

Markus Holzinger, Stefan May, Wiebke Pohler

# Weltrisikogesellschaft als Ausnahmezustand

© Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2010

## 1 Einleitung: Weltrisikogesellschaft)<sup>1</sup>

Risiko und Versicherung sind gleichermaßen Kennzeichen für den Umgang mit Unsicherheit in der Moderne. Die Versicherung gegen Unsicherheit ist gerade das Kennzeichen unserer Gegenwartsgesellschaften als »Versicherungsgesellschaften« (Ewald 1998). Einerseits wird im Zuge der Modernisierung eine Vielzahl von individuellen, technischen und ökonomischen Unsicherheiten akzeptiert, um einen Zuwachs an Flexibilität, Naturbeherrschung, Produktivität, Wissen etc. zu erzielen. Gegen die Unsicherheiten, die in mehr oder minder kalkulierbare Risiken übersetzt werden, sichert man sich jedoch gleichzeitig durch das Abschließen von Versicherungen, als »komplementäre soziale Basisinstitution«, ab (Bonß 1995: 23 ff). Dort, wo keine individuelle Versicherung möglich ist, greift gegebenenfalls der Staat als Kompensator für den Schadensfall ein. Die Grundannahme dieses Zusammenspiels aus Risiko und Versicherung ist, dass sich einigermaßen gesicherte Annahmen über die Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadensfalles machen lassen, um so eine Kalkulationsbasis für die Risikoberechnung zu haben. Zudem muss der tatsächliche Schaden grundsätzlich in ökonomische Größen übersetzbar sein, um überhaupt versichert werden zu können (Ewald 1998: 390). Und es ist entscheidend, dass der Schadensfall an sich handhabbar sein muss.

Vor allem bei Risiken, die – sollten sie sich im Schadensfall manifestieren – Katastrophen-Charakter haben und die ökologischen, ökonomischen und nicht zuletzt sicherheitspolitischen Grundlagen unserer Gesellschaft gefährden würden, wird diese Handhabbarkeit immer mehr angezweifelt. Die durch die erfolgreiche Modernisierung hervorgerufenen zivilisatorischen Selbstgefährdungen wie auch der öffentliche Umgang mit ihnen sind die Kennzeichen moderner Risikogesellschaften der Gegenwart (Beck 1986, 1993a: 40 ff.). Als »inakzeptable« Risiken, insofern der mögliche Schadensfall schlechterdings nicht handhabbar wäre, richten sich soziologische Beobachtungen auf die »politische Dynamik dieser wahrgenommenen Selbstbedrohung« (Beck 1996: 44, Herv. i.O.) und der hieraus resultierenden Nebenfolgen. Eine nochmalige Zuspitzung dieser Dynamik beobachtet die Theorie der

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Text ist im Rahmen von Arbeiten zum Teilprojekt A 7 »Reflexiver Konstitutionalismus? Analysen zum Rechtsformenwandel im Prozess reflexiver Modernisierung« des Münchner Sonderforschungsbereichs SFB 536 »Reflexive Modernisierung- Analysen zur (Selbst-) Transformation der industriellen Moderne« entstanden.

Weltrisikogesellschaft (Beck/Grande 2004: 296 ff.). Hier rücken zunehmend Risiken in den Mittelpunkt, deren Entstehungsgründe und Bedrohungen nicht mehr nur einzelne Nationalstaaten betreffen, sondern vielmehr als transnationale bzw. globale Risiken wahrgenommen werden. Insbesondere werden hierbei ökologische und ökonomische Risiken sowie das Terrorismusrisiko betrachtet. Durch mediale Aufbereitung und eine damit oftmals einhergehende Verstärkung der Katastrophenerwartung werden Risikogemeinschaften geschaffen, die quer zu der nationalen »Imprägnierung« bisheriger politischer und rechtlicher Kategorien liegen. Vielmehr zeichnen sie sich durch ihren transnationalen oder gar globalen Charakter aus. Das sie einende Moment sind nicht geteilte Werte, Ideen oder Normen, sondern die gemeinsame Bedrohung, das gemeinsame Risiko. Gleichwohl folgt aus der geteilten Gefährdungswahrnehmung nicht zwingend die Entwicklung gemeinsamer Handlungsstrategien (Beck/Holzer 2004: 430). In Anbetracht des Umstandes, dass die bestehenden Regeln und Formen nationaler oder internationaler Politik oftmals nicht zur Problemlösung beitragen, ist die Frage, welche Maßnahmen sinnvoll und legitim sind, um auf die entstandenen Risiken zu reagieren, Gegenstand intensiver und oft kontroverser Debatten in der nationalen und internationalen Politik oder in transnationalen Expertengremien (Beck/Grande 2004: 301; Beck/Holzer 2004: 428ff.). Allerdings ist, wie Ulrich Beck und Edgar Grande feststellen, »im Angesicht anerkannter Risiken nichts zu tun, (...) politisch ausgeschlossen.« (Beck/Grande 2004: 302).

Grundsätzlich lassen sich zunächst drei Grundpositionen des Umgangs mit diesen Risiken identifizieren (Bonß 1995: 240ff.): Es kann versucht werden, den Katastrophen-Charakter eines Risikos zu negieren, ihm gleichsam die Anerkennung zu verweigern und an den bisherigen Methoden der Risikobearbeitung festzuhalten. Dies bedeutet, dass kalkulatorische Risikobewertung und Versicherung sowie der Glaube an die Möglichkeit, durch technischen Fortschritt Unsicherheiten ausschalten zu können, beibehalten werden. Fehlschläge können, so die Annahme, gegebenenfalls kompensiert werden.

Die zweite Möglichkeit ist der politische Risikodiskurs darüber, ob und zu welchen Kosten derartige unakzeptable Risiken grundsätzlich vermieden werden können. Beispielhaft hierfür wäre der Diskurs über einen Ausstieg aus der Atomenergie oder einen Nicht-Einstieg in die Gentechnik.

Ein dritter Ansatzpunkt ist der Versuch, unvermeidbare Schäden durch Maßnahmen der Prävention in vermeidbare umzuwandeln. Diese Position liegt gewissermaßen zwischen den beiden zuvor genannten. Einerseits wird die Akzeptanz bestimmter Risiken abgelehnt, in deren Folge es zu einer Politisierung von Risiken kommt. Andererseits wird auf die Beseitigung des Restrisikos durch eine immer stärkere Vorverlagerung von Sicherheitstechniken gesetzt, in deren Folge aber der Anspruch an staatliche Sicherheitspolitiken wächst, zukünftige unerwünschte Ereignisse durch präventive Sicherheitsmaßnahmen in der Gegenwart auszuschließen (Hudson 2003: 43 f.).

Jedoch zeigt sich, dass in diesem Prozess die politischen und rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Staates oftmals hinter den realen Gefahren zurückbleiben, die ihm und seinen Bürgern drohen. Eben dies zeigt sich wiederum exemplarisch an den neuen Risiken eines global agierenden Terrorismus, der ein neues Kapitel in der Weltrisikogesellschaft aufgeschlagen hat. Entscheidend für das Verständnis der Nebenfolgendynamik globaler Terrorrisiken ist zunächst die Unterscheidung zwischen dem Attentat selbst und der terroristischen Bedrohung, die dadurch universalisiert wird. Politisch

entscheidend ist letztlich nicht das Risiko, sondern seine Wahrnehmung. *What men fear to be real is real in its consequences* – Furcht schafft eine eigene Wirklichkeit. Als ebenso entscheidend und für die vorliegende Studie von zentraler Bedeutung erweist sich, dass die wahrgenommenen und medial transportierten Risiken in der Folge Sicherheitsbedürfnisse entfesseln, welche die politischen und rechtlichen Basisinstitutionen liberaler Gesellschaften herausfordern. Eine der zentralen Hypothesen der vorliegenden Studie besteht denn auch darin, dass die größte Gefahr oftmals nicht das Risiko selbst ist, sondern vielmehr seine Antizipation und Wahrnehmung, in deren Folge die Gefahrenphantasien und ihre Gegenmittel freigesetzt werden, die die moderne Gesellschaft ihrer bisherigen Handlungsfähigkeit berauben könnten.

Die vorliegende Studie unternimmt nun den Versuch, sich dieser Dynamik unter der analytischen Perspektive des Wechselverhältnisses von »Regel« bzw. »Normallage« und »Ausnahme« bzw. »Ausnahmestand« zu nähern. In ihrem ersten Teil diskutiert sie das Spannungsverhältnis von Normallage und Ausnahme als analytische Folie, um die »Normalität der Ausnahme« in vier unterschiedlichen Theoriediskursen nachzuzeichnen und aufeinander zu beziehen.

In einem zweiten Teil werden an den exemplarischen Fallbeispielen globaler Gesundheitsrisiken sowie globaler Terrorrisiken eben jene Ausnahmen als Normalität der Weltrisikogesellschaft näher bestimmt. An diesen Fallbeispielen soll nachgezeichnet werden, welche politischen, rechtlichen oder auch sozialen Veränderungen mit einer weltrisikogesellschaftlichen Modernisierung unter dem Fokus der Wechselbeziehung von Regel und Ausnahme einhergehen. So haben die Terroranschläge des 11. September 2001 offenbar nicht nur unser Lebensgefühl erschüttert, sondern auch unser rechtliches Kategoriensystem. Zentral geht es dabei bspw. um die Frage, ob das bisherige Recht auf die gegenwärtigen Tendenzen zur Entgrenzung der Gefahr, der Entstaatlichung des Krieges, der Auflösung der hergebrachten Unterschiede zwischen innerer und äußerer Sicherheit, noch mit den Mitteln hergebrachter Rechtsgrundsätze und Rechtsbegrenzungen reagieren kann oder aber im Prozess der unterschiedlichsten Präventionsstrategien selbst entsprechenden Entgrenzungen unterliegt.

Interessanterweise haben dies Nichtjuristen früher erkannt als professionelle Rechtswissenschaftler. Für Beck ging mit dem Angriff auf die *Twin Towers* ein Zusammenbruch unserer herkömmlichen politischen und juristischen Sprache einher (Beck 2001). Die unser Weltbild bisher tragenden Unterscheidungen von Krieg und Frieden, Militär und Polizei, Krieg und Verbrechen, innerer und äußerer Sicherheit, ja von innen und außen ganz allgemein seien seither aufgehoben. Eine Einschätzung, die sich gegenwärtig in der rechtspolitischen Debatte durchaus wiederfinden lässt. Fraglich ist dabei insbesondere, ob die herkömmliche Trennung zwischen Kriegsrecht, Polizeirecht und Strafrecht an unserer heutigen Situation vorbeigeht und wir deshalb neue Begrifflichkeiten brauchen. Die Annahme, die dabei zentral ist lautet: Der moderne Terrorismus ist eine Form der Kriegsführung, und zu seiner Bekämpfung bedarf es eines neuartigen Präventionsrechts mit kriegsrechtlichen Elementen.

Im abschließenden Kapitel soll dann im Anschluss an die vorgestellten Theorien des Ausnahmestands und bezogen auf die von uns vorgestellten Fallbeispiele präzisiert werden, welche politischen Herausforderungen in Zukunft mit dem Begriff des Ausnahmestands verbunden sein dürften.

## 7 Weltrisikogesellschaft als Ausnahmezustand: Abschließende Überlegungen

### 7.1 Neue globale Risiken im Lichte der Kategorie des Ausnahmezustands

Seit geraumer Zeit sind spätmoderne Gesellschaften Zeugen neuer globaler Risiken, die mit einer Expansion politischer Handlungszwänge und Entscheidungsnotwendigkeiten einhergehen. An der weltweiten Finanzkrise erkennt man die revolutionäre Macht der Verhältnisse. Als die sozialistische Option nicht mehr zur Verfügung stand, setzten die Gesellschaften des Westens auf die kapitalistische Formation und auf die Vergesellschaftung durch Märkte. Die Gesellschaft fühlte sich im Kapitalismus zu Hause, so dass sogar von einem »Kapitalismus als Religion« (Baecker 2003) gesprochen wurde. Die globale Finanzkrise führt jedoch zu einer Repolitisierung politischer Formkräfte. Politik greift plötzlich in den Kreislauf des Wirtschaftssystems ein und untergräbt damit die Idee des autonomen »Finanzkapitalismus«. »Wenn im globalen Casino längst alles auseinanderfliegt« (Dörre 2009: 69), dann scheint es nur recht und billig zu sein, wenn die Entscheidbarkeit und die Entscheidungszwänge des Politischen wieder zunehmen. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise zierte (dem Sinne nach) keine Aussage häufiger die Schlagzeilen des Feuilletons als der Satz: »We are all socialists now« (z.B. Newsweek, 16 Februar 2009). Wenn sich im November 2009 die Regierungschefs der G-8-Staaten in den Vereinigten Staaten zum Weltfinanzgipfel zusammenfinden, dann wird über nichts Geringeres als eine neue Weltfinanzordnung diskutiert. Man spricht bereits von Bretton Woods II, da ein umfassendes Regelwerk ins Auge gefasst wird, das die Stabilität des internationalen Währungssystems gewährleisten soll. Politiker fordern mehr Kontrolle und mehr Transparenz im Bankgeschäft und an den Finanzmärkten. Im Prinzip steht eine Reform der Finanzaufsicht auf der Agenda.

Der Tendenz einer Entgrenzung des Politischen mangelt es freilich nicht an Abgründigkeit. Unser zentrales Anschlussargument an dieser Stelle hebt darauf ab, dass die institutionellen Steuerungsformen, die angewandt werden, um des Phänomens der neuen globalen Risiken Herr zu werden, ihrerseits Nebenfolgen zweiter Ordnung in Politik und Recht verursachen. Es ergeben sich insbesondere im Rechtssystem rechtliche Grauzonen, in denen sich sowohl Recht und Unrecht, als auch die Codierungsdifferenz von Recht und Politik nur noch schwer voneinander unterscheiden lassen. Eine politische Entgrenzung erfolgt in diesem Zusammenhang dergestalt, dass sich politische Akteure nicht mehr an entsprechende rechtliche Regulierungsbemühungen und damit verbundene Normbindungen halten. Die Langzeitfolgen dieser Entgrenzung politischer Gewalt lassen sich an den Terrorbekämpfungsstrategien identifizieren. Das Terrorrisiko ist für die Sicherheitspolitik eine indirekte Rechtfertigung, lässt sich doch nun argumentieren, dass alle Rechtsnormen und Bürgerfreiheiten erst zur Entfaltung kommen, sobald die Sicherheit und Integrität des Staates gewährleistet sind. Die Bedrohungsszenarien kulminieren in der von Günther Jakobs (2004; 2006) ins Spiel gebrachten Konzeption eines dichotomisierten Kollektivs von inkludierten Bürgern und aus der Gesellschaft ausgegrenzten »Feinden«. »Wer keine hinreichende kognitive Sicherheit personalen Verhaltens leistet, kann nicht nur nicht erwarten, noch als Person behandelt zu werden, sondern der Staat darf ihn auch nicht mehr als Person behandeln,

weil er ansonsten das Recht auf Sicherheit der anderen Personen verletzen würde.« (Jakobs 2004: 93) Nichts manifestiert die Wirklichkeit politischer Gewaltausübung deutlicher als die Bilder von geknebelten und gefesselten muslimischen Männern in Guantanamo Bay, die im Sommer 2003 über die Bildschirme und durch die Zeitungen gingen.

Politik verhält sich hier ganz ähnlich wie im Rahmen von Umweltkatastrophen oder anderen sozialen Konstellationen, in denen das Leben oder die Gesundheit der Bevölkerung im großen Maßstab bedroht ist. Beim Thema Umweltkatastrophen in Form von plötzlich hereinbrechenden Seuchen (wie z.B. SARS) kann man ähnliche repressive Maßnahmen erahnen. Dass man zu Zeiten der AIDS-Panik nicht begann, die Risikogruppe »in einem ›gigantischen Konzentrationslager‹ zu internieren« (Schünemann 1988: 427), lag daran, dass man sich in globalisierten Gesellschaften vor eine schier aussichtslose Lage gestellt sah. Eine gedanklich lückenlose Kontrolle könnte sich im Grunde nur nach dem Modell der Leprastationen vergangener Epochen installieren lassen, im Sinne eines »nach außen abgeriegelten Ghettos etwa in der Größe von Göttingen« (Schünemann 1988: 425). Aber selbst eine so radikale Maßnahme könnte keineswegs eine flächendeckende Vorsorge vor AIDS garantieren. Insbesondere der ständige Personentransfer mit allen übrigen Staaten des Globus, der durch den Massentourismus über Flugreiseruten in AIDS-belastete Territorien einen kontinuierlichen Virusstrom erwarten lässt, würde im Präventionsnetz immer wieder Infektionsherde aufreißen, die unbekannt blieben. Die von Maximalisten vorgeschlagenen Zwangsmaßnahmen wirkten effizienter Prävention daher eher entgegen. Man versuchte, die Risikogruppen über minimalistische Strategien zu beeinflussen.

Die systematische Klammer, unter der das Recht der Risikogesellschaft in unseren voranstehenden Überlegungen beobachtet und untersucht wurde, ist die Vermutung eines funktionalen und normativen Rechtsformenwandels im Recht der Risikogesellschaft. Das traditionell auf Rechtsgüterschutz beschränkte Strafrecht etwa transformiert sich zu einem Steuerungsmittel der Umwelt-, der Waffenexport-, der Wirtschafts- und der Drogenpolitik. Um diese neuen Aufgaben zu erfüllen, muss aber das Strafrecht von der punktuellen Repression konkreter Rechtsbrüche zur flexiblen und flächendeckenden Risikosteuerung umschwenken und dabei seine rechtsstaatlichen Fesseln lockern. Es muss sich auf schwer präzisierbare überindividuelle Rechtsgüter (Fairness des Börsengeschäfts, Reinheit der Luft) erstrecken, seine Interventionsschwelle durch abstrakte und potentielle Gefährdungsdelikte, Beweisvermutungen und weitgehenden Strafbarkeit fahrlässigen Verhaltens vorverlagern, fragwürdige Ermittlungsmethoden und Erledigungsarten (Deals) vorsehen.

Diese Phänomene gestatten es uns, eine Reihe von aktuellen Problemkomplexen zu verorten, die mit dem Terminus des »Ausnahmestands« auf den Begriff gebracht werden. Die Prozesse weltrisikogesellschaftlicher Entgrenzung entfalten auf unterschiedlichen Plateaus eine neuartige Dynamik, so dass sie gleichsam eine Notstandssituation mit entsprechenden risiko- und sicherheitspolitischen Problemfeldern schaffen, die nicht nur allein nach den Möglichkeiten und der Handlungsfähigkeit politischer Institutionen fragt, sondern den Begriff des Politischen selbst problematisiert. Eine Gesellschaft im Signum des Ausnahmestands ist eine latent »politische Gesellschaft« (Greven 1999), da die Grenzziehungen zwischen Politik, Recht und privater Lebenswelt porös werden. Letztlich provozieren die Entwicklungen auf verschiedenen Ebenen die grundsätzliche Frage nach der Wirksamkeit und den Grenzen des modernen Rechts und der Politik.

Vor diesem Hintergrund lässt sich begreifen, in welchem Sinn es uns in weiten Teilen des Textes um eine *risikosoziologische* Weiterentwicklung des Terminus des »Ausnahmestands« und um die Präzisierung eines neuen Verhältnisses von Regel und Ausnahme im »Präventionsstaat« ging. Kernpunkt in dieser Erläuterung ist die Kategorie der »antizipierten Ausnahme«, die einen Wandel innerhalb des Staatsschutzes bedeutet. Ermittlungen, Auswertungen und unter Umständen Inhaftierung von möglichen Tätern erfolgen im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung. Für das Recht und politische Entscheidungen bedeutet die Ausweitung der Risikoregulierung, dass die zeitlichen Dimension des Ausnahmestands und seine Charakterisierung als vorübergehender staatlicher Zustand eine neue Bedeutung gewinnt. Diese Strategie einer »Kriminalisierung im Vorfeld« (Jakobs 1985) hat natürlich maßgebliche Konsequenzen für die fragile Grenze zwischen dem präventiv polizeilichen Aufgabenbereich und dem Schutzraum der Grundrechte der Individuen. Es ist an dieser Stelle wichtig, die Relevanz dieser Präventionsfigur zu verstehen und deren Konsequenzen für die längerfristige Entwicklung auch im Rahmen des Strafrechts zu überdenken. Wir haben es mit einem Übergang vom freiheitlichen Rechtsstaat zum präventiven Sicherheitsstrafrecht zu tun (vgl. Haffke 2005: 20). Denn es wird mit dieser Denkfigur nichts anderes als der Funktionsverlust der Unschuldsvermutung eingeleitet, in dessen Kern der kriminalpolitische Paradigmenwechsel offensichtlich wird. Von nun an besteht nämlich das Verbrechen, das den Beschuldigten zur Last gelegt wird, nicht in einem tatsächlich begangenen kriminellen Delikt oder einem konkreten Tatbezug, sondern in der reinen Potentialität, dass die Tat auf eben die vorgestellte Weise passieren könnte.<sup>2</sup>

Die strukturellen Eigenschaften der neuen Risiken verweisen somit darauf, dass es zu einer »Veralltäglichsung der Ausnahme« kommen könnte. Beim globalen Terrorismus lässt sich diese »Normalisierung der Ausnahmesituation« (Frankenberg 2006: 58) leicht nachweisen. Das zentrale Problem des Terrorismus liegt in der Schwierigkeit, ein Subjekt des Terrorismus zu identifizieren. Weil es keinen identifizierbaren Akteur gibt, dem man die terroristischen Gewalttaten zuschreiben könnte, muss die definitive Beendigung des Ausnahmestands permanent aufgeschoben werden. Selbst wenn es den Sicherheitskräften gelänge, Al Qaida zu »enthaupen«, würden deren einzelne Zellen weiteragieren. Es würden wie beim Haupt der Hydra immer neue Köpfe nachwachsen.<sup>3</sup> Im engeren Sinne des Wortes lässt sich der Terrorismus nicht »besiegen«. Der Effekt des antizipierten Ausnahmestands zieht somit eine Konsequenz nach sich: seine zeitliche Ungreifbarkeit.<sup>4</sup> Der Ausnahmestand ist zwar

---

<sup>2</sup> In seinen Interviews mit ehemaligen Guantanamo Bay-Häftlingen stieß der Interviewer Roger Willemsen (2006: 11) auf die Erkenntnis, dass man durch die Perspektive des Lagers unsere Rechtsgrundlage neu verstehen lerne und ihre zirkuläre Begründung enttarne: »Im Lager soll ermittelt werden, dass es sich bei den Insassen um gesetzlose Straftäter handelt, die deshalb ihrer Inhaftierung im Lager verdienen. Das heißt hier wird das Urteil vor die Anklage, vor die Beweisaufnahme, vor die Verhandlung gestellt. Nur der Spruch steht schon fest, und unter seiner Last vegetieren die Häftlinge mitunter seit rund fünf Jahren im Lager.«

<sup>3</sup> Habermas (2004a: 15) hat die Situation so kommentiert: »In dieser Hinsicht scheint mir vor allem ein Umstand relevant zu sein: man weiß nicht wirklich, wer der Gegner ist. (...) Der Terrorismus, den wir einstweilen mit dem Namen Al Qaida verbinden, macht eine Identifizierung des Gegners und eine realistische Einschätzung des Risikos unmöglich. Diese Ungreifbarkeit verleiht ihm eine neue Qualität.«

<sup>4</sup> Am 20. September 2001 erklärte der ehemalige Präsident Bush: »Our enemy is a radical network of terrorists, and every government that supports them. Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.« (zitiert nach Gross 2006: 75)

der Zustand, in der der Gefahr entgegengearbeitet werden soll. Da aber die Gefahr permanent ist, wird der ›Ausnahmezustand‹ zum potentiellen Dauerzustand.<sup>5</sup> Und da unbekannt ist, von welchem Gegner eine terroristische Bedrohung ausgeht, wird das Instrumentarium der Kontrolle immer weiter ausgedehnt.

## 7.2 Spielarten des Ausnahmezustands

Der Begriff »Ausnahmezustand« fasst die in diesem Text skizzierten Konsequenzen der neuen globalen Risiken wie unter dem Brennglas zusammen. In allen Fällen tritt ein in Anspruch genommenes Ausnahmerecht an die Stelle des Normprogramms. Zu Ende gedacht führt das Recht der Ausnahme in seiner intensivsten Form zu einer Abschaffung des Rechts. Nur höchst vorsichtig und in den ersten Zügen können wir hier andeuten, welche Szenarien in diesem Zusammenhang denkbar sind. In einer ersten knappen und pointierten Typologie lässt sich das Phänomen des Ausnahmezustands in drei Grundkonstellationen fassen.

(1) *Rückkehr zur Normalität*: Der *erste* Fall besteht darin, dass die Ausnahme dadurch zum Stillstand kommt, dass sie sich schlicht wieder in die Normalsituation einpendelt. Nach Münkler (2008: 89ff.) ist dies bereits im Falle der »humanitären Intervention« geschehen. In den letzten Jahren sind trotz schwerwiegender Menschenrechtsprobleme die maßgeblichen Interventionen ausgeblieben. Die Entwicklung der letzten Jahre lässt sich, nach Münkler, als Rückkehr zu einer nüchternen Abwägung von Nutzen und Kostenvorteilen interpretieren. Was den Krieg gegen den Terror betrifft, so hat der US-Präsident Obama beispielsweise angekündigt das umstrittene Lager Guantanamo Bay zu schließen. Kommt es hierbei zu einer Rückkehr zum Völkerrecht?

(2) *Ausnahme als Regel*: Der *zweite* Fall besteht darin, dass die skizzierten Entgrenzungsprozesse wiederum neue Grenzziehungen und strukturelle Muster implizieren. Die Ausnahme könnte ihrerseits zur Regel werden. Würde sich beispielsweise die Bush-Doktrin als völkerrechtliche Regel durchsetzen, könnte man den Ausnahmezustand nicht mehr begrenzen, weil er nun ja tendenziell *Bestandteil der Rechtsordnung* werden würde (Agamben 2004: 7; Krieger 2006: 195). Die Verallgemeinerung der Bush-Doktrin zum Gewohnheitsrecht würde jedoch dazu führen, dass jeder Staat, wenn er denn Verdachtsmomente hegt, einen militärischen Präventivschlag führen dürfte. Israel gegen Palästina. Palästina gegen Israel. Indien gegen Pakistan. Pakistan gegen Indien. Japan gegen Nordkorea, die Türkei gegen den Iran etc. Aus einer nationalstaatlichen Perspektive würde dies einen Rückfall in eine Situation des Kampfes aller gegen alle bedeuten. Staaten würden nun im Angesicht drohender Möglichkeiten eines künftigen Schadens Präventivschläge befehlen. Das würde natürlich das Völkerrecht ad absurdum führen. Die internationale Gemeinschaft erschiene im 21. Jahrhundert als weit gefährlicheres Reich der Anarchie als Ende des 20. Jahrhunderts – ohne Regierung und ohne Gesetz, da ja nun das Moment der Abschreckung wegfiel.

---

<sup>5</sup> So auch Bruce Ackerman (2006: 6): »So if we choose to call this a war, it will be endless.«

Wie sieht die These von der Ausnahme als Regel unter der Perspektive des Weltgesellschaftstheorems aus? Die radikalste Version der Ausnahme als Regel aus der Perspektive eines Weltgesellschaftsansatzes, stammt von Hardt/Negri. Diese zwei Autoren bezweifeln, dass der Nationalstaat weiterhin die relevante Größe souveräner Politik bleiben wird. Der Handlungsspielraum für nationalstaatliche Politik wird angesichts politischer und ökonomischer Denationalisierung vielmehr immer enger. Politische und wirtschaftliche Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene können somit nicht mehr ohne den Bezug auf die Regelungen und Gesetzeswerke des globalen Empire geschehen. Gemäß Hardt/Negri fungiert jedoch der Ausnahmezustand auch für das Empire als permanente Option, mit Hilfe des Interventionsrechts regionale Krisenherde zu beseitigen. »Hinter der Intervention steht nicht einfach ein permanenter Notstand und Ausnahmezustand, sondern ein permanenter Notstand und Ausnahmezustand, der unter Berufung auf essenzielle Gerechtigkeitswerte gerechtfertigt wird.« (Hardt/Negri 2002: 33f.) Die Ausnahme als Regel bietet somit dem Empire die beste Voraussetzung, die neue Weltordnung zu übernehmen.

(3) *Ausnahmezustand als Zone der Unbestimmtheit*: Der dritte Fall zeichnet sich dadurch aus, dass der *diffuse Zwischenzustand*, in dem sich das Völkerrecht befindet, so bestehen bliebe und quasi zum Dauerzustand würde. An die Stelle des ehernen Gesetzes staatlicher Souveränität würde kein neues rechtspolitisches Ordnungsprinzip treten. Für den Fall der humanitären Intervention würde beispielsweise ein kontextspezifisches, selektives Vorgehen gegen undemokratische und unterdrückte Regime charakteristisch werden (Oeter 2008: 57 f.). Man könnte davon sprechen, dass der Ausnahmezustand in diesem Kontext »kontingentisiert« wird, da nicht das ganze Land in den nationalen Notstand versetzt wird, sondern er selektiv, kontextspezifisch und unsystematisch seine Anwendung findet. Es wird, worauf Michael Ignatieff (2005: 47 ff.) hingewiesen hat, »kein allgemeiner Notstand verkündet, kein Teil des Landes wird vom normalen Rechtssystem ausgenommen, doch für Terrorismusverdächtige werden Teile des Rechts aufgehoben.« Hier scheint in der Tat Agambens Diagnose einer Ausweitung von »Zonen von Unbestimmtheit« (Agamben 2004: 33) angemessen. Denn das Charakteristikum dieser Problemfelder besteht darin, dass in ihnen die Grenzen zwischen Recht und Ausnahme, zwischen Zwang und Freiheit verschwimmen. Man könnte ebenso von einer *Informalisierung von Recht und Politik* sprechen, da maßgebliche Entscheidungen gleichsam hinter dem Rücken der formalen rechtlichen und politischen Entscheidung stattfänden.

– Für die innere Sicherheit ist beispielsweise eine neuartige Kopplung von Polizei, Geheimdienst und Telekommunikationsdienstleistern zu verzeichnen. Es geht um eine enge Verzahnung zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden. Bei der Vorratsdatenspeicherung – die Richtlinie wurde 9. November 2007 vom Bundestag verabschiedet – wird der Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Registrierung von elektronischen Kommunikationsprozessen für sechs Monate auf Vorrat verpflichtet, ohne dass ein Anfangsverdacht oder konkrete Hinweise auf Gefahren bestehen. Es kann nun festgestellt und archiviert werden, welche Personen in den letzten sechs Monaten per Telefon, Handy oder E-Mail in Verbindung gestanden oder das Internet genutzt haben. So kann der Präventionsstaat Konfigurationen und Bewegungsprofile von Personen und sozialen Netzwerken festhalten.



- Eine weitere Komponente dieser neuen Art der Sicherheitspolitik liegt in der »Privatisierung« und dem »Outsourcing« von Sicherheitsdienstleistungen. Bei dieser Methode geht es darum, verfassungswidrige Operationen gleichsam an andere Instanzen auszulagern, um so die rechtliche und normative Verantwortung von staatlichen Repräsentanten zu verwischen (vgl. Krasmann 2008). In Abu Ghureib wurden neben den US-Soldaten private Sicherheitsfirmen in die Verhöre einbezogen. Man kann also durchaus davon sprechen, dass der Ausnahmezustand in gewisser Weise »kommerzialisert« wird, da eine ganze Reihe von Akteuren Profit aus ihm schlagen. Garland (2001: 170) spricht in diesem Zusammenhang von der Entstehung eines dritten präventionspolitischen oder gouvernementalen Sektors, der das Polizeiwesen und das Strafwesen ergänzt: »a new apparatus of prevention and security«. Und er bezieht sich hierbei explizit auf eine sich stetig ausdehnende »private security industry«, die im Rahmen der neuen Präventionspolitik eine wichtige Rolle spielt und die, nach Garland, die Grenzen zwischen Staat und Ökonomie zu sprengen droht.
- Die Menschenrechtsverletzungen an Khaled El Masri und Murat Kurnaz manifestieren schließlich den problematischen Umgang von Elementen der Sicherheitsarchitektur mit Migranten und Ausländern. Es stellt sich die Frage, ob Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und die Regierung dazu beigetragen haben, Unschuldige der Haft, Folter und Erniedrigung auszusetzen bzw. die Gelegenheit nicht genutzt haben, sie davor zu bewahren. Dieser halblegale, diskriminierende Umgang mit Migranten und Verschleppten in den USA manifestiert die Handhabung »von doppelten Standards im Rechtsstaat« (Fisahn 2008: 372).

### 7.3 Herausforderungen an eine Politik des Ausnahmezustands

Es ist naheliegend, dass derartige Präventionsmaßnahmen Proteste gegen eine aus den Fugen geratene Sicherheitspolitik nach sich ziehen (vgl. z.B. Trojanow/Zeh 2009). Der »Kontrollwahn« und die Erweiterung der staatlichen Machtbefugnisse müsse vor den Grundrechten der Freiheit ihre Grenze finden. Die durch politischen Alarmismus im Handumdrehen verabschiedeten Präventionsmaßnahmen spielen dem besorgten Bürger vor, er würde nun in einer sichereren Welt leben. Dabei kann man wissen, dass es kein risikofreies Verhalten geben kann. Ab wann wäre man denn sicher? Die neuen Sicherheitsgesetze hätten in Wirklichkeit eine rein ideologische Bedeutung für die Politik: Die Sicherheitspolitik soll dem Bürger den Eindruck vermitteln, dass der Staat mit adäquaten Instrumentarien der Bedrohung Herr wird. Was die Genese des neuen Präventionsmodells und seine sozialstrukturelle Einbettung betrifft, so sieht David Garland (2001: 97 ff.) das Erstarken repressiver Maßnahmen des Staates, insbesondere in England und den Vereinigten Staaten, als eine direkte Konsequenz des strukturellen Wandels staatlicher Wohlstandspolitik. Die Politik von Ronald Reagan und Margaret Thatcher bauten einen strikten Neo-Liberalismus aus und die neue Kultur der Kontrolle war eine strukturelle Konsequenz des politischen Strategiewechsels von einer Politik des Wohlfahrtsstaates hin zu einer repressiven Politik der neoliberalen Exklusion.

Auf der anderen Seite ist ebenso selbstverständlich – und insbesondere gilt dies für politische Entscheidungen – dass nichts zu tun ebenso wenig möglich ist. Wer sich nicht für präventive Maßnahmen entscheidet, geht deswegen *nicht* kein Risiko ein. Denn auch nicht zu entscheiden ist riskant. Die Regulierung von Risiken bedeutet heute insbesondere für politische Entscheidungsträger deren Risikoübernahme. Und das »uneingelöste globale Versprechen, Krisen zu beheben, löst den globalen Vorwurf aus, sie nicht behoben zu haben« (Stölting 1990: 68).

Niemand weiß, wie unser politisches System auf künftige Krisen reagieren wird. Der Nebel der Zukunft wirft bereits seinen Schatten auf den möglicherweise gefährlichsten Notstand, der uns in Zukunft betreffen könnte: die Klimakatastrophe. Harald Welzer (2008) hat – wenn auch in eher im Modus der Prognose – darauf hingewiesen, dass wir qualitativ und quantitativ mit neuen Problemen konfrontiert werden. Ausnahmestände und daraus resultierende politische Krisen und Gewaltkonflikte könnten in Zukunft um basale Rohstoffe wie Wasser und Rohstoffvorkommen entstehen. Demnach stünden nicht nur Massenemigrationen aus Ländern bevor, in denen die Überlebensressourcen geschwunden sind. Auch Flüchtlingsprobleme, Konflikte um Wasser- und Abbaurechte seien die unmittelbare Konsequenz. Dabei machen auch für Welzer nicht primär die ökologischen Ereignisse, sondern die damit verbundenen sozialen Folgen erst die soziale Katastrophe aus. Wassermangel wird beispielsweise zu einem Konflikt um das verbleibende nutzbare Land führen. Die Veränderung der lokalen Ökosysteme könnte Migrationswellen und Gewaltexzesse auslösen, deren Konsequenzen globale Ausmaße haben. Umweltinduzierte Spannungen eskalieren am wahrscheinlichsten gewaltsam entlang ethnischer Spannungslinien zwischen Migranten und der Bevölkerung der Aufnahmeregionen. Werden beispielsweise erst einmal, bedingt durch den Anstieg des Meeresspiegels, die Küstengebiete überschwemmt, werden viele Umweltflüchtlinge in andere Gebiete vordringen. Staaten, die Öko-Flüchtlinge etwa aufnehmen müssen (aber nicht wollen), werden die Zugangskontrollen und Ausweisungsbestimmungen verschärfen. Umweltveränderungen interagieren somit mit politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Variablen. In einer internationalen Studie über das »Sicherheitsrisiko Klimawandel« wurden in einer Clusteranalyse 73 Umweltkonflikte in einer Datenbank systematisch zusammengefasst (vgl. Carius u.a. 2007). Die Studie zeigt, dass Umweltdegradation zu dramatischen ökonomischen und sozialen Problemen führen kann. Es ist evident, dass insbesondere Entwicklungs- und Transformationsländer nicht in der Lage sind und sein werden, sich dieser veränderten Situation anzupassen.

Die skizzierten Momentaufnahmen gehören sicherlich noch nicht zum Schlussteil in der Dramaturgie der Weltrisikogesellschaft. Selbst Kenner der Lage besitzen heute nicht eine umfassende Vorstellung davon, welche Gefährdungstypen zu erwarten sind und welche Entwicklungsdynamiken sie entfalten. Es erübrigt sich nahezu, darauf hinzuweisen, dass die zentrale Frage auch hier diejenige nach der politischen Legitimation ist. Welche Rahmenbedingungen müssen konstituiert werden, um der Gefahr vorzugreifen, dass »das politische System bei lebendigem Leibe seiner demokratischen Verfassung entmachtet« (Beck 1986: 305) wird? Wo im Rahmen von Weltrisiken alles von der Politik abhängt, sie selbst aber gleichzeitig für radikale Wechsel und realpolitische Kaltblütigkeit anfällig ist, verbindet sich insbesondere an eine reflexive Politik die Erfordernis, Regulierungs- und Politikformen zu identifizieren, sich selbst zu begrenzen. Wer hätte gedacht, dass es im Zeitalter des

Verschwindens von Politik einer Rückgewinnung des Politischen gegen die Politik bedürfte? Nach Lage der Dinge kommt für diese Rolle auch heute allein das politische Publikum in Frage: »Für die Demokratie müßten wie immer die Bürger und Bürgerinnen selbst sorgen...« (Greven 1999: 171) Die Entscheidung über den weiteren Verlauf der Dinge hängt freilich davon ab, wie weit sich diese aktiv an der Formulierung politischer Inhalte beteiligen. Es wird zu einem Experiment mit offenem Ausgang, ob die politischen Tugenden vom einzelnen noch in den eigenen Erlebnisraum aufgenommen werden oder nicht. Denn festzuhalten bleibt: Gerade im Kontext weitreichender Pluralisierung treten die Ansprüche des Individuums an das Leben und einen seinen Lebensraum transzendierenden Raum der Politik auseinander. Die Frage nach einer angemessenen Politik des Ausnahmezustands scheint deswegen nach wie vor offen zu sein. Sie ist – im Sinne Derridas (2005) Konzept einer »democracy to come« – noch immer auf dem Wege (a-venir).