritären, ist jedoch von einiger Bedeutung – freilich in ganz anderer Art, als dies die Oppositionssemantik nahelegt, wenn sie liberale Gesellschaften eher mit Freiheit und autoritäre vor allem mit Sicherheit verbindet. Tatsächlich handelt es sich beim Umgang mit Freiheit und Sicherheit um eine wichtige Trennlinie liberaler Gesellschaften gegenüber autoritären oder totalitären Regimen, in denen grundsätzliche, für alle verbindliche Entscheidungen getroffen werden – und diese fallen in der Regel für die Sicherheit und gegen die Freiheit aus, während liberale Gesellschaften Raum für individuelle Optionen in den unterschiedlichen Politikfeldern geben. Dabei ist im Falle autoritärer und totalitärer Regime die Alternative keineswegs symmetrisch, denn die Freiheit *der Bürger* wird zu Gunsten der Sicherheit *des Staates* eingeschränkt.⁵ Die Sicherheit der Bürger kann

sowie die »Entsicherung« des Lebens im Gefolge von Privatisierungsprozessen hat vor allem Ulrich Beck hingewiesen; vgl. Beck: Risikogesellschaft; ders.: Weltrisikogesellschaft.

- 5 In der Regel verbirgt sich hinter der »Sicherheit des Staates« die Sicherheit der herrschenden Eliten, wie sich dies beim Zusammenbruch der DDR beispielhaft gezeigt hat.

ein Beiprodukt der Sicherheit des Staates sein, muss es aber nicht, und häufig geht die staatliche Sicherheit auf Kosten der Sicherheit der Bürger. Liberale Gesellschaften dagegen orientieren sich vor allem an der Freiheit bzw. Sicherheit der Bürger und begreifen die Sicherheit des Staates als ein Mittel für diesen übergeordneten Zweck.

Die Frage nach dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit stellt sich also (mindestens) zweimal: Sie stellt sich innerhalb liberaler Gesellschaften in der Weise, dass in möglichst hohem Maße nach individuellen Präferenzen entschieden werden kann, ohne dass ein politischer Konsistenzimperativ ins Spiel gebracht wird: Man kann im einen Fall für mehr Sicherheit und im anderen für mehr Freiheit optieren, sofern diese Entscheidungen nur individuell zurechenbare Konsequenzen haben. Das ist in autoritären und totalitären Regimen nicht der Fall, weil der Staat hier den Präferenzentscheidungen der Bürger misstraut. Von paternalistischer Fürsorglichkeit bis zu rigider Entmündigung durch eine allzuständige Erziehungsinstitution reichen die Dispositionen, aus denen heraus mit dem Versprechen erhöhter Sicherheit die bürgerlichen Freiheiten eingeschränkt werden. Demgegenüber tragen liberale Gesellschaften dem Umstand Rechnung, dass Freiheit und Sicherheit keineswegs eindeutige und klare Konstellationen bezeichnen, sondern vielmehr für Erwartungen in der Lebensführung der Menschen stehen, die nicht nur deutlich voneinander abweichen, sondern sich im Verlauf der Zeit auch verändern können: vermutlich wird von Jüngeren häufiger die Freiheit gegenüber der Sicherheit präferiert, während dies bei den älteren Generationen eher umgekehrt ist.

Eine definitive Festschreibung der Beziehung zwischen Sicherheit und Freiheit ist für liberale Gesellschaften also politisch wenig sinnvoll, zumal sie Inflexibilität zur Folge hätte und einen bestimmten Menschentyp sowie eine bestimmte Altersgruppe zu Lasten der anderen privilegieren würde. Zusätzlich muss davon ausgegangen werden, dass sich die »Umwelten« soziopolitischer Großverbände verändern, sodass sich schon aus Gründen des Überlebens einer Gesellschaft die Relation zwischen Sicherheit und Freiheit immer wieder ändern muss. Auf dieser Ebene ist das größtmögliche Maß an individueller Präferenz und gesellschaftlicher Flexibilität anzustreben, und die Gesellschaften, die dem nahekommen, verbinden ein hohes Maß an individueller Zufriedenheit mit einer beachtlichen Robustheit der politischen Ordnung.

Gesellschaftliche Arrangements von Sicherheit und Freiheit

Daneben gibt es aber noch eine weitere Ebene, auf der nicht nur die Freiheit des Einzelnen mit der Freiheit eines jeden Anderen zusammen bestehen können muss, sondern ebenso auch die Freiheit eines Jeden mit der Sicherheit eines jeden Anderen. Das Zusammenbestehenkönnen der Freiheit eines jeden Einzelnen mit der Freiheit eines jeden Anderen ist in den liberalen Gesellschaftsphilosophien und Politiktheorien immer wieder durchdacht worden. Immanuel Kant hat es auf die klassische Formel gebracht, Freiheit im Sinne des Vernunftvermögens, für sich selbst praktisch zu sein, sei »nicht anders möglich, als durch die Unterwerfung der Maxime einer jeden Handlung unter die Bedingung der Tauglichkeit der ersteren zum allgemeinen Gesetz.«⁶ Und an anderer Stelle schreibt er:

»Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötiger Willkür), sofern sie mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen, Kraft seiner Menschheit, zustehende Recht.«⁷

Über das hier in Frage stehende Problem eines Widerspruchs zwischen der Freiheit des Einen und der Sicherheit des Anderen hat sich Kant keine weiteren Gedanken gemacht, und vermutlich hätte er, darauf angesprochen, geantwortet, dass die Sicherheit des Anderen in dessen Freiheit eingeschlossen sei, so dass, wenn seine Freiheit respektiert, auch auf seine Sicherheit geachtet werde.

Im strengen Sinne des Begriffs mag dies auch zutreffen, doch es handelt sich hier um eine Thematisierung des Problems *vor* den gewaltigen Umwälzungen, die der technologische Fortschritt seit dem 19. Jahrhundert für das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit mit sich gebracht hat. Mit der industriellen Revolution hat sich vor allem die Beantwortung der Frage geändert, was ein kontingentes Ereignis und was ein zu vermeidender Unfall sei,⁸ und das hatte zur Folge, dass sich Sicherheit nicht mehr als Implikation von Freiheit, etwa in Gestalt eines in Gesetzesform formulierten kategorischen Imperativs unterbringen ließ, wie

6 Kant: Metaphysik der Sitten, S. 318.

7 Ebd.: S. 345.

8 Judith Shklar hat in ihrem Buch »Über Ungerechtigkeit« (S. 87ff.) die Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts für normative Aussagen an der Relation von Unglück und Ungerechtigkeit durchdacht: Vieles, was in früheren Zeiten als Unglück angesehen wurde (etwa ein früher Tod) ist im 19. und 20. Jahrhundert zu einer Frage der gerechten Verteilung von Zugangschancen zu medizinischer Versorgung geworden.

Kant dies vorgeschlagen hat. Die Versicherungspflicht für Dampfkraftanlagen, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts in vielen Staaten eingeführt wurde,⁹ hat das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit revolutioniert: Durch regelmäßige Einzahlung in eine Versicherung konnten die Freiheitsspielräume von Konstrukteuren und Unternehmern über das nach der Reziprozität des Kantschen Freiheitsgesetzes zulässige Maß hinaus ausgedehnt werden, insofern die mit der Inbetriebnahme von Dampfkraftanlagen verbundene Gefährdung, also ein Verlust an Sicherheit, durch den Anspruch auf Entschädigung bei Unfällen kompensiert wurde. Durch die Versicherung wurde die Unfalltoleranz erhöht, d.h. an die Stelle von Kontingenzvermeidung trat Kontingenzmanagement.¹⁰ Die Entwicklung des modernen Versicherungswesens hat die Normgrenzen und Normüberschneidungen von Sicherheit und Freiheit flexibilisiert, und die Triebkraft dieser Flexibilisierung war das Geld. Das Geld als in Aussicht gestellte bzw. getätigte Entschädigungszahlung trat als Vermittler zwischen die Risiken der neuen Technologien und das Sicherheitsbedürfnis der an den Maschinen Beschäftigten und ihrer Angehörigen, und in Verbindung mit den entsprechenden versicherungsrechtlichen Bestimmungen schuf es ein neues gesellschaftliches Arrangement zwischen Freiheit und Sicherheit. Die von Georg Simmel in seiner »Philosophie des Geldes« beschriebenen Veränderungen der sozialen wie normativen Konstellationen¹¹ hat auch vor dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit nicht halt gemacht.

Aber es gab Grenzen für die neue erfinderische wie unternehmerische Freiheit, und diese Grenzen konnten auch durch Geld nicht hinausgeschoben werden, weil die hinter ihnen lauernden Gefahren unversicherbar waren.¹² Sie betrafen allerdings weniger die Nutzung der Dampfkraft als die Anwendung biologischer und chemischer Erkenntnisse bzw. die Überprüfung von Hypothesen im Experiment. Hier wurde durch gesetzliche Bestimmungen festgelegt, mit welchen Stoffen und toxischen Ingredienzien nur in den nach außen sicher abgeschlossenen Räumen eines Labors gearbeitet werden durfte. Die Laborsicherheit, später die Reaktorsicherheit, beschränkte den Umgang mit toxischem und nuklearem Material auf sichere Räume. Man kann das freilich auch umgekehrt formulieren: Sie ermöglichte die Freiheit des Forschens, indem sie sichere Räume schuf, in denen die Forschung vertretbar war, weil deren Effekte für die Umwelt als beherrschbar eingeschätzt wurden. Auch dadurch wurde ein neues Arrangement von Sicherheit und Freiheit entwickelt.

9 Dazu Bonß: Vom Risiko, S. 194ff.

10 So Makropoulos: Möglichkeitsbändigungen, S. 417f.

11 Simmel: Philosophie des Geldes, S. 375ff. und 591ff.

12 Zu den Grenzen der Versicherbarkeit vgl. Bonß: Vom Risiko, S. 218ff.

Im Rahmen der neuen versicherungsmathematischen Austarierung des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit mussten jedoch nicht bloß die Risiken versichert, sondern auch deren Inkaufnahme oder bewusstes Eingehen begrenzt werden, und dazu waren gewisse Beschränkungen der Freiheit erforderlich. Ein Beispiel hierfür ist der sog. Gurtzwang, also die Anschnallpflicht in Fahrzeugen. Diese Anschnallpflicht dient nicht dem versicherungstechnischen Schutz der Konstrukteure von Automobilen, sondern der Kostenbegrenzung bei Unfällen, und dadurch hat sie eine Begrenzung der Aufwendungen für die Haftpflichtpolice bei der Gesamtheit der Versicherten zur Folge. Die durch den Sicherheitsgurt verursachte Einschränkung der Freiheitsgrade bei der Nutzung des Automobils hat eine Erhöhung der ökonomischen Freiheitsgrade zur Folge – etwa beim Neukauf eines Fahrzeugs, das, wenn die Aufwendungen für die Versicherung niedriger sind, teurer sein und damit womöglich größer ausfallen kann, was im Allgemeinen eine höhere Sicherheit zur Folge hat.

Ein erstes Resümee der Überlegungen zum Verhältnis von Sicherheit und Freiheit lautet somit, dass es wenig ergiebig ist, Freiheit und Sicherheit als aparte Normen einander gegenüberzustellen, um daraus eine Oppositionssemantik zu gewinnen, sondern es ist, zumindest in politikwissenschaftlicher Perspektive viel ergiebiger, das Augenmerk auf die Rahmenbedingungen zu richten, unter denen Sicherheit und Freiheit zueinander in Beziehung treten, und dabei die Mediatoren – wie etwa Geld oder Recht – zu studieren, die die Überlappungszonen organisieren und im einen Fall für eine Ausweitung der Freiheit, im anderen für eine Ausdehnung der Sicherheit sorgen. Sie sind die Garanten der eingangs skizzierten Flexibilität liberaler Gesellschaften und sorgen dafür, dass ein Höchstmaß individueller Präferenzentscheidungen ohne generalisiereten Kohärenzzwang möglich ist.

Das Politikfeld innere Sicherheit

Auch die Debatte über die innere Sicherheit hat sich mit der Art der jeweiligen Herausforderung und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit verändert. Nicht die in einigen Milieus seit jeher endemische Gewaltkriminalität hat die öffentliche Debatte über Gewalt und deren bessere Prävention ausgelöst, genauso wenig wie die früher regelmäßig stattfindenden Bierzeltschlägereien, sondern es war die Konfrontation von Mittelschichtangehörigen mit der Gewalt, die dem Thema eine erhöhte politische Aufmerksamkeit verschafft hat. Milieuendemische Gewalt wird offenbar nicht oder nur in sehr beschränktem Maße als Bedro-

hung der Sicherheit öffentlicher Räume erfahren: Man solle die entsprechenden Orte und Viertel meiden, lernen bereits die Heranwachsenden. Wer sich dorthin begeben und auffällig sei, müsse damit rechnen, in Schlägereien verwickelt zu werden. Diese im Kern indifferente Gewaltwahrnehmung ändert sich, sobald die Gewalt in die öffentlichen Räume vordringt, die man nicht meiden kann, und dabei spielt der öffentliche Nahverkehr eine besondere Rolle. Nun wird die Gewalt bzw. ihre Wahrnehmung zu einer Bedrohung, die als kontingentes Ereignis jeden ereilen kann.

Vor allem die politisch artikulationsfähigen, mit körperlicher Gewalt im Alltag unvertrauten Mittelschichten schlagen nun Alarm und verlangen verbesserte Schutzmaßnahmen gegen Schläger und Gewaltkriminelle in den Stationen der U- und S-Bahn. Das Gefährdungs- bzw. Bedrohungsgefühl wird dabei noch dadurch verstärkt, dass bei den Verkehrsbetrieben ein deutlicher Personalabbau stattgefunden hat, so dass sich auf vielen Stationen keine Bediensteten der Verkehrsunternehmen mehr befinden, die vordem, zumindest subjektiv, einen Faktor der Sicherheit dargestellt haben. Gleichzeitig sind – aus Gründen der Sauberkeit und der Gesundheitsvorsorge – für die Bahnstationen eine Reihe von Verboten, insbesondere das Rauchverbot, erlassen worden, dessen demonstrative Übertretung ein ganzes Feld für Provokationen und Konflikte eröffnet hat. Die individuelle Präferenz einiger ist durch solche Verbote zu Gunsten der Gesundheit vieler eingeschränkt worden. Zu Gewalthandlungen, die in der anschließenden politischen Debatte eine prominente Rolle spielten, ist es in der Vergangenheit vor allem dann gekommen, wenn Verbotsübertreter von Fahrgästen auf das Verbot hingewiesen bzw. in ihrem Verhalten zurechtgewiesen wurden. Die Erhöhung hygienischer und gesundheitlicher Standards auf U-Bahn-Stationen hat also in einigen Fällen zu einem Sicherheitsproblem geführt, das zu beseitigen bzw. zu vermindern anschließend eine verbesserte Überwachung der U-Bahn-Stationen durch elektronische Kameras bzw. eine erhöhte Präsenz von Sicherheitspersonal gefordert wurde. Diese speziellen Fälle generalisierend, könnte man sagen, dass erhöhte Normierung das Erfordernis verschärfter Überwachung nach sich zieht. Wäre die Oppositionssemantik von Freiheit und Sicherheit konsistent, so müsste man um der Freiheit willen für die Entnormativierung des Verhaltens in öffentlichen Räumen plädieren.

Das kommunitaristische Interesse an der öffentlichen Sicherheit und die moderne Spannung zwischen Familie und Individuum

In der inzwischen abgeebbten kommunitaristischen Debatte, die vor allem in den USA geführt worden ist und dort eine Warnung vor den Folgen eines extrem ausgeprägten Individualismus war, ist immer wieder geltend gemacht worden, dass die Sicherheit der öffentlichen Räume eine wesentliche Voraussetzung dafür sei, dass die Bürger ihre Freiheitsrechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen könnten, und zwar keineswegs nur in dem Sinne einer uneingeschränkten Bewegungsfreiheit – d.h., dass man hingehen kann, wo man will, und daran nicht durch Straßenzüge gehindert wird, in die sich selbst die Polizei nicht mehr hineinwagt – sondern auch in dem klassisch republikanischen Sinne, wonach die Chance zur ungehinderten Zusammenkunft der Bürger auf öffentlichen Plätzen eine wesentliche Vorbedingung der politischen Freiheit ist. Wo man nur noch in der Privatheit seiner Wohnung, aber nicht mehr auf öffentlichen Plätzen sicher sei, sei die politische Freiheit in Gefahr. »Gemeinschaften«, schreibt Amitai Etzioni,

»brauchen umfassendere Netze, und diese werden an öffentlich zugänglichen Versammlungsorten gebildet und gestärkt – von Schulplätzen bis zu öffentlichen Parkanlagen, von Marktplätzen bis zu Uferpromenaden. In dem Maße, in dem diese Orte unsicher werden, verlieren Gemeinschaften eine der Hauptquellen ihrer Lebenskraft; solche Orte der Gemeinschaft wieder zugänglich zu machen, ist daher wesentlicher Bestandteil der kommunitären Erneuerung.«¹³

Stärker als der individualistische Liberalismus sieht der Kommunitarismus ein Spannungsverhältnis zwischen Privatheit und Freiheit, bei dem das Private nicht als Unterkapitel der Freiheit abgehandelt werden kann, sondern Freiheit als die Summe teilweise konträrer Imperative, etwa zwischen dem Recht auf den Rückzug ins Private und dem Erfordernis öffentlicher Sicherheit, als eine Vorbedingung für das soziale und politische Zusammenhandeln der Bürger gedacht werden muss. Nimmt man die von Hannah Arendt in die moderne Politikdebatte eingeführte Gegenüberstellung von *vita activa* und *vita contemplativa* auf,¹⁴ wie sie ursprünglich von Aristoteles entwickelt und während der Renaissance diskutiert worden ist, so ist Sicherheit als Freiheitsermöglichung bei der *vita contemplativa* etwas anderes als dies bei der *vita activa* der Fall ist:

13 Etzioni: Die Verantwortungsgesellschaft, S. 247; vgl. auch ders.: Die Entdeckung des Gemeinwesens, S. 193ff.

14 Arendt: *Vita activa*, insbes. S. 27-70.

Im ersten Fall geht es um die Garantie von Privatheit im Sinne eines Rückzugs aus der Öffentlichkeit, der zu respektieren ist, im zweiten dagegen geht es um die Sicherheit der öffentlichen Räume. Das komplexe Verhältnisse von Sicherheit und Freiheit ist demzufolge im Hinblick auf die Konstellationen des Privaten und des Öffentlichen unterschiedlich zu entfalten. So hat der Staat, um eine im 18. Jahrhundert aufgekommene Unterscheidung aufzugreifen, für den *Bourgeois* dessen äußere Sicherheit zu gewährleisten, sich aber aus allem anderen herauszuhalten, während er im Falle des *Citoyen* der unverzichtbare Garant öffentlicher Sicherheit ist, ohne die, wie von den Kommunitaristen nachdrücklich angemahnt, es keine politische Freiheit geben kann. Demgemäß hat der demokratische Rechtsstaat in seiner klassischen Gestalt das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit zu ordnen versucht. In mancher Hinsicht entspricht das der von Isaiah Berlin in die politiktheoretische Debatte eingeführten Unterscheidung zwischen »negativer« und »positiver« Freiheit,¹⁵ bei der eine Vorstellung von Freiheit als Sammelbegriff von Abwehrrechten einer Konzeption von Freiheit als Inbegriff von Partizipationsrechten gegenübersteht. Beide Vorstellungen von Freiheit haben ein ganz spezifisches Verhältnis zu Sicherheit, die infolgedessen auch unterschiedlich konturiert und gewährleistet wird. Die Leistung des Staates bestand und besteht darin, beide »Freiheiten« und die ihnen korrespondierende Sicherheit zu gewährleisten und dafür Sorge zu tragen, dass sie nicht miteinander vermischt werden und dabei miteinander in Konflikt geraten.

Aber dieses Arrangement von Sicherheit und Freiheit bzw. Privatheit und Öffentlichkeit ist in hohem Maße an der Gegenüberstellung von *polis* und *oikos* orientiert, die der klassischen Politiktheorie bei Aristoteles entstammt, und nur bedingt mit dem Individualismus moderner Gesellschaften und der zugehörigen Vorstellung individueller Rechte vereinbar. Anders formuliert: Würde es sich bei den auf die Uneinsehbarkeit des Privaten insistierenden Haushalten ausschließlich um Single-Haushalte handeln, wäre das *oikos*-Modell mit dem Individualismus moderner Gesellschaften vereinbar. Da dies aber nicht der Fall ist und aus Gründen der gesellschaftlichen Reproduktion auch nicht der Fall sein kann, erhebt sich die Frage, wie individuelle Rechte *innerhalb* der Familien geschützt werden können. Die Sorge der Jugendämter um das Kindeswohl oder die Diskussion um den Tatbestand der Vergewaltigung in der Ehe zeigen, dass das alteuropäische Arrangement von öffentlich und privat seit Längerem nicht mehr die Grundlage unseres Verständnisses von Sicherheit und Freiheit darstellt. Als Garant der individuellen

15 Berlin: Freiheit, S. 197ff.

Freiheitsrechte muss der Staat in gewissen Fällen in die Sphären des Privaten eindringen, zumal dort, wo die »Sicherheit des Privaten« zu einem Bollwerk häuslicher Potentaten geworden ist. Er muss das Recht auf Privatheit begrenzen, um in einigen Fällen die individuellen Freiheitsrechte schützen zu können. In diesem Fall stellt sich der den Freiheitsrechten zugeordnete Anspruch auf Privatheit nicht nur als eine Gefährdung der *politischen Freiheit* dar, sondern auch als Gefährdung *individueller Freiheitsrechte*.

Um die Freiheit aller Individuen zu sichern, zumal die der Schutzbefohlenen innerhalb der Familien, musste der klassische Schutzraum der Freiheit (*my home is my castle*) transparent gemacht, d.h. entprivatisiert werden. Der Normkonflikt ist hier also keiner zwischen Sicherheit und Freiheit, sondern einer zwischen den verschiedenen Dimensionen der Freiheit selbst. Die Folge des Individualisierungsprozesses in den westlichen Gesellschaften ist, dass die herkömmlichen Arrangements, die in traditionellen Gesellschaften und gemäß dem ihnen zugehörigen Werteethos nach wie vor gelten, entweder erodieren oder aufgebrochen werden müssen. Der ursprünglich auf die Sphäre des Öffentlichen beschränkte Staat verwandelte sich in einen Garanten individueller Freiheitsrechte, und zu deren Sicherheit muss er in den Bereich des bis dahin Privaten vordringen bzw. die Grenzen des Privaten zurückdrängen. Der Aufeinanderprall dieser unterschiedlichen Freiheitsverständnisse zeigt sich vor allem in der Konfrontation der deutschen Mehrheitsgesellschaft mit dem in einigen Migrantenfamilien verbreiteten Ehrverständnis.¹⁶

Die terroristische Bedrohung

Das Neuarrangement von Sicherheit, Freiheit und Privatheit, um das sich die politische Debatte dreht, ist nicht nur im Gefolge der Ersetzung der Familie durch das Individuum als Träger der Freiheitsrechte erforderlich geworden, sondern ist zuletzt auch durch die Nutzung der Privatsphäre als Ressource zum Angriff auf die öffentliche Sicherheit und die politische Ordnung des Staates vorangetrieben worden. Dabei geht es um Terrorprävention, was zu einer erheblichen Ausweitung nicht nur der staatlichen Überwachung öffentlicher Räume, sondern auch zu einem vermehrten Eindringen des Staates in die Sphären des Privaten geführt hat. Daran vor allem hat sich die jüngste Debatte über Sicherheit und Freiheit entzündet, und in der Regel wird sie geführt, als ginge es aus-

16 Zu Ehrdelikt, Wertewandel und Freiheitsverständnis bei (einigen) türkischen Einwanderern vgl. Schiffauer: Parallelgesellschaften, S. 21 ff.

schließlich darum.¹⁷ Tatsächlich ist dies jedoch nur *ein* Aspekt in einem umfassenden Neuarrangement des komplexen Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit, der sich schwerlich bearbeiten lässt, ohne alle anderen Fragen des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit mitzuthematisieren.

Hintergrund der Diskussion über Sicherheitsprävention, Freiheitsrechte und Privatheit¹⁸ ist ein allmählicher Gestaltwandel der Bedrohung durch politische Akteure, bei denen sich die herkömmliche Grenzziehung zwischen Innen und Außen aufgelöst und der symmetrische Krieg zwischen Staaten durch asymmetrische Konflikte zwischen Staaten auf der einen und Guerillaverbänden und Terrorgruppen auf der anderen Seite abgelöst worden ist. Dies in seiner ganzen Komplexität darzustellen, würde hier zu weit führen;¹⁹ deswegen nachfolgend nur ein paar das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit direkt betreffende Überlegungen.

Im klassischen Staatenkrieg trugen die Staaten als Monopolisten des Politischen die bewaffneten Konflikte miteinander aus. Der Krieg war dementsprechend, idealtypisch betrachtet, eine Angelegenheit der die öffentlichen Räume beherrschenden Mächte, und er war, da allein sie und sie ausschließlich über die Entscheidung über Freund und Feind verfügten,²⁰ nichts, was die persönliche Sphäre und die Orte des Privaten betraf. Der Krieg konnte rechtlich gehegt und die Feindschaft konventionalisiert werden. Das unterscheidet zugleich den Staatenkrieg vom Bürgerkrieg, der die klare Trennung zwischen öffentlich und privat nicht kennt und dessen Schrecken gerade darin besteht, dass er die Gewalt aus den öffentlichen in die privaten Räume trägt.²¹

Selbstverständlich ist derlei auch im klassischen Staatenkrieg vorgekommen, aber dann war es zumeist eine Folge des Kampfes der Armeen. Im innergesellschaftlichen Krieg hingegen ist der gewaltsame Einbruch in die Privatsphäre intendiert. Michel de Montaigne hat das unter dem Eindruck des konfessionellen Bürgerkriegs im Frankreich des späten 16. Jahrhunderts beschrieben:

17 Als bereits ältere Beispiele dafür vgl. Blankenburg: Politik der inneren Sicherheit, sowie Gössner: Mythos Sicherheit.

18 Die wesentlichen Argumente in dieser Debatte finden sich bei Sofsky: Das Prinzip Sicherheit, sowie ders.: Verteidigung des Privaten.

19 Vgl. dazu Münkler: Der Wandel des Krieges, passim.

20 Das schließt an Carl Schmitts Auszeichnung der Freund-Feind-Unterscheidung als Kriterium des Politischen an (Schmitt: Der Begriff des Politischen, S. 26f.); hier geht es darum, wer kollektiv verbindlich festlegt, wer als Freund und wer als Feind zu behandeln ist und ob aus dem Binnenraum der Gesellschaft hervorgegangene Akteure dem Staat diesen Anspruch streitig zu machen versuchen.

21 Zum Begriff und den Erscheinungsformen des Bürgerkriegs vgl. Krumwiede/Waldmann: Bürgerkrieg, sowie von Treskow u.a.: Bürgerkrieg.

»Ich habe mich tausendmal in meinem Hause mit dem Gedanken schlafen gelegt, man könnte mich in dieser Nacht verraten und umbringen, und mir vom Schicksal nur dies erbeten, es möge ohne Schrecken und lange Qualen abgehen. [...] Die Bürgerkriege sind darin schlimmer als andere Kriege, daß sie einen jeden in seinem eigenen Hause auf Wachposten stellen. Quam miserum, porta vitam muroque tueri, Vixque suae tutum viribus esse domus? (Welches Elend, hinter Tür und Mauer sein Leben zu bergen und kaum der Festigkeit seines Hauses zu trauen! Ovid, *Tristia*, III, X, 69). Es ist ein großes Unheil, bis unter sein eigenes Dach und in seine häusliche Ruhe heimgesucht zu werden.«²²

Das europäische Staatensystem, wie es sich seit dem 16./17. Jahrhundert herausgebildet hat, fußte auf der strikten Trennung von Innen und Außen und war dadurch in der Lage, Staatenkrieg und Bürgerkrieg zuverlässig voneinander zu trennen. Die Katastrophe des Dreißigjährigen Krieges wurde als Folge eines Ineinanderfließens beider Kriegstypen begriffen. Die im Friedensvertrag von Münster und Osnabrück im Jahre 1648 besiegelte »Westfälische Ordnung« sollte dafür sorgen, dass sich derlei nicht mehr wiederholte. Damit konnte sehr genau zwischen äußerer und innerer Sicherheit (*securitas interna* vs. *securitas externa*) unterschieden werden, und demgemäß wurden für diese Aufgaben voneinander unabhängige Institutionen mit eigenen Kompetenzen geschaffen. Die Trennlinien, mit denen der institutionelle Flächenstaat seine Ordnung herstellt, nahmen Gestalt an. Einer der Profiteure dessen war die Sphäre des Privaten.²³

Solange das Westfälische System funktionierte, musste der Staat bei der Vorbereitung und Führung eines Krieges seine Aufmerksamkeit also nur nach außen wenden und konnten die Haushalte seiner Bürger außer Betracht lassen. Von hier drohte ihm keine Gefahr. Erst als in den Staatenkrieg wieder Elemente des Bürgerkriegs Einzug hielten, veränderte sich das. Der spanische Partisanenkrieg gegen die napoleonischen Truppen war ein solcher Fall, und damit löste sich auch die Trennlinie zwischen dem Militärischen und dem Zivilen auf, wie man auf Goyas »Desastres della guerra« gut erkennen kann: Bauern überfallen Militärtransporte und kleine Truppenteile, und in Reaktion darauf drangsalieren das Militär die Dorfbevölkerung, um herauszufinden, wer für die Über-

22 Montaigne: *Essais*, S. 763f.

23 Die klaren Trennlinien hatten den paradoxen Effekt, dass die Vorstellung der inneren Sicherheit zu einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs führte, in den dann bei Pufendorf Frieden (*pax*), Wohlfahrt (*salus communis*) und angenehmes Leben (*commoditas*) eingeschlossen wurden.

fälle verantwortlich und wer an ihnen beteiligt ist.²⁴ Mit der zunächst punktuell auftretenden Gewalt verbreitete sich das Misstrauen, das als Wegbereiter weiterer Gewalt dient, die nun nicht mehr nur durch Taten, sondern durch den Verdacht stimuliert wird. Häuser werden durchsucht, Dörfer durchkämmt, und dabei werden die Trennlinien zwischen den staatlichen, kommunalen und häuslichen Bereichen niedergerissen. Mit dem Niederreißen der Trennlinien verschwindet auch der besondere Schutzanspruch, den die nichtöffentlichen Bereiche innerhalb des Staates bei einem klassischen Krieg für sich hatten reklamieren können. Gesellschaften, die durch einen solchen Konflikt gegangen sind, brauchen lange, um ihr inneres Gleichgewicht zurückzugewinnen und die für seine politische wie rechtliche Ordnung unabdingbaren Trennlinien wiederherzustellen.²⁵

Nun unterscheidet sich der Terrorismus vom Partisanenkrieg noch einmal dadurch, dass in ihm nicht ganze Dörfer und Regionen zu Kriegsakteuren werden, sondern es eher Einzelpersonen als Gruppen sind, die zu den Trägern der Gewalt avancieren, wobei die angewandte Gewalt weniger auf die physischen als die psychischen Folgen abzielt.²⁶ Nicht schwer zugängliches Gelände, Gebirge oder Dschungellandschaften, bietet hier Schutz gegen das materiell und organisatorisch überlegenen Militär des attackierten Staates, sondern die Angreifer nutzen die Bevölkerung der urbanen Zentren, um in ihr unterzutauchen und dann plötzlich und überraschend zuzuschlagen. Sie verwandeln die geschützten Bereiche des Privaten in Bereitstellungsräume für den Angriff. Bei Partisanengruppen ist sich die Bevölkerung darüber im Klaren, wen sie aufnimmt und wem sie Schutz gewährt; im Falle von Terroristen ist das zumeist nicht der Fall; Terroristen bleiben auch für ihre unmittelbare soziale Umgebung oft unidentifizierbar. Die Abwehr von Terroristen steht also vor der Aufgabe, die in einer nach Millionen zählenden Bevölkerung untergetauchten Terroristen noch vor der Durchführung von Anschlägen zu identifizieren und festzunehmen. Das Problem dabei ist die Relation zwischen Terroristen bzw. potentiellen Beteiligten an Terroranschlägen und der Bevölkerung, die sie als Deckung benutzen; es beträgt oft 1:1.000.000. Die Versuchung, zu diesem Zweck in die Privatsphären von Hunderttausenden einzudringen, um sie ›durchzusieben‹ oder anderweitig geeignete Informationen zu bekommen, die zur Identifizierung

24 Polk: Aufstand, S. 48ff. Der amerikanische Unabhängigkeitskrieg war ein Vorläufer der spanischen Guerilla auch und gerade in der Einbeziehung der zivilen Infrastruktur in den Kampf und der gegen Zivilisten gerichteten Feinderklärung; vgl. ebd., S. 25ff.

25 Vgl. Waldmann/Krumwiede: Bürgerkrieg, passim.

26 Dazu ausführlich Münkler: Partisanenkrieg und Terrorismus, S. 142ff.

abgetauchter Terroristen führt, ist groß, und kaum jemand dürfte dagegen Einwände erheben, wenn dies zur Verhinderung eines unmittelbar bevorstehenden Anschlags führt.

Das Problem ist freilich, dass terroristische Bedrohungen nicht auf einen begrenzten Zeitabschnitt beschränkt sind, sondern tendenziell endlos fort dauern. Im Unterschied zum klassischen Staatenkrieg gibt es weder Kriegserklärung noch Friedensschluss, sondern einen Zustand gelegentlicher Anschläge und immer wieder erneuerter Anschlagsdrohungen. Während es sich beim klassischen Staatenkrieg um eine rechtlich fixierte, durch Kriegserklärung und Friedensschluss markierte Unterbrechung des Friedens mit einer kriegsbedingten Aufhebung der im Frieden geltenden Rechte handelt, also eine Ausnahmesituation, die *per definitionem* begrenzt ist, findet die terroristische Bedrohung im Frieden und ohne zeitliche Begrenzung statt. Der Krieg, den einige führen bzw. zu führen für sich in Anspruch nehmen, richtet sich gegen Gesellschaften und Staaten, die diesen Gewaltakteuren nicht ihrerseits den Krieg erklären können, und wenn sie dies, wie die Bush-Administration nach dem 11. September 2001, dennoch tun, ist das vorwiegend ein symbolischer Akt. Die Folge dessen ist, dass die Ausnahme in den Normalzustand einsickert und permanent wird. Das ist es, was die Kritiker des »Sicherheitsstaates« fürchten und weswegen sie diesen ablehnen.²⁷ Und je sporadischer Anschläge der Terroristen erfolgen bzw. erkennbar durch die Sicherheitsorgane des Staates verhindert werden, desto plausibler erscheint die Kritik, der Aufwand zur Terrorismusabwehr sei übertrieben und die Freiheit werde mehr durch ihre angeblichen Verteidiger als durch deren terroristischen Feinde bedroht. Schließlich wird die Vermutung laut, dass die Beschneidung der Freiheitsrechte und die Eingriffe in die Privatsphäre ganz andere Ziele verfolgen als die Abwehr einer künstlich aufgebauchten terroristischen Bedrohung. Verschwörungstheorien machen sich breit, und um die Entstehung des »Sicherheitsstaates« ranken sich die wildesten Spekulationen.

Das Gefährdungspotential der Angst

Terrorismus ist eine Strategie, die nicht über physische Zerstörungen den gegnerischen Willen zu brechen, sondern ihn durch eine auf lange Zeiträume angelegte Erzeugung von Angst zu ermatten sucht. Der Einwand, dass diese Angst in der Regel unbegründet sei und wir, wenn

27 Vgl. hierzu die differenzierten und abwägenden Beiträge in Graulich/Simon: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit.

schon Anlass zur Furcht bestünde, uns ganz anderen Gefahren und Bedrohungen zuwenden müssten,²⁸ trägt freilich kaum zur Beruhigung bei, solange die Logik der Medien darauf ausgerichtet ist, Terroranschläge oder Terrordrohungen zu dramatisieren, sie zur Topnachricht zu machen und daraus Nutzen im Ringen um die Aufmerksamkeit des Publikums zu ziehen. Da Aufmerksamkeit, wie Georg Franck gezeigt hat,²⁹ ein knappes Gut ist, das inzwischen den Charakter einer Währung angenommen hat, werden Terroranschläge zu einem Mittel der Medien, Aufmerksamkeit zu bündeln und politisch zu bewirtschaften. Deswegen kann von einer Symbiose zwischen Terror und Medien gesprochen werden. Es ist somit naheliegend, dass der Staat versucht, auf die mediale Weiterverbreitung von Nachrichten und Bildern Einfluss zu nehmen, um terroristischen Anschlägen und Drohungen ihre Wucht zu nehmen. Mehr als aus dem Anschlag selbst erwächst diese Wucht aus einer panischen Reaktion der Bevölkerung.

Angst als diffuses und ungerichtetes Bedrohtheitsgefühl hat infolge seiner langen Wellen mitsamt der plötzlich auftretenden Kaskadeneffekte³⁰ gesellschaftlich verheerende Folgen, die zumeist größer und weitreichender sind als der bei dem Anschlag unmittelbar angerichtete Schaden. Terrorismusabwehr hat also neben der Verhinderung von Anschlägen auch die Aufgabe, die Angst der eigenen Bevölkerung in Grenzen zu halten und ihre kaskadenförmige Zusammenballung zu verhindern. Das von den Kritikern des »Sicherheitsstaates« inkriminierte Einwandern von Sonderregelungen in den politischen Alltag, die Permanenz der Ausnahme, kann diese Angstgefühle verstärken, sie ebenso aber auch vermindern. Valide sozialpsychologische Studien hierzu fehlen, dürften aber auch kaum zu erstellen sein, weil bei einer Einzelstudie keine Kontrolluntersuchung möglich ist: Bei ihr müssten dieselben Ausgangsbedingungen vorherrschen, nur das staatliche Handeln ein anderes sein. Man muss sich also mit Plausibilitätserwägungen bescheiden.

Zu solchen Plausibilitätserwägungen gehören vor allem Annahmen über die Reaktion der Bevölkerung bzw. deren Mehrheit im Falle eines schweren Anschlags, zumal eines Anschlags mit hohen Opferzahlen. In dieser Extremsituation kommt alles darauf an, dass die Menschen so gelassen wie möglich bleiben und sich tendenziell so verhalten, wie sie dies getan hätten, wenn der Anschlag nicht erfolgt wäre. Das Tückische an der terroristischen Strategie ist, dass sie ihre volle Wirkung erst durch die panische Reaktion der Bevölkerung entfaltet. Die durch den Schre-

28 Zur zerstörerischen Kraft von Angst vgl. Sunstein: *Gesetze der Angst*, S. 25ff., zu begründeter Furcht und verbreiteter Angst vgl. ebd., S. 161ff.

29 Franck: *Ökonomie der Aufmerksamkeit*, S. 49ff.

30 Vgl. Sunstein: *Gesetze der Angst*, S. 141ff.

cken des Anschlags provozierte Panik ist ein Verstärker der Anschlagswirkung – sei es, dass es im Gefolge des Schreckens zu einer Pogromstimmung gegen alles Fremde kommt, sei es, dass nun Sicherheitsmaßnahmen und Freiheitseinschränkungen verlangt und unter populistischem Druck beschlossen werden, die weit über das hinausgehen, was von den Kritikern der Präventionsmaßnahmen zuvor als »Sicherheitswahn«³¹ bezeichnet worden ist.

Der Umschlag von unbedachter Sorglosigkeit in panische Selbstzerstörung ist dann besonders wahrscheinlich und radikal, wenn zuvor keine erkennbaren und spürbaren Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind, die der durch terroristische Kampagnen bedrohten Bevölkerung zeigen, dass das Notwendige und Sinnvolle zur Vereitelung von Anschlägen getan worden ist. Wo diese Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind und die Bevölkerung die Effekte der Prävention »am eigenen Leibe« verspürt hat, muss, wenn es doch zu einem schweren Anschlag gekommen ist, »das Ruder nicht herumgerissen« und in eine ganz andere Richtung gesteuert werden. Hier kann in Ruhe und mit Sorgfalt analysiert werden, wie Abwehr- und Präventionsmaßnahmen zu optimieren sind und wo neue »Sperrren« eingerichtet werden sollten. Trotz des erfolgten Anschlags hat die Bevölkerung weiterhin das Vertrauen, dass alles getan wird, was möglich und sinnvoll ist. Hier wird sich »das Leben« auch nach einer schweren Attacke relativ schnell wieder normalisieren, und der Terroranschlag verliert dadurch einen erheblichen Teil seiner Sprengkraft.

Die Präventionsmaßnahmen des Staates richten sich also nicht nur gegen die terroristische Bedrohung selbst, sondern dienen ebenso dazu, die »zweite Welle« des Angriffs, die in der panischen Reaktion einer in Angst und Schrecken versetzten Bevölkerung besteht, in Grenzen zu halten. Auch im Falle der terroristischen Bedrohung hat strategisches Gegenhandeln von einer präzisen Analyse der Angriffsstrategie auszugehen, und dabei spielen Paniken der eigenen Bevölkerung eine entscheidende Rolle. Dabei zeigt sich auch hier, dass Sicherheit und Freiheit keinen grundsätzlichen Gegensatz darstellen, sondern präventive Sicherheit ein wesentlicher Beitrag zur Verteidigung der Freiheit nicht bloß gegen deren äußere Bedrohung, sondern auch eine gegen deren Zerstörung von innen infolge eines Zustands kollektiver Hysterie darstellen kann. Um das zu verhindern, so der zu gewärtigende Einwand der Kritiker aller präventiven Sicherheitspolitiken, zerstöre man in vorausseilender Angst die Freiheit. Dass dieser Einwand etwas Richtiges enthalten kann, ist grundsätzlich nicht zu bestreiten. Auch hier kommt es, wie in den zu-

31 So Trojanow/Zeh: Angriff auf die Freiheit, S. 53ff.

vor analysierten Beispielen, auf möglichst kluge und vorausschauende Arrangements von Freiheit und Sicherheit an, die mit Blick auf die zu erwartende Reaktion der Bevölkerung entworfen worden sind. Dabei gilt als Faustregel, dass umso weniger präventive Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sind, je wahrscheinlicher eine Reaktion trotziger Entschlossenheit bis heroischer Gelassenheit von Seiten der Bevölkerung ist. Das heißt umgekehrt freilich auch, dass mit Blick auf die zu verteidigende Freiheit fahrlässig agiert, wer von Sicherheitsmaßnahmen abrät, wenn bei Terroranschlägen mit Panik und Hysterie in der Bevölkerung zu rechnen ist. Auch hier ist Sicherheit nicht das Gegenteil von Freiheit, sondern mit dieser in einem komplexen Verhältnis verbunden. Da man jedoch nie mit abschließender Gewissheit sagen kann, wie sich eine Bevölkerung im Augenblick von Terroranschlägen verhalten wird, dürfte es sinnvoll sein, bestimmte Maßnahmen, mit denen Freiheitsrechte begrenzt werden, um die Sicherheit zu erhöhen, zeitlich zu begrenzen und nach Ablauf selbst gesetzter Fristen zu überprüfen, ob diese Maßnahmen noch vonnöten sind oder wieder zurückgenommen werden können. Auf eine flexible und mit großen Zeitintervallen arbeitende Strategie wie den Terrorismus muss man selbst flexibel reagieren. Das betrifft auch und gerade das Arrangement von Freiheit und Sicherheit.

Literatur

- Arendt, Hannah: *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München: Piper 1981.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1986.
- *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- Berlin, Isaiah: *Freiheit. Vier Versuche*. Aus dem Engl. von Reinhard Kaiser, Frankfurt/M.: Fischer 1995.
- Blankenburg, Erhard (Hg.): *Politik der inneren Sicherheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1980.
- Bonß, Wolfgang: *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne*, Hamburg: Hamburger Ed. 1995.
- Demirović, Alex: Liberale Freiheit und das Sicherheitsdispositiv. Der Beitrag von Michel Foucault, in: Purtschert, Patricia et al. (Hg.): *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld: transcript 2008, S. 229-250.

- Etzioni, Amitai: *Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*. Aus dem Engl. von Chr. Münz, Frankfurt/New York: Campus 1997.
- *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Das Programm des Kommunitarismus. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*. Aus dem Amerikan. von W.F. Müller, Stuttgart: Schäffer-Poeschel 1995.
- Franck, Georg: *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, München/Wien: Hanser 1998.
- Geuss, Raymond: *Privatheit. Eine Genealogie*. Aus dem Engl. von Karin Wördemann, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2002.
- Gössner, Rolf (Hg.): *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden: Nomos 1995.
- Graulich, Kurt/Simon, Dieter (Hg.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit. Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven*, Berlin: Akademie 2007.
- Hassemer, Winfried: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen, in: *Vorgänge* 159 (2002), S. 10-15.
- Hummler, Konrad/Schwarz, Gerhard (Hg.): *Das Recht auf sich selbst. Bedrohte Privatsphäre im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit*, Zürich: Nzz Libro 2003.
- Kant, Immanuel: *Werke in zehn Bänden*, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Darmstadt: Wiss. Buchges. 1970ff.
- Krumwiede, Heinrich-W./Waldmann, Peter (Hgg.): *Bürgerkriege. Folgen und Regulierungsmöglichkeiten*, Baden-Baden: Nomos 1998.
- Makropoulos, Michael: Möglichkeitsbändigungen. Disziplin und Versicherung als Konzepte zur sozialen Steuerung von Kontingenz, in: *Soziale Welt* 41(1990), S. 407-423.
- Montaigne, Michel de: *Essais*. Auswahl und Übersetzung von Herbert Lüthy, Zürich: Manesse 1953.
- Münkler, Herfried: *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist: Velbrück 2006.
- Partisanenkrieg und Terrorismus, in: ders.: *Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken*, Frankfurt/M.: Fischer 1992, S. 142-175.
- Polk, William R.: *Aufstand. Widerstand gegen Fremdherrschaft. Vom Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg bis zum Irak*. Aus dem Engl. von Ilse Utz, Hamburg: Hamburger Ed. 2009.
- Schaar, Peter: *Das Ende der Privatsphäre. Der Weg in die Überwachungsgesellschaft*, München: Bertelsmann 2007.
- Schiffauer, Werner: *Parallelgesellschaften. Wieviel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz*, Bielefeld: transcript 2008.

- Schmitt, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Collarien*, Berlin: Dunker & Humblodt 1963.
- Shklar, Judith N.: *Über Ungerechtigkeit. Erkundungen zu einem moralischen Gefühl*. Aus dem Amerikan. von Christiane Goldmann, Berlin: Rotbuch 1992.
- Simmel, Georg: *Philosophie des Geldes*, hrsg. von David P. Frisby und Klaus Christian Höhnke [= Gesamtausgabe, Bd. 6], Frankfurt/M.: Suhrkamp 1989.
- Sofsky, Wolfgang: *Verteidigung des Privaten. Eine Streitschrift*, München: Beck 2007.
- *Das Prinzip Sicherheit*, Frankfurt/M.: Fischer 2005.
- Sunstein, Cass R.: *Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips*. Aus dem Amerikan. von Robin Celicatos und Eva Engels, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2007.
- von Treskow, Isabella u.a. (Hg.): *Bürgerkrieg. Erfahrung und Repräsentation*, Berlin: trafo 2005.
- Trojanow, Ilija/Zeh, Juli: *Angriff auf die Freiheit. Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte*, München: Hanser 2009.