

Günter Frankenberg Staatstechnik

Perspektiven
auf Rechtsstaat und
Ausnahmezustand
suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 1968

Staatstechnik bezeichnet die Art und Weise, wie politische Macht ausgeübt wird. Ihre Methoden haben sich im Zuge der historischen Entwicklung des Rechtsstaates dramatisch gewandelt. Die liberal-rechtsstaatlich eingehegte Staatstechnik muss sich in Krisenzeiten stets gegen die Versuchungen des Ausnahmezustandes zur Wehr setzen. Günter Frankenberg konzentriert sich in seinem neuen Buch auf die Bedrohungsszenarien, das Instrumentarium sowie die Regeln und Strategien der Gefahrenabwehr. Er zeigt, wie Staatstechnik vor allem in Zeiten des »Krieges gegen den Terror« die rechtsstaatlichen Schranken überschreitet und zur exekutiven Sicherheitstechnik pervertiert. Ziel ist es, sowohl die Ambivalenzen von Rechtsstaatlichkeit auszuleuchten als auch die demokratische Legalität gegen Tendenzen zu verteidigen, die den Ausnahmezustand zum Normalzustand werden lassen.

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

Im Suhrkamp Verlag erschienen: *Die demokratische Frage* (es 1572, zusammen mit Helmut Dubiel und Ulrich Rödel), *Die Verfassung der Republik* (stw 1331) und *Autorität und Integration. Zur Grammatik von Recht und Verfassung* (stw 1622).

Günter Frankenberg

Staatstechnik

*Perspektiven
auf Rechtsstaat und
Ausnahmezustand*

Suhrkamp

Für Emily, Anya, Jenny, Max und Lucas

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

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1968

Erste Auflage 2010

© Suhrkamp Verlag Berlin 2010

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)

ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29568-7

Inhalt

Vorwort	9
---------------	---

I. Kritik der Staatstechnik

1. Staatstechnik, Regierungstechnik und Regierungskunst ..	12
2. Staatstechnik als Methode und Einstellung	16
3. Methoden der Staatstechnik	20
4. Zur Staatstechnik im Sicherheitsstaat	34

II. Staat als Begriff und Vorstellung

1. Hobbes und der Anfang des modernen Staates	41
2. Bilder des Leviathan	45
3. Subversion der juridischen Staats- und Souveränitätsfixierung: Panoptikum und Kapillare der Macht	50
4. Von der Dekonstruktion des Hauptes zur demokratischen Ästhetik	53
5. Abschiede vom einsilbigen Staat	61
6. Der schwindende Gebrauchswert des Staatsbegriffs	66

III. Konstellationen von Rechtsstaat und Ausnahmezustand

1. Rechtsstaat als »contested concept« von Normalität	70
2. Anfänge, Wahlverwandtschaften und Differenzen	73
3. Rechtsstaat als deutscher »Sonderweg«	81
4. Konstitutionalisierung von Rechtsstaat und Ausnahmezustand	92
5. Die postnationalsozialistische Konstellation: zwischen Kontinuität und Neuanfang	98
6. Ausnahmezustand und »geschützte Demokratie«	102
7. Rechtsstaatliche Form versus sozialstaatlicher oder demokratischer Inhalt	106
8. Rechtsstaat statt Gerechtigkeit?	114
9. Rechtsstaat als Präventionsstaat	119

IV. Positionen und Verhältnisse: Angst und Apokalypse im Ausnahmedenken

1. Zur Ambivalenz des liberalen Paradigmas	124
2. Ausnahmezustandsaffine Staatspraxis	128
3. Carl Schmitt – Angst und Apokalypse	133
4. Von Schmitt zu Agamben: Der nackte Ausnahmezustand	145
5. Suchbewegungen: Der verdrängte Ausnahmezustand	149
6. Grenzgänge: Flirts mit dem Ausnahmezustand in <i>Worst-case</i> -Szenarios	154
7. Enthauptung des Rechtsstaates	173
8. Zur Staats- und Verfassungszentrierung des ausnahmerechtlichen Denkens	176

V. Krise 1: Regressiver Rechtsstaat und politischer Extremismus

1. Angst im Rechtsstaat	185
2. Freiheit von Angst	187
3. Vorüberlegungen zur Analyse politisch-rechtlicher Ängste	189
4. Freiheit von Angst und rechtsstaatliche Rationalität	199
5. Manipulationen von Gewaltenteilung und Legalität als Mechanismen der Angsterzeugung	208
6. Angstrecht und Metalegalität	218
7. Angstrecht und »Metagrundrechte«	223
8. Metagrundrechte und Staatstechnik	229

VI. Krise 2: Normalisierter Ausnahmezustand im Sicherheitsstaat

1. Terrorismus und »neue Sicherheitsarchitektur«	231
2. »Normalisierung« des Ausnahmezustandes	235
3. Zur Logik des Bekämpfungsrechts	239
4. Von der rechtsstaatlichen Grammatik der Freiheit zur ausnahmerechtlichen Logik der Sicherheit	243
5. Bekämpfungsrecht als Sonderpolizeirecht	247
6. Feindstrafrecht als Phänomen des Bekämpfungsrechts	258
7. »Rettungsfolter«, »finaler Rettungsschuss«, »Rettungs- abschuss« und andere Phänomene des Bekämpfungsrechts	261

8. Zu einigen Folgen des Bekämpfungsrechts und der Sicherheitsmentalität	268
VII. Folter auf dem Weg zur normalen Staatstechnik? – Paradigmen, Praktiken und Argumente	
1. Folter und Tabu	274
2. Missverständnisse in Bezug auf Folter	280
3. Paradigmen der Folter im Vergleich	284
4. Argumentationsfiguren zur Rechtfertigung von Folter ...	294
5. Ausweich- und Verschleierungsmanöver	302
Nachwort zur Sicherheit	308
Bibliographie	310

Vorwort

Mit Engeln und paradiesischen Zuständen ist in säkularen Gesellschaften nicht zu rechnen. Wohl aber mit Konflikten aller Art. In pluralistischen Gesellschaften weisen Streit und Dissens dem Rechtsstaat als Herrschaftsform der Distanz die Aufgabe zu, Willkür aus der Staatspraxis zu verbannen und die Leidenschaften der Zivilgesellschaft auf Abstand zu halten. Im Vergleich zu Demokratie oder Republik entfacht der Rechtsstaat deutlich weniger Begeisterung. Wo jene das Volk und die Öffentlichkeit ansprechen, achtet dieser, obwohl gleichfalls eine Komponente der Selbstregierung, eher nüchtern auf die Wahrung der Formen und Verfahren. Seinen Wert lassen Regime hervortreten, die alle rechtsstaatlichen Fesseln abstreifen, Grundrechte missachten und sich ausnahmerechtliche Befugnisse anmaßen – unter der Flagge des »Krieges gegen den Terror« in westlichen Gesellschaften oder, wie derzeit zu beobachten, im Namen der Islamischen Republik des Iran.

In Verteidigung des Rechtsstaates wäre als Motto der nachfolgenden Überlegungen einerseits wegen der Anspielung auf Foucaults *In Verteidigung der Gesellschaft* wohl zu hoch gegriffen, andererseits für eine Kritik an einer staatstechnischen Auffassung und Praxis, die selbst das Tabu der Folter antastet, nicht unangemessen. Diese Kritik beginnt mit einer Einführung, in der zunächst die Mentalität von Ingenieuren und Experten sowie die für die Staatstechnik typischen Methoden skizziert werden. In einem zweiten Schritt wird mit der Gefahrenabwehr das Handlungsfeld abgesteckt, auf dem Staatstechnik sich als Sicherheitstechnik erweist, und es wird die für die nachfolgenden Überlegungen leitende These vorgestellt, dass der Sicherheitsstaat die rechtsstaatlichen Grenzen überschreitet und den Ausnahmezustand normalisiert (Kap. I). Es folgt ein Rundgang durch das Museum der Moderne, der am Beispiel einiger prägender Vorstellungen des vormodernen und modernen Staates den Wandel der Staatstechnik ins Bild setzen und auf den Begriff bringen soll (Kap. II). Die anschließende Rekonstruktion der rechtsstaatlichen Entwicklung zielt darauf ab, die Ambivalenzen der liberalen Staatstechnik aufzuzeigen, die sich in den unterschiedlichen Konstellationen von Rechtsstaat und Ausnahmezustand widerspiegeln und in

den rechtsstaatlichen Kontroversen zur Sprache kommen (Kap. III). Die Verteidigung des Rechtsstaates konzentriert sich sodann auf die Auseinandersetzung mit einem rechtswissenschaftlichen Denken, für das Carl Schmitt Pate steht und in dessen Nachfolge dieser Tage apokalyptische Szenarien entworfen werden, um im Namen der Sicherheit das Tor zu ausnahmerechtlichen Konstruktionen zu öffnen. Hier stehen Rechtfertigungen der »Rettungsfolter«, des »Rettungsabschusses« von Flugzeugen oder eines »Feindstrafrechts« im Zentrum (Kap. IV). Die Einschleusung ausnahmerechtlicher Instrumente und Argumentationsfiguren in das Recht der Normallage lässt sich besonders deutlich in zwei Krisenphasen des bundesrepublikanischen Rechtsstaates nachweisen, die jeweils von blutigen Anschlägen nationaler (Kap. V) und transnationaler Terrororganisationen (Kap. VI) und den staatlichen Antiterrormaßnahmen ausgelöst werden. Den Schlusspunkt, der streng genommen keiner ist, weil sich ein Ende der Staatstechnik als Sicherheitstechnik nicht abzeichnet, bilden Überlegungen zur Rückkehr der Folter. In den Rechtfertigungen staatlich organisierter und exekutierter Brutalität als »Rettungsfolter« zeichnet sich ein Zivilisationsbruch ab, den eine historisch und komparativ informierte Kritik aufzeigen soll (Kap. VII).

Der Kritik der Staatstechnik stellt sich eine doppelte Aufgabe, nämlich einerseits die Ambivalenzen von Rechtsstaatlichkeit auszu-leuchten und zugleich die demokratisch-rechtsstaatliche Legalität gegen ausnahmerechtliche Denkfiguren und Praktiken zu verteidigen. Dieses Projekt entwickelte sich aus punktuellen, bisweilen spontanen Reaktionen auf Ereignisse und Tendenzen, die ich in der Rückschau und zeitdiagnostisch als Normalisierungen des Ausnahmezustandes deute. Bei der Projektarbeit haben in der Vergangenheit und im letzten Jahr zahlreiche Lehrer, Freunde und Mitarbeiter mitgewirkt. Besonderen Dank schulde ich Armin von Bogdandy, Erhard Denninger, Rainer Forst, Klaus Günther, Ulrich K. Preuß (zum 70.!), Michael Stolleis, Thomas Vesting, Hans Vorländer und Hans Weber, meinem Lehrer aus unvordenklichen Zeiten. Meinen Gewährsleuten des Critical Legal Studies Movement – hier vor allem Nathaniel Berman, Gerald Frug, Janet Halley, David Kennedy, Duncan Kennedy und Martti Koskenniemi – und den stets diskussionsfreudigen Mitherausgeberinnen und Mitherausgebern der *Kritischen Justiz* habe ich für nachhaltige Kritik zu danken. Ohne

die Unterstützung meines Teams – Petra Czoik, Aziza Akhouaji, Asmaa El Idrissi, Annette Fabbri, Salua Fahmi, Felix Hanschmann, Lisa Tuchscherer und zuletzt vor allem Helena Lindemann und Timo Tohidipur – hätte das Manuskript schwerlich in so kurzer Zeit abgeschlossen werden können. Nina Malaviya kommt das kaum angemessen zu würdigende Verdienst zu, die mühsame Überarbeitung der Anmerkungen und des Literaturverzeichnisses auf sich genommen zu haben. Eva Gilmer danke ich für ihre spontane Bereitschaft, meine Überlegungen zur Staatstechnik in die Reihe stw des Suhrkamp Verlages aufzunehmen, sowie ihr und Christian Heilbronn für akribische Lesedurchgänge. Sie alle haben mit ihren Hilfen, Einwänden und Anregungen, wie es so schön heißt, Schlimmeres verhindert. Nur eines nicht: dass ich meine Kritik der Staatstechnik, die ich meinen Kindern widme, nun einer kritischen Leserschaft vorstelle.

Frankfurt am Main, November 2009
G. F.

I. Kritik der Staatstechnik

I. Staatstechnik, Regierungstechnik und Regierungskunst¹

»Staatstechnik« bezeichnet allgemein die Art und Weise, wie politische Macht ausgeübt wird. Sie umfasst die Gesamtheit der Verfahrensweisen, Normen und Prinzipien, Wissensformen und Kompetenzen, Berechnungen, Strategien und Taktiken, die von Akteuren und Institutionen operativ umgesetzt werden. Insofern entspricht Staatstechnik einer Bedeutungskomponente von Michel Foucaults vielschichtigem Konzept der »Gouvernementalität«,² betont demgegenüber jedoch zum einen die Staatlichkeit als Handlungs- und Interventionsfeld sich überkreuzender Ziele und Techniken, zum anderen die Bedeutung des Rechts als Form und Autorität der legitimen Ausübung von Macht.

Der geläufigere, aber engere Begriff der »Regierungstechnik« erfasst dagegen in seiner herkömmlichen Anwendung lediglich den exekutiv-administrativen Ausschnitt von Staatstechnik.³ Die Technik des Regierens wird dabei nicht immer unterschieden von der »Regierungskunst«. Letzterer hat die Begriffsgeschichte freilich ein wechselhaftes Schicksal beschieden. Die politische Philosophie von der Antike bis zur Aufklärung verstand unter Regierungskunst vornehmlich die von einem Herrscher eingeforderte Virtuosität oder Prudentia, die sich in vorausschauender und umsichtiger Politik

1 Für kritische Anmerkungen zu diesem Kapitel danke ich den Teilnehmern des Kurses »Politische Theorie« am Inter-University Centre Dubrovnik im September 2009.

2 Foucaults Interesse gilt der spezifisch »gouvernementalen« Rationalität, Probleme in einer bestimmten Weise zu stellen, sowie den Regierungspraktiken und -techniken, die bei den Problemlösungen an jene Rationalität anschließen. Wie bereits mit dem Begriff der Macht führt Foucault mit »Gouvernementalität« ein facettenreiches, aber unterbestimmtes Konzept ein. Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität I*.

3 Vgl. Hennis, *Regieren im modernen Staat*, (insbesondere »Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik«, 106 ff.); Adlerhold, *Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie*.

zeigt.⁴ Im *Gesellschaftsvertrag* setzt Rousseau die Regierungskunst in ein nachgerade idyllisches Bild:

So gehorchen der Volkswille als auch der Wille des Fürsten, die öffentliche Staatsgewalt sowohl als auch die besondere Kraft der Regierung alle demselben Antrieb, alle Hebel der Maschine liegen in derselben Hand, alles strebt dem gleichen Ziel zu, es gibt keinerlei entgegengesetzte Bewegungen, die sich gegenseitig aufheben, und man kann sich keine Art der Verfassung denken, in der eine geringere Anstrengung eine größere Wirkung hervorbringt. Für mich stellt Archimedes, wie er ruhig am Ufer sitzt und mühelos ein großes Schiff flottmacht, einen geschickten Monarchen dar, der von seinem Kabinett aus sein ausgedehntes Staatswesen regiert und alles in Bewegung setzt, während er selbst unbeweglich scheint.⁵

Wer heute von Regierungskunst spricht, hat eher Kritik und Ironie, nicht aber politische Virtuosität oder Klugheit im Sinn.⁶ Präsidenten, Bundeskanzlerinnen, Kabinette etc. gelten üblicherweise weder als Künstler noch als Magier. Auf der politischen Bühne treten sie eher als pragmatische Jongleure des Möglichen auf. Allerdings erlebt die Regierungskunst derzeit eine bescheidene Renaissance. So rehabilitiert Berthold Vogel die »Kunstfertigkeit in Fragen der Regierung und Verwaltung« in seinem glänzend geschriebenen Essay, der auf die Neukonstruktion und Renovierung des Wohlfahrtsstaates angelegt ist und am Ende den internen Zusammenhang von Staat, Regierungskunst und gutem Leben aktualisiert.⁷ Überdies hat sich die Regierungskunst seit einiger Zeit – wenngleich mit anderer Bedeutung und weniger normativ – im modischen Outfit der »good governance«⁸ wieder der klassischen Semantik und vorde-

4 So wurde Machiavellis *Il Principe* zunächst übersetzt als »Von der Regierungskunst eines Fürsten«. Dazu Foucault, »Die ›Gouvernementalität‹«. Zur Regierungskunst als Virtuosität: Adam H. Müller, »Erste Vorlesung über König Friedrich II. und die Natur, Würde und Bestimmung der preußischen Monarchie«, 189. Zur Prudentia als Regierungskunst: Euchner, »Demokratiethoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte«.

5 Rousseau, *Gesellschaftsvertrag*, Drittes Buch, 6. Kapitel.

6 Wie etwa die Rede von »Mugabes Regierungskunst« in Zimbabwe oder die Charakterisierung der deutschen Umweltpolitik als »dadaistische Regierungskunst«.

7 Berthold Vogel, *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*, 97 und 99 ff. (unter Bezugnahme auf Sternberger, »Das Menschenrecht nach Glück zu streben«, und Mulgan, »Vom Staat und vom Glück«).

8 Explizit: Meinert, »Städtische Regierungskunst. Aspekte einer Good Urban Governance«; implizit: UNESCAP, »What is good governance?« (acht Kriterien guter Re-

mokratischen Vorstellungen einer guten Ordnung angenähert. *Governance*, so viel lässt sich den theoretischen und konzeptionellen Kontroversen vorab entnehmen,⁹ bezeichnet die ursprünglich von der Ökonomik informierte Praxis und Technik des Regierens in komplexen Regelsystemen. Im Unterschied zum *Government* soll *Governance* auch nichthierarchische Ordnungsstrukturen und nichtimperatives, kooperatives und informelles Staatshandeln einbeziehen, um die (staatstechnischen) Effekte so disparater Phänomene wie Globalisierung, supranationale Mehr-Ebenen-Systeme oder auch Modelle des New Public Management in der binnenstaatlichen Verwaltung präziser zu erfassen.

Warum also das Konzept der Staatstechnik einführen, wenn doch die als Staat bezeichnete Herrschaftsform¹⁰ mehr Probleme als Lösungen zu versprechen scheint und sich mit Governance ein nicht unumstrittenes, aber dem Anschein nach zeitgemäßes Konzept anbietet? *Erstens*, weil der Staat als Begriff und Vorstellung geläufig ist.¹¹ *Zweitens*, weil sich nicht nur zeitdiagnostisch Anzeichen einer »Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft« aufweisen lassen.¹² Auch in einer gesellschaftlichen Umwelt, die vom technologischen Fortschritt angetrieben und auf die Ökonomie zentriert ist, gibt es gute theoretische Gründe und empirische Belege für die

gierungsführung), (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>), letzter Zugriff am 17.12.2009, und Theobald, *Zur Ökonomik des Staates*.

9 Auf die *Governance*-Debatte ist weiter unten zurückzukommen (Kap. II). Zu verweisen ist hier auf einige Standardwerke, die wesentliche Bedeutungs- und Problemfacetten herauspräparieren: Benz (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*; Rosenau/Czempiel (Hg.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Eine gute Übersicht über das unwegsame *Governance*-Gelände bieten Engi, »Governance – Umriss und Problematik eines staats-theoretischen Leitbildes«, Franzius, »Warum Governance?« und Schuppert/Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Eine kritische Bestandsaufnahme der im Folgenden vernachlässigten *Governance*-Projekte auf der globalen Ebene hat Kennedy, »The Mystery of Global Governance«, vorgelegt.

10 Lepsius, »Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates?«, setzt sich kritisch mit dem Staatsbegriff auseinander, verweist insbesondere auf dessen Funktion als interdisziplinärer Brückenbegriff und schlägt im Ergebnis den von ihm sehr plausibel begründeten Übergang von der Staatstheorie zu einer Theorie der Herrschaftsformen vor.

11 Zu den Staatsvorstellungen siehe Kap. II.

12 Vogel, *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*.

Annahme, dass die Märkte, das Finanzsystem, die gesellschaftliche Arbeitsteilung und Wohlstandsverteilung auf staatliche Interventionen angewiesen sind. *Drittens* hat Staatstechnik nicht nur den Charme des Antizyklischen, des in Krisenzeiten freilich durchaus Aktuellen, sondern erfasst zielgenauer als Governance die je spezifischen Konstellationen von Rechtsstaat und Ausnahmezustand. *Viertens* sollen die Überlegungen zur Staatstechnik dazu beitragen, den Staat und insbesondere die technische Auffassung vom Staat als Inbegriff einer neutralen Mechanik der hoheitlichen Künste zu entzaubern. Dem Begriff wird also eine kritische Funktion zugemutet. Diese Kritik soll sich, *fünfte*s, am Konzept der Sicherheit bewähren, das der Staatstechnik als Zielgröße vorgegeben ist.¹³ Hinsichtlich dieser Vorgaben wird die Analyse der Staatstechnik hier auf die Bedrohungsszenarien, das Instrumentarium und die Regeln, die Methoden und Strategien der Gefahrenabwehr mit ihren Risiken und Nebenwirkungen ausgerichtet. Sie wird also enggeführt als Sicherheitstechnik, die mit ihren Regeln und Maßnahmen, Wissensformen und Praktiken, sei es in Normallagen, sei es in Ausnahmesituationen, auf ein weites Spektrum von bestimmten bis hin zu in hohem Maße unbestimmten Gefahrenlagen reagiert.

Von rechtsstaatlichen oder ausnahmerechtlichen Regimen¹⁴ empfängt die staatstechnische Rationalität ihre je spezifische Bedeutung und Stoßrichtung auf den Konfliktfeldern rechtlicher Missbrauchsvorsorge (gegen herrschaftliche Willkür) oder ausnahmerechtlicher Gefahrenvorsorge (gegen Aufruhr, Bürgerkrieg und Katastrophe). In idealtypischer Kontrastierung markieren und strukturieren Normalrecht und Ausnahmerecht die Zonen, in denen der Staatstechnik als Sicherheitstechnik unterschiedliche Leistungen zugeschrieben werden – je nachdem, ob ihr aufgegeben ist, entweder normalrechtlich zu regeln, steuern, kontrollieren, informieren oder

13 Die Überlegungen zur Staatstechnik beziehen sich also auf die Handlungs- und Interventionsfelder der inneren und äußeren Sicherheit, nicht aber der sozialen Sicherheit.

14 Den Regimebegriff verwende ich im Folgenden zur Kennzeichnung entweder der spezifischen und grundlegenden Merkmale einer Form politischer Herrschaft (z. B. autoritäre oder demokratische Regime) oder jenes Ensembles von Normen, Prinzipien, Entscheidungsprozeduren und Praktiken, die Institutionen für bestimmte Politikfelder konstituieren (z. B. Menschenrechtsregime).

disziplinieren oder aber ausnahmerechtlich zu überwachen, unterwerfen, niederzuschlagen oder zu befrieden.

Mit Blick auf den Sicherheitsstaat rücken folglich der Rechtsstaat und – als sein Albtraum – der Ausnahmezustand ins Zentrum der nachfolgenden Überlegungen, um unscharfe, zeitsymptomatische Phänomene wie Präventions- und Überwachungsstaat, Terrorismusbekämpfung, Bürgeropfer und Staatsnotstand präziser in den Blick zu bekommen und zugleich die mit diesen Phänomenen einhergehenden Metamorphosen der Staatstechnik nachzuzeichnen.

2. Staatstechnik als Methode und Einstellung

Unter Staatstechnik verstehe ich sowohl eine Einstellung als auch eine Methode. Die staatstechnische *Einstellung* beziehungsweise *Mentalität* entspricht der von Ingenieuren, die der Machtausübung ein primär technisches Interesse und vom Nutzen geprägtes Verständnis entgegenbringen.¹⁵ Ihr Handeln, das unterlegt ist mit Neutralitätsbehauptungen, orientieren sie pragmatisch am technisch Machbaren. Nach ihrer Ideologie der Sachgesetzlichkeit bemisst sich der Erfolg am effektiven und effizienten Funktionieren von Institutionen sowie an der wirksamen Durchsetzung von Politiken; er ist ablesbar an der Differenz von definierten und erreichten Zielen sowie am Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Freilich zeigt sich in der Praxis, dass die staatstechnischen Ingenieure und Experten trotz ihrer Orientierung am Zweckmäßigen einer Evaluation und Wirksamkeitskontrolle ihrer Leistungen gern aus dem Weg gehen.¹⁶ Von institutionellen Schranken, wie etwa der

¹⁵ Nicht auf Staatstechnik, sondern auf die Konstruktion von sozialer Ordnung bezogen, heißt es bei Habermas, *Theorie und Praxis*, 50: »Die Ingenieure der richtigen Ordnung können von den Kategorien des sittlichen Umgangs absehen und sich auf die Konstruktion der Umstände beschränken, unter denen die Menschen wie Naturobjekte zu einem kalkulierbaren Verhalten genötigt sind.« Zur Diktatur als staatstechnischer Auffassung für den Ausnahmezustand, die dem »technischen Interesse des Ingenieurs an der Herstellung einer Sache« entspricht: Schmitt, *Die Diktatur*, 8 ff.

¹⁶ Siehe dazu Kap. VI 8. In seiner Abschiedsrede am 18. Juli 2008 führte der scheidende Richter des Bundesverfassungsgerichts, Wolfgang Hoffmann-Riem, Klage darüber, dass die Sicherheitspolitiker den Nachweis der Effektivität ihrer Maß-

Gewaltentrennung, die ihre Handlungs- und Entscheidungsfreiheit einengen, oder normativen, insbesondere grundrechtlichen Erwägungen, wollen sich Ingenieure der Staatstechnik möglichst nicht behelligen lassen. Ob in der Rolle von Politikern, Polizeiführern oder (Rechts-)Wissenschaftlern – in Fragen der Sicherheit vertrauen sie als Experten in erster Linie ihrer Expertise¹⁷ sowie den Anwendungsregeln und Standards der verfügbaren Sicherheitstechnologie. Allenfalls in zweiter Linie kommt das Recht ins Spiel. Zu diesem haben sie, soweit es Freiheit schützen soll, ohnehin ein von Haus aus gespanntes Verhältnis.

Unter dem Begriff der staatstechnischen *Methode* bündele ich Handlungsformen, Taktiken, Strategien und Zielvorgaben. Diese werden geprägt durch die ausübenden Instanzen, ihre Regeln, Kompetenzen und Verfahrensweisen, ihre Berechnungen, Wissensformen und Praktiken sowie insgesamt den für sie je kennzeichnenden Stil. Herkömmlich fungieren die Prädikate *imperativ* und *förmlich* als besondere Merkmale der staatstechnischen Methode. Neuerdings umfasst sie als Regierungstechnik oder Praxis des Regierens, worauf Governance-Konzeptionen, auf die gleich zurückzukommen ist, hinweisen, auch kooperative, informelle, indirekt wirkende Methoden. Diese lassen die Welt der förmlich-hoheitlichen Rechtsbefehle hinter sich und üben Macht gleichsam auf leisen Sohlen aus, indem sie – gestützt auf ihre Expertise – nach Maßgabe von Regeln der Technik und diesen entsprechenden rechtlichen Normen operieren.

Staatstechnik – sowohl als Mentalität wie auch als Methode –, gleich ob sie regeln, steuern, überwachen, kontrollieren, informieren, disziplinieren oder unterwerfen will, ist allgemein ausgerichtet auf die Produktion verbindlicher Entscheidungen zur nötigenfalls zwangsweisen Koordination von Handlungen und Handlungsfolgen. Diese Entscheidungen betreffen die Interaktion zwischen den Instanzen und Akteuren, die Herrschaftskompetenzen wahrnehmen, als gesellschaftliche Akteure an ihnen mitwirken oder von ihnen betroffen sind.

Im Koordinatensystem gewaltenteiliger Regime des *self-govern-*

nahmen durchweg schuldig bleiben (ders., »Das Bundesverfassungsgericht als Garant des Rechtsstaates«, 560).

¹⁷ Zur Problematik einer Politik der Expertise im internationalen Kontext: Kennedy, »Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance«.

ment nehmen diese Entscheidungen als Parlamentsgesetze nebst deren exekutiven Ausführungsakten und den Urteilen der Gerichte, die diese kontrollieren, ihre idealtypisch-klassische Gestalt an.¹⁸ Geleitet in die herkömmlichen Handlungsformen von Gesetz, Verwaltungsakt und Urteil, operiert Staatstechnik in einem hierarchisch strukturierten Kompetenzrahmen und versucht, Konflikte durch imperative, rechtlich eingehegte Steuerung zu lösen. Daneben entfalten sich im rechtsstaatlichen Government auch kooperative Formen der Konfliktlösung, wie etwa Staats- und Verwaltungsverträge, strafrechtliche »Deals« oder gerichtliche Vergleiche. All diese Formen bleiben freilich im »Schatten der Hierarchie«,¹⁹ weil bei einer Störung oder einem Scheitern von Kommunikation und Kooperation der Rückgriff auf das imperative Steuerungsarsenal offen steht.

Mit dem semantischen, praktischen und theoretischen Spurwechsel von Government zu Governance verschiebt sich die Perspektive von den Akteuren auf die Institutionen und von der hoheitlichen Steuerung auf Handlungsmodi, in denen nicht die staatlichen Institutionen einseitig Entscheidungen diktieren, sondern private Akteure – Wirtschaft, Verbände, Netzwerke und zivilgesellschaftliche Assoziationen – als grundsätzlich Gleichberechtigte in den Entscheidungsprozess miteinbeziehen.²⁰ Die Governance-Perspektive umfasst die Mannigfaltigkeit der kollektiven Akteure, ihrer Beziehungen und Verhältnisse sowie die Vielfalt der neuen (Selbst-) Steuerungsinstrumente im aktivierenden Nationalstaat und in komplexen Mehrebenensystemen wie der Europäischen Union.²¹ Im Unterschied zum *Government* stellt sich *Governance* begrifflich

18 Üblicher-, wenngleich nicht ganz korrekterweise wird diese auf Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, zurückgeführt. Gegen die herrschende, mechanistische Montesquieu-Deutung: Ogorek, »De l'esprit des légendes oder wie gewissermaßen aus dem Nichts eine Interpretationslehre wurde«.

19 Diese Metapher übernehme ich von Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, 197 ff.

20 Aus der mittlerweile kaum noch zu überschauenden Governance-Literatur: Mayntz, »Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie«; Benz, »Nationalstaat«, Schuppert/Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, und OECD, *Online-Verwaltungslexikon*, (<http://olev.de>), letzter Zugriff am 17.12.2009; *Report on European Governance (2003-2004)*, SEC (2004) 1153 vom 22.09.2004. Vgl. auch Engi, »Governance«, 576.

21 Von den supra-, trans- und internationalen Governance-Ebenen wird im Folgenden abgesehen.

auf die Kombination von Hierarchie und Wettbewerb, von Befehls- und Handlungsstrukturen, von Bürokratie und (mehr oder weniger autonomen) Netzwerken, von förmlichem und informellem Handeln auf mehreren Ebenen ein.

Gleichwohl kann am Begriff der Staatstechnik festgehalten werden, wenn der Staat nicht als Maschine, Organismus oder juristische Person irgendwo außerhalb der Gesellschaft und vor dem Recht und der Verfassung situiert wird,²² sondern wie hier als Set von Institutionen, als institutionelles Arrangement zur Entscheidungsproduktion und eine darauf bezogene Praxis verstanden und offen gehalten wird für konflikthafte Prozesse der Interaktion und Kommunikation.²³ Außerdem lassen selbst die auf der Basis einer Analogie von Markt und Staat konzipierten neuen Steuerungs- und Selbststeuerungsmodelle weiterhin die Verwendung des hierfür offenen Begriffs der Staatstechnik zu. Gerade betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien spielen mit der Einführung marktorientierter Technologien zur Ergebnissteuerung eine durchaus bedeutende Rolle und kommen der Einstellung von Ingenieuren und Experten entgegen.

Im Sicherheitsbereich, der wie kein anderer Politikbereich durch das Spannungsfeld von Normallage und Ausnahmelage geprägt wird, lassen die »zunehmenden grenzüberschreitenden Transaktionen [...] durch die Diffusion von Gewalt«²⁴ in Gestalt des internationalen Terrorismus und der »Organisierten Kriminalität«²⁵ die ohnehin porösen Staatsgrenzen als besonders durchlässig und prekär erscheinen. Dennoch bleiben sowohl die institutionelle Form

22 Wie im Extrem von einem der fanatischen Exekutoren der NS-Terrorherrschaft, Hans Frank, der unter dem Titel *Die Technik des Staates* (Krakau 1942) das Unrecht zur Geschäftsgrundlage der nationalsozialistischen Barbarei machte. Ausführlich Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts III*, 355.

23 Diese Staatskonzeption schließt sich an Hermann Hellers Vorstellung vom Staat als »organisierter Willens- und Wirkungseinheit« (Heller, *Staatslehre*) und Lorenz von Steins Konzeption eines »arbeitenden Staates« an (v. Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*) und entwickelt diese weiter unter Einbeziehung der *Governance-Forschung*.

24 Benz, »Nationalstaat«, 342.

25 Zur Kontroverse betreffend dieses ebenso unbestimmte wie sicherheitspolitisch äußerst bedenkliche Konzept vgl. Bundeskriminalamt, *Kurzfassung des Lagebildes Organisierte Kriminalität 2007 Bundesrepublik Deutschland*; Albrecht, *Kriminologie*, und v. Lampe, »Organized Crime«: *Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA* (siehe auch Kap. VI).