

Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen

Die Thesen hat der Verfasser auf der Jahrestagung der GUSTAV HEINEMANN-INITIATIVE am 31. Mai 2002 in Stuttgart vorgetragen; sie wurden für den Druck überarbeitet.

Aus: vorgänge Nr. 159 (Heft 3/2002) S. 10-15

Erste These

Freiheit und Sicherheit stehen zueinander in einem Spannungsverhältnis. Es ist heute wieder wichtig geworden, das zu betonen und zu begründen.

I. Es ist ein Kennzeichen holistischen oder gar totalitären Denkens, Spannungen vor-schnell aufzulösen und Gegensätze verschleiern zu harmonisieren. Es ist ein Instrument von Ideologiekritik, Harmonisierungen dort anzubringen, wo eigentlich kontrovers gestritten werden müsste.

II. Beispiele falscher Harmonisierung gibt es zuhauf. Die *Deutsche Arbeitsfront* hat 1933 das „Klassenkampfdenken“ beseitigt, die Gewerkschaften abgelöst, die Trennung in Berufsorganisationen beendet und einen allgemeinen „Arbeitsfrieden“ begründet. Im Strafprozess wollten und wollen manche den agonalen Streit um Wahrheit und Gerechtigkeit zwischen den Verfahrensbeteiligten zugunsten einer gemeinsamen Suche nach der Wahrheit überwinden.

III. Freiheit ist kategorial eine Zielbestimmung, Sicherheit ist eine der Bedingungen der Möglichkeit, in Freiheit zu leben. Freiheit ist, wie auch Glück oder Autonomie, eine Voraussetzung des guten Lebens, die um ihrer selbst willen gilt; Sicherheit ist, wie auch Eigentum oder Gesundheit, eine Randbedingung, welche die Verwirklichung der Ziele befördert, erleichtert oder gar erst möglich macht.

IV. Ein „Grundrecht auf Sicherheit“ verdankt sich einer paradoxen Rhetorik. Es reiht sich in den Kreis der Grundrechte ein, gehört aber einer anderen Kategorie an als diese.

1. Betrachtet man das Grundrecht auf Sicherheit aus dem klassischen Blickwinkel, wonach Grundrechte Abwehrrechte gegenüber staatlichem Eingriff in bürgerliche Freiheit sind, so sieht man, dass es auf der Gegenfahrbahn unterwegs ist. Es ist ein Recht, das den staatlichen Eingriff typischerweise nicht beschränkt, sondern fordert und rechtfertigt. Sicherheit stellt sich im modernen Staat in der Regel über Freiheitsbeschränkung her.

2. Die Karriere eines Grundrechts auf Sicherheit zeigt an, dass unser Verhältnis zum Staat sich wandelt. Er ist weniger der Leviathan, den es zu bändigen gilt, als vielmehr der Partner im Kampf gegen Risiken wie Kriminalität, der genährt und gestärkt werden muss. Gestärkt wird er mit Eingriffsbefugnissen in Freiheitsräume als Instrumenten zur Bekämpfung von Unsicherheit und Bedrohung.

3. Nicht nur das Grundrecht auf Sicherheit belegt den Wandel. Dass die Funktion von Grundrechten sich dem Staat gegenüber von der Eingriffsabwehr zur Begründung von Schutzpflichten verändert, dass sie, in

gewissem Sinn, vom Negativen ins Positive changiert, lässt sich auch woanders beobachten. So wechselt das strafrechtliche Rechts-gut als zentraler Topos der Theorie und der Politik des Strafrechts in derselben Richtung: von einer Schranke staatlichen Eingriffs (gegenüber Strafdrohungen, die sich auf den Schutz eines Rechtsguts nicht berufen können) zu einer Forderung nach Kriminalisierung von Handlungen, die einem Rechtsgut bedrohlich sind, vom Beschränkenden ins Fordernde.

Zweite These

Im Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit bewegen wir uns seit geraumer Zeit hin zum Pol der Sicherheit. Das geht zu Lasten der Freiheit.

I. Die Tendenz, Sicherheit eher auf Kosten der Freiheit herzustellen, gibt es seit den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Der 11. September 2001 hat diese Tendenz verstärkt, nicht begründet.

II. Diese Tendenz lässt sich charakterisieren mit den Stichworten Prävention, Effektivität und Kontrollverschärfung.

III. Die Tendenz manifestiert sich vor allem im Eingriffsrecht: im Polizei- und Strafrecht oder im Ausländerrecht. Sie tritt hervor auf den Gebieten moderner Großrisiken: Drogen, Umwelt, Wirtschaft, Korruption, Migration, Organisierte Kriminalität, Terrorismus.

IV. Im materiellen Strafrecht, wo die Verbote und die Strafen niedergelegt sind, finden sich im wesentlichen Reformen, welche die verbotenen' Bereiche ausdehnen, die Strafdrohungen erhöhen, die Nachweise der Strafbarkeit erleichtern, die Verteidigungschancen mindern und die Kontrolle der Gesetzgebung erschweren.

1. Anstelle von handgreiflichen, konkreten Rechtsgütern, deren Schutz dem Straf-recht angelegen ist, wie die Freiheit der Person oder die Zuverlässigkeit des Geldverkehrs, führt der moderne Strafgesetzgeber großflächige Schutzobjekte wie die Volksgesundheit, die Bedingungen des Kapitalmarkts oder die Funktionsfähigkeit des Subventionswesens ein, unter die sich alles und jedes subsumieren lässt und die kritische Rückfragen nach den Grenzen legitimer Kriminalisierung erschweren.

2. Auf den Gebieten moderner Strafgesetzgebung (vgl. III) finden sich zahlreiche Neu-Kriminalisierungen und die Verschärfung von Strafdrohungen.

3. Der im modernen Strafgesetz bevorzugte Deliktstyp ist das abstrakte Gefährdungsdelikt. Dieser Typ erleichtert den Nachweis der Strafbarkeit und vermindert im selben Maß die Chance, sich zu verteidigen.

3.1. Anders als das herkömmliche Verletzungsdelikt (oder das konkrete Gefährdungsdelikt) verlangt das abstrakte Gefährdungsdelikt zum Nachweis der Strafbarkeit keinen Nachweis eines Schadens - und dann natürlich auch nicht den einer Verursachung des Schadens durch ein Verhalten - (oder einer konkreten Gefahr in der Handlungssituation). Es reicht zur Strafbarkeit regelmäßig der Nachweis einer verbotenen Handlung aus.

3.2. So setzt eine Strafbarkeit wegen des Verletzungsdelikts Betrug (§ 263 StGB) den Nachweis einer Täuschungshandlung, eines Irrtums, einer Vermögensverfügung und eines Vermögensschadens (sowie die kausale Verknüpfung dieser Handlungsteile) voraus, während es das abstrakte Gefährdungsdelikt des Subventionsbetrugs (§ 264 StGB) bei unrichtigen Angaben des Antragstellers bewenden lässt.

3.3. Je sparsamer die Tatbestandsmerkmale, deren Nachweis das Gesetz zur Strafbarkeit verlangt, desto

schmäler sind die Chancen des Beschuldigten, sich zu verteidigen.

V. Im formellen Strafrecht, wo die Verfahren für das strafrechtliche Ermitteln, Anklagen, Verhandeln, Verurteilen, Nachprüfen und Korrigieren ausgearbeitet sind, sind die Reformen der letzten Zeit ebenso einseitig auf Effektivität und Verschärfung gerichtet.

1. Vor rechtskräftiger Verurteilung gilt im rechtsstaatlichen Strafverfahren ein Beschuldigter als unschuldig. Nicht also seine Schuld, sondern vielmehr der gegen ihn begründete Verdacht rechtfertigt die Eingriffe, die im Ermittlungsverfahren, angesichts der Unschuldsvermutung, gegen ihn geführt werden dürfen: Untersuchungshaft, Durchsuchung seiner Wohnung oder Beschlagnahme seiner Sachen.

Die Eingriffsvoraussetzung „Verdacht“ erodiert seit geraumer Zeit. Ein funktionales Äquivalent zur Rechtfertigung und Begrenzung von Eingriffen vor einer Verurteilung ist nicht in Sicht.

1.1. In wachsendem Umfang gestattet der Gesetzgeber „Vorfeldermittlungen“, aus denen sich erst ergeben soll, ob ein Verdacht vorliegt.

1.2. Die modernen informationstechnischen Ermittlungsmethoden wie Rasterfahndung, Telefonüberwachung, Lauschangriff oder der Einsatz verdeckter Ermittler streuen von sich aus breit, auch über den Verdächtigen hinaus in sein jeweiliges Umfeld.

1.3. Der Gesetzgeber hat ein Übriges getan und einige Ermittlungsinstrumente auch auf „Begleitpersonen“ ausgedehnt - nicht weil diese ihrerseits verdächtig wären, sondern weil sie sich gerade im Umfeld des Verdächtigen befinden.

2. Strafrechtliche Ermittlungen wie Untersuchungshaft oder Beschlagnahme ereignen sich herkömmlich typischerweise im Angesicht des Betroffenen. Der kann sich darauf einstellen. Die informationstechnischen Methoden funktionieren hingegen typischerweise nur, wenn der Betroffene ihren Einsatz nicht bemerkt. Die heimliche Informationsbeschaffung ist eine erhebliche Verschärfung des Instrumentariums strafrechtlicher Ermittlungen.

3. Der „Deal“ im Strafverfahren, die Absprache eines Ergebnisses zwischen Staatsanwalt, Richter und Verteidiger außerhalb der öffentlichen Hauptverhandlung, unter Verzicht auf eine vollständige Beweisaufnahme und eine kunstgerechte Klärung des Anklagevorwurfs zehrt von den „schützenden Formen“ des herkömmlichen Strafprozessrechts.

4. Nichts anderes bewirken die starken Tendenzen, die Grenzen zwischen Strafverfolgung, Polizei und Geheimdiensten einzuebnen. Diese Grenzen dienen nicht, wie viele glauben, einem Täterschutz, sondern sind Schutz der Gewaltenteilung.

VI. Diese Entwicklungen verdanken sich nicht etwa den Herrschaftsbedürfnissen des Staates. Sie werden getragen von Kontrollbedürfnissen der Bevölkerung und von einem punitiven, auf Prävention und Risikobeherrschung ausgerichteten Strafklima.

1. Die Phase der Täterorientierung ist vorbei. Wir sehen den Straftäter nicht mehr als mögliches Opfer eines gefährlichen Straf- und Kontrollstaats, dessen Grundrechte zu sichern sind, sondern als Bedroher unserer Sicherheit. Die neue Opferorientierung bezieht sich weniger auf reale Verbrechenopfer und mehr auf virtuelle Opfer, also auf uns alle, deren Sicherheit es auch unter hohen Kosten zu bewahren gilt. Sie rechtfertigt eine robuste, präventions- und eingriffsorientierte Kriminalpolitik.

2. Neuere Forschungen belegen, dass die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung nicht ein Spiegel der realen Bedrohung durch Kriminalität ist. Gerade in öffentlichkeitswirksamen Bereichen der Kriminalität verstärkt sich die Kriminalitätsfurcht bei abnehmender krimineller Bedrohung. Dieser Umstand ist ein großes

Hindernis für eine wirklichkeitsorientierte Arbeit am Strafklima.

3. Es fällt immer schwerer, Grundrechte als Freiheitsrechte plausibel zu machen, als Voraussetzungen einer Zivilgesellschaft und als Bedingungen des guten Lebens. Sie haben den Ruch von Stolpersteinen auf dem Weg zu einer sicheren Gesellschaft. Das zeigt sich etwa bei der Gleichbehandlung von Ausländern oder beim Datenschutz.

Dritte These

Vor diesem Hintergrund ist es an der Zeit, für die Verwirklichung der Grundrechte in einer auf Prävention und Sicherheit ausgerichteten Gesellschaft aktiv und offensiv zu werben. Die bittende Warnung, bei der Herstellung innerer Sicherheit die Grundrechte nicht allzu sehr in Mitleidenschaft zu ziehen, ist gut gemeint, aber nicht hinreichend. Offensive Werbung setzt voraus, dass man weiß, in welcher Situation man handelt.

I. Liberale kritische Rechtspolitik - womit ich natürlich nicht eine bestimmte Partei ins Auge fasse, sondern die interessierten Bürger und deren Vereinigungen - ist bei uns seit geraumer Zeit bloß negativ, abgrenzend, warnend. Sicherheitsinitiativen werden mit dem Hinweis auf Beeinträchtigungen von Grundrechten kritisiert und zurückgewiesen; sie werden nur selten durch grundrechtsfreundliche Alternativen konterkariert. Dies ist nicht nur wenig erfolgversprechend, sondern belegt auch eine Unterschätzung des Ausmaßes an Sicherheitsorientierung in der Bevölkerung heute.

II. Die Orientierung unserer Gesellschaft an Sicherheit und Risikobeherrschung und die Organisation dieser Orientierung über Kontrolle und Strafe scheinen mir auf absehbare Zeit stabil zu sein. Sie haben gute Gründe.

1. Die Geltungskraft sozialer Normen schwindet. Der Bestand an Bereichen des Alltags, auf deren fraglose Sicherung man sich verlassen kann, nimmt ab. Dass man bestimmte Dinge - aus Scham, Selbstverständlichkeit, Distanz - nicht tut, auch wenn man das nicht begründen kann, rückt an den Rand des Lebens und gibt den Bedürfnissen Raum, sich zu präsentieren und durchzusetzen.

1.1. Die Erosion sozialer Normen führt zu Anstrengung und Überforderung. Die normative Verlässlichkeit nimmt ab; das führt zu Nachfragen, Suchen, Experimentieren, Rechtfertigen und Scheitern in Konstellationen, die früher nur eine Grundorientierung verlangten, über die die allermeisten verfügt haben.

1.2. Schwindende soziale Normen lassen sich vom Staat nicht ersetzen, auch wenn er das derzeit versucht („Zero tolerance“). Kennzeichen sozialer Normen sind Informalität, Konkretheit und der zwingende Bezug zu sozialen Gruppen; dies erklärt ihre ganz unterschiedlichen Inhalte und Geltungsbedingungen. Diese Eigenschaften sind dem Staat nicht zugänglich, sie können durch staatliche Normen nicht hergestellt und auch nicht ersetzt werden.

2. Wir leben in einer Risikogesellschaft.

2.1. Wir sehen uns konfrontiert mit Bedrohungslagen, die einerseits vage und ungreifbar und andererseits, im Fall ihrer Verwirklichung, verheerend sind: Jugendgewalt, Krieg, Renten, Währung, Umwelt, Drogen, internationaler Terror, nicht-integrierte Teile der Bevölkerung, das Klonieren von Lebewesen. Die Kombination dieser beiden Eigenschaften kann lähmen, sie kann aber auch in Panik führen.

2.2. Wir sind nicht davon überzeugt, dass wir diese Lagen wirklich beherrschen können. Also greifen wir nach jedem Strohalm, der Kontrolle und wirksame Prävention verspricht. Eine langfristige, gelassene

Politik der inneren Sicherheit ist in einer Risikogesellschaft schwierig.

3. Wir leben unter normativer Desorientierung und Überforderung. Diese Überforderung ist vor allem die Konsequenz aus der Erosion alltäglicher Bezugsgruppennormen (vgl. 1.) und aus der Risikoangst (vgl. 2.).

3.1. Gegen normative Desorientierung gibt es derzeit wenig Hilfe. Hektische Reaktionen des Gesetzgebers, auch wenn sie auf Ängste der Bevölkerung antworten, können verwirren statt zu orientieren.

3.2. Die Schwächung des Staates durch Privatisierung am falschen Ort ist kein gutes Rezept. Nicht ein schwacher, sondern ein starker, aber rechtlich gebundener, Staat kann Quelle und Garant sein für die langfristige normative Orientierung der Menschen. Zivilgesellschaft und schwacher Staat sind keine Geschwister.

3.3. Ich sehe eine Quelle normativer Desorientierung auch in der (im weiten Sinn verstandenen) Ökonomisierung unseres Alltags und lebenswichtiger Institutionen. So verlieren etwa die Universitäten, die öffentlich rechtlichen Medien oder der Sport durch Bedingungen der Ökonomisierung ihren Eigensinn an Lehr- und Forschungsfreiheit, an Varianz und Experiment, an selbstverständlicher Körperfreude. Sie schlagen sich über den Leisten verallgemeinerter, kurzfristiger und äußerlicher Effektivität, büßen ihre Orientierungskräfte ein und produzieren neue Probleme: sachwidrige und kontraproduktive Allokation der Ressourcen, Gleichförmigkeit für Hören und Sehen, Doping. Auch die Familie als zentrale Institution normativer Orientierung passt in diese Art von Ökonomisierung nicht.

3.4. Normative Überforderung ist auch den zahlreichen korruptiven Erfahrungen (wiederum im weiten Sinn verstanden) zu verdanken, die wir tagtäglich machen. Politiker und andere institutionelle Leitfiguren, von denen nicht nur junge Menschen abhängen, die sich normativ orientieren müssen, erfüllen diese ihre Aufgabe nicht mehr, ja desavouieren sie. Wer den Eindruck bekommt, bewunderte Künstler und Sportler oder auch richtungweisende Entscheider in der Wirtschaft hätten im Bedarfsfall mit Anstand, aber auch mit dem Recht nichts mehr zu tun, wer diesen Menschen nichts mehr glauben kann, wen sie nicht mehr faszinieren, der hat ein Orientierungsproblem.

III. Aus der Diagnose ergibt sich die Therapie.

1. Wenn es langfristige Entwicklungen sind, die Risikoangst, Kontrollbedürfnisse und Strafneigung nähren, dann müssen die Gegenmittel ebenfalls langfristig angelegt sein. Und sie müssen sich gerade auf die Umstände richten, denen man zwischen den Polen von Freiheit und Sicherheit verursachende Kraft zuschreibt, von der Integrationspolitik über die Stärkung und Bindung des Staats bis zur Ächtung von Korruption (vgl. II). Hier zeigt sich, aus einem anderen historischen und systemischen Blickwinkel, erneut und mit vielen neuen Farben und Formen, dass Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik ist.

2. Mittelfristig sollte die Politik der inneren Sicherheit genauer auf die Möglichkeiten achten, die das Eingriffsrecht, insbesondere das Strafrecht, hat und die es nicht hat. Das Strafrecht wird hinsichtlich seiner Besserungsmöglichkeiten für Menschen und Gesellschaft traditionell gewaltig überschätzt. Man wird die Garantien, deren Verwirklichung seine vornehmste Aufgabe ist, zerbrechen, wenn man das Strafrecht auf wirksame Prävention und die Lösung großflächiger Problemlagen verpflichtet. Das Strafrecht ist, mit seinen Grundpfeilern Stetigkeit, Verlässlichkeit und Menschenrechtsfreundlichkeit auch ein unverzichtbarer Teil normativer gesellschaftlicher Orientierung; diese Leistung wird gefährdet durch symbolische Gesetzgebung, der es auf den Rechtsgüterschutz nicht mehr ernsthaft ankommt, und durch Verschärfungen im gerade aktuellen sicherheitspolitischen Interesse.

3. Kurzfristig sollte man die Tendenzen stärken, andere Rechtsgebiete, die weniger Eingriffs- orientiert sind als das Strafrecht, für die Sicherheitspolitik fruchtbar zu machen. Technische Prävention, praktische Verwaltungsorganisation, Steuer- und öffentliches Dienstrecht sind mittlerweile viel diskutierte und mit Phantasie und Sensibilität ausbaufähige Instrumente, um eine Sicherheitslage herzustellen und zu erhalten, die den Bedürfnissen und Ängsten der Menschen besser entspricht als immer wieder neu verschärfte

Eingriffe in Freiheitsrechte.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/159-vorgaenge/publikation/zum-spannungsverhaeltnis-von-freiheit-und-sicherheit-drei-thesen/>

Abgerufen am: 09.12.2022