

## Sicherheitskultur – Sicherheitspolitik – Sicherheitsrecht

Sicherheitskultur ist ein in Politik, Recht und Staat bislang wenig diskutiertes Stichwort.<sup>1</sup> Dabei sind maßgebliche Bezugspunkte bekannt und partiell erforscht. Nun gilt es, diese vor dem Hintergrund des neuen Stichworts zu vermitteln und diskutierbar zu machen.

### *I. Vorbemerkung: Sicherheit als Gefahrenabwehr*

Sicherheitsrecht ist zentral Gefahrenabwehrrecht. Diese traditionelle Betrachtungsweise des Polizei- und Ordnungsrechts setzt als Sicherheit einen Zustand an, welcher mit der Abwesenheit bestimmter Gefahren bezeichnet wird. Diese sog. „objektiven Gefahren“ bezeichnen einen bestimmten Ausschnitt aus dem Spektrum jener Risiken; nämlich diejenigen, welche von einem „Verantwortlichen“ ausgehen, eher linear-kausal iS eindeutig definierbarer Ursachenketten begründet sind und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Rechtsgüter Dritter schädigen werden. Lineare Ursachenabhängigkeit, erhöhte Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts und Eignung zu Schäden sind die Konstitutionselemente jenes Gefahrkonzepts. Solche Risiken brauchen Dritte nicht hinzunehmen. Zugleich wird ihre Abwehr auf Polizei, Ordnungs- oder vereinzelt sonstige Behörden (etwa: Gewerbeaufsicht) delegiert und damit aus dem Bereich der allgemeinen politischen Kultur in eine spezifisch bürokratische Sonderkultur verwiesen, aus welcher es am ehesten durch spektakuläre Einzelfälle oder Konstellationen eklatanten Versagens in anderen Einzelfällen heraus kommt. Zwar ist jene Ausgliederung und relative Isolation inzwischen durch die Entdeckung der Notwendigkeit und Möglichkeit staatlicher Risiko- und Risikovorsorgepolitik ergänzt und erweitert worden.<sup>2</sup> Ein Beitrag zur Sicherheitskultur ist dort am ehesten durch die anhaltenden Diskussionen um „Freiheit und/oder Sicherheit“ geleistet worden. Dabei ging es weniger um die Alternative einer Freiheits- oder Sicherheitskultur, sondern eher um die ewige und ewig unbeantwortete Frage nach dem richtigen Mischungsverhältnis zwischen beiden.<sup>3</sup> Nach verbreiteter Wahr-

---

1 Der Katalog der UB Bielefeld nennt nur eine selbstständige Veröffentlichung zum Thema: Künzler, Kompetenzförderliche Sicherheitskultur: Ein Ansatz zur ganzheitlichen Gestaltung risikoreicher Arbeitsplätze, 2001. Deren Schwerpunkt liegt erkennbar auch nicht auf der Bedeutung der Sicherheitskultur in Staat, Politik und Recht. Zum Thema Sicherheitskultur in Einzelfragen und -bereichen mehr oder weniger einschlägig noch Hilger, G+G 2009, Nr. 6, S. 17; Lauterberg u.a., G+G 2008, Nr. 4, S. 20; Rohe, G+G 2008, Nr. 1, S. 18; Werkke, TransportR 2005, 1; Seidel, atw 2004, 166; Dörler, atw 2003, 38; Keil u.a., atw 2000, 588; Pitschas u.a., KritV 1996, 158; Pitschas, JZ 1993, 857.

2 Nach wie vor instruktive Überblicke bei Gusy/Scherzberg/Lepsius, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Band 63, 2004, S. 151/214/264.

3 Aktueller Überblick bei Kötter, Pfade des Sicherheitsrechts, 2008.

nehmung erbringt sie Beiträge zur Sicherheitskultur eher von den Rändern her und soll hier nicht vertieft werden.<sup>4</sup>

## II. Sicherheitskultur als Sicherheitsdiskurs

Kultur ist primär Kommunikation. Sie besteht nicht aus den Dingen selbst, sondern schließt Kommunikation über die Dinge jedenfalls mit ein. Nur so tritt zum Wohnen die Wohnkultur, zum Bauen die Baukultur, zur Politik die politische Kultur. Und nur so tritt zur Sicherheit die Sicherheitskultur. Sicherheitskommunikation ist uns allen geläufig. Jeden Tag finden wir in den Zeitungen Schlagzeilen über Gefahren, Risiken und Verbrechen, die wir selbst nicht wahrgenommen haben. Gefahr und Gefahrenquelle treten uns fast niemals selbst und unmittelbar entgegen. Dass wir sie nicht sehen, macht einen erheblichen Teil ihrer Gefährlichkeit aus. Und der Schaden ist oft nicht gegenwärtig, sondern erst zukünftig. Gerade dies macht seine unmittelbare Wahrnehmung schwierig. In vielen, aber gewiss nicht allen Konstellationen lässt sich sagen: Wenn wir Ursachen und Folgen sehen, ist der Schaden da und die Gefahr vorbei. Und doch wissen wir um sie. In diesem Sinne ist Gefahr auch ein kommunikatives Konstrukt: Der Wirklichkeit werden durch Prognosen und Wahrscheinlichkeitsurteile Elemente hinzugefügt, welche die Gefahr erst ausmachen. Und was für die Gefahr gilt, gilt umgekehrt dann auch deren Abwesenheit, die *Sicherheit*.

### 1. Sicherheit und Sicherheitsgefühl: „objektive“ und „subjektive“ Sicherheit

Sicherheit und Sicherheitsdiskurs sind nicht identisch. Im Gegenteil: Im Sicherheitsdiskurs spielt die oben genannte „objektive“ Sicherheit nur eine Nebenrolle. Viel wichtiger ist die *subjektive Sicherheit*, die *gefühlte Sicherheit*, das *Sicherheitsgefühl*. Diese hier weitgehend gleich gesetzten Phänomene schauen nicht auf die statistische Wahrscheinlichkeit eines Schadens, sondern auf die Wahrnehmung seiner Wahrscheinlichkeit durch die Menschen. Es kommt nicht darauf an, ob sie sicher sind, sondern ob sie sich sicher fühlen. Am Beispiel: Steigende Arbeitslosenzahlen sagen als solche nichts über die Frage aus, ob bestimmte andere Personen arbeitslos werden oder nicht. Des ungeachtet tritt Verunsicherung auch über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus ein, wenn die Arbeitslosenzahlen steigen. Die Ausstrahlung der Fernsehsendung „Aktenzeichen XY“ erhöht als solche gewiss nicht die Zahl der schweren Straftaten. Doch fühlen sich zahlreiche Zuschauer nach der Sendung unsicherer als vorher. Dieser Effekt tritt ein, obwohl die Sendung doch gerade zur Ergreifung von Straftätern und damit indirekt doch auch zur Vermeidung von Wiederholungstaten und damit zur Erhöhung der Sicherheit beitragen soll.

Subjektive Sicherheit ist also nicht identisch mit objektiver Sicherheit. Man kann „objektiv“ sicher sein, sich aber subjektiv unsicher fühlen. Und man kann objektiv unsicher sein, sich aber trotzdem sicher fühlen. Diese Phänomene sind inzwischen gut

4 Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass jene Grundannahmen und Ausgangspunkte hier nicht geteilt werden.

erforscht.<sup>5</sup> Die Ergebnisse zeigen: Entstehung, Ausprägung und Abflauen subjektiver Unsicherheit kann den objektiven Risikolagen entsprechen, es kann sich aber auch weitgehend autonom von ihnen entwickeln. Maßgeblich dafür können ganz unterschiedliche Umstände sein. Zu ihnen werden etwa die direkte (eigene) oder indirekte Opfererfahrungen (von Personen im sozialen Nahbereich), medial vermittelte Wahrnehmungen der Kriminalitätslage, staatlich vermittelte Wahrnehmungen der Kriminalitätsentwicklung, die soziale Integration in die Wohnumgebung, der Verlust an informeller sozialer Kontrolle, die Wahrnehmung von Verfall und Unordnung, das Erleben unübersichtlicher öffentlicher Räume und diffuse Lebensängste gezählt. Was auf diese Weise ganz unterschiedlich erlebt und erfahren wird, wird zudem von den Betroffenen durchaus unterschiedlich aufgenommen und verarbeitet. Als maßgebliche Determinanten dafür werden die persönliche Risikoeinschätzung, aber auch die Einschätzung der eigenen Vulnerabilität sowie der eigenen Copingfähigkeiten genannt.<sup>6</sup>

Die subjektive Sicherheit tritt so neben die objektive Sicherheit.<sup>7</sup> Zwar weisen beide Dimensionen Verbindungslinien und Berührungspunkte auf: Würde es überhaupt keine Gefahren geben, wäre ein Gefahrendiskurs weitgehend unreal, aber trotzdem vielleicht nicht unwirksam.<sup>8</sup> Doch zeigen sich auch zahlreiche Unterschiede:<sup>9</sup> Das bekannteste Beispiel ist das sog. *Kriminalitätsparadoxon*: Vor allem Frauen, ältere Menschen und Personen aus sozial destabilisierten Großstadtvierteln sind über Kriminalität allgemein und über Gewaltdelikte im Besonderen beunruhigt, obwohl Frauen und ältere Menschen das geringste Risiko aufweisen, selbst Opfer einer Gewalttat zu werden. Doch sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen: Es wäre ganz falsch, die subjektive Sicherheit als „bloß subjektiv“, möglicherweise nur eingebildet und daher sozial, politisch und rechtlich irrelevant zu bezeichnen. Im Gegenteil: Sie ist sogar sehr relevant und verdient nähere Betrachtung. Diese Relevanz folgt z.B. aus folgenden Umständen:<sup>10</sup>

- 
- 5 S. etwa Dörmann, Zahlen sprechen nicht für sich, 2004; ders., Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsbewertung, 2000; ders., Wie sicher fühlen sich die Deutschen?, 1996; Görgen, Kriminalität und Gewalt im Leben älterer Menschen, 2004; Kerner, Kriminalitätseinschätzung und innere Sicherheit, 1980; Obergfell-Fuchs, Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, 2000; Wetzels, Kriminalität im Leben alter Menschen, 1995; Weiß, Privatisierung von polizeilichen Aufgabenfeldern, 1996; alle mwN.
  - 6 Alle Aufzählungen mit Erläuterungen und Nachweisen bei Schewe, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 112 f.
  - 7 Neuer Ansätze namentlich aus dem Bereich der sozialen Sicherheit differenzieren offenbar weiter, etwa zwischen den institutionell erbrachten *Sicherheitsleistungen*, der individuellen *Sicherheitslage*, dem individuellen und kollektiven *Sicherheitsgefühl* und der individuellen *Sicherheitserwartung*. Dazu Lessenich/Van Dyk, in: Mittelweg 36, Jahrgang 17, Okt./Nov. 2008, S. 13, 16 ff.
  - 8 Aufschlussreiches Beispiel hierfür ist die Drohung mit Höllenstrafen. Zwar gibt es für die Existenz von Hölle und Höllenstrafen kaum Belege, doch war sie jedenfalls für Gläubige extrem wirksam (und ist es vielleicht auch noch).
  - 9 S. schon Freud, Hemmung, Symptom und Angst, 1926, S. 268 ff. Danach ist allen Ängsten die „Warnung vor der Gefahr“ gemein. Dagegen komme es auf die Ursachen der Angst nicht an. „Ob diese Gefahr wirklich, eingebildet oder hysterisch überschätzt ist, ist irrelevant für das Gefühl selbst.“
  - 10 Eindrucksvolle Schilderung bei Kötter, Pfade des Sicherheitsrechts, 2008, S. 241 ff.

- (1) Unsicherheitsgefühle neigen zur Übertragung. Wer sich auf einem Gebiet unsicher fühlt, zeigt oft auch auf anderen Gebieten ein herabgesetztes Sicherheitsgefühl.<sup>11</sup> Prononciert formuliert: Wer Angst um seinen Arbeitsplatz hat, neigt auch in überdurchschnittlichem Maße dazu, Angst im Park zu haben – und vielleicht auch vor denen, welche sich gern in diesem öffentlichen Raum aufhalten.
- (2) Unsicherheitsgefühle neigen zur Selbstverstärkung: Wer unsicher ist, vermeidet von ihm für unsicher gehaltene Orte, Milieus und Gesellschaften. Dadurch stabilisiert sich das eigene Gefühl schon mangels eigener gegenteiliger Erfahrungen, dass es dort tatsächlich ungefährlich ist. Hinzu kommt: Wenn soziale Normen schwinden und sich dies in Belästigung und Unordnung ausdrückt, entstehen Anonymität und Isolation des Einzelnen im öffentlichen Raum, wodurch wiederum Furcht ausgelöst wird, deren Folge Vermeideverhalten ist, welches Anonymität und Unsicherheit noch verstärkt.<sup>12</sup>
- (3) Unsicherheitsgefühle neigen zu Einstellungs- und Verhaltensänderungen in anderen Bereichen. Neben das Vermeideverhalten können Phänomene der Selbstexklusion, aber auch der Einstellung gesellschaftlich notwendiger Leistungen und der Entziehung der Legitimation für das politische System treten. Am bekanntesten Beispiel: Es waren nicht (allein oder überwiegend) die Bankrotteure und Arbeitslosen, welche massenhaft NSDAP (und z.T. KPD) wählten und so der Weimarer Republik die Legitimation entzogen. Es waren vielmehr Verunsicherte, welche sich selbst als die Nächsten sahen, denen Vergleichbares passieren könnte. Noch schlechter als ihre (ökonomische) Sicherheit war ihr Sicherheitsgefühl.

Als Zwischenergebnis darf festgehalten werden: Sicherheit ist (auch) ein kommunikatives Konstrukt. Noch mehr gilt dies allerdings für die subjektive Sicherheit, das sog. Sicherheitsgefühl. Dieses ist keineswegs (bloß) subjektiv und daher ggf. irrelevant. Es kann vielmehr individuell, sozial und politisch handlungsleitend und daher äußerst relevant werden. Es ist notwendiger Gegenstand von Sicherheitspolitik und Sicherheitskultur.

## 2. Sicherheitsgefühl als soziale und politische Referenzgröße

Dass das Sicherheitsgefühl sowohl aus der individuellen Bedürfnislage des Individuums wie auch aus der politischen Bedürfnislage des Gemeinwesens – und zwar insbesondere des demokratischen Staates – von großer Relevanz ist,<sup>13</sup> ist der konsentrierte Ausgangspunkt zahlreicher politischer, rechtlicher und rechtswissenschaftlicher Diskurse. Dem Befund kommt in der neuen Sicherheitsdiskussion eine derart große Bedeutung zu, dass

- 
- 11 Hinweise hierauf bei Becker, in: Petermann/Reinecker (Hg.), *Handbuch der Klinischen Psychologie und Psychotherapie*, 2005, S. 499 ff, insbes. S. 500; s.a. Cortina, in: Schneider/Haselhorn (Hg.), *Handbuch der Pädagogischen Psychologie*, 2008, S. 50 ff.
  - 12 Wilson/Kelling, *KrimJ* 1996, 121, 124; Volkmann, *JZ* 2000, 361; Boers/Kurz, *Kriminalitätsfurcht ohne Ende?*, 2001, S. 123, 126; Wurtzbacher, *Leviathan* 2003, 98.
  - 13 Dies wird insbesondere nicht bestritten durch die sog. „Höchstpersönlichkeitsthese“ – so Kötter aaO., S. 243 – von Gusy, *VVDStRL* 63, 2004, 160. Sie versucht lediglich, den Standort der Diskussion und mögliche staatliche Handlungs- und Reaktionsformen zum Sicherheitsmanagement zu konkretisieren.

er als ein zentraler Baustein der politischen und rechtlichen Sicherheitskultur gelten kann.<sup>14</sup> Hier soll zunächst einigen möglichen Ursachen und Rahmenbedingungen der Diskussion nachgegangen werden.

Als eine zentrale Ursache werden soziologische Veränderungen in der Gesellschaft genannt.<sup>15</sup> Die zumeist systemtheoretisch geleiteten Diagnosen gehen davon aus, dass in der Bevölkerung ein mentaler Einstellungswandel stattgefunden habe. An die Stelle des älteren Paradigmas von der „objektiven Sicherheit“ seien die Erwartungs- und Orientierungssicherheit als Grundlagen individueller und sozialer Existenz getreten, welche eben nicht allein objektiv, sondern auch subjektiv begriffen werden müssten. Die Gesellschaft wie auch die Rolle des Individuums in ihr könnten nicht bloß objektiv gedeutet werden, sondern müssten in ihrer subjektiven Komponente stets mitgedacht und für das Menschen-, Freiheits- und Gesellschaftsbild der Gegenwart relevant werden. Gerade das als Träger von Freiheit und Menschenwürde begriffene Individuum werde so erst in sein volles Recht eingesetzt, welches zur Grundlage eines realistischen Gesellschafts-, Staats- und Rechtsmodells genommen werden müsse. Aufschlussreich sind die daraus gezogenen Konsequenzen: An die Stelle des „alten“ müsse einer „neuer“ *Sicherheitsbegriff* gesetzt werden. Dieser neue sei eine ebenso notwendige wie berechnete Fortentwicklung des alten Begriffs. Letztlich gehe es beiden Begriffen um dasselbe: Nämlich das Individuum und die Gesellschaft als Objekt und Bezugspunkt von Sicherheit.

Jene Subjektivierungsdiagnose vereinigt zutreffende mit weniger zutreffenden Beobachtungen und führt deshalb zu ebenso diskussionswürdigen wie diskussionsbedürftigen Konsequenzen. Die These von einem insoweit relevanten Einstellungswandel der Bevölkerung ist zumindest nicht verifiziert. Ebenso könnte es sich auch um einen Paradigmenwechsel der Soziologie von einer eher objektiven hin zu einer eher subjektiven Beschreibung von Gesellschaften handeln. Hierfür mag manches sprechen. Dies allerdings kann die Reichweite der Konsequenzen jenes Paradigmenwechsels auf das Sicherheitskonzept zugleich relativieren und differenzieren. Aus der neuen soziologischen Analyse mag dann ein neuer Sicherheitsbegriff insoweit folgen, als der alte Sicherheitsbegriff auf den alten Diagnosen basierte. Dies ist jedoch im Einzelfall klärungsbedürftig. Jedenfalls für den Sicherheitsbegriff von Polizei, Polizeirecht und Rechtswissenschaft<sup>16</sup> ist dieser Nachweis bislang nicht erbracht.<sup>17</sup> Er ist wesentlich älter als die soziologischen Gesellschaftsanalysen und insoweit von ihnen relativ autonom. Auch im Nachhinein wurde der dort tradierte objektive Gefahrbegriff – soweit ersichtlich – nicht auf soziologische Theorien gestützt. Insoweit kann aber auch der Wandel der soziologischen Gesellschaftsbeschreibung nicht einfach auf ihn durchschlagen. Noch einmal: Dieser Befund falsifiziert die neueren soziologischen Befunde nicht, weist ihnen aber einen eher begrenzten Stellenwert zu. Demnach ist es nicht einfach möglich, „den“ alten,

14 Frühere Überblicke bei Waechter, NVwZ 1997, 729; Volkmann, NVwZ 2000, 361.

15 Wichtig dazu etwa Calliess, DVBl 2003, 1096. Zu soziologischen Grund- und Vorfragen F.X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. A., 1973.

16 Hier spielte und spielt der Sicherheitsbegriff ohnehin nur eine periphere Rolle. Traditionell wichtiger ist hier eines seiner Gegenstücke, der Gefahrbegriff.

17 Das wohl weitestreichende Objektivierungskonzept vertreten in jüngerer Zeit Poscher, Gefahrenabwehr, 1999; Schlink, Jura 1999, 169; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. A., 2008, § 4 Rn. 31 ff, 39 ff.

objektiv gefassten Sicherheitsbegriff durch „den“ neuen, subjektiv gefassten Sicherheitsbegriff zu ersetzen. Vielmehr zeigt sich bislang nur: Es gibt unterschiedliche Sicherheitsbegriffe. Ob und unter welchen Bedingungen man das „alte“ oder das „neue“ Konzept verwenden kann, darf oder gar muss, bedarf weiterer Diskussionen.

Die beschriebenen soziologischen Herleitungen legen ein weiteres Missverständnis nahe. Dieses resultiert aus der Fortentwicklungsthese, wonach der „neue“ Sicherheitsbegriff eigentlich nichts anderes sei als eine Modernisierung des „alten“. Zur Einsicht in dieses Missverständnis hat namentlich die Soziologie selbst beigetragen. Sie hat mit dem Kriminalitätsparadoxon<sup>18</sup> zugleich eine gewisse *paradoxe Struktur des Sicherheitsgefühls* aufgezeigt: Die „objektive“ Sicherheitslage ändert sich mit Veränderungen von Bedrohungs-, Gefahr- oder Risikolagen: Verschlechtert sich die Lage, verschlechtert sich die Sicherheit; verbessert sich jene, verbessert sich auch diese. Dies ist beim subjektiven Sicherheitsgefühl nicht notwendig der Fall; im Gegenteil: Es kann sogar zu gegenläufigen Entwicklungen kommen. Das Sicherheitsgefühl ist überaus komplex und insbesondere keine bloße Resultante der Sicherheitslage. So kann die öffentliche Information über einen von der Polizei aufgedeckten und verhinderten Terroranschlag das Sicherheitsgefühl der Informierten beeinträchtigen, obwohl durch die polizeilichen Maßnahmen doch gerade die Sicherheitslage verbessert worden ist. Offenbar wirkt die Verunsicherung darüber, dass Terrorvorbereitungen auch in Deutschland möglich sind, schwerer als die Vergewisserung darüber, dass die Polizei in der Lage ist, solcher Risiken Herr zu werden. Was für den einzelnen Terroranschlag gilt, gilt erst recht für die alljährliche Kriminalstatistik. Wie schon zuvor für die Arbeitslosenzahlen festgestellt, kann die Verunsicherung weit über die unmittelbar betroffenen Kreise hinausreichen. Darüber hinaus wurden sogar Verstärkereffekte festgestellt: Die Verunsicherung steigt in solchen Fällen unabhängig von der individuellen Bedrohung durch die Gefahr selbst. Augenzeugen, mittelbar Betroffene oder Nichtbetroffene reagieren stärker als unmittelbar Betroffene. Die subjektive Sicherheit ist eben mehr und anderes als eine bloß lineare Ableitung aus der objektiven Sicherheit. Sie ist zumindest auch eine Resultante der individuellen Informations-, Informationsverarbeitungs- und Lebensbewältigungsfähigkeit; eine Frage des Selbst- und Gesellschaftskonzepts und damit zentral „a question of personality“. Noch einmal: Daraus folgt nicht, dass das Sicherheitsgefühl stets und notwendig von der Sicherheitslage völlig unabhängig oder dass gar das Unsicherheitsgefühl immer bloß eingebildet wäre. Dies ist keineswegs der Fall, beide – „objektive“ und „subjektive“ Sicherheit – können sich überschneiden und tun dies bisweilen auch. Es gibt allerdings keine linearen Ableitungen des einen aus dem anderen.<sup>19</sup> Das heißt aber auch: Die subjektive Sicherheit ist nicht bloß eine Fortentwicklung der „objektiven“, sie ist von ihr zu unterscheiden. Wer über Sicherheitsdiskurse forschen will, muss vorab wissen, um welches Sicherheitskonzept es im Einzelfalle geht, ob er also

18 S. o. I.

19 Bisweilen findet sich allerdings das bei objektiver Betrachtung kuriose Phänomen, dass Menschen, die sich unsicher fühlen, zur Steigerung ihres Sicherheitsgefühls Handlungen begehen, welche „objektiv“ noch unsicherer sind. Wer angesichts angeblicher Terrorgefahr sich nicht auf die Straße traut und statt dessen zuhause den lange aufgeschobenen Hausputz nachholt, geht dort möglicherweise ein höheres Verletzungsrisiko ein als auf der Straße durch die Anschlagsgefahr.

über Wahrnehmungen, Beschreibungen und Instrumentalisierungen „subjektiver“ oder „objektiver“ Gefahrlagen nachdenkt.

Das mögliche Auseinandertreten von „objektiver“ und „subjektiver“ Sicherheit zeigt sich aber nicht nur in ihren soziologischen Ursachen- und Wirkungsanalysen, sondern auch in ihrer gesellschaftlichen und politischen Bewertung. Die Regelungen des Polizeis- und Ordnungsrechts, aber auch zahlreiche andere Rechtsnormen zeigen: „Objektive“ Gefahren sollen grundsätzlich nicht hingenommen werden, sofern nicht generelle Ausnahmetatbestände einschlägig sind oder im Einzelfall Ermessensklauseln Handlungsspielräume lassen. Ob und wann eine „Gefahr“ vorliegt, hängt von Wahrscheinlichkeitserwägungen zum Schadenseintritt im Einzelfall ab, also von Erwägungen, welche jedenfalls auch von objektiven Umständen getragen werden. Hinsichtlich des Sicherheitsgefühls gibt es solche Regelungen nicht. Im Gegenteil: Ob ein Mensch sich im Einzelfall unsicher fühlt oder nicht, ist zunächst Inhalt seiner eigenen Freiheit. In diese Freiheit darf der Staat schon wegen ihrer Nähe zu den Kommunikations-, Glaubensfreiheits- und Persönlichkeitsrechten im forum internum nicht eingreifen. Und die Polizei darf es erst recht nicht. Schon daher zeigt sich: *Das Ziel, dass sich alle Menschen stets sicher fühlen, kann und darf kein zulässiges Ziel von Staat und Politik sein.*

Mehr noch: Eine maßgebliche Quelle von Unsicherheitsgefühlen besteht darin, dass man Zustände wahrnimmt, deren weitere Entwicklung man – im Einzelfall wie auch generell – nicht einschätzen kann. Könnte man sie vollständig einschätzen, bräuchte man nicht unsicher zu sein, man könnte sicher sein. Ob der frei herumlaufende Hund gefährlich ist oder nicht, ist für manche Beobachter unsicher und kann daher Quelle von Unsicherheitsgefühlen sein. Ob bei einer Einbruchserie der nächste Einbruch in meinem Haus stattfindet, ist unsicher und kann damit Quelle von Unsicherheitsgefühlen sein. Ob der im Nachbarort wohnende, wegen Sexualstraftaten mit langjähriger Haft Vorbestrafte rückfällig werden wird oder nicht, ist unsicher und kann Quelle von Unsicherheitsgefühlen sein. Wichtig ist aber: Das Verhalten von Individuen oder sozialen Organisationen („die Börse“) ist nicht nur begrenzt prognostizierbar. Es kann und darf auch nur begrenzt prognostizierbar sein. Dies ist Gegenstand rechtlicher Garantien, genauer: ihrer Grundrechte. Die Freiheit des einen kann dann Quelle der Unsicherheit des anderen sein. Hunde darf man herumlaufen lassen;<sup>20</sup> an der Börse darf man nach Maßgabe und in den Grenzen des geltenden Rechts spekulieren; und auch Vorbestrafte haben nach Verbüßung ihrer Haft nicht nur das Recht auf Freilassung, sondern auch dasjenige auf Bezug einer Wohnung vielleicht nicht immer überall (s. Art. 11 Abs. 2 GG), aber doch irgendwo. Ein gewisses Maß an Unsicherheitsgefühlen ist also nicht nur Gegenstand rechtlicher Garantien dessen, der sich unsicher fühlt, sondern auch derjenigen, welche durch ihr Verhalten solche Gefühle intentional oder nicht-intentional verursachen können. Dieser rechtliche Befund lässt sich auch so ausdrücken: Komplexität und Kontingenz der Gesellschaft bringen für die Einzelnen notwendigerweise ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit, Enttäuschungsneigung, (relativer) Orientierungslosigkeit und damit Unsicherheitsgefühl hervor. Insoweit kennt das geltende Recht aus gutem Grund auch keinen Konfrontationsschutz.<sup>21</sup> Wer jene Komplexität und Kontingenz will – und rechtliche Freiheitsgarantien sind auch Entscheidungen für sie –, muss in gewis-

20 Zu möglichen rechtlichen Grenzen Reich, Hundegesetz für das Land NRW, 2005.

21 S. dazu näher Gusy, VerwA 2001, 344; ders., JZ 2009, 217, 219 ff.

sem Umgang auch deren Konsequenzen mitdenken: Unsicherheitsgefühle sind in der Gesellschaft als Folge der Freiheit des sich (potentiell) Fürchtenden wie auch des (potentiellen) Furchtverursachers mitgarantiert. Sie sind daher auch nicht – insoweit im Unterschied zu den objektiven Gefahren – grundsätzlich zu verhindern, sondern grundsätzlich hinzunehmen.

Der daraus zu ziehende Befund lautet: *Objektive und subjektive Sicherheit beziehen sich nicht auf dasselbe Phänomen*. Sie weisen potentiell unterschiedliche Entstehungsbedingungen und Bezugspunkte auf. Beide können einander entsprechen, aber auch voneinander differieren. Daher ist es ebenso naheliegend wie zutreffend, dass die Rechtsordnung sie unterschiedlich bewertet: Objektive Gefahren müssen grundsätzlich nicht hingenommen werden. Subjektive Unsicherheiten müssen demgegenüber grundsätzlich hingenommen werden.

### 3. Sicherheitsgefühl als rechtliche Referenzgröße

Doch ist das nur eine Seite der Medaille. Das notwendigerweise subjektive Sicherheitsgefühl ist nämlich nicht nur auf der individuellen, der sozialen und der politischen Ebene eine maßgebliche Größe. Es ist auch für das Recht in unterschiedlicher Weise relevant. Diese Relevanz ist jedoch nach wie vor wenig geklärt und zudem in ihrer Bewertung umstritten.<sup>22</sup>

Da ist zunächst das Grundrecht auf *Freiheit von Furcht*. Das aus der amerikanischen Rechtsordnung stammende Recht hat seine Wurzeln nicht in den jüngeren soziologischen Einsichten und Deutungen, sondern liegt ihm lange voraus. Sein rechtlicher Gehalt war zudem im Laufe der Zeit einigen Wandlungen unterworfen.<sup>23</sup> Nichts spricht für die Deutung, dass ausgerechnet im „Wilden Westen“ die Menschen ausgerechnet durch den Staat vor jeder Furcht geschützt werden wollten oder gar sollten. Die hier im Einzelnen nicht näher nachzuzeichnende Deutungsgeschichte spricht eher dafür, dass es sich um eine Klausel handelte, welche in derselben Tradition wie manches rechtsstaatliche Anliegen stand. Dazu zählten etwa das Verbot rückwirkender Gesetze, die due process clause und die Freiheit von Kriegsfurcht. Eine allgemeiner Schutz des Sicherheitsgefühls fand und findet sich auch dort nicht. Ein solcher Gedanke kann daher – jedenfalls mit Anspruch auf rechtliche Bindungswirkung – auch nicht in die deutsche Rechtsordnung importiert werden.<sup>24</sup>

Ein solcher Grundrechtsimport geschieht in Deutschland regelmäßig auch nicht pauschal, sondern eher auf eine vermittelte, anspruchsvollere Art. Maßgeblich hierfür ist die Lehre von den Grundrechtsvoraussetzungen. Danach garantieren Freiheitsrechte nicht allein rechtliche Handlungsalternativen. Sie verbürgen zudem einzelne Elemente der *tatsächlichen Ausübbarkeit solcher Alternativen, also jedenfalls die Möglichkeit der Offenhaltung von Entscheidungsalternativen*.<sup>25</sup> Die zumeist sehr vorsichtig formulierten Aussagen lassen sich dahin zusammenfassen: Was der Staat dem Einzelnen nicht

22 Richtig und wichtig nun aber Schewe aaO.

23 Nachgezeichnet bei Schewe aaO., S. 190 ff. Dort auch zum Folgenden mwN.

24 Anders aber etwa Meyer, in: Arndt u.a. (Hg.), *Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit*, 2008, S. 111, 116 ff.

25 S. dazu Krebs, in: Merten/Papier, *Handbuch der Grundrechte*, Bd. II, 2006, § 31 Rn 2 ff.

verbieten darf, soll er ihm auch nicht durch sonstige Maßnahmen unmöglich machen dürfen. Insbesondere dürfen die tatsächlichen Umstände der Freiheitsausübung nicht so gestaltet werden, dass der Einzelne von vornherein auf deren Ausübung verzichtet.<sup>26</sup> Dies untersagt nicht nur exzessive oder übermäßige Kontrolle mit dem Ziel oder jedenfalls der Wirkung, die Ausübung von Freiheitsrechten im Einzelfall unmöglich zu machen.<sup>27</sup> Vielmehr reicht die Wirkung noch in das Vorfeld solcher Maßnahmen hinein. Freiheit als Entscheidungsfreiheit kann nur sinnvoll ausgeübt werden, wenn dem Einzelnen die möglichen Folgen seines Verhaltens einigermaßen prognostizierbar sind. Dies setzt wiederum die Kenntnis maßgeblicher Umstände und Folgen eigenen Verhaltens voraus. Sind sie vollständig unprognostizierbar bzw. hängen sie ausschließlich von den Entscheidungen anderer ab, so kann die eigene Entscheidung keine freie mehr sein. Ein solcher Fall träte ein, wenn ein im Zeitpunkt der Entscheidung als rechtmäßig bewertetes Verhalten nachträglich als rechtswidrig qualifiziert werden dürfte. Entscheidungsfreiheit und Rückwirkungsverbot hängen also unmittelbar zusammen. Der genannte Gedanke wird in jüngerer Zeit ausgeweitet auf den Fall, dass der Einzelne die maßgeblichen Faktoren und Ziele staatlicher Willens- und Entscheidungsbildung nicht kennen kann, weil diese heimlich oder verdeckt durchgeführt werden. Dies gilt namentlich für die heimliche Informationserhebung, wenn sie ein Ausmaß annehme, das „ein Gefühl der Verunsicherung verbreitet“,<sup>28</sup> das einschüchternd wirken kann<sup>29</sup> und dadurch den Grundrechtsträger von der Ausübung der ihm rechtlich garantierten Freiheit abhalten kann. Danach gehören Grundrechtsschutz und staatliche Informationserhebung bzw. -verarbeitung unmittelbar zusammen. Darf der Staat ein Verhalten nicht verbieten, dann darf er auch kein Überwachungsverhalten zeigen, welches den Einzelnen dazu veranlasst, wegen der erkennbaren oder noch nicht erkennbaren nachteiligen Folgen „freiwillig“ auf seine Freiheit zu verzichten. So richtig und wichtig dieser Grundgedanke ist, so ist er in der Praxis an mindestens zwei Punkten schwer zu konkretisieren.

- (1) Der eine ist die *Frage nach der Kausalitätskette*, also der Frage, unter welchen Voraussetzungen welche staatliche Maßnahmen in beschreibbarer Weise den Effekt aufweisen können, die Ausübung der Freiheit zu verhindern oder wesentlich zu erschweren. Solche monokausalen Erklärungen sind um so schwieriger, als die individuelle Entscheidung über Art der Freiheitsausübung oder -nichtausübung regelmäßig von einem komplexen Informations-, Motiv- und Bewusstseinsbündel abhängt, welches monokausale Ableitungen zumindest erschwert.<sup>30</sup> Dann allerdings sind die tatsächlichen Anforderungen an einen derartigen Grundrechtsschutz eher intuitiv zu ermitteln.
- (2) Der andere ist die *Notwendigkeit einer typisierenden Betrachtung*. Jenes Motivbündel, das der Einzelne seinen Entscheidungen zugrunde legt, ist auch subjektiv durch Erlebnisse, Erfahrungen und Befindlichkeiten geprägt. Ob der Einzelne also von seiner Entscheidungsfreiheit diesen oder jenen Gebrauch macht, lässt sich also regelmäßig nicht ein- für allemal ermitteln, sondern ist von individuellen Umständen

26 Zu dieser Figur Skizze bei Gusy, in: Lange u.a. (Hg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2. A., 2009, S. 321.

27 BVerfGE 69, 315, 349.

28 BVerfG, NJW 2010, 833, 838, Rn 212.

29 BVerfGE 65, 1, 40.

30 Dazu – unter allerdings ganz anderem Aspekt – Meyer, in Arndt u.a. aaO., S. 111, 113 ff.

geprägt. Mutigere Menschen werden dies anderes sehen als ängstliche; wer etwas zu verlieren hat, mag dies anders sehen als Personen, die nichts zu verlieren haben; und wer nicht weiß, wie mutig er ist oder was er zu verlieren haben könnte, mag dies noch wieder anders sehen. Rechnet man zudem die empirischen Befunde über das Sicherheitsgefühl hinzu,<sup>31</sup> so zeigt sich: Allgemeine und allgemein gültige Normen lassen sich so kaum aufstellen; es bleibt immer eine typisierende Betrachtungsweise eines notwendig abstrakten „Normmenschen“, welche die notwendig individuellen Bedingungen von Freiheitsausübung oder -nichtausübung im Einzelfall höchstens zufällig beschreiben kann.

So richtig und wichtig jene Ideen also sind, so schwer lassen sie sich doch in allgemein gültige Handlungs- und Entscheidungsnormen umsetzen.<sup>32</sup> Dies mindert nicht ihre rechtliche Relevanz, erschwert allerdings die Rationalisierbarkeit von Ableitungen und die Legitimation von Entscheidungen.<sup>33</sup>

Ein letzter Aspekt betrifft denjenigen der *Demokratie*.<sup>34</sup> Dass der Schutz der Menschen schon ein zentrales Anliegen der Staatsgründungen und der Staaten war und ist, ist Allgemeingut. Demnach hängt die Legitimation des Staates nicht zuletzt von seinen Leistungen auf diesem Gebiet ab. Wer den Schutz der Bürger nicht leisten kann, hat seine Legitimation ebenso eingebüßt wie derjenige, dem man dieses nicht mehr zutraut – und zwar unabhängig von seiner tatsächlichen Schutzfähigkeit. Dies betrifft den Staat im Allgemeinen in besonderer Weise allerdings die Demokratie: Hier entscheiden die Bürger selbst, frei und geheim nicht nur über die Fortexistenz der konkreten Amts- oder Mandatsträgerschaft. Hier entscheiden sie implizit auch über die Legitimation der Staatsform. Das bekannteste Menetekel hierfür ist das Schicksal der Weimarer Republik, welches nach verbreiteter Auffassung maßgeblich dadurch entschieden wurde, dass die Bürgerinnen und Bürger dem Staat einen Mindestschutz vor Verelendung und sozialem Abstieg nicht mehr zutrauten. Ob diese Befürchtung berechtigt war oder nicht, ist dafür ebenso wenig maßgeblich wie die Frage, ob sie gerade bei denjenigen Menschen berechtigt waren, welche seit 1930 in massiv steigender Zahl die radikalen Parteien wählten. Individualisierung der Wahlentscheidung und deren Zuordnung zur individuellen Entscheidungsfreiheit macht die Wahlentscheidung offen für alle, nicht nur für bestimmte Motive. Und diese mögen rational oder irrational, edel oder weniger edel, widerspruchsfrei oder widersprüchlich, „klug“ oder „dumm“ sein: Spätestens im Wahlakt muss die Demokratie mit den Menschen rechnen, wie sie wirklich sind, und den Bürgerinnen und Bürgern, die sie wirklich hat. Darin kann eine Chance, aber auch ein Risiko liegen. Wo Unsicherheitsgefühle, Verelendungs- oder Abstiegsangst zum maß-

31 S.o. II 1.

32 Dies schließt umgekehrt nicht von vornherein aus, einzelne Dimensionen des Sicherheitsgefühls durch besondere Rechtsnormen zu schützen, wie es etwa in §§ 241 StGB (Bedrohung) oder § 238 StGB (Verbot des Nachstellens, sog. „stalking“) geschehen ist. Zu den rechtlichen Anforderungen an solche Normen s. näher Schewe aaO., S. 258 f.

33 Dazu zuletzt Schuppert u.a. (Hg.), *Der Rechtsstaat unter Bewährungsdruck*, 2010.

34 Auch dazu Meyer, in: Arndt u.a. aaO., S. 111, 118 ff.

geblichen und damit wahlentscheidenden Motiv werden, kann die Demokratie in Gefahr geraten. Dies ist eine mögliche, aber keine notwendige Folge solcher Ängste.<sup>35</sup>

Gewiss: Auch hier gilt der Satz, dass die parlamentarische Demokratie – ebenso wie der Verfassungsstaat – auf Voraussetzungen basieren, die sie selbst nicht garantieren können. Dass sie sie nicht garantieren können, bedeutet aber keineswegs, dass sie sich nicht darum kümmern könnten, dürften bzw. sogar müssten. Schon von daher ist das Sicherheitsgefühl nicht nur individuell, sozial und politisch, sondern auch rechtlich relevant. Seine Pflege begründet – je nach anwendbarem rechtlichem Aspekt – unterschiedliche Rechte und Pflichten der öffentlichen Hand.<sup>36</sup> Hier ist viel Platz für Sicherheitsdiskurs und Sicherheitskultur. Doch bleibt das Ergebnis festzuhalten: *Wer – rechtlich garantierte – Freiheit will, kann und darf deren Kehrseite, die Möglichkeit von Unsicherheit und Unsicherheitsgefühlen, nicht (völlig) ausschließen.*

#### 4. Sicherheitsgefühl und Sicherheitskommunikation

Die genannte Befunde schließen (die Möglichkeit von) Sicherheitskultur nicht aus. Sie zeigen jedoch bestimmte Vor- und Rahmenbedingungen, welche ihrerseits andeuten: *Sicherheitskultur stellt notwendig immer auch die Frage nach dem Umgang mit der Unsicherheit.*<sup>37</sup>

Sicherheitskultur ist zwar nicht identisch mit Sicherheitskommunikation. Derart segmentär sind die unterschiedlichen Kulturen bzw. Kommunikationsfelder nicht voneinander getrennt; im Gegenteil: *Sicherheitskommunikation diskutiert zentral Probleme, die nicht aus dem Sicherheitsbereich, der Sicherheitspolitik oder der Sicherheitsforschung stammen.* Solche Probleme transformieren sich auf unterschiedliche Weise zu Sicherheitsfragen und werden dann (auch) hier diskutiert. Insoweit ist Sicherheitskultur notwendigerweise weiter als Sicherheitskommunikation. Doch darf zugleich gelten: *Sicherheitskultur setzt Sicherheitskommunikation voraus.*

a) *Sicherheitsgefühl als Produkt von Sicherheitskommunikation:* Sicherheitskommunikation folgt partiell eigenen Gesetzmäßigkeiten. Als ein Ausgangspunkt ist festzuhalten: Sicherheit ist regelmäßig am ehesten bemerkbar, wenn sie abwesend ist. Das Bemerkenswerteste an der Sicherheit ist demnach die Unsicherheit. Sie – und nicht etwa die Sicherheit – zählt auf der Agenda öffentlicher und privater Kommunikation. Für letztere gilt: *threat sells.* Dies ist übrigens keine exklusive Bedingung von Sicherheitsdiskursen: Vergleichbare Effekte finden sich übrigens auch hinsichtlich der Freiheit. Sie wird gleichfalls am ehesten dort bemerkt, wo sie fehlt; und auch hier ist eher Unfreiheit als Freiheit kommunizierbar.

Eine Besonderheit der Sicherheitskommunikation zeigt sich weniger im Hinblick auf ihre Prämissen als vielmehr im Hinblick auf ihre Effekte. Sicherheitsdiskurse sind nicht

35 Aufschlussreich ist demgegenüber das Phänomen der Selbstexklusion: Viele Deklassierte gehen nicht mehr zur Wahl, obwohl deren Ergebnisse für sie möglicherweise in höherem Maße relevant werden als für Normalbürger. Zu diesem viel diskutierten, hier aber nicht weiter verfolgten Phänomen Bude, Vogel, Damitz, Eierdanz, in: *Mittelweg* 36, 17. Jahrgang, März/April 2008, S. 8 ff.

36 Dass dazu polizeiliche Eingriffsbefugnisse nicht gehören, begründet Schewe aaO., S. 258 ff.

37 Böhm, NVwZ 2005, 609: „Ein Leben ohne Risiko ist nicht vorstellbar.“

nur geeignet, Sicherheit zu thematisieren. Sie sind zumindest ebenso geeignet, Sicherheit zu verändern. Das gilt erst recht dort, wo Sicherheit subjektiv verstanden bzw. als Sicherheitsgefühl gedeutet wird.<sup>38</sup> Subjektive Sicherheit ist auch kommunikativ konstituiert und kann daher durch Kommunikation geschaffen, verändert oder zerstört werden. Dies ist gemeint, wenn hier Sicherheit (auch) als kommunikatives Konstrukt – genauer: ein kommunikativ (mit-)konstituiertes sozial-psychologisches Konstrukt – verstanden wird.<sup>39</sup> Eine Schwierigkeit bei der Einschätzung der kommunikativen Dimension von Sicherheit liegt allerdings darin, dass Veränderungen beim Sicherheitsgefühl auch auftreten können, wenn Kommunikation unterdrückt wird oder aus sachwidrigen Gründen unterbleibt. Es gibt nicht nur eine Sicherheit des Schweigens. Es gibt auch eine Verunsicherung durch Verschweigen.<sup>40</sup>

b) *Sicherheitskommunikation contra Sicherheitsgefühl?* Damit nicht genug. Auch die Kontexte von subjektiver Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl im Hinblick auf Kommunikation, Information und deren Grenzen sind überaus vielschichtig. Es gibt eine *Sicherheit im Wissen*: Wer die relevanten Umstände kennt und kompetent einschätzt, kann gerade deshalb sicher sein. Wenn man weiß, dass ein Gefängnis ausbruchssicher ist und die dafür vorhandenen Personen und Mechanismen kompetent einschätzen kann, wird man sich auch dann sicher fühlen, wenn man in der Nähe der Haftanstalt wohnt. In diesen Fällen kann Information das Sicherheitsgefühl erhöhen; Mangel an Information hingegen das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen. Es gibt aber auch eine *Sicherheit im Nichtwissen*: Wer die relevanten Umstände nicht kennt und sich darüber keine Rechenschaft ablegt, kann gerade deshalb sicher sein. Wenn man nicht weiß, wie baufällig eine Brücke ist, und die Schilder nicht beachtet, benutzt man sie mit einer möglicherweise unangemessenen Sicherheit. Und wer über den Ausbruch des gewaltbereiten Straftäters aus der Haft, die Vorbereitungen für einen Terroranschlag oder die Zulassung von genetisch veränderten Lebensmitteln nicht informiert ist, kann sich gerade deshalb in (objektiv möglicherweise falscher) Sicherheit wiegen. In diesen Fällen ist gerade der Informationsmangel für die subjektive Sicherheit ursächlich; Informationen können diese am ehesten beeinträchtigen.<sup>41</sup>

Information bewirkt also nicht stets (subjektive) Sicherheit, und Informationsmangel führt nicht zwingend zu Unsicherheitsgefühlen. Wahrscheinlicher ist sogar das Gegenteil: Da niemand alles kennen, alles wissen und alles einschätzen kann, ist die Situation des Nichtwissens die wahrscheinlichere. Aber nur sehr unsichere Gemüter werden daraus den Schluss ziehen (können), sich überall und stets unsicher zu fühlen. Die meisten Menschen werden sich trotzdem mehr oder weniger sicher fühlen – in und möglicher-

38 Ob und inwieweit Vergleichbares auch dort gilt, wo Sicherheit (allein) objektiv verstanden wird, wäre eine gewiss interessante Fragestellung. Sie kann und soll hier aber nicht weiter verfolgt werden.

39 S. o. II 1.

40 Dies mag in einem freien Staat mit einer freiheitlichen Verfassung eher die Ausnahme sein, kann aber auch hier – etwa im Falle einer Nachrichtensperre hinsichtlich bestimmter sicherheitsrelevanter Ereignisse, Zustände oder Handlungsweisen – vorkommen.

41 Klassikertext zum Thema – mit allerdings anderer Zielrichtung: Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, 1968.

weise aus Unwissenheit.<sup>42</sup> Ein so begründetes Sicherheitsgefühl enthüllt das zugrunde liegende Sicherheitsverständnis zugleich als scheinbares: *Man fühlt sich sicher nicht deshalb, weil alles sicher ist, sondern weil alles sicher scheint.* In solchen Fällen können Informationen ein vorhandenes Sicherheitsgefühl bestätigen und sind insoweit neutral. Sie werden wahrscheinlich gerade deshalb bewusst oder unbewusst vielfach wohl eher als weniger wichtig und daher weniger aufmerksamkeitsfähig eingestuft. Andere Informationen können das vorhandene Sicherheitsgefühl erschüttern und erscheinen schon deshalb als relevanter, wichtiger und rangieren daher in der Aufmerksamkeitskala tendenziell höher. Von daher spricht viel dafür, dass *Sicherheitsdiskurse vorhandenen Sicherheitsgefühlen eher ab- als zuträglich* sind.

c) *Von der Sicherheitskommunikation zum Sicherheitsgefühl:* Doch ist das nur eine allgemeine Tendenzaussage, die weiter differenziert werden kann und muss. So kann Sicherheitskommunikation das Sicherheitsgefühl erhöhen. Die Nachricht, dass ein gesuchter Straftäter gefasst, eine Straftat aufgeklärt oder ein Attentat verhindert worden ist, kann geeignet sein, das Sicherheitsgefühl der Rezipienten zu erhöhen. Bei anderen Nachrichten kann der gegenteilige Effekt eintreten: Die Nachricht, dass etwa ein Straftäter aus der Haft ausgebrochen, eine spektakuläre Straftat (noch) nicht aufgeklärt oder ein Attentäter unerkannt entkommen konnte, wird das Sicherheitsgefühl eher mindern. Doch sind solche Zusammenhänge keineswegs derart einlinig, wie es hier erscheinen mag. Auch die genannten „Erfolgsmeldungen“ können das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen, wenn etwa aus ihnen der Leser überhaupt erst erfährt, dass der Straftäter aus der Haft ausgebrochen, eine Straftat begangen oder aber ein Attentat vorbereitet hat. Ob also jene Meldungen das Sicherheitsgefühl steigern oder mindern, hängt nicht allein von deren Inhalt, sondern auch von sonstigen Umständen ab.

(1) Dazu können einerseits Umstände ihrer Vermittlung zählen: Etwa die redaktionelle Formulierung oder Aufmachung einer Nachricht; die Verknüpfung von Information und Meinung oder aber auch die Häufung bestimmter Meldungen: Wenn ein Straftäter aus der Haft entwichen ist, mag das noch auf geringes Echo stoßen, geschieht dies hingegen wöchentlich, so kann sich der Eindruck von Sicherheitslücken, systematischen Fehlern der zuständigen Organe oder politischer Versäumnisse ausbreiten, welcher seinerseits das Sicherheitsgefühl mindert.

(2) Dazu können andererseits aber auch Umstände ihrer Rezeption zählen. Wie Nachrichten auf deren Rezipienten wirken, hängt keineswegs nur von der Nachricht ab, sondern auch von den Umständen ihrer Kenntnisnahme, der Person und den sozialen Kontexten des Empfängers ab. Dabei können etwa dessen allgemeine Informiertheit, Konfliktbereitschaft, Vulnerabilität und coping-Fähigkeit<sup>43</sup> eine maßgebliche Rolle erlangen. Wer vom Gefängnisausbruch erfährt, kann sich verunsichert fühlen. Er kann allerdings auch neutral reagieren nach dem Motto: Der Ausbruch war in Hannover, was beeinträchtigt mich dies in Hamburg?

Was kann dies zeigen? Sicherheitskommunikation kann die subjektive Sicherheit, namentlich Sicherheitsgefühle, verändern. Ob und wie sie dies tun, hängt von unter-

42 Unsicherheitsgefühle entstehen dann, wenn man um das Fehlen von Sicherheit weiß – also die Gefahren kennt – oder um das Vorhandensein von Sicherheit nicht weiß – also Gefahrenquellen falsch oder gar nicht einschätzt.

43 Dazu o. II 1.

schiedlichen Faktoren ab, welche sowohl in den berichteten Umständen wie von dem Bericht selbst wie vom verwendeten Medium wie auch von der Person des Empfängers und dessen persönlichen und sozialen Lebenslagen abhängen. Da hier keine einlinigen Zusammenhänge, sondern allenfalls Trendaussagen und Umfragemehrheiten festgestellt werden können, folgt daraus zugleich: *Durch Sicherheitskommunikation treten nicht stets und notwendig die vom Absender intendierten Effekte ein.* Es können auch gegenläufige, neutrale oder gar keine Wirkungen – etwa im Falle einer Übersättigung des Publikums mit bestimmten Nachrichten – eintreten. Ursachen- und Wirkungsketten sind also eher auf Differenzierung als auf Generalisierung angelegt. Hier sollen nur zwei Vermutungen angeführt werden:

- Sollte die Prämisse zutreffen, wonach die Rezipienten von Medien eher solche Programme, Kanäle oder Zeitschriften präferieren, welche ihren eigenen Vor-Einstellungen nahestehen, dann würde gelten: Der typische und wohl wahrscheinlichste Effekt der Medien wäre dann ein Verstärkereffekt hinsichtlich der ohnehin vorhandenen Einstellungen und Auffassungen.
- Die bereits angedeuteten Mechanismen der Wirkungsanalyse durch Trendaussagen oder Umfragemehrheiten deuten darauf hin: Die individuelle Wirkung von Sicherheitskommunikation auf den Einzelnen ist zu unterscheiden von möglichen gesamtgesellschaftlichen oder auch politischen Wirkungen auf relevante soziale Gruppen, politische Minder- oder gar Mehrheiten. Auch wenn es kein kollektives Sicherheitsgefühl geben sollte, so kann dieser Effekt doch gerade in der Demokratie unmittelbar wirkungsmächtig werden.

## 5. Sicherheitskultur, Staat und Politik

a) *Sicherheitskultur im Kulturstaat:* Dass die Bundesrepublik (auch) Kulturstaat ist, ist weithin anerkannt.<sup>44</sup> Doch bedeutet dies nicht, dass Kultur deshalb eine allein staatliche oder auch nur politische Aufgabe sei. Im Gegenteil: Wie alle Kommunikation, Kunst und Wissenschaft ist auch die *Kultur prinzipiell als freie garantiert* (Art. 5 GG).<sup>45</sup> Sie darf also primär von den Trägern dieser Freiheit veranstaltet und inhaltlich geprägt werden. Dazu zählen namentlich die Medien, aber auch sonstige kultur- oder kommunikationsrelevante Einrichtungen wie Unternehmen, Kirchen, Verbände und Organisationen, Parteien und freie öffentliche Institutionen. Unter diesen kommt allerdings den Medien die führende Rolle zu: Ohne sie erfährt die Mehrheit der Bevölkerung von den Aktivitäten der anderen Einrichtungen wenig oder nichts. Denn nur eine Minderheit arbeitet selbst in Verbänden, Parteien u.a. mit und erhält dort unmittelbar Kenntnis von deren Aktivitäten. Kaum mehr Personen werden auch durch deren eigene unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Hieraus folgt die *prädominante Rolle der Medien*: Ebenso wie das Wissen um Sicherheit oder Unsicherheit sind Teilhabe an Sicherheitsdiskursen, -kommunikation und -kultur ganz überwiegend medial fundiert und geprägt. Damit unterliegen Sicherheitskommunikation und -kultur nicht nur der Verantwortung, sondern gerade auch der Freiheit der Medien. Sie sind im Rahmen dieser Freiheit berechtigt,

44 Dazu Grimm, VVDStRL 42, 47, 63 ff; Steiner, VVDStRL 42, 1984, 7, 13; Steiner, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, 3. A., 2006, § 86 Rn 1 ff.

45 Darauf insistiert namentlich Steiner, VVDStRL 42, 1984, 7, 12, 14 ff.

nach Maßgabe der Eigenheiten und Eigengesetzlichkeiten der Medien zu handeln. Dabei war Medienfreiheit immer auch Medienmarktfreiheit und Freiheit der Medien im Markt. Auch wenn dies gegenwärtig nur noch mit Differenzierungen – namentlich durch öffentlich-rechtliche Medien<sup>46</sup> – und im Rahmen der allgemeinen Gesetze gilt, so führt uns gegenwärtig namentlich das Internet ein weiteres Mal die nahezu grenzenlose – jedenfalls aber grenzüberschreitende – Freiheit einerseits und die Begrenztheit steuernder Regulierungs- und Interventionsmöglichkeiten vor Augen.<sup>47</sup> Dies illustriert zugleich eine bestimmte Art von Kompetenzverteilung im Medienbereich: Jedenfalls faktisch wird hier der Vorrang der privaten Medien vor dem Staat nicht nur Wirklichkeit, er ist zudem rechtlich anerkannt und garantiert. Die Privaten sind hier – schon wegen jener Freiheit und der Marktmechanismen – kompetenter, flexibler, besser und näher an der Nachfrage des Publikums. Sie sind zumeist auch finanziell besser gestellt, schneller und bunter. Daraus folgt ein *nahezu idealtypisches Subsidiaritätsverhältnis zwischen den privaten Medien und dem Staat* (nicht hingegen den öffentlich-rechtlichen Medien). Dem Staat ist die Medienordnung vorgegeben, seine Aufgabe, Befugnisse und Ressourcen sind nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich begrenzt. Die Reichweite von Staat, Politik und Recht ist mehrfach limitiert. Infolge des faktischen und rechtlichen Vorsprungs der Privaten ist die Politik von vornherein auf eine eher reaktives Verhalten begrenzt. Dies alles zeigt: Nicht nur Sicherheitskommunikation und Sicherheitsgefühle, sondern auch die *Sicherheitskultur ist primär privat, medien- und marktgeprägt*. Was für die Medien allgemein gilt, gilt eben auch für die medial geprägte Sicherheitskultur.

*b) Sicherheitskommunikation und Öffentliche Hände.*<sup>48</sup> So richtig jene grundsätzliche Feststellung ist, so abstrakt bleibt sie notwendig auch. Sie ist insbesondere für die einzelnen Kommunikationssektoren im Hinblick auf deren jeweilige Eigengesetzlichkeiten zu prüfen. Hier zeigt sich gerade für den hier behandelten Bereich ein Bild, welches Veranlassung zu Differenzierungen gibt. Gar so schlecht, gar so randständig und gar so reaktiv – wie oben allgemein gesagt – steht die öffentliche Hand in der Sicherheitskommunikation gerade nicht da.<sup>49</sup> Hier erscheint die Situation durchaus komplexer, als aufgrund allgemeiner Feststellungen zu vermuten wäre. Vielmehr zeigt sich ein Bild von Koordination, Kooperation und Konfrontation in den unterschiedlichsten Schattierungen. Die *öffentliche Hand ist berechtigt, an Sicherheitsdiskursen teilzunehmen*<sup>50</sup> und *so selbst an der Herausbildung einer Sicherheitskultur mitzuwirken*.

Dies beginnt bereits mit der *Informationsverschaffung*. Fast alle Nachrichten über sicherheitsrelevante Sachverhalte erhalten die Medien von staatlichen Stellen. Dabei kommt der Polizei eine besondere Rolle zu. Sie erfährt regelmäßig zunächst von dem

46 Zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Überblick bei Fechner, Medienrecht, 9. A. 2009, S. 255 ff, 268 ff; ausführlicher Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. A., 2004, S. 194 ff, 267 ff, 284 ff.

47 Dazu Gusy/Worms, Aus Politik und Zeitgeschichte 2009, H. 18-19, S. 26 ff; Worms, Recht und Politik 2009, 138 ff.

48 Wichtige Ansätze zum Folgenden bei Böhm, NVwZ 2005, 609.

49 Dabei sollen hier die einzelnen öffentlich-rechtlichen Verlautbarungsrechte und -pflichten – wie etwa Fahndungsaufrufe, Steckbriefe usw. – nicht näher behandelt werden. Dazu Soehring, Presserecht, 4. A., 2009, S. 439 f; zum Verlautbarungsrecht Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht aaO., S. 300 f.

50 BVerfGE 105, 252, 269 f; 113, 63, 78 ff; BVerfG, B.v. 18.2.1010, 2 BvR 2502/08 (hier auch zu den staatlichen Pflichten im Risikodiskurs und ihren Grenzen).

Verdacht konkreter Straftaten oder Gefahren, und von ihr erfahren es sodann die Medien. Diese Informationsgenerierung begründet besondere Pflichten und eine besondere Verantwortung der Behörden. Sie sind in ihrem Auskunftsverhalten rechtlich determiniert und limitiert,<sup>51</sup> aber keineswegs ohne jede eigene Entscheidungsmöglichkeit. In keinem Fall sind sie allein in der bloß passiven Rolle des Informationsschuldners. So werden sie zu Akteuren am Markt der Sicherheitskommunikation. Rechtlich ist es zulässig, diese Rolle auf die Medien abzuwälzen, indem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, den nicht-öffentlichen Polizeifunk mitzuhören und sich so Informationen gleichsam selbständig zu verschaffen.<sup>52</sup> Der Schutz der Polizeiarbeit selbst wie auch der von ihr Betroffenen erfordert zwingend eine verlässliche, technisch sichere Abgrenzung von internen und externen Informationsabläufen.

Staatlich generiert sind aber nicht nur Nachrichten über einzelne Vorgänge, sondern auch *aggregierte Informationen oder Auswertungen zu Sicherheitslagen*. Prominent zählen hierzu die alljährlichen Kriminalstatistiken, deren – medial aufgearbeitete – Auswirkungen auf Sicherheitsgefühl und Sicherheitskultur bislang kaum erforscht sind. War das Zahlenwerk in der Vergangenheit von seinen Verfassern wenig ausgewertet und kommentiert, so hat in jüngerer Zeit der bislang zweimal aufgelegte (sog. periodische) Sicherheitsbericht der Bundesregierung<sup>53</sup> eine Interpretation versucht. Dieser bezog sich – entgegen dem Titel der Publikationen – weniger auf die allgemeine Sicherheitslage, sondern ganz überwiegend – aber nicht ausschließlich – auf schon publizierte und anderweitig kommentierte Zahlenwerke aus der Kriminalstatistik. Darin lagen ihre Stärke und ihre Schwäche zugleich: Einerseits waren sie empirisch nachvollziehbar gestützt. Andererseits konnte es geschehen, dass kurz nach dem (Zweiten) Bericht mit dem Tenor: „Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt“ andere, nicht beteiligte Behörden mit Terrorwarnungen andere Akzente setzten.

Daneben kommt der öffentlichen Hand schon wegen der Dominanz staatlichen Stellen bei der Sicherheitsgewährleistung eine hohe Mitwirkung bei dem sicherheitspolitischen agenda-setting zu, welche auch die mediale Verarbeitung beeinflusst. Schwerpunktsetzungen etwa auf Sicherheit im Straßenverkehr, Kinderschutz, Terrorismusabwehr, Katastrophenvorsorge spiegeln sich auch in der öffentlichen Sicherheitskommunikation wieder.

Es gibt also zahlreiche Felder, auf denen der Staat an der Sicherheitskommunikation und der Sicherheitskultur beteiligt sein kann. Weitaus komplizierter stellt sich demgegenüber die Antwort auf die Frage danach dar, wie er sich beteiligen kann und soll. Hier ist bislang kein nennenswerter Forschungsstand erkennbar. Sieht man von der Frage der notwendigen Kommunikationsteilhabe etwa durch Warnungen, Fahndungsaufrufe oder allgemeine Hinweise („Wie sichere ich mein Auto gegen Diebstahl?“) ab, so liegt eine Kommunikation nahe, welche das „*Ordnungsvertrauen in der Zivilgesellschaft*“<sup>54</sup>

51 Zu Auskunftsansprüchen der Presse gegen öffentliche Stellen Überblick bei Soehring, Presserecht aaO., S. 46 ff; Burckhardt, in: Löffler, Presserecht, 5. A., 2006, S. 171 ff.

52 Zur Rechtslage für die Abhörenden Soehring, Presserecht aaO., S. 270.

53 Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hg.), Erster periodischer Sicherheitsbericht, 2001; Zweiter periodischer Sicherheitsbericht, 2006.

54 So die Formulierung der auch im Übrigen überaus instruktiven und weiterführenden Untersuchung von Kötter aaO., S. 278 ff.

stärkt, erhält oder wiederherstellt. Im Vordergrund können dabei die besonderen Eigenschaften stehen, welche das staatliche Sicherheitsmanagement auszeichnen, etwa

- das hohe Vertrauenspotential der Bevölkerung in die Arbeit der Sicherheitsbehörden, namentlich der Polizei,
- die relativ hohe Objektivität und Neutralität der staatlichen Informationsarbeit und das vergleichsweise hohe Vertrauen in sie,<sup>55</sup>
- das daraus wie auch aus Erfolgsmeldungen gespeiste Entdramatisierungspotential erfolgreicher Sicherheitsarbeit,
- die Unterlassung allgemeiner Sicherheitswarnungen ohne konkrete Handlungsempfehlungen an die Bevölkerung (etwa durch Dramatisierung allgemeiner Unsicherheitslagen durch „den internationalen Terrorismus“),
- die Aufbereitung von Informationen in einem Sinne, welche Kontexte erkennbar macht und so unnötige Dramatisierungen vermeidet.

In diesem Sinne lässt sich der staatliche Beitrag zur Sicherheitskultur am ehesten zusammenfassen als *Auftrag zur sachgerechten Information, Versachlichung und Neutralisierung der Sicherheitskommunikation*. In diesem Sinne könnte sie zugleich geeignet sein, „objektive“ Sicherheit und „subjektives“ Sicherheitsempfinden einander anzunähern. Doch sind dies zunächst allgemeine Anliegen: Wie sie umgesetzt werden können, bedarf gewiss weiterer Erkenntnisse der Sicherheits- wie der Medienforschung.

Solche Mitwirkung des Staates an Sicherheitskommunikation und -kultur hebt aber die grundsätzliche Distanz zwischen ihm und jener Kultur nicht auf. Nach wie vor gilt:

- Wie die Öffentlichkeit staatliche Maßnahmen aufnimmt und verarbeitet, unterliegt ihrer Freiheit und nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend der Disposition des Staates. Inwieweit dieser die mediale Aufarbeitung seiner Informationen selbst übernimmt und so den Medien einen Teil ihrer Arbeit abnimmt, unterliegt seiner eigenen Entscheidung. Auf diese Weise können öffentliche Hände jedenfalls einen gewissen mittelbaren Einfluss auf die veröffentlichte Meinungen erlangen.<sup>56</sup> Doch bleibt ihre strukturelle Unterlegenheit unverkennbar.
- Gerade infolge der weitgehenden Dominanz staatlicher Stellen bei der Sicherheitsproduktion betreffen die meisten Sicherheitsdiskurse auch Leistungen von Behörden, Gerichten, Strafvollzug u.a. Hier sind die *öffentlichen Hände dann nicht mehr primär Subjekt oder Lieferant der Berichterstattung, sondern auch deren – kritisch beäugtes – Objekt*.
- Schließlich resultiert ein nicht unwesentlicher Teil der Unterlegenheit der Staates bei der Sicherheitskommunikation aus der *Vielzahl der involvierten Ebenen, Ministerien und Behörden* in Bund und Ländern, daneben auch auf lokaler und – in Zukunft eher zunehmend – europäischer Ebene. Das bereits erwähnte Schicksal des Zweiten periodischen Sicherheitsberichts deutete dies bereits an.
- Hinzu kommen noch die zahlreichen *Verbände der Sicherheitsindustrie, der -beschäftigten und der (potentiell) Geschädigten*, welche in relativer Autonomie handeln und mit ihrem Beitrag zur Sicherheitskommunikation zugleich eigene Verbands- oder Mitgliederinteressen verfolgen.

55 Dazu BVerfGE 105, 252, 269.

56 Dies gilt umso mehr, wenn Presseorgane immer weniger selbst recherchieren und statt dessen immer mehr lediglich übermittelte Meldungen einfach übernehmen.

Hier münden Funktionsdifferenzierung und Autonomie in *politische und fachliche Wertungsdifferenzen und damit eine gewisse öffentliche Kakophonie*. Aber auch hier gilt: Wer das eine um seiner Vorteile willen möchte, kann das andere auch wegen seiner Nachteile nicht ganz vermeiden.

### III. Sicherheitskultur und Sicherheitsforschung

In der Sicherheitskultur nimmt die Sicherheitsforschung eine Doppelstellung ein. Einerseits ist sie ihr Teil: Wissenschaft ist ein zentrales Element der Kultur. Andererseits ist die Sicherheitskultur aber auch Gegenstand der Sicherheitsforschung. In diesem Sinne beobachtet die Wissenschaft stets auch zugleich sich selbst.

Als Ausgangsthese sei hier die Vermutung formuliert: *Sicherheitsforschung folgt partiell anderen Handlungslogiken als Sicherheitspolitik. Und Sicherheitspolitik folgt partiell anderen Handlungslogiken als Sicherheitsrecht.*<sup>57</sup> Wo auch immer die ange deuteten Unterschiede liegen, bedarf gewiss weiterer Forschung. Zugleich ist aber festzuhalten: Sicherheitskommunikation kann ganz heterogene Ausgangspunkte nehmen. Sie kann sich auf unterschiedliche Handlungsfelder beziehen und liegt somit ihrerseits zur einschlägigen Forschung, Politik und zum einschlägigen Recht partiell quer. Alle erfahren also ihre jeweiligen Vorbedingungen und Eigengesetzlichkeiten nicht allein aus ihrem gemeinsamen Gegenstand, der Sicherheit. Sie erfahren diese vielmehr wesentlich auch aus ihren jeweils anderen Referenzbereichen, also den Logiken der Wissenschaft, der Politik, des Rechts, der Kultur und eben des Kommunikationssektors.

Dabei hat die Sicherheitsforschung nicht zuletzt die Aufgabe, über den Tellerrand der Sicherheitsagenda im engeren Sinne hinaus zu reflektieren. Gewiss: *Sicherheitskultur ist ein Teil der Kultur; aber Kultur ist mehr als Sicherheitskultur*. Die Wechselbezüglichkeit der Kulturen aufzuzeigen, ihre Verschränkungen deutlich zu machen sowie Einseitigkeiten und Perspektivenverengungen entgegenzuwirken ist ein wesentlicher Teil der Sicherheitskultur zur Sicherheitskommunikation. Diese ist stets mehr als bloß Bedrohungskommunikation<sup>58</sup> oder Katastrophenkommunikation.<sup>59</sup> Es geht um die *Verzahnung der Sicherheitskultur mit anderen Kulturen, etwa der Kultur des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Kultur der Gerechtigkeit und der Freiheitskultur*. In diesem Sinne kommt der Sicherheitsforschung nicht zuletzt die Aufgabe zu, neben der objektiven Sicherheit und dem subjektiven Sicherheitsgefühl deren Bedingungen und deren Preis zu thematisieren. Dieser ist nicht bloß Grenze der Sicherheitskultur, sondern ein wesentlicher Teil davon.

57 Weiterführende Beobachtungen hierzu bei Lepsius, in: Schuppert u.a. aaO., S. 23 f.

58 Dazu Schirmer, Bedrohungskommunikation, 2008; historisch Nitschke, Die Bedrohung, 1972.

59 So das Arbeitsprogramm einer Forschungsgruppe im Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) in Bielefeld 2010/2011. Was unter diesem Programm erforscht werden soll, ist allerdings noch nicht veröffentlicht.