

Freiheit, Gleichheit, Sicherheit?

Mit diesem Slogan hat sich die Mitgliederversammlung der Stiftung am 19. Juni 2004 ein neues Schwerpunktthema für die nächsten zwei Jahre gewählt. Er soll als Leitidee für die Projekte der Mitgliedsinitiativen dienen. Zugleich soll es eine Antwort der Stiftung sein auf die allgegenwärtige Sicherheitsdebatte in der Öffentlichkeit, sei es zum Thema „Internationaler Terrorismus“ oder sei es zur „Zukunft der sozialen Sicherungssysteme“.

Freiheit und Gleichheit als Motive der Ost-West-Konfrontation

Freiheit oder Gleichheit: Noch vor etwas mehr als zehn Jahren waren dies die Begriffe, an denen sich die Geister schieden. Auf der einen Seite die Staaten des Warschauer Paktes, auf der anderen Seite die Staaten der westlichen Hemisphäre, allen voran die Vereinigten Staaten. Vor die Wahl gestellt, sollen sich Bewohner der alten Bundesländer noch immer im Zweifel für die Freiheit entscheiden, während in den neuen Bundesländern die Gleichheit präferiert wird. Aktuell stehen Freiheit- und Gleichheitsfragen unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung auf der politischen Tagesordnung. Die Entwicklung der Menschenrechte zeigt, dass stets beides im Blick war, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung des staatlichen Einflusses. Sollte bei dem Philosophen *Immanuel Kant* das staatliche Recht allein die Vereinbarkeit individueller Freiheiten sichern, wird bei dem preußischen Staatsphilosophen *Hegel* die Freiheit ein Teil des Staates. Für ihren Kritiker *Marx* schließlich war die Freiheit kein Wert an sich, sondern allenfalls die Freiheit für etwas. Anarchisten wie *Bakunin* schließlich sahen in der Abschaffung des Staates wiederum die Verwirklichung der Freiheit durch die Gleichheit aller.

Egalité und Liberté als Motto der Französischen Revolution

Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Das war zunächst die Losung der Revolutionäre 1789 in Paris, als sie sich gegen die absolutistische Monarchie auflehnten. Die Freiheit, das war vor allem die Freiheit von der Unterdrückung durch den Feudalismus. Die Gleichheit, das war die Gleichheit an Rechten, ebenfalls von Geburt an. Brüderlichkeit zielte darauf ab, die Bevölkerung im Kampf gegen die Monarchie zu vereinen. Solidarisch sollten sie sein. Am 14. Juli 1789 wurde die Bastille gestürmt und wenig später fand sich die Losung in der ersten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wieder: „Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung“.

Freiheit und Gleichheit im Recht – die Entwicklung allgemeiner Menschenrechte

Der natürliche und unantastbare Charakter der Menschenrechte war aber weder eine Erfindung der französischen Revolution noch eine Idee der Verfasser der amerikanischen Virginia Bill of Rights oder der Unabhängigkeitserklärung (beide

1776), an denen sich die französische Formulierung orientierte. Der Ursprung von allgemeinen subjektiven Rechten ist historisch kaum noch zurückzuverfolgen. In der Antike fehlte wohl die Vorstellung von neben den Bürgerrechten bestehenden individuellen Rechten, während das Fehlen des Einheitsstaates im Mittelalter eine solche Unterscheidung zunächst überflüssig machte. Daraus wird gefolgert, dass erst aus dem mittelalterlichen Kampf zwischen Staat und Kirche die Vorstellung angeborener Menschenrechte entspringt (*G. Jellinek*). Einen verbrieften Anhaltspunkt dafür bietet die Gewissensfreiheit im 17. Jahrhundert, die in den amerikanischen Kolonien erstmals allen sich dort aufhaltenden Menschen zustehen sollte (Rhode Island). Das Fehlen einer gleichgearteten Vorstellung in der Volksrepublik China scheint ein weiterer Beleg für die historische Entwicklung zu sein.

Am Ende dieser Entwicklung - nach den Katastrophen zweier Weltkriege - steht eine Reihe von Dokumenten der Vereinten Nationen, die individuelle und unveräußerliche Menschenrechten nach und nach auf verschiedene Felder ausdehnen: Eine eher symbolische Universelle Erklärung der Menschenrechte (1948) in Anlehnung an 1789 und zwei Pakte über Bürgerliche und Politische Rechte sowie über Wirtschaftliche und Soziale Rechte (beide 1966). In der thematischen Trennung der Dokumente wirkt die Konfrontation der Blöcke über Freiheit und Gleichheit auch nach dem Ende des kalten Krieges weiter fort.

Freiheit und Sicherheit in der gegenwärtigen politischen Debatte

Dieser kurze Abriß zur (damit noch nicht abgeschlossenen) Geschichte der Menschenrechte wirft ein Licht auf die aktuelle politische Diskussion. In ihr scheint gegenwärtig nicht mehr der Gegensatz zwischen Freiheit und Gleichheit zu dominieren, sondern zunehmend der Begriff der Sicherheit - sei es als Planungssicherheit oder öffentliche Sicherheit, als innere Sicherheit oder schlicht als nachträgliche Sicherungsverwahrung. Die Auseinandersetzung von zwei staatlichen Supermächten mit unterschiedlicher Ideologie ist dabei einer Auseinandersetzung zwischen Staat und Individuen gewichen. Keine Frage, Terroranschläge in der Dimension des 11. September 2001 stellen extreme Menschenrechtsverletzungen dar. Seitdem ist ein sich allgemein ausbreitender Wunsch nach Sicherheit zu konstatieren, für den es verschiedene Ursachen geben mag. Indes ist Sicherheit keine gänzlich neue Idee. Auch in der französischen Revolution spielte der Begriff der Sicherheit eine wichtige Rolle, wie schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zeigt. Vorausgegangen war immerhin auch die willkürliche Schreckensherrschaft eines *Robespierre*. Für den adeligen Revolutionspolitiker *Graf Mirabeau* waren Sicherheit und persönliche Freiheit vor allem die einzigen Dinge, die der Bürger nicht selbst garantieren könne. Daran anknüpfend, versuchte *Wilhelm von Humboldt* später im Zeitalter des freiheitseuphorischen Liberalismus die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Für beide war Sicherheit ohne Freiheit nicht vorstellbar, beide waren untrennbar miteinander verbunden. In diesem Sinne ist bereits der Satz von *Benjamin Franklin* zu verstehen: „Wer die Freiheit aufgibt, um etwas Sicherheit zu gewinnen, verdient weder Freiheit noch Sicherheit“.

Freiheit und Sicherheit als existenzielle Bedürfnisse

Freiheit und Sicherheit sind abstrakte Begriffe, die durch Erfahrungen mit Leben gefüllt werden. Sicherheit ist mehr als die Pflege von Tradition. Die Erfahrung mag ein guter Ratgeber sein, die Gewohnheit ist dagegen für die Lösung neuer Probleme oft ungeeignet. Freiheit und Sicherheit werden oft erst dann zur Kenntnis genommen, wenn sie fehlen. Jeder kennt ein Beispiel für Unfreiheit und Unsicherheit. Beide sind verbunden durch den Begriff der Ordnung. Keine Sicherheit entsteht ohne Ordnung, aber keine Ordnung kommt ohne Freiheit aus. Problematisch werden Unsicherheit und Freiheit erst dann, wenn die Beispiele an die Existenz gehen, wenn Unterdrückung oder Bedrohung herrschen. Es sind dies die existenziellen Bedürfnisse. Davon zu schützen ist eine staatliche Aufgabe und Verpflichtung. Alle wesentlichen Entscheidungen trifft dabei die Volksvertretung, das Parlament. Der Staat kann durch präventive oder nachträgliche Maßnahmen handeln, oftmals hat der Staat dabei einen Entscheidungsspielraum, das Ermessen. Auch dies dient letztlich dazu, dem Einzelnen die Freiheitsräume zu belassen.

Die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe

Dort, wo existenzielle Bedürfnisse gefährdet sind, tritt unter Umständen die Freiheit hinter Sicherheitsinteressen zurück. Sie bedarf jedoch der gleichen Rechtfertigung wie alle staatlichen Eingriffe. Die Erfüllung einer Erwartung schafft Vertrauen. Vertrauen ist ein Ausdruck von subjektiver Sicherheit. Aber nicht alle Erwartungen sind gleich schützenswert. In der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus der 70er Jahre stellte sich erstmals die Frage, ob sich der Staat erpressen lassen darf. Die Anerkennung von schützenswerten Interessen muss als wesentliche Entscheidung gesetzlich geregelt sein und es muss zuvor geregelt worden sein. Auch und gerade staatliches Handeln kann Unsicherheit auslösen, wenn es willkürlich wirkt. Darüber hinaus braucht es übergeordnete Kriterien für schützenswerte Interessen. Eine wichtige Idee ist die – zugegeben - ebenfalls abstrakte Idee der Gerechtigkeit. Gerechtigkeit ohne Sicherheit ist Willkür. Sicherheit ohne Gerechtigkeit dagegen ist Tyrannei. Die beiden wichtigsten Prinzipien die entwickelt wurden, um diese beiden Szenarien zu vermeiden, lauten Demokratie und Rechtsstaat.

Demokratie und Rechtsstaat - Grenzen für staatliches Handeln

Im Außenverhältnis, d.h. außenpolitisch waren dem Staat, traditionell gekennzeichnet durch Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, bereits früh Grenzen durch das Völkerrecht gezogen worden. Nach den Erfahrungen des dreißigjährigen Krieges wurde zunächst das Recht zum Krieg definiert (*Grothius*), und nach dem Scheitern des Völkerbundes und den Erfahrungen zweier Weltkriege wurden Angriffskriege schließlich grundsätzlich verboten (Charta der Vereinten Nationen). Doch als in der Neuzeit das staatliche Gewaltmonopol und damit zugleich der moderne Staat überhaupt begründet wurde, geschah dies vor allem zur Durchsetzung des inneren Friedens. Innenpolitisch werden dem Staat seine Grenzen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern vor allem durch die Grundrechte gezogen. Die Begründung für diese

Abwehrrechte gegen den Staat geht zurück auf die Vorstellung, dass die Freiheit zum Wesen des Menschen als Persönlichkeit gehört (*J. Locke, W. Blackstone*) und ist historisch nicht unumstritten. Noch Rousseau geht 1756 davon aus, dass es gerade keine absoluten Grenzen des herrschenden Gemeinwillens gibt. Durch das deutsche Grundgesetz ist diese Frage heute entschieden. Es stellt fest, dass dem Einzelnen solche subjektiven Abwehrrechte zustehen und mit der Verfassungsbeschwerde praktisch geltend gemacht werden können. Dabei wurde aus dem Rechtsstaatsprinzip der Verfassung (Art. 20 Abs. 3) das sogenannte Übermaßverbot entwickelt, wonach jeder staatliche Eingriff daraufhin zu untersuchen ist, ob kein milderes Mittel ersichtlich ist. Hieran müssen ausgeweitete staatliche Befugnisse gemessen werden (jüngste Beispiele dafür sind etwa das Folterverbot, finaler Todesschuss im Flugverkehr bei Unbeteiligten, Abhörmaßnahmen im Kernbereich privater Lebensgestaltung, nachträgliche Sicherungsverwahrung).

Der Gesetzgeber ist darüber hinaus daran gebunden, dass der wesentliche Gehalt von Grundrechten nicht durch staatliche Gesetze angetastet wird. Wie dieser Wesensgehalt aussieht, ist im Einzelfall zu bestimmen. In keinem Falle darf ein Verstoß gegen die Menschenwürde festgestellt werden, bei dem der Bürger als ein bloßes Objekt behandelt wird. Auch ein freiwilliger Verzicht auf solche Rechte ist nicht möglich.

Der Bürger hat aber nicht nur einen Anspruch auf Abwehr von Eingriffen vom Staat, er hat auch einen subjektiven Anspruch auf Schutz und Freiheit durch den Staat (z.B. Nahrung bzw. Existenzminimum, Schutz vor auswärtigen Angriffen, Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen). Dabei darf der Schutz jedoch keinesfalls so weit führen, dass sozusagen durch die Hintertür die Abwehrrechte des Einzelnen unzumutbar beeinträchtigt werden.

Anders als die Bürgerinnen und Bürger darf der Staat nicht zu solchen Mitteln greifen, die zwar noch keine Strafbarkeit begründen, aber rechtswidrig sind. Das Rechtsstaatsprinzip verwehrt es dem Staat beispielsweise, sich gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern auf die Notwehr zu berufen. Allenfalls gelten die Regeln des Ausnahmezustandes, wenn die Existenz des Staates selbst bedroht ist.

Der Terrorismus und der Staat

Die Auseinandersetzung des Staates mit Feinden, denen jedes Mittel recht ist, wirft schwierige Fragen auf. Dadurch, dass es (bisher) allgemein akzeptierte Grenzen für den Staat gibt, sind es oft rechtliche Fragen. Terroranschläge zielen auf das Sicherheitsversprechen des Staates, das seit Thomas Hobbes zur zentralen Legitimation moderner Staatlichkeit gehört. Dennoch muß er sich bei der Wahl von Gegenmaßnahmen strikt an Bürger- und Menschenrechten orientieren. Anderenfalls droht es zu weiteren, möglicherweise schlimmeren Menschenrechtsverletzungen zu kommen.

Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus ist keine historische Unbekannte. Eine wichtige Erfahrung aus der Auseinandersetzung in den 70er Jahren ist die, dass sich der Staat nicht erpressen lassen darf. Er hat seine Grenzen zu kennen. Es ist daher unvorstellbar, dass der Staat etwa auf ein Angebot eingeht, bei entsprechender Gegenleistung terroristische Maßnahmen einzustellen. Andererseits kann der Staat in einer Weise handeln, die den Terrorismus nicht verfolgt, sondern sogar noch

befördert. Dies ist dann der Fall, wenn er zur Verfolgung von Terrorismus auf Mittel zurückgreift, die die Rechte der eigenen Bürgerinnen und Bürger so tiefgreifend beschneiden, dass es mit freiheitlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Kriterien nicht mehr vereinbar ist. Auch dieses stellt das Sicherheitsversprechen in Frage. Auch die noch so massive Verfolgung seiner Feinde, enthebt den Staat nicht von der Verpflichtung, Sorge für die individuelle Freiheit in der eigenen Bevölkerung zu tragen. Im Rechtsstaat heiligt der Zweck niemals die Mittel, gibt es eben nicht nur schwarz oder weiß.

Michael Rahe