06 2007

Der Traum von der regierbaren Stadt

Zu Pest, Policey und Staatsraison

Isabell Lorey

Im Laufe des 17. Jahrhunderts, als die Pest in Europa sehr heftig wütete, begann die Policey eine immer bedeutendere Rolle zu spielen. Zu dieser Zeit entwickelte sie sich zu einem völlig neuen Regierungsinstrument und sollte allmählich dazu beitragen, die neue säkulare Souveränität von Königen und Fürsten zu sichern. Diese legitimierten sich nun nämlich darüber, dass sie in der Lage waren, eine ‚gute Ordnung' herzustellen, eine ‚gute Ordnung' zum Wohl der Regierten und zum Wohl, zum Heil des Staates. Dies bedeutete im neuzeitlichen Europa neue Herrschaftsweisen, die vor der schwierigen Aufgabe standen, eine große Menge von Menschen zu regieren. Im 17. und 18. Jahrhundert gab es unterschiedliche Versuche, dies umzusetzen und zu gewichten, dementsprechend auch verschiedene Rollen der Policey: von der so genannten ‚guten Policey' über die repressive Policey bis zur Policey als Normalisierungsinstrument. Ich möchte im Folgenden einen Ansatz fokussieren, der sich am Ende des 17. Jahrhunderts zuspitzte: In diesem Ansatz wurde die Policey als repressives Regierungsinstrument konzipiert, mittels dessen der Traum von der vollständig regierbaren Stadt geträumt wurde. Der Traum setzte nicht zuletzt die Policey als komplementäres Gegenüber zur

Pest, das Heil des Staates als Pendant der Ansteckung. Die peniblen Pestordnungen, die dieser Ansteckung begegnen sollten, beschrieben jene Logik der parzellierenden Individualisierung und Totalisierung, die die Policey am Ende des 17. Jahrhunderts zum repressiven Regierungsinstrument machte.

Staatsraison

Seit dem ausgehenden 15. Jahrhundert, seit dem Aufbau großer Territorial- und Kolonialreiche in Europa stellte sich das Problem des Regierens auf neue Weisen. Reformation und Gegenreformation zerrütteten obendrein mit ihren unterschiedlichen Behauptungen darüber, auf welche Weise man nun zum eigenen Heil kommen sollte, überkommene Legitimitäten. Das mittelalterliche, religiös geprägte Einheitsdenken, der Traum von einem zusammenhängenden Reich ging zu Ende, und die politischen Traktate der Neuzeit begannen sich um die optimale Strategie vernunftgeleiteten Regierens zu streiten. Die Idee der Staatsraison entstand.

Eine der zentralen Transformationen hin zu einem vernunftgeleiteten Regieren betraf die Funktion des Heils: nicht nur als individuelles Ziel, sondern gerade als oberstes Ziel des Staates. Im Kontext christlicher Heilsgeschichte sollte der Herrscher noch Bedingungen schaffen, die die Menschen aus ihrem irdischen, also weltlichen Dasein heraustreten ließen, um zu einer gottnahen ewigen Glückseligkeit zu gelangen. Das Heil lag somit außerhalb des Staates in einem göttlichen Jenseits. Ganz anders im Kontext der Staatsraison: Nun konzentrierte sich das Ziel des Regierens ausschließlich auf den Staat selbst. Gegenstand des Regierens waren nun die Dinge, die Beschaffenheit, die ‚Natur' des Staates, also das Territorium mit seiner Geografie, seinen

Verkehrswegen, dem Handel, den Städten und natürlich den Menschen. Das völlig Neue dabei war, dass sich Regieren nicht mehr ‚von selbst verstand', gleichsam als göttliche Lenkung. Statt Regieren als Natürlichkeit im Sinne eines theologisch-kosmologischen Kontinuums zu verstehen, bedeutete es im Kontext der Staatsraison nun erstmals eine *Kunst*. „‚Regierungskunst' verweist auf die Künstlichkeit einer Führungstechnik".[1] Diese Kunst war also eine Technik, eine Technologie, wie Foucault sagt: Gouvernementalität. Mit der Staatsraison war die Figur des Fürsten, seine Leidenschaften und Interessen nicht mehr das Maß der Staatslenkung. Die neue Regierungskunst bestand dagegen darin, die Prinzipien zum Wohl des Staates aus der Beschaffenheit und Verfasstheit des Staates selbst heraus zu entwickeln. War der Fürst bei Machiavelli noch eine Herrscherfigur, die von oben nach unten regierte (um es einmal so verkürzt zu sagen), musste der Souverän im Kontext der Staatsraison genau umgekehrt vom Territorium und seinen Untertanen ausgehen. Ihr Wohl korrespondierte mit dem seinen und dem Wohl des Staates. Waren die Untertanen glücklich, war eine innere gute Ordnung, eine Glückseligkeit aller möglich. Wurden sie jedoch hinfällig oder starben, war auch der Staat geschwächt und letztlich nicht überlebensfähig. Der Staat war folglich im übertragenen Sinne nur heil und gesund, das heißt souverän, wenn die Vielen nicht krank waren oder dahinschieden. Heil, Glück und Wohlstand konnten somit nur innerhalb eines Staates erlangt werden. Daraus folgt, dass das als vernünftig galt, was die Glückseligkeit der Menschen herstellte, vorausgesetzt, diese unterwarfen sich gehorsam den staatlichen Institutionen. Kurz, die mittelalterliche Regierung der Seelen verwandelte sich im 16. und 17. Jahrhundert in eine Regierung der Menschen.

Wohlfahrtsstaat und ‚gute Policey'

Wer den Staat regieren wollte, musste ihn kennen und damit so viel wie möglich über die Menschen wissen. Das französische Wort ‚raison d'État' macht deutlich, worum es am Anfang ging: um die Analyse eines Zustandes, eines ‚stato' oder ‚état', einer Beschaffenheit. Im Begriff selbst fallen der Zustand, der Status, und der Staat als Staatsverfasstheit in eins. Die ‚ratio' wiederum steht zugleich für ein Wissen über diesen Zustand, nicht nur zu dessen Bewahrung, sondern zur Optimierung der Kräfte des Staates.[2] Jenseits von Transzendenzvorstellungen ging es nun also um die „Immanenz der Kräfteverhältnisse".[3] Dabei stellte sich eine zentrale Frage: Wie weit und auf welche Weise ist das Potential eines Staates zu steigern, ohne seine innere Ordnung zu gefährden? Und genau dafür war ab dem 17. Jahrhundert verstärkt die Policey zuständig. Zu dem Zeitpunkt also, wenn Glück, Heil und Wohlfahrt nicht mehr Ziel, sondern *Voraussetzung* für das Überleben und die Stärke des Staates wurden. Nur wenn es den Menschen gut geht, kann der Staat stark sein und der Souverän stabil regieren – so die Idee eines Wohlfahrtstaates, die sich allerdings erst im Laufe des 18. Jahrhunderts richtig durchsetzte.

Das deutsche Wort ‚Policey' wurde am Beginn des 17. Jahrhunderts nicht als konkrete Behörde verstanden, sondern als „Zustand guter Ordnung im Gemeinwesen": „'Polizei bestand', wo der Bürger oder Untertan sich ordentlich, züchtig, gesittet, ehrbar verhielt, wo das Zusammenleben im Gemeinwesen geordnet war".[4] Die Wohlfahrt eines Staates, so heißt es etwa in einem Gesetz aus dem hessischen Nassau-Catzenellenbogen von 1616, beruhe unter anderem auf guter Policey.[5] Solche Gesetze, die die ‚Policey' betrafen, waren bis ins 17. Jahrhundert von den Obrigkeiten, das heißt meistens vom Magistrat aufgestellte

moralische Verhaltensregeln und in erster Linie Pflichtenordnungen im Hinblick darauf, dass gute Policey *bestand*. [6] Für die nach dem Dreißigjährigen Krieg zersplitterten deutschen Staaten findet sich für die Zeit des frühen Wohlfahrtsstaates allerdings keine einheitliche Definition dafür, was alles unter dem Begriff ‚Policey' verstanden wurde.

Im Zuge des Verfalls der Ständeordnungen übernahmen stattdessen städtische und landesherrliche Obrigkeiten die Recht setzende Gewalt. In Deutschland wie im absolutistischen Frankreich verliefen ähnliche Entwicklungen. Landesherren oder Magistrate konnten, unabhängig von Kaiser oder König, policeyliche „Ordnungsangelegenheiten" eigenständig festsetzen. Bereits diese ältere Policey unterschied sich von einer reagierenden Justiz oder vom Militär, indem sie auf Vorsorge und Prävention fokussierte.[7] Durch die allmähliche Reduzierung der Ständegesellschaft auf ein Gegenüber von Fürst und Untertanen, führten solche policeylichen Präventionsverordnungen dazu, dass privatrechtliche Angelegenheiten immer mehr unter die Regulierung einer ‚guten Ordnung' fielen. Mit anderen Worten: Die Verordnung war das zentrale politische Instrument zur Sicherung einer ‚guten Ordnung'. Das führte dazu, dass staatliche Ordnungsgesetzgebungen bald jeden Lebensbereich reglementierten. Der Reglementierungseifer reichte von Gotteslästerung bis zu Weinpanschen oder Luxuskleidern.[8]

Bemerkenswert bis dahin ist: Bei aller Unterschiedlichkeit der Inhalte im Einzelnen handelte es sich bei der immer umfassender werdenden Policey weder um eine Institution noch um einen Mechanismus innerhalb des Staates. Mit dem Verfall der alten Ständeordnung wurde ‚Policey' vielmehr, wie Foucault es formuliert, „eine dem Staat eigentümliche Regierungstechnologie". [9]

Deutschland und Italien hatten bei der Herausbildung eines modernen Staates größere Schwierigkeiten als Frankreich, was ein Grund dafür sein kann, dass diese beiden Länder die meisten Abhandlungen über Staatsraison und Policey zu verzeichnen haben. [10] Trotzdem werde ich mich im Folgenden, Foucault folgend, in erster Linie auf französische Policeydenker beziehen, die exemplarisch für einen europäischen Diskurs stehen können.

Loys DeMayerne-Turquet schlug bereits 1611 vor,[11] die Policey sollte sich um „alle Lebensbedingungen des Volkes“ kümmern, was nicht hieß, dass ihr Aufgabenbereich neben Finanzen, Armee und Justiz eine vierte Säule des Staates bedeutete. Im Gegenteil: Die Policey sollte nach Turquet gerade Finanzen, Armee und Justiz mit einschließen. Dabei sollte sie die Menschen und Dinge „hinsichtlich ihrer Beziehungen“ betrachten. Ihre Aufgabe war es folglich, den „Verkehr“ unter den Menschen zu sichern: ihr Zusammenleben, die Besitzverhältnisse, den Handel und ihre sonstigen Tätigkeiten. Ebenso sollte die Policey für Epidemien und Unfälle zuständig sein, das heißt genauer: für die Gesundheit. Die Policey schaute also auf den „lebenden, aktiven, produktiven Menschen“. Sie sollte in einer allumfassenden, totalen Weise die Verwaltung jedes einzelnen Menschen herstellen.[12] Hier wird bereits deutlich, dass sich Policey im Kontext von Staatsraison in ein Totalisierungsinstrument verwandelte. Totalisierung, umfassende Reglementierung führten jedoch keineswegs zwangsläufig in eine Homogenisierung aller BewohnerInnen einer Stadt. Im Gegenteil. Die Rückseite der Totalisierung bedeutete Individualisierung. Denn um eine umfassende Kontrolle einer Stadt oder eines Landes sicherzustellen, wurden die Vielen als Einzelne reglementiert. Die zahllosen Policeyverordnungen richteten sich nicht auf eine Gruppe, nicht auf die EinwohnerInnen einer Stadt im Ganzen: sie richten sich dagegen auf die Steuerung und

Verwaltung eines jeden Einzelnen. Policey war also eine Verordnungstechnik, die, indem sie total wurde, gleichzeitig individualisierte.

Mit dieser policeylichen Regierungstechnologie sollte nun die Kraft und Stärke des Staates gesichert werden. Zu diesem Zweck entstand eine enge Verbindung zwischen säkularen Rationalisierungen und politischen „Machttechniken, die auf Individuen zielen und sie ständig lenken“.[13] Diese umfassende Zuständigkeit der Policey jedoch ausschließlich repressiv zu verstehen, wäre nicht angemessen. Denn die Policey sollte das gesamte Leben umfassen, damit die Menschen überleben und besser leben können sollten. „Bequemlichkeiten“ und „Annehmlichkeiten“ des Lebens sollte sie gewährleisten, das ‚gute Leben’ und das glückselige Gemeinwohl. In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts wurden dann in einem allmählichen Prozess schließlich all jene Gebiete des Zusammenlebens für die Policey interessant, die Turquet noch als utopische Zuständigkeitsbereiche formuliert hatte.

Die Einrichtung der lieutenance générale de police in Paris

Louis XIV. war gerade fünf Jahre König, aber noch keine zehn Jahre alt, da begannen 1648 vor allem in Paris Aufstände gegen die absolutistische Herrschaft, die unter Louis’ Vater (Louis XIII.) entstanden und unter der Mitregentschaft seiner Mutter, Anna von Österreich, letztlich durch Kardinal Mazarin fortgesetzt worden war. Die *Frondes* waren vor allem Aufstände des französischen Hochadels und der hohen Richterschaft des *Parlement*, des Obersten Gerichtshofs von Paris, die sich gemeinsam gegen die anhaltende Beschneidung ihrer Autorität auflehnten. Das *Parlement* war seit ungefähr 1300 ein traditioneller Ort

französischer Rechtsprechung und hatte darüber hinaus die entscheidende Verwaltungsbefugnis: nämlich das Recht, außerhalb der gesetzlichen Vorgaben eigene Vorschriften zu erlassen, die gleichsam Gesetzeskraft hatten. Damit waren auch Amtsrichter bevollmächtigt, Policeyverordnungen zu erlassen, und hatten somit Zugriff auf das zentrale politische Instrument zur Sicherung einer ‚guten Ordnung'.

Während der *Frondes* kämpften nun die städtischen Eliten im Rahmen ihrer Machtbefugnis gegen die Bestrebungen der Krone, die politische Kontrolle über Paris zu erlangen, was wiederum die RegentInnen samt Hofstaat dazu zwang, mehrmals für längere Zeit aus Paris zu fliehen und sich in weniger luxuriösen Verhältnissen in Saint Germain zurück zu ziehen. Wegen der herausragenden Rolle des *Parlement* sind die *Frondes* auch als Aufstände der Verwaltung von Paris gegen eine zentralistische Beschneidung ihrer Rechte zu verstehen. Letztlich dauerten dieser Widerstände, an denen sich ebenfalls die Pariser Bevölkerung beteiligte, über dreizehn Jahre und endeten erst 1661, als Louis 23-jährig die Alleinherrschaft übernahm und damit alle Hoffnung auf die Besetzung des noch bestehenden Machtvakuums zerschlagen war.

1666 reagierte der Souverän auf die Aufstände in einer Weise, die auch als *coup d'état* bezeichnet wurde: In diesem Jahr nämlich ernannte Minister Colbert für Paris einen *conseil de police*, und im darauf folgenden Jahr, 1667, wurde das Amt des *lieutenant de police* (in der Folge dann ab 1674 *lieutenant général de police* genannt*)* geschaffen. Das Amt übernahm als Erster Gabriel Nicolas de la Reynie und hatte diese Position gleich dreißig Jahre lang inne. Diese einflussreiche Position in Paris hatte die Etablierung einer eigenständigen Policey zur Folge, die direkt der Krone unterstellt war. Der entscheidende Schachzug lag darin, dass diese Policey von der

Justiz, und damit auch von der revoltierenden Richterschaft des *parlement*, unabhängig agieren konnte. Dadurch entstanden abseits von gerichtlichen Entscheiden policeyliche Interventionsmöglichkeiten. Die Pariser Eliten (und damit die traditionellen Verwaltungsbeamten) wurden zugunsten einer neuen zentralisierten Kontrolle der Stadt entmachtet und ihrerseits policeylichen Sanktionen unterworfen.[14] Mit diesem Schachzug wurde die Policey zu einem direkten Instrument des Souveräns, einem Instrument, das nicht nur jenseits der Justiz, sondern potenziell auch jenseits des traditionellen Rechts stehen konnte. Nicht ohne Grund also wurde dieser Coup als *coup d'état* bezeichnet.[15]

Auch Foucault spricht abschließend zu seinen Erläuterungen über die Entstehung der Policey am Ende des ersten Jahres seiner Vorlesungen zur *Geschichte der Gouvernementalität* davon. Er bezeichnet die Policey als „unmittelbare Gouvernementalität des Souveräns als Souverän", wodurch die Policey gleichsam als „permanenter Staatsstreich"[16] gelten müsse, ein permanenter *coup d'état*. Das entscheidende Merkmal für eine solche Einschätzung stellen die Gesetze der Policey dar, die nicht zwangsläufig den geltenden Regeln der Justiz entsprechen mussten. Denn die Verordnungen der Policey waren Verbote und Gebote, die außerhalb des Rechtsgangs der Justiz und allein im Namen des Königs Rechtskraft erlangten. Also eine „Überschreitung des gemeinen Rechts um des öffentlichen Wohls willen" – wie es Gabriel Naudé 1639 in seiner Theorie über den Staatsstreich formulierte.[17]

Diese Position der Policey definiert gleichzeitig das damalige Verständnis von Staatsraison: Vernunftgeleitete Souveränität sollte nicht dem traditionellen Recht unterworfen sein, sondern gegebenenfalls dieses selbst lenken. Der Staatsstreich war deshalb

kein Bruch mit der Staatsraison, sondern eine ihrer Handlungsweisen; der *coup d'état* war der Staatsraison immanent, er war eine legalisierte Strategie, im Interesse des Gemeinwohls ‚gute Ordnung' herzustellen. Die Staatsraison stellte mithin eine Regierungsweise dar, die sich dem tradierten Recht nicht zwangsläufig unterwerfen musste. Wenn es ihr angeraten schien, sich der Gesetze nicht mehr zu bedienen, konnte sich die Staatsraison im „Namen des *Heils des Staates*" darüber (gewaltsam) hinwegsetzen[18] – oder, wie wir gleich sehen werden, zumindest von der Pest träumen.

In den ersten Jahrzehnten des Pariser Generalleutnants war allerdings von umfassender Kontrolle noch keine Rede. Dieses Ziel bildete sich erst um die Jahrhundertwende heraus, parallel zur Gründung einer *lieutenance de police* in allen größeren Städten Frankreichs (1699).[19] Zu dieser Zeit wurden gleichzeitig immer häufiger die Befürchtungen laut, Paris könnte zu einem Sammelbecken von Bettlern, Vagabunden, Kriminellen u.a. werden, über die die Stadt eine größere soziale Kontrolle ausüben sollte. Der Diskurs über unabdingbare Maßnahmen zur Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit legitimierte in der Folge die zunehmenden Kontroll- und Überwachungsversuche der Pariser Policey.[20] Während der gewünschten Kontrolle der einzelnen Stadtviertel kein hinreichender Erfolg beschieden war, zeigte sich, dass zugleich das geschwächte alte korporative Kontrollsystem der Eliten an Macht und Einfluss verloren hatte. [21] Dadurch entstanden erneut Machtvakuen, die einige Jahre später nicht nur den Anlass für die policeyliche Anwendungslektüre von Nikolas Delamare boten.

Delamare war Kommissar im Châtelet (für die Ile de cité), dem Pariser Magistrat, und kooperierte mit Nicolas de la Reynie, dem Generalleutnant der Policey, mit dem er zugleich eng befreundet

war. Delamares *Traité de la police*, ein dreibändiges Praxisbuch (ab 1705, Band III 1719), war für eine städtische Policey in Frankreichs Provinzen geschrieben, die sich erstmals in einer umfassenden Zentrierung auf den Souverän im Sinne eines ‚Policeystaates' aufzustellen begannen.[22] So sollte nicht zuletzt garantiert werden, dass die öffentliche Ordnung in jeder Stadt mit denselben Regeln gesichert wurde. Das neue Paradigma dieses Policeyverständnisses hieß Prävention und Überwachung.

Die Probleme und Verzögerungen bei der ‚Normdurchsetzung', wie es in der Geschichtswissenschaft heißt, setzten schon einige Jahre vor der Veröffentlichung des *Traité de la police* Träume von umfassender Kontrolle und Überwachung in Gang, sowie die Vision von einer vollständig regierbaren Stadt. Foucault findet die Spuren dieser Träume in zeitgenössischen Pestordnungen.

Der Traum von der verpesteten Stadt

Drei Jahre vor der erwähnten Vorlesung Foucaults erschien 1975 sein Buch *Überwachen und Strafen*. Am Beginn seines berühmten Kapitels zum Panoptismus beschreibt er – von der Rezeption seitdem nahezu unbeachtet – die Pest als eine der größten Bedrohungen nicht nur für das Leben der Menschen, sondern offenbar in besonderem Maße für das Gesamtsystem Stadt und damit gleichsam für den Staat.

Der politische Umgang mit der Pest zeigt nun in besonders deutlicher Weise, wie sich Totalisierung und Individualisierung verschränkten, das heißt, wie die Regierung der Vielen über Vereinzelung und Parzellierung des Raumes hergestellt werden sollte. Foucault spricht allerdings nicht über die Pest selbst, nicht über diese so überaus ansteckende Seuche, die nach dem ersten

großen Ausbruch in Italien Mitte des 14. Jahrhunderts in Europa später nur noch endemisch, also lokal und zeitlich begrenzt auftrat. Wie eine plötzliche Attacke kam sie meist über die Städte und raffte in kürzester Zeit einen Großteil der Bevölkerung dahin. Von Anfang an wurde die Pest als Zustand von Chaos und Unregierbarkeit wahrgenommen, weil bis ins 20. Jahrhundert hinein keine hinreichenden medizinischen Kenntnisse und entsprechend therapeutische Wege für eine wirksame Bekämpfung zur Verfügung standen. Sieht man einmal von dem zufälligen Umstand ab, dass aufgrund der permanenten Kriege im 17. Jahrhundert viele Städte in Flammen aufgingen und dadurch auch die Ratten getötet wurden, deren Flöhe die Pest übertrugen, gab es keine Mittel, dieser Krankheit zu begegnen.[23] Währen der großen Pestwellen des 17. Jahrhunderts wurde die Bevölkerung Europas mehr als dezimiert: 1665/66 raffte die Große Pest von London ein Fünftel der Stadtbevölkerung dahin, 1679 fielen der Krankheit innerhalb von elf Monaten allein in Wien über 140.000 Menschen zum Opfer. Als sich 1713 eine neue Welle ankündigte wurde Wien schließlich mit einem Pest- oder auch Sanitätskordon umzogen, der sich mit der militärischen Grenze Österreichs deckte, und der nur mit einem „Gesundheitspass“ passiert werden konnte. In erster Linie war dieser Seuchenschutzwall gegen die Türken gerichtet, denen man unterstellte, die Pest ganz gezielt nach Europa einzuschleppen.[24]

Sieben Jahre nach diesem erfolgreichen Versuch der Seuchenabwehr brach die letzte große Pestepidemie in Europa aus. Trotz jahrelang erfolgreicher Quarantäne- und Kontrollmaßnahmen konnte man 1720 in Marseille nicht verhindern, dass die Seuche doch durch ein Handelschiff aus Syrien eingeführt wurde. In zwei Jahren fiel der Pest mehr als die Hälfte der StadtbewohnerInnen, mindestens 50.000 Menschen zum

Opfer, weil trotz bestehender rechtlicher Möglichkeiten die Behörden versäumt hatten, rechtzeitig entsprechende Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Nach dem Bekanntwerden der ersten Fälle, die selbst von den Ärzten meist noch geheim gehalten wurden, handelte der Magistrat gegen die Empfehlungen des königlichen Gesundheitsrates. Die Begüterten flohen aus der Stadt und die Policeyoffiziere, die Hospitalverwalter, die Apotheker und Hebammen, die Richter und Notare gleich mit ihnen. Ein militärischer Sanitätskordon konnte erst eingerichtet werden, als sich die Pest bereits in der gesamten Provence verbreitet hatte.[25] – Dies nur als kleine Illustration dafür, wie wenig der Traum von Effizienz und Kontrolle in einer solchen Bedrohungssituation tatsächlich seinen Weg in die Wirklichkeit fand. Der Pestausbruch vom Anfang der 20er Jahre des 18. Jahrhunderts in Marseille war freilich das letzte größere Ereignis dieser Art im westlichen Teil Europas. Im Osten wütete die Seuche hingegen noch einmal 1770 in Moskau und erneut 1841 auf dem Balkan. Das Ende des epidemischen Auftretens im Westen führen HistorikerInnen durchaus auch auf präventive und akute „Selbstschutzmaßnahmen“[26] von Pestkordons und Quarantänemaßnahmen zurück. Die bürokratischen Regierungstechnologien begannen sich durchzusetzen.

Foucault schaut sich exemplarisch eine der früheren französischen Pestverordnungen vom Ende des 17. Jahrhunderts an, in der die notwendigen Maßnahmen beschrieben waren, „wenn sich die Pest in einer Stadt ankündigte“ [27]. Sie stammt also aus genau jener Epoche, in der in jeder größeren französischen Stadt eine *lieutenance de police* eingerichtet wurde und in der nicht nur die absolutistische Policey von einer umfassenden Kontrolle zu träumen begann. Verordnungen waren, wie schon erwähnt, eines der policeylichen Mittel und damit eine direkte

Eingriffsmöglichkeit des Königs, im Sinne eines permanenten Staatsstreichs zu regieren.[28]

Nun beschränkt sich diese – von Foucault exemplarisch herangezogene – Pestverordnung keineswegs nur auf Präventionsmaßnahmen. Sie beschreibt zugleich eine ganze Reihe von Kontrollstrategien und -techniken im Umgang mit einer in der Stadt bereits ausgebrochenen Seuche. Konkret heißt das: Im Vordergrund stand die Regulierung und Überwachung menschlicher Kontakte, die Kontrolle von Ansteckung, somit von Berührung und generell der Kontakt von Körpern. Das Mittel dazu war die Quarantäne der gesamten Stadt.

Zur Verhinderung der Ansteckung innerhalb einer eingeschlossenen Stadt musste zu allererst und in immer neuen Schritten der Raum parzelliert werden. Die nach außen abgeschlossene Stadt wurde im Inneren in überschaubare und kontrollierbare Bezirke aufgeteilt. Alle umher laufenden Tiere wurden getötet. Unter Androhung der Todesstrafe durfte niemand ohne Erlaubnis Haus oder Wohnung verlassen. Für die Überwachung der Viertel war jeweils ein Intendant, für jede einzelne Straße ein Syndikus zuständig. Auch diese Repräsentanten waren mit der Todesstrafe für den Fall bedroht, falls sie unerlaubt ihren Zuständigkeitsbereich verließen. Die Verteilung der Nahrungsmittelrationen musste ohne Berührung zwischen Gebenden und Empfangenden vorgenommen werden. War das Verlassen des Hauses unbedingt notwendig, durfte dies nur zu festgelegten Zeiten geschehen, um die Begegnung mit anderen Personen zu vermeiden. Jede Handlung und jede Veränderung der Körper wurde somit ständig überwacht und unterlag kontinuierlich eigener und fremder Kontrolle. Einmal täglich mussten sich alle BewohnerInnen am Fenster zeigen - den BewohnerInnen der Hinterhäuser wurden dazu eigens Fenster zur Straße hin

zugewiesen -, um öffentlich über ihren Gesundheitszustand Auskunft zu geben, „wobei die Bewohner die Wahrheit sagen müssen, unter Todesstrafe“.[29] Erst bei fortgeschrittenem, dann auch meist bettlägerigem Stadium waren die körperlichen Spuren der Pestbeulen zu sehen. Wer nicht am Fenster erschien, war entweder erkrankt oder schon tot. Eine solch minutiöse Kontrolle setzte freilich vollständige Register und Einwohnerlisten voraus, die zu Beginn der „Einschließung“ nach detaillierten Kategorien wie Name, Alter, und Geschlecht erstellt werden mussten. Darüber hinaus war die Reinigung jedes Hauses nach einem genauen Zeitplan ebenso vorgeschrieben wie die Behandlung der Räumlichkeiten mit Riechstoffen zur Ausräucherung der kontaminierten Luft.

Dieses Szenario der Pestbekämpfung entspricht nach Ansicht Foucaults einem umfassenden „Modell der Disziplinierung“. „Die Beziehung eines jeden zu seiner Krankheit und zu seinem Tod läuft über die Instanzen der Macht“ [30], das heißt jede/r wurde separiert und in der aufgezwungenen Beziehung zu seinem Körper und Leben doppelt bedroht: durch die Pest und durch die Ordnungsmacht. Eine solche Pestordnung stellte somit ein repressives Modell von Disziplinierung dar, das allein über Sanktionen, über Verbote und Todesdrohungen regierte. Das Gemeinwohl stellte sich nicht über ein ‚gutes Leben’ der Individuen her, sondern die Vielen werden über eine totale Kontrolle zum Wohl und Überleben der guten und damit souveränen Ordnung zwangs-individualisiert. Weil die Krankheit am individuellen Körper nicht heilbar war, sicherte bei einem Pestausbruch die metaphorische ‚Arznei’ von Überwachung und Disziplin allein die Heilung des ‚großen Körpers’. Die Pest war also nicht nur die größtmögliche Bedrohung. Nach der Vorstellung einer umfassenden Policeyzuständigkeit war sie zugleich auch jener

Zustand, der bei gouvernementaler Medikamentierung die größtmögliche Heilung versprach. Doch das, was hier imaginär geheilt wurde, war eben nicht das Individuum, der Kranke, sondern der Staat. Nach absolutistischem Staatsverständnis war der Staatskörper nur dann ‚gesund', wenn es ihm gelang, eine ‚gute Ordnung' zu seinem Wohl herzustellen. Weil Ziel und Zweck des Staatsstreiches das Heil des Staates war, nämlich die Immunisierung der Souveränität, war die Pest gleichsam das Pendant einer Policey des *coup d'état*. Sie bedeutete den best möglichen Vorwand – wenn auch meist nur als ideale Unordnung und Chaos bloß erträumt und phantasiert –, um eine umfassende Disziplinierung und Überwachung zu erproben. Totale Überwachung und Individualisierung wurden somit in einem Extremfall, wie die Pest ihn darstellte, zu einer Immunisierungsstrategie der Macht.

Pest und Quarantäne waren, wie Foucault meint, nicht die Regel, sie waren die „Ausnahmesituation" [31], gewissermaßen ein Übungsmodell. In jedem Fall waren sie eine „Probe [im Org. *épreuve*] auf die ideale Ausübung der Disziplinarmacht", auf die „Utopie von der vollkommen regierten Stadt" und damit der Gesellschaft.[32] Genau dieser Traum ging im 18. Jahrhundert jedoch nicht auf, weil nicht nur die mit der Kontrolle betrauten Eliten als erste vor der Pest aus der Stadt flohen, sondern weil eine umfassende staatliche Überwachung mit dem Mittel der Policey gegen den Widerstand der sich entwickelnden männlich-bürgerlichen Subjektidee nicht durchzusetzen war.

Das Ende der Wohlfahrtspolicey

Johann Heinrich Gottlieb von Justi, einer der einflussreichsten deutschen Policeywissenschaftler, brachte Mitte des 18.

Jahrhunderts das Dilemma der damaligen Policey auf den Punkt: Sie musste die Macht und Stärke des Staates mehren und zugleich das Glück und das ‚gute Leben' der Einzelnen sicherstellen. Das „zentrale Paradox" der Staatsraison-Policey bestand mithin in der Aufgabe, „die konstitutiven Elemente des Lebens der Individuen dergestalt zu entwickeln, dass deren Entwicklung auch die staatliche Stärke fördert".[33] Dieser umfassende Policeybegriff, der unter guter Ordnung neben der Wohlfahrtspflege gleichsam die Gefahrenabwehr umfasste und somit Policey mit innerer Verwaltung gleichsetzte, erfuhr „im Laufe des 18. Jahrhunderts eine richtungsbestimmende Einengung"[34]. Nun trat die Wohlfahrt in den Vordergrund, ohne freilich einen unbegrenzten Verwaltungsanspruch aufzugeben. Sämtliche Lebensbereiche galten als ‚policierbar'.[35] Diese Vorstellung vertrat auch von Justi auf seinem Göttinger Lehrstuhl für Policeywissenschaft. Letztlich übernahm die aufklärerische, eudämonistisch-utilitaristische Policey genau jenen Bereich, der ehemals das christliche Fürsorgekonzept umfasste, nämlich den des ‚Heils der Seelen'.

Von Justi untersuchte auch die „Cultur der Länder" [36], was eine weitere Aufladung des Begriffs „policieren" bedeutet, und den Wohlfahrtsstaat im 18. Jahrhunderts mitprägte, nämlich im Sinne von *polite* (engl.), von höflich, klug, rücksichtsvoll. Diese Verhaltensregulierung bezog sich allerdings nicht mehr auf die Zustände des 16. und 17. Jahrhunderts, sondern auf das Handeln des policeylichen Staatsapparates. Die Bezeichnungen „gut polizierte Gemeinschaft" oder der „polizierte (oder polite) Mensch" etc. überschritten die Bedeutung einer ‚guten Ordnung'. Im 18. Jahrhundert bedeuteten sie „soviel wie ‚Zierlichkeit', ‚Höflichkeit' und ‚Schönheit'". In diesem Zusammenhang war auch die Rede von gouvernementalen Subjektivierungsweisen, sprach ein „Beleg", eine Quelle aus dem Jahre 1770 doch von „‚innerlicher Policierung

der Menschen und Staaten'". In diesem Sinne war ‚policieren' Ausdruck einer Art Überlegenheit, einer bewußten Abgrenzung zu jenen, die nicht policiert sind, sich nicht policieren. Es ging dabei um eine „(f)einere Kultur und Zivilisation, dem Aufstieg aus dem Rohen und Barbarischen".[37] Interessant wäre es, diesen Wandlungsprozess im Verständnis der Policey im 18. Jahrhundert mit den imaginären Bildern von Zivilisiertheit bis ins 20. Jahrhundert hinein näher zu untersuchen.

Policierung als umfassende, im Unterschied zur Rechtsprechung unbegrenzte Verwaltungstätigkeit, geriet zum Ende des 18. Jahrhunderts immer mehr in Widerspruch zur Vorstellung eines freien bürgerlichen Subjekts, in dessen Privatsphäre der Staat nicht hineinzuregieren hatte. Es häuften sich nun die Stimmen, die dafür plädierten, den Zweck des Staates umzudefinieren und den policeylichen Handlungsraum deutlich zu begrenzen. Allmählich wurde die staatliche Verwaltungstätigkeit eingeengt, indem die ehemals als eudämonistisch verstandene Befugnis ausgeklammert wurde. Die ‚Glückseligkeit' des Einzelnen sollte nicht mehr Aufgabe der ‚guten Policey' sein. Im Gegensatz dazu sollte der eingeschränkte Bereich der Policey allein die Sicherheit fokussieren, verstanden gerade auch als „Sicherung der Freiheit der Bürger" [38]. Die Gefahrenabwehr stand also erneut auf der Agenda der Polizey, nun allerdings ohne Wohlfahrt.[39] Das Verhältnis wurde damit umgekehrt: Das individuelle Streben nach Glück stand an erster Stelle, der Staat und seine Policey hatten diesem individuellen Streben Schutz, Hilfe und Sicherheit zu gewähren statt es einzuschränken oder zu behindern. Die Aufgabe der Policey war nun einzig auf die präventive Gefahrenabwehr im Inneren beschränkt. Es sollte jedoch noch bis weit ins 19. Jahrhundert hinein dauern, bis ein solcher „materieller

Polizeibegriff“ sich wirklich durchsetzte und der Policeylehre als wissenschaftliche Disziplin in Deutschland ein Ende machte.[40]

Zum Schluss noch eine Anmerkung, die freilich nicht mehr als eine Andeutung sein kann. Im Verlauf seiner Lektüre von Justis Schriften verweist Foucault auf dessen herausragende Rolle in der Policeygeschichte, weil er der einzige war, der die Bevölkerung und nicht das Individuum im Blick hatte. Von Justi markiert damit einen der Übergänge von der Staatsraison zu dem, was Foucault ‚Biopolitik’ nennt. Es geht dabei vor allem um regulierende Eingriffe in das Verhalten von Individuen, um sie durch eigene Selbstführung nicht repressiv, sondern produktiv regieren zu können, folglich immer auch um das, was Foucault ‚moderne Gouvernementalität’ nennt. Zu dieser biopolitisch gouvernementalen Regierbarkeit gehörte auch die ‚medicinische Policey’, zu der am Ende des 18. Jahrhunderts Johann Peter Frank in Wien das erste systematische Werk veröffentlichte. Wie Delamares Schrift war es als Handlungsanweisung gedacht und nicht als Utopie. Dieses „erste große Programm eines öffentlichen Gesundheitswesens“[41] umfasste ein medizinisches Ordnungsdenken, das auf völlig andere Weise funktionierte, als in den vorausgehenden Jahrhunderten. Es orientierte sich an Statistiken, an Wahrscheinlichkeiten und Kalkulationen von Risiken. Die ‚medicinische Policey’ operierte nicht mehr mit Hilfe von disziplinarischen Normen, sondern durch Berechnungen des Normalen. Mit dem Blick auf Normalisierungen war diese Gesundheitspolicey letztlich in der Lage, mit einer anderen Epidemie auf eine Weise umzugehen, die sich von dem Umgang mit der Pest vollkommen unterschied: den Pocken. Die vorbeugenden Impfungen wurden genau ab dem Jahr vorgenommen, als die Pest zum letzten Mal in Marseille wütete. Das primäre Ziel gesundheitspoliceylichen Handelns bestand nun

nicht darin, eine allgemeine Ausbreitung der Pocken zu verhindern und das Heil des Staates durch ein umfassendes System von Kontrolle und Überwachung zu gewährleisten. Jetzt versuchte man zunächst durch Einimpfung von Menschenpocken (Variolation), dann mittels der weitaus weniger gefährlichen Kuhpocken (Vakzination), gerade jenes Gift als Heilmittel zu nutzen, das die Krankheit hervorrief. Mit diesem Impfverfahren war freilich das kalkulierte Risiko verbunden, dass bei einzelnen Personen, statt eine Immunisierung zu erreichen, eine tödliche Infektion ausgelöst wurde. Aber das ist eine andere Geschichte.[42]

Für hilfreiche Überarbeitungsvorschläge danke ich Stefan Nowotny, Gerald Raunig und Elmar M. Lorey.

---

[1] Thomas LEMKE: *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*. Hamburg: Argument 1997, 158.

[2] Michel FOUCAULT: *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977-1978*. Hrsg.v. Michel Sennelart. Frankfurt/M. 2004, 369-372; Michel FOUCAULT: *Omnes et singulatim*. Zu einer Kritik der politischen Vernunft. In: Joseph Vogl (Hg.): *Gemeinschaften. Positionen zu einer Philosophie des Politischen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1994, 65-93, 82. -- In den deutschen Übersetzungen der italienischen Schriften zur Staatsraison wurden damals „di stato“ mit „Policey“ übersetzt, ein Zeichen für die enge Bedeutung von Staat und Policey. Vgl. Hans MAIER*: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. München: dtv 1986, 100.

Das sich über die Jahrhunderte allmählich systematisierende Sammeln von konkreten, zähl- und messbaren Daten, entwickelte sich im späten 18. Jahrhundert tatsächlich zu einer Staatswissenschaft, nämlich der Statistik. Vgl. Jürgen LINK: *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produziert wird*. 2. akt. u. erw. Aufl., Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1999.

[3] Lemke. *Kritik der politischen Vernunft*, 163. Das bedeutete im Verhältnis zu anderen Staaten ein Kräftegleichgewicht. Jeder Staat musste gerade so stark sein, dass die Statik eines internationalen Gleichgewichts nicht ins Wanken geriet.

[4] Franz Ludwig KNEMEYER: Polizei. In: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur philosophisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Bd. 4. Stuttgart: Klett-Cotta 1978, 875-898, 877.

[5] Knemeyer, Polizei, 879.

[6] Knemeyer, Polizei, 879. Dies gilt sogar mancherorts bis ins 18. Jahrhundert hinein. Noch 1745 schreibt Justus Christoph Dithmar, einer der ersten deutschen Policeywissenschaftler, dass Policey „in guter Ordnung und Verfassung der Personen und Sachen eines Staats“ bedeute. (zit.n. Knemeyer. Polizei, 879, Fn.26)

[7] Wolfgang REINHARD: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck 1999, 364. Siehe auch Knemeyer. Polizei, 881. Maier. *Staats- und Verwaltungslehre,* 83ff.

[8] Maier. *Staats- und Verwaltungslehre,* 85f.

[9] Foucault. Omnes et singulatim, 85.

[10] Foucault. Omnes et singulatim, 81.

[11] Loys de Mayerne TURQUET: *La Monarchie aristodémocratique, ou Le gouvernement composé et meslé des trois formes de légitimes républiques*. Paris: Berjob 1611.

[12] Foucault. Omnes et singulatim, 86. Siehe auch Michel FOUCAULT: Die Gouvernementalität. In: Ulrich Bröckling et al (Hg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp 2000. 41-67, 51.

[13] Foucault. Omnes et singulatim, 67.

[14] Vgl. zu dieser Policeygeschichte Gerhard SÄLTER: Urbanisierung, Migration und Kriminalität als Begründungskontext für die Entstehung von Polizei. Zur Entstehung einer eigenständigen Polizei im Paris des Ancien Régime (=PoliceyWorkingPapers. Working Papers des Arbeitskreises Policey/Polizei in der Vormoderne 5), 2002, v.a. 12ff. [Online unter: http://univie.ac.at/policey-ak/pwp/pwp_05.pdf]. Siehe auch Reinhard. *Geschichte der Staatsgewalt*, 365 und Michel FOUCAULT: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt/M: Suhrkamp 1977, 275. Hier unberücksichtigt bleibt allerdings, dass die Polizei nicht allein als Repressionsapparat des Souveräns verstanden werden kann. Vielmehr konnte sie im französischen Absolutismus verstärkt auf die denunzierenden „Lettres de cachet“ aus der Bevölkerung zurückgreifen. Vgl. Arlette FARGE; Michel FOUCAULT: *Familiäre Konflikte: Die „Lettres de cachet“*. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1989. Zur Trennung von Polizei und Justiz in deutschen Staaten, siehe Knemeyer. Polizei, 881ff.

[15] Sälter. Urbanisierung, 15.

[16] Foucault bezieht sich auf die Theorie des Staatsstreichs am Beginn des 17. Jahrhunderts: Gabriel NAUDÉ: *Science des Princes, ou Considérations politiques sur les coups d'état.* Erstauflage 1639, Neuauflage bei Le Promeneur, Paris 2004. (dt.: Gabriel NAUDÉ: *Politisches Bedenken über die Staatsstreiche*. Aus dem Französischen übergesetzt durch den Beschirmeten (Ch. v. Ryssel). Leipzig: Merseburg, 1673) und Jean SIRMOND: *Le Coup d'Éstat de Louis XIII. Au Roy*. Paris 1631. Vgl. Foucault. *Geschichte der Gouvernementalität I*, 405, Fn.19.

[17] Zit. n. Foucault. *Geschichte der Gouvernementalität I*, 405 Fn. 20.

[18] Foucault. *Geschichte der Gouvernementalität I*, 377-381, Herv. I.L.

[19] Sälter. Urbanisierung, 14f.

[20] Vgl. Sälter. Urbanisierung, 19 ff.

[21] Das wurde vor allem an den versuchten Kontrollen der Prostitution sichtbar (Sälter. Urbanisierung, 20).

[22] Interessanterweise gab es zwar in den deutschsprachigen Staaten viele theoretische Abhandlungen über eine effiziente Polizei, diese wurde aber erstmals in Paris begonnen umzusetzen.

[23] Dazu Stefan WINKLE*: Geißeln der Menschheit. Kulturgeschichte der Seuchen*. 3. verb. u. erw. Aufl. Düsseldorf: Artemis & Winkler 2005, 498.

[24] Winkle. *Geißeln der Menschheit,* 491 f.

[25] Franz MAUELSHAGEN: Pestepidemien im Europa der frühen Neuzeit (1500-1800). In: Mischa Meier (Hrsg.): *Pest. Geschichte eines Menschheitstraumas.* Stuttgart: Klett-Cotta 2005, 237-265; und Winkle. *Geißeln der Menschheit,* 496 ff.

[26] Mauelshagen. Pestepidemien, 262.

[27] Foucault. *Überwachen und Strafen*, 251.

[28] Foucault. *Geschichte der Gouvernementalität I*, 489.

[29] Foucault zitiert hier ohne genauere Angaben die Pestordnung. *Überwachen und Strafen,* 252.

[30] Foucault. *Überwachen und Strafen,* 253.

[31] Foucault. *Überwachen und Strafen,* 263. Im Original: „un mal extraordinaire" (*Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard 1975, 206). Es geht hier nicht um den „Ausnahmezustand" im Sinne von Carl Schmitt.

[32] Foucault. *Überwachen und Strafen,* 255.

[33] Foucault. Omnes et singulatim, 90.

[34] Knemeyer. Polizei, 886.

[35] Sabine TOPPE: *Polizey und Geschlecht. Der obrigkeitsstaatliche Mutterschaftsdiskurs in der Aufklärung*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag 1999, 48.

[36] Zit.n. Michel FOUCAULT.: Die politische Technologie der Individuen. In: Michel Foucault et al: *Technologien des Selbst*. Frankfurt/M.: Fischer 1993, 168-187, 183.

[37] Maier. *Staats- und Verwaltungslehre,* 102.

[38] Toppe. *Polizey und Geschlecht,* 56.

[39] Stichwort „Polizei“. In: *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 5 Bänden.* Hrsg. Von der Görres-Gesellschaft. 4. Bd. 7., völlig neu überarb. Aufl. Freiburg, Basel, Wien: Herder 1988, 502.

[40] Toppe. *Polizey und Geschlecht,* 59; siehe auch Knemeyer. Polizei; Maier *Staats- und Verwaltungslehre.*

[41] Foucault. Technologie der Individuen, 170. Zur ‚medicinischen Policey’ auch Foucault. *Geschichte der Gouvernementalität I*, 91ff.; Michel FOUCAULT: Gesundheitspolitik im 18. Jahrhundert. in: Ders.: *Schriften in vier Bänden. Dits et Écrits. Band III 1976-1979*. Frankfurt/M.: Suhrkamp 2004, 908-929.

[42] Dazu: Isabell Lorey: Weißsein und Immunisierung. Zur Unterscheidung zwischen Norm und Normalisierung. Online unter: http://translate.eipcp.net/strands/03/lorey-strands01de