

Sicherheit - Prävention - neue Risiken

Zum Wandel moderner Staatlichkeit und ihrer rechtlichen Handlungsformen,

Aus: vorgänge Nr.178, Heft 2/2007, S. 92-109

Im "age of uncertainty" (John Kenneth Galbraith) und in der "Weltrisikogesellschaft" (Ulrich Beck) der Gegenwart entgrenzen sich zunehmend die unterschiedlichsten Sicherheitspolitiken.[1] Sicherheit ist nicht mehr alleine, oftmals nicht einmal primär jene "Gewissheit der gesetzmäßigen Freiheit" (Humboldt), wie sie dem liberalen Rechtsstaatsverständnis und seiner Konzeption der Begrenzung politischer Herrschaft im und durch das Recht zugrunde liegt.[2] Vielmehr meint Sicherheit jetzt die "Zusage einer prinzipiell unbegrenzten, nie endenden staatlichen Aktivität zum Schutze des Bürgers vor sozialen, technik- und umweltbedingten oder auch kriminellen Risiken und Gefahren." [3]

Diesem wachsenden Bedürfnis nach Sicherheit kann der Staat aber weder repressiv noch restitativ, sondern offenbar nur präventiv begegnen. Zum einen soll der Staat Sicherheit nicht mehr in Form von Rechtssicherheit durch nachträgliche Schadensregulierung (Strafe/ Schadensersatz) bewirken, sondern in Form von Rechtsgütersicherheit[4], indem er jegliche Rechtsgutgefährdung schon im Ansatz aufspürt und vorbeugend verhindert. Zum anderen geraten Restitution und Schadensersatz als Mittel staatlicher Politik dort an ihre Grenzen, wo Täterschaft und Kausalitäten oftmals nicht feststellbar sind oder aber die Schäden ein Ausmaß erreichen, das entweder vom Täter oder generell nicht finanziell ersetzbar ist. Wo aber die Institution des Schadensersatzes versagt, muss der Staat schon den Eintritt eines Schadens präventiv verhindern.

Die mit der Präventionsstaatlichkeit einhergehende Eingriffsintensität ist erst ersichtlich, wenn man sich den Gegenstandsbereich präventiver Staatstätigkeit vor Augen führt, die zunehmend sämtliche Lebensbereiche umfasst. Einerseits werden die natürlichen Lebensgrundlagen potentiell von jedermann zu jeder Zeit gefährdet. Denn Umweltverschmutzung ist die - häufig nicht intendierte - Nebenfolge nicht nur erlaubten, sondern prinzipiell erwünschten Verhaltens. Gleiches gilt für die Produktion anderer Risiken. Objekt präventiver Staatstätigkeit ist damit potentiell jedes mögliche Verhalten, und jedermann ist potentiell verdächtig. Andererseits ist im Bereich der Hochtechnologie (z.B. Atom- und Biotechnologie) sowie beim Schutz der Funktionsfähigkeit bestimmter Systeme (z.B. Datennetze) zwar der Kreis potentiell schädlicher Handlungen eingrenzbar, aber die Schadenshöhe erreicht ein inakzeptables Ausmaß, so dass die staatliche Prävention so weit ins Vorfeld potentiell schädigender Handlungen verlegt wird, dass ebenfalls ganze Personengruppen und ganze Handlungsbereiche ins Blickfeld der Prävention geraten.

Im Gegensatz zur traditionellen repressiven und restitutiven Staatstätigkeit, die auf vergangene Ereignisse, auf konkrete Angriffe gegen die Rechtsordnung und auf einzelne Personen (Störer) gerichtet war, ist Prävention zukunftsgerichtet, flächendeckend und gruppenrelevant.[5] Dabei ist der Staat häufig auf die Mitwirkung der Adressaten seiner Schutzpolitik angewiesen, weshalb er sich neben Macht und Geld zunehmend der Medien Information (Aufklärung) und Kommunikation (Verhandlungen) bedient.[6] In der Folge erfährt dann das rechtsstaatliche Problem der Grenzziehung und Begrenzung politischer und nicht zuletzt staatlicher Macht durch das Recht im Kontext neuartiger Präventionserfordernisse neue Aktualität.[7] Denn durch diesen sich stetig erweiternden Funktionszuwachs moderner Staatlichkeit kommt es zu unterschiedlichen Formen der Entgrenzung und einer sich beständig erweiternden Globalverantwortung moderner Staatlichkeit.[8] Im Bereich der Wirtschaftspolitik tritt an die Stelle der Forderung nach einer die Eigendynamik der Konjunkturen korrigierenden Globalsteuerung die Forderung nach vorausschauender Wirtschaftsförderungs- und Technologiepolitik. Im Bereich der Verbrechensbekämpfung wird präventives Eingreifen zur Verbrechensverhinderung zunehmend als Königsweg gepriesen und findet seinen vorläufigen Abschlusspunkt in der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht zuletzt zukünftiger Generationen.[9] Dem Staat obliegt nicht mehr nur der Schutz des status quo, ihm obliegt auch das Offenhalten von Optionen für die Zukunft. Für den die Technikentwicklung regulierenden und fördernden als auch an der Folgeproduktion beteiligten Staat entstehen daher immer weiter gehende Schutz- und Vorsorgepflichten. Durch einen ständigen Balanceakt zwischen aufholender Anpassung und vorausseilender Ausdifferenzierung, zwischen wiederhergestellter Stabilität und vorübergehender Instabilität produziert daher der politische, kulturelle und nicht zuletzt rechtliche Zivilisationsprozess einen permanenten Präventionsbedarf.

Die neuartige Zumutung, welche aus dieser Problemlage an den Staat erwächst, bezieht sich somit nicht mehr nur auf die Verantwortung für die Einhaltung des Rechts (wie im Diskurs der Rechtsstaatlichkeit) oder für die Gewährleistung individualisierbarer Wohlfahrt der Bürger (wie im Diskurs der Sozialstaatlichkeit), sondern auf die Verantwortung für die Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedenster sozialer Systeme. Dem Staat wird also eine Steuerungsleistung für diese Systeme in der Weise zugemutet, dass zwar nicht deren als notwendig erachtete Selbststeuerungsfähigkeit in Frage gestellt wird, aber die externen Folgen ihrer Eigendynamik in Grenzen gehalten werden.

Praktisch resultiert eine gleichsam paradoxe Situation moderner Staatlichkeit nun daraus, dass der Staat bei der Herstellung dieser Herausforderung neuer Sicherheiten auf die Instanzen der Wissenschaft und Technik angewiesen ist, die die Verursachung dieser Risiken hervorrufen. Denn oftmals sind die Gefährdungen auch nur aufgrund von Wissenschaft und Technik wahrnehmbar und bearbeitbar. Das Schicksal des Staates wird dadurch unmittelbar mit dem Schicksal der modernen Wissenschaft verknüpft.[10]

Als Folge ändern sich aber nicht nur die Bedingungen und Ausdrucksformen, durch die die neuen Sicherheitsanforderungen mit Sinn und Praxis gefüllt werden sollen. Vielmehr verändern sich ebenso die Arbeitsteilungen, Wahrnehmungskategorien und Methoden der Herstellung und Erhaltung der Sicherheit. Dabei ist die vorsorgende Gefahrenabwehr - also Prävention - keineswegs eine prinzipiell neue Zumutung an die Staatstätigkeit. Insofern würde die Bezeichnung einer als neu eingeforderten Staatsqualität als "Präventionsstaatlichkeit" am Problem vorbeigehen.[11] Vielmehr besteht der Kern des Problems darin, dass Prävention im Bezug auf bestimmte Risiken unmöglich ist, weil wir für bestimmte, als durchaus real anzusehende Gefahren über keine ausreichenden Erklärungsmodelle verfügen.

Von dieser Uneindeutigkeit des Wissens bleiben die konkreten Sicherheitspolitiken aber gerade nicht verschont. Denn was als Wissen und als Nichtwissen - beispielsweise für Lagebeschreibungen, Entscheidungen und Problemlösungen - gilt, ist ebenso umstritten und umkämpft wie die damit verbundenen politischen und praktischen Konsequenzen sowie schon zuvor die Ursachen.[12] Anschläge, die niemand vorausahnte, von Gruppen oder Einzelpersonen (wie den Kofferbomben), die zuvor niemand kannte, sind nicht als Risiko (das man berechnen kann, zu dem man sich entscheiden kann), sondern als "Gefahren zweiter Ordnung" aufzufassen (die man eben nicht kalkulieren kann).

Wissenssoziologisch motivierte Risikoanalysen empfehlen daher schon seit einiger Zeit einen

Perspektivenwechsel sowohl für die Sicherheitsforschung als auch die Sicherheitspolitik: nachdem die Konzepte additiver und absolut-rationaler Sicherheit nicht mehr tragbar seien, könne man nicht mehr davon ausgehen, dass die Ideale absoluter Rationalität und vollständiger Sicherheit aus zeitlichen, finanziellen oder sonstigen Gründen noch nicht realisiert worden seien. Vielmehr müsse man nach der Maxime arbeiten, dass sie grundsätzlich nicht realisierbar sind. Daher sei es wichtig zu untersuchen, wie (Erwartungs-) Sicherheit jenseits absoluter Rationalitäts- und Informationsideale tatsächlich generiert wird und insbesondere, welche Abkürzungsstrategien und sonstige Verfahren jenseits dieser absoluten Ideale dabei zum Tragen kommen.[13] Weil aber die Wissensgrundlagen auf den unterschiedlichsten Risikofeldern vielfältigen Definitions-, Entdeckungs- und Aushandlungsprozessen unterliegen[14], hängen die Organisation des Wissens und die Organisation der Sicherheitsakteure immer enger miteinander zusammen. In klassischen Kategorien - etwa wie staatlich vs. privat, innere vs. äußere Sicherheit, organisierte Kriminalität vs. Terror, politische Steuerung vs. begrenzt oder gar nicht steuerbare Ereignishaftigkeit, politisches vs. sportliches Großereignis etc. - nicht mehr greifbare Phänomene erfordern sowohl andere Wissensstrategien als auch andere Strategien der Organisation des Handelns, in deren Folge und teilweiser unbeabsichtigten Nebenfolge es zu einer Veränderung der Sicherheitsversprechen und der Sicherheitsinstitutionen kommt. Es ändern sich nicht nur die Bedingungen und Ausdrucksformen, unter denen das begriffliche Konstrukt "Sicherheit" mit Sinn und Praxis gefüllt wird, sondern auch die Arbeitsteilungen, Wahrnehmungskategorien und Methoden der Herstellung und Erhaltung von Sicherheit.

Daher treten in den Modernisierungsprozessen gegenwärtiger Risikogesellschaften neben die erfahrungsgestützte, meist punktuelle und zeitnahe Reaktion auf die *Gefahr* jene auf Wissenserzeugungen gerichtete, langfristig angelegte und potentiell flächendeckende Maßnahmen der *Risikoprävention* zu ihrer Vorbeugung und Minimierung.

Risiko und Gefahr - einige Anmerkungen zu den Rationalitätsgrundlagen der Prävention

Niklas Luhmann hat in seiner Arbeit zur "Soziologie des Risikos"[15] die Unterscheidung zwischen Risiko und Gefahr vorgeschlagen, weil mit der Verwendung dieser Begriffe zunächst akzeptiert wird, dass die Zukunft immer mit Unsicherheit verbunden ist. Was jedoch diese beiden Unsicherheiten unterscheidet, sind die jeweiligen Formen ihrer Zugrechnungsmodalitäten. Denn mit Risiko sind jene Fälle gemeint, in denen Situationen eingegangen werden, die die Möglichkeit eines vermeidbaren Schadens aktiv herbeiführen. Vermeidbar heißt hier, dass man sich bewusst dafür entschieden hat, eventuelle Nachteile wegen eines Vorteils in Kauf zu nehmen. Folglich muss sich die Person einen eventuell eintretenden Schaden selbst, das heißt der eigenen Entscheidung kausal zurechnen lassen. Sie selbst ist der Riskierer. Daher wird von Risiko vorrangig dann gesprochen, wenn es um rationale Abwägung oder Kalkulation geht. Dagegen bezeichnet der Begriff der Gefahr all jene Fälle, in denen die Ursachen eines möglichen Schadens außerhalb der eigenen Kontrolle gesehen werden (zum Beispiel bei Naturkatastrophen). Hier begreift sich der Einzelne nicht als aktiver Herbeiführer des Schadens, sondern als Gefährdeter. Während man sich also Risiken aussetzt, fühlt man sich Gefahren ausgesetzt.

Entscheidend ist nun, dass gegenwärtig immer mehr Gefahren in zurechenbare Risikoentscheidungen transformiert werden, weil wir individuell in immer mehr Bereichen auf rational kalkulierendes Entscheiden setzen und dies auch von unseren Mitmenschen er erwarten. So wird beispielsweise Kriminalität zunehmend nicht als Gefahr entworfen, sondern als Risiko zugerechnet - sowohl auf der Seite der Täter (zum Beispiel das Entdeckungsrisiko oder das Risiko, eine Haftstrafe verbüßen zu müssen) als auch auf jener der Opfer. Wer sein Fahrrad nicht abschließt, wer im Dunkeln allein durch den Park joggt oder seine Kreditkarte sorglos anderen überlässt dem wird zugeschrieben, zu riskant gehandelt zu haben. Dort aber, wo alles nur noch entscheidungsabhängig gilt, wird Zukunft als Risiko erfahren.[16]

Aber nicht allein auf der individuellen Ebene, vielmehr auch und entscheidend auf der gesellschaftlichen Ebene lassen sich vergleichbare Praktiken exponentiell zunehmender Optionssteigerungen beobachten. Denn die Industrialisierung entzaubert die bürgerliche Gesellschaft, insoweit die sozialen Verhältnisse nicht mehr als naturgegeben, sondern als strukturell bedingt und damit entscheidungsabhängig (kontingent) beobachtet und beschrieben werden konnten. Ebenso entzaubert die Dynamik der Wissenschaft die Natur. Nachdem aber die Wissenschaft zunächst alle über lieferten Werte und Autoritäten in Frage stellte, ist mit ihrer Durchsetzung und ihrer inwendigen Verbindung mit der Technik als generellem Problembewältigungsmuster die Wissenschaft selbst als objektive Instanz entzaubert worden. Denn entgegen allzu linearen Erwartungshaltungen hat die Zunahme wissenschaftlichen Wissens nicht zu mehr Sicherheit, sondern oftmals zu mehr Unsicherheit geführt, weil mehr Wissen auch mehr Wissen über das, was man nicht weiß, also mehr Unwissenheit zur Folge hat.[17] Mit der Zunahme von Wissen widerspricht sich die Wissenschaft zunehmend selbst.

Weil aber "Globaleffekte und Überraschungseffekte, wenn man realistisch bleiben will, sich schwer auf Einzelentscheidungen zurechnen (lassen) (...) mag der Entscheider so gut kalkulieren wie er will: man kann wissen (und er kann wissen), dass sich beim Zusammenwirken vieler Entscheidungen deren Gesamteffekte und deren überraschende Koinzidenzen jeder Prognose entziehen." [18] Durch diese beunruhigende Perspektive, dass die "Erzeugung unvorhersehbarer [scil. möglicherweise weit reichende Schäden verursachender] Ereignisse als eine systematische Eigenschaft der gesellschaftlichen Entwicklung" [19] anzusehen ist, wird ein steigendes Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft an den Staat als schützende Instanz mit der zentralen Anforderung weitergegeben, [20] bei der Herstellung von Sicherheit auch die Bewältigung des Risikos zukünftiger, nach heutigem Erfahrungswissen noch nicht prognostizierbarer Schadensentwicklungen zu berücksichtigen. Damit nehmen aber unklare, nicht oder schwer einzuschätzende Entscheidungssituationen zu - sowohl im Bereich der Wissenschaft als auch in der Politik und des Rechts.

Als Folge verändert sich aber der Handlungskontext der Gegenwart. Denn obwohl und gerade weil man nicht weiß, ob zukünftig ein Schaden tatsächlich eintreten wird, stellt man sich aktuell bereits auf diesen eventuellen Schaden ein. Und in dieser Hinsicht kann man dann von einem bereits gegenwärtigen Schaden sprechen. "Man ist besorgt, fühlt sich unwohl, beugt vor, nimmt Kosten in Kauf, die sich möglicherweise als unnötig erweisen werden." [21] Dadurch, dass wir uns gegenwärtig auf eine wie auch immer geartete Zukunft einstellen und unsere Entscheidungen aufgrund der gegenwärtigen Annahmen über die künftigen Gegenwarten treffen, disponieren wir diese (die Zukunft) bereits. Indem wir uns aber für zukünftige Ereignisse präparieren wollen, treffen wir präventiv Maßnahmen, die unseren gegenwärtigen Alltag bereits verändern, ohne dass man weiß, wie man sie im Nachhinein beurteilen wird. Wir tun daher gut daran, das Augenmerk darauf zu richten, inwiefern gegenwärtige Präventionsmaßnahmen unsere Handlungsoptionen einschränken und wie Überreaktionen bei der Risikoeinschätzung vermieden werden können, damit zu den unweigerlich existierenden Risiken nicht noch umfangreiche Risiken der Risikoprävention hinzutreten.

Als ein gegenwärtig besonders prominentes Beispiel kann die Diskussion über angemessene und ausgewogene Maßnahmen der Kriminalprävention verstanden werden. So liegt es in der Logik des Präventionshandelns, dass es nicht mehr nur an die "Gefahr", an generelle potenzielle Kriminalität, nicht mehr an "Verdacht" anknüpft, sondern im Verhältnis Staat-Bürger eine generelle Umkehr der Beweislast vornimmt. Weil nämlich das "Risiko" immer und überall existiert, wird es zur Normalität, die Nichtgefährlichkeit bildet dann die Ausnahme, die der Bürger für seine Person beweisen muss. Auf kriminelles Handeln soll im Sinne der Präventionslogik nicht mehr reagiert, sondern vielmehr im Vorhinein interveniert werden. Zudem entpuppt sich diese Präventionsstrategie als ein durchaus paradoxes Unternehmen: Intervention gegen ein potenziell zukünftiges Verhalten, das eventuell auch ohne diese Abwehrbemühung nie eintreten wird. Hier deutet sich ein wesentliches Konfliktfeld an, denn die Frage, wie weit diese Vorverlagerung reichen darf, was im Namen des Vorbeugens noch erlaubt ist bzw. aufgrund des Schutzes persönlicher Rechte und individueller Handlungsspielräume zu weit gehen würde, ist Anlass intensiver Konflikte. Prävention zielt aber immer auf ein Bild davon, wie sich die Zukunft entwickeln sollte, das heißt auf ein spezifisches Bild von Normalität. Aber: wer kann schon beantworten, was zukünftig als normal verstanden werden muss? Gerade weil Prävention immer die Definition dessen voraussetzt, was als zu Vermeidendes, Störendes oder Abzuwendendes gilt, rücken die den kriminalpräventiven Projekten zu

Grunde liegenden normativen Vorstellungen (Normalitätsfiktionen) in den Blickpunkt.

Indem wir unsere Abneigung gegen abweichendes Verhalten bereits ins Vorfeld der potenziellen Möglichkeiten verlagern, kann es niemals ausreichende Prävention geben, denn man könnte immer noch früher beginnen bzw. einen noch größeren Personenkreis als Zielgruppe der Prävention erschließen. So treiben die boomenden kriminalpräventiven Ansätze permanent ihre eigene Notwendigkeit hervor. Sie erzeugen auf paradoxe Weise das, was sie zu bekämpfen vorgeben: Kriminalität als bedrohliche soziale Tatsache. So können sich die Grenzen dessen, was aus der Vorsorgeperspektive akzeptabel und dem Einzelnen zumutbar erscheint, verändern. Das Präventivrisiko, zum Beispiel auf dem Nachhauseweg lückenlos verfolgt zu werden, wird dann vermutlich bereitwilliger akzeptiert als das Primärrisiko, auf diesem Weg überfallen und ausgeraubt zu werden. Ohne dass dies unbedingt beabsichtigt wäre, verstärken wir durch die Präventionsbemühungen unser gegen Unendlich laufendes Sicherheitsbedürfnis. Was wir uns mit der Fixierung auf vorausseilende Kriminalprävention einhandeln, ist zudem das Zusatzrisiko, dass die Prävention sich als unnötig erweisen kann - entweder weil ein anderes, nicht beachtetes Risiko eintritt, weil die Prävention kausal unwirksam ist oder sie nur eine "nützliche Ermutigungsfiktion" (Luhmann) darstellt.

Zudem muss die Präventionsarbeit neben dieser normativen Schwierigkeit der Klärung dessen, was als erwünscht und normal gilt, noch mit einer anderen, kaum aufhebbarer Schwierigkeit kämpfen: Es wird versucht, die Erfahrungen aus der Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft zu verlängern. Aber auch in diesen zukünftigen Gegenwarten wird die Frage, was als präventiv wirkt, erst retrospektiv zu entscheiden sein. In der Gegenwart werden also Aussagen darüber getroffen, was in der Zukunft passieren könnte und auf eben diese Situation will man sich heute bereits einstellen. Die Einschätzung von Risiken ist also zeitabhängig. Es gibt keinen Standpunkt, von dem aus objektiv einschätzbar wäre, was ein Risiko ist, sondern es sind nur jeweils standortgebundene und begründungsnotwendige Einschätzungen möglich. "Je nachdem, ob ein Schaden eingetreten oder ob es gut gegangen ist, wird man das Risiko nachträglich anders einschätzen. Man versteht nachträglich nicht mehr, wieso man in einer vergangenen Gegenwart derart vorsichtig oder derart riskant entschieden hatte. Und aus der Zukunft starrt uns eine andere Gegenwart an, in der die heute gegenwärtige Risikolage nachträglich mit Sicherheit anders beurteilt werden wird, aber unsicher bleibt wie." [22] Offen bleibt zudem, ob das Nichteintreten von Ereignissen in der Zukunft auf die Bemühungen einer gegenwärtigen Präventionsarbeit zurückzuführen oder völlig unabhängig von diesen zu beurteilen ist.

Umfassende Sicherheit ist ein nicht erreichbarer Zustand. Er lässt sich für den Moment immer nur im Vergleich zu vergangenen oder zukünftigen, gewünschten oder unerwünschten (un-) sicheren Zeiten einschätzen. "Sicherheit gibt es nicht, außer im Moment. Nur Unsicherheit kann als dauerhaft vorgestellt werden." [23] Insofern artikuliert sich in dem als Selbstbeschreibung verwendeten Begriff der "Risikogesellschaft" das Bewusstsein, in einer zunehmend unübersichtlichen Welt vielen Unwägbarkeiten ausgesetzt zu sein, die vom Einzelnen nicht mehr antizipiert werden können und denen er trotzdem eigenverantwortlich etwas entgegensetzen soll.

Die Befähigung zu eben diesem Entscheidungsverhalten resultiert aber aus einer inwendigen Verschränkung zwischen dem modernen Zivilisationsprozess und einer Internalisierung der Prävention als Methode der Lebensführung. Die entscheidende Verknüpfung zwischen Zivilisation und Prävention liegt darin, dass die Zivilisationsprozesse nicht nur eine präventiv ausgerichtete Lebensführung geradezu erfordern, sondern gleichzeitig auch die dafür notwendigen Kompetenzen zur Verfügung stellen. Zivilisation ist, so Norbert Elias, gleichermaßen als Prozess und Produkt gesellschaftlicher Entwicklungen zu verstehen, in deren Verlauf Fremdzwänge schubweise in Selbstzwänge umgewandelt werden. [24] Durch die stetige Affektregulierung bilden sich, so Elias, Selbstbeherrschung, Weitsicht und Rationalität aus, Eigenschaften, die zur erfolgreichen Bewältigung der Herausforderungen moderner Lebens(ver)läufe dringend benötigt werden. Das für die bürgerlichen Mittelschichten heute noch handlungsleitende Muster einer verzögerten Bedürfnisbefriedigung als modernisierte Variation der protestantischen Ethik ist ein Beispiel für eine solche Selbststrationalisierung der Lebensführung, [25] die schon Max Weber Ende des 19. Jahrhundert beobachtete. [26] Man verzichtet auf momentane Vorteile, um mit dem Aufschub die Chance auf umso

größere Belohnungen in der Zukunft zu sichern.

Mit der Geburt des Staates eröffneten sich erstmals Spielräume für planmäßige Eingriffe in den Zivilisationsprozess. Der Staat erwies sich als "Zivilisationsbeschleuniger". Die Zentralisierung der Herrschaftsapparatur, die Errichtung des Gewaltmonopols und die Institutionalisierung eines Sanktionsapparates führten dazu, dass im 17. Jahrhundert erstmalig der Begriff der "öffentlichen Sicherheit" auftauchte.[27] Aus dem Versprechen, eine "öffentliche Ordnung" dauerhaft aufrechtzuerhalten, konnte der Staat seine Legitimation herleiten. Erst der *Leviathan* ermöglichte individuelles, zukunftsbezogenes Handeln.

Die Herausbildung des souveränen Staates war die erste, das kontinuierliche Fortschreiten des gesellschaftlichen Zivilisationsprozesses die zweite Voraussetzung für präventives Denken und Handeln. Denn eine präventive Lebensweise wird erst möglich durch *Weitsicht* (das heißt den gewohnheitsmäßigen Blick auf die zukünftigen Folgen des aktuellen Handelns), durch *Rationalität* (das heißt das Wissen über die Art der möglichen Konsequenzen des Handelns und das Wissen über geeignete Maßnahmen, die zu deren Vermeidung ergriffen werden können) und durch *Selbstbeherrschung* (das heißt die Bereitschaft und Fähigkeit, die augenblickliche Lust in Voraussicht der Unlust, die kommen wird, wenn man ihr nachgibt, zurückzuhalten). Diese stärker werdende Spannung zwischen Natur und Kultur hat schon Sigmund Freud als *Unbehagen* in der Kultur beschrieben.[28] In früheren Zeiten ist das Unbehagen in der Kultur aus der rigorosen Ordnung entstanden, die zu wenig Freiheit ließ. Das Unbehagen unserer Tage scheint aus einem sich zunehmend entgrenzenden Individualisierungsprozess zu resultieren, wie ihn der französische Psychoanalytiker und Soziologe Ehrenberg beschrieben hat.[29]

Foucault schließlich interpretiert den Prozess der Verinnerlichung der Disziplin als einen Teil der von Elias beschriebenen Zivilisationsprozesse. Für ihn hatte die Transformation von der feudalen zur modernen Gesellschaft im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts eine Disziplinierung der menschlichen Handlungsweisen zur Folge. In dieser Zeit vollzog sich ein fundamentaler Funktions- und Bedeutungswandel staatlichen Bestrafens, der eine neue Form der ausübenden Gewalt hervorgebracht hat: die Disziplin. Mit seiner These von der Disziplinargesellschaft[30] belegt er eindrucksvoll, dass nicht allein die Monopolisierung der Sanktionsgewalt, sondern erst der Wandel der Mechanik staatlichen Bestrafens von den majestätischen Ritualen der Souveränität zu den dezenten Verhinderungszeichen ohne Überschwang und unnötige Machtverausgabung für die Selbstdisziplinierung der Menschen verantwortlich ist. Sollte die überschwängliche Marter "als verdoppelte Manifestation" das Verbrechen ebenso kund tun wie die sie überwältigende Macht, war es das Ziel der disziplinierenden Strafe, möglichst diskret auf das Verbrechen zu verweisen und den Eingriff der Macht möglichst sparsam, aber dennoch umfassend zu gestalten.[31] Auch wenn in dieser Zeit die staatliche Kontrolle durch Effizienzgewinne - etwa durch die panoptische Architektur von Gefängnissen, Kasernen, Krankenhäusern und Schulen - tatsächlich ausgeweitet werden konnte, gab es natürlich keine lückenlose Überwachung. Aber als Folge der Diskretion depersonalisierter Überwachung stellte sich nach Foucault ein Dauerzustand *potenzieller präventiver* Kontrolle ein, der wiederum ein *Bewusstsein* lückenloser Überwachung nach sich zog.

Rechtsformenwandel als Wandel der Rationalitätsvoraussetzungen rechtsstaatlichen Denkens

Die folgenden Überlegungen werden nun diesen wissenssoziologischen und machtsoziologischen Ansatz nicht weiter vertiefen. Vielmehr versuchen sie, einige Aspekte eines möglichen Rechtsformenwandels zu benennen, die in der Folge zunehmender rechtlicher Präventivstrategien beobachtet werden können. Die Materialisierung des Rechts ist schon frühzeitig als Krise der spezifisch formalen Rationalität des Rechts beschrieben worden (Krise des Rechtsstaats),[32] etwaige Empfehlungen zu einer Reformalisierung des Rechts blieben allerdings erfolglos.[33] Wenn im Folgenden von einem möglichen Rechtsformenwandel gesprochen werden soll, dann bezieht sich diese Beobachtung eher auf einzelne Aspekte der Veränderung

rechtlicher Handlungsformen, die zentrale Rechtsinstitute in der Regulierung von Sicherheitsrisiken betreffen und verändern.

So entsteht ein umfassender Vorsorgestaat,[34] der immer weitere Aspekte der Lebensführung in den Bereich politischer Gewährleistung mit einbezieht und schließlich alles erfasst, "was das Zusammenleben der Menschen" betrifft.[35] Als dessen Folge aber kommt es zu einer strukturellen Veränderung der Handlungs- und Legitimationsformen modernen Rechts. Nicht nur, dass die klassische Eingriffsverwaltung, die noch das Bild des liberalen Rechtsstaates bestimmt hatte,[36] an die modernen, massentümlichen Lebensformen angepasst wurde und eine neuartige Leistungsverwaltung in zunehmendem Maße Aufgaben der Daseinsvorsorge übernahm.[37] Vielmehr unterliegt auch das Gesetz selber entsprechenden Veränderungen. Während das Gesetz in rechtsstaatlicher Tradition eine auf Dauer angelegte, allgemeingültige Ordnung der Verhältnisse von Staat und Gesellschaft begründen und abstrakt-generelle, konkretisierungsfähige Lösungen für die maßgeblichen Interessenkonflikte bereit stellen sollte, lässt offenbar die Heterogenität der sich dem präventiv und vorsorgend tätigen Staat eröffnenden Sachverhalte und der kontinuierliche Wandel der sie prägenden individuellen, Interessen eine Generalisierung von Verhaltenserwartungen und die dauerhafte Fixierung von Konfliktlösungen immer weniger zu.

Die mit dem neuen Selbstverständnis als Sozialstaat einhergehende Aufgabenerweiterung des Staates führte dazu, dass Gesetzgebung weniger als die Regelung der grundlegenden Fragen des Zusammenlebens verstanden, sondern als Mittel zur aktiven Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung genutzt wurde.[38] Das Ziel der Steuerung (social engineering) veränderte aber die Form der Gesetze, denn einerseits mussten immer größere und kompliziertere Bereiche einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden, andererseits bedurfte Gesellschaftssteuerung der flexiblen Reaktion auf konkrete Krisensituationen und einer ständigen Nachsteuerung.

Die Allgemeinheit des Gesetzes wurde durch das Auftreten so genannter "Maßnahmegesetze" aufgelöst. Solche Gesetze, die eine sich selbst vollziehende, planmäßige Entscheidung aus Anlass und mit Wirkung für einen konkreten Einzelfall beinhalten,[39] wurden üblich,[40] weil der Gesetzgeber zunehmend soziale Krisenintervention betrieb, die entsprechenden Gesetze also gar nicht mehr auf allgemeine und dauerhafte Geltung angelegt waren.[41] Bei komplexen Materien bediente sich der Gesetzgeber zunehmend unbestimmter Begriffe, weil er Zweifel hegte, dass eine detaillierte gesetzliche Regelung in einem Rechtsgebiet eine für alle künftigen Fälle lückenlose und gerechte Lösung bereithalten könnte. Auf den sich beschleunigenden sozialen Wandel reagierte er entweder als "motorisierter Gesetzgeber"[42] durch ständige Reformgesetzgebung oder durch die "Flucht in die Generalklausel",[43] indem er die Nachsteuerung im Detail an Verwaltung und Rechtsprechung delegierte.

Auf die Handlungsformen der staatlichen Verwaltung haben diese beschriebenen Veränderungen ambivalente Auswirkungen. Denn ursprünglich war die im Kern politisch handelnde Verwaltung in doppelter Weise an das demokratische Parlament zurückgebunden: Die durch Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes gesicherte Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns unterlag der repressiven Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte (Individualrechtsschutz), während die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns politisch über die Fachaufsicht sichergestellt wurde (Ministerverantwortlichkeit). Eine gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle setzt nun justitiable, das heißt hinreichend bestimmte Normen voraus. Die prospektiv und flächendeckend wirkende präventive Staatstätigkeit lässt sich aber gedanklich nicht vollständig vorwegnehmen und kann daher nur begrenzt in Konditionalprogrammen eingefangen werden. Präventionsnormen beschränken sich deswegen auf die Vorgabe von Zielen und die Aufzählung von Gesichtspunkten, die bei der Zielverfolgung vorrangig werden. Da solche Normen nicht vollziehbar sind, sondern der situativen Vervollständigung und Korrektur durch gerechte Abwägung der betroffenen Belange im Einzelfall bedürfen, programmiert sich die präventiv tätige Verwaltung weitgehend selbst.[44] Der damit verbundenen Gefahr der Verselbständigung der Verwaltung gegenüber dem Gesetzgeber sowie des Leerlaufs des Individualrechtsschutzes ist die Rechtsprechung zunächst durch eine Erhöhung der Kontrolldichte begegnet, indem die präventiven Zweckformeln als unbestimmte Rechtsbegriffe verstanden wurden, deren Auslegung und Anwendung durch die Behörden gerichtlich voll überprüfbar ist. Der

Verwaltung eingeräumte Ermessensspielräume wurden über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zunehmend "auf Null reduziert". Das Problem der fehlenden Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns blieb dadurch allerdings ungelöst, das System der Rechtssicherheit wurde über den Anspruch auf umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz durch ein System der Rechtsgütersicherheit ersetzt.[45] Das Legitimationsproblem einer Verselbständigung gegenüber dem demokratischen Gesetzgeber wurde lediglich von der Verwaltung auf die Rechtsprechung verlagert.[46]

Mit der intensiven gerichtlichen Kontrolle anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes war zudem eine Usurpation politisch-gestaltender und naturwissenschaftlich beurteilender Funktionen der Verwaltung durch die Gerichte verbunden.[47] Denn mit den Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit wurde die ursprünglich der politischen Fachaufsicht vorbehaltenen Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns zum Bestandteil der Rechtmäßigkeitskontrolle. Ein eigenständiger Bereich des gerichtlich nicht voll überprüfbar Handelns wurde den Behörden erst später über den Begriff der "Verwaltungsverantwortung" eingeräumt. Die Rechtsprechung befindet sich im Bereich präventiven Staatshandelns daher in dem Dilemma, entweder eine weitgehende Selbstprogrammierung der Verwaltung hinzunehmen, oder aber selbst politisch verwaltend tätig zu werden und dadurch die Überstrapazierung ihrer Legitimationsbasis in Kauf zu nehmen.

Die so beschriebenen Versatzstücke der Flexibilisierung und Materialisierung des Rechts führen in ihrer Summe zu einem wesentlichen Wandel bisheriger demokratischer Rechtsstaatlichkeit, welcher sich aus der Relativierung der Herrschaft des Gesetzes ergibt.

Der Kern allen rechtsstaatlichen Denkens, das vernunftrechtliche Postulat nach einer "rule of laws, and not of men", das über das sachliche, zeitliche und soziale Auseinanderziehen von Regelsetzung und gebundener Anwendung das unparteiliche Entscheiden "ohne Ansehen der Person" verwirklichen soll, wird seines ursprünglichen Sinns in einem "System der polyzentrischen Rechtserzeugung"[48] beraubt, in welchem alle drei Gewalten in sozialer Personalidentität, in sachlicher Kenntnis des konkreten Einzelfalles sowie der betroffenen Menschen und zeitlich gleichzeitig Normbegründungs- und Normanwendungsdiskurse führen. Dem Bürger treten daher Maßnahmegesetzgeber, Präventionsverwaltung und Werte judikative als Inhaber jener einheitlichen Gewalt gegenüber, die ursprünglich dem absoluten Fürsten als Richterkönig in Form der *jurisdictio* zukam[49] und zu deren Abschaffung die Rechtsstaatsbewegung mit der Forderung nach Gewaltenteilung einst angetreten war.

Selbst wenn man der Ansicht ist, dass die Rückkehr zur Herrschaft des Gesetzes wegen des zunehmenden sozialen Wandels, der gewachsenen Staatsaufgaben und der damit verbundenen Interventionsbedürfnisse des Präventionsstaats nicht möglich ist, lässt die Materialisierung des Rechts eine Legitimationslücke offen, die durch den Bezug auf objektive Werte kaum geschlossen werden kann. Im Ergebnis lässt sich also eine aus den Erfordernissen der Präventionsstaatlichkeit resultierenden Rechtsformenwandel indizierte Krise des Rechtsstaats sprechen. Diese Krise äußert sich zudem in einer beobachtbaren Diffusion rechtsstaatlicher Grenzziehungen und ihrer Institutionen. Herausgefordert durch die neuen Risiken des internationalen Terrorismus sowie aktuelle Prozesse der Entgrenzung von Gewalt, lassen sich oftmals Gefahren nicht mehr tatbestandlich bestimmen und individualisieren, da sie von losen Netzwerken ausgehen. Als Folge sind vermehrte Forderungen nach pro-aktivem polizeilichem Handeln zu beobachten. Zunehmend werden die Konturen solcher Aktionen nicht durch raumzeitlich bestimmbar Schadenswahrscheinlichkeiten bestimmt. Vielmehr bleiben sie zeitlich unbestimmt, so unbestimmt und unberechenbar wie die Risiken, deren Verwirklichung sie verhüten sollen. Es entfällt die Möglichkeit, präventives Staatshandeln als "Gegenmaßnahme" an vorangegangenes Tun der Straftäter zu orientieren, zu individualisieren und damit zu dosieren. Die Freiheit des Einzelnen wird in dieser Konstellation nicht mehr individuell geschützt, sondern nur noch als Reflex der Freiheit der Gesellschaft. Da die Freiheit der Gesellschaft bedroht ist, muss er mögliche, auch an weit unterhalb konkreter Verdachtsmomente anknüpfende Einschränkungen seiner individuellen Freiheit hinnehmen, sofern sie dem Ziel der Sicherung der gesellschaftlichen Freiheit dienen. Damit wird die individuelle Freiheit zu einer Freiheit unter Gesellschaftsvorbehalt. Sicherheit zielt nicht mehr auf Rechtssubjekte als Verpflichtete, und auch auf der Berechtigenseite wird Sicherheit subjektlos, da

sie auf die Gesellschaft bezogen wird.

Aber nicht allein auf der individuellen Ebene lassen sich zunehmend Verschiebungen in der Folge präventiver Logiken beobachten. Vielmehr führen die präventiven Sicherheitskategorien dazu, dass zwischen den nach Kompetenzen separierten Staatsaufgaben und Eingriffsmaßstäben nicht mehr trennscharf unterschieden wird. So werden die rechtsstaatlichen Grenzziehungen institutionell abgesicherter Grenzen zwischen Bundes und Landespolizei, Verfassungsschutz und Geheimdienst derzeit neu justiert, um den inter- und intrainstitutionellen Informations- und Datenaustausch zu verbessern und zu verstetigen. Diese sprichwörtliche Entgrenzung der Sicherheitskategorien führt dazu, dass zwischen den einzelnen nach Kompetenzen separierten Staatsaufgaben und Eingriffsmaßstäben nicht mehr trennscharf unterschieden wird. Folgerichtig taucht in der öffentlichen Debatte der Begriff der "erweiterten Sicherheit" auf, hinter dem sich eine Entgrenzung bisheriger militärischer Rollenverständnisse sowie ihrer verfassungsrechtlichen Bindung andeutet. Es wird darüber diskutiert, ob das Militär zu Kampfhandlungen, die nicht mit der Landesverteidigung, den Pflichten innerhalb des NATO-Bündnisses oder der UNO-Mitgliedschaft in Zusammenhang stehen, ebenso eingesetzt werden soll wie zur Unterstützung von Polizeimaßnahmen bei Großereignissen.

Die einst getrennten Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit scheinen miteinander zu verschmelzen, um - so die politische Argumentation - dem international agierenden Terrorismus und Schwarzhandel etwas entgegen setzen zu können.[50] Diese Veränderung in den bisherigen rechtsstaatlichen Grenzziehungen bildet aber nicht einfach ein strukturloses Chaos. Vielmehr kommt es zu einer Neuordnung und Restrukturierung der Ordnungs- und Sicherheitspolitik.[51] Einer Neuordnung, die sich zum einen dadurch auszeichnet, dass es zu spezifischen Verschiebungen staatlicher Verantwortung und Zuständigkeit kommt, beispielsweise von einer liberalen Strafrechtspolitik zu einer präventiven Kriminalpolitik.[52] Weil man nicht mehr abwarten will, bis das Kind in den Brunnen gefallen ist, verschiebt sich unter anderem die polizeiliche Ermittlungstätigkeit von der reaktiven Strafverfolgung zur verdachtsunabhängigen Vorfeldermittlung. Das Strafrecht wird so zum "Risikostrafrecht" aufgerüstet.[53]

Zum anderen zeigt sich diese Veränderung in einer Extensivierung der Überwachung und Kontrolle durch "Kustodialisierung" (van Elsbergen). Dieser Begriff fasst die Einführung und Etablierung neuartiger Formen der inneren Sicherheit zwischen klassischer Polizeiarbeit und sozialer Kontrolle zusammen, die das herkömmliche, rechtlich verankerte Gefüge des staatlichen Gewaltmonopols aufbrechen und entstrukturieren. Diese neuen Verbindungen von staatlich-öffentlichen, privatwirtschaftlichen und kommunitären Institutionen ergeben in ihrer Verbindung eine Allianz aus Sicherheitsherrschaft und Lebensformkontrolle.[54] Sind die einzelnen Verbindungen noch konkret erlebbar, so ist die Gesamtheit aufgrund der Vielzahl der Konzepte und der Vielfalt der Institutionalisierung kaum fassbar und damit rechtlich und politisch wenig angreifbar. Die Kustodialisierung der inneren Sicherheit ist daher Motor einer "Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle".[55] Markantes Kennzeichen dieser Ent- und gleichzeitigen Neustrukturierung einer präventiven Sicherheitsordnung ist die Auflösung des herkömmlichen Gefüges des staatlichen Gewaltmonopols zu Gunsten einer Verbindung von staatlich-öffentlichen, privatwirtschaftlichen und kommunitären Institutionen der Sicherheitsherrschaft und der Lebensformkontrolle.[56] Im Zuge einer funktionalen Verselbständigung verwandelt sich Prävention in ein autonomes gesellschaftliches Teilsystem.[57] Die Kritik an der Effizienz, der Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit dieser Maßnahmen verschafft sich nur schwer Gehör gegenüber der öffentlich-medialen Inszenierung der Präventionssemantik. Einer Semantik, die in aller Regel als Vorlage für die Argumentation dient, dass die Präventionsanstrengungen weiter verstärkt und verschärft werden müssten, weil sie nicht (mehr) ausreichen.[58] So kommt es, dass der öffentliche Begründungsaufwand für neue Präventivmaßnahmen verschwindend gering ist und die dahinter stehende Präventionslogik oftmals nicht

mehr Gegenstand kritischer Diskussionen ist.

Abschließende Überlegungen

Die gegenwärtige Konjunktur der Prävention ist ein Zeichen für die zunehmenden Anstrengungen, Erwartungen und Interessen, Schadenspotentiale für Gesellschaft und Individuum beherrschbar und berechenbar zu machen.[59] Weil aber Sicherheit ähnlich wie Armut ein relativer Zustand ist, der kulturell, zeitlich und räumlich stark variieren kann, ist Sicherheit stets ein unerreichbares Ideal, das aber gerade als Bedürfnis nicht linear, sondern geradezu exponentiell zu den unbestreitbar gestiegenen Sicherheitsstandards zunimmt. Mit anderen Worten: Bedürfnisse, Erfordernisse, Möglichkeiten und Kompetenzen der Prävention heizen sich im Laufe des Zivilisationsprozesses gegenseitig auf. So scheint "das Bedürfnis nach Sicherheit (...) aus seiner Befriedigung zu erwachsen".[60]

Dieser Präventionsdynamik haben die neuen Risiken, beispielsweise die neuen Terrorrisiken wie uns der 11. September 2001 zeigt, schließlich eine neue globale Dimension verliehen. Nicht nur, dass der Terroranschlag auf das *World Trade Center* einen Wendepunkt in der politischen und nicht zuletzt völkerrechtlichen Kriegsführung der Gegenwart markiert: Prävention als Kriegsgrund.[61] Vielmehr reichte nicht zuletzt die Symbolkraft dieses Terrorakts aus, um damit weit reichende Veränderungen der Sicherheitspolitik zu legitimieren[62] und neue Präventivkriegsstrategien zur Legitimation eines militärischen Erstschlags heranzuziehen.[63] Aber nicht allein diese neuen Risiken erzwingen offenbar immer öfter den Aufbau und die Durchführung unterschiedlichster Präventivstrategien. Zugleich erleben wir, wie die unterschiedlichsten Risiken wieder entschert und individualisiert werden, um einzelne gesellschaftliche Bereiche vor struktureller Überlastung zu bewahren.[64] Dadurch steigen aber wiederum in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen die strukturellen wie individuellen Präventionserfordernisse, wie die Beispiele der sozialen Sicherungssysteme, des Umweltschutzes, des technologischen Fortschritts, der globalen Arbeitsmärkte und der nationalen Integrationsaufgabe zeigen. Dieses ständige Wechselspiel, welches der Soziologe Ulrich Beck mit den Schlagworten "Risikogesellschaft" und "Individualisierung" umschrieben hat[65] verdeutlicht, dass die Präventionsgesellschaft offenbar die stille Begleiterin der Risikogesellschaft ist. Das Risiko dieser stillen Begleiterin besteht aber eben darin, dass die Erfordernisse öffentlicher Sicherheit unter diesen Voraussetzungen oftmals zu selbstevidenten öffentlichen Belangen werden, die keiner politischen und normativen verfassungsrechtlichen Herleitung mehr bedürfen.

[1] Vgl. J. K. Galbraith (1977), *The Age of Uncertainty*; U. Beck (2007), *Weltrisikogesellschaft*.

[2] Vgl. hierzu grundlegend I. Berlin (1995), *Freiheit. Vier Versuche*; vgl. hierzu die verfassungssystematischen Überlegungen am Beispiel der Biomedizin bei S. May (2004), *Rechtspolitische Nebenfolgen und Entscheidungskonflikte der Biomedizin*.

[3] E. Denninger, *Der gebändigte Leviathan*, S.35.

[4] E. Denninger, *Der Präventionsstaat*, in: KJ 1988, S.1.

[5] D. Grimm, *Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention*, S.39.

[6] Vgl. die Beiträge in N. Dose/R. Voigt (Hrsg.) (1995), *Kooperatives Recht*.

[7] D. Grimm, *Prävention*, S. 52 ff; E. Denninger, *Präventions-Staat*, S.5 ff; O. Backes (1986), *Kriminalpolitik ohne Legitimität*, S. 315-342, 340ff; P. Alexis-Albrecht (1986), *Prävention als problematische Zielbestimmung im Kriminaljustizsystem*, S. 55-82, 81.

[8] Vgl. zu den folgenden Überlegungen insbesondere aus politikwissenschaftlicher Perspektive, E. Grande "Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime - Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeit alter der Globalisierung". Vgl. ebenso ders., Präventionsstaatlichkeit und der Wandel moderner Staatlichkeit, unver. Manuskript, DP-SFB 536, München 2006.

[9] Vgl. den durch Gesetz v. 27.10.1994 eingefügten Art. 20 a GG.

[10] Vgl. U. Beck (1983), Risikogesellschaft, S. 254 ff; Ders. (2002), Gegengifte, S. 115 ff.

[11] Vgl. U. K. Preuß (1994), Risikovorsorge als Staatsaufgabe.

[12] Vgl. K. P. Japp (1997), Zur Beobachtung von Nichtwissen, in: Soziale Systeme, 2, S.289-312; P. Wehling (2001), Jenseits des Wissens? in: Zeitschrift für Soziologie, 30, S. 465-484; Ders. (2006) Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens.

[13] Vgl. Wolfgang Bonß (1997), Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit.

[14] Vgl. R. Hitzler/H. Peters (Hrsg.) (1998), Inszenierung: Innere Sicherheit; Vgl. hierzu den Sammelband "Entgrenzung und Entscheidung" (2005), der unterschiedliche Beobachtungen des Sonderforschungsbereichs 536 "Theorie reflexiver Modernisierung" zusammenfasst.

[15] Vgl. N. Luhmann (1991), Soziologie des Risikos.

[16] Vgl. ebd. Kap. 2.

[17] Vgl. hierzu grundlegend P. Wehling (2006) Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens; U. Beck, Risikogesellschaft, Kap. 7; E. Denninger (1992), Technologische Rationalität, ethische Verantwortung und postmodernes Recht. Vgl. hierzu ebenso S. May, Gewusstes Nicht-Wissen und seine rechtlichen und politischen Folgen: Das Beispiel der Humangenetik.

[17] N. Luhmann (1990), Risiko und Gefahr, S. 41.

[18] U.K. Preuß (1994), Risikovorsorge als Staatsaufgabe S. 534.

[19] W. Zapf (1987), Individualisierung und Sicherheit, Schriftenreihe des Bundeskanzleramts Bd. 4; N. Luhmann, Soziologie des Risikos, Kap. 8.

[20] N. Luhmann (1990), Risiko und Gefahr, in: Ders., Soziologische Aufklärung, S. 159.

[21] N. Luhmann, Soziologie des Risikos, S. 51.

[22] N. Luhmann (1986), Die Welt als Wille ohne Vorstellung. Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaften, S.19.

[23] Vgl. Norbert Elias (1996), Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen.

[24] Vgl. L. Schneider/S. Lysgaard (1953), The deferred gratification pattern. A preliminary study.

[25] Vgl. M. Weber (1972), Wirtschaft und Gesellschaft.

[26] Vgl. F.-X. Kaufmann (1973), Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem.

Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften.

[27] Vgl. S. Freud (1975), Das Unbehagen in der Kultur.

[28] Vgl. A. Ehrenberg (2004), Das erschöpfte Selbst.

[29] Vgl. M. Foucault (1976) Überwachen und Strafen.

[30] Vgl. ebd., S. 19, 220.

[31] Vgl. J. W. Hedemann (1933), Die Flucht in die Generalklauseln, Eine Gefahr für Recht und Staat; F. Neumann (1937), Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der Bürgerlichen Gesellschaft; E. Forsthoff (1959), Die Umbildung des Verfassungsgesetzes; N. Luhmann (1974), Rechtssystem und Rechtsdogmatik; I. Maus (1978), Entwicklung und Funktionswandel des bürgerlichen Rechtsstaats.

[32] Vgl. D. Grimm, Reformalisierung des Rechtsstaats als Demokratiepostulat?

[33] Der Begriff des "Vorsorgestaates" ist in neuerer Zeit von Francois Ewald (Der Vorsorgestaat, 1996) aktualisiert worden, für den die zunehmende Staatstätigkeit als Produkt des Übergangs zu einer umfassenden "Versicherungsgesellschaft" steht.

[34] Schmitt C. (1931), Hüter der Verfassung, 1969, S. 71ff., S. 79; vgl. auch N. Luhmann (1981), Politische Theorie, S.27, der diesen Prozess später als "Realisierung des Inklusionsprinzips im Funktionsbereich von Politik" beschrieben hat.

[35] Vgl. hierzu Böckenförde, E. W. (1991) Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs.

[36] Vgl. hierzu grundlegend E. Forsthoff (1971), Der Staat der Industriegesellschaft.

[37] J. Habermas (1987), Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, S.505ff.

[38] So die Definition bei K. Huber (1963), Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, S.121.

[39] E. Forsthoff, Über Maßnahme-Gesetze, in: ders., Rechtsstaat im Wandel, S. 78ff.

[40] Die Maßnahmeform ist deshalb als die für den Sozialstaat typische Rechtsform bezeichnet worden. Vgl. G. v. Halle (1990), Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen im Sozialstaat, S.82ff m. w. N.

[42] Vgl. C. Schmitt (1973), Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft, S. 404ff.

[43] W. Hedemann (1933), Flucht in die Generalklauseln.

[44] I. Maus (1986), Verrechtlichung, S. 283ff.

mit Beispielen; W. Brolan (1984), Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Ders. (1988), Situative Gesetzesanpassung durch die Verwaltung; W. Hoffmann-Riem (1982), Selbstbindungen der Verwaltung.

[45] E. Denninger, Präventions-Staat, Kap. 8.7.

[46] J. Habermas (1992), Faktizität und Geltung, Kap. V.

- [47] Vgl. I. Burmeister (1988), Grundgesetzliche Verfahrensstrukturierungsgebote, S.123.
- [48] W. Brohm (1987), Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System der Rechtserzeugung, S.26 5 ff.
- [49] Vgl. N. Luhmann (1993), Recht der Gesellschaft, S.300; J. Habermas, Faktizität und Geltung, S.176 f.
- [50] P. Bauer (2004), Die politische Entgrenzung von Innerer und Äußerer Sicherheit nach dem 11. September 2001.
- [51] Vgl. W. Lehne (1996), Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfeldes "Innere Sicherheit".
- [52] Vgl. H.-J. Lange (Hrsg.) (2000), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland.
- [53] Vgl. D. Frehsee (1999), Verschwindet der Rechtsstaat?, S.16.
- [54] T. v. Trotha (1995), Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols.
- [55] Vgl. D. Frehsee (2000), Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle.
- [56] Vgl. T. v. Trotha (1995), Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, S. 154.
- [57] Vgl. W. Lehne (1998), Kommunale Kriminalprävention, Die Reorganisation des Politikfeldes "Innere Sicherheit"; F. Sack (1995), Prävention-ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen "postmoderner" Kontrolle.
- [58] Vgl. D. Frehsee (2000), Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle, S. 68; M. Kappeler (2000), Prävention als Fetisch (in) der Jugendhilfe, S.27.
- [59] Vgl. H.A. Hesse (1994), Der Schutzstaat. Rechtssoziologische Skizzen in dunkler Zeit, S. 187f.
- [60] F. Ewald (1996), Der Vorsorgestaat, S. 15.
- [61] Vgl. U.K. Preuß (2002), Krieg, Verbrechen, Blasphemie.
- [62] Vgl. R. Hitzler/J. Reichertz (Hrsg.) (2003), Die irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror.
- [63] Vgl. M. Ignatieff (2005), Das kleinere Übel. Politische Moral in einem Zeitalter des Terrors, Berlin.
- [64] Vgl. Ulrich Beck (1996), Risikogesellschaft und Vorsorgestaat - Zwischenbilanz einer Diskussion, S. 542.

[65] Ders. (1986), Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.

Literatur

Alexis-Albrecht, P. (1986), Prävention als problematische Zielbestimmung im Kriminaljustizsystem, *KritV* 1986, S.55-82.

Backes, O. (1986), Kriminalpolitik ohne Legitimität, *KritV* 1986, S.315-342.

Bauer, P. (2004), Die politische Entgrenzung von Innerer und Äußerer Sicherheit nach dem 11.September 2001, in: van Elsbergen, G. (Hrsg.), *Wachen, Kontrollieren, patroulieren - Kustodialisierung der Inneren Sicherheit*, Wiesbaden, S.49-73.

Beck, U. (1983), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M.

Beck, U. (1996), *Risikogesellschaft und Vorsorgestaat - Zwischenbilanz einer Diskussion*, in: Ewald, F. (Hrsg.), *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M., S. 542.

Beck, U. (2002), *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt/M.

Beck, U. (2007), *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt/M.

Beck, U., Lau, C. (2004), *Entgrenzung und Entscheidung*, Frankfurt/M.

Berlin, I. (1995), *Freiheit. Vier Versuche*, Frankfurt/M.

Böckenförde, E.W. (1991), Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Ders., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/M, S. 143-170.

Brohm, W. (1987), Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Steuerungsmechanismen in einem polyzentrischen System der Rechtserzeugung, *DÖV* 1987, S.265 ff.

Brolan, W. (1984), Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, *NJW* 1984, 8, S. 8-14.

Brolan, W. (1988), Situative Gesetzesanpassung durch die Verwaltung, *NVwZ* 1988, S.794-799.

Burmeister, I. (1988), Grundgesetzliche Verfahrensstrukturierungsgebote komplexer Verwaltungsentscheidungen, in: *UTR* 5, S.123ff.

Denninger, E. (1988), Der Präventionsstaat, in: *Kritische Justiz* 1988, S.1ff.

Denninger, E. (1990), *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden 1990.

Denninger, E. (1992), Technologische Rationalität, ethische Verantwortung und postmodernes Recht, *KritV* 1992, S.123-139.

Denninger, E. (2002), Freiheit durch Sicherheit, in: *KJ* 2002, S.467 ff.

Dose, N., Voigt, R

. (Hrsg.) (1995), Kooperatives Recht, Baden-Baden.

Ehrenberg, A. (2004), Das erschöpfte Selbst, Frankfurt/M.

Elias, N. (1969), Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Bern.

Ewald, F. (1996), Der Vorsorgestaat, Frankfurt/M.

Forsthoff, E. (1959), Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für C. Schmitt, Berlin, S. 35-62;

Forsthoff, E. (1976), Über Maßnahme-Gesetze, in: Ders., Rechtsstaat im Wandel, S. 78ff.

Forsthoff, E. (1971), Der Staat der Industriegesellschaft, München.

Frehsee, D. (1999), Verschwindet der Rechtsstaat?, in: Neue Kriminalpolitik, 11 (1999) 1, S. 16.

Frehsee, D. (2000), Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle, in: Rottleuthner, H. (Hrsg.), Armer Rechtsstaat, Baden-Baden, S. 68ff.

Foucault, M. (1976), Überwachen und Strafen, Frankfurt/M.

Freud, S. (1975), Das Unbehagen in der Kultur, Studienausgabe, Bd. IX, Frankfurt/M.

Gössner, R. (Hrsg.) (1995), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden.

Grande, E. (2004), Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime - Staatliche Steuerungsfähigkeiten im Zeitalter der Globalisierung, in: Beck, U., Lau, C. (Hrsg.), Engrenzung und Entscheidung, Frankfurt/M., S. 384-401.

Grimm, D. (1980), Reformalisierung des Rechtsstaats als Demokratiepostulat? *JUS* 1980, S.704-709.

Grimm, D. (1986), Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention, in: Kritische Vierteljahreszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, S. 38-54.

Gusy, C., Nitz, G. (2000), Vom Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen, in: Hans Jürgen-Lange, Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S.335-354.

Habermas, J. (1987), Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt/M.

Habermas, J. (1992), Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.

Halle, G. v. (1990), Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen im Sozialstaat, Diss. Berlin.

Hedemann, W. (1932), Die Flucht in die Generalklauseln. Eine Gefahr für Recht und Staat, Tübingen.

Hesse, H.A. (1994), Der Schutzstaat. Rechtssoziologische Skizzen in dunkler Zeit, Baden-Baden.

Hitzler, R., Peters, H. (Hrsg.) (1998), Inszenierung: Innere Sicherheit, Opladen.

Hitzler, R., Reichertz, J. (Hrsg.) (2003), Irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror,

Konstanz.

Hoffmann-Riem, W. (1982), Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStL 1982, S.187-239.

Huber, K. (1963), Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Berlin.

Ignatieff, M. (2005), Das kleinere Übel. Politische Moral in einem Zeitalter des Terrors, Berlin.

Japp, K. P. (1997), Zur Beobachtung von Nichtwissen, in: Soziale Systeme, 2 (1997), S.289-312.

Kappeler, M. (2000), Prävention als Fetisch (in) der Jugendhilfe, in: Neue Kriminalpolitik, 12 (2000) 2, S. 27ff.

Kaufmann, F.-X. (1973), Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart.

Kolbe, P. (2005), Staatlichkeit im Wandel am Beispiel der Kriminalprävention, in: APuZ 2005, 46, S. 9 ff.

Lange, H.-J. (Hrsg.) (2000), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen.

Lehne, W. (1996), Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfeldes "Innere Sicherheit", in: Trotha, T.v. (Hrsg.), Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse, Baden-Baden, S. 299-319.

Lehne, W. (1998), Kommunale Kriminalprävention, Die Reorganisation des Politikfeldes "Innere Sicherheit", in: Hitzler, R., Peters, H. (Hrsg.), Inszenierung: Innere Sicherheit, Daten und Diskurse, Opladen, S. 113-130.

Lepsius, O. (2004), Freiheit, Sicherheit und Terror, in: Leviathan 2004, S. 64 ff.

Lippert, E., Prüfert, A., Wachtler, G. (Hrsg.) (1997), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen.

Luhmann, N. (1974), Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart.

Luhmann, N. (1981), Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien.

Luhmann, N. (1986), Die Welt als Wille ohne Vorstellung. Sicherheit und Risiko aus der Sicht der Sozialwissenschaften, in: Die politische Meinung 1986, 229, S.18-21.

Luhmann, N. (1990), Risiko und Gefahr, in: Ders., Soziologische Aufklärung, Opladen, S. 159.

Luhmann, N. (1991), Soziologie des Risikos, Berlin/New York 1991.

Luhmann, N. (1993), Recht der Gesellschaft, Frankfurt/M.

Maus, I. (1978), Entwicklung und Funktionswandel des bürgerlichen Rechtsstaats, in: Tohidipur, M., (Hrsg.), Der bürgerliche Rechtsstaat, Frankfurt/M., S. 13-81.

Maus, I. (1986), Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel von Institutionen, in: Dies., Rechtstheorie und Politische Theorie im Industriekapitalismus, München, S. 277-331.

May, S. (2001), Gewusstes Nicht-Wissen und seine rechtlichen und politischen Folgen: Das Beispiel der

Humangenetik, Frankfurt/M., S. 247-261.

May, S. (2004), Rechtspolitische Nebenfolgen und Entscheidungskonflikte der Biomedizin, in: Beck, U., Lau, C. (Hrsg.), Entgrenzung und Entscheidung: Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt/M., S. 193-211.

Neumann, F. (1976), Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der Bürgerlichen Gesellschaft, (1937), in: Ders., Demokratischer und autoritärer Staat, Wien/ Frankfurt, S. 31 ff.

Preuß, U. K. (1994), Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 523-551.

Preuß, U.K. (2002), Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt, Berlin.

Sack, F. (1995), Prävention-ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen "postmoderner" Kontrolle, in: Gössner, R. (Hrsg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden, S.429-456.

Schmitt C. (1931), Hüter der Verfassung, 1969, Berlin.

Schmitt, C. (1973), Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft (1943/44), in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 2. Aufl., S. 386-429, Berlin.

Schneider, L., Lysgaard, S. (1953), Deferred gratification pattern. A preliminary study, in: American Sociological Review, 18/ 2, S. 142-149.

Schneider, P. (2005), Kultur der Angst, in: Die Zeit vom 24.2.2005, S.47.

Sofsky, W., Zekri, S. (2006), "Wir kehren zurück in historisch normale, gefährliche Zeiten", in: SZ v. 24.8.2006, S. 11.

Trotha, T.v. (1995), Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Nedelmann, B. (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Opladen, S.129-166.

Trotha, T.v. (Hrsg.) (1996), Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse, Baden-Baden, S. 299-319.

Weber, M. (1972) Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Wehling, P. (2001) Jenseits des Wissens? in: Zeitschrift für Soziologie, 30,(2001), 6, S. 465-484.

Wehling, P. (2006), Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens, Konstanz.

Zapf, W. (1987), Individualisierung und Sicherheit, Schriftenreihe des Bundeskanzleramts Bd. 4, 1987.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/178-vorgaenge/publikation/sicherheit-praevention-neue-risiken/>

Abgerufen am: 28.03.2024