

Staat – Souveränität – Nation

Jens Puschke

Tobias Singelstein *Hrsg.*

Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft



Springer VS

Staat – Souveränität – Nation

Beiträge zur aktuellen Staatsdiskussion

Reihe herausgegeben von

R. Voigt, Netphen, Deutschland

S. Salzborn, Berlin, Deutschland

Zu einem modernen Staat gehören Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk (Georg Jellinek). In Gestalt des Nationalstaates gibt sich das Staatsvolk auf einem bestimmten Territorium eine institutionelle Form, die sich über die Jahrhunderte bewährt hat. Seit seiner Etablierung im Gefolge der Französischen Revolution hat der Nationalstaat Differenzen in der Gesellschaft auszugleichen vermocht, die andere Herrschaftsverbände gesprengt haben. Herzstück des Staates ist die Souveränität (Jean Bodin), ein nicht souveräner Herrschaftsverband ist kein echter Staat (Hermann Heller). Umgekehrt ist der Weg von der eingeschränkten Souveränität bis zum Scheitern eines Staates nicht weit. Nur der Staat ist jedoch Garant für Sicherheit, Freiheit und Wohlstand der Menschen. Keine internationale Organisation konnte diese Garantie in ähnlicher Weise übernehmen.

Bis vor wenigen Jahren schien das Ende des herkömmlichen souveränen Nationalstaates gekommen zu sein. An seine Stelle sollten supranationale Institutionen wie die Europäische Union und – auf längere Sicht – der kosmopolitische Weltstaat treten. Die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu weiterer Integration schwindet jedoch, während gleichzeitig die Eurokratie immer mehr Macht anzuhäufen versucht. Die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen ist zweifelhaft geworden. Das Vertrauen in die Politik nimmt ab.

Wichtige Orientierungspunkte (NATO, EU, USA) haben ihre Bedeutung für die Gestaltung der Politik verloren. In dieser Situation ist der souveräne Nationalstaat, jenes „Glanzstück occidentalen Rationalismus“ (Carl Schmitt), der letzte Anker, an dem sich die Nationen festhalten (können). Dabei spielt die Frage nur eine untergeordnete Rolle, ob die Nation „gemacht“ (Benedict Anderson) worden oder ursprünglich bereits vorhanden ist, denn es geht nicht um eine ethnisch definierte Nation, sondern um das, was Cicero das „Vaterland des Rechts“ genannt hat.

Die „Staatsabstinenz“ scheint sich auch in der Politikwissenschaft ihrem Ende zu nähern. Und wie soll der Staat der Zukunft gestaltet sein? Dieser Thematik will sich die interdisziplinäre Reihe Staat – Souveränität – Nation widmen, die Monografien und Sammelbände von Forschern und Forscherinnen aus unterschiedlichen Disziplinen einem interessierten Publikum vorstellen will. Das besondere Anliegen der Herausgeber der Reihe ist es, einer neuen Generation von politisch interessierten Studierenden den Staat in allen seinen Facetten vorzustellen.

Rüdiger Voigt
Samuel Salzborn

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12756>

Jens Puschke · Tobias Singelstein
(Hrsg.)

Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft

 Springer VS

Herausgeber

Jens Puschke
Marburg, Deutschland

Tobias Singelstein
Bochum, Deutschland

Staat – Souveränität – Nation

ISBN 978-3-658-19300-3

ISBN 978-3-658-19301-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-19301-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
<i>Jens Puschke und Tobias Singelnstein</i>	

Grundlegende Perspektiven

Bringing the State back in	3
Oder: Was hat der Staat in der Sicherheitsgesellschaft verloren?	
<i>Reinhard Kreissl</i>	

Sicherheitsstaat und neue Formen des Autoritären (Staates) in Europa?	33
Ein Versuch begrifflicher Annäherung	
<i>Kadriye Pile und Andreas Fisahn</i>	

Das Paradox der Prävention	55
Über ein Versprechen des Rechts und seine Folgen	
<i>Benno Zabel</i>	

Konkretisierungen

Zur Politik der Sicherheitsversprechen	79
Die biometrische Verheißung	
<i>Sylvia Kühne und Christina Schlepper</i>	

Der Staat in der prognostischen Sicherheitsgesellschaft	101
Ein technografisches Forschungsprogramm	
<i>Lars Ostermeier</i>	
Ein politisches Recht	123
Zwei Jahre Ausnahmezustand in Frankreich (November 2015 bis November 2017)	
<i>Fabien Jobard</i>	
Der zu schützende Staat?	149
Kritik der Aufgabendefinition von Polizei und Verfassungsschutz in Deutschland und Perspektiven eines Paradigmenwechsels	
<i>Hartmut Aden</i>	
Strafrecht und Kriminalisierung im Besonderen	
Perioden der Kriminalisierung im und durch den (west-) deutschen Staat	171
Zum Wert marxistischer Analysen	
<i>Bernd Belina</i>	
Funktionswandel des Strafrechts in der Sicherheitsgesellschaft	193
<i>Beatrice Brunhöber</i>	
Konturen einer „Sicherheitsgesellschaft“	217
Diskursanalytische Hinweise am Beispiel Jugendkriminalität	
<i>Bernd Dollinger, Dirk Lampe und Henning Schmidt-Semisch</i>	
Terrorismusbekämpfung durch das Strafrecht	243
Die Rolle des Strafrechts als Teil eines Hegemonieprojekts	
<i>Jens Puschke und Jannik Rienhoff</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	265

Vorwort

Jens Puschke und Tobias Singelstein

Die Rolle des Staates in der Sicherheitsgesellschaft ist eine widersprüchliche. Staatliche Instanzen sind in der jüngeren Vergangenheit einerseits stark an der Herstellung zunehmender Sicherheitsbedürfnisse und somit dem massiven Bedeutungszuwachs individueller, bürgerlicher Sicherheit beteiligt. Die starke Betonung von Sicherheitsbedürfnissen und -notwendigkeiten, symbolische Gesetzgebung und die Selbstpräsentation des Staates im Feld der Sicherheitsproduktion führen ebenso wie eine zunehmende soziale Prekarisierung dazu, dass individuelle Sicherheit vor ganz verschiedenen Bedrohungen eine steigende Bedeutung erfährt. Andererseits ist der Staat eine wesentliche Instanz, die diese Bedürfnisse befriedigen kann, will bzw. soll (Singelstein und Stolle 2012, S. 34ff.). Diese Aufgabe wird sowohl von der Gesellschaft an ihn herangetragen, als auch von ihm selbst für sich reklamiert. Zugleich werden die Fähigkeit des Staates zur Lösung dieser Aufgaben und die in der Bevölkerung wahrgenommene Legitimität des Staates und seiner Instanzen mit dem Ausmaß des Auftretens abweichenden Verhaltens in Verbindung gebracht (Nivette 2014, S. 93ff.).

Dementsprechend ergibt auch die Betrachtung, wie der Staat die Rolle als Sicherheitsproduzent in der jüngeren Vergangenheit ausfüllt, ein widersprüchliches Bild. Die Analysen reichen von einem Rückzug des Staates aus der Sicherheitsproduktion und Tendenzen der Privatisierung (Briken und Eick 2011, S. 34ff.) über Veränderungen der Formen – etwa hin zu einem Regieren aus der Distanz (Bourdieu 1998, S. 99f.) – bis hin zu der Feststellung, dass die Produktion von Sicherheit vor Kriminalität und anderen Bedrohungen und Gefahren eines der wenigen Politikfelder darstellt, auf denen der Staat noch Handlungsfähigkeit de-

monstrieren kann und das demnach besondere Bedeutung hat – in der Kriminologie wird dies etwa unter dem Topos „governing through crime“ diskutiert (Simon 2007). Angesichts dessen stehen scheinbar gegensätzliche Entwicklungen nebeneinander, wie zum Beispiel der massive Ausbau von Befugnissen und Ressourcen der Nachrichtendienste einerseits und die Verlagerung wirtschaftsstrafrechtlicher Sozialkontrolle vom Staat hin zu den Unternehmen in Form der Compliance andererseits. Schließlich stellt auch der Staat selbst keinen einheitlichen Block dar, sondern ist eine Institution bzw. ein Feld, innerhalb dessen sehr unterschiedliche Interessen bestehen und Akteure in einem ständigen Prozess agieren (Singelstein und Stolle 2012, S. 45ff.).

Der Sammelband beleuchtet verschiedene Facetten dieses Verhältnisses von Staat und Sicherheitsgesellschaft anhand von Veränderungen in den zurückliegenden zwei bis drei Jahrzehnten. Ziel dessen ist es, die skizzierte Widersprüchlichkeit nicht zu übertünchen, sondern sie sichtbar zu machen und zu analysieren. Manche Beiträge wählen hierfür eine grundlegende Herangehensweise und arbeiten bestimmte grundsätzliche Entwicklungen oder Veränderungen der Sicherheitsproduktion heraus. Dies erfolgt teilweise in einer theoretisch-analytischen Perspektive, in weiteren Beiträgen empirisch. Andere Beiträge nehmen einzelne Entwicklungen oder Aspekte staatlicher Sicherheitsproduktion detailliert in den Blick und ordnen sie in die Gesamtentwicklung ein. Zusammenfassend können die Beiträge in drei Gruppen eingeteilt werden. Die erste Gruppe verfolgt eine grundlegende analytische Perspektive und stellt die Frage nach der Rolle des Staates angesichts der jüngeren Veränderungen im Bereich der Sicherheitsproduktion. Hieran schließt eine zweite Gruppe von Beiträgen an, die konkrete Aspekte dieser Entwicklungen in den Blick nimmt. Die dritte Gruppe von Beiträgen schließlich befasst sich mit Strafrecht und Kriminalisierung als einem spezifischen Teilbereich staatlicher Sicherheitsproduktion.

Der Band eröffnet mit zwei grundlegenden Beiträgen, die das Feld Staat und Sicherheitsgesellschaft abstecken. Reinhard Kreissl fragt, was der Staat in der Sicherheitsgesellschaft verloren habe und nimmt Verbindungen und Trennendes zwischen Staat, Politik und gesellschaftlichen Prozessen in den Blick. Er zeichnet die grundlegenden Veränderungen der zurückliegenden Jahrzehnte nach und zeigt die vielfältigen Herausforderungen auf, vor denen sich Staat und Politik sehen und wie sie hierauf reagieren.

Pile und Fisahn richten den Fokus demgegenüber auf verschiedene Entwicklungen in Europa in den zurückliegenden Jahren – Rechtspopulismus, Wirtschaftspolitik und Krise, Demokratieabbau. Sie zeichnen nach, auf welche unterschiedlichen Weisen Rechtsstaat, Demokratie und Grundrechte in der EU und anderen europäischen Ländern unter Druck geraten und ausgehöhlt werden. Vor diesem

Hintergrund wagen sie sich an eine begriffliche Annäherung und stellen die Frage, was eigentlich einen Sicherheitsstaat konkret ausmache, welche Gesichter er haben und in welcher Form er auftreten könne. Hierfür analysieren sie die Situation in verschiedenen europäischen Ländern.

Der Beitrag von Benno Zabel beschäftigt sich mit grundlegenden Fragen zum Verhältnis von Prävention, Sicherheit und Freiheit. Ausgangspunkt ist, dass der demokratische Rechtsstaat auf die Selbstverwirklichungsinteressen von Individuum und Gesellschaft mit einer funktionalen Kopplung von Freiheit, Sicherheit und Prävention reagiere. Der Aspekt des Schutzes vor „lebensweltlichen Verunsicherungen“ erfolge danach durch ein umfassendes Sicherheitsmanagement als zentrales Element moderner Rechtesicherung und beruhe auf der sozialen Grammatik oder Logik der Prävention. Das Paradox der Prävention besteht nach Zabel darin, dass die Sicherheitserwartungen gerade dadurch stabilisiert werden (sollen), dass das immer mögliche Gefahren- und Verlustszenario mobilisiert, gleichzeitig aber dessen Einhegung oder sogar Abwehr in Aussicht gestellt werde.

An diese drei grundlegenden Beiträge schließt die zweite Gruppe von Abhandlungen an, die sich mit konkreten Aspekten der beschriebenen Entwicklung auseinandersetzt. Der empirisch geprägte Beitrag von Sylvia Kühne und Christina Schlepfer zeigt am Beispiel der Biometrie, wie staatliche Sicherheitsversprechen an technologische Verfahren geknüpft werden. Hierzu wurde das biometrische „Diskursfeld“ von staatlichen und privaten Akteuren mit dem Ziel untersucht, den Prozess zu rekonstruieren, in dem Visionen der Technologie nicht nur konstruiert, sondern das mittlerweile heterogene Feld der Biometrie immer wieder neu ausgelotet und vorangetrieben wird. Entscheidend für die Durchsetzungsfähigkeit technologischer Verfahren seien danach Visionen, was eine Technologie zu leisten im Stande sei. Die Biometrie habe zunächst auf dem Versprechen der „Annehmlichkeit“ und seit 2001 auf dem der „Sicherheit“ basiert. Seit 2007 integriere der Diskurs sowohl Annehmlichkeits- als auch Sicherheitsaspekte. Obwohl die Passgenauigkeit der Biometrie als Schlüsseltechnologie dem Bereich der Inneren Sicherheit nicht innewohne, führe die interpretative Flexibilität zur Normalisierung vormals „außergewöhnlicher“ Kontrolle.

Der Beitrag von Lars Ostermeier behandelt Prognosetechnologien zur Vorhersage von Straftaten, Rückfallwahrscheinlichkeiten und gefährlichen Ereignissen. Dabei wird eine soziotechnische Perspektive eingenommen, durch die die Trennung zwischen Technologien und Gesellschaft aufgehoben werden soll. So könne rekonstruiert werden, wie der Eindruck, dass Technologien wünschenswerte Effekte erzeugen, gesellschaftlich hergestellt werde. Mit den Begriffen der Wissenschafts- und Technikforschung könnten die Beziehungen vom Staat zur Sicherheitsgesellschaft als eine Frage nach der wechselseitigen Konstitution von

technologischen und sozialen Ordnungen präzisiert werden. Die Folgen der Einführung von Prognosetechnologien werden als ein Bestandteil des Netzwerkes der Technologien und Akteure verstanden, die den Kontext der prognostischen Sicherheitsgesellschaft bilden.

Fabien Jobard betrachtet mit dem Ausnahmezustand einen besonderen Modus, mit dem der Staat zu Zwecken der Sicherheitsproduktion agiert. Er untersucht detailliert den seit 2015 in Frankreich geltenden Notstand sowohl hinsichtlich der verschiedenen rechtlichen Regelungen als auch deren rechtstatsächlicher Umsetzung. Dabei legt er zunächst einen Schwerpunkt auf die Frage, wie die besonderen Befugnisse in der Praxis angewendet worden sind und wie die Gesellschaft darauf reagiert hat. Im weiteren Verlauf untersucht er dann, inwiefern die Situation in Frankreich tatsächlich als Ausnahmezustand im Sinne der verschiedenen theoretischen Ansätze gesehen werden kann.

Hartmut Aden nimmt in seiner rechts-, politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse den Staatsschutz als zentrale Aufgabe staatlicher Sicherheitsproduktion in den Blick. Er untersucht die Staatszentriertheit dieser Aufgabenstellung und zeichnet detailliert deren Folgen im Strafrecht, im Polizeirecht und im Verfassungsschutzrecht nach wie auch die Probleme, die damit verbunden sind. Hier von ausgehend plädiert er für einen Paradigmenwechsel vom Staatsschutz zum Menschenwürdeschutz, auch um den aktuellen Anforderungen an die Produktion von Sicherheit gerecht zu werden, wie er am Beispiel Rechtsextremismus und NSU-Ermittlungen zeigt.

Im Anschluss hieran folgt die dritte Gruppe von Beiträgen, die aus unterschiedlichen Perspektiven auf das Strafrecht als einer besonderen Form staatlicher Sicherheitsproduktion schaut. Bernd Belina beginnt mit einer Analyse der Strafrechtspraxis vom Beginn der Bundesrepublik bis heute vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen. In einer marxistisch geprägten Herangehensweise analysiert er Strafrecht und Kriminalisierung als Möglichkeit der Durchsetzung spezifischer Interessen und zur Herstellung von Hegemonie. Ausgehend davon macht er in dem betrachteten Zeitraum verschiedene Perioden der Kriminalisierung aus, die zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ins Verhältnis gesetzt werden.

Mit dem materiellen Strafrecht als einem Bereich, in dem Präventions- und Sicherheitsbestrebungen umgesetzt werden, beschäftigt sich auch der Beitrag von Beatrice Brunhöber, die an die Überlegungen von Belina anschließt. Laut Brunhöber führe die Sicherheitsgesellschaft ebenfalls zu einem Funktionswandel im Strafrecht, dessen Beschreibung und Folgen noch weitgehend ungeklärt seien. Entscheidend sei, dass sich die Veränderungen auf der Ebene der Verhaltensvorschrift ergeben, also primär die Frage betreffen, was verboten werde. Die Verbote setzten

nummehr vermehrt im Vorfeld einer Schädigung an. Dies beschreibt Brunhöber mit dem Begriff des Risikostrafrechts. Hintergrund dieser Entwicklung sei ein veränderter Umgang mit Bedrohung in modernen Gesellschaften, der ein erhöhtes Bedürfnis nach Beherrschung und Steuerungsmöglichkeiten voraussetze und zudem zu einer veränderten Risikoallokation führe, bei der dem Individuum Verantwortlichkeit auch für strukturelle Risiken zugeschrieben werde.

Bernd Dollinger, Dirk Lampe und Henning Schmidt-Semisch legen einen empirischen Beitrag zum Jugendstrafrecht und zur Jugendkriminalpolitik vor. Dabei greifen sie die im ersten Teil dieses Bandes und auch von Brunhöber verfolgte Perspektive von einem grundlegenden Wandel staatlicher Sicherheitsproduktion wieder auf und gehen ihr empirisch am Beispiel des Jugendstrafrechts nach. Anhand von parlamentarischen Debatten untersuchen sie diskursanalytisch, inwiefern sich im Umgang mit Jugendkriminalität tatsächlich Elemente einer „Sicherheitsgesellschaft“ finden lassen, sich also ein Wandel hin zu einer härteren, punitiveren oder stärker kontrollierenden Kriminalpolitik zeigt.

Eine weitere Zuspitzung der Thematik Strafrecht und Sicherheit erfolgt abschließend im Beitrag von Jens Puschke und Jannik Rienhoff. Dabei wird das Terrorismusstrafrecht in den Blick genommen, das als kriminalpolitisches Projekt verstanden wird. Dieses Projekt, das anhand neuerer Straftatbestände (§§ 89a, b, c und 91 StGB) untersucht wird, sei begründet in der Zusammenführung zweier Diskurse und dem Bestreben um hegemoniale Vormachtstellung. Das Strafrecht und der Sicherheitsdiskurs, die sich als Hegemonie etabliert hätten, verstärkten sich gegenseitig durch die Erweiterung von Strafvorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus. Der Analyse liegt ein kritisch-materialistisches Verständnis von Staat und Recht zu Grunde, nach dem der Staat Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sei. Entsprechend müsse die gesellschaftliche Ordnung mittels eines Konsenses in der Zivilgesellschaft durch Hegemonie hergestellt und aufrechterhalten werden.

Literatur

- Bourdieu, P., 1998: *Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Briken, K./Eick, V., 2011: Recht und billig? Wachstumschutz zwischen Niedriglohn und Ein-Euro-Jobs. *Kritische Justiz* 44, S. 34-42.
- Nivette, A., 2014: Legitimacy and crime: Theorizing the role of the state in cross-national criminological theory. *Theoretical Criminology* 18, S. 93-111.
- Simon, J., 2007: *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. New York: Oxford University Press.
- Singelstein, T./Stolle, P., 2012: *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grundlegende Perspektiven

Bringing the State back in

Oder: Was hat der Staat in der Sicherheitsgesellschaft verloren?

Reinhard Kreissl

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht mögliche Schnittstellen und Zusammenhänge zwischen staatlicher Politik, gesellschaftlichen Prozessen und dem epochalen Trend zu einem sicherheitsgesellschaftlichen Kontrollregime. Die Beziehungen zwischen Staat und Sicherheit werden vor dem Hintergrund unterschiedlicher staatlicher Arrangements und Politikstrategien diskutiert.

Schlüsselwörter

Staat, Sicherheit, Politik, Diskurs, Praxis, Kriminalpolitik

1 Bringing the State back in

In einem Beitrag mit dem bezeichnenden Titel „Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research“ hat Theda Skocpol vor 30 Jahren anhand einer Reihe von Studien gezeigt, wie die analytische Kategorie des Staates in den Sozialwissenschaften wieder an Bedeutung gewinnt (Skocpol 1985). Gegen die besonders im angelsächsischen Raum durch den soziologischen Strukturfunktionalismus vorangetriebene Auflösung des Staates in seine gesellschaftlichen Bestandteile diagnostizierte sie ein gestiegenes Interesse an Analysen, die dem Staat als Akteur eine theoretisch bedeutsame Rolle zusprechen. Bestimmte historisch beobachtbare Entwicklungen ließen sich besser erklären, wenn man mit Rückgriff auf die kontinentaleuropäische Staatsdiskussion in der Tradition von Weber und Hintze ein Verständnis des Staates heranzieht, das die spezifischen Wirkmöglichkeiten staatlicher Institutionen berücksichtigt und mit der Idee eines spezifischen Eigeninteresses des Staates an sich selbst operiert. Auch sollte man berücksichtigen, dass staatliche Strukturen die gesellschaftlichen Bedingungen prägen, in denen sich politisch aktive soziale Gruppen entfalten.

In ihrer Kritik an der Soziologisierung des Staates wendet sich Skocpol zugleich gegen eine bestimmte methodische Strategie der Generalisierung. Der soziologische Strukturfunktionalismus suche nach einem Typ von Gesetzmäßigkeiten, die über konkrete empirisch vorfindbare historische Konstellationen hinweg auf allgemeine Funktionen des Regierens zielen (Skocpol 1985, S. 4). Diese Idee ahistorisch universalisierbarer Entwicklungspfade und allgemein gültiger funktionaler Arrangements sozialer Differenzierung verliert jedoch in der Konfrontation mit der Empirie schnell an Charme. Zwar sind es zweifelsohne immer gesellschaftliche Kräfte und bestimmte Akteure, die soziale Veränderungen vorantreiben, Klassen, die ihre Interessen verfolgen, Unternehmen, die auf Märkten agieren, soziale Bewegungen, die öffentlich für ihre Anliegen werben. Aber in den mit Hilfe dieses Werkzeugkastens von Akteuren und Prozessen skizzierten Szenarien, so die Beobachtung von Skocpol, blieb einerseits die Rolle des Staates (und ggf. seiner „Diener“) als wirksamer Faktor analytisch lange Zeit unterbelichtet und zum anderen zeige sich, dass sich in konkreten Gesellschaften die Dinge ganz unterschiedlich entwickeln können: kontinentaleuropäische Staaten unterscheiden sich in wichtigen Aspekten von angelsächsischen, nordeuropäische von südeuropäischen, asiatische von europäischen. Staatlichkeit findet sich überall, aber nicht in der gleichen Form und Ausprägung. Daher sollte man sich hüten, bei der Analyse von sozialen Prozessen von Staat und Gesellschaft auf der Ebene des typisierenden Singulars zu bleiben.

Das von Skocpol diagnostizierte Interesse am Staat als Akteur ging seinerzeit einher mit einem Wachstum des staatlichen Sektors, das in etwa in der Phase, in der sie ihre Ausführungen zu Papier brachte, einen Höhepunkt erreichte. Mit dem interventionistischen Wohlfahrtsstaat, der damals auch in den USA stark und intensiv in diversen gesellschaftlichen Bereichen aktiv wurde, gewannen Fragen nach dem Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Ökonomie wieder an Bedeutung. Zugleich zeigte sich in den aufstrebenden post-kolonialen Gesellschaften, dass die Grand Theories der soziologischen Modernisierungsforschung zu kurz griffen. Staatliche, bürokratisch organisierte Eliten erwiesen sich dort oft als zentrale Agenten des sozialen Wandels und prägten einige dieser Gesellschaften in einer „revolution from above“ (Skocpol 1985, S. 11) – oft gegen die Interessen etablierter mächtiger sozialer Gruppen.

Skocpols Forderung, den Staat wieder in die sozialwissenschaftliche Diskussion einzuführen, die Autonomie des Staates als prägender Akteur der Politik anzuerkennen, hat 30 Jahre nach dem Erscheinen ihres Aufsatzes nach wie vor Gültigkeit, sollte allerdings – ganz im Sinne der Autorin – vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen neu gefasst werden. Staatlichkeit findet ihren Niederschlag auf vielen Ebenen, von der Formulierung politischer Programme und Produktion von Gesetzen bis hin zu deren Umsetzung auf der Ebene der street-level bureaucrats, um die bekannte Formulierung von Michael Lipsky (1969) aufzunehmen. Nach dem Durchgang durch eine Vielzahl von Studien kommt Skocpol zu dem Befund: „We do not need a new or refurbished grand theory of ‚The State‘. Rather we need solidly grounded and analytically sharp understandings of the causal relations that underlie the histories of states, social structures, and transnational relations in the modern world“ (1985, S. 28).

2 Staatlich begrenzte Aufgaben und Entgrenzung der Sicherheit

Diese Warnung, voreilige Synthesen zu vermeiden und stattdessen anhand empirisch untermauerter Untersuchungen konkrete Konstellationen zu betrachten, ist im Angesicht mancher Beiträge zum „Staat in der Sicherheitsgesellschaft“ alles andere als voreilig. Nutzt man das theoretische Passepartout Sicherheitsgesellschaft (Singelstein und Stolle 2011) zur Analyse und fragt nach der Rolle des Staates, zeigt sich zunächst, dass Sicherheit als politische, für staatliches Handeln bedeutsame und durch dieses Handeln geprägte Kategorie einen signifikanten Bedeutungswandel durchlaufen hat. Sicherheit als staatliche Aufgabe war bis vor nicht allzu langer Zeit primär als äußere, militärisch zu garantierende Sicherheit

vor anderen Staaten und erst in zweiter Linie und politisch weniger bedeutsam als interne Pazifizierung gedacht. Akademisch war für die Belange der äußeren Sicherheit die Politikwissenschaft Abt. Internationale Beziehungen zuständig. Innere Sicherheit wurde in europäischen Gesellschaften primär als soziale Sicherheit gefasst und zur Aufgabe des Wohlfahrtsstaats. Dieser wiederum nahm unterschiedliche Ausprägungen an (Esping-Andersen 1996). Die staatliche Politik der äußeren Sicherheit hat verschiedene Formen des militärisch-industriellen Komplexes hervorgebracht (Mills 2000).¹ Die staatlich organisierte Politik der sozialen Sicherheit produzierte ein Netz der fürsorglichen Überwachung durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen verwaltende Staatsbürokratien – von der Sozialfürsorge bis zur Polizei (Castel 1979). Auch diese nahmen, je nach staatlicher Tradition (etwa in Frankreich, England, Amerika oder Deutschland) eigene, unterscheidbare Formen an (Ginsburg 1992).

Sicherheit war allerdings bei allen Unterschieden der individuellen staatlichen Organisation klar umrissenen Politikfeldern zugeordnet. Die Rede von der Sicherheitsgesellschaft als eigenem Typus gewinnt im politischen und akademischen Diskurs Momentum, wenn diese Beschränkung auf mehr oder weniger klar umgrenzte Politikfelder mit entsprechend mehr oder weniger klar definierten Akteuren, Institutionen und Konstellationen von Innen und Außen sich aufzulösen beginnt.

Ein ebenso viel diskutiertes wie instruktives Beispiel für eine solche Entgrenzung von Sicherheit liefern die Vereinigten Staaten nach 9/11. Die Differenz zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmt. Der als Reaktion auf dieses traumatisierende Ereignis gestartete Angriff auf Afghanistan war eine in Bezug auf staatliches Handeln schlecht begründbare Hybridaktion, kein erklärter Krieg, eher eine polizeiliche Maßnahme aber mit militärischen Mitteln und außerhalb des staatlichen Territoriums (Nabers 2007).

Entgrenzungen oder Hybridisierungen anderer Art lassen sich in England in der eigentümlichen Vermischung von repressiver Polizeistrategie und gemeindeorientierter Sozialarbeit studieren (Coleman 2004). Hier entwickelte sich Sicherheit unter dem Regime von New Labour zum ideologischen Alleskleber quer über eine Vielzahl von Administrationen und Politikfelder. Frankreich, dessen Regierung sich selbst in einen „Krieg gegen den Terrorismus“ hinein definiert und damit

1 In der Sicherheitsgesellschaft wandelt sich dieser militärisch-industrielle Komplex zum „security-industrial complex“ (Hayes 2012). Auch hier spielt die Art, wie Staaten agieren, eine große Rolle für die Entwicklung der Sicherheitsgesellschaft. Das zeigt sich etwa, wenn man die staatliche amerikanische Technologieförderungspolitik und das Sicherheitsforschungsprogramm DARPA im Vergleich mit europäischen Initiativen betrachtet (Delanghe et al. 2011).

einen immer wieder verlängerten Ausnahmezustand im Inneren deklariert, liefert mit dieser Kriegsmetaphorik Anschauungsmaterial für eine Auflösung gewohnter rechtlicher, politischer und kultureller Grenzen des Politikfelds Sicherheit. Auch in der in letzter Zeit in mehreren Ländern mit gewisser Erregung diskutierten Frage, wie auf die Bedrohung durch sogenannte Cyber-Angriffe zu reagieren ist und wo die Verteidigung gegen diese Angriffe resortieren sollte – im Innen- oder im Verteidigungsresort – zeigt sich, dass die hier zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht ohne weiteres unterschieden werden kann. Last but not least wäre hier exemplarisch die derzeit in mehreren europäischen Nationalstaaten als akut betrachtete und gleichzeitig die Handlungsfähigkeit dieser Staaten überfordernde Sicherheitsbedrohung durch Migrationsströme aus dem globalen Süden nach Europa zu nennen (Wendekamm 2014).

Alle diese Beispiele segeln politisch unter der Flagge der Bedrohung einer Sicherheit, bei der die Grenzen zwischen den Sphären des Inneren und Äußeren, zwischen Repression und Prävention, Polizei und Justiz, Schuld und Verdacht verwischen. Die Versicherheitlichung (Buzan et al. 1998) von Migration verweist zudem auf einen wichtigen Aspekt, der für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Sicherheitsgesellschaft von zentraler Bedeutung ist. Wesentliches Element von Staaten als Garanten von Sicherheit ist die Souveränität in und Hoheit über ein Territorium. Die sehr heterogenen, teils unkoordinierten und wirkungslosen Reaktionen der Mitgliedsstaaten der EU auf die derzeitigen Migrationsbewegungen zeigen die Grenzen nationalstaatlich-territorial definierter Souveränität auf (Guild et al. 2016). Zugleich lässt sich hier demonstrieren, dass innerstaatlich sich manifestierende Probleme ihren Ursprung außerhalb des staatlichen Hoheitsgebiets haben und dementsprechend eine – auch für das staatliche Handlungsrepertoire wichtige – Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit nur schwer aufrechtzuerhalten ist.² Dem politischen Konstrukt Europa fehlen wesentliche Merkmale von Staatlichkeit (primär Fähigkeit und Ressourcen zur Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen) und dementsprechend sind europäische Initiativen mangels Durchsetzungsmöglichkeit auf Sicht weitgehend wirkungslos und als aktuelle Problemlösung zum Scheitern verurteilt.

2 Diese Entgrenzung auf den Punkt brachte der damalige deutsche Verteidigungsminister Peter Struck, der sich im Bundestag bei der Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Dezember 2002 zu der Formulierung hinreißen ließ, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik auch am Hindukusch verteidigt werden müsse. Als Versuch einer transstaatlichen Erweiterung staatsanaloger Formate s. Teubner (2011).

3 Die (Sicherheits-)Gesellschaft als Herausforderung für den Staat

Staaten als politischer Herrschaftsverband verfügen ihrem Selbstverständnis nach in einem umgrenzten Territorium über die physischen, organisatorischen, fiskalischen und rechtlichen Mittel zur weitgehend autonomen Ausübung politischer Herrschaft und wirken damit auf die Gesellschaft ein. Unter den traditionellen Staatsaufgaben nahm Sicherheit im Hobbes'schen Sinne der Befriedigung nach innen und der Sicherung nach außen eine zentrale Rolle ein. Nun lässt sich hier eine Entwicklungslinie vom bürgerlichen über den Rechtsstaat zum demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaat als epochaler Prozess der (rechtlichen) Zähmung naturwüchsiger gesellschaftlicher Gewaltverhältnisse durch den sich entwickelnden Staat rekonstruieren. In diesem Prozess wandelt sich der gegenüber dem Leviathan rechtlose Untertan allmählich zum mit allgemeinen Rechten ausgestatteten Staatsbürger, der Leviathan wird zur sich selbst durch das Recht programmierenden parlamentarischen Demokratie (Habermas 1981, 1992). In grober Stilisierung finden hier zwei gegenläufige Entwicklungen statt, die für den Staat neue Herausforderungen produzieren: auf der einen Seite lässt sich mit der kontinuierlichen Zunahme der Staatsaufgaben eine Art Verstaatlichung der Gesellschaft beobachten, auf der anderen Seite fördert die Demokratisierung politischer Herrschaft eine Vergesellschaftung des Staates.

Dabei kommt das institutionelle Arrangement des modernen demokratischen Rechtsstaats kontinentaler Prägung an seine Grenzen (Kreissl 1987). Die zentralen Medien Recht und Geld verlieren in den Händen des Staates an Steuerungskraft (O'Connor 1975; Kübler 1985) und damit gerät der Nationalstaat unter Druck, da er die ihm historisch zugewachsenen Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen kann. Hinzu kommt, dass territoriale Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates durch gesellschaftliche Entwicklungen und wachsende Mobilität (Lash und Urry 1993; Urry 2007) zunehmend erodiert. Die Globalisierung ökonomischer Prozesse, die dadurch verursachten Probleme, oder die Folgen der Ausbreitung neuer Kommunikationsmedien lassen sich nicht mehr innerhalb territorial umgrenzter, nationalstaatlicher Herrschaftsgrenzen steuern. Als Folge globaler Mobilität und Migration nehmen vormals ethnisch und kulturell weitgehend homogene Gesellschaften multiethnische, multikulturelle Züge an. Fragen der Zugehörigkeit müssen unter diesen Bedingungen neu verhandelt werden. Zeitdiagnostisch auf den Punkt gebracht hat diese Entwicklungen Ulrich Beck mit seinem Begriff der Welt-risikogesellschaft (2007). Territorial definierte Staaten mit einer kulturell homogenen Bevölkerung stoßen als politische Akteure an Grenzen (in jeder Bedeutung des Wortes) beim Versuch gesellschaftliche Dynamiken zu zähmen, die sie selbst

befördert haben. Die Rede ist dann von Staatsversagen (Jänicke 1986), Unregierbarkeit (Offe 1979) oder Postdemokratie (Crouch 2012). Der Staat kapituliert oder überlebt als Hülle. Scheitert der Staat also – Ironie der Geschichte – letztlich wie der Zauberlehrling dank seines eigenen evolutionären Erfolgs als gesellschaftliche Organisationsform politischer Herrschaft an der Komplexität, die er ermöglicht hat aber nicht mehr zähmen kann? (Willke 1992). Sollte man Skocpols Titel also umformulieren: Taking the State out again?

Es mangelt nicht an dystopischen Abgesängen auf „den“ Staat und „die“ Politik im Angesicht einer entfesselten gesellschaftlichen Dynamik und die medial aufbereitete Empirie vor der Haustüre scheint die Evidenz dafür zu liefern. Meldungen über Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftskrisen, denen individuelle Staaten und die internationale Staatengemeinschaft machtlos gegenüberstehen, konkurrieren um das knappe Gut öffentlicher Aufmerksamkeit und parallel dazu scheint die für moderne demokratisch verfasste Staatskonstruktionen wichtige kulturelle Ressource von Legitimität und Massenloyalität nicht zuletzt aufgrund steigender ökonomischer Ungleichheit innerhalb und zwischen Gesellschaften zu versiegen. Einerseits wächst im Angesicht scheinbar sinkender staatlicher Handlungskompetenz und Leistungsfähigkeit die Politikverdrossenheit (Maier 2013). Andererseits findet in vielen Gesellschaften in der Anrufung des Nationalstaates durch populistische Parteien und Politiker sowie entsprechende soziale Bewegungen eine neue Form der Politisierung statt.³ Es ertönt der Ruf nach dem starken Staat, man fordert Bestandsgarantien für ethnisch-religiös homogene Gesellschaften oder fantasiert gar den großen Führer herbei. Diese wilde Politisierung, die sich gemäß der konventionellen politischen Topologie von rechts unten auszubreiten scheint, stellt das institutionelle Arrangement der auf Parteienkonkurrenz basierenden staatlich verfassten Demokratie auf die Probe.

Eine solche Politisierung auf der Basis von „Identitätspolitik“ (Meyer 2002) konterkariert zugleich eine der zentralen Prämissen des modernen demokratischen Rechtsstaats durch die Wiedereinführung einer politisch-semantisch aufgeladenen Unterscheidung zwischen denen, die zu uns gehören und jenen, die in einem pejorativ konnotierten Sinn anders sind. Die damit einhergehende Verweigerung

3 Dieser Trend zu einer Politik, die in populistisch-agitierender Manier auf der Basis einer Idee vom ethnisch homogenen, territorial autonomen und souveränen Staatswesen das nationale Eigeninteresse in den Vordergrund stellt, findet sich derzeit in den unterschiedlichsten Gesellschaften, nicht nur in Westeuropa, wo entsprechende politische Bewegungen seit Jahren im Aufwind sind, auch in den USA, in osteuropäischen Ländern und in anderen außereuropäischen Regionen. Hier konvergiert ein Politikmodell und Politikverständnis, die ihren Ausgang von völlig unterschiedlichen gesellschaftlichen Bedingungen nehmen.

von Anerkennung befördert sozialen Ausschluss und gesellschaftliche Fragmentierung. Dabei spielen neben religiös-ethnischen und kulturellen auch soziale und ökonomische Kriterien eine Rolle, da gesellschaftliche Teilhabe für eine wachsende Gruppe von Menschen zusehends schwieriger wird. Befeuert wird diese sozial desintegrative Entwicklung durch die Konkurrenz um knappe (auch staatliche) Güter und soziale Positionen, die wiederum zur Triebfeder sozialer Abstiegsängste werden kann.

Auf diesem Humus vermeintlicher und/oder realer Prekarität artikuliert sich auf diversen Foren im öffentlichen Diskurs ein diffuses Bedürfnis nach Sicherheit, das als Forderung an staatliche Politik auftritt. Dabei vermischen sich Bedrohungsphantasien und Angst vor dem kulturell Andersartigen mit risikobasierten Sorgen um das eigene Fortkommen und die eigene Zukunft zu einer oft brisanten Mischung.

Nun kann man solche Verwerfungen auch anders interpretieren und statt von einer Krise gesellschaftlicher Integration und staatlicher Steuerungsfähigkeit von einer Ungleichzeitigkeit kulturell politischer Modernisierung ausgehen, wie etwa Habermas (2008) in seinen Überlegungen zu post-säkularen Gesellschaften. Er sieht im aktuellen Streit um Anerkennung oder Ausschluss ethnisch-religiöser Gruppen eine Reaktion auf die soziokulturellen Zumutungen eines eurozentrisch verengten Universalismus in modernen, multikulturell gewordenen Gesellschaften, die Religion in die Privatsphäre verbannten und sie damit als kollektiv wirksame Sinn- und Identitätsressource austrocknen ließen. Der anspruchsvolle Ausweg aus dieser Sinnkrise wäre, so die These, eine Versöhnung von universellem Staatsbürgertum und kultureller Identität/Diversität. Die aber setzt nicht nur die von Habermas geforderten (und erhofften) gesellschaftlichen Lernprozesse, sondern ein diese Prozesse unterstützendes institutionelles Arrangement – also eine funktionierende staatliche Ordnung – voraus.

Lässt sich in diesem Szenario von Fragmentierung, Ungleichheit, Ungleichzeitigkeit, fiskalischer Krise, Ausgrenzung und populistisch verstärkten Ängsten, die den Ruf nach Sicherheit befeuern eine genuin staatliche Rationalität, eine spezifische Rolle des Staates herausfiltern? Betrachtet man das normative Pflichtenheft, auf das sich der demokratische Rechtsstaat im Rahmen seiner Entwicklung eingeschworen hat, so ergeben sich jenseits des Hobbes'schen Sicherheitsversprechens zentrale Staatsaufgaben wie bestmögliche Bedingungen für soziale Gleichheit zu schaffen, allen Bürgern die Teilhabe am gesellschaftlichen Prozess zu ermöglichen, die Folgen ökonomisch bedingter Ungleichheit zu mildern, Rechtssicherheit zu garantieren und damit die materiellen und symbolischen Bedingungen der gesellschaftlichen Reproduktion und der individuellen und kollektiven Entfaltung zu sichern. Diese wiederum sind wichtige Voraussetzung für die Reproduktion

des demokratisch verfassten Gemeinwesens. Die Tatsache, dass diese Liste gesellschaftlichen Grundbedingungen in den neuen Security Studies unter dem Begriff der gesellschaftlichen Sicherheit (societal oder human security) gefasst wird (Burgess und Mouhleib 2007, Burgess 2008), zeigt, dass sie nicht mehr als selbstverständlich angesehen werden.⁴

Staatliche Interventionen in der Tradition des fordistischen Sozialstaats in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie die Great Society Programme in den USA oder die diversen wohlfahrtsstaatlich geprägten Reformen in europäischen Ländern hatten sich die politische Abarbeitung dieses Pflichtenhefts auf die Fahnen geschrieben. Der Kampf gegen soziale Missstände, gegen Armut, Kriminalität und Ungleichheit lieferte die Orientierung und legitime Begründung für politische Programme und Maßnahmen.⁵ Diese Reformen prägten die staatliche Politik westlicher Gesellschaften der Nachkriegsära noch bis in die frühen Achtziger Jahre. Der Begriff Sicherheit tauchte dabei bestenfalls in Verbindungen wie Arbeitsplatzsicherheit als social oder Job security auf. Als dann von neokonservativer Seite Kritik an diesen Programmen einsetzte, entzündete sich diese zunächst nicht an den hehren Zielen, sondern an der vermeintlichen Wirkungslosigkeit der Methoden, den überzogenen Kosten und den Nebenfolgen wohlfahrtsstaatlich inspirierter Sozialprogramme (Fraser und Gordon 1994). Wohlfahrtsprogramme förderten angeblich eine culture of poverty, in der die welfare mothers die nächste Generation von Sozialhilfeempfängern heranzögen (Ortiz und Briggs 2003).

Als politische Wasserscheide, die das Ende dieser Phase markiert und eine Politik des Klassenkampfes von oben in den nach dem Zweiten Weltkrieg generell wohlfahrtsstaatlich ausgerichteten Gesellschaften salonfähig machte, gilt der Amtsantritt von Ronald Reagan in den USA und Margret Thatcher in Großbritannien. Aus dem war on poverty wurden der war on crime and drugs und die wurden mit anderen politischen Mitteln geführt.

Die damals eingeleitete massive wohlfahrtsstaatliche Gegenreformation, die in Großbritannien zu fast bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen in der Auseinander-

4 Versteht man akademische Diskurse im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften als eine Form der gesellschaftlichen Selbstthematization, könnte man die Tatsache, dass der Sicherheitsbegriff hier derart ausgeweitet wird und praktisch alle Bedingungen gesellschaftlicher Reproduktion unter „societal security“ gefasst werden, selbst als Beleg für eine tiefgreifende gesellschaftliche Verunsicherung deuten.

5 Allerdings sollte man dabei immer bedenken, dass solche Reformprogramme etwa im Bildungssektor auch das Ergebnis sozialer Kämpfe unter Bedingungen politisch halbwegs mächtiger Gewerkschaften sowie eine Reaktion auf den nach dem sog. „Sputnik-schock“ durchaus plausibel erscheinenden Vorsprung der kommunistischen Welt im Bereich von Forschung und Technologie waren.

setzung mit der Gewerkschaft der Bergarbeiter führte, sowie die Deregulierung von Wirtschaft und Bankenwesen, die der Entstehung des globalen Finanzkapitalismus Vorschub leistete (Khoury 1990) wie auch die durch Steuerpolitik eingeleitete Umverteilung von unten nach oben, durch die sich die fiskalische Krise der Staaten verschärfte, haben jene gesellschaftlichen Bedingungen erzeugt, die einen sicherheitsgesellschaftlich aufgerüsteten Staat als Lösung des Problems erscheinen lassen.

Die Intensität, mit der die Abkehr von fordistisch wohlfahrtsstaatlicher Politik von statten ging und Voraussetzungen für das Regime eines Sicherheitsstaats entstanden, variiert je nach staatlich-politisch-kultureller Konstellation. Im angelsächsischen Bereich, und hier besonders in den USA noch schneller als in Großbritannien, vollzog sich dieser Wechsel schneller als in kontinentaleuropäischen Staaten. War in England der massive Einsatz staatlicher Gewalt erforderlich, um den Widerstand der Gewerkschaften zu brechen, so gab es in den USA keinen nennenswerten Widerstand. Zum einen waren dort wohlfahrtsstaatliche Strukturen im Vergleich zu Europa auf der Ebene des Nationalstaates ohnehin wenig entwickelt und zum anderen wurden die abzuschaffenden Programme durch eine kurzfristig nach politischen Opportunitäten widerrufbare finanzielle Förderung bundesstaatlicher oder lokaler Initiativen durch die nationale Regierung gesteuert. Die Wirkungen des Rückbaus wohlfahrtsstaatlicher Politik setzten dabei mit einer gewissen Zeitverzögerung ein. Unmittelbare Effekte dieses politischen Paradigmenwechsels ergaben sich allerdings im Bereich der Steuerpolitik, höhere Einkommen wurden entlastet sowie im Bankensektor, wo ein durch Deregulierung entfesselter Finanzmarkt in den USA geradewegs zur sogenannten Savings and Loan Krise führte (Curry und Shibus 2000).⁶

In den kontinentaleuropäischen Nationalstaaten begannen diese Prozesse später und entwickelten nicht die Intensität wie in den angelsächsischen Ländern. In Deutschland, Frankreich oder Italien ist staatliche Politik in je unterschiedliche Verhandlungssysteme mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Gewerkschaften eingebunden und diese Länder verfügen über ein im Vergleich zu den USA stärker ausgebautes System wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, die darüber hinaus gesetzlich verankert und staatlich oder quasistaatlich organisiert sind. Nichtsdestotrotz nahm auch hier der Wandel zu post-wohlfahrtsstaatlicher Politik an Fahrt auf (Lutz 2009).

Im Hinblick auf diesen Wandel, der den Weg in ein sicherheitsgesellschaftliches Regime bereitete, waren Gesellschaften mit „schwachen“ Staaten effektiver

6 Diese Krise war übrigens auch eine im Hinblick auf die Entwicklung neuer Felder des white-collar crime bemerkenswerte Episode (Calavita und Pontell 1990).

in der Umsetzung als die kontinentaleuropäischen Gesellschaften, die aufgrund ihrer anderen Geschichte nicht nur eine andere politische Kultur entwickelt haben, sondern über einen größeren, ausgebauten und bei der Durchsetzung eigener Interessen besser positionierten bürokratischen Staatsapparat verfügen. Die dort kultivierten Haltungen entfalteten eine Art Sperrwirkung gegen postwohlfahrtsstaatliche Reformen, nicht zuletzt auch aus wohlverstandendem Eigeneinteresse an der Aufrechterhaltung der staatlich organisierten sozialpolitischen Programme. Allerdings erfasste der mit dem gesellschaftlichen Paradigmenwechsel zur „Flüchtigen Moderne“ (Bauman 2003) einhergehende politisch-ideologische Diskurs über gesellschaftliche Anpassungs-, Handlungs- und Wandlungsfähigkeit auch diese „starken Staaten“ und setzte sie unter Effektivitäts- und Kostendruck. Mit Ansätzen wie dem sogenannten New Public Management (Naschold und Bogumil 2013) wurde und wird versucht, markt- und kostenorientiertes Denken in den Bereich der Staatsverwaltung einzuführen.⁷

Gemäß der derzeit in Europa von konservativen Leitmedien verbreiteten Deutung wird der Staat in seinen Handlungsmöglichkeiten allerdings nicht nur von seiner unflexiblen und noch nicht ausreichend durch externe Unternehmensberater verschlankten Bürokratie eingeschränkt. Die oben kurz skizzierten Strukturprobleme werden in eingängige Bilder des von zwei Seiten in seiner Handlungsfähigkeit beschnittenen Staates übersetzt: Teile seiner Souveränität sind auf die supranationale Ebene zur Europäischen Gemeinschaft abgewandert und im Angesicht einer innerhalb der Grenzen seines Territoriums agierenden, aber zunehmend nicht mehr durch diese Grenzen gebundenen globalisierten Ökonomie, sind die Möglichkeiten zur Steuerung (und Besteuerung!) ökonomischer Prozesse ebenfalls eingeschränkt. Aus dieser Deutung gewinnen Populisten unterschiedlichster Couleur ihre wohlfeile Kritik an den „Konzernen“ und an „Brüssel“ und treten für eine – im Angesicht der real existierenden Verflechtung und Globalisierung unrealistische – Wiederbelebung nationalstaatlicher Souveränität ein. Hier amalgamieren dann sehr heterogene popkulturell-politische Interpretationen des Staates: eingezwängt, handlungsgelähmt; gleichzeitig auch Projektionsfläche für Forderungen und Hoffnungen auf eine dynamisch-modern-ordnungsstiftende aber auch irgendwie repressive und nationalistisch regressive Politik. Staatsbilder und Staatskonzepte schwanken zwischen einem Nozick'schen minimal state des Li-

7 Im Bereich der Inneren Sicherheit schlägt sich dies nieder in diversen Privatisierungsinitiativen sowie in einer Verlagerung von gesetzlich definierten Kontrollaufgaben in das zivilgesellschaftliche Vorfeld, etwa im Bereich der Geldwäsche auf die Finanzunternehmen (De Koker 2006) mit allen rechtsstaatlichen Problemen.

beralismus und dem von rechtsstaatlichen Fesseln befreiten starken repressiven Interventionsstaat der Sicherheitsgesellschaft.

Die im Angesicht dieser etwas verworrenen und populistisch aufgeheizten Konstellation optimistische Forderung nach der Stärkung einer europäischen öffentlichen Sphäre (Koopmans und Erbe 2004) und neuen Fokussierung der politischen Debatten auf Fragen von Gerechtigkeit und Gleichheit, in der Hoffnung dadurch vielleicht auch das hybride sozusagen staatoide Konstrukt Europa demokratisch zu stärken, greift vermutlich zu kurz. Zwar ist die dahinterstehende Überlegung, dass demokratische Rechtsstaaten über institutionelle Mechanismen in eine lebendige demokratische Kultur eingebettet und auf einen vielstimmigen gesellschaftlichen Diskurs angewiesen sind, im Prinzip richtig. Aber ob und wie ein solcher Prozess nachhaltig in Gang gesetzt werden kann, ist fraglich.

Staatliche Politik muss an demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse und mehrheitsfähige Deutungen des herrschenden gesellschaftlichen Zustands zumindest locker angebunden sein. Sicherheit gewinnt als Thema in diesen Prozessen politisches Gewicht zumeist dann, wenn sie bedroht erscheint. Damit solche Bedrohungen in einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen, dort diskutiert und dann politisch folgenreich für entsprechende Initiativen genutzt werden können, bedarf es geeigneter Anlässe. Meist sind es spektakuläre, medial aufbereitete Ereignisse, die eine solche Diskussion befeuern. So ebnete etwa in den 1980er Jahren die Entführung und Ermordung des kleinen James Bulgar in England politisch den Weg zur flächendeckenden Einführung von CCTV im öffentlichen Raum. Da Sicherheit als politisches Thema nur über den Umweg ihrer Bedrohung auf die Tagesordnung gelangt, findet eine kontinuierliche Auseinandersetzung darüber praktisch nicht statt. Außerhalb der Zeiten populärer Erregung sind politisch folgenreiche Sicherheitsdiskurse daher auf überschaubare Expertenrunden beschränkt und in welche Richtung sich diese entwickeln, hängt von der gesellschaftlichen Großwetterlage ab. Sicherheit kann entweder als ein Problem präventiv ausgerichteter staatlicher Sozialpolitik oder als Problem eines ins Vorfeld zivilgesellschaftlicher Normalität auszubauenden Kontroll- und Überwachungsregimes ausbuchstabiert werden. Welche Lesart dominiert und welches Mischungsverhältnis sich durchsetzt ist im Einzelfall jeweils zu untersuchen.

Die Änderung dieser Großwetterlage im Bereich der Rechts-, Sicherheits- und Kriminalpolitik hat sich als Wechsel vom penal welfarism zur neuen Punitivität und managerialism (Garland 2002) in den USA innerhalb kurzer Zeit nachhaltig in der Praxis des Kriminaljustizsystems bemerkbar gemacht. In europäischen Gesellschaften vollzog sich dieser Wandel weniger dramatisch. Zwar lässt sich auch in Europa in der öffentlichen Diskussion über Kriminalität ein Wechsel zu eher punitiven und repressiven Haltungen beobachten, aber Protest und Widerstand von

unmittelbar Betroffenen oder organisierten Interessenvertretern hat in den meisten Ländern das bruchlose Durchschlagen bestimmter Reformansätze auf der Ebene der Politik und Praxis gemildert. So scheiterte etwa der Versuch, das in den USA populäre Modell des Zero Tolerance Policing in deutschen Polizeibehörden als Managementstrategie einzuführen nicht zuletzt am massiven Widerstand der Personalvertretung (Feltus 2008).

Welche Reaktion sich einstellt, hängt nicht zuletzt auch von der staatlichen Organisation im Bereich der Sicherheitspolitik ab. Vergleicht man etwa die Entwicklung der Gefängnispopulationen in den USA und in Europa so zeigt sich, dass die Welle der Einsperrung und die rapide steigende Zahl der Inhaftierten in den USA (Austin und Irwin 2012) durch die Privatisierung der Gefängnisse befördert wurde, ebenso wie die Finanzierung des Gefängniswesens als staatliche Einrichtung und ein stärker an parlamentarische Prozesse gebundenes Strafrecht einen vergleichbar starken Anstieg in Europa verhindert hat.⁸ Innerhalb Europas hielt entgegen der in der US-amerikanischen Literatur von Garland (2002) diagnostizierten Trendwende zur Punitivität eine wohlfahrtstaatliche, auf Strafvermeidung, Resozialisierung und Prävention zielende staatliche Politik länger vor.

Diverse Strafrechtsreformen, unterstützt von zivilgesellschaftlichen Akteuren, haben hier beispielweise die Entwicklung von Sanktionsformen begünstigt, die mit der Doppelbegründung kostengünstig und human politisch durchsetzbar waren. Dank gezielter professionspolitischer Strategien sind Sozialarbeiter etwa im Bereich des Jugendstrafrechts nach wie vor wichtige Akteure, während die punitive Politik von Three Strikes and you're out in den USA eine ganze Kohorte von schwarzen Jugendlichen hinter Gitter brachte (Austin und Irwin 2012).

Allerdings zeigen sich innerhalb Europas ebenfalls Unterschiede, die mit der staatlichen Organisation der Rechts-, Kriminal- und Sicherheitspolitik zusammenhängen (Hammel 2014). Prozesse der Privatisierung staatlicher Leistungen oder Innovationen im Sinne einer punitiven Wende der Sicherheits- und Kriminalpolitik waren in Großbritannien leichter durchzusetzen als etwa in Deutschland oder Österreich (Newburn und Sparks 2004). Reformfähigkeit – nicht nur im engeren Bereich der Sicherheitspolitik – variiert mit der je spezifischen politischen Kultur und Organisation staatlicher Politik. Unter den Bedingungen einer Konsensdemokratie gestalten sich Innovationen anders als in Systemen, in denen politische Entscheidungen auf strikter Anwendung von Mehrheitsregelungen i.S. einer Wett-

8 Als Beleg für diese Differenz und anekdotische Anmerkung: nach der Bekanntgabe des Wahlsiegs von Donald Trump in den USA stiegen die Aktien der privaten Gefängnisindustrie sofort sprunghaft an. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-09/private-prison-stocks-are-surg-ing-after-trump-s-win>.

bewerbsdemokratie basieren (Holtmann und Voelzkow 2000). Ein Land wie Österreich etwa, in dem der Staat und seine Verwaltung seit Jahrzehnten von zwei dominierenden Parteien (der bürgerlichen ÖVP und der sozialdemokratischen SPÖ) als Pfründe in Geiselhaft gehalten werden und politische Entscheidungen durch ein föderales System vermittelt und durch eine neokorporatistische Struktur gebrochen sind, zeigt eine hohe Resistenz gegenüber politischen Veränderungen. Die Hauptakteure blockieren sich gegenseitig und verhindern nennenswerte Innovation im existierenden System, um den Status quo ihrer jeweiligen klientelistischen Einflussphären zu sichern. Das hat dann paradoxerweise zur Folge, dass sich einige wohlfahrtsstaatliche Reformen in der Kriminalpolitik, die dort zu Zeiten einer sozialdemokratischen Alleinregierung durchgesetzt wurden, länger halten (und zum Teil sogar noch ausgebaut werden) als in anderen Ländern, während postwohlfahrtsstaatliche Modernisierungsimpulse im Dickicht korporatistischer Interessenspolitik stecken bleiben. Die – in den existierenden Verwaltungsstrukturen verankerte – Widerständigkeit gegen Veränderungen führt zu einer Situation, in der auf der Bühne der tagespolitischen Rhetorik zu verschiedenen Themen der Sicherheitspolitik Positionen bezogen und Forderungen aufgestellt werden können, die über den Status der Ankündigung allerdings nicht hinauskommen. Verschiedene Bedrohungen der Sicherheit werden in schöner Regelmäßigkeit von den politischen Akteuren beschworen, Lösungen werden gefordert und angekündigt, nennenswerte Veränderungen aber bleiben aus. Während auf der Vorderbühne also politischer Theaterdonner erschallt, geht die Arbeit der gegen Veränderungen allergischen Verwaltungsapparate auf der Hinterbühne ungestört weiter. Inkrementale Verschiebungen finden dennoch statt, allerdings werden deren Effekte nur sichtbar, wenn man längere Zeiträume und mehrere Politikfelder parallel betrachtet.

4 Sicherheitsgesellschaft als Fakt und Fiktion

Durch die ausschließliche Fokussierung auf die politische Vorderbühne und die dort politisch-medial verbreitete Rhetorik neigen einige Diagnosen über die Entwicklung der Sicherheitsgesellschaft zur Stilisierung und ziehen historische Bruchlinien ein, die einer genaueren Betrachtung nicht Stand halten.⁹ Von methodischen

⁹ Eine ähnliche Situation findet sich im Bereich der sog. „Surveillance Studies“, deren Anhänger mit Überwachung als gesellschaftsdiagnostischem Schlüsselbegriff operieren und dementsprechend zu ähnlichen Zuspitzungen und Verkürzungen neigen. (s. etwa Lyon 1994, 2003). Die gesellschaftstheoretischen Defizite dieses Ansatzes treten geradezu lehrbuchhaft in dem Gespräch zwischen David Lyon und Zygmunt Bauman hervor (Bauman und Lyon 2013).