



Kooperative
Sicherheitspolitik
in der **Stadt**

Working Paper

Nr. 7

Andreas F.X. Wolkenstein

Kooperative Sicherheitspolitik aus Sicht der Ethik

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt (KoSiPol)

ein Verbundforschungsprojekt der



und dem



in Zusammenarbeit mit:



Ernst Moritz Arndt
Universität Greifswald



Hessische Hochschule
für Polizei und Verwaltung

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Bernhard Frevel, Projektkoordinator KoSiPol
c/o Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststraße 100, 48151 Münster
<http://www.uni-muenster.de/IfPol/forschen/regieren/kosipol.html>

Autor

Andreas F.X. Wolkenstein

Münster, Dezember 2011

Vorwort des Herausgebers

Das Projekt „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ untersucht im Wesentlichen aus der Perspektive der empirischen Politikwissenschaft die Formen und Gestaltungen, teilweise auch Wirkungen von lokalen Gremien, die sich mit verschiedenen Problemlagen der Sicherheit und Ordnung befassen. Hierbei werden die *polity*-Aspekte, also die Form z.B. hinsichtlich der Aufbauorganisation und Akteurskonstellation analysiert, wird mit dem Blick auf die *policy* betrachtet, wie sich Themenstellungen und Handlungskonzepte entwickeln, oder wird die *politics* untersucht und werden die Willensbildung und Entscheidungsfindung, die Machtstruktur und die Durchsetzungsfähigkeit sowohl von Akteuren in den Gremien, aber auch der Gremien in der Stadtpolitik fokussiert. Was vorgefunden wird und wie dies erklärt und bewertet werden kann, ist für den Empiriker interessant.

Aber die Fragestellung muss auch über diese reine Empirie hinausgehen und auch Grundlagen von Legitimität und Effizienz mit betrachten, was z.B. aus demokratietheoretischer Perspektive und mit Blick auf Governance-Theorien erfolgen kann. Dabei werden jedoch auch die Grenzen der empirischen Politikwissenschaft deutlich, wenn es gilt, Phänomene wie die veränderte Staatlichkeit und die sich ändernde Rolle des Staates bei der kooperativen Sicherheitspolitik zu verstehen. Hier können andere Disziplinen, wie z.B. die Rechtswissenschaften oder die Philosophie, sinnvolle Ergänzungen liefern, um die vorfindbare Lage zu verstehen und auch Schlussfolgerungen für eine „gute“ Gestaltung von Kooperation zu ziehen.

Andreas F. X. Wolkenstein ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am „Internationalen Zentrum für Ethik in den Wissenschaften“ der Eberhard Karls-Universität Tübingen und dort Koordinator des Forschungsschwerpunkts „Sicherheitsethik.“ Mit seiner Perspektive und Expertise beleuchtet er im nachfolgenden Beitrag die Frage zum Zusammenhang von staatlichem Sicherheitsauftrag und der Kooperation von und mit nicht-staatlichen Akteuren in diesem Hoheitsfeld. Mit der Einordnung in staatsrechtliche und handlungstheoretische Zusammenhänge nimmt er die sicherheitsethische Verortung und Bewertung des Safety and Security Governance vor und liefert damit Begründungshilfen für die Legitimität von Kooperationen.

Der herzliche Dank gilt dem Autor, die Hoffnung auf und das Versprechen von Erkenntnisgewinn gilt den Leser/innen.

Münster, im Dezember 2011

Bernhard Frevel

Kooperative Sicherheitspolitik aus Sicht der Ethik

Andreas F.X. Wolkenstein

I. Einführung

Sicherheitspolitik und ganz allgemein die Herstellung von Sicherheit haben bekanntermaßen viele Facetten und Akteure. Die bekanntesten Akteure sind dabei sicher die Polizeien mit ihren vielfältigen Sicherheitsaufgaben. Sie sorgen für die Herstellung von Ordnung, wenn diese aus irgendeinem Grund verloren ging. Sie wirken aber auch präventiv und versuchen in vielfältiger Weise dazu beizutragen, dass die Ordnung gar nicht erst verletzt wird. Ihre Aufgaben erfüllt sie durch Präsenz auf der Straße, durch Beratung sowie durch Aufklärung. Die Polizeiarbeit ist jedoch nur der augenfälligste Bereich des sog. Sicherheitshandelns. Daneben besteht dieser Bereich aus der Legislative, die sich mit der Verabschiedung von Sicherheitsgesetzen beschäftigt. Diese wiederum können sich auf eine ganze Bandbreite an Themen beziehen, sei es die Abwehr von Terrorismus oder die Eindämmung suchtmittel-generierter Kriminalität oder weiterer als sicherheitsrelevant eingestufte gesellschaftlicher Realitäten. Für deren Umsetzung wiederum sind bekanntermaßen die Polizeien zuständig. Auch das Militär leistet, im Bereich der äußeren Sicherheit, seine Beiträge zur Herstellung von Sicherheit (was immer wieder dann Anlass zu kritischer Reflexion gibt, wenn innere und äußere Sicherheit vermischt werden).

Diese staatlichen Elemente des Sicherheitshandelns werden, so ist seit einiger Zeit zu beobachten, durch Kooperationen der staatlichen Behörden mit entweder lokalen kommunalen Behörden und auch privaten Akteuren komplementiert. Frevel und Schulze (2011) haben diese neue Form der Herstellung von Sicherheit – Safety and Security Governance (SSG) – als eine Form der Kooperation beschrieben, die gewissermaßen in konzentrischen Kreisen abläuft und die Dichotomie von Staat und Gesellschaft als Sicherheitsproduzenten bzw. -empfänger unterläuft. Die Kooperation verschiedener Akteure wird dabei im Sinne der Governance-Theorie „als kollektive Sicherheitsgewährleistung durch eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die [...] verschiedene Mittel, Instrumente und Methoden nutzen um auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen ein gemeinsames Ziel zu erreichen“, verstanden (Ehrhard, 2010, S. 25). In dem Begriff der SSG wird also versammelt, was allorten sichtbar ist und was einer eingehenden politikwissenschaftlichen Analyse bedarf: die Veränderung in der Akteurskonstellation auf dem Gebiet der Sicherheit. Ganz grundsätzlich arbeiten, so Frevel und Schulze

(2011: 243 f.), in der neuen Konstellation die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) weiterhin an der Herstellung von Sicherheit. Darüber hinaus betreten weitere Akteure das Feld. Dabei handelt es sich etwa um Jugendämter, die ebenfalls mit der Herstellung von Sicherheit im Sinne der Prävention vertraut sind, oder, auf Landesebene, entsprechende Landespräventionsräte. Auf der nächsten Stufe im Kreis-Modell von Frevel und Schulze (ebd.) befinden sich dann private Sicherheitsorganisationen, etwa Wohlfahrtsverbände, oder Akteure aus dem Bildungsbereich (Schule und Kindergärten). In einem noch etwas weiteren Sinne sind die Vertreter der Orte, an denen Sicherheitsbedürfnisse und -bedarfe entstehen (Betriebe, Opferschutzverbände) im neuen kooperativen Sicherheitsmodell vertreten, was dann schließlich von der Wissenschaft als Ideen- und Ratgeber und der Politik vervollständigt wird. Zu betonen ist, dass die Ausweitung und Pluralisierung der Sicherheitsakteure und deren Aufgaben einem Staatsverständnis, neuen finanziellen Situationen, veränderten Sicherheitsbegriff und neuen gesellschaftlichen Wahrnehmungen von Risiken und Gefahren zu verdanken sind. Frevel und Schulze (ebd.) fassen dies mit den folgenden Worten zusammen:

„Erst infolge von veränderten Gefahrenlagen und Risikobewertungen, einer verstärkten Sekuritisation, einer zunehmenden Reaktionskomplexität und einem sich wandelnden Staatsverständnis mit weniger Patriarchalität und einem neuen Leitbild des aktivierenden Staates [...] kommt es zu einer neuen Qualität des pluralisierten Akteursfeldes und der Anforderung an Kooperation.“

Angesichts dieser neuen Situationen auf dem „Sicherheitsmarkt“ stellen sich Fragen, die weder empirisch noch auf der theoretischen Ebene, so Frevel und Schulze (2011, S. 246), gelöst sind: „Aus politologischer Sicht sind die Kenntnisse hierzu in vielerlei Hinsicht noch defizitär (weil insgesamt die Sicherheits- und Polizeiforschung bei vielen Sozialwissenschaftlern kaum wahrgenommen und häufig noch mit Misstrauen betrachtet wird), auch wenn die Beschäftigung mit Safety and Security Governance seit einigen Jahren zunimmt“. Den Autoren zufolge sind hierbei drei Forschungsperspektiven zu identifizieren: Es ist die Frage nach der Rolle des Staates und ihrer Bewertung, die Frage nach der Effektivität der SSG sowie die Frage nach den konkreten Ausprägungen von SSG zu stellen.

Aus normativer Sicht freilich ist die erste Forschungsperspektive von herausragender Bedeutung. Frevel und Schulze (2011, S. 247) eröffnen hier drei verschiedene Möglichkeiten, wie die Rolle des Staates in SSG zu fassen und zu bewerten ist. Zum einen könnte man die Ausweitung der Sicherheitskooperationen in den privaten Bereich als „sinnvolle und

notwendige Arbeitsteilung“ zwischen den gesellschaftlichen Akteuren betrachten. Aus Gründen der Effizienz etwa könnte man in der übergreifenden Kooperation eine Notwendigkeit sehen. Demgegenüber steht eine Interpretation, die davon ausgeht, dass sich der Staat durch diese Arbeitsteilung seiner zentralen Aufgaben entledigt. Da es die Aufgabe des Staates sei, für Sicherheit zu sorgen, dürfe es dieser Meinung zufolge nicht sein, dass andere Akteure dessen Aufgabe übernehmen. Schließlich könnte man auch davon ausgehen, so Frevel und Schulze, dass sich der Staat in der SSG keineswegs aus seinem Kerngeschäft heraushält, sondern seine Macht geradezu erweitert, indem alle Akteure „in die staatliche Kontrolltätigkeit eingebunden“ werden (Frevel & Schulze, 2011, S. 247).

Die Forschungsperspektive, in der nach der richtigen Interpretation von SSG gefragt wird, ist nun nicht unabhängig von den anderen Perspektiven. Denn selbstverständlich ist die Frage, inwieweit durch SSG ein erhöhtes Maß an Sicherheit geschaffen werden kann, für die (normative) Frage nach der Rolle des Staates in ihr nicht irrelevant. Es ist durchaus möglich zu argumentieren, dass der Staat gewissermaßen auf reflektierte Weise Sicherheitsaufgaben abgibt, sofern er die Kontrolle über die neuen Kooperationen der SSG behält und sofern diese auf effektivere Weise für die Aufrechterhaltung eines Sicherheitsniveaus sorgen.

Im Folgenden wird jedoch spezifisch auf die erste der genannten Forschungsperspektiven eingegangen. Das bedeutet, dass eine Antwort auf die Frage nach der legitimen Rolle des Staates in SSG gesucht und begründet wird. Die Aufgabenstellung ist spezifisch normativer Art und stellt somit einen Teil dessen dar, was in jüngster Zeit als Sicherheitsethik entstanden ist (Ammicht Quinn, in prep.). Darunter wird die Beschäftigung mit den normativen Dimensionen der Herstellung von Sicherheit bezeichnet. Sicherheitsethik untersucht also, auf welche Weise Sicherheit herzustellen ist und nimmt dabei eine Vielzahl von Sicherheitspraktiken, -kulturen und -handlungen in den Blick. Zu den Themen der Sicherheitsethik gehören die Analysen von Technologien zum Schutz von Flughäfen, kritischer Infrastrukturen oder anderer Orte, Grundsatzüberlegungen zum Begriff und Wert „Sicherheit“ oder aber normative Analysen von Sicherheitspolitiken. SSG als neue (Regierungs-) Form der Herstellung von Sicherheit stellt in diesem Sinne eine zentrale Kategorie der Sicherheitsethik dar, welche sich aus Überlegungen der Moralphilosophie und der Politischen Philosophie speist. Nach etwas detaillierteren Überlegungen zum Begriff und Gegenstand sowie den normativen Grundlagen der Sicherheitsethik (II) werden die drei von Frevel und Schulze (2011, S. 247) angeführten Interpretationsmöglichkeiten analysiert und Gründe für die jeweiligen Interpretationen angegeben (III). In einem letzten Schritt wird für eine der Interpretationen geworben, indem die Überlegenheit der Gründe hierfür plausibilisiert wird (IV). Es zeigt sich

dabei, dass eine wohlverstandene Theorie des Sozialvertrags die normative Grundlage für eine Theorie der SSG liefern kann. Die Überlegungen in II sowie teilweise in III dienen in diesem Sinne als Aufweise des normativen Grundelementes, das jeder Bewertung und (normativen) Analyse von Politik und politischen Konstellationen zu Grunde liegt. Dieses Grundelement ist die Würde des Einzelnen, die als die (zugeschriebene) Fähigkeit, ein Leben nach seinen Wünschen zu führen, beschrieben wird. Dieses Grundelement konstituiert den „moralischen Standpunkt“, den einzunehmen die Aufgabe der Ethik ist. Von diesem Standpunkt aus werden in den späteren Abschnitten die Argumente für und gegen SSG betrachtet und bewertet.

II. Was ist Sicherheitsethik?

Wer von Ethik spricht, kann vieles damit meinen. Es gibt wenige Begriffe, die eine derart unklare Bedeutung bzw. Verwendungsweise besitzen wie das Wort „Ethik“. In der Philosophie – der Disziplin, in der sich historisch betrachtet die Ethik entwickelt hat – wird darunter das Nachdenken über praktische Angelegenheiten verstanden, d.h. über Angelegenheiten, die das menschliche Handeln, seiner Begründetheit und Begründbarkeit, seiner Rationalität und Moralität betrifft. Im Gegensatz zur theoretischen Philosophie stehen in der praktischen Philosophie (Ethik) nicht Überzeugungen und deren Eigenschaften im Fokus, sondern Handlungen. Ethik behandelt dementsprechend Fragen nach der korrekten Beschreibung von (individuellen wie kollektiven) Handlungen. Darüber hinaus analysiert sie grundlegende Normen und Imperative, die das Handeln (implizit und explizit, begrifflich und empirisch) leiten, etwa Rationalitätsnormen. Ethik macht überdies Aussagen darüber, wie gemäß diesen normativen Vorgaben in bestimmten Situationen bzw. Situationstypen zu entscheiden ist.

Ein Teilgebiet der Ethik ist die Moral – ein Gebiet, dessen Bezeichnung nicht weniger umstritten oder uneindeutig ist. Darunter kann entweder ein konkretes, soziohistorisch verortbares und damit empirisch erfassbares System an Handlungsregeln, die das allgemeine Zusammenleben regeln, verstanden werden, oder aber ein Verhaltenskodex, der bestimmten weiteren Kriterien genügen muss. Dazu zählt beispielsweise die Tatsache, dass ihn ideal rationale Personen als gültige Handlungsregel verwenden würden. Ethik kann sich nun in unterschiedlichen Formen auf die Moral beziehen: entweder sie beschreibt die faktisch vorfindbare Moral (deskriptive Ethik), eruiert, worum es in der Moral geht und erarbeitet selbst moralische Normen (allgemeine normative und angewandte Ethik), oder sie analysiert die Sprache und Begründungsformen in der Moral (Metaethik).

In der philosophischen Literatur herrscht Uneinigkeit darüber, wie das moralische Normensystem von anderen derartigen Systemen (der Etikette, der Höflichkeit, vielleicht auch der Kunst, des Rechts) abzugrenzen ist. Ursula Wolf (2010) unterscheidet drei mögliche „Alleinstellungsmerkmale“ bzw. Faktoren, anhand derer sich moralische von nicht-moralischen Normen abgrenzen lassen: die Form, der Inhalt oder die Motivationskraft. Sind moralische Normen solche, von denen wir annehmen, dass sie in Entscheidungssituationen Vorrang haben (sollten), dann ist die Form der Normen ausschlaggebend. Sollten wir unter moralischen Normen solche verstehen, die durch bestimmte Aussagen oder Perspektiven (auf die Welt, auf die Mitmenschen, auf das Individuum) charakterisiert sind, so würde der Inhalt die moralischen von den anderen Normen unterscheiden. Als Inhalte sind hier etwa Aussagen der Art „Alle Menschen sind gleich und darin als autonome Wesen zu respektieren“ anzunehmen. Schließlich wären moralische von nicht-moralischen Normen durch die Motivationskraft unterscheiden, wenn angenommen wird, dass Moral etwa durch innere Sanktionsmechanismen („schlechtes Gewissen“) oder durch bestimmte äußere Sanktionsmechanismen („moralische Empörung“) wirksam wird.¹

Wolf (2010) spricht sich für die inhaltliche Charakterisierung als Spezifikum des Moralischen aus. Ihrer Meinung nach wird das Normensystem „Moral“ dadurch individuiert, dass es jedem einzelnen Menschen eine Einmaligkeit zuschreibt – Würde – die es in allen Handlungen, seien sie individuell oder kollektiv, zu respektieren gilt.² Die anderen Alternativen sind deswegen nicht relevant, da Moral nicht eindeutig abgrenzbar wird – auch rechtliche Normen haben Vorrang, und auch auf die Übertretung anderer Normen wird mit Sanktionen reagiert. Mit Gerald Gaus (2011) lässt sich an diese Bestimmung der Moral noch eine Frage anschließen, die ebenfalls hilft zu verstehen, womit sich Ethik bzw. Moralphilosophie eigentlich beschäftigt. Gaus (2011) weist darauf hin, dass sich Philosophen selten fragen, wofür die Moral eigentlich gut ist. Wäre hier, so Gaus, eine Antwort zu finden, könnten so manche

¹ Selbstverständlich ist diese Unterteilung nicht die einzige mögliche, und sie ist auch nicht unumstritten, vgl. Birnbacher (2007). Für sie spricht aber die Tatsache, dass die von Wolf (2010) angesprochenen Merkmale in der Literatur immer wieder genannt werden und auch eine hohe Alltagsplausibilität besitzen.

² Das Besondere der Moral, so Wolf (2010, S. 58-60), liegt nicht an einer „mysteriösen Durchschlagkraft, sondern daran, dass wir einen bestimmten inhaltlichen Standpunkt akzeptieren, den Standpunkt, dass alle als Personen, die ihr eigenes Leben zu führen haben, zu berücksichtigen sind. Dass moralische Normen ausschlaggebend sind, ist kein primärer Tatbestand, sondern nur eine Folge dieses inhaltlichen Standpunkts der universalistisch-egalitären Moral“.

Ungereimtheiten geklärt werden. Für ihn ist es die Ermöglichung des Lebens, die Ausübung der individuellen Freiheiten und Fertigkeiten, die zu schützen der Moral obliegt: „[...] the social function of morality is in the background; certainly one of the things morality must do is allow us to live together in cooperative, mutually beneficial, social relations“ (Gaus, 2011, S. 4).

Ethik beschäftigt sich in der Erarbeitung der Handlungen und Handlungsnormen also mit dem Bereich der Moral als dem Bereich von Normen, der alle anderen Menschen gleichermaßen als Individuen zu respektieren auffordert. Dieser Bereich wird von einigen Philosophen auch als der moralische Standpunkt, der „moral point of view“ bezeichnet (Gaus, 2011; Baier, 1960), den einzunehmen die gleiche Würde aller Personen gebietet. Unterschiedliche Theoretiker haben nun verschiedene theoretische Orte ausgezeichnet, an denen der moralische Standpunkt einzunehmen ist. Moralphilosophen der Kantischen Schule sehen die individuelle Handlung bzw. den Willen, der die Handlung ausmacht, als den Ort an, an welchem an die Gleichheit aller gedacht werden muss. Dementsprechend fordert der Kategorische Imperativ dazu auf, stets so zu handeln, dass andere Menschen (aufgrund deren Würde) nicht als reines Mittel zum Zweck behandelt werden. Äquivalent zu dieser Formulierung besagt die Kantische Forderung auch, dass die Maxime des eigenen Willens auch als universelles Gesetz gedacht werden können muss. In anderen Worten: moralisch zu handeln bedeutet für Kant und seine Anhänger nach Maximen zu handeln, die andere auch für sich als Maximen übernehmen können müssen. Nur und gerade dadurch wird gewährleistet, dass die Würde des Menschen beachtet und respektiert bleibt (vgl. zum Grund der Würde auch Gesang, 2010).

Moderne Varianten des Kantischen Gedankens sind bei John Rawls und Thomas Scanlon zu finden (vgl. dazu den Überblickartikel von D’Agostino und Gaus, 2008). Ersterer fragt sich in seiner Theorie der Gerechtigkeit (Rawls, 1999), wie eine gerechte Grundordnung eines Gemeinschaftswesens aussieht. Zur Beantwortung der Frage verwendet er die Gedankenfigur der Urzustandes und des damit verbundenen hypothetischen Sozialvertrags. Der Urzustand ist gekennzeichnet als Aushandlungssituation von Menschen, die sich über die Grundlinien einigen, wie die Institutionen ihrer Gesellschaft auszusehen haben und an welchen Regeln sie sich messen müssen, d.h. wie sie gerecht zu gestalten sind. Die Gesellschaft kann bei Rawls nicht einfach durch bestimmte Personen und deren spezifische Konzeption des guten Lebens konstruiert werden, sondern verlangt nach der Zustimmung *aller* betroffenen Personen – genau dies ist der Kantische Gedanke, der in der Sozialvertragsüberlegung zur Geltung kommt. Die Idee des Sozialvertrags verweist nun nicht auf eine reale Aushandlungssituation, sondern stellt ein

Gedankenexperiment zur Rechtfertigung von Prinzipien der Gerechtigkeit, politischen Agendas oder Institutionen dar.

Genau genommen sind es also nicht reale, identifizierbare Personen, von deren Zustimmung eine gerechte Gesellschaft bzw. die Prinzipien der Gerechtigkeit, nach denen die Institutionen zu gestalten sind, abhängt, sondern künstliche Personen eines Gedankenexperiments. Deren Akt der Zustimmung – als Ergebnis des Aushandlungsprozesses, der zu den gesuchten Prinzipien führt – findet hinter einem Schleier des Nichtwissens statt. Das heißt, die betroffenen Personen wissen nichts über ihre eigene Situation, sie sind um Unklaren darüber, welche Position in der Gesellschaft sie einnehmen, welcher Altersstufe sie angehören und vieles mehr. Sie wissen lediglich über allgemeine soziale und psychologische Gesetze Bescheid. Für Rawls ist durch die Unparteilichkeit der Situation im Urzustand sowie die Tatsache der notwendigen Zustimmung aller die Kantische Anforderung der Universalisierung und des Respekts gegeben bzw. erfüllt.

Thomas Scanlon (1998) hat in seiner kontraktualistischen Theorie einen etwas anderen Fokus. Er möchte zeigen, worum es im moralischen Diskurs überhaupt geht, und diesen Diskurs sieht er in den Ansprüchen, die Menschen an sich richten, verankert. Sein Augenmerk richtet sich auf die interpersonale Normativität, jenes Sollen also, welches das Zusammenleben von Menschen regelt. Davon ist der impersonale sowie der intrapersonale Sinn von „richtig“ oder „falsch“ abzugrenzen; hier stehen jeweils die Förderung des Allgemeinwohls oder der eigenen Situation im Zentrum. Scanlons Kontraktualismus, so fasst es Samuel Freeman (2006, S. 59) zusammen, bestimmt die „subject matter of morality“. Demnach besteht Moral aus Handlungen nach Prinzipien, die nicht vernünftigerweise zurückgewiesen werden können und die als Basis für einen unerzwungenen (*uncoerced*) Vertrag dienen können. Der gegenseitige Respekt, der die Kantische Denkart bestimmt, ist hier in der Formulierung enthalten, die bestimmt, welcher Art die genannten Prinzipien sein müssen, d.h. welche besondere normative Eigenschaft sie erfüllen müssen: Moralisch falsch zu handeln bedeutet für Scanlon, Handlungen durchzuführen, die von Prinzipien verboten werden, denen eben nicht vernünftigerweise widersprochen werden kann. Jede Person muss in den Prinzipien, die eine Handlung rechtfertigen, einen Grund sehen, diese für sich übernehmen bzw. eben nicht vernünftigerweise zurückweisen zu können. Hierin spiegelt sich die Kantische Idee der Würde und des absoluten Wertes von Personen wider.

Theoretiker der utilitaristischen bzw. konsequentialistischen Schule tragen ebenfalls dem Individuum und seiner Einmaligkeit Rechnung (auch wenn dies auf den ersten Blick nicht sichtbar sein mag). Utilitaristen gehen davon aus, dass die Steigerung des Nutzens (Lust, Lebensqualität, *well-being*)

Ziel der moralischen Handlung ist, und zwar des allgemeinen Nutzens, gerechnet mit dem Nutzen eines jeden Individuums. Hier zählt also rein rechnerisch jede Person, wenn es um die Errechnung des Gesamtnutzens geht. Deswegen behaupten Utilitaristen ebenfalls die Wichtigkeit von Gleichheit (und auch Gerechtigkeit), hier verstanden als gleicher Anspruch darauf, dass das individuelle Glück in den Gesamtnutzen integriert wird.

Freilich gibt es hier in der Bewertung von Handlungen ein Prinzip, das die Kantianer in dieser Form nicht kennen: zwar gehen beide Formen des moralischen Denkens vom Wert des Individuums und seiner Würde aus. Doch für den Utilitaristen ist die Folge einer Handlung das entscheidende Merkmal für deren Bewertung. Bringt sie mehr Nutzen als Unnutzen, gerechnet als Gesamtsumme, ist die Handlung geboten. Für die Kantische Ethik ist die Gebotenheit einer Handlung nicht durch die Folgen bestimmt: Gesollt sind lediglich Handlungen, die dem Kategorischen Imperativ nicht widersprechen.

An dieser Gegenüberstellung ist folgendes von Interesse: Es zeigt sich, dass die Kantische Moralphilosophie weniger auf die Etablierung positiver Handlungsanleitungen zielt. Vom Grundsatz her ist der Kategorische Imperativ dazu gedacht, Handlungen, die – weil unmoralisch – nicht erlaubt sind, auszusetzen. Dies gilt auch für die modernen Vertreter Kantischer Ethik. So kann von Scanlons Kontraktualismus mit Philipp Pettit (2006, S. 78) gesagt werden:

„‘Wrong’ is the primary moral predicate; ‘right’ is defined simply as ‘not wrong’. That an option is right will mean that it is permitted, not that it is mandatory, though of course a right option will be mandatory in the special event that it is the only option permitted – the only option that is not wrong“.

Im Gegensatz dazu verhilft der Utilitarismus eher zu einer positiven Orientierung, schreibt also konkreter und „berechenbarer“ vor, was zu tun ist. Dies (und noch weitere Faktoren) führt dazu, dass der Utilitarismus die vorherrschende philosophische Position in der Ökonomie darstellt, insbesondere in der klassischen Wohlfahrtsökonomie. Wenn es die moralische Pflicht ist, das Gute zu befördern, so ist die richtige Politik bzw. Ökonomie diejenige, welche das Wohl aller befördert. Freilich wird nicht zuletzt an diesem Beispiel deutlich, an welchen Problemen der Utilitarismus in dieser Form leidet: Er tendiert mitunter dazu, das Individuum nur als Träger von Nutzen, nicht aber als Person wahrzunehmen. Allgemeiner Nutzen kann nämlich auch auf Kosten eines individuellen Nutzen befördert werden.

Zusammengefasst lässt sich an dieser Stelle sagen, dass Ethik als Entscheidungswissenschaft Handlungen, deren korrekte Beschreibung und Definition sowie die maßgeblichen Normen, denen Handeln unterliegt und zu unterliegen hat, untersucht. Ein besonderes Normensystem ist das

moralische, das durch den inhaltlichen Standpunkt der Gleichheit, Freiheit und Würde des Einzelnen ausgezeichnet ist. Die Bezugnahme auf die Würde ist moralphilosophisch derart zu interpretieren, dass Handlungen immer der Zustimmung der anderen bedürfen. Auf der anderen Seite kann unter der Zusatzprämisse, dass die Individuen in ihrer Würde gerade Kreaturen sind, die nach Glück und Wohlbefinden streben, jedes Glücksstreben als gleich-würdig ansehen und darauf weitergehende moralische und politische Forderungen aufbauen.

In genau diesem Sinne wird im Folgenden auf die Anwendung der moralischen Theorien auf das Phänomen der SSG nachgegangen. Grundlage der Reflexionen ist die Einsicht, dass sich politische Konstellationen nicht den moralischen Überlegungen entziehen können. Zwar dient Politik nicht der Umsetzung konkreter Vorstellungen vom guten Leben und von Moral, die bestimmten Gruppen eigen sind. Gleichwohl ist es aber die Grundeinsicht der liberalen Philosophie, dass niemand anderes als das Individuum (in seiner Würde) politischen Konstellationen Legitimität verleihen darf.³ Welche Implikationen dies für die Konzeption der SSG hat, wird Thema der nun folgenden Abschnitte sein.

III. Sicherheit, Staat und Ethik

1. Grundlagen einer kontraktualistischen politischen Philosophie

Insbesondere das politische System, der Aufbau der Gesellschaft sowie deren Leitung müssen, so ist aus diesen Überlegungen zu folgern, diesen moralischen Grundeinsichten entsprechen. Politik darf dabei keineswegs eine bestimmte Moralität festlegen oder dieser zur Durchsetzung verhelfen (liberale Neutralität). Ihre Legitimität indes beruht auf der Freiheit und Gleichheit, auf der Rationalität, auf der Würde des Einzelnen. Damit ist aus vertragstheoretischer Sicht klar, dass ein Staat bzw. ein politisches System der Zustimmung aller Betroffenen bedarf. Dabei darf, wie D'Agostino und Gaus (2008) schreiben, nicht davon ausgegangen werden, dass Zustimmung hier durch eine reale Abstimmung erlangt wird. Vielmehr bedeutet ein Nachdenken über die Zustimmungsfähigkeit ein Nachdenken über die Begründbarkeit eines sozialen oder politischen (oder moralischen) Arrangements: „Social contract theorists [...] see the act of agreement as

³ Warum es geboten oder sinnvoll ist, sich auf diesen moralischen Standpunkt zu stellen, ist eine Frage, die hier nicht eigens untersucht werden kann. Es erscheint aber nicht unplausibel anzunehmen, dass die Einnahme des moralischen Standpunkts letzten Endes allen, die ihn einnehmen, zu Gute kommt. Dies ist die Aussage kontraktarianistischer Theorien, wie sie von David Gauthier (1986) vertreten werden. Eine aktualisierte Variante mit einem etwas breiteren Fokus findet sich bei Gerald Gaus (2011).

indicating what reasons we have. [...] Thus understood the agreement is not itself a binding act – it is not a performative that somehow creates obligation – but is reason-revealing“ (D’Agostino und Gaus, 2008). Ein Nachdenken über Gerechtigkeitstheorien oder über gerechtfertigte staatliche Aktionen wie Besteuerung oder die Herstellung von Sicherheit wird in Vertragstheorien auf der Rechtfertigbarkeit gegenüber jedem Individuum pochen. Dabei geht es auch weniger um eine real stattfindende Rechtfertigung, sondern um eine hypothetische Aushandlungssituation, in welcher die Parteien, die in bestimmter Form zu charakterisieren sind, die Bedingungen des zu rechtfertigenden Arrangements aushandeln.

Die alles entscheidende Frage ist nun: Welche Art von staatlicher Ordnung wird als Ergebnis des Aushandlungsprozesses entstehen? Die Antwort auf diese Frage hängt nun davon ab, auf was genau dieser Prozess abzielt bzw. was genau die Parteien denn verhandeln (in anderen Worten: für was genau denn nun Gründe gesucht werden).

(1) In einer Hobbes’schen Lesart werden die Parteien ein politisches Gebilde schaffen, welches das Koordinationsproblem der Parteien im Naturzustand löst. Bekanntermaßen ist der Leviathan die Antwort auf das Koordinationsproblem. Die Parteien geben ihre Freiheit komplett ab und unterwerfen sich einem Staatsgebilde, das mit uneingeschränkter Macht ausgestattet ist. Moderne Vertreter sehen das System „Moral“ als Objekt derartiger Hobbes’scher Aushandlungsprozesse. Ohne eine Beschränkung der eigenen Aktivitäten durch moralische Normen, so diese Lesart, würde das individuelle Handeln unsicher sein und eventuell sogar verunmöglicht werden (vgl. Gauthier, 1986; Stemmer, 2000).

(2) Eine zweite Lesart der oben genannten Problematik der Rechtfertigung staatlicher Ordnung wird auf die Prinzipien abzielen, welche die basalen Institutionen einer demokratischen Ordnung regeln (Rawls, 1999). Der Meinung von Rawls nach sind die Prinzipien der Gerechtigkeit dazu da, die Grundordnung einer Gemeinschaft zu regeln, und diese Prinzipien werden ausgehandelt. Selbstverständlich kann die Figur des Sozialvertrags und des Urzustandes auch dazu verwendet werden, nicht nur die basalen Prinzipien, sondern konkrete Gesetze, *policies* oder Handlungen auf deren Begründbarkeit zu überprüfen (Reiman, 2011, überprüft etwa die Begründbarkeit der Praxis des *racial profiling* mit Hilfe des Sozialvertrags). Mit Blick auf das Rawls’sche Programm lässt sich festhalten, dass seinen Überlegungen zufolge ein Staat entwickelt wird, der die Freiheit des Einzelnen ins Zentrum stellt, der darüber hinaus aber an der Gleichheit als zentralem Charakteristikum festhält. Im Ergebnis führt dies zu einem Staat, in welchem z.B. Umverteilung gefordert ist, wo keine Gleichheit herrscht, d.h. zu einem Staat, der aktiv für die Durchsetzung moralischer Forderungen (in diesem Fall: Herstellung von Gleichheit) sorgt.

(3) Eine dritte Lesart der oben gestellten Frage bezieht sich wie Rawls auf Kant und dessen Moralphilosophie, kommt aber zu etwas anderen Überzeugungen (vgl. Otteson, 2006). Der sog. klassische Liberalismus bezieht sich auf zwei zentrale Einsichten Kants: auf dessen Begriffe der Person sowie der Urteilskraft. Beide Elemente zeichnen den Menschen als Wesen aus, das Wünsche hat, Pläne macht, sich selbst in der Verfolgung des Pläne lenkt und selbst Autor des „moralischen Gesetzes“ ist (das heißt nichts anderes als: fähig ist, nicht nur seinen Antrieben zu folgen, sondern die Kompatibilität des eigenen Handelns mit den Handlungen anderer zu überprüfen und danach zu handeln), und sprechen ihm Würde zu. Die Urteilskraft des Menschen ist Ausdruck seiner Freiheit, die es ihm ermöglicht, die grundsätzlichen Wünsche und Überzeugungen, Pläne und Intentionen miteinander abzustimmen, zu verändern und anzupassen sowie damit sein Handeln zu lenken. Die Würde des Menschen, seine Personalität und seine Urteilskraft, sind nun der zentrale Prüfstein für jedes politische System, zu dem Menschen sich zusammenschließen oder in welchem sich Menschen wiederfinden. Moralisch legitim sind in dieser Hinsicht nur Staaten, die die Freiheit des Menschen, d.h. seine Würde, wahren und respektieren. Für Otteson (2006, S. 56) sind etwa sozialistische Staaten unmoralisch: „[...] a socialist state is incompatible with a society of human beings – that is, a society of *persons* – because it robs them of the opportunities to exercise judgment and to deliberate about ends that are constitutive of personhood“ (Hervorhebung im Original). Da zu den Grundeigenschaften des Menschen – Personalität und Urteilskraft – auch gehört, durch Erfahrungen seine Fähigkeiten zu schärfen und in seiner Freiheit den eigenen Weg zu gehen lernen, fasst Otteson zusammen: „Thus if making mistakes is necessary for improving and developing one’s judgment, and if this judgment is integral to personhood, what follows is that the proper government is one protecting ‘negative’, but not ‘positive’ liberty“ (2006, S. 78). Wie der so grundgelegte Staat aussieht, folgt aus den Überlegungen zur Würde des Menschen: Die Aufgabe des Staates ist rein protektiv, er soll Leben, Freiheit und Eigentum des Einzelnen schützen. Ein solcher Staat bezieht sich nicht auf das, was eine gesellschaftliche Gruppe für die obersten Werte oder das anzustrebende Gut hält, und schützt nur dies. Vielmehr verhält sich der liberal verstandene Staat aus den Debatten um das Gute heraus und schützt die individuelle Verfolgung des jeweils als erstrebenswert angesehenen Gutes – letztlich also die Freiheit und Würde des Einzelnen. „This government“, so Otteson, „works to secure people in their *lives*, so that they can be free from murder and assault; in their *liberty*, so that they can work, exchange, believe, and associate as they judge fit in cooperation with others who also judge fit; and in their *property*, so that they can be free from theft and fraud and can make life for themselves and for those they care about better with a reduced risk that the fruits of their

endeavors will be taken from them“ (2006, S. 103; Hervorhebung im Original).

2. Staatliches Sicherheitshandeln und politische Philosophie

Diese allgemeinen Überlegungen sollen im Folgenden nun mit den möglichen Interpretationen der Veränderungen, die mit SSG einhergehen, verbunden werden. Zur Erinnerung: Frevel und Schulze (2011) gehen von der Beobachtung aus, dass der Staat Sicherheitsaufgaben hat, dass er diese aber vermehrt nicht mehr selbst, sondern in Kooperation mit den vielfältigsten Akteuren ausübt. Dies führt wissenschaftlich zum Entstehen des Konzeptes der SSG, welches die Veränderung in der Sicherheitspolitik erfassen, beschreiben und analysieren soll. Normativ gewendet lässt sich hierbei die Frage stellen, inwiefern die Entwicklung denn richtig ist. Grundsätzlich stehen sich hier die folgenden Positionen gegenüber: (a) die Ausweitung der Zahl der kooperierenden Sicherheitsakteure stellt eine sinnvolle und notwendige Arbeitsteilung dar; (b) die Ausweitung der Menge der kooperierenden Sicherheitsakteure ist als unzulässige Verabschiedung des Staates aus ihm genuin anvertrauten Domänen zu werten; oder (c) die Ausweitung der Menge der kooperierenden Sicherheitsakteure ist als Ausweitung der staatlichen Macht und Kontrolle zu verstehen. Für jede der drei möglichen Interpretationen gibt es gute Gründe.

(a) SSG als sinnvolle und notwendige Arbeitsteilung

Für das Vorgehen, SSG unter dem Blickwinkel der Komplementarität von Staat und Nicht-Staat zu sehen, sprechen zunächst einmal demokratietheoretische Überlegungen. Demnach besteht eine Gesellschaft nicht zuvörderst aus Individuen, die einem staatlichen Gebilde gegenüberstehen. Vielmehr *ist* der Staat nichts anderes als die Gemeinschaft der Individuen. Diese Überlegungen folgen direkt aus den moralphilosophischen Überlegungen Kants, Rousseaus und anderer Vertragstheoretiker, die den Wert und die Würde des Einzelnen – und dabei auch die Verantwortung, die Bürger für und in ihrer Gemeinschaft haben – betonen. Republikanische Theorien der Freiheit und der Demokratie betonen demnach auch, dass die Möglichkeit zur Beteiligung an gemeinschaftlichen Aufgaben, an Regelungsprozessen, an Entscheidungen etc. das ausschlaggebende Charakteristikum für die Zustimmungsfähigkeit zu einem politischen Arrangement bzw. zu einer politischen Autorität bildet. Für John Christman bedeutet dies, dass „modern political authority not only requires that such authority manifests justice (rather than merely moral expediency), but also that such justice may well require robust opportunities for citizen participation in its operation, in other words democracy“ (Christman, 2002, S. 57).

Republikanische Demokratietheorien, die auf derartigen Überlegungen beruhen, verweisen auf die Mitbestimmungsidee, wonach eine Gemeinschaft bzw. jegliche politische Autorität sich daran messen lassen müssen, ob die in der Gemeinschaft bzw. unter der Autorität Lebenden, die Bürger, mitentscheiden können, ob die Gemeinschaft bzw. die Autorität selbst eben nicht nur den Bürgern gegenübersteht, sondern auch von den Bürgern gelenkt wird. Die Mitbestimmungsrechte sind in dieser Denkrichtung, ganz allgemein gesprochen, Ausdruck und Institution von ganz grundsätzlicher menschlicher Würde. In welcher Form nun diese Bestimmung über die Autorität (und eben nicht nur durch dieselbe) zu institutionalisieren ist, ist eine Frage, die verschiedentlich beantwortet werden kann. Eine ganz basale Form der Mitbestimmung ist die parlamentarische Demokratie, in welcher Repräsentanten der Bürger Entscheidungen in deren Namen treffen. Demokratie ist aber nicht auf Wahlen beschränkt. Vielmehr können sich in Form lokaler Interessensgemeinschaften hinsichtlich bestimmter Fragen Kooperationen finden und zusammenschließen, die durch die Interessen und die bürgerschaftliche Ausübung und „Kontrolle“ in diesem Sinne demokratisch legitimiert sind. Die Gegenüberstellung von Staat und Bürgern ist diesen Überlegungen zufolge nicht mehr streng dichotom, sondern durch die moralphilosophischen und anthropologischen Thesen gestärkt eher im Sinne eines „alle regieren alle“ zu anzusehen. SSG könnte in diesem Sinne als eine notwendige, der menschlichen Würde „angepasste“ Form demokratischer Gesellschaftsgestaltung angesehen werden. Private wie staatliche Organisationen, Behörden und andere Akteure arbeiten auf lokaler Ebene zusammen, um Sicherheitsprobleme effizient anzugehen. In dieser Bedingung der Effizienz liegt nun aber ein empirisches Element, auf das noch zurückzukommen ist.

Angesichts dieser Überlegungen lässt sich also vorerst sagen, dass es durchaus Gründe dafür gibt anzunehmen, dass SSG eine sinnvolle und notwendige Arbeitsteilung darstellt, die angesichts demokratietheoretischer Überlegungen gerechtfertigt ist.

(b) SSG als unzulässige Verabschiedung des Staates aus seiner Pflicht

Im Gegensatz zu der gerade geschilderten Argumentationsweise könnte auch ganz anders argumentiert und auf die Pflicht des Staates hingewiesen werden, für Sicherheit zu sorgen. Wenn die Bürger schon, so lautet eine mögliche Argumentation, besteuert werden, wenn ein starker politischer Apparat überhaupt existieren muss, dann nur deswegen, um für Sicherheit zu sorgen. Dieser Argumentation kann man sich wiederum aus verschiedenster Richtung nähern.

Zum einen kann gesagt werden, dass es des Staates einzig erlaubte Aufgabe sei, für die Sicherheit der Bürger zu sorgen, und dass diese Aufgabe allein

es rechtfertigt, Steuern zu erheben und auch auf andere Weise in die Freiheit der Einzelnen einzugreifen. Diese Argumentation würde in der Tradition Hobbes'schen Nachdenkens über den Staat verortet sein. Darüber hinaus ist es aber auch möglich, Sicherheit nicht als einzige Aufgabe, aber doch als Kernaufgabe zu bestimmen. Die Ermöglichung gemeinschaftlichen Lebens durch die Bereitstellung von Bildung, Infrastruktur und weiterer Güter wäre in dieser Perspektive neben Sicherheit als Staatsaufgabe anzusehen. Für die hier zu skizzierende Argumentation könnten beide Perspektiven angenommen werden. Indes scheint sie in dem Maße stärker zu sein, in dem Sicherheit nicht als ein staatlich bereitzustellendes Gut neben vielen betrachtet wird, sondern als Ermöglichung der (individuellen) Erarbeitung und des Tausches von Gütern.

In jedem Fall wäre dieser Argumentation zufolge ein gerechtfertigter Staat (und somit eine gerechtfertigte Autorität) nur dann gegeben, wenn er seine Aufgabe auch wirklich erfüllt, wenn er also effizient „arbeitet“. Jegliches Scheitern würde zu einem Legitimitätsverlust führen und den Staat diskreditieren. Genauso würde jedes Abgeben von Aufgaben – sei es intentional oder auch nur als nicht-intendierter Nebeneffekt oder nicht beabsichtigt – den Staat diskreditieren. Dies gilt in jedem Falle dann, wenn weiterhin in die Freiheit des Einzelnen eingegriffen wird, etwa durch Besteuerung. In diesem Szenario wäre die Existenz des Staates durch Sicherheitsbedürfnisse gerechtfertigt, sein Erhalt würde durch Eingriffe in die individuelle Freiheit (Besteuerung) gewährleistet, die Aufgabe würde aber nicht oder nur unzureichend erfüllt. Entweder müsste man an dieser Stelle den Staat verschlanken, oder aber kritisieren (und dem entgegenwirken), dass er seine Aufgaben missachtet. Das angesprochene Schutzbedürfnis ist dabei nicht eines unter vielen. Vielmehr geht es in der starken Form der These von der Zentralität der Sicherheitsaufgabe (s.o.) an den Kern der Legitimierung von Staatlichkeit überhaupt. Denn gemäß dieser Argumentation ist staatliche Autorität überhaupt nur durch die individuelle Zustimmung zur Schaffung der Autorität zum Zwecke des Schutzes der individuellen Lebensentwürfe gerechtfertigt. Wie oben bereits dargelegt dient die Existenz einer überindividuellen Autorität nichts anderem als der Durchsetzung von Normen zum Schutz individueller Freiheit – und daran muss sich Staatlichkeit auch messen lassen. Eine Abgabe von Sicherheitsaufgaben an private Akteure oder an Kollaborationen zwischen verschiedenen privaten und staatlichen Akteuren würde dem Staatsauftrag, die individuelle Würde zu schützen, widersprechen.

Ein zweiter Zugang zur Kritik an dieser Einordnung von SSG argumentiert wie folgt: Staaten sind Organisationen zur Förderung der Wohlfahrt. Sicherheit bzw. die Absenz von Gefährdungen, die Möglichkeit, risiko-

und gefahrenfrei seiner Freiheit Ausdruck verleihen zu können, gehört in ganz zentraler Weise zu den Aufgaben des Wohlfahrtsstaates. Insofern dieser gerechtfertigt ist, sind es auch die Ansprüche der Bürger, Sicherheit nachzufragen und auf Erfüllung der Leistung zu bestehen. Ein Abgeben von Sicherheitsfunktionen an nichtstaatliche Akteure oder zumindest eine Ausweitung der beteiligten autoritativen Akteure würde zur Folge haben, dass Wohlfahrt möglicherweise nicht mehr vollständig hergestellt werden kann. Oder anders formuliert: Für den Fall, dass durch SSG Wohlfahrt nicht mehr geleistet werden kann, wäre eine Kritik an der neuen Form des Regierens, so diese Argumentationslinie, legitim.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass neben den positiven Argumenten für eine Politik bzw. politische Ordnung der SSG auch Argumente gegen eine solche Politik bzw. politische Ordnung sprechen. Interessanterweise beruhen beide Argumentationen auf der empirischen Annahme der Effizienz. Wie dies zu betrachten ist, wird noch in einem eigenen Punkt aufgegriffen.

(c) SSG als unrechtmäßige Ausweitung staatlicher Macht

Die dritte mögliche normative Interpretation von SSG behauptet eine Ausweitung des „Leviathan“ durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und die Einbeziehung verschiedener staatlicher Behörden in die Herstellung von Sicherheit. Staatliche Macht würde nicht etwa abgegeben, sondern sogar erweitert. Dies geschieht gewissermaßen durch die Ausweitung der „Datenbasis“, mit deren Hilfe für Sicherheit gesorgt wird. Es sind nun nicht mehr einfach nur die Polizeien oder Geheimdienste, vielleicht noch das Militär, die für Ordnung und Sicherheit sorgen und dafür die gesetzlich geregelten Wege gehen. Vielmehr wird eine Vielzahl von „Datenspendern“ herangezogen, um Unsicherheitsfaktoren zu identifizieren und auszuschalten bzw. deren Schädlichkeit einzudämmen und deren Aufkommen zu verhindern. Sollte diese Form der Sicherheitspolitik tatsächlich der SSG zugrunde liegen, so könnte man einwenden, dass hier möglicherweise bestimmte verfassungsmäßige Rechte und damit grundlegende moralische Pflichten verletzt werden. So stößt bei vielen Menschen allein die Ausweitung der Datenbasis auf privatheitsbezogene Vorbehalte. „Sollten denn nun jede Form von Wissen über alle möglichen Individuen sicherheitsrelevant sein und dem Staat zur Verfügung stehen?“, so wird hier gefragt. Darüber hinaus wird in Frage gestellt, dass nicht immer mehr Verhaltensweisen, Lebensfelder und Personengruppen ins Visier der Sicherheitspolitik geraten könnten. Dieses „*slippery-slope*“-Argument geht von der Annahme aus, dass die Logik von Sicherheitshandeln eine ist, die nach immer mehr Daten, immer mehr Kontrolle und immer mehr „Verdacht“ ruft. Wie bereits in den Internationalen Beziehungen und der Debatte um die

„Versicherheitlichung“ festzustellen ist, findet mit dem Ruf nach mehr Sicherheit tatsächlich die Einbindung von immer mehr Lebensbereichen in den bedrohten und daher zu schützenden Raum statt (vgl. Buzan, Waever & de Wilde, 1998). Die in dieser Form argumentierenden Kritiker von SSG verweisen auf die nach wie vor, d.h. trotz SSG, existente staatliche Macht, die angesichts ihrer zentralen Organisation sowie ihrer bereits vorhandenen Machtbefugnisse und ihrer Fähigkeiten durch SSG noch sehr viel mehr Zugriff auf sehr viel mehr Lebensbereiche erhalten wird. In diesem Sinne warnt auch der liberale Rechtsphilosoph Jeremy Waldron (2003, S. 205):

„True, the events of September 11 have heightened our fear of the worst that can be done to us by individuals and groups other than the state. And an increase in the power of the state may be necessary to prevent or diminish the prospect of that horror. But the existence of a threat from terrorist attack does not diminish the threat that liberals have traditionally apprehended from the state.“

Man dürfe, wenn man Staaten mehr Macht an die Hand gebe, nicht Mittel und Zweck verwechseln: „An enhanced ability to combat terrorism is not the same as an actual diminution in terrorist threat“ (Waldron, 2003, S. 208). Diesen Überlegungen folgend könnte man behaupten, dass SSG nicht viel mehr ist als eine verschleierte Form der Ausweitung staatlicher Macht. Ein „*liberalism of fear*“, wie ihn Waldron (2003) und Judith Shklar (1989) betonen, sieht dort genau hin, wo Macht zwar nicht mehr zentralisiert institutionalisiert ist, wo Macht aber dennoch einer klar identifizierbaren Entität zuschreibbar und von dort auch zu fürchten ist.

Dass ein solches Argument der schiefen Ebene empirisch tatsächlich nicht unplausibel ist, zeigen die oben angesprochenen Beispiele aus der Versicherheitlichungsdebatte. Überdies ist auf die Plausibilität der Überlegungen zu verweisen, dass ein gemeinschaftliches Leben ohne Staat wohl unmöglich ist, weswegen eine Sicherheitspolitik ganz ohne Staat keine reale Möglichkeit ist. Diese Argumente sprechen für die dritte hier zu besprechende Interpretation von SSG.

IV. Warum und in welcher Form ist SSG sinnvoll?

Mit Blick auf die Argumentationen für die unterschiedlichen normativen Interpretationen von SSG stellt sich nun die Frage, wie SSG aus der Perspektive der Ethik zu bewerten ist. Starke Gründe sprechen für die Interpretation von SSG als sinnvolle und notwendige Alternative. Wie gezeigt wurde, verlangt die Achtung der Würde des Einzelnen ein Mitspracherecht bei Fragen der Gestaltung der Gesellschaft. Insofern das Individuum über „lokales Wissen“ hinsichtlich seiner eigenen Interessen sowie der möglichen Wege zur Sicherung und Durchsetzung derselben verfügt, ist es in jedem Fall ein Gebot der praktischen Vernunft, die alle

von einem Problem Betroffenen selbst zusammen die Lösung erarbeiten zu lassen.⁴ Es ist dabei aber nicht nur ein Gebot der *praktischen Vernunft* allein, die für diese Lösung spricht. Vielmehr ist es auch ein *moralisches* Gebot, nicht über die Interessen des Individuums, aber auch nicht über seine Verantwortung hinweg Gesellschaft zu gestalten. Dies zu sagen bedeutet freilich nicht dafür zu plädieren, für jede Entscheidung jedes Individuum zu befragen. Vielmehr ist damit gesagt, Betroffene ganz allgemein zu ihrer Verantwortung zu rufen, Probleme des Zusammenlebens – wie in diesem Falle Sicherheitsprobleme – zusammen zu lösen. Die von einer Politik Betroffenen müssen dabei selbstverständlich nicht nur Individuen, sondern können auch Interessensverbände, staatliche Behörden außerhalb der BOS oder sonstige Institutionen sein. Im oben beschriebenen Mittel des Sozialvertrags existiert im Übrigen die Möglichkeit, reale existierende Formen der SSG zu bewerten und gegebenenfalls auch zu kritisieren, z.B. mit der Frage „Sind denn alle Akteure beteiligt?“ oder „Sind die ausgehandelten Regeln vom *moral point of view* gerechtfertigt?“ Die Frage nach den Gründen, die Menschen für bestimmte Formen des Zusammenlebens haben, welche durch den Sozialvertrag beantwortet werden soll, kann hier auf mehreren Ebenen zu einer Antwort verhelfen: Erstens sichert sie die Etablierung der Legitimität von SSG allgemein – es ist eine Form der Gesellschaftsordnung, an deren Existenz alle ein Interesse haben; zum zweiten hilft sie uns zu modellieren, wie SSG in optimaler Weise ablaufen kann, auch wenn sie dies in der Realität oft nicht tut (vgl. die Auflistung bei Frevel & Schulze, 2010; dazu mehr auch s.u.).

Eine umfassende Bewertung von SSG aus ethischer Perspektive darf dabei aber nicht nur die positiven Gründe für diese Sicherheitsregulierung nennen. Im besten Fall geben die Kritikpunkte, wie sie oben in den zuletzt genannten Interpretationen zur Sprache kamen, einen Hinweis auf die Art und Weise, wie SSG umzusetzen ist. In anderen Worten: Aus den Kritikpunkten, die sich hinter den Varianten (b) und (c) verbergen, kann abgeleitet werden, welche Problematiken SSG vermeiden muss. So muss man, um eine normativ adäquate Form von SSG zu vertreten, der Frage

⁴ Eine zentrale Frage hierbei betrifft die Auswahl der Betroffenen: Sind denn wirklich alle an einem Tisch versammelt und bei der Entscheidungsfindung beteiligt? Oder werden die, die Auslöser für das Problem sind, nicht miteinbezogen? Hier näher hinzublicken und die Rolle der einzelnen Beteiligten zu bestimmen ist eine notwendige Aufgabe. An dieser Stelle kann nur darauf verwiesen werden, dass aus ethischer Sicht *alle* Betroffenen ein Mitspracherecht haben und insofern auch in die Lösungsfindung integriert werden müssen. Wie das geschehen kann, ob es verschiedene Formen der Kooperation mit jeweils verschiedenen Akteuren geben kann, die unterschiedliche Lösungsebenen anvisieren, ist ebenfalls eine Frage, der auch aus ethischer Perspektive nachgegangen werden muss.

nach der Effizienz von SSG nachgehen sowie die Problematik adressieren, die sich aus den liberalen Kritiken an einem starken Sicherheitsstaat ergibt (sofern dieser durch SSG gestärkt wird).

Mit Blick auf die Fragen nach der Effizienz scheint insbesondere im Anschluss an Möglichkeit (a) ein Problem aufzutauchen, welches die Sinnhaftigkeit der neuen Formen des Regierens im Bereich der Herstellung von Sicherheit in Frage stellt. Dieses Problem tritt deutlich vor Augen, wenn man sich klar macht, dass SSG keineswegs auf den nationalstaatlichen Bereich festgelegt ist, weder konzeptionell noch moralphilosophisch. Vielmehr zeigt sich, wie Frevel und Schulze (2011) zu Recht hervorheben, die Kooperation auf den vielfältigsten Ebenen: von der lokalen Organisation von Sicherheitspolitik in der Stadt bis hin zu internationalen Bemühungen zur Eingrenzung des globalen Terrorismus. An dieser Erweiterung der Ebenen zeigt sich indes eine Schwierigkeit des SSG-Ansatzes, der mit seiner Effizienz bzw. den Voraussetzungen dafür zusammenhängt.

Effizienz ist ein Begriff, der zumindest *prima facie* nichts mit dem Begriff der Würde oder der Gerechtigkeit zu tun hat. Geht es in der Demokratie den moralphilosophischen Überlegungen zufolge um den Wert des Individuums und seines „Mitspracherechts“, seines Anspruches, seine Perspektive anerkannt und seine Gründe aufgenommen zu wissen, so ist dies aus Sicht der Effizienz weniger relevant. Hier spielt vielmehr ein Element hinein, das sich am Nutzen orientiert, der unabhängig von der individuellen Perspektive zu sein scheint. Dieser Eindruck ist jedoch falsch. Effizienz bestimmt sich in der Sicht einer hier zu vertretenden politischen Philosophie weniger aus einem kruden utilitaristischen Kalkül, wonach einfach Lustzustände zu messen wären, welche durch Ökonomen oder Politiker definiert sind. Vielmehr ist Effizienz als eine Eigenschaft bzw. ein Zustand zu verstehen, der als (pareto-)optimale Instantiierung dessen, was Würde bezeichnet, zugrunde liegt. Es ist gerade nicht einfach ein Zählen von Lustbilanzen, das hier im Vordergrund steht, sondern das Herbeiführen und Vorliegen einer gesellschaftlichen Situation, in welcher niemandes Würde im Sinne individueller „Präferenzbefähigungen“ verletzt wird. In anderen Worten: Wo Menschen in Freiheit ihren Wünschen nachgehen und auch neue Wünsche generieren können, dort ist Effizienz erreicht. Der hier vertretene Effizienzbegriff ist dabei nicht bedeutungsgleich mit dem im Alltag vertretenen, wonach Effizienz rein monetär zu verstehen ist. Effizienz im moralischen Sinne betont die Präferenzstrukturen von Individuen, die ihr Handeln anleiten – und die es im o.g. Sinne menschlicher Würde zu schützen gilt. Präferenzen zu erfüllen beinhaltet weit mehr als ein falsch verstandenes ökonomisches Gewinnmaximierungsstreben. Jan Narveson (2002, S. 82) schreibt dazu in etwas mehr technisch geprägter Terminologie und mit Blick auf das

gesellschaftliche Zusammenleben: „[...] a more Pareto-efficient society will be one in which people do better in relation to their expenditures of time and effort on trying to achieve whatever they want to achieve, insofar as they are less or not at all impeded in their pursuits *by* the impositions of others“ (Hervorhebung im Original). Menschen gehen ihren Wünschen nach und sind darin ungestört durch die Wunscherfüllung anderer – dies ist ein effizienter Zustand, wie ihn Narveson im Blick hat. Gerechtigkeit als Effizienz – so der Titel von Narvesons Beitrag – drückt die grundlegende Relation des Respekts der menschlichen Würde aus. Mit Blick auf die hier interessierende Frage nach dem Wert von SSG bedeutet dies: Wenn Effizienz so eng mit den (philosophischen) Grundlagen der Moral zusammenhängt, dann kann ein ineffizienter gesellschaftlicher Zustand nicht akzeptabel sein.

Am Beispiel der Internationalen Beziehungen und etwa des Kampfes gegen den Terrorismus hat Dennis Bangert (2010) deutlich gemacht, dass Governance-Formen des Kampfes gegen den Terrorismus in der Tat ineffizient sind, da aus Sicht der beteiligten Akteure – bzw., um genauer zu sein, der Akteure, die beteiligt sein *sollten* – die rationalen Handlungen nicht diejenigen sind, die zur Herstellung des gewünschten Zustandes führen. Mit dem spieltheoretischen Modell des Gefangenendilemmas zeigt Bangert (2010), dass ohne externe Mechanismen der Kooperationsdurchsetzung Kooperationen nicht oder nur sehr unwahrscheinlich zustande kommen. Als externe Mechanismen sind alle Optionen zu verstehen, mit deren Hilfe ein nichtkooperatives Verhalten unrentabel gemacht wird. Dazu zählen etwa Strafgebühren, Ausschluss aus Gemeinschaften, Verhinderung künftiger Kooperationen und den Gratifikationen daraus. Governance-Strukturen des Regierens sind nun gerade solche Strukturen, die ohne eine externe Steuerung funktionieren sollen – was sie aber, so das Modell, nicht tun werden. Allerdings verweist Bangert (2010) selbst auf einen möglichen Lösungsweg: Insofern Governance-Strukturen durch eine flache Hierarchie gekennzeichnet sind, durch lokale Absprachemöglichkeiten, somit durch schnelle Reaktionsmöglichkeiten und der Chance zu Kommunikation, kann dieser Form des Regierens ein Wert zugesprochen werden, der dazu führt, dass gemeinsam und ohne staatliche Beteiligung vorteilhafte, weil effiziente, Ergebnisse erreicht werden. An dieser Stelle wäre dem Staat auch eine besondere Rolle zuzuschreiben: Ohne einen Governance-Begriff vertreten zu müssen, der sich als Regieren ohne Staat versteht, könnte dessen Rolle vielmehr darin bestehen, die Möglichkeit zur Kooperation, zur Kommunikation aufrecht zu erhalten. In welcher Form er dafür sorgt, dass private bzw. lokale Akteure miteinander in Kontakt kommen, gemeinsam über Lösungen deliberieren, Argumente, Pläne und Ideen austauschen und schließlich zu gemeinsamen Handlungen kommen, das ist nicht festgelegt.

Wichtig ist, dass der Staat hier nicht in den gesellschaftlichen Prozess eingreifen muss, sondern lediglich die Rahmenbedingungen für Kooperationen und Kommunikation sichert und z.B. auch ungerechtfertigte Machtungleichgewichte ausgleicht bzw. reguliert. Dies wäre eine Form, die sich sowohl auf nationaler, auf einer Mesoebene (z.B. EU) wie auch auf internationaler Ebene durchführen ließe. Wie das jeweils aussähe, kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Ob und in welcher Form darüber hinaus die Effizienzbedenken ausgeräumt werden können, denen zufolge ein nicht-aktiver Sicherheitsstaat seine Pflichten, Wohlfahrt zu schaffen oder Sicherheitsansprüche zu erfüllen, missachtet, ist nun wiederum eine empirische Frage, der an dieser Stelle ebenfalls nicht nachgegangen werden kann. Allerdings scheint es plausibel anzunehmen, dass dann, wenn Menschen Probleme auf der lokalen Ebene und mit den Betroffenen selbst als Akteure angehen und lösen, Probleme auch in der Tat nachhaltig beseitigt werden können. Jedenfalls ist das eine fest verankerte liberale Überzeugung (vgl. Otteson, 2006). Freilich ist hier zu beachten, dass der Zugang zu Deliberationen über Sicherheitsfragen selbst auch wieder von Machtstrukturen durchzogen ist. Insofern ist es nötig zu betonen, dass die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure nicht *ipso facto* zu mehr Demokratie führt. Hier für Fairness zu sorgen gehört also zu den Aufgaben des Staates in SSG.

Aus den vorhergehenden Überlegungen wird deutlich, dass Staatlichkeit weder nutzlos noch ungewünscht ist. Auch aus liberaler Sicht ist ein Staat, der die Individuen in ihrer Freiheit und Würde (vor der Freiheit und Würde der Anderen) schützt, gewünscht und effektiv, wenn er nicht die Rolle eines Wohlfahrtsbringers erfüllt, sondern Sicherheitsbemühungen im privaten und lokalen Bereich koordiniert. Im Bereich der Welt-Governance (*global governance*) ist die Problematik nun etwas anders gelagert und schwieriger – es fehlt eine Koordinationsinstanz – aber sie ist deswegen nicht unlösbar. Möglicherweise ist hier die Aufgabe der Staaten, internationale, grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Regierungsbehörden, NGOs und anderen Akteuren zu ermöglichen, den Zugang zu ermöglichen und für eine faire Kommunikation zu sorgen. Insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus sowie etwa zur Eindämmung der Wasser- und Klimaproblematik ist Handlungsbedarf gegeben. Ein „Liberalismus der Angst“ (Shklar, 1989) kann in diesem Sinne ebenfalls entkräftet werden: Beschränkt sich der Staat auf seine Aufgabe, für eine effiziente Koordination von Sicherheitsbemühungen zu sorgen, einen Zugang zur Publikation von Sicherheitsbedenken und -interessen sowie eine faire Diskussion um die Lösungen zu ermöglichen, so scheinen Bedenken hinsichtlich der Ausweitung staatlicher Macht entkräftet zu werden. Dies gilt noch mehr, wenn man sich vor Augen hält, dass recht verstanden und normativ gesprochen der (demokratische) Staat

eine Entität ist, die von der Zustimmungsfähigkeit aller abhängt. Und dies bedeutet im Sinne moderner Vertragstheorien nichts anderes als dass der Staat ein Organ ist, an dessen Existenz alle ein Interesse haben. Dieses Interesse wiederum ist gegründet in der Sicherung der eigenen freien Existenz, die als Richtschnur für die politische Ordnung dient. Ein Staat wird demnach nur dann gerechtfertigt sein, wenn er individuelle Lösungsvorschläge und -ideen zu koordinieren vermag, und weniger, wenn er sich gegen Sicherheitsbemühungen von Individuen selbst zum unabhängigen Akteur aufspielt.

V. Die Zukunft normativer SSG-Forschung

Das bisher Aufgezeigte hat deutlich gemacht, dass SSG ein sinnvolles Konzept zur Bearbeitung der Sicherheitsproblematik sein kann. Deutlich wurde die Frage nach der Effizienz, die normativ aufgeladen ein Kriterium für eine gerechte Gesellschaftsgestaltung darstellt. Effizientes Sicherheitshandeln bezieht demnach die Perspektiven aller Betroffenen mit ein, wird dabei an der Ermöglichung und Aufrechterhaltung individueller Freiheiten gemessen und überlässt dem Staat die Aufgabe, für einen ordentlichen Zugang zu SSG-Konstellationen zu sorgen. Inwieweit diese Formation tatsächlich auch empirisch Wirkung zeigt und wie die Koordinierung von SSG genau auszusehen hat, ist eine Aufgabe, der sich weiter nachzugehen lohnt. Wie hier angedeutet wurde, sind dabei empirische und normative Analysen miteinander vereinbar und für die Sicherheitsforschung äußerst fruchtbar.⁵

Bibliographie

- D'Agostino, F., Gaus, G. F. (2008). Contemporary Approaches to the Social Contract. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2008 Edition)*.
- Ammicht Quinn, R. (in preparation). *Sicherheitsethik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baier, K. (1960). *The moral point of view* (2. print. ed.). Ithaca, N Y: Cornell Univ. Press.
- Bangert, D. (2010). Security Governance im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus. Eine spieltheoretische Betrachtung. In H.-G. Ehrhart & M. Kahl (Eds.), *Security Governance in und für Europa* (pp. 51-72). Baden-Baden: Nomos.

⁵ Ich danke Heiner Koch, Roland Kipke und Bernhard Frevel für wertvolle Hinweise zu früheren Fassungen dieses Textes.

- Birnbacher, D. (2007). *Analytische Einführung in die Ethik* (2 ed.). Berlin: De Gruyter.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Christman, J. (2002). *Social and Political Philosophy. A contemporary introduction*. London and New York: Routledge.
- Erhart, H.-G. (2010). Security Governance transnationaler Sicherheitsrisiken: konzeptionelle und praktische Herausforderungen. In H.-G. Erhart & M. Kahl (Eds.), *Security Governance in und für Europa* (pp. 25-50). Baden-Baden: Nomos.
- Freeman, S. (2006). Moral Contractarianism as a Foundation for Interpersonal Morality. In J. Dreier (Ed.), *Contemporary Debates in Moral Theory* (pp. 57-75). Malden, Mass.: Blackwell Publishing.
- Frevel, B., & Schulze, V. (2011). Public Safety and Security Governance. Pluralisierung und Vernetzung in der Sicherheitspolitik. In Bandelow, N.C. & S. Hegelich (Hg.): *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Eine Festschrift für Prof. Dr. Klaus Schubert* (pp. 235-253) Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gaus, G. F. (2011). *The order of public reason. A theory of freedom and morality in a diverse and bounded world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gauthier, D. P. (1986). *Morals by agreement*. Oxford: Clarendon.
- Gesang, B. (2010). Kann man die Achtung der Menschenwürde als Prinzip der normativen Ethik retten? *Zeitschrift für philosophische Forschung*, 64(4), 474-497.
- Narveson, J. (2002). Justice as Pure Efficiency: Pareto Efficiency, Justice, and the Free Market - A Pure Efficiency Theory Conception of Justice. In J. Narveson (Ed.), *Respecting Persons in Theory and Practice. Essays on Moral and Political Philosophy* (pp. 79-95). Lanham et al.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Otteson, J. (2006). *Actual Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, P. (2006). Can Contract Theory ground Moral Theory? In J. Dreier (Ed.), *Contemporary Debates in Moral Theory* (pp. 77-96). Malden, Mass. : Blackwell Publishing.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (Rev. ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Reiman, J. (2011). Is Racial Profiling Just? Making Criminal Justice Policy in the Original Position. *The Journal of Ethics*, 15(1-2), 3–19.
- Scanlon, T. M. (1998). *What we owe to each other*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Shklar, J. (1989). The liberalism of fear. In N. L. Rosenblum (Ed.), *Liberalism and the Moral Life* (pp. 21-38). Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

- Stemmer, P. (2000). *Handeln zugunsten anderer. Eine moralphilosophische Untersuchung*. Berlin: De Gruyter.
- Waldron, J. (2003). Security and liberty: the image of balance. *The Journal of Political Philosophy*, 11(2), 191–210.
- Wolf, U. (2010). Das moralische Sollen. *Information Philosophie*(3), 56-66.