

Porzsolt, Franz 2007: Gefühlte Sicherheit – Ein Entscheidungskriterium für Patienten? In: Zeitschrift für Allgemeinmedizin, 83, 501-506.

Rauer, Valentin 2008: Die öffentliche Dimension der Integration. Migrationspolitische Diskurse türkischer Dachverbände in Deutschland, Bielefeld.

Reckwitz, Andreas 2010: Kulturoziologische Analytik zwischen Praxeologie und Poststrukturalismus, in: Monika Wohlrab-Sahr (Hg.): Kulturoziologie. Paradigmen – Methoden – Fragestellungen, Wiesbaden, 179- 205.

Reckwitz, Andreas 2006: Die Transformation der Kulturtheorien. Zur Entwicklung eines Theorieprogramms. Mit einem Nachwort zur Studienausgabe 2006: Aktuelle Tendenzen der Kulturtheorien, Weilerswist.

Schenk, Gerrit Jasper 2010: „Human Security“ in the Renaissance? Securitas, Infrastructure, Collective Goods and Natural Hazards in Tuscany and the Upper Rhine Valley, in: Historical Social Research, 35: 4, 209-233.

Steinmetz, Willibald 2007: Neue Wege einer historischen Semantik des Politischen, in: Willibald Steinmetz (Hg.), „Politik“. Situationen eines Wortgebrauchs im Europa der Neuzeit, Frankfurt/M, 9-40.

Wæver, Ole 2010: Towards a Political Sociology of Security Studies, in: Security Dialogue, December, 22, 41: 6, 649-658.

Weick, Karl E. 1995: Der Prozess des Organisierens, Frankfurt/M.

Zwierlein, Cornel/ Graf, Rüdiger/ Ressel, Magnus (Eds.) 2010: The Production of Human Security in Premodern and Contemporary History, Historical Social Research, HSR, 35: 4, Special Issue: Human Security.

Die neue Ambivalenz in der Sicherheitspolitik: Sicherheitskultur als tiefer Kontext

Georgios Kolliarakis*

Abstract: With regard to contemporary security threats that may severely disrupt social normality, policies for civil security meet the limits of rational calculability and planning. Civil security is increasingly defined in reference to the vulnerability of critical infrastructure, and this has given rise to distinct counterterrorism policy patterns, such as focusing on low-probability high-impact events, resorting to symbolic politics, and favouring high-tech solutions. Prioritizing new issues as security threats and rendering certain policy options as adequate solutions are manifestations of security culture. Security culture provides a deep context for policy-making and helps reduce uncertainty and ambiguity in order to overcome political dilemmas and enable policy decisions. Still, security culture is an ambivalent mechanism that can enhance or undermine the ability of a society to respond to present problems and anticipate future ones.

Keywords: Civil security, uncertainty, security culture, policy patterns, ambivalence
Zivile Sicherheit, Ungewissheit, Sicherheitskultur, Politikmuster, Ambivalenz

1. Einleitung

Ausgangspunkt für diesen Beitrag ist die Beobachtung, dass sich westliche Gesellschaften heute neuartigen Bedrohungslagen ausgesetzt sehen, die eine besondere Herausforderung für deren zivile Sicherheit darstellen. Neben konkurrierenden gesellschaftlichen Interessen bei der Priorisierung dieser wahrgenommenen Bedrohungen und finanziellen und technologischen Möglichkeiten bei der Entwicklung und Implementierung passender Sicherheitsmaßnahmen, durch die Sicherheitspolitik

beeinflusst wird, existiert ein weiterer Faktor, der meistens im Hintergrund seine Wirkung entfaltet: Sicherheitskultur. Sicherheitskultur „übersetzt“ einerseits bestimmte Phänomene selektiv in Bedrohungen und vermittelt andererseits bei sicherheitspolitischen Entscheidungs- und Handlungsabläufen. Sicherheitskultur lässt als tiefer Kontext der Politik Bedrohungsdianosen sowie Therapiemaßnahmen oft als selbstevident erscheinen. Gleichzeitig, indem oft auf eine bestimmte Palette von Maßnahmen und Prozessen fokussiert wird, werden notwendigerweise Alternativen an den Rand verschoben und kaum mehr wahrgenommen. In diesem Beitrag ersetzt Kultur weder als erklärende Variable die Rolle des rationalen Kalküls und der materiellen und rechtlichen Bedingungen bei der Gestaltung von Sicherheitspolitik, noch wird sie kausal durch die Politik beeinflusst. Sicherheitskultur wirkt eher als Kontextbedingung, sie liefert einen Deutungsrahmen, innerhalb dessen Bedrohungsdianosen

* Georgios Kolliarakis ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Internationale Organisationen im ExzellenzCluster „Die Herausbildung Normativer Ordnungen“ der Goethe-Universität Frankfurt a.M. Er möchte sich bei zwei anonymen Gutachtern bzw. Gutacherinnen und den S+F Redakteurinnen und Redakteuren für ihre hilfreichen Kommentare sowie bei Beate Stein und Martin Schmetz für die sprachliche Glättung des Textes herzlich bedanken.

und -therapien Sinn, Plausibilität und Legitimität erfahren. Dementsprechend reflektieren in einer Gesellschaft die wahrgenommenen Bedrohungen und die dafür eingesetzten Maßnahmen die herrschende Sicherheitskultur. Ziel des Betrags ist also nicht die kausale Entstehung von Sicherheitskultur oder die Einflüsse der Sicherheitskultur auf die Politik aufzudecken, sondern Manifestationen der Sicherheitskultur zu dokumentieren und miteinander in Verbindung zu bringen. Zentral ist dabei die Beobachtung, dass Sicherheitskultur eine zwar notwendige, gleichwohl aber ambivalente Funktion in der Sicherheitspolitik erfüllt. Auf der einen Seite hilft sie dabei, die Komplexität und Dilemmata politischer Entscheidungsprozesse zu reduzieren, wodurch Handeln erst möglich gemacht wird, während sie auf der anderen Seite blind für Alternativen macht und das Bedürfnis nach Sicherheit erhöht. Dieser Janus-Kopf der Kultur hat Folgen nicht nur in Bezug auf die Definition und den Umgang mit Sicherheitsproblemen der Gegenwart, sondern auch in Bezug auf die Fähigkeit einer Gesellschaft, zukünftige Herausforderungen zu antizipieren und ihr Selbstverständnis daran anzupassen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Entscheidungs- und Handlungsmuster von Entscheidungsträgern in Deutschland, wie sie z.B. bei Behörden und Ministerien zu beobachten sind. Die sicherheitspolitische „Kulturlandschaft“ ist offenbar diverser als hier dargestellt. Sicherheitskultur als Kontext von Sicherheitspolitik spiegelt nicht zuletzt die Dynamik des Zusammenspiels zwischen den partikularen Interessen der Technologieindustrie, der medialen Akzentuierung von Bedrohungen, dem existierenden rechtlichen Rahmen, den öffentlichen Wahrnehmungen und Erwartungen und den offiziellen staatlichen Politiken wider. In den folgenden Abschnitten werden Aspekte der aktuellen Sicherheitspolitik beschrieben, die Einblick in die herrschende Sicherheitskultur gewähren: Zunächst werden die Wahrnehmung einer neuen Bedrohungslage, ihre Merkmale und die dabei auftretenden Schwierigkeiten kurz skizziert und die erhöhten Ansprüche an Sicherheit vor dem Hintergrund wachsender Vulnerabilität kritischer Infrastrukturen dargestellt (2). Unsicherheit auf der materiellen Ebene ist eng mit Ungewissheiten auf der Wissensebene verbunden: Die Komplexität vernetzter Prozesse, zu wenig oder zu viel Information und konfigurernde Ansichten bezüglich der Folgeneinschätzung sprengen die Kapazitäten rationaler Planung (3). Sicherheitskultur manifestiert sich dabei an bestimmten wiederkehrenden politischen Reaktionsmustern. Bei den drei hier aufgeführten Beispielen handelt es sich um Politikmuster, die im Zusammenhang mit Bedrohungen von kritischen Infrastrukturen zu beobachten sind. Diese sind: erstens die Fokussierung auf extreme Katastrophen mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und sehr hohem Schadensausmaß wie z.B. Flugzeugkollisionen (4.1). Zweitens, die starke Neigung seitens der Entscheidungsträger, angesichts undurchsichtiger Bedrohungen wie z.B. Terroranschlägen symbolische, publikumswirksame Aktionen zu starten, die die Komplexität drastisch reduzieren (4.2). Und drittens, die Priorisierung von Hightech-Lösungsansätzen auch für Probleme, die einen gesamtgesellschaftlichen oder politischen Charakter aufweisen (4.3). Sicherheitskultur wird dann in Anlehnung an Mary Douglas als gesellschaftlicher Deutungsrahmen be-

schrieben, der Ungewissheit und Ambiguität absorbiert und hilft, politische Entscheidungsdilemmata zu überwinden. Im Kontext von Sicherheitskultur werden Risiken als externe Bedrohungen stilisiert, die nur anhand von bestimmten Maßnahmen beherrschbar erscheinen. Dadurch werden Paradoxien verdrängt, Sicherheitserwartungen stabilisiert und das Vertrauen der Bürger in die Politik (wieder) hergestellt (5). Während Sicherheitskultur Ungewissheiten und Ambiguitäten der Sicherheitspolitik kompensiert, ist ihre Rolle in diesem Prozess zugleich ambivalent. Zum Schluss skizziert dieser Beitrag die Spannungsfelder, die aufgrund dieser Ambivalenz im aktuellen Kontext der Sicherheitskultur für die Praxis der Sicherheitspolitik entstehen (6).

2. Die Wahrnehmung einer neuen Bedrohungslage: Kritische Infrastrukturen und zivile Sicherheit

Seit den 1990er Jahren haben politische und technologische Entwicklungen das klassische Sicherheitsdenken besonders stark ins Wanken gebracht. Dies betrifft vor allem das Verhältnis zwischen dem, was als Bedrohung wahrgenommen wird, und der Erwartung an Sicherheit und ihre Gewährleistung. Staatliche Sicherheitsbehörden hatten bis dato eine klare Aufgabenteilung, je nach Provenienz der Bedrohungen: Verteidigungspolitik reagierte auf militärische Bedrohungen, die Innenpolitik war für die Kriminalitätsbekämpfung und die Innere Sicherheit mittels polizeilicher Überwachung und Kontrolle zuständig. Hinter derartigen Bedrohungen wurden meistens konkrete Akteure mit bestimmten Absichten, Ressourcen und Zielen vermutet, die sie berechenbar machen (Daase et al. 2002). Anders als diese staatsbezogene Sicherheit (*security*) hat die bürgerbezogene Sicherheit ihren Ursprung in technischen Unfällen oder Naturkatastrophen (*safety*). Neben der unterschiedlichen Referenzebene bezieht sich traditionell die analytische Trennung zwischen den beiden Begriffen auf die Existenz einer Absicht im ersten Fall bzw. eines Unfalls im zweiten Fall bei der Entstehung des Schadens (WPNS 2010: 6).

Experten haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten die starke Abhängigkeit westlicher Gesellschaften von komplexen soziotechnischen Systemen aufgezeigt, in denen einfache lineare Kausalketten zwischen Ursache und Wirkung nicht mehr gelten (exemplarisch dazu Dunn Cavalty & Kristensen 2008) und durch die die klare Unterscheidung zwischen *security* und *safety* aufgehoben wird. Mittlerweile werden zunehmend in der Öffentlichkeit kritische Infrastrukturen als Konvergenzplatz externer und interner, intendierter und nicht-intendierter Bedrohungen betrachtet. Damit wird die Bedrohungswahrnehmung sowohl durch Unfälle als auch durch absichtlich zugefügten, z.B. terroristisch motivierten, Schaden erweitert. Seit 2005 hat das Bundesministerium des Inneren (BMI) mehrere Strategiepapiere im Rahmen einer nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen erarbeitet.¹ Im programmatischen Dokument „Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen“ wird die Verwicklung der Kategorien „kritische

¹ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Kritis/kritis_node.html (03.03.2011).

Infrastrukturen“ und gesellschaftliche Sicherheit eindrucksvoll zum Ausdruck gebracht:

„Eine symbolische Kritikalität kann eine Infrastruktur dann besitzen, wenn aufgrund ihrer kulturellen oder identitätsstiftenden Bedeutung ihre Zerstörung eine Gesellschaft emotional erschüttern und psychologisch nachhaltig aus dem Gleichgewicht bringen kann.“ (BMI 2009: 5)

Gleichzeitig verschiebt sich allmählich das Objekt der Sicherheitspolitik weg vom Staat hin auf die gesamtgesellschaftliche Ebene „ziviler Sicherheit“ (Zoche et al. 2011, Kaufmann 2010). Im seit 2007 laufenden nationalen Förderprogramm für Sicherheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung kommt ziviler Sicherheit als Schwerpunkt eine herausragende Stellung zu.² Die Ausrichtung der vier geförderten Themenfelder „Schutz und Rettung von Menschen“, „Schutz vor Ausfall von Versorgungsinfrastrukturen“, „Sicherung von Warenketten“ und „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ spiegelt die Bedeutung wider, die genau dem Sicherheitskomplex kritische Infrastrukturen/zivile Sicherheit beigemessen wird.

3. Zwei Seiten einer Medaille: Unsicherheit und Ungewissheit

Es scheint, dass Unsicherheit auf der ontologischen Ebene eng mit Unsicherheit auf der epistemischen Ebene, nämlich *Ungewissheit*, verbunden ist. Die im vorigen Abschnitt skizzierte neue Bedrohungswahrnehmung hat neben einer physisch-materiellen Dimension auch eine kulturelle Interpretationsdimension, die bestimmte Aspekte von Unsicherheit betont oder vernachlässigt und somit bestimmte Ungewissheiten vor anderen priorisiert. Mit einem plastischen Krisenszenario begründete Botschafter a.D. Wolfgang Ischinger seine Entscheidung, Cyber-Sicherheit neben klassischen Sicherheitsthemen auf die Agenda der Münchner Sicherheitskonferenz zu setzen:³ Angenommen, das Elektrizitätsversorgungsnetz in einem Ballungsgebiet Westeuropas wird durch einen *Stux.net*-ähnlichen Virus lahmgelegt. Ohne eine einzige Bombe abzuwerfen, könnte so eine terroristische Organisation innerhalb von wenigen Tagen eine Gesellschaft aufgrund von Kaskadeneffekten in der Güter- und medizinischen Versorgung sowie auf den Finanzmärkten in einen Zustand versetzen, dessen Folgen denen eines Krieges vergleichbar wären. Neben den potenziellen Auswirkungen auf die zentralen Lebensnerven einer Gesellschaft ist nach der Meinung von strategischen Analysten vor allem die Ungewissheit über Ursachen und Vorgänge für die aktuelle Bedrohungswahrnehmung besonders beunruhigend (Fitzsimmons 2006; Frühling 2006). Ungewissheit entsteht durch den Umgang mit lückenhafter Information oder zu viel Information, die nicht verarbeitet werden kann, oder mit widersprüchlichen Informationen. Die begrenzte Abschätzungsgenauigkeit von Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit kompromittiert sogar die durchdachtesten Versuche, Bedrohungen zu diagnostizieren

und passende Maßnahmen zu ergreifen. Dies wurde nicht zuletzt im Rahmen der Tsunami/Nuklearreaktor-Katastrophe in Japan im März 2011 deutlich (s. die Klassifizierung der Risikotypen in WBGU 1998).

Die Ungewissheit bei der Bedrohungsbewertung wird durch *Ambiguität* verstärkt (Kaufmann 2003; Dörner 2011). Ambiguität entsteht durch soziokulturelle Wertekonflikte und divergierende politisch-normative Ansichten, die die Evaluierung von Bedrohungen sowie von Gegenmaßnahmen beeinflussen (Aven & Renn 2010). Der Umgang mit Ungewissheit und Ambiguität als Element der Sicherheitskultur einer Gesellschaft stellt keine philosophischen, sondern praktisch-operative Probleme für den Umgang mit den wahrgenommenen Bedrohungen dar. Trotz begrenzter Kalkulierbarkeit und Planbarkeit – oder vielleicht gerade deswegen – stehen Sicherheitsbehörden unter enormem Handlungsdruck, den Inhalt von Prävention, Vorsorge, Reaktion sowie Nachsorge zu bestimmen (Lentzos & Rose 2008). Wie im Folgenden gezeigt wird, reflektieren sicherheitspolitische Reaktionen angesichts von Ungewissheit und Ambiguität stets Aspekte der jeweils herrschenden Sicherheitskultur.

4. Reaktionsmuster und Ambivalenz der Sicherheitspolitik

Immer wenn Entscheidungsträger angesichts von mangelhaft spezifizierten Bedrohungen sowie sehr hohen Schutzzansprüchen unter starkem Handlungsdruck stehen,, geht es in erster Linie darum, Sicherheit zu schaffen. (Groenemeyer 2010). Sicherheitspolitische Maßnahmen, die genau diesen Eindruck von Beherrschbarkeit konstruieren und Widersprüche verdrängen, sind sehr öffentlichkeitswirksam. Sicherheitskultur selektiert im Vorfeld nicht nur *was*, sondern auch *wie* es geschützt werden sollte. Nebeneffekte sowie Alternativen werden in diesem Prozess von den Entscheidungsträgern verdrängt. Anhand von Fallbeispielen aus dem bereits dargestellten Bedrohungszusammenhang zwischen kritischen Infrastrukturen und terroristischen Anschlägen werden im Folgenden drei sicherheitspolitisch verbreitete Reaktionsmuster kurz skizziert: *erstens* die selektive Priorisierung von wenig wahrscheinlichen Ereignissen, die disproportional großen materiellen und politischen Schaden anrichten könnten; *zweitens* die Tendenz zu symbolischen politischen Aktionen in komplexen Situationen wie etwa bei Warnungen vor terroristischen Anschlägen; und *drittens* das Favorisieren von Hightech-Sicherheitslösungen bei Antiterror-Maßnahmen. Diese Muster werden nicht als ursächlich für die herrschende Sicherheitskultur betrachtet, sondern eher als deren ambivalente Symptome. Im aktuellen sicherheitskulturellen Kontext scheinen Entscheidungsträger die Ambivalenz solcher Politikmuster in Kauf zu nehmen, um handlungsfähig zu bleiben.

² <http://www.bmbf.de/de/11770.php> (03.03.2011).

³ Ischinger, Wolfgang 2011: Interview zur Agenda der 47. Münchner Sicherheitskonferenz. Unter <http://www.youtube.com/watch?v=0mSqtNsV-FY> (03.03.2011).

4.1. Der Fokus auf spektakuläre Ereignisse mit niedriger Eintrittswahrscheinlichkeit

Plötzliche Unterbrechungen der Normalität werden in der Gesellschaft intensiver wahrgenommen als permanente Erscheinungen. So wird ein statistisch einmal pro Jahr stattfindender Flugzeugabsturz mit 100 Toten als Katastrophe bezeichnet, dagegen die mit Abstand größere Anzahl von Toten durch Autounfälle im gleichen Zeitraum nicht. Solche abrupten Diskontinuitäten wie etwa auch die Terroranschläge in New York 2001 und die Anschläge auf die Madrider Pendlerzüge 2004 werden nicht zuletzt aufgrund ihres politischen Destabilisierungspotenzials als besonders gewichtig eingeschätzt. Sicherheitspolitisch gesehen spielt in solchen Fällen nicht nur das *outcome* (Ergebnis) eines Ereignisses eine Rolle, sondern vielmehr der *impact*, also die Auswirkung auf die Bevölkerung und die daraus folgenden Erwartungen an die Politik (Erev et al. 2008). Unfälle oder Anschläge werden nicht automatisch zu politischen oder gesellschaftlichen Krisen, sondern eskalieren erst durch ihre mediale Verbreitung und Verstärkung (Kasperon et al. 2003). Da der politische Schaden solcher Ereignisse enorm hoch sein kann, bekommen sie hohe Priorität auf der Agenda der Entscheidungsträger. Beispielweise fand im Oktober 2010 am Flughafen Frankfurt eine Übung statt, die die Auswirkungen eines potenziellen terroristischen Anschlags mitberücksichtigen sollte: Die Großunfallsimulation „SOGRO MANV 500“ sollte sowohl die interinstitutionelle Kooperation als auch neue Technologien im Einsatz untersuchen und Rettungsprozesse im Fall einer Flugzeugkollision optimieren.⁴ Der Nutzen solchen Wissens für die zivile Bevölkerung ist zweifellos groß, parallel stellen sich den politischen Entscheidungsträgern Fragen nach der Auswahl und Priorisierung der zu erforschenden Bedrohungen. Welche davon gelten als vernachlässigt und welche als überbewertet? Sind es eher Experten, die Medien, Bürgerinitiativen usw., die die Agenda setzen? (Sjöberg et al. 2005) Zudem hat proaktive Sicherheitspolitik im Sinne von Vorbeugung und Vorsorge nicht zuletzt mit der Verteilung von knappen Finanz- und Verwaltungsressourcen zu kämpfen. In diesem Zusammenhang wird die Ambivalenz in der Sicherheitspolitik in Bezug auf den Stellenwert von wahrscheinlicheren, aber weniger sensationellen Bedrohungen mit langem Zeithorizont und niedrigerem Schadensausmaß manifest – wie z.B. von durch Chemikalien kontaminierten Lebensmitteln oder von der dauerhaften und flächendeckenden elektromagnetischen Strahlung in den Städten, die die gesamte Bevölkerung betreffen.

4.2. Aktionismus und Symbolpolitik

Bedrohungen mit unklarer Eintrittswahrscheinlichkeit, wie z.B. Terroranschläge, stellen eine besondere Schwierigkeit für Entscheidungsträger dar. Einerseits sollten Warnungen die Bevölkerung aufklären, andererseits darf derartige Sicherheitskommunikation keine selbst verschuldeten Nebeneffekte, wie etwa Panik, hervorrufen. Die Ambivalenz zwischen Alarmismus und Verharmlosung offenbarten die Terrorwarnungen

in Deutschland im November 2010. Die vom BKA verhängte Alarmstufe war die zweithöchste. Zwar rief der Bundesminister des Inneren zu „Wachsamkeit und Sorge“ auf, einen „Grund zur Hysterie“ sah er allerdings nicht.⁵ Unklarheit bezüglich des Zeitpunkts und des Ortes der befürchteten Anschläge führen in solchen Fällen zum politischen Aktionismus, der ein deutlicher Ausdruck von Symbolpolitik ist (Dörner 2011). Verstärkte Präsenz von Polizisten in Bahnhöfen oder systematische Autokontrollen sind ein demonstratives, publikumswirksames Zeichen für die staatliche Schutzwicht, doch in der Praxis bieten sie keine Schutzgarantie für die zivile Bevölkerung und erweisen sich in vielen Fällen sogar als kontraproduktiv. Oft stiftet das Signal eines Notstands an sich mehr Unruhe als der Anlass dazu. Symbolpolitik, neben den nicht-intendierten Nebenfolgen, die sie verursacht, kommt mit einem starken Hang zum Reduktionismus zusammen: Durch intensivere Überwachung und mehr Kontrollen würden angeblich z.B. sichere(re) Zonen in der Gesellschaft hergestellt. Diese drastische Vereinfachung – wenn nicht Verzerrung – von Ursache-Wirkung-Zusammenhängen kommt in überkomplexen, krisenhaften Situationen zusammen mit der Stilisierung der Gegenmaßnahmen als alternativlos (Sotolongo 2004). Mit einer Metapher aus der Medizin gesagt, wirken Symbolpolitik und Aktionismus wie eine symptomatische Therapie: Sie intervenieren schmerzlindernd in das Erscheinungsbild einer Krankheit ohne notwendigerweise die ursächliche Quelle identifiziert zu haben. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die Verdrängung der wahrgenommenen Symptome von der eigentlichen Ursache stets abgelenkt wird.

4.3. Das Favorisieren von Hightech-Lösungsansätzen

Die Ungewissheit, die die aktuellen Bedrohungen der zivilen Sicherheit begleitet, wird meistens als Mangel an Expertenwissen interpretiert, das sichere Prognosen und effektive Lösungen ermöglichen würde. *Nicht-Wissen* wird dementsprechend im sicherheitskulturellen Deutungsrahmen eher als *Noch-nicht-Wissen* betrachtet, wobei die Dimension des *Nicht-Wissen-Könnens* ausgeblendet wird (Bonß 1995). Insbesondere der Entwicklung und Verbreitung von Hightech-Produkten wird von staatlicher Seite zunehmend strategische Bedeutung beigemessen, so als wären sie die Lösung für alle Sicherheitslücken. Konsequent ist auch das nationale Programm für Sicherheitsforschung seit 2007 der „Hightech-Strategie 2020“ untergeordnet. Demzufolge ist das Ziel der Forschung für zivile Sicherheit angesichts verwundbarer kritischer Infrastrukturen, technologisch „innovative Lösungsansätze“ zu entwickeln, die über die engere Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft die Sicherheit der Bevölkerung steigern.⁶ Die Sozial- und Geisteswissenschaften beanspruchen zwar seit kurzem ebenso ihren Teil an der Erforschung von Problemkomplexen und dem Entwurf von holistischen Sicherheitskonzepten, es entsteht allerdings der Eindruck, dass die Antwort auf gesamtgesellschaftliche Sicherheitsbedrohungen überwiegend durch Hightech-For-

⁵ Gebauer, Matthias: „BKA hat konkrete Hinweise auf Anschlagspläne“ In: Spiegel Online 17.11.2010. Unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,729697,00.html> (03.03.2011).

⁶ <http://www.hightech-strategie.de/de/167.php> (03.03.2011).

4 <http://sogro.de/aktuelles.php> (03.03.2011).

schung erfolgen sollte. Schon wirbt die Hightech-Industrie für ihre Anti-Terrorismus- und Anti-Kriminalitäts-Innovationen international nicht mehr hinter verschlossenen Türen, sondern öffentlich im Rahmen von Messen und Ausstellungen, was den Hightech-Trend in der aktuellen Sicherheitskultur verstärkt. Beispielsweise waren hier etwa die „SecurityEssen“ im Oktober 2010 sowie die „CounterTerrorExpo“ in London im April 2011.⁷ Die Hightech-Orientierung und die wachsende Selbstverständlichkeit der Technisierung der aktuellen Sicherheitspolitik verdeckt die Tatsache, dass nachweislich erfolgreiche Lösungsansätze sich nicht bei jedem Problem und in jedem Kontext gleichermaßen erfolgreich einsetzen lassen. Gleichzeitig bewirkt diese Entwicklung tendenziell eine Normalisierung des Einsatzes von Ausnahmeverfahren wie z.B. Detektoren und Scannern für die zivile Sicherheit sowie unbemerkt eine Entpolitisierung des Umgangs mit Unsicherheit, d.h. politisch umstrittene Themen werden auf Fragen von technologischer Effizienz reduziert.

5. Sicherheitskultur als tiefer Kontext der Politik

Der Druck und die Pflicht zum Handeln unter Ungewissheit einerseits und die erhöhten Schutzerwartungen der Bürger andererseits stellen Entscheidungsträger vor ein Dilemma. Wenn rationales Kalkül als Entscheidungsressource nicht mehr ausreicht, dann rekurrieren Entscheidungsträger auf andere als rationale Auswahlkriterien (Kahneman & Tversky 2000; Kurtz & Snowden 2003; Weick et al. 2005). Nicht-rational ist nicht gleich irrational, solange das Ergebnis der Entscheidung wichtige Funktionen innerhalb der jeweiligen Gesellschaft erfüllt. Vor allem Mary Douglas hat in ihren einflussreichen Studien über Kultur und Risiko seit den 1980er Jahren gezeigt, dass in krisenhaften Situationen sowie im normalen Alltag Kultur einen Deutungsrahmen liefert, der Unwägbarkeiten und Ungewissheiten absorbiert und durch Handlungsanweisungen kompensiert. Im Kontext von Sicherheitskultur wird implizit definiert, was als schützenwert in einer Gesellschaft gilt und welche Bedrohungen allgemein zumutbar sind und welche nicht.⁸ Kultur selektiert Entscheidungsoptionen anhand von Plausibilität und Normenkonformität vor, reduziert dadurch Kontingenz und stabilisiert soziale Erwartungen (exemplarisch dazu Douglas & Wildavski 1982; Douglas 1992).

In diesem Beitrag ist Sicherheitskultur als „tiefer“ Kontext bezeichnet worden, um den Kontrast zu direkten Kausal faktoren des sicherheitspolitischen Entscheidens wie z.B. dem der verfügbaren Ressourcen, der rechtlichen Bestimmungen oder der politischen Ideologie zu zeigen. Kultur wird hier eher als Rahmenbedingung betrachtet, die die Auswirkung und Ausrichtung der Kausal faktoren aktiviert oder deaktiviert. Das Rätsel, das Douglas insbesondere interessiert, ist, wie Risiken in einer Gesellschaft definiert und priorisiert werden, und wie selektive Blindheit oder Aufmerksamkeit auf Risiken systematisch

soziale Ordnung reproduzieren. Die Funktionsweise der Kultur angesichts von Risiken wird von Douglas so beschrieben:

„We may expect some random patches of inattention because of the impossibility of attending to everything at once. But regularly scheduled obliviousness is more intriguing. Persistent shortsightedness, selectivity, and tolerated contradiction are usually not so much signs of perceptual weakness as signs of strong intention to protect certain values and their accompanying institutional forms.“
(Douglas 1985: 2-3)

Sicherheitskultur liefert auf diese Weise den Deutungskontext bei den Prozessen der Abschätzung und Evaluierung von Phänomenen als Bedrohungen, so wie im dargestellten Fall der Schutz kritischer Infrastrukturen und der zivilen Sicherheit. *Erstens* werden solche sicherheitsrelevanten Problemlagen immer weniger als Risiken und zunehmend als Bedrohungen betrachtet. Deswegen dominieren einerseits die Begriffe „Schutz“ und „Vorsorge“ den staatlichen Diskurs über zivile Sicherheit, andererseits kann der Trend weg von „Risiken“ und zurück zu „Bedrohungen“ ein Versuch der Sicherheitsbehörden sein, Zurechenbarkeit und Verantwortbarkeit möglichst zu externalisieren. Das kann ein Hinweis für eine neue sicherheitspolitische Wende weg von Becks Risikogesellschaft (Beck 1986) hin zur *Sicherheitsgesellschaft* sein (Groenemeyer 2010), die von erhöhten Ansprüchen an Schutz und Sicherheit sowie der Bereitschaft geprägt ist, erweiterte Politikmaßnahmen der Überwachung, Kontrolle und Ordnung sowie Sicherheitsmaßnahmen zu etablieren.

Zweitens erscheinen dann diese „Bedrohungs“-Situationen durch das Prisma der Sicherheitskultur für Entscheidungsträger *beherrschbar*, wie die oben angeführten Politikmuster deutlich machen. Bedrohungen werden in die existierenden institutionellen Rahmen übersetzt und an die etablierten Normen und Werte angepasst. So werden die Erwartungen der Bürger stabilisiert und die Wahrnehmung von Ordnung wiederhergestellt (Kaufmann 2003). Sicherheitskultur kann im Gegensatz zum zweck rationalen Denken bestimmte Widersprüche ritualhaft aus dem Blickfeld verdrängen (Moore & Burgess 2011). Ein Beispiel dafür ist die aktuell breite politische Übereinkunft darüber, dass Sicherheit *per se* ein zu schützendes öffentliches Gut ist. Maßnahmen sollen darauf zielen, die Sicherheit der Bürger zu garantieren und zu steigern, so z.B. Bundesministerin Annette Schavan in ihrer Ansprache bei der Auftaktveranstaltung der Sicherheitsforschungsinitiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) (Schavan 2008). Allerdings: Je mehr Sicherheit versprochen oder auch erfolgreich umgesetzt wird, desto mehr Bereiche des öffentlichen Lebens werden versichertheitlich, desto höher werden die Erwartungen und Ansprüche und desto mehr und intensiver werden Unsicherheiten wahrgenommen und entdeckt. Die paradoxe Folge ist, dass die Zone der Intoleranz für Bedrohungen exponentiell und bis zur Überforderung der Politik wächst. Das ist der Fall beim *Sicherheitsparadox*, also dem irreführenden Postulat, dass mehr Sicherheitsforschung und -regulierungen das tatsächliche Sicherheitsniveau erhöhen (Evers & Nowotny 1987; Bonß 1995).

7 Das ist der Fall bei der CounterTerrorExpo 19.-20. April 2011 (<http://www.counterterrorexpo.com/>) und mit der SecurityEssen 5.-8. Oktober 2010 sowie 25.-28. September 2012 (<http://www.security-messe.de/>).

8 In der Fachsprache sind diese die fließenden Zonen von (Risiko-)Akzeptanz, Toleranz und Intoleranz, die die Grundlage sicherheitspolitischer Planung liefern. Dazu s. Aven & Renn 2010.

6. Sicherheitskultur und die Konsequenzen für die Sicherheitspolitik

Der aktuelle Umgang mit Herausforderungen für die zivile Sicherheit ist durch Ungewissheiten und Ambiguitäten gekennzeichnet. Sicherheitskultur spielt an dieser Stelle als Kontext der Sicherheitspolitik eine besondere Rolle. Sie kompensiert Unentscheidbarkeiten des politischen Handelns, indem sie im Vorfeld bestimmte Bedrohungen als kontrollierbar stilisiert und bestimmte Handlungsmuster favorisiert. Gleichzeitig werden alternative Diagnosen aus der sicherheitspolitischen Agenda und die Unmöglichkeit einer definitiven Therapie gegen Unsicherheit weitgehend verdrängt. Ziel dieses Beitrags war es, Manifestationen der Sicherheitskultur anhand von Beispielen sicherheitspolitischen Handelns zu beschreiben und die ambivalente Rolle der Sicherheitskultur aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund lassen sich bestimmte Spannungsfelder in der sicherheitspolitischen Praxis erkennen: *Erstens* tragen Wissensex-pansion und Intensivierung von Hightech-Innovationen zum effektiveren und effizienteren Management von Bedrohungen bei, allerdings bringen sie auch mehr Unberechenbarkeit mit sich und nicht notwendigerweise eine gerechte Verteilung des Nutzens und der Kosten in der Zivilbevölkerung. *Zweitens* besteht das Ziel sicherheitspolitischer Regulierungen hauptsächlich in der Bewahrung des Status quo und im Schutz einer Gesellschaft gegen aktuelle Bedrohungen. Dies kann allerdings kontraproduktiv für die Fähigkeit der Sicherheitspolitik sein, zukünftigen Handlungsbedarf zu antizipieren und die gesellschaftlichen Erwartungen daran anzupassen. *Drittens* führen Proliferation der wahrgenommenen Bedrohungen und die parallele Inflation von Schutzzansprüchen dazu, dass Sicherheitspolitik als solche diskreditiert und delegitimiert wird. Eine „Sicherheits“-fixierte Gesellschaft entwickelt andere Haltungen und Instrumente, um mit Unsicherheit umzugehen, als eine Risikogesellschaft. Die Reflexion über Sicherheitskultur ist in dieser Hinsicht ein erster Schritt, um über Nutzen und Angemessenheit von Unsicherheitsdiagnosen und -therapien nachzudenken.

Literatur

Aven, Terje/Renn, Ortwin 2010: Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications. New York.

Bundesministerium des Inneren 2009: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.pdf?__blob=publicationFile.

Bonß, Wolfgang 1995: Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewissheit in der Moderne. Hamburg.

Bonß, Wolfgang 2011: (Un-)Sicherheit in der Moderne. In: Zoche, Peter et al. (Hg.): Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld, 43-70.

Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hg.) 2002: Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden.

Dörner, Dietrich 2011: Über die Schwierigkeiten des Umgangs mit Komplexität. In: Zoche, Peter et al. (Hg.): Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld, 71-90.

Douglas, Mary 1985: Risk acceptability according to the social sciences. Social Research Perspectives Occasional Papers No. 11, Russel Sage Foundation. New York.

Douglas, Mary/Wildavski Aaron 1982: Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers. Berkeley.

Douglas, Mary 1992: Risk and Blame: Essays in Culture Theory. London.

Dunn Cavelty, Kristensen, Myriam/Soby, Kristian (Hg.) 2008: Securing the Homeland. Critical Infrastructure, Risk, and (In)Security. London.

Erev, I. et al. 2008: What Impacts the Impact of Rare Events. In: Journal of Risk and Uncertainty 36, 153-177.

Evers, Adalbert/Nowotny, Helga 1987: Über den Umgang mit Unsicherheit. Frankfurt a.M.

Fitzsimmons, Mark 2006: The Problem of Uncertainty in Strategic Planning. In: Survival 48, 131-146.

Friihling Stefan 2006: Uncertainty, Forecasting and the Difficulty of Strategy. In: Comparative Strategy 25, 19-31.

Groenemeyer, Axel 2010: Wege der Sicherheitsgesellschaft. Transformationen der Konstruktion und Regulierung von Unsicherheiten. In: idem (Hg.): Gesellschaftliche Transformationen der Konstruktion und Regulierung von Unsicherheiten. Wiesbaden, 9-19.

Kahneman, Daniel/Tversky, Amos (Hg.) 2000: Choices, Values, and Frames. New York.

Kasperson, Roger/Pidgeon, Nick/Slovic, Paul (Hg.) 2003: The Social Amplification of Risk. Cambridge.

Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität. In: Lessenich, Stefan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt a.M., 73-104.

Kaufmann, Stefan 2010: Zivile Sicherheit: Vom Aufstieg eines Topos. In: Hempel, Leon et al. (Hg.): Sichtbarkeitsregime, Überwachung, Sicherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert. Leviathan Sonderhefte 25/2010. Wiesbaden, 104-123.

Kurtz, C.F./Snowden, D.J. 2003: The New Dynamics of Strategy: Sense-making in a Complex and Complicated World. In: IBM Systems Journal 42, 462-483.

Lentzos, Filippa/Rose, Nikolas 2008: Die Unsicherheit regieren. Biologische Bedrohungen, Notfallplanung, Schutz und Resilienz in Europa. In: Putschert, Patricia et al. (Hg.): Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault. Bielefeld, 75-101.

Meyer, Katrin 2009: Kritik der Sicherheit. Vom gouvernementalen Sicherheitsdenken zur Politik der „geteilten Sorge“. In: Traverse 1, 25-40.

- Moore, Sarah/Burgess, Adam 2011: Risk Rituals? In: Journal of Risk Research 14, 111-124.
- Münkler, Herfried 2010: Strategien der Sicherung. Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos. Theoretische Perspektiven. In: Münkler, H. et al. (Hg.): Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert. Bielefeld, 11-34.
- Nowotny, Helga 2005: Unersättliche Neugier. Innovation in einer fragilen Zukunft. Berlin.
- Schavan, Annette 2008: Eröffnungsansprache im BMBF Kongress „...mit Sicherheit: für Freiheit – Die gesellschaftlichen Dimensionen der Sicherheitsforschung“. November, Berlin.
- Sjöberg, Lennart et al. 2005: Neglected and Overemphasized Risks: The Opinions of Risk Professionals. In: Journal of Risk Research 8:7-8, 599-616.
- Sotolongo, P. 2004: Complexity and TINA. In: Emergence: Complexity & Organization 6, 58-65.
- Weick, Karl et al. 2005: Organizing and the Process of Sense-making. In: Organization Science 16, 409-421.
- (WBGU) Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1998: Welt im Wandel – Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken. Hauptgutachten 1998. Berlin.
- (WPNS) Wissenschaftlicher Programmausschuss zum Nationalen Sicherheitsforschungsprogramm 2010: Positionspapier Mai 2010. BMBF/Fraunhofer, Freiburg.
- Zoche, Peter/ Kaufmann, Stefan/ Haverkamp, Rita (Hg.) 2011: Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld.

Bildpolitik und Sicherheitskultur – Das TIME-Cover „Aisha“

Gabi Schlag*

Abstract: In the digital age of global media networks, where pictures travel more easily than ever before, images of war, violence and human catastrophes have a strong impact on security cultures. In this article, I briefly summarize the recent ‘visual turn’ in critical security studies and introduce an iconological approach. Taking images as images seriously, thus, is the first goal of this contribution. Secondly, by applying this approach to the case of a TIME cover showing a young Afghan woman whose ears and nose were cut off, this article shows how this image constructs a visual icon of a responsibility to protect, including a tension between securitizing and de-politicizing effects on gender and human rights. In conclusion, I argue that images are a powerful expression of security cultures students in IR should pay more attention to.

Keywords: Security culture, securitization, iconic act, women’s rights in Afghanistan
Sicherheitskultur, Versichertheitlichung, Bildkraft, Frauenrechte in Afghanistan

1. Einleitung: Krieg in den Medien, Medien im Krieg

Was „wir über unsere Gesellschaft, ja die Welt in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ – Luhmanns Zeitdiagnose aus dem Jahre 1994 kann heute mehr denn je Gültigkeit beanspruchen. Ferne Ereignisse erscheinen in den Medien ganz nah, Informationen sind ständig verfügbar – auch über Gefahren, Katastrophen und gewaltsame Konflikte. Unser Wissen über und unsere Einstellung zu Krieg wird dabei ganz wesentlich durch Bilder geprägt, die uns in Zeitungen, im Fernsehen und im Internet gezeigt werden. Immer wieder haben dabei besonders verstörende dokumentarische Aufnahmen zu Diskussionen über gesellschaftliche Mobilisierungseffekte und

politische Legitimationsstrategien, aber auch über ethische Grundsätze und moralische Verantwortung in den Medien und der Politik geführt. Gleichsam kommen Medien nicht ohne Formen der Visualisierung aus, tragen doch Bilder oftmals zu einer affektiven Bindung und Sensibilität für das Leiden anderer bei. Sicherheitskultur, verstanden als sinnstiftende Überzeugungen und Praktiken, die darüber bestimmen, was als Bedrohung verstanden wird und welche Maßnahmen zum Schutz ergriffen werden sollen, zeigt sich hier in dem Maße, wie mediale Bild-Text-Konstruktionen unser (Alltags-) Wissen über die Welt konstituieren. In diesem Beitrag soll der oft zitierten „Macht der Bilder“ auf den Grund gegangen und diskutiert werden, welchen Beitrag eine politische Bildwissenschaft zum besseren Verständnis der Herausbildung und Veränderung von Sicherheitskulturen leisten kann. Dies soll beispielhaft anhand des TIME-Covers vom 29. Juli 2010 erörtert werden, auf dem eine junge Frau mit zerstörter Nase abgebildet ist. Dieses Titelbild war in der US-amerikanischen Öffentlichkeit Gegenstand heftiger Diskussionen über den Gebrauch und Missbrauch von Bildern in den Medien zur Legitimierung des

* Gabi Schlag, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im BMBF-Projekt „Sicherheitskultur im Wandel“, Goethe -Universität Frankfurt a. M., Kontakt: schlag@soz.uni-frankfurt.de. Die Autorin dankt den beiden anonymen Gutachtern für hilfreiche Anregungen und Kommentare