

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Freiheit und Sicherheit

Herlinde Pauer-Studer
ZWISCHEN LEVIATHAN UND
KANTISCHEM RECHTSZUSTAND

Eckart Conze
DYNAMIKEN DER SICHERHEIT

Uwe Volkmann
WANDLUNGEN DES
RECHTSSTAATS IN
UNSICHEREN ZEITEN

Tristan Barczak
DER PANDEMIESTAAT
ALS NERVÖSER STAAT

*Georg Wenzelburger ·
Denise Scharwatz*
POLITIK DER INNEREN
SICHERHEIT

Markus Steinbrecher
HALTUNGEN
ZUR VERTEIDIGUNG
VON FREIHEIT UND SICHERHEIT

Ulrike Ackermann
WARUM WIR UNS MIT DER
FREIHEIT SO SCHWERTUN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Freiheit und Sicherheit

APuZ 32–33/2022

HERLINDE PAUER-STUDER

ZWISCHEN LEVIATHAN UND KANTISCHEM RECHTSZUSTAND

Freiheit und Sicherheit gehen nur unter den Bedingungen des demokratischen Rechtsstaats zusammen. Gerät dieser in Krisenzeiten unter Druck, ist nicht der Hobbessche Leviathan die Lösung, sondern die Besinnung auf die Herstellung und Bewahrung eines Rechtszustands.

Seite 04–09

ECKART CONZE

DYNAMIKEN DER SICHERHEIT

Nicht zuletzt die vermeintlichen und tatsächlichen Unsicherheiten der Moderne haben dazu geführt, dass Sicherheit zum Wert geworden ist. Die Unmöglichkeit absoluter Sicherheit macht das Streben nach ihr zu einer wichtigen gesellschaftlichen und politischen Kraft.

Seite 10–15

UWE VOLKMANN

WANDLUNGEN DES RECHTSSTAATS IN UNSICHEREN ZEITEN

Die gesellschaftlichen Erwartungen an die Gewährung von Sicherheit durch den Staat sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten deutlich gestiegen. Das hat Folgen für das Rechtsstaatsprinzip, das zunehmend seine machtbegrenzende Funktion einzubüßen scheint.

Seite 17–23

TRISTAN BARCZAK

DER PANDEMIESTAAT ALS NERVÖSER STAAT
Krisen sind ein Stresstest für den demokratischen Verfassungsstaat und lassen ihn alarmiert, rastlos und überreizt erscheinen. Freiheit und Sicherheit geraten zunehmend aus der Balance. Helfen könnte eine schonende Fortschreibung des Ausnahmeverfassungsrechts.

Seite 25–31

GEORG WENZELBURGER · DENISE SCHARWATZ

POLITIK DER INNEREN SICHERHEIT

Wie hat sich die Politik der Inneren Sicherheit in den vergangenen 25 Jahren in Deutschland entwickelt? Welche Positionen nehmen politische Parteien zu Themen der Inneren Sicherheit ein? Ein Überblick über Grundlagen, Parteiprogramme und Gesetzgebung.

Seite 32–38

MARKUS STEINBRECHER

HALTUNGEN ZUR VERTEIDIGUNG VON FREIHEIT UND SICHERHEIT

Bürgerinnen und Bürger räumen Freiheitsrechten in ihren Werteorientierungen durchaus großen Stellenwert ein. Geht es aber um Haltungen zu konkreten politischen Fragen oder Maßnahmen, hat die Sicherheit immer Vorrang vor der Freiheit.

Seite 40–46

ULRIKE ACKERMANN

WARUM WIR UNS MIT DER FREIHEIT SO SCHWERTUN

Soziale Sicherheit liegt uns Deutschen schon immer mehr am Herzen als Freiheit und Eigenverantwortung. Viele von uns sind bereit, Freiheiten gegen tatsächliche oder vermeintliche Sicherheit einzutauschen. Umfassende Sicherheit aber bleibt eine Illusion.

Seite 48–53

EDITORIAL

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Wie der US-amerikanische Psychologe Abraham Maslow mit seiner „Bedürfnispyramide“ veranschaulicht hat, gehören körperliche, seelische oder materielle Sicherheit zu den anthropologischen Bedürfniskonstanten von Individuen, gleich nach Nahrung, Wasser oder Schlaf. Doch auch nach Freiheit und Unabhängigkeit sehnt sich der Mensch. Wie die empirischen Daten des „World Values Survey“ zeigen, bedingen sich Freiheit und Sicherheit gegenseitig: Die Wertschätzung für Freiheit und Chancengleichheit verbreitet sich offenbar umso stärker, je größer die sozioökonomische Sicherheit in einer Gesellschaft ist. Umgekehrt ist soziale Sicherheit dort am umfassendsten, wo Freiheitswerte weit verbreitet sind.

Die Herrschaftsform, die beiden Bedürfnissen in der Vergangenheit am ehesten gerecht werden konnte, ist die liberale Demokratie. Dem mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten sozialen und demokratischen Rechtsstaat ist es seit dem Zweiten Weltkrieg in vielen Teilen der Welt gelungen, die physische und soziale Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, ohne ihre Freiheiten über Gebühr zu beschneiden. Es ist ihm, mit anderen Worten, eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit gelungen, deren konkrete Ausgestaltung zwar hin und wieder strittig war, die aber nie grundsätzlich infrage stand.

Diese Balance scheint zunehmend gestört. So zeichnen einerseits die zum Teil überschießenden Reaktionen des Staates auf neue Herausforderungen im Bereich der Terrorismus- oder der Pandemiebekämpfung das Bild eines „nervösen Staates“, der Sicherheit präventiv auch dort herstellen will, wo dies empfindlich auf Kosten von Freiheit und Grundrechten geht. Andererseits ist dieser nervöse Staat nicht zuletzt eine Reaktion auf unsere eigenen Ängste, Erwartungen und artikulierten Sicherheitsbedürfnisse, auf die demokratische Politik reagiert. Letztlich ist es also auch an uns, die Balance zwischen zwei Werten zu halten, die für die Demokratie konstitutiv sind.

Sascha Kneip

ZWISCHEN LEVIATHAN UND KANTISCHEM RECHTSZUSTAND

Über das schwierige Verhältnis von Freiheit und Sicherheit

Herlinde Pauer-Studer

Was genau bedeutet es, frei zu sein? Welche politischen Rahmenbedingungen ermöglichen Freiheit? Und wie verhält es sich mit der Sicherheit? Welche normativen Konstellationen garantieren diese? Welche Freiheitszugeständnisse sind notwendig, um Sicherheit zu erlangen?

Die philosophische Bestimmung von Freiheit beruft sich auf die Begriffe der negativen und der positiven Freiheit. Freiheit besteht demnach einerseits in der Abwesenheit von Beschränkungen und Einmischungen (negative Freiheit), bedeutet andererseits aber auch, dass Personen ihre selbstgesetzten Ziele, Pläne und Projekte verfolgen können (positive Freiheit). In der Kombination der beiden Dimensionen bedeutet „Freiheit“ also, dass eine Person frei von Beschränkungen ist, um Handlungen zu setzen und Optionen wahrzunehmen.⁰¹

Aus der Geschichte wissen wir: Der Freiheit geht es gut in demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaaten und schlecht unter autoritären Regimen. Totalitäre Strukturen sind ihr Tod. Demokratien, so lautet zumindest der Anspruch, sichern die in der privaten Sphäre und im öffentlich-politischen Bereich gelebte Autonomie der Person: Menschen haben die Möglichkeit, einen selbst gewählten Lebensplan zu verfolgen; sie können ihre politischen Meinungen ohne Gefahr äußern; es ist ihnen überlassen, ihre Identität, ihre privaten Bindungen und ihre sexuelle Orientierung selbst zu bestimmen. Kurz gesagt: In Demokratien genießen Menschen verfassungsmäßig verbrieft Rechte, die ihre negative Freiheit schützen – Abwehrrechte gegen unbefugte Einmischungen des Staates –, sowie Rechte, die ihrer positiven Freiheit in Form einer aktiven Teilhabemöglichkeit am sozialen und politischen Leben Raum geben. In Demokratien gehen Freiheit und Sicherheit also prinzipiell zusammen.

Diese formalen Garantien fehlen in nicht-demokratischen Systemen. Der Machtanspruch von

Diktatoren duldet wenig, meist gar keine politische Opposition. Falls Wahlen überhaupt noch stattfinden, sind sie häufig manipuliert und von einer Atmosphäre der Repression geprägt; negative und positive Freiheitsrechte werden nur stark eingeschränkt oder gar nicht gewährt.

Was aber, wenn die Zeiten dunkler werden und sich Demokratien den mehr oder weniger unverhohlenen Machtansprüchen von Autokraten gegenübersehen? Wie können sich Demokratien gegen solche Bedrohungen schützen, ohne ihr normatives Profil zu ändern? Wie genau sollen sich Demokratien verhalten, wenn etwa militärische Aufrüstung und Abschreckung wieder zum drängenden Thema werden? Wie verträgt sich das Projekt, staatliche Sicherheit vorrangig über militärische Mittel herzustellen, mit einer freien und offenen Gesellschaft, für die Kooperation und Frieden konstitutiv sind? Ein Blick in die Geschichte der politischen Philosophie, insbesondere auf die Theorien des Gesellschaftsvertrags, kann uns bei der Suche nach Antworten auf diese Fragen helfen.

SOZIALVERTRAGSKONZEPTIONEN BEI HOBBS, ROUSSEAU UND KANT

Welchem Gesellschaftsvertrag würden an ihrer Freiheit und Sicherheit interessierte Menschen zustimmen? Die Sozialvertragstheoretiker haben diese Frage zum Ausgangspunkt einer Rechtfertigung staatlicher Autorität und Macht gemacht. Die Antwort darauf, welche Art von Souveränität und staatlicher Ordnung die Zustimmung aller findet, hängt dabei von den jeweiligen Vorannahmen über den vorstaatlichen Zustand, den „Naturzustand“, ab. Dieser Naturzustand ist nicht als faktisch-historischer Zustand zu verstehen, sondern als eine theoretische Annahme und

als Ausgangssituation für die Rechtfertigung legitimer politischer Autorität. Er dient also in einer Art Gedankenexperiment der Legitimation staatlicher Macht.

Im Folgenden skizziere ich drei klassische Gesellschaftsvertragskonzeptionen: die rational-individualistische Vertragskonzeption von Thomas Hobbes (1588–1679) und die an eine universalistische normative Perspektive geknüpften Modelle von Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) und Immanuel Kant (1724–1804).

In seinem 1651 erschienenen Hauptwerk „Leviathan“ entwickelt der englische Staatstheoretiker und Philosoph Thomas Hobbes eine auf dem Interesse der Menschen an ihrer Sicherheit basierende Anerkennung staatlicher Herrschaft.⁰² Die Bürger unterwerfen sich freiwillig der Macht eines über erhebliche Befugnisse verfügenden Souveräns, um einem Zustand der permanenten Bedrohung zu entkommen.

Hobbes geht davon aus, dass die Menschen egoistische Wesen sind. Ihre Furcht vor dem Tod stellt ein wesentliches Motiv ihrer Handlungen dar. Infolge der menschlichen Neigung zu Konkurrenz, Misstrauen und Ruhmsucht und dem Streben nach größtmöglicher Güteraneignung sind, wie Hobbes betont, Konflikte unausweichlich. Da Hobbes zugleich eine natürliche Gleichheit der Menschen an Stärken und Fähigkeiten voraussetzt, resultiert aus der Knappheit der Güter im Naturzustand ein Kampf aller gegen alle mit dem Ziel, den anderen zu unterwerfen und gegebenenfalls zu vernichten. Die Menschen befinden sich ohne übergeordnete Macht „in einem Krieg eines jeden gegen jeden“. In diesem Zustand gibt es „keine gesellschaftlichen Beziehungen, und es herrscht, was das Schlimmste von allem ist, beständige Furcht und Gefahr eines ge-

waltsamen Todes – das menschliche Leben ist einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz“.⁰³

Die einzige Möglichkeit, dieser Situation der permanenten Auseinandersetzung und Gefährdung, dieser Spirale wachsender Gewalt, zu entkommen, sieht Hobbes in einer Übereinkunft über Regeln des sozialen Zusammenlebens, die den Übergang vom anarchischen und bedrohlichen Naturzustand zum zivilen Zusammenleben in einem Staat markieren. Ein Vertrag der Bürger untereinander, der darauf abzielt, einem Souverän die Macht zu übertragen, über ihre Rechte und Pflichten zu wachen, liegt folgerichtig im Eigeninteresse aller.

In der folgenden Passage am Beginn des 17. Kapitels des Leviathan („Von den Ursachen, der Erzeugung und der Definition eines Staates“) bringt Hobbes die Logik im Zusammenspiel von Sicherheit und Freiheitseinschränkungen folgendermaßen auf den Punkt:

„Die Menschen, die von Natur aus Freiheit und Herrschaft über andere lieben, führten die Selbstbeschränkung, unter der sie, wie wir wissen, in Staaten leben, letztlich allein mit dem Ziel und der Absicht ein, dadurch für ihre Selbsterhaltung zu sorgen und ein zufriedeneres Leben zu führen – das heißt, dem elenden Kriegszustand zu entkommen, der (...) aus den natürlichen Leidenschaften der Menschen notwendig folgt, dann nämlich, wenn es keine sichtbare Gewalt gibt, die sie im Zaume zu halten und durch Furcht vor Strafe an die Erfüllung ihrer Gesetze und an die Beachtung der natürlichen Gesetze zu binden vermag.“⁰⁴

Hobbes' Vertragsmodell beruht also auf der Annahme, dass Sicherheit und (begrenzte) Freiheit nur im Rahmen eines mit absoluten Rechten ausgestatteten Staates möglich sind – und dass die Menschen aus wohlüberlegtem Eigeninteresse einem solchen Arrangement zustimmen würden.

Ein normativ anders gelagertes, nämlich nicht auf egoistischen Interessenserwägungen basierendes Modell des Sozialvertrags findet sich bei Rousseau und Kant.⁰⁵ Der Genfer Philosoph Jean-Jacques Rousseau nahm zwar ebenfalls an, dass der Wunsch nach dem Schutz ihrer Güter und ihres Lebens die Menschen zum Zusammenschluss

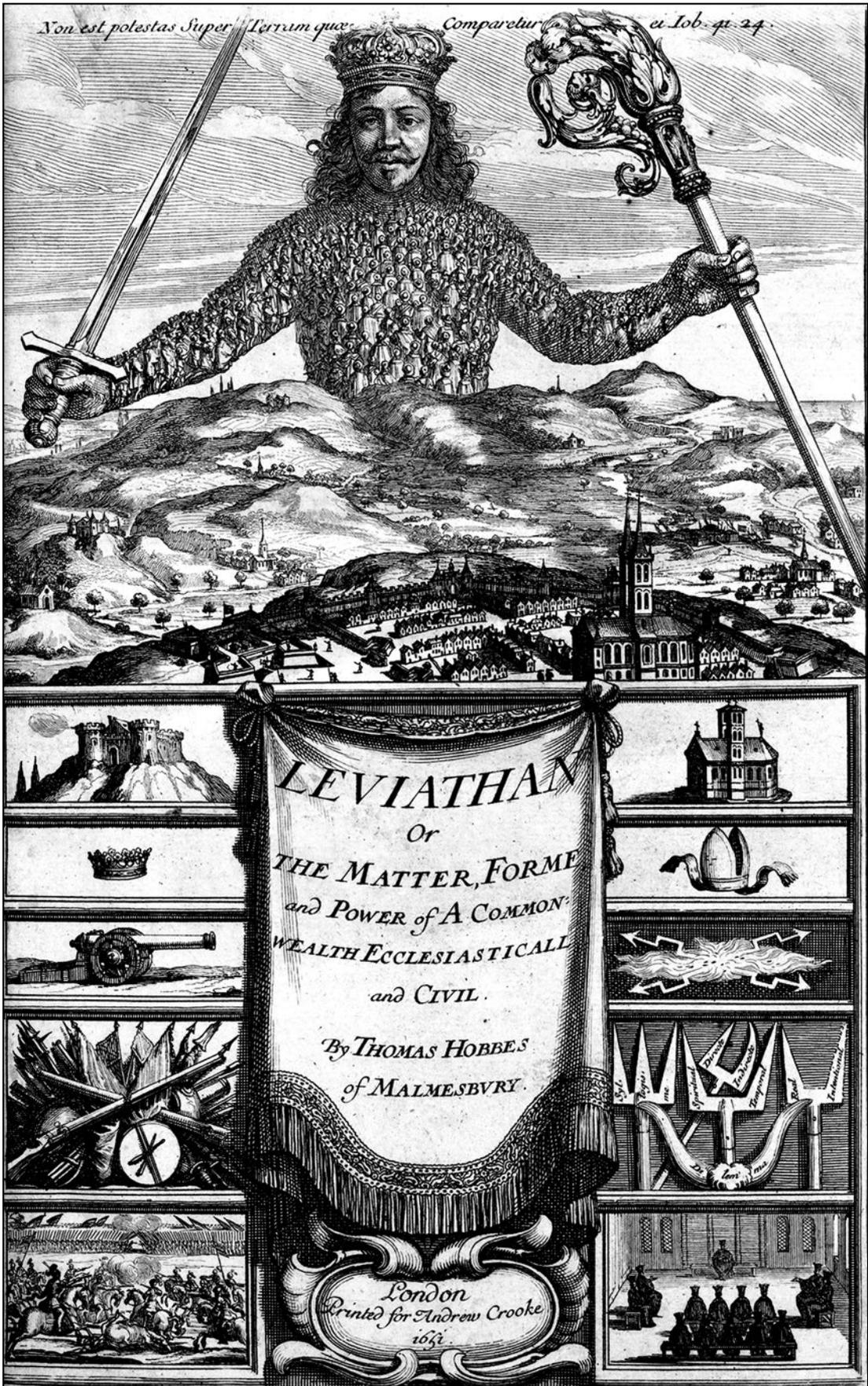
01 Zu dieser Definition von Freiheit siehe Gerald C. MacCallum, Jr., *Negative and Positive Freedom*, in: *The Philosophical Review* 3/1967, S. 312–334. In libertären Ansätzen hat die negative Freiheit Vorrang. Vgl. dazu F.A. von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971. Skeptisch gegenüber positiver Freiheit ist Isaiah Berlin; siehe *Two Concepts of Liberty*, in: ders., *Four Essays on Liberty*, Oxford 1969, S. 118–172. Zur Kritik an Berlins Einwänden gegenüber dem Konzept positiver Freiheit siehe Herlinde Pauer-Studer, *Autonom Leben. Reflexionen über Freiheit und Gleichheit*, Frankfurt/M. 2000, S. 18–24. Zur philosophischen Diskussion der Freiheit vgl. auch John Stuart Mill, *Über die Freiheit*, Stuttgart 1988.

02 Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. und eingeleitet von Iring Fetscher, Frankfurt/M. 1984 (1651).

03 Ebd., S. 96.

04 Ebd., S. 131.

05 Vgl. Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, hrsg. von Hans Brockard, Stuttgart 1986 (1762).



Titelblatt von Thomas Hobbes' „Leviathan“ (1651)

Quelle: Wikimedia Commons

in staatlichen Gemeinschaften zwingt. Doch für Rousseau geht der Übergang vom Naturzustand – den er weit friedlicher skizziert als Hobbes – zur Gesellschaft mit einer Transformation des Menschen von einem instinktgeleiteten Wesen zu einem moral- und vernunftfähigen Subjekt einher.⁰⁶

Mit der fiktiven normativen Annahme, dass die Menschen sich beim Eintritt in den Gesellschaftsvertrag all ihrer Ansprüche auf die im Naturzustand erworbenen Besitztümer entledigen, schafft Rousseau eine Ausgangsposition, in der alle Menschen gleich sind und niemand bevorzugt oder benachteiligt wird. Ein von diesen Voraussetzungen getragener gemeinschaftlicher Zusammenschluss geht damit deutlich über einen bloßen Kompromiss zwischen Partikularinteressen hinaus.

Rousseaus Transzendieren des individuellen Interessenstandpunkts wird nicht zuletzt an seiner berühmt gewordenen Unterscheidung von Gesamtwillen (*volonté de tous*) und Gemeinwillen (*volonté générale*) deutlich. Der Gesamtwille ist nicht mehr als die Summe der interessengebundenen Einzelwillen, während der Gemeinwille vom rein subjektiven Standpunkt abstrahiert und über eine geteilte Perspektive den Blick auf das gemeinschaftlich Gute ermöglicht. Und die mit dem Gemeinwillen verknüpfte Form der Selbstgesetzgebung führt zu einer Staatsform, in der die Freiheit und Gleichheit aller Anerkennung findet.

Immanuel Kant greift diese Idee der gemeinschaftlichen Selbstgesetzgebung in seiner Konzeption des Gesellschaftsvertrags auf: Für Kant ist es Pflicht, aus dem unregelmäßigten Naturzustand in den Rechtszustand überzugehen. Dieser bürgerlich-rechtliche Zustand ist durch den Grundsatz definiert, dass „Recht (...) die Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zusammenstimmung mit der Freiheit von jedermann [ist], insofern diese nach einem allgemeinen Gesetze möglich ist“.⁰⁷ Der Rechtszustand basiert also auf den Prinzipien der Freiheit aller Menschen, ihrer Gleichheit mit allen anderen und ihrer Selbstständigkeit (Autonomie) als Bürger.

Das Kantische Rechtsprinzip⁰⁸ definiert eine normative Ordnung, in der alle Gesellschaftsmitglieder über ihren Raum persönlicher Freiheit verfügen können, ohne Übergriffen durch andere ausgesetzt zu sein. Desgleichen sind die Menschen vor staatlicher Willkür geschützt, da der Staat Zwang nur dann ausüben darf, wenn dieser zur „Verhinderung eines Hindernisses der Freiheit“ notwendig ist. Dem Staat obliegt also die Aufgabe, durch entsprechende Gesetze die äußere Freiheit der Menschen in einem geregelten Miteinander sicherzustellen. Auf die Gesinnungen der Menschen, also deren sogenannte innere Freiheit, darf der Staat nicht mit Zwangsmaßnahmen zugreifen. Nach Kant gebietet es die Vernunft, einem Gesellschaftsvertrag zuzustimmen, der Menschen das Recht auf Freiheit gewährt und ihre Gleichheit und Autonomie anerkennt.

RATIONALITÄTSKALKÜLE UND VERNUNFTGRÜNDE

Für Thomas Hobbes sind Personen strategische Rationalisten. Sie entschließen sich zur Unterwerfung unter staatliche Macht, weil ihnen Sicherheit und Schutz als vorrangige Ziele gelten. Folgerichtig schließen die Bürger unter sich einen Vertrag zur Einsetzung einer übergeordneten Instanz. Was aber bindet diese Individuen, wenn sie doch in die Position des Stärkeren geraten? Was geschieht, wenn sie doch über die Macht und Gelegenheit verfügen, andere zu bedrohen und zu unterwerfen, ohne selbst in Gefahr zu geraten?

Hobbes versucht, diese Lücke über die Verpflichtung der Gesellschaftsmitglieder auf natürliche Gesetze zu schließen. Das „erste und grundlegende Gesetz der Natur“ besteht für ihn in der Forderung: „Suche Frieden und halte ihn ein.“ Niemand ist nach Hobbes verpflichtet, sich „selbst als Beute anzubieten“. Doch jedermann hat, unter der wechselseitigen Versicherung, den Gesellschaftsvertrag einzuhalten, seine „Friedensbereitschaft zu zeigen“.⁰⁹ Dabei war sich Hobbes völlig im Klaren darüber, wie fragil Ver-

06 Entsprechend legt Rousseau auch fest, dass die Übereinkunft im Sozialvertrag „die völlige Entäußerung jedes Mitglieds mit allen seinen Rechten an das Gemeinwesen als Ganzes“ verlangt.

07 Immanuel Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, in: ders., Gesammelte Schriften, Akademieausgabe Bd. 8, Berlin 1923 (1793), S. 273–313, hier S. 289f.

08 Kants genaue Formulierung des Rechtsprinzips lautet: „Eine jede Handlung ist Recht, die oder nach deren Maxime die Freiheit der Willkür eines jeden mit jedermanns Freiheit nach einem allgemeinen Gesetze zusammen bestehen kann.“ Ders., Metaphysik der Sitten, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, in: ders., Gesammelte Schriften, Akademieausgabe Bd. 6, Berlin 1907 (1797), S. 203–492, hier S. 230.

09 Hobbes (Anm. 2), S. 100.

einbarungen sein können. „[D]ie Kraft von Worten“ ist, wie er schreibt, „zu schwach (...), um die Menschen zur Erfüllung ihrer Verträge anzuhalten“. Er setzt deshalb auf die Furcht vor den negativen sozialen Folgen von Vertragsbrüchen und auf den Wunsch der Menschen, „als jemand dazustehen, der einen Wortbruch nicht nötig hat“.¹⁰

Letztlich findet Hobbes damit aber keine befriedigende Lösung.¹¹ Der Grund liegt in seiner vorteilsmaximierenden Rationalitätskonzeption. Dass Hobbes deren Schwächen sah, zeigt sich daran, wie ernst er das Problem des sogenannten Narren (des „Foole“) nimmt, der ein Trittbrettfahrer ist und als solcher immer auf die Gelegenheit lauert, dass andere ihre Verbindlichkeiten erfüllen, während er selbst unbemerkt und sanktionsfrei seinen Verpflichtungen entgehen kann.

Dieses Problem ist die Achillesferse eines an subjektive Vorteilsmaximierung gebundenen Rationalitätsverständnisses. Wenn rationale Gründe per definitionem auf eigeninteressierte Zielsetzungen reduziert werden, dann ist es qua Rationalität geradezu geboten, normativen Forderungen auszuweichen, wenn dies ohne Gefährdung des Gesamtsystems normativer Regelungen möglich ist. Unterwerfe ich mich Normen nur aus egoistischen Vorteilsgründen, bin ich immer wieder versucht, gegen diese zu verstoßen, solange mir die anderen nicht gänzlich das Vertrauen entziehen – und dahinter steht nicht eine Ich-Schwäche, sondern ein Rationalitätspostulat.

GEFANGEN IM GEFANGENENDILEMMA

Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich rationale Egoisten leicht in sogenannten Gefangenendilemma-Situationen verfangen. Ein Gefangenendilemma ist durch folgende Struktur definiert: Es gibt zwei Spieler, denen jeweils zwei Handlungsstrategien offenstehen – eine rein selbstinteressierte und eine kooperative. Die Auszahlungen sind so definiert, dass die Spieler einen gewissen Verlust in Kauf nehmen müssen, wenn sie kooperieren. In dieser Situation versucht jede

¹⁰ Ebd., S. 108, S. 134f.

¹¹ Der Philosoph John L. Mackie hat hierzu kritisch angemerkt, dass Hobbes' Konstruktion „den Eindruck eines Kartenhauses“ vermittele, „das zwar zum Stehen kommt, jedoch sehr schwankt“, weil der Zusammenhalt der Teile nur durch die Macht des Souveräns geleistet wird. Vgl. John L. Mackie, *Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen*, Stuttgart 1981, S. 142.

Spielerin durch die Wahl der selbstinteressierten Strategie die für sie maximale Auszahlung zu erreichen, und zwar unabhängig davon, was die andere Spielerin tut (deren Strategie sie nicht kennt). Damit schneiden beide Spielerinnen im Ergebnis aber schlechter ab, als wenn sie kooperiert hätten. Die Situation macht es jeder Person unmöglich, das aus ihrer eigenen Sicht bestmögliche Ergebnis zu realisieren.¹²

Der Ausweg scheint in Übereinkünften zu liegen, die von beiden Parteien Abstriche am erwarteten Nutzen verlangen, aber langfristig gesehen besser sind. Doch auch soziale Ordnungen, die auf ein aufgeklärtes Eigeninteresse gegründet sind, bedürfen der Absicherung durch die moralischen Haltungen aller Beteiligten. Die Stabilität von Gemeinwesen hängt zu einem bedeutenden Teil von der Wahrnehmung von moralischen Verbindlichkeiten ab.

Die Vertragstheorien von Rousseau und Kant tragen dem Rechnung, indem sie von einer Vernunftkonzeption ausgehen, die vernünftiges Handeln an die moralische Einsichtsfähigkeit der Gesellschaftsmitglieder bindet. Kant versucht, die Grundprinzipien des Rechtszustands über Vernunftgewissheiten abzusichern. Doch aus der Perspektive kritischen Denkens scheint es sinnvoller, den Argumenten und Gründen für die Anerkennung grundlegender normativer Prinzipien nachzugehen, als sich einfach auf die Kraft a priori gegebener Gesetzmäßigkeiten der Vernunft zu berufen.

Die normativen Gründe, den Prinzipien des Rechtszustandes zuzustimmen, scheinen offensichtlich: Dieser ermöglicht uns einen Status, in dem unsere persönlich-private und unsere politische Freiheit, ja unsere Würde als Menschen gesi-

¹² Folgende Situation illustriert ein Gefangenendilemma: Zwei Gefangene sind eines schweren Bankraubs verdächtig. Außer einem leichteren Vergehen (unerlaubter Waffenbesitz) kann ihnen nichts nachgewiesen werden. Bei einem getrennten Verhör (eine Absprache zwischen den beiden ist ausgeschlossen) wird jeder für sich mit folgender Option konfrontiert: Bei einem Geständnis werden sie zum Kronzeugen und kommen frei, der andere wird zu 10 Jahren Gefängnis verurteilt. Wenn beide gestehen, wird die Geständnisbereitschaft strafmildernd berücksichtigt, und sie kommen beide für sechs Jahre ins Gefängnis. Die vom Standpunkt individueller Nutzenmaximierung beste Strategie ist die Kronzeugen-Variante. Als rationale Egoisten werden beide Gefangene diese Alternative wählen, was bedeutet, dass sie beide zu sechs Jahren Gefängnis verurteilt werden. Hätten sie geschwiegen, wären sie wegen unerlaubten Waffenbesitzes nur für ein Jahr ins Gefängnis gewandert.

chert sind. Da wir nun einmal in einer mit anderen geteilten Welt leben, sind Prinzipien notwendig, die uns davor bewahren, von anderen instrumentalisiert, gedemütigt und bedroht zu werden.

FREIHEIT UND SICHERHEIT IN UNRUHIGEN ZEITEN

Die philosophischen Entwürfe eines Gesellschaftsvertrags sind von den jeweils herrschenden historischen Gegebenheiten geprägt. So durchlebte Hobbes höchst unruhige politische Zeiten. Spätere Theoretiker, die das Glück hatten, in Perioden des Friedens und des ökonomischen Aufschwungs zu leben, standen der von Hobbes entworfenen politischen Ordnung entsprechend kritisch gegenüber.

David Hume (1711–1776), der nicht blind war für die wirtschaftlichen Vorteile der Vereinigung seines heimatlichen Schottlands mit England, kritisierte etwa, dass Hobbes' Beschreibungen der Menschen als von Selbstsucht und völliger Rücksichtslosigkeit getriebene Wesen „von der Wahrheit ebenso weit entfernt sind als die Berichte über Ungeheuer, denen wir in Fabeln und Dichtungen begegnen“.¹³ Und Kants philosophische Arbeiten sind, ungeachtet ihrer Blindstellen,¹⁴ Ausdruck einer Zeit, in der die Besinnung auf die Autonomie der Subjekte und deren Befreiung aus

13 David Hume, Ein Traktat über die menschliche Natur. Buch 3: Über Moral, hrsg. mit einem Kommentar von Herlinde Pauer-Studer, Frankfurt/M. 2007 (1740), S. 51. Hume vertraut deshalb auf Konventionen und Übereinkünfte, an die sich Menschen halten, weil diese in ihrem aufgeklärten Interesse liegen. Er lässt aber neben der Rechtsordnung (eine für Hume künstliche Tugend) auch natürliche Tugenden wie Wohlwollen und Anteilnahme am Schicksal anderer zu. Für Hume entspricht es einer Pervertierung ihrer Anlagen, wenn Menschen gleichgültig gegenüber dem Leid und Schmerz anderer sind. In seiner Begründung, warum wir die Rechtsordnung einführen und anerkennen, kombiniert Hume das Eigeninteresse mit moralischen Empfindungen. „So ist Eigennutz das ursprüngliche Motiv zur Festsetzung der Rechtsordnung, aber Sympathie für das Allgemeinwohl ist die Quelle der moralischen Anerkennung, die dieser Tugend gezollt wird.“ Ebd., S. 66. Hume war kein Theoretiker des Gesellschaftsvertrags; er stand dieser Konzeption kritisch gegenüber. Allerdings gehen seine Einwände, dass Gesellschaften nicht durch Verträge, sondern durch stillschweigende Übereinkünfte, die im Interesse der Beteiligten liegen, zustande kommen, am maßgeblichen philosophischen Punkt der Vertragstheorien vorbei.

14 Dies betrifft zum Beispiel Kants Haltung gegenüber außereuropäischen Kulturen und Menschen, die nicht frei von kolonialistischen Untertönen ist.

ihrer „selbstverschuldeten Unmündigkeit“ zum zentralen Thema und Anliegen wurde.

Dass es den jeweiligen historischen Kontext zu berücksichtigen gilt, sollte uns nicht dazu verleiten, die Aussagekraft normativer Konstruktionen und philosophischer Theorien zu relativieren. Doch zweifellos ist es so, dass sich durch die Zeitumstände die Akzente in unseren Betrachtungen über Freiheit und Sicherheit verschieben.

Aktuell stehen wieder Fragen der Sicherheit durch militärische Aufrüstung und Abschreckung im Zentrum unserer Aufmerksamkeit. Die Problematik dieser Strategie ist bekannt: In einer Situation gegenseitigen Misstrauens wird es schwierig, die mit Aufrüstung und Abschreckung verbundene Dynamik zu durchbrechen. Darüber hinaus geht effektive Abschreckung mit einer nicht vermeidbaren moralischen Korruption der beteiligten Akteure einher. Denn um Abschreckung glaubhaft zu machen, müssen die Akteure die Intention ausbilden, auf kriegerische Aktionen der Gegenseite auch mit einem entsprechenden Gegenschlag zu reagieren. Doch im Wissen um die potenziell katastrophalen Folgen militärischer Aktionen (vor allem für die Zivilbevölkerung) können Akteure Gegenschläge nur dann intendieren, wenn sie zur moralischen Skrupellosigkeit tendieren und bereit sind, die sogenannten Kollateralschäden, den Tod vieler unschuldiger Menschen, in Kauf zu nehmen.

Freiheit ist nicht in allen Staatsformen gleichermaßen zu haben. Und Sicherheit steht und fällt mit der Verpflichtung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die von den Vertragstheoretikern vorgelegten Entwürfe zeigen uns deutlich, warum es geboten ist, Kriege zu vermeiden und, sollten sie dennoch eintreten, diese durch Vereinbarungen rasch und entschlossen zu beenden. Denn die Herstellung eines Rechtszustands – auch im Verhältnis der Staaten zueinander – ist das wirksamste Mittel, um Stabilität und Sicherheit zu erzielen. Der Prüfstein für politische Strategien und normative Konstruktionen sollte letztlich sein, ob die davon betroffenen Menschen, gemessen an ihren Verletzlichkeiten, Bedürfnissen, Empfindungen und elementaren Interessen, diesen zustimmen können.

HERLINDE PAUER-STUDER

ist Professorin für Praktische Philosophie und Ethik an der Universität Wien.

herlinde.pauer-studer@univie.ac.at

DYNAMIKEN DER SICHERHEIT

Sicherheit und Unsicherheit in historischer Perspektive

Eckart Conze

„Sicherheit ist das fundamentalste Versprechen, das ein Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern schuldet.“ Dieser Satz aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 22. Juni 2022 bezog sich auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die als „Zeitenwende“ markierte Neuausrichtung deutscher Sicherheitspolitik seit dem 24. Februar 2022. Doch seine Aussagekraft reicht weit darüber hinaus.⁰¹ Jeder Kanzler der Bundesrepublik – und auch die bislang einzige Kanzlerin – hat in den verschiedensten Kontexten Sicherheit als entscheidende politische Maxime und zentrales Ziel von Regierungshandeln beschrieben: von Konrad Adenauer in den 1950er über Helmut Schmidt in den 1970er Jahren bis hin zu Gerhard Schröder und Angela Merkel in der jüngeren Vergangenheit. Wie ein roter Faden und in immer neuen Ausformungen zieht sich die Suche nach Sicherheit durch die Geschichte der Bundesrepublik: durch ihre Frühzeit im Schatten des Nationalsozialismus, vor dem Hintergrund des Kalten Krieges, über die Gefahren des Terrorismus und die Gefährdung der Umwelt bis hin zur Globalisierung und dem Aufstieg der Cyberwelt mit ihren neuen Unsicherheitspotenzialen.⁰²

Noch vor der russischen Aggression hatte seit 2020 die Coronapandemie das Thema Sicherheit und insbesondere die Spannung zwischen Sicherheit und Freiheit erneut in den Mittelpunkt gesellschaftlicher und politischer Debatten gerückt. In demoskopischen Umfragen der vergangenen Jahre war regelmäßig von einer „Erosion des Sicherheitsgefühls“ die Rede. Doch schon seit Jahrzehnten zeigen Parteiprogramme, Regierungserklärungen und Wahlkampfreden, dass Sicherheit und Unsicherheit Themen von erheblicher und, so der Eindruck, zunehmender politischer und gesellschaftlicher Bedeutung sind. Sicherheit sei zum „Goldstandard des Politischen“ geworden, konstatierte vor einigen Jahren der Politikwissenschaftler Christopher Daase.⁰³ Und Michael Dil-

lon, ebenfalls Politikwissenschaftler, hat schon vor mehr als 25 Jahren festgestellt: „Sicherheit (...) durchzieht die Sprache der modernen Politik. Unser politischer Wortschatz ist voll davon, und unsere politische Vorstellungskraft ist dadurch beherrscht und begrenzt.“⁰⁴ Es kennzeichnet den Aufstieg des Sicherheitsbegriffs, wie er in der politisch-sozialen Sprache fassbar wird, dass er in ganz unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Kontexten anzutreffen ist. Nicht nur werden immer neue Gefährdungen der Sicherheit identifiziert, sondern es werden auch immer weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens – auf nationaler und internationaler Ebene – als Sicherheitsprobleme behandelt.⁰⁵ Der Philosoph Peter Sloterdijk hat in diesem Zusammenhang vom Aufstieg einer „sekuritären Gesellschaft“ gesprochen; er und andere haben einen Verlust an Freiheit in der Folge dieser Entwicklungen konstatiert.⁰⁶

In der Tat kann man den Eindruck gewinnen, dass immer mehr Themenfelder im politischen Raum als Sicherheitsthemen markiert werden: als Gefahren, Bedrohungen oder Quellen von Unsicherheit. Sie werden damit dem expandierenden Politikfeld der Sicherheitspolitik zugeschlagen und den diesem Politikfeld eigenen Handlungslogiken unterworfen. Politisch gehört zum Modus der Sicherheit ein Primat der Exekutive. Dazu gehören Maßnahmen, die durch Verweis auf eine existenzielle Gefährdung oder Bedrohung üblicherweise geltende Normen außer Kraft setzen und dadurch Ausnahmezustände etablieren; und dazu gehören nicht zuletzt Einschränkungen von Freiheit durch Normen und Praktiken der Sicherheit – von Überwachungskameras und Körperscannern bis hin zur Kontrolle und Erfassung von Daten.⁰⁷

Es war diese Erweiterung, zum Teil auch Entgrenzung von Sicherheit, die auch das wissenschaftliche Interesse an den Dynamiken von Sicherheit beziehungsweise Unsicherheit ver-

stärkt hat.⁰⁸ Welche politischen und gesellschaftlichen Fragen sind Sicherheitsfragen? Wie werden politische und gesellschaftliche Probleme zu Sicherheitsproblemen? Und was bedeutet es für den politischen Prozess und für politische Entscheidungen, wenn bestimmte Themen als Sicherheitsthemen formiert sind beziehungsweise formiert werden? Solche Fragen führten seit den 1980er/1990er Jahren zur Herausbildung einer Kritischen Sicherheitsforschung (Critical Security Studies), die nicht zuletzt auf der Prämisse der historischen Kontingenz des Sicherheitsbegriffs beruht, aber auch ein Bewusstsein für die soziale Konstruiertheit von Sicherheit beziehungsweise Unsicherheit entwickelt hat.⁰⁹ Das machte die Kritische Sicherheitsforschung auch für die Geschichtswissenschaft attraktiv und bildete den Hintergrund für die Entwicklung des Forschungsfelds der Historischen Sicherheitsforschung, das in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Dies gilt nicht zuletzt für die Zeitgeschichtsforschung, auf deren Forschungsinteressen der Impuls der Gegenwart stets in besonderer Weise einwirkt. Noch vor Corona und dem Krieg in der Ukraine trugen die Unsicherheitserfahrungen der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges sowie die Bedrohung des internationalen Terrorismus, insbesondere die Ereignisse des 11. September 2001, dazu bei.¹⁰

01 Dieser Beitrag greift Überlegungen auf, die ich an anderer Stelle breiter entfaltet habe. Vgl. z.B. Eckart Conze, *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung – Themen – Perspektiven*, Göttingen 2018.

02 Vgl. dazu ders., *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, München 2009.

03 Christopher Daase, *Wandel der Sicherheitskultur*, in: APuZ 50/2010, S. 9–16, hier S. 9.

04 Michael Dillon, *Politics of Security. Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, London 1996, S. 12.

05 Vgl. Stefan Kaufmann, *Zivile Sicherheit. Vom Aufstieg eines Topos*, in: Leon Hempel et al. (Hrsg.), *Sicherheitsregime. Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2011, S. 101–123, hier S. 101.

06 Zit. nach *Der Spiegel*, 23. 4. 2011, S. 31.

07 Vgl. Jeff Huysmans, *Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier*, in: *European Journal of International Relations* 2/1998, S. 226–255, hier S. 232, S. 234.

08 Auch die Etablierung einer Historischen Sicherheitsforschung ist Ausdruck dieses verstärkten Interesses. Vgl. beispielsweise den Sonderforschungsbereich „Dynamiken der Sicherheit“ der Universitäten Marburg und Gießen unter www.sfb138.de sowie als Überblick Conze (Anm. 1).

„SICHERHEIT“ ALS WERTBEGRIFF

Politische Wirkung entfalten kann der Bezug auf Sicherheit respektive Unsicherheit vor allem deswegen, weil „Sicherheit“ ein Wertbegriff ist. Als ein Grundbedürfnis des Menschen wird Sicherheit anthropologisch oder psychologisch immer wieder bezeichnet, und Sicherheit rückt damit in die Nähe anderer menschlicher Grundbedürfnisse wie Nahrung, Schlaf oder Sexualität.¹¹ In historischer oder sozialwissenschaftlicher Perspektive wird man dieses Streben nach Sicherheit spezifizieren und Sicherheit als ein Konzept verstehen müssen, das zunächst und ganz unmittelbar die Unversehrtheit von Leib, Leben und, womöglich, Eigentum umfasst. Man sucht Sicherheit vor einer Bedrohung, vor persönlichen oder kollektiven Gefährdungen. Das verweist – gerade in seiner Allgemeinheit – auf die vielen möglichen Dimensionen von Sicherheit beziehungsweise Unsicherheit in sozialen Kontexten: innere Sicherheit, äußere Sicherheit, soziale Sicherheit, um nur diese Oberbegriffe zu nennen. In dieser Vielfältigkeit liegt auch der Grund dafür, dass Sicherheit in modernen Gesellschaften nicht nur einen „Triebwert“ darstellt, wie es der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann genannt hat, sondern ein soziokulturelles Wertesystem, vergleichbar den Wertesystemen „Freiheit“ oder „Gerechtigkeit“.¹² Dadurch wird „Sicherheit“ auch zu einem Grund- und Wertbegriff der politisch-sozialen Sprache.¹³

Sicherheit in politisch-sozialen Kontexten lässt sich nicht abstrakt definieren – außer vielleicht als tatsächliche oder vermeintliche Abwehr

09 Einführend zu den Critical Security Studies siehe z.B. Columba Peoples/Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies. An Introduction*, London 2015; J. Peter Burgess (Hrsg.), *The Routledge Handbook of New Security Studies*, London 2010.

10 Vgl. Eckart Conze, *Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 3/2005, S. 357–380.

11 Siehe beispielsweise Wolfgang Bonß, *Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit*, in: Ekkehart Lippert et al. (Hrsg.), *Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft*, Opladen 1997, S. 21–41, hier S. 21.

12 Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart 1973, S. 341.

13 Als ein solcher Grundbegriff der politisch-sozialen Sprache hat „Sicherheit“ auch Eingang gefunden in die „Geschichtlichen Grundbegriffe“. Vgl. Werner Conze, *Sicherheit, Schutz*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 831–862.

von Gefahr –, sondern wird in Gesellschaften und von Gesellschaften als Orientierungs- und Handlungshorizont immer wieder neu bestimmt, und zwar nicht zuletzt über die Identifizierung von Unsicherheit, von Bedrohungen oder Gefährdungen. Sicherheit respektive Unsicherheit ist gesellschaftlich und kulturell und damit auch im historischen Prozess variabel. Unterschiedliche Gesellschaften weisen höchst unterschiedliche Sicherheits- und Unsicherheitsvorstellungen auf. Aber auch innerhalb einer Gesellschaft können sich Sicherheitsgefühle und Sicherheitswahrnehmungen – Sicherheitskulturen – verändern.¹⁴ Und das ist nicht nur begriffsgeschichtlich für den Historiker interessant. Denn die Definitionsmacht über Sicherheit und Unsicherheit ist engstens mit politischer Macht sowie mit der Ausübung von Herrschaft verbunden.¹⁵

Zwar begegnet uns der Begriff „Sicherheit“ sowohl in der Antike als auch im Mittelalter. Zu einem politisch-sozialen Grund- und Wertbegriff wurde er jedoch erst mit der Entstehung des modernen Staates westlicher Prägung.¹⁶ Sowohl in der theoretischen Begründung als auch für die historische Stabilisierung des Staates spielte dessen sicherheitsstiftende und sicherheitsgarantierende Funktion eine entscheidende Rolle. Von der klassischen Schutzfunktion des Staates ist immer wieder die Rede; in seiner Regierungserklärung vom 22. Juni 2022 hat Bundeskanzler Scholz dieses Thema variiert. Sicherheit gehört zu den zentralen Funktionszuweisungen an den aufsteigenden modernen Staat, ob nun bei Thomas Hobbes, John Locke oder im deutschen Sprachraum bei Samuel Pufendorf, Gottfried Wilhelm Leibniz oder später Wilhelm von Humboldt. Vor allem Humboldt ging es indes auch darum, den Staats-

zweck der Sicherheit mit dem Anspruch individueller Freiheit zu verknüpfen. Dieser Anspruch bestimmte – und limitierte – das staatliche Sicherheitshandeln, die Sicherheitspolitik. Die einzige Aufgabe, die für Humboldt dem Staat verbleiben sollte, war die Durchsetzung jener Sicherheit, die den Bewegungsspielraum der Individuen schützte und ermöglichte: „Sicherheit ist (...) Gewissheit der gesetzmäßigen Freiheit.“¹⁷ Humboldt verweist also darauf, dass Sicherheit und Freiheit nicht nur als Gegensatz oder Spannungsverhältnis gedacht werden können, sondern dass Sicherheit auch als Voraussetzung und Bedingung von Freiheit verstanden werden muss.

UNSICHERHEITSERFAHRUNGEN IN DER MODERNE

Seit der Frühen Neuzeit ist Sicherheit zu einem Leitbegriff politischen Handelns geworden. Dass sich Sicherheit darüber hinaus zu einem umfassenden sozialkulturellen Orientierungshorizont entwickeln konnte, hat mit fundamentalen individuellen und kollektiven Unsicherheitserfahrungen zu tun, die sich mit der Entfaltung der Moderne verbanden. Unsicherheitserfahrungen wurden in der Wahrnehmung vieler Menschen gleichsam zum Signum der Moderne. Hinter solchen Deutungen steht eine Vorstellung, die in der Moderne beziehungsweise in Prozessen der Modernisierung nicht zuletzt die Auflösung traditioneller, vormoderner Strukturen und den Verlust von Gewissheiten sieht, die feste Ordnungen gestiftet und dadurch handlungsrelevante Sicherheitsfiktionen erzeugt hätten.¹⁸

Der amerikanische Philosoph John Dewey begann sein einflussreiches, erstmals 1929 erschienenes Buch „The Quest for Certainty“ (deutsch: Die Suche nach Gewissheit) mit dem Satz: „In einer Welt der Unsicherheit sucht der Mensch nach Sicherheit.“ Das bezog sich nicht nur auf die wachsende Komplexität moderner Gesellschaften, ja der modernen Welt insgesamt, sondern auch darauf, dass Sicherheit im Sinne von Gewissheit – *certainty* – auf der Vorstellung der Existenz unabänderlicher Wahrheiten beruhe, de-

14 Vgl. Conze (Anm. 10), S. 363; ders. (Anm. 1), S. 71–81; Christopher Daase, Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm, in: ders. et al. (Hrsg.), Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt/M. 2012, S. 23–44.

15 Siehe dazu beispielsweise Regina Kreide/Andreas Langenohl (Hrsg.), *Conceptualizing Power in Dynamics of Securitization. Beyond State and International System*, Baden-Baden 2019.

16 Die folgende Argumentation ist zwangsläufig europäisch-westlich, weil sie sich auf den Aufstieg des modernen Staates europäischer Provenienz bezieht, der freilich seit dem 19. Jahrhundert zum globalen Exportprodukt wurde. Auch deshalb ist die sozialwissenschaftliche und historische Sicherheitsforschung, wie sie sich in jüngster Zeit entwickelt hat, theoretisch und konzeptionell stark westlich-europäisch ausgerichtet. Das beginnt sich erst allmählich zu ändern.

17 Wilhelm von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* (1792), zit. nach Conze (Anm. 13), S. 852.

18 Vgl. Wolfgang Bonß, *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne*, München 1995, S. 24.

rer man gewiss werden könne. Diese Vorstellung aber sei zusammen mit ihren – nicht zuletzt: religiösen – Legitimationen zusammengebrochen, und so bleibe dem Menschen nurmehr die „Suche nach Sicherheit“ in einer kontingenten Welt.¹⁹ Die Öffnung beziehungsweise die Offenheit der Zukunft ist in dieser Perspektive das zentrale Charakteristikum der Moderne. Der Historiker Reinhart Koselleck hat in diesem Zusammenhang vom Auseintreten von „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ gesprochen, das die Menschen zutiefst verunsichert habe.²⁰

In der Rede von der Offenheit der Zukunft schwingt freilich eine zentrale Ambivalenz der Moderne mit. Lässt sich diese auf der einen Seite mit der Zunahme von Kontingenz und Kontingenzerfahrungen, von Unsicherheit und Unsicherheitswahrnehmungen in Verbindung bringen, so steht auf der anderen Seite ein Bild der Moderne, das von wachsenden Möglichkeiten der Weltaneignung und Zukunftsgestaltung gekennzeichnet ist. Für letztere Deutung steht insbesondere Max Weber mit seiner wirkmächtigen These von der Entwicklung okzidentaler Rationalität, dem Glauben an die Berechenbarkeit und Beherrschbarkeit der Welt – und damit letztlich auch der Zukunft – als Kernelement der westlichen Moderne und ihres Durchbruchs. Dahinter steht weniger die Vorstellung, dass es möglich sei, die der Moderne inhärente Unsicherheit zu beseitigen. Vielmehr müsse Unsicherheit als Normalität akzeptiert werden, um handhabbar zu sein.²¹

Daran hat später Niklas Luhmann angeschlossen, der Sicherheit als eine „soziale Fiktion“ bezeichnet: „Sicherheit gibt es nicht, außer im Moment. Nur Unsicherheit kann als dauerhaft vorgestellt werden.“ Für Luhmann ist Sicherheit in erster Linie Erwartungssicherheit angesichts einer offenen Zukunft. Die Herstellung von Erwartungssicherheit bedeutet für ihn vor dem Hintergrund der Moderne die Umdefini-

tion von – nicht handhabbarer – Kontingenz in – handhabbare – Komplexität.²² Luhmanns Begriff der Erwartungssicherheit verweist auf die Temporalität von Sicherheit, darauf, dass sicherheitsbezogenes Denken und Handeln sich auf die Zukunft richtet.²³ Hier wird Sicherheit im Wortsinne zum „Zukunftswert“. Sicherheit als Erwartungssicherheit zu verstehen, heißt, von der Vorstellung absoluter Sicherheit Abschied zu nehmen, zugleich aber die Bedeutung von Sicherheitsvorstellungen, ja von Sicherheitsfiktionen zur Ermöglichung von sozialem Handeln zu akzeptieren. Der Soziologe Wolfgang Bonß hat in diesem Zusammenhang von „Sicherheitsunterstellung“ gesprochen.²⁴ Er schließt damit in gewisser Weise an den englischen Philosophen und Juristen Jeremy Bentham (1748–1832) an, der wie sein Zeitgenosse Wilhelm von Humboldt das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit nicht allein als Spannungsverhältnis betrachtete. Sicherheit ist für Bentham in dem Sinne die Voraussetzung von Freiheit, als der Einzelne nur dann frei die Ziele seines zukünftigen Handelns bestimmen und entsprechende Entscheidungen treffen könne, wenn er über die Sicherheit verfüge, dass die Bedingungen, unter denen er handelt, nicht zuletzt die normativen Bedingungen, sich nicht veränderten.²⁵

Die Temporalität von Sicherheit hat freilich auch andere Dimensionen. Sich verändernde Zeitwahrnehmungen und Zukunftsvorstellungen wirken auf individuelles und kollektives Sicherheitsbewusstsein, Sicherheitsverständnis und Sicherheitshandeln ein. Umgekehrt beeinflussen Wahrnehmungen von Sicherheit oder Unsicherheit Zeitwahrnehmungen oder Zukunftsvorstellungen. In welchem Maße, so lässt sich fragen, führt beispielsweise ein Bewusstsein von Sicherheit zu einer Ausdehnung von Zeit- und Zukunftshorizonten menschlichen Handelns? Und

19 John Dewey, *The Quest for Certainty. A Study in the Relation of Knowledge and Action*, London 1929, S. 3; siehe auch Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 72–104, hier S. 80.

20 Vgl. Reinhart Koselleck, „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ – zwei historische Kategorien, in: ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/M. 1989, S. 349–375.

21 Vgl. Bonß (Anm. 18), S. 26.

22 Siehe dazu Niklas Luhmann, *Risiko und Gefahr*, St. Gallen 1990, S. 6; ders., *Die Welt als Wille ohne Vorstellung. Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaften*, in: *Die politische Meinung* 31/1986, S. 18–21; ders., *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt/M. 1984; vgl. auch Bonß (Anm. 18), S. 90f.

23 Dazu allgemeiner Christoph Kampmann et al. (Hrsg.), „Security Turns Its Eye Exclusively to the Future“. *Zum Verhältnis von Sicherheit und Zukunft in der Geschichte*, Baden-Baden 2017.

24 Bonß (Anm. 18), S. 91f.

25 Vgl. ebd.; siehe auch Jeremy Bentham, *Principles of the Civil Code*, in: John Bowring (Hrsg.), *The Works of Jeremy Bentham*, Bd. 1, Edinburgh 1843, S. 302.

tragen nicht, umgekehrt, Gefühle von Unsicherheit oder Bedrohung zur Wahrnehmung knapper oder knapper werdender Zeit bei und produzieren damit Handlungs- oder Entscheidungsdruck? Bedrohungs- oder Unsicherheitskommunikation zeichnet sich durch das von ihr bewirkte, oftmals auch beabsichtigte Gefühl einer Zeitverknappung aus: „Wir müssen handeln, sonst ist es zu spät.“ Oder: „Es ist fünf vor zwölf.“ Gesellschaften geraten unter Stress oder werden unter Stress gebracht.²⁶ Emotionalisierung und Dramatisierung tragen dazu bei. Das sind zentrale Elemente dessen, was im Jargon der Critical Security Studies „Versicherheitlichung“ (*securitization*) genannt wird: Prozesse, in denen politische Themen zu Sicherheitsthemen gemacht werden, was nicht zuletzt größeren Handlungsdruck oder eine höhere Priorisierung impliziert, möglicherweise aber auch ein politisches Handeln, das die normalerweise geltenden normativen Regeln außer Kraft setzt (durch Ausnahmeregelungen, Notstandsgesetze und anderes mehr).²⁷

UNSICHERHEIT UND IDENTITÄT

Dynamiken von Sicherheit und Unsicherheit sind eng verknüpft mit Identitäts- und Gemeinschaftsbildung. Wahrnehmungen von Unsicherheit oder Bedrohung können zur Gemeinschaftsbildung oder zur Herausbildung gruppenbezogener Identität beitragen. Dazu gehört beispielsweise der Zusammenhang beziehungsweise die Wechselwirkung zwischen äußerer Bedrohung (oder deren Beschwörung) und innerer, gruppenbezogener Gemeinschaftsbildung; dazu gehören auch Feindbilder. Dass Sicherheit oder Unsicherheit und Bedrohung in solchen Dynamiken eine wichtige Rolle spielen, zeigt beispielsweise die Nationalismusforschung zum 19. und 20. Jahrhundert. Dynamiken der Sicherheit beziehungsweise Unsicherheit und Dynamiken der Nationsbildung, der Nationalisierung und eines sich steigenden

Nationalismus hingen nicht zuletzt im Vorfeld der beiden Weltkriege eng zusammen.²⁸

Nicht vergessen werden sollte auch, in welchem Maße autoritäre politische Herrschaft bis hin zu politischer Repression, Gewaltanwendung und Terror bis heute nicht nur mit dem Imperativ von Ruhe und Ordnung gerechtfertigt wird, sondern auch mit dem Versprechen von Sicherheit, verstanden als Überwindung von Unordnung und Unsicherheit.²⁹ Dazu kann man in der Gegenwart einen Blick auf Russland unter Wladimir Putin richten, auf China, beispielsweise auf das „Sicherheitsgesetz“ für Hongkong von 2020, aber durchaus auch auf Polen oder Ungarn und nicht zuletzt auf die Politik Donald Trumps in den USA. Das Versprechen von „Law and Order“ bedient ein gesellschaftliches Sicherheitsbedürfnis als Ruhebedürfnis. Historisch reicht das weit zurück und ließe sich in unzähligen Fallstudien analysieren: von den Sozialistengesetzen im Bismarck-Reich bis zum Antikommunismus im Kalten Krieg, denen jeweils spezifische Unsicherheitsszenarien zugrunde lagen.

Man muss aber vorsichtig sein mit dem Argument, Unsicherheit oder Bedrohungen würden stets nur gleichsam herbeigeredet, um Freiheit einzuschränken. So einfach liegen die Dinge nicht. Das zeigen beispielsweise die Entwicklungen nach dem Ersten Weltkrieg, als eine Krise der Demokratie nicht nur Deutschland und die junge Weimarer Republik erfasste, sondern das gesamte Europa der Zwischenkriegszeit. Von den seit 1918 entstandenen neuen Demokratien, vor allem in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, existierte eineinhalb Jahrzehnte später keine mehr (mit Ausnahme der Tschechoslowakei). Faschistische und autoritäre Regime traten an ihre Stelle. Überall verdankte sich der Aufstieg antidemokratischer und antiliberaler Strömungen und Regime fundamentalen gesellschaftlichen Verunsicherungen, die zwar zum Teil schon in die Vorkriegszeit zurückreichten und mit den Spannungen und Krisen der Hochmoderne zu erklären sind. Diese Verunsicherungen aber intensivierten sich durch den Krieg und die Nachkriegskrisen noch weiter, erlangten Breitenwirkung und wurden politisch virulent – in den Verliererstaaten des Krieges und

26 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Bedrohung bzw. Bedrohungskommunikation und Zeitverknappung Ewald Frie/Mischa Meier, *Bedrohte Ordnungen. Gesellschaften unter Stress im Vergleich*, in: dies. (Hrsg.), *Aufbruch – Katastrophe – Konkurrenz – Zerfall. Bedrohte Ordnungen als Thema der Kulturwissenschaften*, Tübingen 2014, S. 1–27, hier S. 4, S. 6.

27 Grundlegend dazu Ole Wæver, *Securitization and Desecuritization*, in: Ronnie D. Lipschutz (Hrsg.), *On Security*, New York 1995, S. 46–87; Barry Buzan et al., *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998. Vgl. auch Conze (Anm. 1), S. 82–94.

28 Vgl. ebd., S. 150 ff.

29 Vgl. Tatjana Tönsmeier/Annette Vowinckel, *Sicherheit und Sicherheitsempfinden als Thema der Zeitgeschichte*, in: *Zeithistorische Forschungen* 2/2010, S. 163–169, hier S. 166.

den jungen, ungefestigten Demokratien der Zwischenkriegszeit noch stärker als anderswo.

Ein „goldenes Zeitalter der Sicherheit“, so hat es Stefan Zweig formuliert, sei mit dem Ersten Weltkrieg zu Ende gegangen, die Menschen hätten das Wort „Sicherheit“ als ein Phantom aus dem Vokabular gestrichen und sich daran gewöhnen müssen, ohne Boden unter den Füßen zu leben.³⁰ Kulturelle und ökonomische Verunsicherung gingen dabei Hand in Hand und verstärkten sich wechselseitig. Ungewissheiten und Ängste bestimmten den Alltag vieler Menschen. Das ließ ein breites Streben nach Sicherheit und Eindeutigkeit entstehen, das die extremen politischen Ideologien mit ihren einfachen Antworten, ihrer Komplexitätsreduktion und ihren Schuldzuweisungen bedienten. Schon in den 1920er und 1930er Jahren erklärten nicht wenige Beobachter den Aufstieg und die Machtübernahme des Nationalsozialismus aus einer breiten gesellschaftlichen Wahrnehmung von Unsicherheit.

Das Wegbrechen, die Erosion, zum Teil die Zerstörung traditioneller Gewissheiten – manche sprechen von Identitätsverlust, von Identitätsunsicherheit – führt nicht nur zu individueller und kollektiver Verunsicherung, sondern auch zur Entstehung von Bedrohungswahrnehmungen, ja zu Bedrohungsszenarien, die sich in dem Maße verstärken – und die in dem Maße politisch instrumentalisiert werden können –, in dem sich diese Identitätsunsicherheit mit sozialen Statusängsten, mit Abstiegs- und Deklassierungsängsten verbindet. Für die politische Radikalisierung in der Weimarer Gesellschaft und für den Aufstieg des Nationalsozialismus, wie er sich insbesondere in seinen Wahlerfolgen seit 1930 manifestierte, waren das entscheidende Ursachen.

EROSION DER SICHERHEIT?

Es lässt sich kaum ignorieren, dass Menschen, nicht zuletzt in Deutschland, auch heute in einer Zeit von Identitäts- und Statusunsicherheiten leben, in einer Zeit, in der erneut – wie vermutlich seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht mehr – traditionelle Gewissheiten erodieren und diese Erosion Angst und Verunsicherung erzeugt. Dahinter stehen jenseits aktueller Entwicklungen nicht zuletzt jene komplexen Prozesse, die wir mit

der Chiffre „Globalisierung“ bezeichnen, was sich auf die Durchsetzung des globalen – und digitalen – Finanzmarktkapitalismus ebenso bezieht wie auf kulturelle Dynamiken und einen revolutionären Wandel von Kommunikationsmöglichkeiten und Kommunikationsformen. Traditionelle Identitäten, für viele immer noch stark im nationalen Rahmen und nationalkulturell ausgeformt, verlieren an Bedeutung beziehungsweise werden herausgefordert, ohne dass stabile neue Identitäten – europäisch oder gar global, aber auch multikulturell – an ihre Stelle getreten wären. Das verstärkt die Beschwörung überschaubarer Identitätsräume oder präziser: die Beschwörung des Rückzugs auf überschaubare, auf vertraute Identitätsräume: die Region, auch in ihrer Wahrnehmung und Darstellung als „Heimat“, vor allem aber die Nation. Auch daraus speist sich der gegenwärtige Nationalismus, der die Nation als Schutzraum darstellt, als protektionistische Nation. Es geht dabei auch um Schutz vor Komplexität, der sich verbinden lässt – und vielfach verbunden wird – mit Vorstellungen, und hier schließt sich der Kreis, von Homogenität und der Bedrohung dieser Homogenität durch Fremdes und Anderes, durch Fremde und Andere.

„Sicherheit“ ist ein politischer Wertbegriff, dessen Bedeutung sich nicht in der Spannung von Sicherheit und Freiheit erschöpft. Und das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit ist nicht nur und nicht immer ein Verhältnis der Spannung. Das zeigen all jene Überlegungen in der politischen Theorie, die Sicherheit als Bedingung von Freiheit, als Voraussetzung von freiem Handeln ansehen. Sicherheit ist zum Wertbegriff geworden in historischen Prozessen, in denen insbesondere vor dem Horizont der Moderne Unsicherheit beziehungsweise die Wahrnehmung und Erfahrung von Unsicherheit zugenommen hat. Gerade durch den – tatsächlichen oder vermeintlichen – Mangel an Sicherheit wird Sicherheit zum Wert. Der Abschied von der Vorstellung absoluter Sicherheit, der sich untrennbar mit der Moderne verbindet, macht das Streben nach Sicherheit zu einer wichtigen gesellschaftlichen und politischen Kraft, ohne die wir Geschichte und Gegenwart moderner Gesellschaften nicht analysieren und erklären können.

ECKART CONZE

ist Professor für Neueste Geschichte an der Philipps-Universität Marburg.
conze@uni-marburg.de

³⁰ Vgl. Stefan Zweig, *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers*, Frankfurt/M. 1994 (1944), S. 18.

Der APuZ-Podcast

Monatlich eine neue Folge
zu einem spannenden Thema



Im Podcast „Aus Politik und Zeitgeschichte“ nehmen wir Sie mit zu unseren Expertinnen und Experten. Wir sind uns sicher, dass Sie und wir nach einer halben Stunde schlauer sind als vorher.

Neue Folgen gibt es einmal im Monat auf bpb.de/apuz-podcast und überall, wo Sie Podcasts hören.

ZWISCHEN INDIVIDUELLER FREIHEIT UND STAATLICHER SICHERHEITSGEWÄHR

Wandlungen des Rechtsstaats in unsicheren Zeiten

Uwe Volkmann

Wie sie das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit austariert, muss am Ende jede politische Gemeinschaft für sich selbst entscheiden. Dabei ist einerseits klar, dass beide Prinzipien einander in gewissem Umfang wechselseitig bedingen, sie andererseits aber auch miteinander in Konflikt geraten können. Wer – wie in manchen hochgradig unsicheren Megacities dieser Welt – bei Anbruch der Dunkelheit sein eigenes Haus nicht mehr verlässt, weil er Angst haben muss, überfallen zu werden, ist in dieser Hinsicht nicht frei. Wer andererseits – wie die Bewohner Shanghais im endlosen Corona-Lockdown dieses Frühjahrs – vom Staat in seinem Haus oder der Wohnung eingesperrt wird, um die Verbreitung eines gefährlichen Virus zu unterbinden, ist es aber auch nicht, und zwar ebenso wenig wie alle anderen, die mit ihm aus demselben Grund eingesperrt sind. Freiheit kann also sowohl durch zu wenig als auch durch zu viel Sicherheit gefährdet sein. In diesem Sinne bleibt auch ihre Zuordnung in der Schwebelage und wird gerade in demokratischen Ordnungen immer neu ausgehandelt, ohne dass es dabei jenseits einiger allgemeiner Eckpunkte klare Maßstäbe gäbe. Verfassungsrechtlich und speziell in Deutschland wird die Aufgabe der Moderation zwischen ihnen üblicherweise dem Rechtsstaatsprinzip zugewiesen, dem zugetraut wird, beide in einen irgendwie angemessenen Ausgleich zu bringen.⁰¹ Auch dieses ist freilich in sich in hohem Maße variabel und erneut nur in einigen ganz allgemeinen Eckpunkten bestimmt.

Man kann deshalb auch bei uns beobachten, dass sich die Gewichtungen im Laufe der Zeit verschoben haben, und zwar in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer deutlicher in Richtung der Sicherheitsgewähr. Zuletzt hat hier die Bekämpfung der Coronapandemie gezeigt, wie viel die Gesellschaft an Freiheit aufzugeben bereit ist, um sich vor Bedrohungen ihrer als wichtiger

erachteten Rechtsgüter Leben und Gesundheit zu schützen: Hier wird man jedenfalls für den ersten großen Lockdown ab März 2020 kaum ein Grundrecht aus dem entsprechenden Katalog des Grundgesetzes – allgemeine Handlungsfreiheit, körperliche Bewegungsfreiheit, Glaubens- und Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit im Bundesgebiet, Ausreisefreiheit, Berufs- und Eigentumsfreiheit und anderes mehr – finden, das nicht ganz oder teilweise suspendiert gewesen wäre, ohne dass die breite Öffentlichkeit darin ein nennenswertes Problem gesehen hätte; im Gegenteil forderten viele noch strengere Maßnahmen. Ist die Lage nur dramatisch genug, erscheinen also auch ganz weitgehende Freiheitseinschränkungen zulässig, ohne dass dagegen unter Berufung auf die Grundrechte viel auszurichten wäre. Diese wirken hier nur insoweit, als für die Einschränkungen von Freiheit – dies immerhin unterscheidet uns von den Chinesen – Gründe geliefert werden müssen. Können aber diese Gründe geliefert werden, lässt sich mit ihnen die Freiheit jederzeit übertrumpfen. Auch das Rechtsstaatsprinzip verliert unter diesen Bedingungen zunehmend seine begrenzende Kraft und wird selbst von den Verschiebungen erfasst, die sich innerhalb der Zuordnung von Freiheit und Sicherheit feststellen lassen.⁰²

ERINNERUNG AN DEN RECHTSSTAAT

Die Gründe liegen nicht zuletzt darin, dass der Rechtsstaatsbegriff entgegen der beiläufigen Selbstverständlichkeit, mit der er heute verwendet wird, seinerseits eine interpretationsoffene Variable ohne eindeutige historische Semantik ist. Entsprechend variiert auch das Verhältnis zum Sicherheitsauftrag. In der Sache lässt sich sowohl die Entstehung des modernen Staates als auch sei-

ne spätere Ausformung zum Rechtsstaat jeweils als Lösung eines spezifischen Sicherheitsproblems beschreiben: Der Staat ist die Antwort auf die Bedrohung des Menschen durch den Menschen, der Rechtsstaat die Antwort auf die Bedrohung des Menschen durch den Staat. Die Bedrohung des Menschen durch den Menschen ist anschaulich entfaltet in der Imagination eines Naturzustands, wie ihn die Theoretiker des Gesellschaftsvertrages und hier namentlich Thomas Hobbes mit dem staatlichen Zustand konfrontierten. Ohne eine Gewalt, die sie alle im Zaume hält, kann keiner seines Lebens und seines Eigentums sicher sein und herrscht schließlich ein Krieg aller gegen alle, zu dessen Überwindung dann der Staat gegründet wird. In der geschichtlichen Realität entsprachen dem nach der Erosion des mittelalterlichen Landfriedens durch eine endlose Kette von Fehde und Gegenfehde vor allem die konfessionellen Bürgerkriege, die Europa zwischen dem 15. und dem 17. Jahrhundert verheerten. Beendet werden konnten sie nur dadurch, dass sich der Staat als ein Dritter über die streitenden Parteien erhob und sie mit Gewalt zum Frieden zwang. Im Staat wird so der Zustand der Unsicherheit überwunden, der ohne ihn herrscht. Bis heute ist deshalb Sicherheit der klassische Zweck des Staates, dem er seine Legitimation wesentlich verdankt.⁰³

Die Bedrohung des Menschen durch den Staat resultiert demgegenüber gerade aus der Machtfülle, mit der er zu diesem Zweck ausgestattet wurde: Aus der ihm zugewachsenen Souveränität und dem Monopol legitimer physischer Gewalt leitete er nun seinerseits ein unbegrenztes Zugriffsrecht auf Leben, Freiheit und Eigentum der Bürger ab,

01 In diesem Sinne handelt es sich um ein spezifisch deutsches Konzept, das in anderen Rechtsordnungen nur bedingt eine Parallele hat. Vgl. Andreas von Arnould, Rechtsstaat, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, Tübingen 2010, § 21, Rn. 12 ff.

02 Die nachfolgenden Ausführungen knüpfen an frühere Überlegungen an und schreiben sie fort, siehe etwa Uwe Volkmann, Sicherheit und Risiko als Probleme des Rechtsstaats, in: *JuristenZeitung (JZ)* 14/2004, S. 696–703; ders., Polizeirecht als Sozialtechnologie, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 4/2009, S. 216–222; ders., Prävention durch Verwaltungsrecht: Sicherheit, in: *NVwZ* 19/2021, S. 1408–1414.

03 Konzise Dieter Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1987, S. 53 ff.; umfassende Darstellung bei Markus Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union*, Tübingen 2002.

regierte mithilfe seiner Polizeiodnungen bis tief in ihre Privatsphäre hinein und hielt sie nicht zuletzt zu Sittsamkeit und Tugend an. Unter diesen Voraussetzungen bestand das neue Problem darin, den Staat in seine Schranken zu weisen, ohne dadurch das von ihm garantierte Niveau an Sicherheit aufs Spiel zu setzen. In dieser Form war es so beschaffen, dass es gerade im Rechtsstaat seine Lösung fand. Staatliche Herrschaft sollte danach nicht nur mithilfe des Rechts ausgeübt werden, sondern war selbst an das Recht zu binden. Zugleich werden Recht und Rechtsbegriff auf den Schutz der bürgerlichen Freiheit bezogen und gegen den umfassenden Regelungsanspruch des frühen Polizei- und Wohlfahrtsstaats in Stellung gebracht. „Der Staat soll Rechtsstaat seyn“, heißt es in einer bis heute vielzitierten Formulierung Mitte des 19. Jahrhunderts, „das ist die Losung und ist auch in Wahrheit der Entwicklungstrieb der neueren Zeit. Er soll die Bahnen und Gränzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger in der Weise des Rechts genau bestimmen und unverbrüchlich sichern und soll die sittlichen Ideen von Staatswegen, also direkt, nicht weiter verwirklichen (erzwingen) als es der Rechtssphäre angehört, d. i. nur bis zur nothwendigsten Umzäunung.“⁰⁴

Der frühe Rechtsstaatsbegriff enthält und begründet damit einerseits ein Formprinzip, also eine Aussage über die Art und Weise des Staatshandelns, das er nun als rechtlich geordnetes Handeln konstituiert und auf ganzer Breite der Herrschaft des Rechts unterwirft. Daneben nimmt er über die Ausrichtung auf die bürgerliche Freiheitsidee aber auch ein inhaltliches Element in sich auf, das eine bestimmte Zuordnung von Staat und Einzelnem zum Ausdruck bringt. Diese hat man zutreffend als ein „Verteilungsprinzip“ beschrieben, nach dem die Zuständigkeit des Staates prinzipiell begrenzt, die individuelle Freiheit dagegen prinzipiell unbegrenzt ist.⁰⁵ Dieses Verteilungsprinzip macht den inneren Kern des frühen Rechtsstaatsgedankens aus, und die meisten Elemente, die ihm noch heute zugerechnet werden, lassen sich von hier aus erklären: die Gewaltenteilung als Korrektiv gegen ungehinderte Macht-

04 Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, Heidelberg 1878⁵, Bd. 2, Neudruck Berlin 1963, Bd. II/2, S. 137 f.

05 Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 2017¹¹, S. 126; auch dies ist eine bis heute oft – und zustimmend – zitierte Wendung.

entfaltung, die Einrichtung von Grundrechten als Abwehrrechte gegen den Staat, die Begrenzung und Rationalisierung von Eingriffen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, schließlich die Möglichkeit justizieller Kontrolle. Gegenüber der Gesellschaft wird der Staat damit auf Distanz gerückt, aber ohne dass sich daraus ein Widerspruch zu seinem Sicherheitsauftrag ergab. Dieser geht im Gegenteil in der Ordnungs- und Befriedungsfunktion des Rechts auf, das – namentlich als Straf- und Polizeirecht – die Freiheit des Einzelnen im Interesse der größtmöglichen Sicherung der Freiheit aller beschränkt: als „Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann“.⁰⁶

POTENZIERUNG DER SICHERHEITSERWARTUNGEN

Blickt man auf die einzelnen Elemente dieses Rechtsstaatsbegriffs – Gewaltenteilung, Grundrechte, Verhältnismäßigkeit und gerichtliche Kontrolle –, so finden sie sich natürlich allesamt auch heute noch im Verfassungsrecht. Die Frage ist indessen, ob ihnen noch eine verbindende Idee zugeordnet werden kann, und wenn ja, wie diese zu bestimmen wäre.⁰⁷ Wo eine solche Idee heute noch behauptet wird, wird sie vielfach in der Orientierung auf die Gerechtigkeitsidee gesehen, mit der sich nebenbei auch der prominente Vorwurf ehemaliger DDR-Bürgerrechtler – „Wir wollten Gerechtigkeit und haben den Rechtsstaat bekommen“ – zurückweisen lässt.⁰⁸ Für die Austarierung von Freiheit und Sicherheit und speziell für die Ausrichtung des Rechtsstaats auf die Freiheitssicherung ist damit aber wenig gewonnen. Unter Druck geraten ist diese Ausrichtung vor allem von der Seite der Sicherheit her, und zwar nicht nur im Sinne einer

inneren Aufwertung des Begriffs, sondern auch seiner sachlichen Erweiterung um immer mehr und andere Sicherheiten. Dabei lassen sich verschiedene Schübe unterscheiden, deren erster bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzt und durch die Entwicklung des Staates zum Sozialstaat markiert wird. Sicherheit wird dadurch nun auch wesentlich soziale Sicherheit, die den Bürger vor den Wechselfällen des Lebens – Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Armut – in Schutz nimmt und in diesem Sinne wesentlich auch vom Staat gewährleistet werden soll.⁰⁹ Schon damit wird die alte Vorstellung vom Rechtsstaat, der den Staat gegenüber der Gesellschaft auf Distanz hält und überhaupt von einer allgemeinen „Verlegenheit“ gegenüber staatlicher Macht getragen ist, brüchig; der Sozialstaat ist im Gegenteil schon der aktive, in die gesellschaftlichen Kreisläufe intervenierende Staat.¹⁰ Vom Rechtsstaat bleibt in dieser frühen Phase dementsprechend oft nur das reine Formprinzip zurück, ein „Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts“, wie es ein früher Kenner der Materie hellsichtig beschrieb.¹¹

In einem zweiten, im Wesentlichen bereits nach dem Ersten Weltkrieg einsetzenden und bis heute nicht abgeschlossenen Schub sind dem Staat dann immer mehr und weitere Aufgaben zur Erledigung übertragen worden – mit der Folge, dass er nach und nach in eine Globalverantwortung für Bestand und Entwicklung der Gesellschaft insgesamt eingerückt ist.¹² Auch dies lässt sich lesen als eine nochmalige Ausweitung des Sicherheitsbegriffs, der nun nach der sozialen noch immer mehr und andere Sicherheiten in sich einschließt: vor den Ausschlägen der Konjunktur, vor Rezession und Inflation, vor riskanten Technologien, vor der Beeinträchtigung der Umwelt, vor der Unübersichtlichkeit der digitalen Welt, zuletzt in der Pandemie vor der bloßen Möglich-

06 Immanuel Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, in: *Theorie-Werkausgabe Immanuel Kant*, Frankfurt/M. 1968, Bd. VIII, S. 337.

07 Grundsätzlich ablehnend bereits Philip Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1986, insbesondere S. 457 ff., S. 481 ff.

08 Markant etwa gerade in der Entscheidung zur Strafbarkeit der Mauerschützen: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 95, 96 (130)*; insgesamt ständige Rechtsprechung.

09 Zu dieser Entwicklung immer noch grundlegend Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart 1973.

10 Das Zitat bei Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in: *ders., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/M. 2013⁵, S. 143–169, hier S. 168.

11 Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, Bd. 1, S. 61.

12 Eine Formulierung von Dieter Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt/M. 1991, Bd. 1, S. 414.

keit der Übertragung eines Virus. In einem anhaltenden Prozess der „Versicherheitlichung“ werden dazu auch an sich neutrale oder in mehrere Felder hineinragende Themen wie die Migration zunehmend als Sicherheitsprobleme adressiert, um außergewöhnliche staatliche Maßnahmen zu rechtfertigen.¹³ Die verschiedenen Sicherheiten werden auf diese Weise zusammengeschnürt zu einem Rundum-Sorglos-Paket, dessen Bereitstellung vom Staat erwartet wird. In einem dritten Schub, für den exemplarisch die Bewältigung des Klimawandels steht, wird der Sicherheitsbegriff schließlich um eine prospektive Dimension ergänzt und auf die Abwehr der Gefahren einer im Einzelnen naturgemäß noch ungewissen, im Ganzen aber bedrohlich erscheinenden Zukunft bezogen.

Dem rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip, so sehr man daran als einer normativen Vorstellung festhalten mag, ist damit von der tatsächlichen Seite her der Boden entzogen: Die staatliche Zuständigkeit ist nunmehr prinzipiell unbegrenzt, während die individuelle Freiheit zusehends eine vom Staat in alle Richtungen hin regulierte Freiheit wird. Es gerät darüber hinaus aber auch verfassungsrechtlich unter Druck, weil sich die Sicherheitserwartungen im Laufe der Zeit ihrerseits verfestigt und mittlerweile allesamt selbst Verfassungsrang erhalten haben. Den Auftakt machte unter dem Grundgesetz erneut die soziale Sicherheit, deren fortdauernde Gewährleistung dem Staat zusammen mit der Herstellung sozialer Gerechtigkeit durch eine entsprechende Interpretation des unscheinbaren Beiworts „sozial“ in Artikel 20 Absatz 1 GG verpflichtend aufgegeben wurde.¹⁴ Zu Beginn stieß diese Interpretation noch auf erheblichen Widerstand, der bezeichnenderweise gerade im Namen des Rechtsstaats geführt wurde.¹⁵ Er blieb indes völlig folgenlos und hat die Anreicherung des Grundgesetzes um immer weitere programmatisch-dirigierende, den Staat zu erwünschtem Handeln aller Art

auffordernde Elemente nicht verhindern können. Zu ihnen zählen zunächst ausdrücklich in das Grundgesetz aufgenommene neue Staatsziele wie der Umweltschutz nach Artikel 20a GG, der nun besonders prominent auch den Schutz vor der Bedrohung durch den Klimawandel einschließt.¹⁶

Dazu und in der Sache folgenreicher sind mittlerweile aber auch die Grundrechte selbst zu Staatszielen oder Verfassungsaufträgen mutiert, insofern sie als „Schutzpflichten“ den Staat dazu anhalten, sich schützend und fördernd vor ihre jeweiligen Rechtsgüter – insbesondere Leben und Gesundheit, aber mittlerweile etwa auch das Eigentum – zu stellen. Das schließt ausdrücklich auch die Abwehr von rechtswidrigen Angriffen ein, die ihnen vonseiten Dritter drohen.¹⁷ Man hat dies schon früh zu einem allgemeinen „Grundrecht auf Sicherheit“ zusammengezogen, auf dessen Einlösung durch eine entsprechende Sicherheitspolitik alle Bürger einen Anspruch haben.¹⁸ Das ist gerade von liberaler Seite scharf kritisiert worden, weil die ursprünglich als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe gedachten Grundrechte darin nun selbst zum Titel für solche Eingriffe werden.¹⁹ Es bringt freilich nur in einer einprägsamen Formulierung zusammen, was in der Deutung der Grundrechte als staatliche Schutzpflichten ohnehin angelegt ist. Die Europäische Grundrechtecharta spricht deshalb in Artikel 6 ganz unproblematisch vom Recht jedes Menschen auf Freiheit *und* Sicherheit, so wie es schon lange vorher die Europäische Menschenrechtskonvention getan hatte.²⁰ Das alte Verteilungsprinzip von individuellen und staatlichen Zuständigkeiten ist damit auch im Recht längst einem Modell gleichgewichtiger Zuordnung gewichen, das sich in der Sache jederzeit weiter zulasten der individuellen Zuständigkeiten verschieben kann.

13 Das Konzept der „Versicherheitlichung“ geht zurück auf die sogenannte Kopenhagener Schule; speziell zur Migration siehe Uwe Hunger/Stefan Rother, *Internationale Migrationspolitik*, München 2021, S. 167 ff.

14 Durchaus im Sinne einer allmählichen Entfaltung und Anreicherung, beginnend mit BVerfGE 1, 97 (105); zuletzt etwa BVerfGE 152, 68 (117 ff.).

15 Vgl. Ernst Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968; siehe dort vor allem den Beitrag von Forsthoff selbst.

16 Siehe BVerfGE 157, 30 (138 ff.).

17 Grundlegend BVerfGE 39, 1 (41 ff.).

18 Begriffsbildend Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982, Berlin 1983.

19 Vgl. Erhard Denninger, *Prävention und Freiheit*. Von der Ordnung der Freiheit, in: Stefan Huster/Karsten Rudolph (Hrsg.), *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt/M. 2008, S. 85–106, hier S. 92 ff.; Günter Frankenberg, *Staatstechnik*, Berlin 2010, S. 242 ff.

20 Siehe dort Art. 5 Abs. 1 S. 1.

SICHERHEIT ALS RESULTAT STAATLICHER FABRIKATION

Flankiert und zusätzlich abgestützt wird diese Potenzierung und Verrechtlichung des Sicherheitsversprechens durch eine grundlegend veränderte Qualität seiner Einlösung, auf die der Rechtsstaat ebenfalls keine klare Antwort hat. Eine erste Veränderung betrifft dabei die Lagen, die zur weiteren Behandlung in den Blick genommen werden. Sie lässt sich als Umstellung von Gefahren auf Risiken und damit zugleich von Gefahrenabwehr auf Risikovermeidung und Risikoversorge beschreiben. Im überkommenen Modell der Gefahrenabwehr schritt der Staat ein, wenn hinreichend konkrete Anhaltspunkte für die Entstehung eines Schadens oder eine drohende Verletzung von Rechtsgütern vorlagen: Straftaten wurden verfolgt, nachdem sie begangen waren, Krisen bekämpft, wenn sie auftraten. Demgegenüber ist das staatliche Handeln nun stärker auf die je mögliche Zukunft gerichtet und versucht schon die Situationen zu verhindern, aus denen heraus Gefahren oder Krisen erst entstehen können. Gerade dafür steht der Begriff des Risikos, der auf Situationen weit im Vorfeld von Gefahren bezogen ist, die aber ihrerseits politisch behandelt und gesteuert werden können. Die staatliche Finanz- und Wirtschaftspolitik soll in diesem Sinne die Schwankungen der Konjunktur schon im Vorhinein abfangen und moderieren; die Maßnahmen des Umwelt- und Technikrechts setzen nicht die Schädlichkeit eines Produkts oder einer Technologie voraus, sondern greifen schon dann, wenn sich diese nicht sicher ausschließen lässt; das Aufgabenprogramm der Polizei ist mittlerweile in allen einschlägigen Gesetzen auf die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ umgestellt, die schon dann einsetzt, wenn von einem Verbrechen weit und breit noch gar nichts zu sehen ist. Auf diese Weise weicht die frühere Logik der Wahrscheinlichkeit als Anknüpfungspunkt für staatliche Maßnahmen zusehends einer Logik der bloßen Möglichkeit.²¹ In der Sache bedeutet dies eine enorme Verbreiterung des staatlichen Zugriffs, weil die möglichen Gefahrenquellen immer erheblich zahlreicher sind als die tatsächlichen Ge-

fahrenlagen.²² Exemplarisch lässt sich dies an den Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen zeigen, wie sie zur Bekämpfung der Pandemie zeitlich angeordnet waren und möglicherweise schon im nächsten Winter erneut angeordnet werden: Jeder könnte infiziert sein und das Virus an andere weitergeben, aber in den allermeisten Fällen weiß man es nicht. Weil das Risiko dann überall lauert, muss in der Folge eben alles verboten oder eingeschränkt werden.

Zu dieser Logik der Möglichkeit tritt als eine zweite Veränderung auf der operativen Ebene eine Logik der Herstellung oder Bewirkung hinzu, die, konsequent zu Ende gedacht, eine vollständige Zielerreichung im Sinne von Sicherheit in Gegenwart und Zukunft wenn schon nicht tatsächlich gewährleistet, so doch immerhin anvisiert. Dafür steht zum einen die im Laufe der Zeit immer weiter vorangeschrittene Erweiterung und Verfeinerung der eingesetzten Instrumente, die sich im klassischen Sicherheitsrecht exemplarisch an der Aufblähung der Polizeigesetze mit immer neuen und zielgenaueren Informationseingriffen ablesen lässt. Zum anderen werden aber diese Instrumente zunehmend miteinander vernetzt und verschränkt; sie stehen nicht mehr allein für sich, sondern erhalten ihren vollen Sinn erst aus dem Zusammenhang mit einer Reihe anderer Instrumente und werden in ihren Wirkungen durch die in anderen Bereichen erzielten Erfolge ergänzt. In der Kriminalprävention gilt das Augenmerk deshalb längst nicht mehr einzelnen Taten oder individualisierbaren Personen, sondern Phänomenen und Strukturen: *der* organisierten Kriminalität, *dem* Terrorismus oder *dem* Hooliganismus, denen mit ganzen „Sicherheitspaketen“ und einem „ganzheitlichen Bekämpfungsansatz“ zu Leibe gerückt wird.²³

Ein anschauliches und ganz alltagsnahes Beispiel bildet das Stufen- oder Gesamtkonzept, mit dem die Polizei und andere Behörden die Szene gewaltbereiter Fußballfans langfristig unter Kontrolle zu halten versuchen und das die verschiedensten Einzelmaßnahmen zu einer Gesamtstrategie zusammenfasst: Ausbildung und Einsatz spezieller Fan-Kontaktbeamter, beständiger Di-

²¹ Vgl. Tristan Barczak, *Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, Tübingen 2021², S. 689, unter Aufnahme eines Gedankens von Frankenberg (Anm. 19), S. 155.

²² In Anlehnung an Dieter Grimm (Anm. 12), S. 198.

²³ So im Zusammenhang mit der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus Bundestagsdrucksache 15/3142, S. 3; die Beobachtung schon früh bei Oliver Lepsius, *Freiheit, Sicherheit und Terror*, in: *Leviathan* 1/2004, S. 64–88.

alog mit einzelnen Fanggruppierungen, individuelle Gefährder-Ansprachen, gegebenenfalls dann zwangsweise durchsetzbare Einzelmaßnahmen wie Meldeauflagen, Aufenthaltsverbote, Reisebeschränkungen oder Unterbindungsgewahrsam gegen zuvor in entsprechenden Verbunddateien als besonders auffällig registrierte Wiederholungstäter – und dies alles in koordiniertem Zusammenwirken mit den in der Deutschen Fußballliga zusammengeschlossenen Vereinen, die ihrerseits eigene Sanktions- und Präventionsinstrumente wie ein bundesweit geltendes Stadionverbot verhängen können. In der Folge wachsen nicht nur die vormalig nach je eigenständigen Prinzipien geordneten Teilgebiete des Sicherheitsverwaltungsrechts zu einem „allgemeinen Sicherheitsrecht“ zusammen, sondern dieses greift seinerseits zunehmend über die ihm als klassisch zugerechneten Bereiche hinaus, weil immer weitere Materien und Verwaltungsaufgaben mit den Zwecken der Sicherheitsgewährleistung aufgeladen werden, vom Vereins- und Passrecht über das Ausländerrecht bis hin zu einer vorausschauend gegen Ghettobildung und die Entstehung von Kriminalitätsschwerpunkten eingesetzten Bauleitplanung.²⁴ Paradigmatisch für dieses Zusammenfallen steht erneut das Infektionsschutzrecht, das einerseits durchaus Elemente des klassischen Gefahrenabwehrrechts enthält, gleichzeitig aber noch viele andere, die allesamt am strategischen Gesamtziel der Eindämmung von Pandemien orientiert sind.

Zusammenfassend lässt sich die Veränderung damit als Hinwendung zu einer gesamthafte Risikopolitik beschreiben, die unerwünschte Zustände aller Art zu vermeiden oder abzumildern verspricht und in dieser Form möglicherweise für die kommenden Jahre und Jahrzehnte prägend sein könnte.²⁵ Für den Rechtsstaat ist das eine Entwicklung von außerordentlicher Tragweite, weil sie nun nicht mehr nur die allgemeine Idee des Rechtsstaats betrifft, sondern zunehmend auch auf seine einzelnen Elemente übergreift, in denen die Reste dieser Idee heute

allein noch aufbewahrt sind. Neben den Grundrechten gilt dies vor allem für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit dem sowohl gegen die neue Logik der Möglichkeit als auch gegen die Logik der gesamthafte Bewirkung immer weniger auszurichten ist. In einem Denken von der bloßen Möglichkeit her fehlt es schon an einem Anknüpfungspunkt, an dem seine Anwendung ansetzen könnte; wo alles, im Zweifel also auch das Schlimmste, möglich ist, ist möglicherweise auch alles zu seiner Verhinderung erlaubt. In einem Denken in Gesamtzusammenhängen und Maßnahmenpaketen reicht es demgegenüber für die Überprüfung jeder einzelnen Maßnahme aus, wenn sie irgendetwas zur Erreichung des angestrebten Ziels beitragen kann, wenn auch niemand genau sagen kann, was. Für jedermann sichtbar treffen beide Seiten zusammen in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur sogenannten Bundesnotbremse, in denen das Gericht einerseits die im Rahmen der Angemessenheitsprüfung vorzunehmende Abwägung von Leben und Gesundheit gegen Freiheit angesichts der Unsicherheiten der Lagebeurteilung weitgehend in das freie Belieben des Gesetzgebers stellte, andererseits im Rahmen der Eignung und Erforderlichkeit für jede einzelne Maßnahme ihre mögliche Rolle als Bestandteil eines umfassenderen Gesamtpaketes ausreichen ließ: ein Ausfall der rechtsstaatlich gebotenen Kontrolle in jeder Hinsicht.²⁶

VERLUSTANZEIGEN

Der Zugewinn an Sicherheit auf allen Feldern, der auf diese Weise erzielt wird, ist mit Verlusten an Freiheiten verbunden, die ihrerseits immer stärker zu einer staatlich moderierten und in ein umfassenderes Risikomanagement eingebundenen, im Falle des Klimaschutzes sogar zu einer budgetierten, über die Zeit hinweg verteilten Freiheit wird. Demgegenüber versucht das Bundesverfassungsgericht – in markantem Gegensatz zu seinem vollständigen Rückzug gegenüber den Maßnahmen der Pandemiebekämpfung – im klassischen Bereich der Kriminalprävention

²⁴ Die Formulierung vom „allgemeinen Sicherheitsrecht“ in BVerfGE 150, 244 (293 ff.).

²⁵ So Andreas Reckwitz, Risikopolitik, in: Michael Volkmer/Karin Werner (Hrsg.) Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft, Bielefeld 2020, S. 241–252, u. a. mit Verweis auf die gesellschaftliche Abhängigkeit von der Digitalisierung, die Zunahme sozialstruktureller und soziokultureller Spannungen und den Klimawandel.

²⁶ Siehe BVerfG, 1 BvR 781/21 u. a., Beschluss vom 19. November 2021, insbesondere Rn. 290 ff. Speziell zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz siehe Stephan Rixen, Abschied von der Verhältnismäßigkeit?, 25. 5. 2022, <https://verfassungsblog.de/abschied-von-der-verhaeltnismaeassigkeit/>.

immerhin einige Haltelinien einzuziehen, indem es etwa gerade für tief in die Persönlichkeits-sphäre hineinreichende Überwachungsbefugnisse wie den Großen Lauschangriff oder die Onlinedurchsuchung die Einhaltung bestimmter Gefahren- und Eingriffsschwellen anmahnt, die mangelnde Bestimmtheit der gesetzlichen Regelungen beanstandet oder auf einer stärkeren innerbehördlichen Kontrolle etwa durch neutrale Stellen besteht. Im Großen und Ganzen folgen die Entscheidungen aber seit Langem einer „Ja, aber“-Linie, die sich auf punktuelle Korrekturen beschränkt, aber die eingeschlagene Richtung nicht grundsätzlich infrage stellt und noch keine Maßnahmen als solche aus dem Instrumentenkasten herausgenommen hat. Und warum auch, wenn es doch der Erhöhung der Sicherheit dient?

Vom Rechtsstaat ist in diesem Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion häufig nur in der Zusammenziehung zum „demokratischen Rechtsstaat“ die Rede, so wie man ihn mit dem Aufkommen des Sozialstaats zum „sozialen Rechtsstaat“ zusammengezogen hat. Damit ist freilich ebenfalls eine Polarität bezeichnet, die in der Zusammenziehung nur verdeckt ist. In dieser kann man dann dem Rechtsstaat die Aufgabe zuweisen, der demokratisch legitimierten Entscheidungsgewalt Grenzen zu setzen, indem etwa bestimmte Bereiche ihrem Zugriff entzogen werden und sie ihrerseits die grundrechtlichen Freiheiten zu respektieren hat. In der Realität ist es aber so, dass der Rechtsstaat selbst der demokratischen Selbstbestimmung der Staatsbürger in höherem Maße zur Disposition steht, als man dies bisher angenommen hat. Auch dies zeigt wie in einem Brennglas die Bekämpfung der Pandemie, in der man angesichts der breiten Mehrheit, auf die sie sich hierzulande stützen konnte, zwar durchaus ein demokratisches Gemeinschaftsprojekt der Bürger sehen konnte, das aber seinerseits in einem bislang unvorstellbaren Ausmaß in die privaten Lebensvollzüge hineingriff.²⁷

Und auch sonst kommt die Veränderung des staatlichen Aufgabenprofils hin zu einer in alle gesellschaftlichen Teilbereiche ausgreifenden Risikopolitik ja nicht von ungefähr. Sie reagiert

vielmehr auf das in allen Bereichen gestiegene Sicherheitsbedürfnis einer Gesellschaft, für die Verbrechen, wirtschaftliche Krisen, bedrohliche Veränderungen der natürlichen Umwelt und selbst Krankheit oder Tod längst nicht mehr als Schicksal oder Verhängnis erscheinen, sondern als Risiken, die man prinzipiell beherrschen kann, aber auch muss.²⁸ Die entsprechenden Erwartungen sammeln sich in der Folge beim Staat an, von dem sie dann in politisches Handeln umgesetzt werden. Das Problem könnte nur sein, dass das eigentliche Ziel, die Sicherheit in allen Lebensbereichen und vor allem und jedem, damit auf eine paradoxe Weise ferner und ferner rückt. Möglicherweise gilt ja auch für sie, was man einmal von der Gesundheit gesagt hat: dass sie in einem wirklichen und tieferen Sinne, als wahrhafte Sicherheit also, erst in einem Zustand erreicht ist, in dem man über sie nicht nachdenkt. So gesehen wäre von ihr gerade dann am wenigsten vorhanden, je stärker man sie einfordert.

UWE VOLKMANN

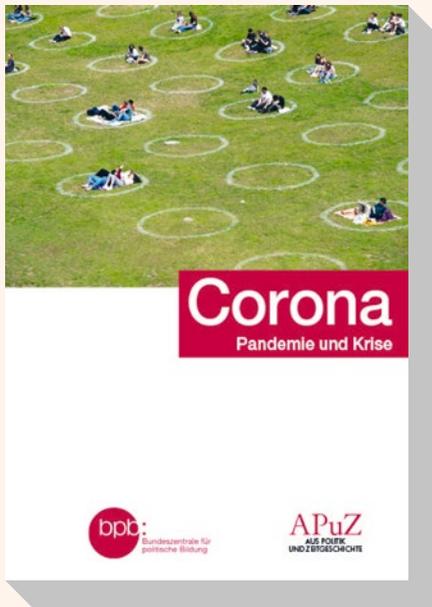
ist Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

volkmann@jura.uni-frankfurt.de

²⁷ Zu diesem demokratischen Projekt Christoph Möllers, *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik*, Berlin 2020, S. 274f.

²⁸ Siehe erneut Reckwitz (Anm. 25), S. 242f.

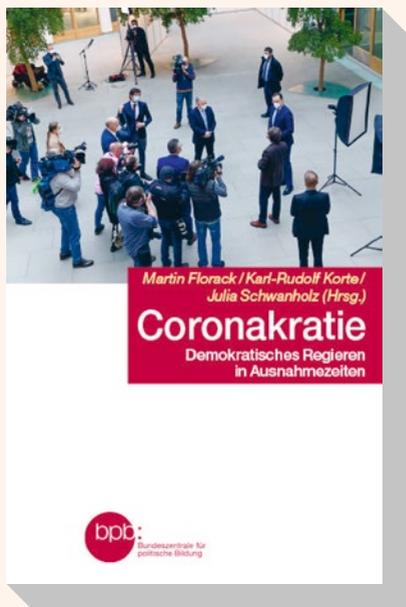
Zum Weiterlesen.



2021
Bestell-Nr. 10714



2021
Bestell-Nr. 10626



2021
Bestell-Nr. 10717



DER PANDEMIESTAAT ALS NERVÖSER STAAT

Zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in Krisenzeiten

Tristan Barczak

Krisen bedeuten einen Stresstest für den demokratischen Verfassungsstaat. Dies gilt in besonderer Weise für die Krisenphänomene der Moderne: Diese zeichnen sich durch ihre katastrophischen Dimensionen genauso aus wie durch eine mangelnde Beherrschbarkeit im nationalstaatlichen Alleingang sowie eine kaum zu prognostizierende Wahrscheinlichkeit von Ort, Zeit, Art und Ausmaß des drohenden Schadens. Vor diesem Hintergrund ist nicht erst die Covid-19-Pandemie eine besondere rechtsstaatliche wie gesamtgesellschaftliche Herausforderung; die Pandemie reiht sich vielmehr ein in vergleichbare Krisenerscheinungen wie die Folgen des Klimawandels oder eines internationalen Terrorismus. In der Bewältigung der vermeintlich allgegenwärtigen Krisenphänomene wirkt der Staat zunehmend alarmiert, rastlos und überreizt. Die Pandemie hat das Bild eines „nervösen Staates“ gezeichnet, der sich in einem Zustand der nervösen Verkrampfung befindet und in dem die Gewichte von Freiheit und Sicherheit zunehmend aus der Balance geraten.⁰¹

NERVOSITÄT ALS „NEUE NORMALITÄT“

Die Gefahren und Risiken der modernen, von den Prozessen der Globalisierung, Digitalisierung und Medialisierung geprägten Gesellschaft sind typischerweise katastrophisch und ihre Konsequenzen irreversibel.⁰² Weil sie „Zerstörungen von einem Ausmaß bedeuten, daß Handeln im Nachhinein praktisch unmöglich wird“,⁰³ lässt sich ihnen mit den klassischen Mitteln aus dem Instrumentenkasten von Notstand und Ausnahmezustand nicht effektiv begegnen. Aus diesem Grund ist im Staat der Gegenwart alles auf möglichst frühzeitige Prävention und möglichst umfassende Vorsorge angelegt; soweit diese den Ausbruch der Krise nicht im Vorfeld zu verhindern vermag, muss jede nachträgliche Hilfe zu spät kommen.

Der Zustand, in den Staat und Gesellschaft mit Ausbruch der Coronapandemie im Frühjahr 2020 versetzt wurden, war dementsprechend mit den hergebrachten Kategorien des Staatsrechts nicht zu erfassen. Es handelte sich zum einen weder um einen rechtlichen Staatsnotstand noch um einen außerrechtlichen Ausnahmezustand: Das Grundgesetz war weder temporär suspendiert noch hat es den Weg in eine „Gesundheitsdiktatur“ oder „Virokratie“ freigemacht.⁰⁴ Die Grundrechte standen weder „unter Quarantäne“ noch befanden sie sich in einem „Shutdown“. Zum anderen befand sich der Pandemiestaat auch nicht mehr im Normalzustand, jedenfalls nicht in einem solchen, den man bisher kannte. Was aber ist das Charakteristische des *new normal*? Zunächst einmal ist der Pandemiestaat ein Staat der Risiko- und Sicherheitsgesellschaft. In eine dauerhaft nervöse Alarmbereitschaft versetzt, sieht sich dieser Staat in einem ständigen Wettlauf mit der gefühlten oder realen Unsicherheit. Kennzeichnend für diese neue Form staatlicher Krisenbewältigung ist nicht die politische Dezision, nicht die einmalige Entscheidung eines Souveräns über den Ausnahmezustand,⁰⁵ sondern ein fortlaufendes Nachjustieren auf Gesetzes- und Verordnungsebene, das zwischen Wissen, Nicht-Wissen und unsicherem Wissen oszilliert.

ANGST ALS ARGUMENT

Die Annahme, in außergewöhnlichen Zeiten zu leben und hierauf mit außergewöhnlichen Maßnahmen antworten zu müssen, ist ein Symptom ängstlicher Gesellschaften und eines nervösen Staates. In dem um sich greifenden Vorsorgedenken spiegelt sich die anthropologisch paradoxe Eigenart der Sicherheits- und Risikogesellschaft wider, dass der Mensch noch nie sicherer und risikofreier lebte und gleichzeitig noch nie so viel Angst hatte.⁰⁶ Das „Vor-die-Welle-Kommen“ hat sich dementsprechend zu einem ebenso sprichwörtlichen wie weithin erfolglosen Mantra der

Pandemiebekämpfung entwickelt. Der Nachweis von Tatsachen und die Begründung von Kausalität, Zurechnung und individueller Verantwortlichkeit tritt dabei mehr und mehr in den Hintergrund. Auf ein diffuses Infektionsgeschehen wird mit diffusen Eingriffen reagiert.

In dem überschießenden Bestreben, seinen Bürgerinnen und Bürgern die Angst vor einer ungewissen Zukunft zu nehmen, läuft der Staat allerdings in eine Antizipationsfalle: Aus ständiger Angst, den kritischen Zeitpunkt rechtzeitigen Handelns zu verpassen, handelt der Staat neuerdings schon in der Normallage so, als befände er sich im Ausnahmezustand. Er hält unentwegt nach Gefahrenquellen und potenziellen Feinden Ausschau, beseitigt Gefahren, bevor sie entstehen, agiert vorsorglich, statt abzuwarten und versetzt sich in einen Zustand ständiger Wachsamkeit und dauerhafter Alarmbereitschaft. Wo die Angst überhandnimmt, wo es auf Wahrscheinlichkeiten nicht mehr ankommt, wo angeblich nicht mehr abgewartet werden kann, wo die bloße Möglichkeit der Gefährdung von Risikogruppen oder der Überlastung der Intensivstationen zum Einschreiten ausreicht, da sind grundlegende rechtsstaatliche Sicherungen aufgehoben. Gerade das Abwartenkönnen war ein Wesenselement des liberalen Rechtsstaats, durch welches die Bürgerinnen und Bürger den Staat im Normalfall auf Distanz halten konnten. Diese Distanz ist im pandemischen Staat aufgehoben, für ihn gilt kein „Social Distancing“. Mit Lockdown und Ausgangssperre bedient sich der Pandemiestaat vielmehr klassischer Mittel aus dem Werkzeugkasten des Ausnahmezustands, setzt diese jedoch nicht nach Erklärung eines Notstands, sondern zur pauschalen Vermeidung, Verhinderung und Verdrängung eines solchen ein. Das Ergebnis waren

„Ausgangssperren auf Verdacht“ und ein weithin lageunabhängiger Lockdown.

KRISE ALS KONJUNKTIV

Eine Pandemie steht aufgrund ihrer katastrophischen Dimensionen auf einer Stufe mit anderen globalen Risiken wie dem Klimawandel, Naturkatastrophen, dem internationalen Terrorismus oder Weltwirtschafts- und Finanzkrisen. Aufgrund ihrer komplexen Ausgangsbedingungen und Einflussfaktoren lässt sie sich zudem kaum sicher prognostizieren. Vielmehr begründet die Pandemie ein Leben im Konjunktiv nach dem Motto: Wo einer nicht zu Hause bleibt, da bleiben womöglich viele nicht zu Hause, da stecken sich womöglich so viele an, dass letztlich die Intensivbetten nicht ausreichen und es in letzter Konsequenz zu einer Triage, einer Priorisierung der Behandlung nach individueller Erfolgsaussicht, kommen könnte. Die Pandemiegesellschaft ist eine „Könnte-Gesellschaft“, in der die Logik der Möglichkeit die Logiken der Wirklichkeit und Wahrscheinlichkeit unterminiert. Da schlichtes Nichtstun oder auf den Schutz von Risikogruppen begrenztes Handeln angesichts der weithin unbestimmten Bedrohung durch das Virus, der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter sowie einer zunehmend verletzlichen („vulnerablen“) Sicherheitsgesellschaft keine geeignete und ausreichende Option ist, sucht der Staat die Lösung in der möglichst frühzeitigen und umfassenden Vorsorge gegen zukünftige Risiken anstelle der punktuellen Abwehr hinreichend konkretisierter Gefahren im Einzelfall.⁰⁷

Dieses Konzept ist nicht nur von einem sozialwissenschaftlichen Ansatz, sondern auch von einem steuerungswissenschaftlichen Verständnis des Rechts her unmittelbar plausibel. Umso mehr das Vorsorgeprinzip in die Strategie der Pandemiebewältigung einsickert, umso – im Wortsinne – maßloser muss die Pandemiapolitik jedoch ausfallen. Vorsorge kennt kein Maß, ist nie abgeschlossen und weist insofern tendenziell totalitäre Züge auf. Wenn jeder Todesfall „an, mit und wegen Corona“ als Scheitern des Staates oder ethisches Versagen einer solidarischen Gesellschaft betrachtet wird, muss die Vorsorge per se unzureichend sein und darf eine Verbotspolitik prinzi-

01 Die folgenden Ausführungen basieren auf Tristan Barczak, *Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, Tübingen 2021², S. 685 ff.

02 Vgl. Cass R. Sunstein, *Risk and Reason. Safety, Law, and the Environment*, Cambridge 2002, S. 50 ff., S. 129 f.

03 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986, S. 44.

04 Josef Isensee, *Virokratie im Rechtsstaat*, in: FAZ, 4. 6. 2020, S. 7; kritisch wie hier Jens Kersten, *Leben wir in der Virokratie? Wie sich in der Pandemie unsere Demokratie bewährt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/2021, S. 87–96.

05 Vgl. Carl Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin 2015¹⁰ (1922), S. 13.

06 Vgl. François Walter, *Katastrophenangst. Momente der Kulturgeschichte*, in: APuZ 10–11/2021, S. 4–9, hier S. 4.

07 Vgl. Wolfgang Bonß, *Von magischen Praktiken zu systemischen Risiken. Geschichte und Bedeutung des Risikobegriffs*, in: APuZ 23–25/2022, S. 4–11.

piell niemals enden. Hier verlangt jede erfolglose Verhinderung nach früherer Verhütung, nach Ausweitung der Befugnisse, nach Verstärkung der ursprünglich für einen Ausnahmefall getroffenen Maßnahmen. Unter diesen Voraussetzungen verschieben sich die Gewichte von Normalität und Ausnahme, von Freiheit und Sicherheit, von grundrechtlicher Eingriffsabwehr und staatlicher Schutzpflicht. Hier bilden die Rechtstreue und Nichtgefährlichkeit respektive Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr die als selbstverständlich akzeptierte Normalität. Vielmehr werden sie zu Ausnahmen, deren Vorliegen jederzeit darzutun und im Bedarfsfall im Wege einer „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ nachzuweisen sind. Mit dem Vordringen des Vorsorgeprinzips in die unterschiedlichsten Lebens- und Regelungsbereiche ist grundsätzlich jeder bis zum Beweis des Gegenteils Ansteckungsverdächtiger, potenzieller Querdenker, möglicher Terrorist oder Klimasünder. In diesem Staatsverständnis, das zugleich Spiegelbild des gesellschaftlichen Selbstverständnisses ist, liegt das größte Risiko eines krisenbedingten Umbaus des freiheitlichen Verfassungsstaates. So sehr wir die Unbefangenheit unseres gesellschaftlichen Miteinanders schrittweise ablegen und mehr und mehr dazu neigen, uns nicht mit anderen zu versammeln, uns nicht zu Vereinigungen zusammenzuschließen, nicht im Kollektiv den eigenen Glaubensüberzeugungen gemäß zu handeln oder – schlichter – uns nicht mehr die Hand zu geben, so sehr schwindet unser Bewusstsein für das Verhältnis von Normalität und Ausnahme.

EXEKUTIVPRIMAT ALS ENTGRENZUNGSTENDENZ

Krisenzeiten erzeugen Entscheidungsdruck. Nichtentscheiden, weil die Entscheidungsgrundlagen unsicher oder die Entscheidungsfolgen unabsehbar sind, ist keine Option – weder für die gesetzgebenden noch für die ausführenden oder die rechtsprechenden Organe. Gerade in Anbetracht hochkomplexer, dynamisch verlaufender und selbst von Expertinnen und Experten nur schwer prognostizierbarer Bedrohungsszenarien handelt es sich dabei freilich um Entscheidungen unter Unsicherheit und unter den Bedingungen des Nicht-Wissens. Wenn bei Eintritt der Krise unter erheblichem Zeitdruck und mit großem Pragmatismus gehandelt werden muss, scheint auch die parlamentarische Demo-

kratie an ihre Grenzen zu stoßen. So akzeptiert das Leitbild des demokratischen, gewaltenteiligen Verfassungsstaats in Normalzeiten sein mag, so sehr scheinen die betreffenden Entscheidungsprozesse und -strukturen in kritischen Zeiten zu langsam, umständlich und behäbig zu sein und damit einer effizienten Krisenbewältigung letztlich nur im Wege zu stehen. In der Stunde der Not schlägt – scheinbar unausweichlich – die „Stunde der Exekutive“.⁰⁸ Die Unberechenbarkeit der existenziellen Gefahr konterkariert hier den Parlamentsvorbehalt, das vorgebliche Bedürfnis nach situationsbezogenen Maßnahmen die Allgemeinheit des Gesetzes, der Ruf nach Dringlichkeit, Effizienz und Ballung der Kompetenzen das Erfordernis rechtsstaatlicher Bindungen und Berechenbarkeit staatlichen Handelns, das Verlangen nach Zentralisierung und Konzentration staatlicher Macht den Freiheitschutz der Bürger und die gewaltenteilige Ordnung des Verfassungsstaates.

In diesem Sinne ist die „Stunde der Exekutive“ auch immer die Stunde der öffentlichkeitsscheuen Rechtsverordnungen und administrativen Maßnahmen hinter verschlossenen Türen, der verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Krisenstäbe und intuitiv irritierenden Podcasts aus dem Kanzleramt. Um sowohl Verschärfungen als auch Lockerungen der Covid-19-Beschränkungen bundesweit besser koordinieren zu können, trafen sich die Bundeskanzlerin und die Chefinnen und Chefs der 16 Landesregierungen zur organisationsrechtlich opaken Ministerpräsidentenkonferenz. Bei dieser handelt es sich nicht um ein Verfassungsorgan, sondern um ein nicht öffentlich tagendes, informelles und von parlamentarischen Mehrheiten entkoppeltes Gremium der Selbstkoordination der Regierungen. Mit dieser Informalisierung rechtlicher Strukturen und Prozesse schlagen in der „Stunde der Exekutive“ zugleich die Stunden der Entparlamentarisierung, der Entnormativierung sowie der Entjustizialisierung. Eine Krise mit der von ihr ausgelösten Konzentration und Zentralisierung staatlicher Macht ist somit gleich in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung des gewaltenteiligen Verfassungsstaates: zum einen der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, zum anderen der vertikalen Gewaltenteilung durch die föderale Staats-

08 Vgl. mit weiteren Nachweisen Tristan Barczak, Die „Stunde der Exekutive“. Rechtliche Kritik einer politischen Vokabel, in: *Recht und Politik* 4/2020, S. 458–468.

gliederung in Bund und Länder.⁰⁹ Verstünde man die „Stunde der Exekutive“ hingegen als schlichte Zeitangabe, als deskriptive Beschreibung des Umstands, dass Krisensituationen verstärkt nach Orientierung, Staatsleitung und Abkürzung von Verfahren rufen, drückte sich in dieser Charakterisierung lediglich der allzu verständliche Wunsch nach einer möglichst baldigen Rückkehr zur Normalität aus. In diesem Sinne stünde die „Stunde der Exekutive“ für eine allenfalls befristete Abweichung von Stabilität, Ordnung und Normalität, sodass die Rückkehr zur Normallage zwangsläufig nur eine Frage der Zeit darstellte. Hierin erschöpfen sich die Intentionen und Assoziationen jedoch typischerweise nicht: Vielmehr dient die „Stunde der Exekutive“ regelmäßig als Chiffre einer Sehnsucht nach einem „starken Staat“ und autoritären Entscheidungen mit „harter Hand“.

PARLAMENTSVOORBEHALT ALS POLITIKVOORBEHALT

Einer solchen autoritären Sehnsucht setzt das Grundgesetz auch und gerade in kritischen Zeiten seinen Normativitätsanspruch und die ihm eigentümliche Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeit und parlamentarischer Demokratie entgegen. Das Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG und das in Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG niedergelegte Demokratieprinzip verpflichten den Gesetzgeber, insbesondere in grundrechtsrelevanten Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht Regierung oder Verwaltung zu überlassen (sogenannte Wesentlichkeitslehre). Dies gilt ohne Abstriche und nicht zuletzt in Krisenzeiten und Notlagen. Das Grundgesetz erkennt das Bedürfnis nach flexiblen Reaktionsmöglichkeiten für die Exekutive zwar durchaus an, trifft jedoch zugleich Vorsorge dagegen, dass sich das Parlament seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft entäußert oder sich die exekutive Verordnungsrechtsetzung entgrenzend verselbstständigt.

Der Parlamentsvorbehalt ist damit zugleich ein Vorbehalt zugunsten der politischen Diskussion und Auseinandersetzung. Als Politikvorbehalt verlangt der Parlamentsvorbehalt nach einem öffentlichen Forum zur Erörterung all derjenigen Tätigkeiten, Gegenstände und Fragestellungen, die das Gemeinwesen – die Polis – betreffen. Er ver-

langt nach einer öffentlichen Diskussion und Debatte über den Regelungs- oder Beratungsgegenstand unter Einbeziehung der parlamentarischen Opposition. Öffentlichkeit verschafft Legitimität, gerade in Zeiten der Zwangsprivatheit.¹⁰ Im Parlament als dem demokratischen Gravitationszentrum sind die wesentlichen Fragen zu erörtern und zu entscheiden, die die Gesellschaft bewegen. Das Parlament darf gerade bei wachsender öffentlicher Unruhe, Erregung, Angst und Panik nicht den Eindruck erzeugen, nicht betroffen oder nicht gefragt zu sein.¹¹ Talkshow-Runden mit Bundesministerinnen beziehungsweise Ministerpräsidenten oder Podcasts aus dem Kanzleramt sind kein tauglicher Ersatz dafür, was eine parlamentarische Beratung gerade ermöglichen soll: den öffentlichen Austausch von Argumenten, das Vortragen von Begründungen, die Gegenüberstellung kontroverser Positionen. Die Covid-19-Pandemie war die Zeit der massivsten kollektiven Grundrechtseinschränkungen, die der deutsche Verfassungsstaat seit 1949 auszuhalten hatte. Gleichwohl fand die gebotene öffentliche Auseinandersetzung erst sehr spät – „vielleicht zu spät“¹² – mit der Generaldebatte Ende Oktober 2020 und der anschließenden Debatte des „Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ Mitte November 2020 statt, also acht Monate nach Ausbruch der Pandemie und sieben Monate nach dem ersten Lockdown.

Die Frage, wer über die Corona-Beschränkungen entscheidet, ist mit der Wesentlichkeitslehre indes eindeutig und unmissverständlich zugunsten des Parlaments beantwortet. Allenfalls vorübergehend, also für einen gewissen Erstreaktionszeitraum, lässt das Grundgesetz Ausnahmen von dieser Regel zu, um auf neue, außergewöhnliche und unvorhergesehene Gefahrenlagen auch mit im Grunde näher regelungsbedürftigen Maßnahmen vorläufig reagieren zu können. Unabhängig davon, ob die Coronakrise tatsächlich unvorhersehbar war – Warnungen dahingehend, dass sich Rechtsordnung und Verwaltung auf regionale und globale Pandemien einzustellen haben, gab es im

¹⁰ Vgl. Christoph Schönberger/Sophie Schönberger, Regiert bald ein Notausschuss?, in: FAZ, 26.3.2020, S. 9.

¹¹ Vgl. Wolfgang Zeh, Pandemie und Parlament, in: Robert Chr. van Ooyen/Hendrik Wassermann (Hrsg.), Corona und Grundgesetz, Berlin 2021, S. 11–24, hier S. 22.

¹² Horst Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie, in: Die Öffentliche Verwaltung 6/2021, S. 229–243, hier S. 241.

⁰⁹ Vgl. Nathalie Behnke, Föderalismus in der (Corona-)Krise?, in: APuZ 35–37/2020, S. 9–15.

Vorfeld auch hierzulande genügend –,¹³ ist auf diese Weise verfassungsrechtlich garantiert, dass aus der „Stunde der Exekutive“ nicht Wochen, Monate oder gar Jahre werden. Dass das Parlament sehr wohl in der Lage ist, auch kurzfristig auf neue Herausforderungen flexibel zu reagieren und ein Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Ausschussberatungen innerhalb weniger Tage oder Stunden durchzuführen, hat es bereits wiederholt bewiesen: So hat der Bundestag den Entwurf des „Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ am 18. November 2020 in zweiter und dritter Lesung beraten und beschlossen. Noch am selben Tag stimmte der Bundesrat dem Gesetz in einer Sondersitzung zu und fertigte der Bundespräsident das Gesetz aus, sodass es bereits am Folgetag in Kraft treten konnte.

Ein derart beschleunigtes, unter Zeitdruck stehendes Gesetzgebungsverfahren, in dessen Rahmen drei Verfassungsorgane an einem Tag entscheiden, ist in Normalzeiten verfassungspolitisch nicht wünschenswert, da es eine geringere Gewähr für rationale und nachhaltige Entscheidungen bietet. Ein „motorisierter“ und gelegentlich zu Geschwindigkeitsübertretungen neigender Gesetzgeber ist ein Wesensmerkmal des „nervösen Staates“. Die Möglichkeit der Eilgesetzgebung kann jedoch in Krisenfällen dafür sorgen, dass das Parlament das Heft des Handelns in der Hand behält. Abseits dessen müssen die Trennung der Gewalten sowie deren Aufgaben und Funktionen in der Krise weitestgehend unangetastet bleiben. Das Grundgesetz sperrt sich vehement gegen jede Form der Entnormativierung und Entparlamentarisierung zum Zwecke der Krisenbewältigung. Speziell dort, wo die Befugnisse der Bundesregierung für den Krisenfall ausdrücklich erweitert werden (siehe Artikel 115f Absatz 1 GG), zeugen die spärlichen Regelungen von der prinzipiellen Skepsis der Verfassung gegenüber einer exekutiven Machtkonzentration. Auf dem Ziffernblatt des Grundgesetzes gibt es mit anderen Worten keine „Stunde der Exekutive“, nach seiner Uhr ist „auch die Stunde der Not die Stunde des Rechts und des Parlaments“.¹⁴

VULNERABILITÄT ALS VERFASSUNGSMERKMAL

In einem Verfassungsstaat bedarf die Bewältigung von Krisen verfassungsrechtlicher Grundlagen und Grenzen. Die vielstimmig eingeforderte „Solidarität“ ist demgegenüber prinzipiell schrankenlos, ihr moralisierender Anspruch kennt kein Maß. Das Grundgesetz ist eine Verfassung, die für Normal- und für Krisenzeiten gleichermaßen und weithin unterschiedslos gilt. Sie eröffnet für Notzeiten keine Notausgänge, jedenfalls keine solchen, die es erlauben würden, von ihren grundlegenden Struktur- und Wertentscheidungen – und sei es auch nur temporär – abzuweichen. Stattdessen geht das Grundgesetz den Weg der verregelnden Normalisierung, es folgt – in den Worten US-amerikanischer Verfassungsjuristen – einem sogenannten *Business-as-usual*-Modell.¹⁵ Dies zeigt sich mustergültig am Konzept des Verteidigungsfalls, dessen legalistischer Perfektionismus seinesgleichen sucht und dessen überbordende, auf zahlreiche Artikel verstreute Regelungsstruktur in offenkundigem Kontrast zur generalklauselhaften Kürze des Artikels 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 steht. Der Verteidigungsfall ist im Verfassungsstaat des Grundgesetzes kein Ausnahmestand, sondern ein Sondernormalfall.¹⁶ Minutiös arbeiten die Artikel 115a ff. GG den Ausnahmefall in einen verfassungsstaatlichen Spezialfall um, indem am Grundsatz der Gewaltenteilung, dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit und Länderhoheit sowie der Kontrollkompetenz der Verfassungsgerichtsbarkeit so lange und so weit wie irgend möglich festgehalten wird. Das Grundgesetz geht auch in der Krise von einem *checks and balances* zwischen Legislative, Exekutive und Judikative aus. Es erhebt den Normalfall zum Maß aller Dinge und vertraut darauf, dass sich die Krise mit „verfassungsstaatlichen Bordmitteln“ bewältigen lässt. Die proklamierte „Stunde der Exekutive“ ist somit verfassungsrechtlich, rechtssoziologisch sowie verfassungshistorisch ein Mythos: Sie vermochte stets nur dann zu schlagen, wenn das

13 Vgl. Anna-Maria Grüner, Biologische Katastrophen. Eine Herausforderung an den Rechtsstaat, Baden-Baden 2017, S. 23, S. 208f.: „[Es gilt] als wahrscheinlich, dass irgendwann mit dem Eintritt einer Pandemie zu rechnen ist (...). Eine Änderung der geltenden Gesetzeslage erscheint (...) zwingend geboten.“

14 Heinrich Oberreuter, Verfassung als Grundordnung der Freiheit, in: Zeitschrift für Politik 2/2008, S. 221–226, hier S. 221.

15 Vgl. Oren Gross/Fionnuala Ní Aoláin, Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice, Cambridge 2006, S. 86.

16 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, in: Neue Juristische Wochenschrift 31/1978, S. 1881–1890, hier S. 1889.

Parlament sie selbst einläutete oder sich mit ihr abfind, indem es sich selbst entmächtigte. Einmal eingeläutet, liegt es in den Händen des Parlaments, die „Stunde der Exekutive“ wieder zu beenden. Letzteres fällt naturgemäß schwerer als Ersteres und bildet damit den eigentlichen Gradmesser für die Vitalität und Resilienz einer parlamentarischen Demokratie in kritischen Zeiten.

In der historischen Skepsis des Grundgesetzes gegenüber jeder Form von Ausnahmezustand oder Staatsnotstand und dem beharrlichen Festhalten am verfassungsstaatlichen Normalfall liegt indes ein blinder Fleck. Hier zeigt sich die Vulnerabilität einer Verfassungsordnung, die zumindest auf den ersten Blick keine klare Trennlinie zwischen Normallage und Ausnahmesituation einzieht und damit auch der Vermischung beider Zustände wenig entgegenzusetzen hat.¹⁷ Die Folge ist, dass verfassungsrechtliche Schranken-Schranken, also Beschränkungen der Einschränkungsmöglichkeit von Grundrechten, die in und für Normalzeiten entwickelt wurden, auch in Ausnahmezeiten zum Tragen kommen müssen und dabei ihre beschränkende Funktion ebenso zwangsläufig einbüßen. Die Coronakrise hat dies auf erschreckende Weise deutlich gemacht: Die zu ihrer Bekämpfung verfügbaren tiefgreifenden Freiheitsbeschränkungen, angefangen bei Quarantäne-Anordnungen in Einzelfällen, flächendeckenden Schließungen privater Betriebe wie öffentlicher Einrichtungen bis hin zu generalisierten Versammlungs- und Ansammlungsverboten sowie Kontakt- und Ausgangssperren, vollzogen sich allesamt jenseits des grundgesetzlichen Ausnahmeverfassungsrechts – und damit abseits ihres angestammten Platzes. Stattdessen nahm man Zuflucht im Exekutivstaat und in den exekutiven Verordnungsermächtigungen des Infektionsschutzgesetzes: Diese bestätigten „das Institut eines neuen Ausnahmezustands, der, anders als der vom Grundgesetz sogenannte Verteidigungsfall, nicht in der Verfassung, sondern nur in einem einfachen Bundesgesetz geregelt ist“.¹⁸ Es ist genau diese neue Art eines vergesetzlichten, entkonstitutionalisierten und antizipierten Ausnahmezustands, durch die sich der nervöse Staat zu erkennen gibt.

Misst man die von ihm ergriffenen außerordentlichen Maßnahmen wie Ausgangsbeschränkungen,

¹⁷ Vgl. Barczak (Anm. 1), S. 285ff., S. 619ff.

¹⁸ Klaus F. Gärditz/Florian Meinel, Unbegrenzte Ermächtigung?, in: FAZ, 26.3.2020, S. 6.

Schulschließungen oder Quarantäneanordnungen an der Elle des Normalen, droht die Gefahr einer Normalisierung des Außergewöhnlichen. Dies zeigt sich besonders deutlich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Wo hochrangige Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit auf dem Spiel stehen, verliert die Rationalität des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit der ihm eigenen Zweck-Mittel-Relation ihre steuernde und begrenzende Kraft. Dies hat sich bereits im Kontext der Terrorismusbekämpfung abgezeichnet und wurde in der Pandemie auf neuerliche und besonders eindrucksvolle Weise bestätigt. Dem Trugschluss, dass man außergewöhnliche Maßnahmen sachgerecht an den normalitätsorientierten Vorgaben des Grundgesetzes messen könnte, ist auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Doppelbeschluss zur sogenannten Bundesnotbremse vom 19. November 2021¹⁹ aufgesessen: Sowohl die verfügbaren Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen als auch die Schulschließungen wurden danach in Anbetracht der „äußersten Gefahrenlage“ sowie der „großen Gefahren für Leben und Gesundheit“ als insgesamt verfassungsgemäß betrachtet. Das Grundgesetz ist unbestritten eine Verfassung, die dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit schon aus historischen Einsichten in besonderem Maße verpflichtet ist. Wenn der Staat die Devise „Jeder Tote ist einer zu viel!“ indes wirklich ernst meinte, müsste diese zwangsläufig in die totale Entgrenzung führen. Hier wäre ein Ende der offenen Gesellschaft absehbar. In dem Versuch, jene verlorene Sicherheit wiederzugewinnen, derer er sich mit seiner Liberalität selbst beraubt hat, drohte der Staat dann auch noch den letzten Rest an Freiheit in Vorschriften, Verboten und versicherlichender Vorsorge zu ersticken. Er würde in letzter Konsequenz tatsächlich seine Freiheitlichkeit aufgeben und in jenen Totalitätsanspruch zurückfallen, vor dem Ernst-Wolfgang Böckenförde in seinem bekannten Diktum gewarnt hat.²⁰

RESILIENZ ALS RECHTSKONZEPT

In Krisenzeiten werden grundlegende verfassungsrechtliche, staatstheoretische bis hin zu

¹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. –, Rn. 166ff., 274ff. – Bundesnotbremse I (Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen); Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u. a. –, Rn. 109ff. – Bundesnotbremse II (Schulschließungen).

²⁰ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1976, S. 60.

rechtsphilosophischen Fragen aufgeworfen, die – notgedrungen – neu gedacht, anders gewendet und gegebenenfalls abweichend beantwortet werden müssen, als dies in Normalzeiten der Fall wäre. Auf diese Weise sorgt die Verschiebung von Normalität und Ausnahme in Krisenzeiten jedoch zugleich für eine kontrafaktische Stabilisierung der Normallage.²¹ Die umfassende Einschränkung von Freiheitsgrundrechten stabilisiert mit anderen Worten die Freiheit als solche; krisenbedingte Verschiebungen im Gefüge der Gewalten sowie im Verhältnis von Bund und Ländern stabilisieren – zumindest auf lange Sicht – den Wert der Gewaltenteilung und den Primat der Länderhoheit an sich. Diese kontrafaktische Stabilisierung der Normallage mag idealisiert erscheinen; ein ebenso kritischer wie konstruktiver Idealismus tut jedoch nicht zuletzt in Krisenzeiten not, denn er trägt zur Resilienz und Stressresistenz der handelnden Or-

gane bei. Im Interesse der verfassungsrechtlichen Resilienz mag man zudem über eine Ergänzung des Grundgesetzes nachdenken: Mit einer ebenso schonenden wie zeitgemäßen Fortschreibung des Ausnahmeverfassungsrechts, die das Erfordernis krisenbedingter, in das Vorfeld konkreter Gefahrenlagen ausgreifender Normen auf der Ebene des einfachen Rechts reflektiert, zugleich jedoch ihre Anwendbarkeit in Normalzeiten sperrt, ließe sich sowohl die unverzichtbare rechtsstaatliche Rigidität als auch die notwendige Flexibilität und damit ein angemessener Ausgleich von Freiheit und Sicherheit in Krisenzeiten bewerkstelligen.²² Auf diese Weise könnte sich der Pandemiestaat aus seiner Versteifung und nervösen Verkrampfung befreien und sich in Zukunft als resilienter Staat erweisen.

21 Vgl. Niklas Luhmann, Die soziologische Beobachtung des Rechts, Frankfurt/M. 1986, S. 21 f.

22 Vgl. Barczak (Anm. 1), S. 630ff., mit dem Vorschlag eines neuen Art. 80b GG.

TRISTAN BARCZAK

ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht mit einem Schwerpunkt im Sicherheitsrecht an der Universität Passau.

tristan.barczak@uni-passau.de

APuZ
EDITION

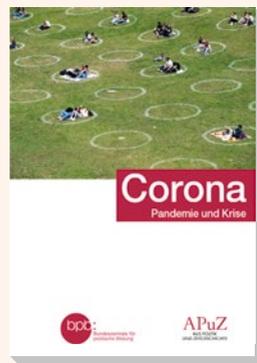
Zum Wieder- und Weiterlesen



2022
Bestell-Nr. 10799



2021
Bestell-Nr. 10751



2021
Bestell-Nr. 10714



2020
Bestell-Nr. 10497

Hier bestellen
oder kostenfrei herunterladen



POLITIK DER INNEREN SICHERHEIT

Politisierungsdynamiken und Politikänderungen

Georg Wenzelburger · Denise Scharwatz

Die Gewährleistung der Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger ist eine Kernfunktion des modernen Staates.⁰¹ Diese Aufgabe erfüllt er primär durch sein Gewaltmonopol, das sich insbesondere durch die Polizei und das Justizsystem ausdrückt. Entsprechend untersuchen Studien zur Politik der Inneren Sicherheit hauptsächlich drei Bereiche: erstens die Kriminalpolitik, die sich vornehmlich mit dem Straf- und Strafprozessrecht befasst; zweitens die Polizeipolitik, die sich mit Organisation und Kompetenzen der Polizei beschäftigt; und drittens die Justizpolitik, die sich auf die Gerichtsbarkeit und den Strafvollzug bezieht.⁰² Im föderalen Staat der Bundesrepublik Deutschland sind die Kompetenzen in den drei Bereichen unterschiedlich verteilt. So ist die Polizeipolitik (mit Ausnahme der Bundespolizei) primär den Ländern vorbehalten, während sich Bund und Länder die Kompetenzen in der Justizpolitik teilen, wobei die Länder in spezifischen Bereichen wie etwa dem Strafvollzug Gestaltungsspielraum besitzen. In der Kriminalpolitik – also etwa bei Fragen des Strafrechts – liegen die Kompetenzen primär beim Bund.

Die Politikwissenschaft hat sich mit dem Politikfeld der Inneren Sicherheit erst relativ spät ausführlicher beschäftigt – was angesichts der Bedeutung von Sicherheit als traditioneller Staatsaufgabe durchaus bemerkenswert ist. In Deutschland beschränkte sich die politikwissenschaftliche Forschung zunächst auf die Analyse der institutionellen Ausgestaltung des Politikfelds im deutschen Bundesstaat,⁰³ im europäischen Kontext⁰⁴ oder auch im Vergleich zu anderen Nationalstaaten.⁰⁵ Daneben setzten sich Studien mit dem Sicherheitsbegriff und dessen Erweiterung auseinander.⁰⁶ Empirische Untersuchungen der „Policies“, also der konkreten Ziele und Politikergebnisse im Bereich der Inneren Sicherheit sind eher selten und beziehen sich insbesondere auf die politischen Bilanzen unterschiedlicher Bundesregierungen⁰⁷ oder auf ein-

zelne vergleichende Fallstudien.⁰⁸ Umfangreichere politikwissenschaftliche Untersuchungen, die die Politik der Inneren Sicherheit in mehr als einem Land analysieren, sind bisher die Ausnahme geblieben.⁰⁹

Stattdessen hat sich vor allem die Kriminologie mit den Inhalten der Strafgesetzgebung¹⁰ oder mit den Unterschieden zwischen Ländern in Bezug auf Kriminalität, Sanktionspraxis und Gefangeneneraten auseinandergesetzt.¹¹

POLITISCHE RELEVANZ DER INNEREN SICHERHEIT

Die eher zögerliche Beschäftigung der Policy-Forschung mit der Inneren Sicherheit ist einigemaßen überraschend, rücken sicherheitspolitische Themen doch in regelmäßigen Abständen ins Zentrum der politischen Debatte. Gewalttaten, terroristische Anschläge oder die Aufdeckung krimineller Netzwerke – sicherheitsrelevante Themen erscheinen regelmäßig auf der öffentlichen und politischen Agenda, und sie sind häufig Anlass für politische Akteure, mit Forderungen nach schärferen Gesetzen oder erweiterten Durchgriffsrechten und Datenspeichermöglichkeiten zu reagieren.

Diese politische Relevanz des Themas Inne-re Sicherheit hat vor allem zwei Ursachen: Zum einen ähneln die Themen Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung sogenannten Valenz-Issues.¹² Diese zeichnen sich dadurch aus, dass Parteien (und auch Wähler) ähnliche Vorstellungen über die generellen politischen Zielvorstellungen haben – in der Regel befürworten weder Wähler noch Parteien hohe Kriminalitätsraten oder weniger Sicherheit.¹³ Wenn nun solche Valenz-Issues, etwa durch ein externes Ereignis wie einen schweren Fall von Kriminalität, in der Öffentlichkeit an Relevanz gewinnen, löst dies bei Parteien einen verstärkten politischen Wettbewerb aus, wobei in der Regel die für das Thema als kompetent ange-

sehenen Parteien profitieren – in Deutschland traditionell die Unionsparteien.

Zum anderen sind Themen aus dem Politikfeld der Inneren Sicherheit besonders anfällig für öffentliche Aufmerksamkeit. So zeigen Studien zu „Moralpaniken“, dass etwa sexuelle Missbrauchsfälle von den Medien sehr prominent thematisiert werden, was zu steigender Politisierung führen kann.¹⁴ In diesen Zusammenhang passt auch die Beobachtung, dass die Selbstdarstellung als „hart durchgreifend“ von politischen Parteien zuweilen als Strategie im politischen Wettbewerb genutzt wird, um Wählerstimmen zu gewinnen („penal populism“).¹⁵ Dies gilt insbesondere für Parteien des rechten Spektrums¹⁶ – doch auch sozialdemokratische Parteien haben in der Vergangenheit versucht, durch eine „Law-and-Order“-Selbstdarstellung Vorteile im Parteienwettbewerb zu erlangen.¹⁷

01 Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan*, New York 1964² (1651); Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1976 (1922).

02 Vgl. Christian Endreß, *Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur*, Frankfurt/M. 2013; Bernhard Frevel, *Kriminalpolitik im institutionellen System der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Kriminalpolitik*, Wiesbaden 2008, S. 103–120.

03 Vgl. Hubert Beste, *Innere Sicherheit und Sozialforschung*, Münster 1983; Endreß (Anm. 2); Hans-Jürgen Lange, *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Münster 1999.

04 Vgl. Gert-Joachim Glaebner/Astrid Lorenz (Hrsg.), *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005.

05 Vgl. Birgit Oldopp, *Uniforme Standards, Kompetenzerweiterungen und Vetomöglichkeiten. Das Politikfeld innere Sicherheit in den USA, in Deutschland und der Europäischen Union*, Baden-Baden 2012.

06 Vgl. Christopher Daase, *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*, in: Mir A. Ferdowski/Muriel Asseburg (Hrsg.), *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, München 2009, S. 137–154.

07 Siehe hierzu etwa die Beiträge in den von Reimut Zohlhörer et al. herausgegebenen „Bilanz-Bänden“ zu den Regierungen Schröder und Merkel, z.B. Andreas Busch, *Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlhörer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projekts*, Wiesbaden 2007, S. 408–430; Helge Staff/Georg Wenzelburger, *German Exceptionalism? An Empirical Analysis of 20 Years of Law and Order Legislation*, in: *Politics & Policy* 2/2016, S. 319–350.

08 Vgl. Georg Wenzelburger/Helge Staff, *The „Third Way“ and the Politics of Law and Order: Explaining Differences in Law and Order Policies Between Blair's New Labour and Schröder's SPD*, in: *European Journal of Political Research* 3/2020, S. 553–577.

09 Vgl. aber Georg Wenzelburger, *The Partisan Politics of Law and Order*, Oxford 2020.

Insgesamt ist das Politikfeld der Inneren Sicherheit also dadurch charakterisiert, dass im Parteienwettbewerb Dynamiken entstehen können, die weitreichende politische Veränderungen zur Folge haben – bis hin zu politischen Überreaktionen.¹⁸

POLITIK DER INNEREN SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

Wie hat sich die Politik der Inneren Sicherheit in Deutschland in den vergangenen 25 Jahren entwickelt? Finden sich Politisierungsdynamiken und große Policy-Veränderungen? In diesem Abschnitt diskutieren wir, welche Rolle Innere Sicherheit als politisches Thema im Parteienwettbewerb gespielt hat und geben einen Überblick über zentrale Wegmarken des Policy-Wandels. Dazu analysieren wir zunächst die Wahlprogramme der politischen Parteien, bevor wir die Muster der Bundesgesetzgebung darstellen.

10 Vgl. Christina Schlepper, *Strafgesetzgebung in der Spätmoderne. Eine empirische Analyse legislativer Punitivität*, Wiesbaden 2014.

11 Vgl. Mick Cavardino/James Dignan, *Penal Systems. A Comparative Approach*, London 2006; Frieder Dünkel et al. (Hrsg.), *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangeneneraten im europäischen Vergleich*, Mönchengladbach 2010.

12 Vgl. dazu z.B. Jane Green, *When Voters and Parties Agree. Valence Issues and Party Competition*, in: *Political Studies* 3/2007, S. 629–655; Donald E. Stokes, *Spatial Models of Party Competition*, in: *American Political Science Review* 2/1963, S. 368–377.

13 Vgl. Jane Green/Sara B. Hobolt, *Owning the Issue Agenda. Party Strategies and Vote Choices in British Elections*, in: *Electoral Studies* 3/2008, S. 460–476.

14 Vgl. Daniela Klimke/Rüdiger Lautmann, *Die mediale Konstitution der Moralpanik um die Missbrauchsdelikte*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Routinen der Krise – Krise der Routinen*, Trier 2014, S. 451–465; Will Jennings et al., *Moral Panics and Punctuated Equilibrium in Public Policy. An Analysis of the Criminal Justice Policy Agenda in Britain*, in: *Policy Studies Journal* 1/2020, S. 207–234.

15 John Pratt, *Penal Populism*, London 2007.

16 Vgl. Willem de Koster et al., *The Rise of the Penal State. Neo-Liberalization or New Political Culture?*, in: *British Journal of Criminology* 6/2008, S. 720–734; Georg Wenzelburger/Pascal D. König, *Law-and-Order Populism? Assessing the Impact of Right-Wing Populist Parties on Law-and-Order Policies in Europe*, in: Benjamin Biard et al. (Hrsg.), *Do They Make a Difference? The Policy Influence of Radical Right Populist Parties in Western Europe*, London 2019, S. 223–250.

17 Vgl. Carolyn Hoyle/David Rose, *Labour, Law and Order*, in: *The Political Quarterly* 1/2001, S. 76–85; Tim Newburn, *„Tough on Crime“: Penal Policy in England and Wales*, in: *Crime and Justice* 1/2007, S. 425–470.

18 Vgl. Moshe Maor, *Policy Bubbles: Policy Overreaction and Positive Feedback*, in: *Governance* 3/2014, S. 469–487.

Parteienwettbewerb: Wahlprogramme und Wahlversprechen

Parteien konkurrieren in demokratischen politischen Systemen um politische Inhalte, um Wählerstimmen und schließlich um Ämter und Mandate.¹⁹ Besonders relevant ist diese Zieltrias aus *policy*, *votes* und *office* während der Wahlkampfphase, wenn Parteien versuchen, mit einem bestimmten Politikangebot auf Stimmenfang zu gehen. Dabei können Parteien selbst bestimmen, welches Thema sie auf die Tagesordnung setzen und wie sie das Thema zu Konkurrenz Zwecken nutzen wollen – etwa, indem sie sich besonders der Kriminalitätsbekämpfung widmen, um Wählerstimmen zu gewinnen.²⁰ Aufschluss über die politischen Ziele von Parteien gibt insbesondere ihr Wahlprogramm. Wahlprogramme sind mit einer Agenda vergleichbar – die Themen, die eine Partei für wichtig hält, sind hier prominent verankert. Sie beschreiben, wie eine Partei bestimmte Probleme lösen will und welche Pläne sie für die kommende Legislaturperiode hat. Die Wählerinnen und Wähler können sich auf dieser Grundlage für eines der „Issue-Pakete“ einer Partei entscheiden und der Partei beziehungsweise ihren Repräsentanten zu einem Mandat verhelfen.²¹ In Zeiten abnehmender langfristiger Parteibindungen ist zu erwarten, dass dieses sachfragenorientierte Wahlverhalten eher zu- als abnehmen dürfte – Parteien also besonders genau beachten, wie sie sich zu bestimmten Themen positionieren und welche Themen sie betonen.

Für das Politikfeld der Inneren Sicherheit lässt sich diese Themenkonkurrenz gut durch die Daten der Manifesto Research Group abbilden, die seit Jahrzehnten die Nennung bestimmter Themenkategorien in Wahlprogrammen erhebt.²² Dabei werden „positive“ Nennungen von Sicherheitsthemen in Wahlprogrammen – also etwa die Forderung nach härteren Strafen – in Relation zur Gesamtlänge des Programms gemessen und für alle Parteien berechnet. *Abbildung 1* zeigt für Deutschland und nach unter-

schiedlichen Parteien aufgeschlüsselt, wie sich die so gemessene Betonung von Sicherheitsthemen in den Wahlprogrammen seit 1990 entwickelt hat. Die *Abbildung* veranschaulicht zum einen, dass die Wichtigkeit von Themen der Inneren Sicherheit von einem Auf und Ab über die Zeit gekennzeichnet ist – je nach Wahl also mal mehr und mal weniger Statements zugunsten einer schärferen Sicherheitspolitik formuliert werden. Besonders auffällig sind die Werte für die Bundestagswahl 1994, bei der CDU/CSU einen besonders hohen Wert erreichen. Konservative Parteien sind traditionell *issue owner* der Inneren Sicherheit; Wählerinnen und Wähler schreiben ihnen also die meisten Kompetenzen in diesem Politikfeld zu, was sich dann auch im Wahlprogramm widerspiegelt.²³ Gleichwohl sind die Werte der Unionsparteien für 1994 ungewöhnlich hoch, was vor allem auf einen starken Fokus des Wahlprogramms auf polizeiliche Aufgaben und die Bekämpfung Organisierter Kriminalität zurückgeführt werden kann.

Zum anderen zeigt die Grafik deutlich, dass politische Parteien Themen der Inneren Sicherheit unterschiedlich viel Platz in ihren Programmen einräumen. So betonen die Unionsparteien die Innere Sicherheit am stärksten, in der Regel gefolgt von der SPD, die als zweite große Volkspartei ihre Konkurrenzfähigkeit in diesem Politikfeld unter Beweis stellen will, seit ihrem Einzug in den Bundestag aber auch von der AfD. Diese Rolle der AfD ist nicht unerwartet, versuchen rechtspopulistische Parteien doch häufig, mit Forderungen nach Verschärfungen der Sicherheitspolitik zu punkten und diese mit Themen der Migrationspolitik zu verbinden.²⁴ Insbesondere konservative Parteien scheinen hier unter Druck zu geraten und schärfen als Antwort auf diese Herausforderung ihrerseits ihr Profil als Verfechter von Law-and-Order-Politiken. So zeigt die international vergleichende Forschung, dass gerade durch das Aufkommen rechtspopulistischer Parteien eine sich selbstverstärkende Dynamik im Politikfeld ausgelöst werden kann, die mitunter zu Ankündigungen einer härteren Gangart und in der Folge auch zu

¹⁹ Vgl. Kaare Strøm, A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: American Political Science Review 2/1990, S. 565–598.

²⁰ Vgl. Petra Hemmelmann, Der Kompass der CDU. Analyse der Grundsatz- und Wahlprogramme von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2017.

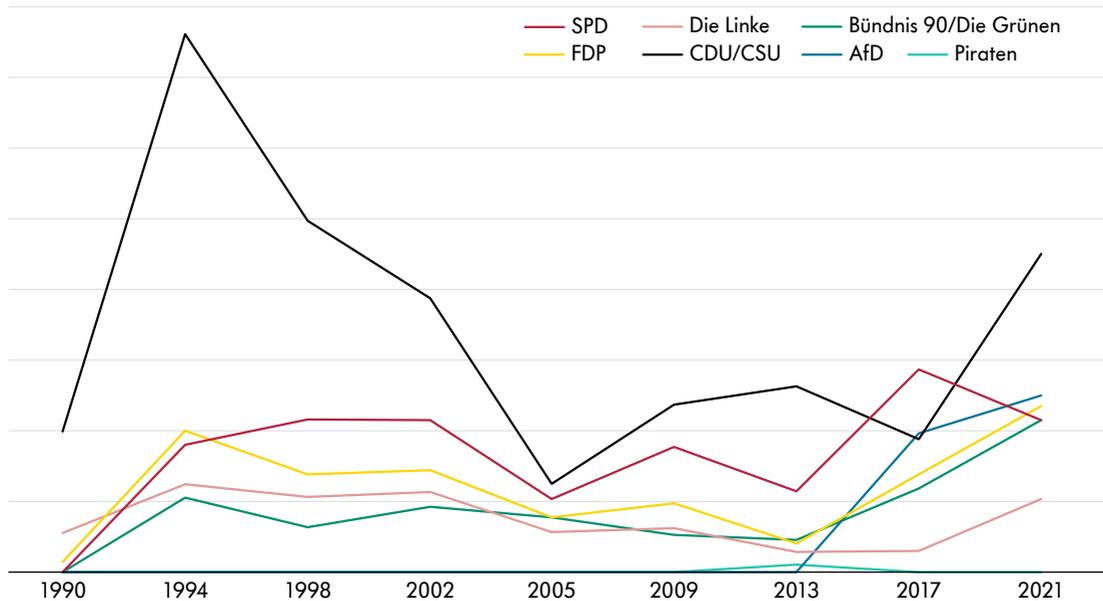
²¹ Vgl. ebd.

²² Vgl. Andrea Volkens et al., The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (Mrg/Cmp/Marpor). Version 2021a, Berlin 2021.

²³ Vgl. John R. Petrocik, Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study, in: American Journal of Political Science 3/1996, S. 825–850.

²⁴ Vgl. de Koster et al. (Anm. 16); Wenzelburger/König (Anm. 16).

Abbildung 1: Häufigkeit sicherheitspolitischer Themen in Bundestagswahlprogrammen



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von Andrea Volkens et al., The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (Mrg/Cmp/Marpor). Version 2021a, Berlin 2021.

schärferen Gesetzen, etwa im Strafrecht, führt.²⁵ Eher liberal orientierte Parteien wie in Deutschland die Linkspartei, die Grünen oder die FDP betonen Themen der Inneren Sicherheit hingegen weniger stark, auch wenn bei den jüngsten Wahlen 2021 ein leichter Aufwärtstrend festzustellen ist.

Insgesamt ist damit für den Parteienwettbewerb festzuhalten, dass Themen der Inneren Sicherheit in den vergangenen 25 Jahren für alle deutschen Parteien relevant und regelmäßig Teil der politischen Auseinandersetzung waren. Inhaltlich betraf dies unterschiedliche Aspekte: War etwa in den 1990er und 2000er Jahren der Umgang mit Sexualstraftätern ein wichtiger Streitpunkt – im Gedächtnis bleibt hier die Aussage des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder „Wegsperrten, und zwar für immer“²⁶ –, stand in den 2010er Jahren die Bekämpfung islamistischen Terrorismus im Vordergrund,²⁷ bevor in den ver-

gangenen Jahren rechtsextreme Straftaten in den Fokus der politischen Debatte rückten.²⁸

Diese inhaltlichen Unterschiede zeigen sich auch, wenn man die Wahlprogramme etwas genauer untersucht. Wir haben hierzu für die Bundestagswahl 2017 ausgewertet, welche Subdimensionen der Politik der Inneren Sicherheit in den Programmen zur Bundestagswahl thematisiert wurden: Sicherheitspolitik allgemein (zum Beispiel bezüglich der Kompetenzen der Sicherheitsbehörden), Kriminalitätsprävention sowie Kriminalität und Kriminalpolitik (etwa mit Bezug auf das Strafrecht oder Terrorismus). Positioniert man die Parteien mithilfe einer Korrespondenzanalyse in einem zweidimensionalen Raum,²⁹ sind drei Cluster erkennbar: CDU und FDP – in *Abbildung 2* auf der horizontalen Achse abgebildet – positionieren sich stark im Bereich der allgemeinen Sicherheitspolitik. Die Linke und die AfD, die auf der vertikalen Achse abgebildet sind,

²⁵ Für Frankreich vgl. z.B. Raymond Kuhn, *Be Very Afraid: Television and L'insécurité in the 2002 French Presidential Election*, in: *European Journal of Communication* 2/2005, S. 181–198; Dominique Monjardet, *L'insécurité politique: Police et sécurité dans l'arène électorale*, in: *Sociologie du Travail* 4/2002, S. 543–555.

²⁶ Vgl. Wenzelburger/Staff (Anm. 8), S. 562.

²⁷ Vgl. Busch (Anm. 7).

²⁸ Vgl. Georg Wenzelburger, *Kontinuität statt Überbietungswettbewerb*, in: Reimut Zohlhöfer/Fabian Engler (Hrsg.), *Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018–2021*, Wiesbaden 2022 (i.E.).

²⁹ Die Nähe und Distanzen zwischen den Parteien und den Themen können mit diesem Modell nicht erklärt werden, da es sich um eine symmetrische Darstellung handelt. Die Ausrichtung kann ausschließlich über die Koordinaten erklärt werden.

Abbildung 2: Parteipositionen zu Subthemen der Inneren Sicherheit (2017)



Quelle: eigene Darstellung

positionieren sich hingegen primär zur Kriminalität und zur Kriminalpolitik, nehmen hier jedoch inhaltlich konträre Positionen ein. Während die Grünen in diesem Modell keine spezielle Position innehaben, unterscheidet sich die SPD thematisch dadurch von den anderen Parteien, dass sie sich deutlich stärker zu Präventionsthemen positioniert. Die AfD scheint hier eine gänzlich andere politische Linie zu verfolgen.

Insgesamt lässt sich also für den Parteienwettbewerb feststellen, dass die Unionsparteien als *issue owner* die Parteienlandschaft dominieren, sie aber in den vergangenen Jahren von der AfD herausgefordert wurden. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Wichtigkeit von Themen der Inneren Sicherheit über die Zeit stark variiert – und diese Varianz auf die Relevanz dieser Themen zu den jeweiligen Beobachtungszeitpunkten zurückzuführen ist (zum Beispiel Sexualdelikte, Terrorismus,

rechtsextreme Anschläge). Schließlich deuten die Daten darauf hin, dass sich die Parteien in Bezug auf die verschiedenen Subdimensionen innerhalb des Politikfelds Innere Sicherheit unterschiedlich stark positionieren (etwa hinsichtlich der Dimensionen Kriminalpolitik oder Prävention).

Policy-Wandel in der Inneren Sicherheit

Für die Politikwissenschaft ist aber nicht nur interessant, inwieweit bestimmte Themen von den Parteien aufgegriffen und betont werden – denn programmatische Aussagen sind natürlich noch keine politischen Entscheidungen. Vielmehr stehen zwischen Programm und Policy – zumindest in Deutschland – im Regelfall Koalitionsverhandlungen, die Gesetzesvorbereitung in der Ministerialbürokratie und das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag. Wie fällt also die Bilanz der Ge-

setzung zur Inneren Sicherheit seit dem Beginn der 1990er Jahre aus?

Die in der *Tabelle* dargestellten Daten geben einen Überblick über den anhand der Bundesgesetzgebung gemessenen Policy-Wandel. Die in Spalte 3 dargestellten Werte geben die „Netto“-Veränderung in der jeweiligen Legislaturperiode an, wobei positive Werte, die hier in allen Wahlperioden auftreten, anzeigen, dass sich der legislative Status quo insgesamt eher verschärft hat, die Gesetzgebung also restriktiver geworden ist.³⁰ Dieses Resultat bestätigt die kriminologische Forschung zur Strafgesetzgebung, die für Deutschland einen ähnlichen Trend nachgewiesen hat.³¹ Gleichzeitig sind in der *Tabelle* aber auch Schwankungen zu erkennen. Zum einen sind die Legislaturperioden 1994–1998, 2005–2009 sowie 2013–2017 von einer strikteren Sicherheitspolitik gekennzeichnet. Für die letzte Bundesregierung unter Helmut Kohl lässt sich dies auf Strafverschärfungen im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, im Sexualstrafrecht und der Erleichterung der Telekommunikationsüberwachung im Wohnraum („Großer Lauschangriff“) zurückführen, während die Verschärfungen unter der ersten Regierung von Angela Merkel (Merkel I) unter anderem mit der Terrorismusbekämpfung und hier zum Beispiel der Vorratsdatenspeicherung zusammenhängen. Die Verschärfungen unter der Regierung Merkel III betreffen wiederum das Sexualstrafrecht, etwa das „Nein-heißt-Nein“-Gesetz, sowie Regelungen an der Schnittstelle zwischen Innerer Sicherheit und Asylrecht, zum Beispiel zur Durchsetzung von Abschiebungen. Zum anderen gibt es aber auch Legislaturperioden wie jene beiden unter Gerhard Schröder (1998–2005) oder der Regierung Merkel II (2009–2013), die zwar ebenfalls legislative Verschärfungen mit sich brachten, im direkten Vergleich aber doch deutlich weniger einschneidende.

Die *Tabelle* zeigt ein auffallendes Muster, wonach das Fehlen einer „Bürgerrechtspartei“ in der Regierung (FDP oder Grüne) mit einer tendenziell deutlicheren Verschiebung des Status quo in Richtung einer stärker auf Law and Order ausgerichteten Politik einhergeht. Zudem zeigt die

30 Grundlage ist eine qualitative Einordnung aller Gesetze, die dem Politikfeld zugeordnet werden können, auf einer Skala von –3 (stark liberalisierend) bis +3 (stark verschärfend). Zur Kodierung vgl. Staff/Wenzelburger (Anm. 7).

31 Vgl. Schlepper (Anm. 10).

vierte Spalte der *Tabelle*, dass das Bundesverfassungsgericht auch in diesem Politikfeld ein wichtiger Akteur ist, der auf die Ausgestaltung der Politik der Inneren Sicherheit Einfluss nimmt: So ist das Gericht für etwa ein Drittel aller Liberalisierungen von Bundesgesetzen zur Inneren Sicherheit im Untersuchungszeitraum verantwortlich und erfüllt damit seine Rolle als „Hüter der Bürgerrechte“.³² Auch dies steht im Einklang mit der international vergleichenden Forschung zur Politik der Inneren Sicherheit, die gezeigt hat, dass starke Verfassungsgerichte den Trend zur Verschärfung von Gesetzen signifikant abbremsen.³³

Um die Veränderung über die Zeit hin zu einer repressiveren Politik richtig einzuordnen, ist jedoch auch ein Vergleich mit anderen Staaten notwendig – schließlich geht ein Teil der hier als „Verschärfung“ kodierten Gesetze schlicht auf Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen (Digitalisierung, Cyberkriminalität und anderes mehr) zurück. Ein solcher internationaler Vergleich zeigt, dass Deutschland gerade nicht zu den Ländern gehört, die einen veritablen *punitiv turn* in der Politik der Inneren Sicherheit hingelegt haben.³⁴ Vielmehr ähnelt der deutsche Pfad im internationalen Vergleich eher dem schon in vielen anderen Politikfeldern festgestellten „mittleren Weg“.³⁵

Schließlich ist es für eine Beurteilung der Politik der Inneren Sicherheit in Deutschland auch noch notwendig, einen kurzen Blick auf die Bundesländer zu werfen – denn insbesondere innerhalb der Polizeipolitik haben diese eine weitreichende Gesetzgebungskompetenz. Analysiert man unterschiedliche Indikatoren für Politikbereiche der Inneren Sicherheit,³⁶ die in die Kompetenz der Länder fallen, zeigen sich drei Cluster: Ein erstes Cluster bilden die Stadtstaaten, deren

32 Die entsprechende Spalte in der *Tabelle* zeigt die Gesamtzahl der liberalisierten Gesetze und (in Klammern) die Anzahl der Liberalisierungen, die auf Interventionen des Bundesverfassungsgerichts zurückgehen.

33 Vgl. Wenzelburger (Anm. 9).

34 Vgl. ebd.

35 Manfred Schmidt, West Germany: The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy* 2/1987, S. 135–177.

36 Die Clusteranalyse basiert auf Daten zur Ausgestaltung des Polizeirechts und zu den Ressourcen der Polizei sowie zur Sanktionspraxis und zur Regulierung des Strafvollzugs. Vgl. Georg Wenzelburger, Einheit und Vielfalt im Sicherheitsföderalismus. Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern im Vergleich, in: Felix Knüpling et al. (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat*, Wiesbaden 2022, S. 381–405.

Tabelle: Entwicklung der Gesetzgebung im Politikfeld Innere Sicherheit

ZEITRAUM	REGIERUNG	VERÄNDERUNG STATUS QUO	LIBERALISIERUNGEN (AUFGRUND BVERFG)
1994–1998	Kohl V: Union & FDP	+18	1 (1)
1998–2002	Schröder I: SPD & B90/Grüne	+7	9 (2)
2002–2005	Schröder II: SPD & B90/Grüne	+16	2 (2)
2005–2009	Merkel I: Große Koalition	+27	2 (0)
2009–2013	Merkel II: Union & FDP	+10	4 (1)
2013–2017	Merkel III: Große Koalition	+37	4 (2)
2017–2021	Merkel IV: Große Koalition	+18	3 (0)

Die Veränderung des Status quo zeigt den Saldo aus verschärfenden und liberalisierenden Gesetzen pro Legislaturperiode (siehe Anm. 30).
Quelle: eigene Auswertung

Profil sich insbesondere durch im Vergleich höhere Personalstärken bei der Polizei auszeichnet; ein zweites Cluster bilden die südlichen Länder Hessen, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern plus Niedersachsen, das durch eine stärkere Betonung repressiver Elemente sowohl in der Kriminalpolitik als auch beim Polizeirecht charakterisiert ist; zum dritten Cluster schließlich gehören die übrigen Flächenländer, die eher eine Mittelposition bei den untersuchten Dimensionen einnehmen. Interessanterweise korrelieren diese Cluster mit einigen Variablen, die in der Literatur üblicherweise zur Erklärung von Unterschieden in der Kriminal- und Strafpolitik herangezogen werden: So scheinen insbesondere die Sicherheitslage, der sozioökonomische Kontext sowie die Parteipolitik für die Zuordnung der Länder zu den drei Gruppen verantwortlich zu sein. Die Stadtstaaten sind hierbei stark durch sozioökonomische Schwäche (höhere Arbeitslosigkeit) und eine schlechtere Sicherheitslage charakterisiert und scheinen hierauf mit einer starken Polizeipräsenz zu reagieren. Die Länder im konservativen Süden zeichnen sich durch eine vergleichsweise gute Sicherheitslage und eine Dominanz konservativer Parteien aus, die sich in einer repressiveren Kriminalpolitik ausdrückt.

FAZIT

Wie hat sich die Politik der Inneren Sicherheit in Deutschland in den vergangenen 25 Jahren entwickelt? Wir haben uns dieser Frage aus einer

politikwissenschaftlichen Perspektive gewidmet und dabei sowohl untersucht, wie sich Parteien im Wettbewerb um das Thema der Inneren Sicherheit positionieren, als auch analysiert, welche politischen Veränderungen sich in der Gesetzgebung feststellen lassen. Dabei zeigt sich, dass Themen der Inneren Sicherheit in Deutschland einen relevanten Platz in der politischen Debatte einnehmen, wobei im Parteienwettbewerb traditionell die Unionsparteien als *issue owner* dominieren, die erst in den vergangenen Jahren zunehmend von der AfD herausgefordert werden. Eine Bilanz der inhaltlichen Verschiebungen zeigt eine – im internationalen Vergleich – moderate Verschärfung des legislativen Status quo, wobei je nach Ereignis und öffentlicher Aufmerksamkeit ganz unterschiedliche Themen adressiert werden. Insbesondere die Regierungszusammensetzung und die Kontrolltätigkeit des Bundesverfassungsgerichts begünstigen oder hemmen den Policy-Wandel in diesem Politikfeld.

GEORG WENZELBURGER

ist Professor für Policy-Analyse und Politische Ökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern.
georg.wenzelburger@sowi.uni-kl.de

DENISE SCHARWATZ

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Policy-Analyse und Politische Ökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern.
denise.scharwatz@sowi.uni-kl.de

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

bpb.de/
shop/apuz



IM ZWEIFEL FÜR DIE SICHERHEIT

Haltungen der Bevölkerung zur Verteidigung von Freiheit und Sicherheit

Markus Steinbrecher

Das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit ist ein altbekanntes und ständig wiederkehrendes Thema der praktischen Politik wie der normativen politischen Theorie. Zahlreiche Philosophen, Parteien, Politiker und Bürger haben sich damit auseinandergesetzt, wie beide Prinzipien am besten gegeneinander abgewogen und ausbalanciert werden können. Dieser Abwägungsprozess ist vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Ereignisse wie der Coronapandemie und dem Ukraine-Krieg bedeutsam und hoch aktuell.

In der Hierarchie menschlicher Werteprioritäten geht die Sicherheit der Freiheit empirisch voraus. Erst, wenn Sicherheit gewährleistet ist beziehungsweise Sicherheitsbedürfnisse befriedigt sind, streben Menschen nach Freiheit oder kümmern sich um die Erfüllung von Selbstentfaltungsbedürfnissen.⁰¹ In autokratischen Staaten ist Sicherheit auch ohne weitergehende Freiheitsrechte denkbar, für liberale Demokratien gibt es diese Option nicht. Hier müssen beide Prinzipien ständig gegeneinander abgewogen und in einer tragfähigen Balance gehalten werden. Spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA und der Verbreitung des islamistischen Terrorismus, aber auch etwa durch die Coronapandemie, stehen demokratische Gesellschaften hierbei vor großen Herausforderungen: Mit jedem erfolgreichen Terroranschlag und jeder Welle der Pandemie kehrt die grundlegende Frage der Abwägung zwischen den beiden Prinzipien zurück auf die Agenda.⁰² Auch die bisher noch nicht absehbaren Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine lassen umfassende Aushandlungsprozesse zwischen Freiheit und Sicherheit und entsprechende gesellschaftliche Debatten erwarten, wenn etwa mehr Geld in Bundeswehr und zivile Verteidigung investiert werden muss, das dann für an-

dere staatliche Aufgaben nicht mehr zur Verfügung steht, oder wenn zur Gewährleistung von Sicherheit Einschränkungen persönlicher Freiheiten notwendig werden, etwa Straßensperrungen für Militärtransporte, Rationierungen von Rohstoffen und Strom oder Einberufungen zum Reservistendienst.

Das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit ist daher nicht nur ein Thema für Verfassungsrechtler und politische Denker, sondern es durchdringt auch die tagespolitischen Diskussionen in verschiedenen Politikfeldern. Die zentrale Frage dabei ist, wie die erkämpften und eingeräumten Freiheitsrechte im Verhältnis zur Sicherheit abgewogen und verteidigt werden können. Vor diesem Hintergrund finden sich in der Literatur zahlreiche Kontroversen, die zumeist von einer Überbetonung der Sicherheit zulasten der Freiheit ausgehen und die Aufgabe oder Einschränkung von Freiheitsrechten zur Gewährleistung und Bereitstellung größerer Sicherheit kritisieren. Dies wird zum Beispiel am Diskurs über die sogenannte Versicherheitlichung deutlich.⁰³

Das Besondere an der Debatte zum Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit nach 9/11, während der Coronapandemie und nach dem Beginn des Ukraine-Kriegs ist, dass der Staat nicht mehr nur als Widerpart der Bürger erscheint. Vermehrt rückt (wieder) ins öffentliche Bewusstsein, dass er als Wächter zahlreiche Gefahren abzuwehren hat, die dem Gemeinwesen drohen.⁰⁴ Wegen der internationalen Dimension vieler Gefahren ist der Staat aber allzu häufig nicht alleine in der Lage, Sicherheit in ausreichendem Maß zu gewährleisten und daher auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen. Eine wichtige Folge ist die Infragestellung der Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, die für die föderalistische und kleinteilige, historisch gewachsene

Sicherheitsarchitektur Deutschlands eine besondere Herausforderung darstellt.⁰⁵

Wie diese Einordnung verdeutlicht, wird die Abwägung von Freiheit und Sicherheit in Politik, Medien und Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Dies bleibt nicht ohne Wirkung auf die Aufmerksamkeit, die Meinungen und die Einstellungen der Bürger in Bezug auf Freiheitsrechte und die Fragen innerer wie äußerer Sicherheit. Im Folgenden setze ich mich mit der öffentlichen Meinung zur Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit und insbesondere den Haltungen zu ihrer Verteidigung auseinander. Unter Verwendung eines engen Sicherheitsbegriffs, der sich auf Fragen der inneren wie der äußeren Sicherheit⁰⁶ konzentriert, werde ich die Werteorientierungen, die Bedrohungswahrnehmungen und das Sicherheitsempfinden der Bürger näher betrachten sowie die Einstellungen zu den Aufgaben der Bundeswehr im In- und Ausland und zur Höhe der Verteidigungsausgaben. Die öffentliche Meinung zu diesen Themen ist deshalb besonders relevant, weil politische Entscheidungen in Demokratien von der Unterstützung der Bürger abhängen und dauerhaft keine Politik gegen eine Mehrheit der Bevölkerung durchzusetzen ist. Einstellungen und Haltungen der Bürger dienen dabei einerseits als Richtgröße für die Entscheidungsfindung; andererseits setzen sie im Sinne eines Möglichkeitsraums den Rahmen, in dem die Regierenden überhaupt Entscheidungen treffen (können).⁰⁷

01 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*, in: *American Political Science Review* 4/1971, S. 991–1017; ders., *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977; Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, New York 1954.

02 Vgl. Peter Schaar, *Freiheit und Sicherheit – das verlorene Gleichgewicht*, in: Gabriele Abels (Hrsg.), *Vorsicht Sicherheit! Legitimationsprobleme der Ordnung von Freiheit*, Baden-Baden 2016, S. 27–43.

03 Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework For Analysis*, Boulder 1997.

04 Vgl. Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Berlin–New York 1983.

05 Vgl. Gert-Joachim Glaebner, *Sicherheit und Freiheit*, in: APuZ 10–11/2002, S. 3–13.

06 Vgl. Abels (Anm. 2); Glaebner (Anm. 5).

07 Vgl. Gerhard Kümmel/Heiko Biehl, *Gradmesser der zivilmilitärischen Beziehungen. Der Beitrag von Umfragen und Einstellungsforschung zur Militärsoziologie*, in: Heiko Biehl/Harald Schoen (Hrsg.), *Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Urteil der Bürger*, Wiesbaden 2015, S. 13–37, hier S. 25.

WERTEORIENTIERUNGEN

Wegen ihrer Konzentration auf Freiheits- und Sicherheitswerte und ihrer zentralen Verankerung in den Einstellungen der Bürger werden zunächst die Werteorientierungen auf Basis der weitverbreiteten und seit den 1970er Jahren etablierten Fragen des Sozialwissenschaftlers Ronald Inglehart betrachtet.⁰⁸ Die Befragten müssen bei dieser Werteskala vier Werteorientierungen⁰⁹ in einer persönlichen Rangfolge sortieren und werden auf Basis ihrer Präferenzen vier Typen zugeordnet. Im Zeitverlauf zeigt sich auf Basis der Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) seit Beginn der 1980er Jahre eine Verschiebung der Werteprioritäten in Deutschland: weg von materialistischen, auf ökonomischer und persönlicher Sicherheit basierenden Werten hin zu postmaterialistischen Werten, die Freiheit und Selbstentfaltung betonen. Lag der Anteil der Postmaterialisten zu Beginn der 1980er Jahre unter 15 Prozent, bewegte er sich in den 2010er Jahren zwischen 24 und 31 Prozent. Die Gruppe der Materialisten umfasste zu Anfang der 1980er Jahre noch mehr als ein Drittel der Bevölkerung, in den 2010er Jahren war ihr Anteil auf maximal 10 Prozent gesunken. Allerdings zeigt sich bei den Mischtypen, dass materialistische Werte weiter eine wichtige Rolle spielen und der Mehrheit der Bürger sowohl Freiheit als auch Sicherheit wichtig sind. So platzierten 2018 37,2 Prozent der Deutschen einen materialistischen Wert auf Platz 1 ihrer Rangliste und einen postmaterialistischen Wert auf Platz 2; sie werden daher dem „materialistischen Mischtyp“ zugeordnet. Dem „postmaterialistischen Mischtyp“ (mit einem postmaterialistischen Wert auf Platz 1 und einem materialistischen auf Platz 2) gehören 28,6 Prozent der Bevölkerung an.

Weiterführende Analysen zu den Werteorientierungen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland auf politische Ereignisse mit einer Veränderung ihrer Werteprioritäten reagieren. So zeigt sich etwa nach den Terroranschlägen des 11. September durch die

08 Vgl. Inglehart (Anm. 1).

09 Die Werteorientierungen sind „Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung“, „Mehr Einfluss der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung“, „Kampf gegen die steigenden Preise“ und „Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung“.



350 000 Menschen demonstrieren am 10. Juni 1982 im Bonner Hofgarten bei „Aufstehen für den Frieden“.

Quelle: picture alliance / Klaus Rose

verursachten Verunsicherungen und Ängste ein verstärktes Bedürfnis nach Sicherheit. In der Folgezeit gewinnen sicherheitsbezogene Wertorientierungen an Bedeutung in den individuellen Wertesystemen. Insbesondere die „Generation 9/11“ der nach 1987 Geborenen neigt mit einer höheren Wahrscheinlichkeit sicherheitsbezogenen Wertorientierungen zu als andere Generationen.¹⁰ Ähnliche Wirkungen sind durch die Coronapandemie und den Ukraine-Krieg zu erwarten. Langfristig ist daher bei der Verteilung der Werteprioritäten in der Bevölkerung mit einer Zunahme materialistischer Orientierungen und einer verstärkten Fokussierung auf Sicherheit zu rechnen. Dass die Deutschen auch jenseits ihrer Werteprioritäten besonderen Wert auf Sicherheit legen, zeigen die folgenden empirischen Ergebnisse.

¹⁰ Vgl. Markus Klein, Security matters. Sicherheitsbezogene Wertorientierungen der deutschen Bevölkerung im Nachgang von 9/11, in: Markus Steinbrecher et al. (Hrsg.), Freiheit oder Sicherheit? Ein Spannungsverhältnis aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, Wiesbaden 2018, S. 51–75.

BEDROHUNGSWAHRNEHMUNGEN UND SICHERHEITSGEFÜHL

Wie sicher fühlen sich die Bürger und wovon fühlen sie sich persönlich bedroht? Die Bedeutung einer Vielzahl wahrgenommener Bedrohungen lässt sich sehr schön auf Basis der Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) zeigen. Nach diesen Daten sind in den Augen der Deutschen in den vergangenen Jahren besonders Bedrohungen ökonomischer und ökologischer Art relevant gewesen.¹¹ 2021 führt die Angst vor steigenden Preisen die Rangliste der Bedrohungsfaktoren an: 53 Prozent der Befragten fühlen sich davon persönlich sehr oder eher bedroht. Eine Bedrohung durch den weltweiten Klimawan-

¹¹ Siehe Timo Graf, Subjektive Sicherheit und Bedrohungswahrnehmungen, in: ders. et al. (Hrsg.), Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2021, Potsdam 2022, S. 14–36.



Demonstration gegen den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine vor dem Brandenburger Tor in Berlin am 24. Februar 2022.

Quelle: picture alliance/dpa | Kay Niefeld

del (48 Prozent) und große Naturkatastrophen (39 Prozent) empfinden ebenfalls größere Teile der Bevölkerung. In der Rangliste der wichtigsten Bedrohungen finden sich 2021 zudem Aspekte aus den Bereichen Gesundheit (weltweite Pandemie: 44 Prozent) und innere Sicherheit (Zuwanderung nach Deutschland: 43 Prozent) weit vorne. Faktoren mit Bezug zur äußeren Sicherheit wie „weltweites Wettrüsten“ (28 Prozent), „Spannungen zwischen dem Westen und Russland“ (23 Prozent) oder gar ein Krieg in Europa (15 Prozent) werden noch 2021 nur von maximal einem Viertel der Befragten als Bedrohung angesehen.

Ein Blick auf die Entwicklung der Bedrohungswahrnehmungen seit 2015 zeigt für viele der abgefragten Bedrohungen graduelle Veränderungen. So schwankt der Anteil derjenigen, die sich durch steigende Preise sehr oder eher bedroht fühlen, im Zeitraum von 2015 bis 2021 zwischen 39 und 53 Prozent. Von Zuwanderung nach Deutschland fühlen sich im selben Zeitraum zwischen 41 und 54 Prozent sehr oder

eher bedroht. Einen Krieg in Europa halten zwischen 15 und 21 Prozent der Befragten für sehr oder eher bedrohlich. Stärkere Verschiebungen sind für solche Aspekte zu verzeichnen, bei denen die Befragten auf konkrete Ereignisse oder Katastrophen reagieren. Ein Beispiel ist die Bedrohung durch eine weltweite Pandemie – 2018 fühlten sich 14 Prozent sehr oder eher bedroht, 2020 waren es nach Ausbruch der Coronapandemie 44 Prozent. Zudem ist der weltweite Klimawandel zu nennen. 2015 sahen sich noch 28 Prozent hierdurch sehr oder eher bedroht, 2019 waren es 54 Prozent. Bei der Bedrohung durch Terroranschläge in Deutschland zeigt sich eine deutliche Reaktion auf den Weihnachtsmarktanschlag in Berlin 2016. 2017 liegt die Bedrohungswahrnehmung mit 53 Prozent auf dem höchsten Wert im Zeitraum zwischen 2015 und 2021.

Geht man von konkreten Bedrohungen zum eher abstrakten Sicherheitsempfinden und seinen Dimensionen über, so bewerteten im Jahr 2021 nur 24 Prozent der Bevölkerung die weltweite

Sicherheitslage als sehr oder eher sicher. Die Sicherheitslage in Deutschland wird hingegen von 61 Prozent als sehr oder eher sicher eingeschätzt. Noch positiver ist der Blick auf die eigene Situation: 72 Prozent der Bürger bewerten ihre eigene Sicherheitslage als sehr oder eher sicher.¹² Die Bedrohungsfaktoren aus allen Kategorien wirken sich konsistent auf das Sicherheitsempfinden aus. Egal, wovon sich jemand bedroht fühlt: Eine stärkere Bedrohungswahrnehmung führt zu einem verstärkten Unsicherheitsgefühl. Während für die Wahrnehmung der persönlichen und der nationalen Sicherheitslage Faktoren der äußeren und der inneren Sicherheit eine besonders starke Rolle spielen, sind für die Bewertung der weltweiten Sicherheitslage ökonomische und ökologische Faktoren wichtiger.¹³

Hinsichtlich der Bedrohungswahrnehmungen sind deutliche Veränderungen wegen des Krieges in der Ukraine zu erwarten, insbesondere eine stärkere Bedeutung von Faktoren der äußeren und der wirtschaftlichen Sicherheit für das Bedrohungsempfinden. Zudem sollte sich die Bewertung der Sicherheitslage verschlechtern haben. Dies gilt umso mehr, als ein Vergleich über die Jahre zeigt, dass die Werte 2021 für alle drei Dimensionen die höchste Ausprägung im gesamten Zeitraum seit Beginn der 2000er Jahre erreichten. Die eindeutige Verknüpfung der vielfältigen Bedrohungswahrnehmungen mit dem Sicherheitsgefühl kann als Erklärung für das ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis der Deutschen interpretiert werden.

HALTUNGEN ZUR LANDES- UND BÜNDNISVERTEIDIGUNG

Die Bundeswehr ist ein zentrales Instrument der deutschen Politik mit dem Kernauftrag, die äußere Sicherheit des Landes zu gewährleisten. Die Bürger sprechen sich in der ZMSBw-Bevölkerungsbefragung 2021 dafür aus, dass die Bundeswehr eine Vielzahl von Aufgaben übernehmen soll.¹⁴ Besonders hoch ist der Zuspruch mit 86 Prozent für den Einsatz der Bundeswehr zur Abwehr eines militärischen Angriffs auf

Deutschland. Über 80 Prozent der Befragten befürworten, dass die Bundeswehr eingesetzt wird, um deutsche Staatsbürger aus Krisengebieten zu evakuieren und um humanitäre Hilfe in Krisensituationen zu leisten. Auch die Hilfe für Verbündete im Fall einer Bedrohung oder eines Angriffs wird von mindestens 70 Prozent der Bevölkerung unterstützt. Allerdings ist das Meinungsbild geteilt beziehungsweise tendenziell eher skeptisch im Hinblick auf konkrete und bereits laufende Maßnahmen der Bündnisverteidigung, wie die Beteiligung an der Luftraumüberwachung im Baltikum (36 Prozent Unterstützung) oder den deutschen Beitrag zum Nato-Bataillon im Rahmen der „Enhanced Forward Presence“ in Litauen (37 Prozent Unterstützung), die generelle Unterstützung der baltischen Staaten gegen russische Aggression (31 Prozent Unterstützung) und die Verstärkung der militärischen Präsenz der Nato in Mittel- und Osteuropa (36 Prozent Unterstützung).¹⁵

Diese Muster sind seit Jahren weitgehend stabil und werden wenig von Ereignissen und Kontextveränderungen beeinflusst. Weiterführende Analysen mit Daten der ZMSBw-Bevölkerungsbefragung 2017 belegen, dass sich die Zustimmung zur Bündnisverteidigung sowie die Einstellungen zu den beiden laufenden Einsätzen der Bundeswehr im Baltikum weitgehend aus einer grundlegend wohlwollenden Sicht auf die deutschen Streitkräfte und die Zusammenarbeit in der Nato speisen.¹⁶ Für die Haltung zur militärischen Präsenz der Nato in Osteuropa sowie die potenzielle Unterstützung der baltischen Staaten bei russischen Aggressionen ist schon 2017 die Sicht auf Russland entscheidend: Wer Russland kritisch beurteilt, heißt die ergriffenen Maßnahmen der Bündnisverteidigung gut. Angesichts des Ukraine-Krieges ist für diesen Bereich der öffentlichen Meinung eine stärkere Polarisierung der Haltung zu Russland hin zum Negativen mit den entsprechenden Konsequenzen einer größeren Unterstützung für die Bündnisverteidigung zu erwarten.

¹² Vgl. ebd., S. 16–21.

¹³ Vgl. ebd., S. 30f.

¹⁴ Vgl. ders./Markus Steinbrecher, Einstellungen zu den Aufgabenbereichen der Bundeswehr, in: Graf et al. (Anm. 11), S. 228–252.

¹⁵ Vgl. Heiko Biehl/Timo Graf, Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Graf et al. (Anm. 11), S. 253–269. Siehe auch Timo Graf, Einstellungen zur Bündnisverteidigung, in: ebd., S. 79–100.

¹⁶ Vgl. Markus Steinbrecher/Heiko Biehl/Chariklia Rothbart, Wachsamkeit als Preis von Sicherheit und Freiheit? Einstellungen der deutschen Bevölkerung zur Bündnisverteidigung, in: Steinbrecher et al. (Anm. 10), S. 177–216.

HALTUNGEN ZU DEN AUFGABEN DER BUNDESWEHR IM INLAND

Dass die Deutschen die Sicherheit der Freiheit vorziehen, zeigt sich deutlich bei der Frage eines potenziellen Einsatzes der Bundeswehr innerhalb Deutschlands und den Einstellungen der Bevölkerung zu dieser verfassungsrechtlich wie politisch heiklen Frage. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen des ZMSBw der vergangenen Jahre belegen, dass die Bürger eine große Bandbreite verschiedenster Einsatzformen mit großer Mehrheit unterstützen. So sprachen sich 2021 85 Prozent der Befragten dafür aus, dass die Bundeswehr zur Katastrophenhilfe innerhalb des Landes eingesetzt werden soll. Jeweils etwa 75 Prozent wünschen sich den Einsatz der Bundeswehr, um Vermisste zu suchen oder zu retten, die deutschen Grenzen gegen illegale Einwanderung zu sichern, öffentliche Gebäude vor Terroranschlägen zu schützen oder die Behörden bei der Eindämmung von Krankheiten und Seuchen zu unterstützen. Mehr als die Hälfte der Bürger spricht sich dafür aus, dass die Bundeswehr auch eingesetzt wird, um bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu unterstützen oder Internetangriffe auf öffentliche Einrichtungen oder Infrastruktur zu verhindern.

Das Unterstützungsniveau für alle der genannten potenziellen Einsätze ist im Zeitverlauf seit Mitte der 2000er Jahre relativ stabil und folglich wenig von Ereignissen wie Terroranschlägen, Katastrophen oder anderen sicherheitspolitisch relevanten Ereignissen beeinflusst. Die mehrheitliche Skepsis und verbreitete Zurückhaltung im politischen Diskurs zum Einsatz der Bundeswehr im Inland spiegelt sich in den Positionen der Bürger nicht wider. Die Bevölkerung betrachtet die Streitkräfte als wichtiges Instrument zur Gewährleistung sowohl der äußeren als auch der inneren Sicherheit.

Unter den Erklärungsfaktoren für diese Haltungen stechen die generelle Einstellung zur Bundeswehr, die Bewertung der Leistungen der Streitkräfte, die Nähe zu einem Bundeswehrstandort, normative Überlegungen und wiederum Bedrohungswahrnehmungen heraus.¹⁷ Das heißt, die Bereitschaft zum Einsatz der Bundeswehr innerhalb des Landes speist sich unmittelbar auch aus

der Wahrnehmung konkreter Bedrohungsfaktoren. Hier ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit vorangegangenen Einsätzen der Bundeswehr in Deutschland – zum Beispiel im Rahmen der Coronapandemie oder bei Unwettern und Katastrophen – und in Bezug auf die Folgen des Ukraine-Kriegs mit einer noch stärkeren Unterstützung für die breite Nutzung der Streitkräfte als Instrument zur Abwehr von Gefahren für die äußere wie die innere Sicherheit zu rechnen.

HALTUNGEN ZUR HÖHE DER VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

Eine entscheidende Frage für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Freiheit ist die Ressourcenausstattung der Streitkräfte. Die Bevölkerung positioniert sich in der Bevölkerungsbefragung des ZMSBw 2021 eindeutig zur Höhe des Verteidigungsetats: 41 Prozent der Befragten sind für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, 40 Prozent stimmen dafür, die Ausgaben gleich zu halten und lediglich 13 Prozent plädieren für eine Verringerung des Verteidigungsbudgets. Damit ist, wie in allen Jahren seit 2015, eine deutliche Mehrheit der Bürger für eine Erhöhung der Ausgaben für Verteidigung oder wenigstens für die Erhaltung des Status quo.

Blickt man auf die längere zeitliche Entwicklung seit dem Jahr 2000, so ist 2021 über den gesamten Zeitraum hinweg der sechstöchste Zustimmungswert für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben zu verzeichnen. Insgesamt verhält sich die Haltung der Bevölkerung im Zeitverlauf im Wesentlichen spiegelbildlich zur Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage. 44 bis 60 Prozent der Bürger sprechen sich in den Jahren 2000 bis 2013 dafür aus, die Höhe der Verteidigungsausgaben beizubehalten und stellen damit entweder eine relative oder sogar eine absolute Mehrheit. 2001 zeigt sich als Reaktion auf die Terroranschläge von 9/11 ein starker Anstieg des Anteils derjenigen, die mehr Verteidigungsausgaben befürworten. 2014 ist mit dem Beginn des Kriegs in der Ukraine, dem Erstarken des sogenannten Islamischen Staates in Syrien und im Irak sowie einem verstärkten Elitendiskurs in Deutschland über die gewachsene Verantwortung des Landes (etwa während der Münchner Sicherheitskonferenz) ein Wendepunkt hinsichtlich der Einstellungen zur Entwicklung des Verteidigungsetats erreicht:

¹⁷ Vgl. Markus Steinbrecher/Meike Wanner, Dein Schützer, Freund und Helfer?, in: ebd., S. 141–176.

32 Prozent der Befragten sprechen sich für erhöhte Verteidigungsausgaben aus (das entspricht einem Anstieg von 13 Prozentpunkten im Vergleich zu 2013), während mit 46 Prozent die relative Mehrheit zumindest für einen Erhalt des Ausgabenniveaus plädiert. Ab 2015 ist dann die relative beziehungsweise absolute Mehrheit der Bürger für mehr Ausgaben für die Streitkräfte. Die Bürger reagieren also offenkundig auf die sicherheitspolitische Gefahrenlage – ein Beleg für das Konzept der „rationalen Öffentlichkeit“, das besagt, dass die öffentliche Meinung auf der Aggregatenebene rational und objektiv nachvollziehbar auf politische Ereignisse und Entscheidungen der Eliten reagiert (*rational public*).¹⁸ Eine Rolle spielt aber auch die Diskussion über die schlechte Lage bei Ausrüstung und Bewaffnung der Bundeswehr.¹⁹

WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN EINSTELLUNGEN

Stärkere Bedrohungswahrnehmungen insbesondere der inneren und äußeren Sicherheit führen zu einer größeren wahrgenommenen Unsicherheit bei Bürgerinnen und Bürgern. Die Auswirkungen dieser Bedrohungswahrnehmungen und des Sicherheitsempfindens auf die Präferenzen der Bevölkerung hinsichtlich politischer Maßnahmen in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich der Einsätze der Bundeswehr sind nicht kohärent. Sie deuten aber interessanterweise nicht darauf hin, dass ein verstärktes außen- und sicherheitspolitisches Engagement etwa der Bundeswehr in Afghanistan oder Mali von

den Bürgern als Instrument gesehen würde, um die Sicherheitslage zu verbessern und wahrgenommene Bedrohungen einzudämmen.²⁰

Gleichzeitig stehen die Bürger Sicherheitsmaßnahmen innerhalb wie außerhalb Deutschlands (Bündnisverteidigung) grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Selbst politisch und medial äußerst kontrovers diskutierte Eingriffe in Freiheitsrechte oder der Einsatz der Streitkräfte im Inneren werden von einem Großteil der Befragten gutgeheißen.²¹ Diese Befunde bestätigen die These des Historikers Eckart Conze, der seiner Geschichte der Bundesrepublik den programmatischen Titel „Die Suche nach Sicherheit“ gegeben hat.²² Die Bürger differenzieren jedoch zwischen Maßnahmen der inneren Sicherheit im nationalen Rahmen, der Landes- und Bündnisverteidigung und internationalen militärischen Missionen. Während die ersten beiden eine hohe Zustimmung erfahren und als geeignet zur Reduzierung von Risiken und Gefahren gelten, begegnet die Bevölkerung Letzteren eher mit Skepsis.²³ Der Bezug zur eigenen Lebenswirklichkeit, nicht zuletzt in geografischer Hinsicht, ist mithin für die Haltungen der Bevölkerung zu Mitteln der inneren und äußeren Sicherheit zentral.

Dies untermauert letztlich aber nur die in fast allen hier beschriebenen Aspekten der öffentlichen Meinung deutlich werdende Präferenz der Deutschen für die Aufrechterhaltung und Verteidigung der (eigenen) Sicherheit. Auch wenn in den Werteorientierungen mitunter anderes zum Ausdruck kommt: Im Zweifel sind die Deutschen doch immer für die Sicherheit.

18 Vgl. Robert Y. Shapiro/Benjamin I. Page, Foreign Policy and the Rational Public, in: *Journal of Conflict Resolution* 2/1988, S. 211–247.

19 Vgl. Markus Steinbrecher/Joel Scherzer, Einstellungen zur Höhe der Verteidigungsausgaben und zum Personalumfang der Bundeswehr, in: Graf et al. (Anm. 11), S. 211–227.

20 Vgl. Heiko Biehl/Chariklia Rothbart, Die Bundeswehr als Sicherheitsgarant? Sicherheitsbewertungen und Bedrohungswahrnehmungen der deutschen Bevölkerung, in: Steinbrecher et al. (Anm. 10), S. 101–139.

21 Vgl. Eva-Maria Trüding, Sicherheit aus Vertrauen? Der Einfluss politischen und sozialen Vertrauens auf Präferenzen für staatliche Anfiterrormassnahmen, in: ebd., S. 77–100; vgl. auch Steinbrecher/Wanner (Anm. 17).

22 Vgl. Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, München 2009.

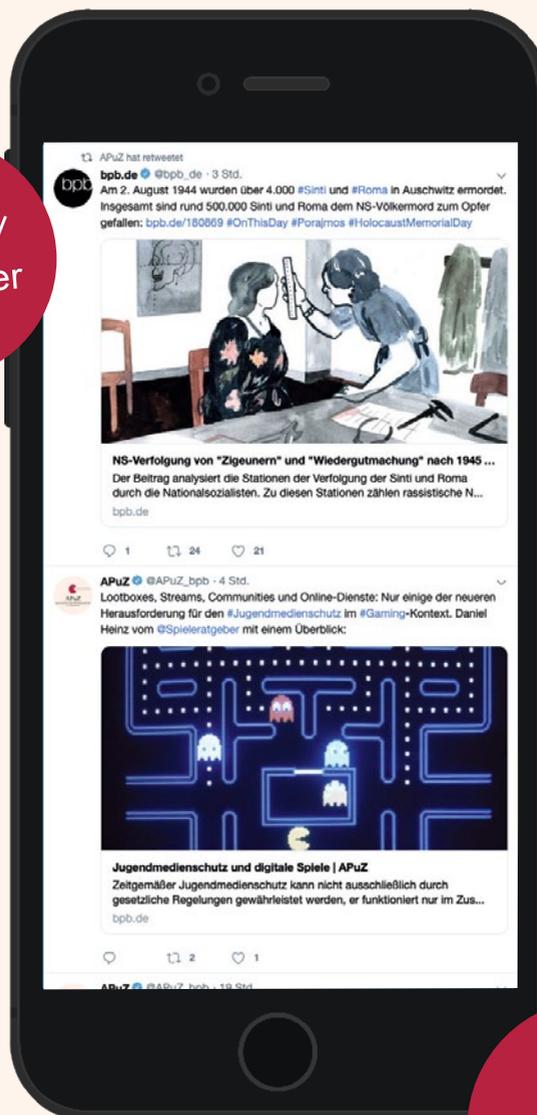
23 Vgl. Steinbrecher/Biehl/Rothbart (Anm. 16).

MARKUS STEINBRECHER

ist Politikwissenschaftler und Wissenschaftlicher Direktor am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr in Potsdam.
markussteinbrecher@bundeswehr.org

Immer informiert.

Bestellen Sie den APuZ-Newsletter
oder folgen Sie uns auf Twitter!



Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

Auf Twitter meldet sich die Redaktion zu tagesaktuellen Themen mit Links zu Beiträgen aus der APuZ und dem Netzwerk der Bundeszentrale für politische Bildung.

ESSAY

ILLUSION DER SICHERHEIT

Warum wir uns mit der Freiheit so schwertun

Ulrike Ackermann

Schaut man sich die Studien zur Befindlichkeit der Deutschen und ihren Neigungen in Sachen Freiheit an, fällt seit Jahrzehnten auf, dass ihnen soziale Sicherheit, die ihnen der Staat gewährt, mehr am Herzen liegt als Freiheit und Eigenverantwortung. Das schließt ein, dass viele Bürgerinnen und Bürger Eingriffe in ihre individuelle Lebensführung nicht nur billigend in Kauf nehmen, sondern staatliche Verbote zugunsten eines gesunden, klimafreundlichen und sicheren Lebens auch ausdrücklich wünschen.⁰¹ Sie sind bereit, auf Freiheit zu verzichten, wenn ihnen dafür andere Güter tatsächliche oder vermeintliche Sicherheit bieten. Der Wille zu Freiheit, Mündigkeit und Selbstbestimmung scheint unter der jahrzehntelangen guten sozialstaatlichen Absicherung und Betreuung deutlich gelitten zu haben.

Natürlich soll und muss der Staat eine Grundversicherung gewähren. Und gewiss rechtfertigten die ökonomischen Härten für viele im Zuge der Coronakrise auch zusätzliche staatliche Kompensationen. Doch kann ein Staat nur das verteilen, was er einnimmt. Und Verschuldung in Permanenz ist gegenüber nachfolgenden Generationen unverantwortlich und gerade nicht gerecht. Doch die politische Klasse neigt immer wieder dazu, eine Illusion zu erzeugen: Der Staat oder die Regierung könnten den globalen ökonomischen Strukturwandel und die damit einhergehenden Verwerfungen, die den einen zum Vorteil reichen, für die anderen aber sehr schmerzlich sein können, aufhalten. Doch auch der Staat kann nicht vor allen Krisen Sicherheit gewähren. Gleichwohl bleibt „Vater Staat“ für viele jene Appellationsinstanz und ersuchte Autorität, die es richten soll.

VATER STAAT IN DER KRISE

In seiner Vorlesung „Über eine Weltanschauung“ widmete sich Sigmund Freud 1933 den Sehnsüchten und Wünschen des Menschen nach einer be-

haglichen, gerechten Welt, in der für ihn gesorgt wird, seinem Schutzbedürfnis entsprochen und damit seine eigene Hilflosigkeit erträglich wird. Fand der Mensch jahrhundertlang in der Religion bei Gott-Vater solch tröstliche Versicherungen, so scheint an dessen Stelle der moderne Fürsorgestaat getreten zu sein. „Der Vater hat das schwache, hilflose, allen in der Außenwelt lauernernden Gefahren ausgesetzte Kind beschützt und bewacht; in seiner Obhut hat es sich sicher gefühlt. Als Erwachsener mag er auch jetzt nicht auf den Schutz verzichten, den er als Kind genossen hat. Längst hat er aber erkannt, dass sein Vater ein in seiner Macht eng beschränktes, nicht mit allen Vorzügen ausgestattetes Wesen ist. Darum greift er auf das Erinnerungsbild des von ihm so überschätzten Vaters der Kindheit zurück, erhebt es zur Gottheit und rückt es in die Gegenwart und in die Realität.“⁰² Muss man nicht ähnlich wie die Religion, fragte sich Freud 1927 in „Die Zukunft einer Illusion“, „anderen Kulturbesitz und die Voraussetzungen, die unsere staatlichen Einrichtungen regeln, gleichfalls Illusionen nennen“?⁰³

Zu diesem Kulturbesitz zählt zweifellos auch das deutsche Verständnis vom Sozialstaat, das nun einem zähen und schmerzhaften Desillusionierungsprozess unterworfen ist. Ein Großteil der Bevölkerung hegt immer noch die Sehnsucht, Vater Staat möge für eine soziale, gerechte und behagliche Welt sorgen – eine Illusion, die seit Jahrzehnten nicht nur zu Wahlkampfzeiten gerne von der Politik bedient wird. Aber dem Staat ist längst das Geld ausgegangen. Bund, Länder und Gemeinden haben einen exorbitanten Schuldenberg angehäuft; die Pro-Kopf-Verschuldung der Bevölkerung hat ein historisches Höchstmaß erreicht. Wirtschaftskrisen mit ihrer beunruhigenden Korrelation zwischen zunehmender Staatsverschuldung und struktureller, unabhängig vom Konjunkturverlauf größer werdenden Arbeitslosigkeit kennen wir bereits seit den 1970er Jahren.

Trotz aller zwischenzeitlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Entspannungsphasen dämpfen die zu hohen Lohnnebenkosten die Wirtschaftskraft hierzulande empfindlich. Das Rentensystem ist längst aus den Angeln gehoben, und der Konkurs wird auf die nachfolgenden Generationen übertragen. Doch grundlegende Reformen des so geliebten und gepöppelten Sozialstaats bleiben aus. Um die Gunst der Wählerschaft zu gewinnen – immer mit Verweis auf die unterstellten Widerstände in der Bevölkerung –, wird die tiefe Krise des Wohlfahrtsstaats weiterhin kleingeredet. Die Überalterung der Gesellschaft, der exorbitante Fachkräftemangel, der Reformstau im Gesundheits- und Pflegewesen oder im Rentensystem nach langen Jahren der Großen Koalition sind enorme Herausforderungen für die rotgrün-gelbe Regierungskoalition.

Doch Freiheit wird in Deutschland immer noch weniger als Eigenverantwortung, Risikobereitschaft, Selbsttätigkeit und Gestaltungsoption des Individuums begriffen, sondern vielmehr in der sozialen Sicherheit verortet, die der Staat den Bürgern lange Zeit garantieren konnte. Dafür wird der Preis der staatlichen Bevormundung in Kauf genommen. Doch an Wagemut und Beweglichkeit fehlt es auch der politischen Klasse und den Interessenverbänden, wie der deutsche Korporatismus vom Gesundheitswesen bis zur Tarifpolitik zeigt: Niemand möchte vertraute Sicherheiten aufgeben zugunsten einer riskanten Freiheit mit offener Perspektive, die naturgemäß ein Scheitern ebenso einschließen kann wie den Zuwachs an Selbstbestimmung.⁰⁴

GLEICHHEIT IST NICHT GLEICH GLEICHHEIT

Die seit Otto von Bismarck etablierte staatliche Sozialpolitik, eine Melange aus Etatismus und

01 Vgl. Ulrike Ackermann (Hrsg.), *Freiheitsindex 2011–2017* des John Stuart Mill Instituts, Frankfurt/M. 2011–2017.

02 Sigmund Freud, *Über eine Weltanschauung*, in: ders., *Vorlesungen zur Einführung der Psychoanalyse und Neue Folge*, Studienausgabe, Bd. I, Frankfurt/M. 1997, S. 586–608, hier S. 590f.

03 Ders., *Die Zukunft einer Illusion*, in: ders., *Fragen der Gesellschaft. Ursprünge der Religion*, Studienausgabe, Bd. XI, Frankfurt/M. 1994, S. 135–199, hier S. 168.

04 Der vorliegende Beitrag nimmt Gedanken auf und entwickelt sie weiter, die ich in meinem Buch *„Eros der Freiheit: Plädoyer für eine radikale Aufklärung“*, Stuttgart 2008, erstmals formuliert habe.

Korporatismus, hat sich tief in die deutsche Mentalität eingegraben. Sie wurde erfolgreich als innenpolitisches Instrument zur Konsolidierung gesellschaftlicher und politischer Stabilität angewendet; fortgesetzt, weiterentwickelt und vertieft durchzieht sie kontinuierlich wie ein roter Faden die deutsche Geschichte vom Kaiserreich, der Weimarer Republik, dem Nationalsozialismus, dem DDR-Kommunismus bis hin zum prosperierenden Nachkriegswestdeutschland und der wiedervereinigten Bundesrepublik. Das Selbstverständnis der Deutschen, der Staat habe die Lebensrisiken seiner Bürger zu tragen und für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, hat also eine lange Tradition. Der Nationalsozialismus bediente die Sehnsüchte nach staatlicher Fürsorge ebenso wie später die Sozialistische Einheitspartei der DDR. Hitler erkaufte sich die Zustimmung der Massen nicht zuletzt mit dem Ehegattensplitting, Kilometerpauschalen und den Zuschlägen für Sonn- und Feiertagsarbeit. 1941, mitten im Krieg, erhöhte er die Renten um 15 Prozent.

Den Deutschen ist die von der Französischen Revolution und später der amerikanischen Verfassung postulierte Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz im Laufe ihrer Geschichte weitgehend zusammengeschmolzen auf die soziale Gleichheit und die Forderung nach allumfänglicher Sicherheit.

Die Gleichheit vor dem Gesetz, die jedem die Möglichkeit der Entfaltung seiner Person garantiert, produziert zwangsläufig Ungleichheit: Die Bürger nehmen sich nämlich die Freiheit, auf sehr unterschiedliche Weise ihr Leben zu gestalten. Diese Ungleichheit der Lebensläufe und -stile zeichnet die pluralistische Demokratie gegenüber der kollektivistischen Gleichschaltung in totalitären Diktaturen gerade aus. Gleichheit vor dem Gesetz und Chancengerechtigkeit sind nicht identisch mit sozialer Ergebnisgleichheit.

Differenzierung ist eine produktive Kraft, wie die Geschichte der Moderne gezeigt hat. Egalisierung durch Reglementierung der Spielräume und paternalistische Fürsorge sind hingegen selbst in kleinem Maßstab verbunden mit der Ausdehnung staatlicher Macht auf Kosten der individuellen Freiheit, Selbstständigkeit und Innovationskraft, etwas Neues und anderes auf den Weg zu bringen.

Doch die Vorstellung vom selbstverantwortlichen Individuum, das sein Leben, seine Freiheit und sein Streben nach Glück eigenwillig in

die Hand nimmt, stößt bis heute auf Misstrauen. In der geläufigen Individualismuskritik wird das egoistische, gewinn- und zweckorientierte Individuum als Produkt eines dekadenten Kapitalismus angeprangert und das Hohelied auf den Staat und die Gemeinschaft angestimmt. Selbstverständlich brauchen wir Gemeinsinn und eine staatliche Grundsicherung, die ja in Kombination mit der sozialen Marktwirtschaft funktioniert und die Existenz der Bürger absichert. Aber soll es tatsächlich der Staat sein, der als Sinnstifter agiert und im Gegenzug für soziale Sicherheit vorschreibt, wie das gute Leben der Bürger und Bürgerinnen aussehen soll: gerecht, gesund, divers, inklusiv und gegenüber Risiken abgesichert?

WEICHER UND HARTER PATERNALISMUS

Lange Zeit sah es so aus, als ob die finsternen Zeiten kollektiver Sinnstiftung vorbei wären. Stattdessen erleben wir ihre Renaissance: in der Moralisierung staatlicher Politiken und in der Politik neuer gesellschaftlicher Kollektive, die sich herausnehmen, Identität und Sinn zu stiften und die Gestaltungspotenziale individueller Biografien wieder einzuengen – obwohl doch gerade die vielfältigen individuellen Wahlfreiheiten zu den größten Errungenschaften unserer westlichen Zivilisation gehören. Sie haben dafür gesorgt, dass sich unsere Gesellschaften immer weiter ausdifferenzieren und so eine Pluralität der Lebensstile entstehen konnte – die anspruchsvollsten, die wir je hatten.

Als Sinnstifter geriert sich auch der Staat, wenn er zum Beispiel der Identitätspolitik mit wohlmeinender Einführung von Quoten Durchsetzung verleiht. Hinzu kommt eine immer weiter ausufernde staatliche Moralpolitik, die die Bürger hegen, pflegen, aber eben auch lenken will: auf einen bestimmten Weg des „guten“ Lebens. Mittels dieser zuweilen übergriffig anmutenden „Sozialpädagogik“ sollen die Bürger vor sich selbst geschützt werden. Der weiche Paternalismus will mit Anreizprogrammen und „Nudging“ die Bürger schubsen und erziehen; der harte Paternalismus tut dies, indem er Verbote und Strafsteuern verhängt. Die bewährte Kombination aus beiden ist nicht nur Diktaturen eigen, sondern wird auch eifrig in den liberalen Wohlfahrtsstaaten des Westens praktiziert. Dann werden Bürger wie kleine Kinder behandelt und pathologisiert, weil etwa

die Genussmittel Bier und Wein kurzerhand zu „Rauschdrogen“ umgedeutet werden – von Tabak und Zucker gar nicht zu reden.

Auch dies zählt zu den Paradoxien der Freiheit. Wilhelm von Humboldt warnte schon 1792 eindringlich davor. Die Aufgabe des Staates sei gerade nicht, die Tugend seiner Bürger zu verbessern. „Überhaupt wird der Verstand des Menschen doch, wie jeder andere seiner Kräfte, nur durch eigene Tätigkeit, eigene Empfindsamkeit oder eigene Benutzung fremder Erfindungen gebildet. Anordnungen des Staates aber führen immer, mehr oder minder, Zwang mit sich, und selbst, wenn dies der Fall nicht ist, so gewöhnen sie den Menschen zu sehr, mehr fremde Belehrung, fremde Leitung, fremde Hilfe zu erwarten, als selbst auf Auswege zu denken. (...) Noch mehr aber leidet durch eine zu ausgedehnte Sorgfalt des Staates die Energie des Handelns überhaupt und der moralische Charakter. (...) Wer oft und viel geleitet wird, kommt leicht dahin, den Überrest seiner Selbsttätigkeit gleichsam freiwillig zu opfern. Er glaubt sich der Sorge überhoben, die er in fremden Händen sieht, und genug zu tun, wenn er ihre Leitung erwartet und ihr folgt. (...) Wie jeder sich selbst auf die Sorgen der Hilfe des Staates verlässt, so und noch weit mehr übergibt er ihr das Schicksal seines Mitbürgers. Dies aber schwächt die Teilnahme und macht zu gegenseitiger Hilfsleistung träger.“⁰⁵

Der Ökonom und Philosoph John Stuart Mill hat in seinem Werk „Über die Freiheit“ 1859 die Humboldtschen Gedanken aufgegriffen und weiterentwickelt. Darin entfaltet er zusammen mit seiner Koautorin Harriet Taylor Grundprinzipien der Freiheit und rückt die Bedeutung der individuellen Freiheit und Selbstbestimmung ins Zentrum. Ihre Schrift war ein Meilenstein in der Ideengeschichte des Liberalismus und hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt: Sie trifft ins Herz der Dilemmata der Moderne.

In der Einleitung formulieren die beiden das Hauptprinzip, welches das Verhältnis von Gesellschaft und Individuum in Bezug auf Zwang und Bevormundung regeln soll – gleichgültig, ob die dabei gebrauchten Mittel physische Gewalt in Form von gerichtlichen Strafen oder moralischer Zwang durch öffentliche Meinung seien: „Das Prinzip lautet: daß der einzige Grund, aus dem

⁰⁵ Wilhelm von Humboldt, *Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates*, Nürnberg 1946 (1792), S. 39ff.

die Menschheit, einzeln oder vereint, sich in die Handlungsfreiheit eines Mitglieds einzumengen befugt ist, der ist: sich selbst zu schützen. Daß der einzige Zweck, um dessentwillen man Zwang gegen den Willen eines Mitglieds einer zivilisierten Gemeinschaft rechtmäßig ausüben darf, der ist: die Schädigung anderer zu verhüten.“⁰⁶

Das eigentliche Gebiet der menschlichen Freiheit, so Mill, „umfaßt als erstes das innere Feld des Bewußtseins und fordert hier Gewissensfreiheit im weitesten Sinne, ferner Freiheit des Denkens und des Fühlens, unbedingte Unabhängigkeit der Meinung und der Gesinnung bei allen Fragen, seien sie praktischer oder philosophischer, wissenschaftlicher, moralischer oder theologischer Natur. (...) Zweitens verlangt dies Prinzip Freiheit des Geschmacks und der Studien, Freiheit, einen Lebensplan, der unseren eigenen Charakteranlagen entspricht, zu entwerfen und zu tun, was uns beliebt, ohne Rücksicht auf die Folgen und ohne uns von unseren Zeitgenossen stören zu lassen – solange wir ihnen nichts zuleide tun –, selbst wenn sie unser Benehmen für verrückt, verderbt oder falsch halten. Drittens: Aus dieser Freiheit jedes einzelnen folgt – in denselben Grenzen – diejenige, sich zusammenzuschließen, die Erlaubnis, sich zu jedem Zweck zu vereinigen, der andere nicht schädigt.“⁰⁷

Weder der Staat noch die Gesellschaft haben diesem Prinzip zufolge das Recht, sich in die privaten Angelegenheiten und Handlungen der Individuen, die nur sie selbst etwas angehen, einzumischen oder sie gar zu sanktionieren. Von staatlicher oder gesellschaftlicher Seite sind Sanktionen nur zulässig, wenn diese Handlungen andere schädigen. Niemand darf zu seinem Glück gezwungen werden. Damit widerspricht Mill ganz vehement einem Paternalismus, der mithilfe rechtlicher und moralischer Reglementierungen die Individuen zum Zwecke ihres Wohlergehens fürsorglich lenken und umhegen will. Denn die „freie Entwicklung der Persönlichkeit ist eine der Hauptbedingungen der Wohlfahrt.“⁰⁸

Es hat in unserem Zivilisationsprozess Jahrhunderte gedauert, bis wir alte, äußere Autoritäten erkannt, kritisiert und später verarbeitet und internalisiert haben; bis wir unabhängig

und mündig wurden. Aus Gemeinschaften, die zusammenschweißten, Unterschiede einebneten und auf Zwang beruhten, sind liberale Gesellschaften geworden. Ihre Besonderheit ist der gewachsene Handlungsspielraum für jeden Einzelnen. Dieser Fortschritt war verbunden mit der Herausbildung des individuellen Selbstzwangs und der Selbstkontrolle, aus der die Fähigkeit der Selbstverantwortung entstand, wie es der Soziologe Norbert Elias so einleuchtend für unsere westliche Sozial- und Mentalitätsgeschichte zeigte.⁰⁹ Mit dem Zugewinn an Freiheit und Autonomie ist jedoch der Wunsch nach Schutz, nach Sicherheit, nach paternalistischer Fürsorge, nach der Einhegung des Unwägbaren keineswegs verschwunden. Für diesen Schutz werden staatliche Kontrolle und Lenkung und gegenseitige soziale Kontrolle offensichtlich in Kauf genommen. Unter Beobachtung zu stehen, sich neuen sozialen und technischen Regimen der Kontrolle zu unterwerfen, ist dann gar nicht mehr so schreckenserregend. Wir sind also nicht nur mit einem harten oder sanften staatlichen Paternalismus konfrontiert, sondern auch mit einem sozialen, der von gesellschaftlichen Gruppen ausgeht. Er wirkt identitätsstiftend nach innen in das Kollektiv hinein, strahlt aber auch aus auf andere gesellschaftliche Gruppen. Damit wird normativer Druck erzeugt, und neue Normen setzen sich durch.

GUT LEBEN, UM DIE WELT ZU RETTEN?

Der Paternalismus kommt also nicht nur von einer Seite und von oben herab, sondern funktioniert auch als reziproker sozialer Mechanismus, an dem verschiedene Akteure beteiligt sind. Der Erfolg der Ratgeber-Literatur beispielsweise, die die Bestseller-Listen anführt, ist damit zu erklären, dass dieser Rat gewünscht wird. Unterschiedlichste Zweige einer „Kümmers-Industrie“ entstehen. Nicht nur von staatlicher Seite wird der Umgang mit den Bürgern therapeutischer – wenn etwa permanent die Rede ist von ihren Ängsten, die die Politiker bei ihnen diagnostizieren, und bei denen sie sie dann fürsorglich „abholen“ wollen. Auch nichtstaatliche Sozialingenieure deuten gesellschaftliche Reibungen

06 John Stuart Mill, Über die Freiheit, Stuttgart 1988 (1859), S. 16.

07 Ebd., S. 20.

08 Ebd., S. 78.

09 Vgl. Norbert Elias, Die Gesellschaft der Individuen, Frankfurt/M. 1991.

und Konflikte in psychotherapeutischer Manier um. So macht zum Beispiel inzwischen der Begriff der „Resilienz“ Karriere, der die psychische Widerstandsfähigkeit benennt, für die nun Trainingseinheiten angeboten werden. Auch das „Achtsamkeitstraining“ ist sehr beliebt. Es soll die Aufmerksamkeit für Minderheiten schulen und eine Speerspitze gegen Rassismus sein. Wobei wir bei der Viktimisierung, den verletzten und gekränkten Gefühlen allenthalben angekommen wären. Selbstverständlich ist, dass wir uns um Opfer jedweder Art kümmern müssen, das gebietet die Moral. Doch die Opferkollektive auf der einen Seite und die Kümmerer auf der anderen Seite haben dabei das mündige Individuum aus dem Blick verloren. Die Selbstermächtigung aus Unfreiheit und kollektiven Zwängen stand früher auf der Agenda; sie hat den Weg in unsere offenen Gesellschaften und freiheitlichen Demokratien erst geebnet.¹⁰

Immanuel Kant hat schon im Jahr 1784 in seinem leidenschaftlichen Plädoyer „Was ist Aufklärung?“ auf die Fallstricke des Paternalismus aufmerksam gemacht: „Es ist so bequem, unmündig zu sein. Habe ich ein Buch, das für mich Verstand hat, einen Seelsorger, der für mich Gewissen hat, einen Arzt, der für mich die Diät beurteilt und so weiter: so brauche ich mich selbst ja nicht zu bemühen. (...) Daß der bei weitem größte Teil der Menschen den Schritt zur Mündigkeit, außer dem daß er beschwerlich ist, auch für sehr gefährlich halte: dafür sorgen schon jene Vormünder, die die Oberaufsicht über sie gütigst auf sich genommen haben.“¹¹ Seine Beobachtung trifft unsere heutige Situation immer noch recht genau, obwohl wir auf dem Weg in die Freiheit kräftig vorangeschritten sind.

Wie sich der Zeitgeist, gesellschaftliche Normen und Lebensstile von der Freiheit wegbewegen können, kann man nicht zuletzt am Bedeutungswandel von Genussmitteln und auf dem Gebiet der Ernährung beobachten. Auch wenn dafür die – zweifellos vorhandenen – Probleme des Klimawandels und der Erderwärmung angeführt werden, hat der moralisierende und

alarmistische Diskurs für die Rettung des Weltklimas tiefere Dimensionen, die weit über die Appelle des Fastens, des „Plastikfastens“ und der sofortigen Einstellung des Fleischkonsums hinausgehen. Der amerikanische Ernährungsmediziner Steven Bratman sprach schon Anfang der 2000er Jahre von der Orthorexie, von der manischen Beschäftigung mit gesundem Essen, die sich inzwischen allenthalben Bahn bricht. Waren einst üppige Tafeln mit gut gefüllten Gläsern, um die sich fröhliche Genießer, Gourmands und Gourmets versammelten, Sinnbild für Wohlstand, Lebensfreude und den Erfolg unseres (westlichen) Lebensstils, so hört man heute immer häufiger das Lob des Heilfastens. Mäßigung, Selbstbeschränkung, Verzicht, Reinigung und Askese sind die neuen Werte, die die leiblichen und seelischen Genüsse kanalisieren sollen – nach Überfluss und Völlerei nun die neue Kargheit, in der die postmaterialistische Sinnsuche stattfindet.

In unseren säkularisierten Gesellschaften ist die Sehnsucht nach Erlösung, Rettung, Führung und umfassender Sicherheit vor jedem erdenklichen Risiko nicht verschwunden. Gerade in Krisenzeiten sucht sie sich neue Figurationen. Das Essen und der Umgang mit ihm scheinen inzwischen zu einer Art Religionsersatz zu werden – in Zeiten, in denen die Staatskirchen immer leerer werden. Moden, Essgewohnheiten oder der unterschiedliche Gebrauch von Genussmitteln waren schon immer soziale und kulturelle Distinktionsmerkmale, um sich von anderen abzugrenzen. Heute propagiert die Avantgarde einer bürgerlichen, liberal bis grün-urbanen neuen Mittelschicht den Wandel. Veganismus und Vegetarismus sind die neuen Heilslehren – aber auch durchaus die Steinzeitküche. Zurück also zu den Ursprüngen!

Die Anhängerschaft der einen Richtung gerät dabei flugs in Streit mit den Jüngern anderer Fraktionen. Dabei geht es keineswegs nur um die Klimarettung, sondern auch um das eigene Körper- und Seelenheil – man möchte fast von privater Religion sprechen. Körper und Stoffwechsel, die früher der individuellen Privatsphäre unterlagen, sind zum Medium kollektiver Sinnstiftung geworden. Man teilt den Umgang damit gerne mit anderen und bildet Gruppen, in denen sich Selbsterlösung und Welterlösung kombinieren lassen. Die Begeisterung für die Ursprünglichkeit und die kulturell nicht überformte, unverdorbe-

¹⁰ Vgl. Ulrike Ackermann, *Die neue Schweigespirale. Wie die Politisierung der Wissenschaft unsere Freiheit einschränkt*, Darmstadt 2022; dies., *Das Schweigen der Mitte. Wege aus der Polarisierungsfalle*, Darmstadt 2020.

¹¹ Immanuel Kant, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung*, in: ders., *Werkausgabe*, Bd. XI, Frankfurt/M. 1977 (1784), S. 53–61, hier S. 53.

ne Natur erinnert zuweilen an die Bewegung der Lebensreformer, die seit Mitte des 19. Jahrhunderts das Heil in der Natur sahen. In der Skepsis gegenüber der modernen Urbanität, der Kritik an Konsumismus und Hedonismus berühren sich konservative Kulturkritik, bürgerlicher Kulturpessimismus und linke Gesellschaftskritik, die an die marxistischen Diagnosen der Entfremdung und Ausbeutung anknüpft. In der Skepsis gegenüber Fortschritt, Wachstum und Kapitalismus spiegeln sich die Zweifel an der bisher erfolgreichen westlichen Zivilisationsgeschichte – erst recht, wenn deren Werte und Errungenschaften von außen massiv unter Druck geraten. Die neue Askese und der Wunsch nach Katharsis sind auch Reaktionen auf die Angriffe von außen – so, als müsse der Westen für seinen bisher üppigen, an diesseitiger Lebenslust orientierten Lebensstil Buße tun. Der Kampf um das richtige Essen und die richtige Lebensweise ist inzwischen jedenfalls hochpolitisch geworden. Es geht darin aber nicht mehr nur um Gesundheit, Selbstoptimierung, Selbstvergewisserung und das eigene Seelenheil, sondern, so der Anspruch, um die Rettung der ganzen Welt.

SICHERHEIT GIBT ES NUR IN GRENZEN

Selbstverständlich, und hier schließt sich der Kreis, ist der Staat für die Sicherheit seiner Bürger und Bürgerinnen verantwortlich. Das schließt die Sorge um ihre körperliche Unversehrtheit und Gesundheit mit ein, wie die Debatten um die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie zeigen. Aber es geht dabei immer um Angemessenheit. Absolute Sicherheit kann der Staat nicht gewähren, und seine Zuständigkeiten sollte er nicht überdehnen.

Die liberale Demokratie braucht einen starken, aber schlanken Staat, der seinen ordnungspolitischen Aufgaben nachkommt, ohne dabei der Versuchung zu erliegen, der bessere Unternehmer oder größere Volkspädagoge sein zu wollen; der sich in seiner Interventionslust zurückhält und dafür sorgt, dass verfasste Regeln eingehalten werden; der als Rechtsstaat die innere und äußere Sicherheit seiner Bürger garantiert und auf Übergriffe auf das private Leben und die individuellen Freiheiten seiner Bürger weitgehend verzichtet. Ein Staat also, der sich seiner Neutralität bewusst ist, weder Recht noch Politik moralisiert

und die Eigeninitiative seiner Bürger nicht in paternalistischer Fürsorge erstickt. Ein Staat, der sich nicht als Sinnstifter und Tugendwächter aufschwingt und sich anmaßt, seine Bürger erziehen zu wollen.

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine besichert uns nicht nur eine sicherheits- und geopolitische „Zeitenwende“, wie es Bundeskanzler Olaf Scholz genannt hat. Er rüttelt viele wach. Viele Jahrzehnte währende Selbstverständlichkeiten im Hinblick auf unseren Wohlstand, unseren Sozialstaat oder unsere Freiheiten sind in Bewegung geraten. Ein Wandel in den Köpfen hat begonnen. Dies schließt die Bedeutung von Sicherheit, die lange Zeit in Deutschland hauptsächlich als wohlfahrtsstaatliche Sicherheit und Behaglichkeit verstanden wurde, ein. Die Menschen haben begriffen, dass Sicherheit auch militärische Absicherung und Verteidigungsfähigkeit bedeutet. Sie wollen eine wehrhafte Demokratie.

Die große Krise hat mit dem Krieg in Europa, den der russische Diktator gegen die Ukraine führt, vermutlich erst begonnen. Es ist ein Krieg gegen die Freiheit und die Demokratie. Vielleicht kann dieser Krieg ja wenigstens dazu dienen, ein breiteres Bewusstsein bei den Bürgern und Bürgerinnen für die über Jahrhunderte hart erkämpften Freiheiten und ihre Zerbrechlichkeit zu schaffen. Denn wir haben viel zu verlieren. Gerade deshalb brauchen wir einen neuen, antitotalitären Konsens, mit dem wir unsere Freiheiten robust verteidigen und den gewaltigen Herausforderungen begegnen können. Sicherheit gibt es nur in Grenzen. Es wird in Zukunft um eine viel grundlegendere Absicherung unserer Freiheiten gehen.

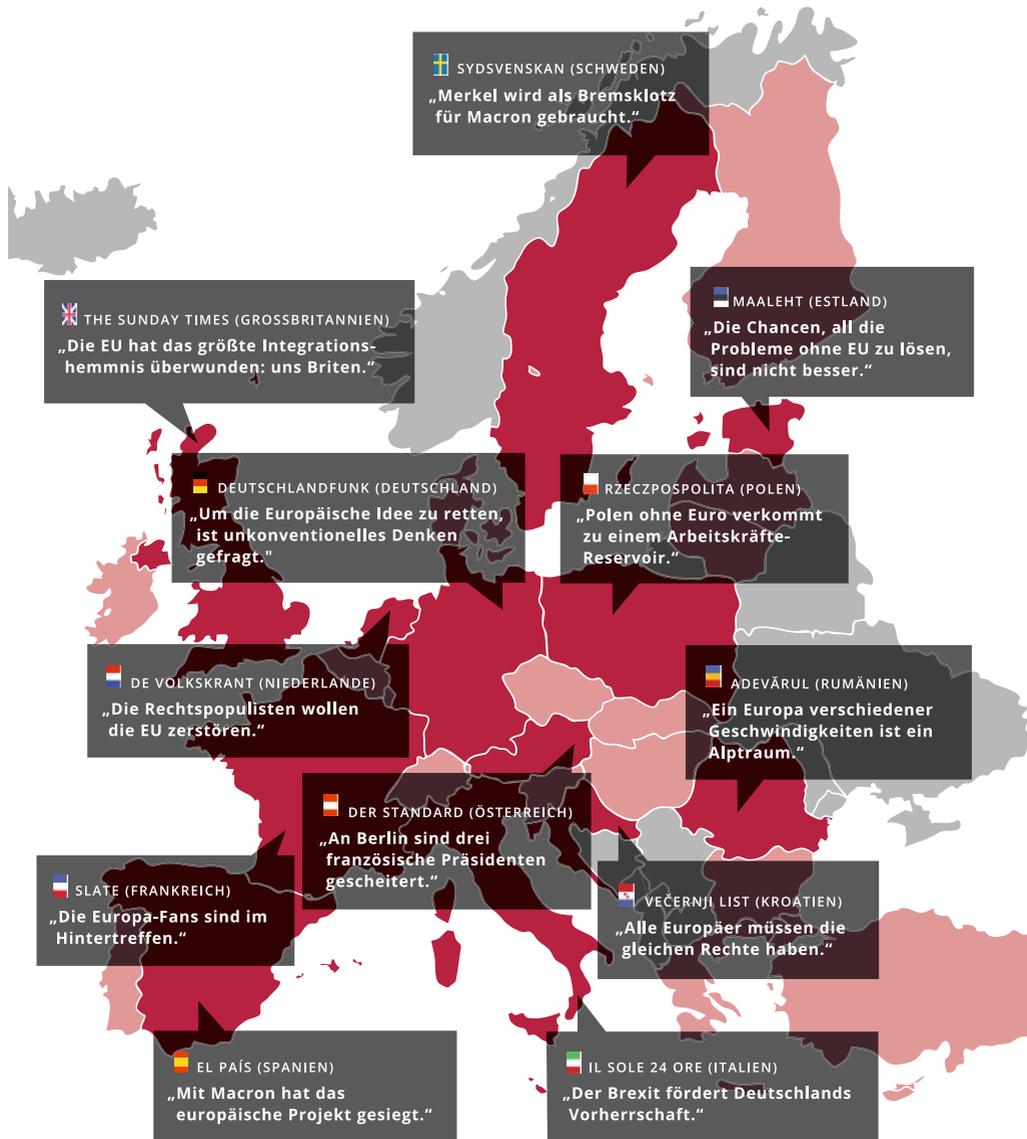
ULRIKE ACKERMANN

ist Politikwissenschaftlerin und Soziologin und leitet das John Stuart Mill Institut für Freiheitsforschung. Jüngst erschien von ihr „Die neue Schweigespirale. Wie die Politisierung der Wissenschaft unsere Freiheit einschränkt“.

ulrike.ackermann@mill-institut.de

euro|topics

Europas Presse kommentiert



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 29. Juli 2022

REDAKTION

Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
34–35/2022, 22. August 2022

GENTECHNIK

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz