

Die Unsicherheit regieren.

Biologische Bedrohungen, Notfallplanung, Schutz und Resilienz in Europa

FILIPPA LENTZOS, NIKOLAS ROSE

»Sicherheit

I. Als Zustand: sicher sein

1. a) Vor Gefahren geschützt oder diesen nicht ausgesetzt werden, Gefahrlosigkeit.
- b) Die Sicherung bzw. der Schutz des Staates (und seiner Interessen), einer Organisation, Person etc., vor Gefahren wie bspw. Spionage oder Diebstahl; die Ausführung von Maßnahmen zu diesem Zweck; (die Aufrechterhaltung von) Geheimhaltung über militärische Bewegungen oder diplomatische Verhandlungen; in Bezug auf Spionage, die Aufrechterhaltung der Tarnung. Ggf. auch eine Behörde (z.B. im Dienst der Regierung), die damit beauftragt ist, solchen Schutz zu garantieren (hier tendiert die Bedeutung des Begriffs zu II., Sicherheit im Sinne eines Mittels zur Herstellung oder Bewahrung eines sicheren Zustandes).
2. Freiheit von Zweifeln; Vertrauen, Gewissheit. Inzwischen überwiegend gebräuchlich im Sinne eines begründeten Vertrauens, Gewissheit.
3. Freiheit von Sorge, Angst oder Unruhe; ein Gefühl der Sicherheit oder der Freiheit von bzw. der Abwesenheit von Gefahr. Früher häufig auch ausdrücklich (heute nur noch in bestimmten Kontexten) im Sinne eines schuldhaften Mangels an Vorsicht, Sorglosigkeit

[...]

II. Als Mittel, einen sicheren Zustand herzustellen oder zu bewahren

[...]

5. Etwas, das (ab-)sichert; Schutz, Wache, Verteidigung.

Unsicherheit

Als Qualität oder Zustand; Gegenteil von Sicherheit

1. Zustand der Unsicherheit; Mangel an Sicherung oder Vertrauen; (subjektive) Ungewissheit«
(Oxford English Dictionary Online)

Ein Sicherheitsstaat? Viele AutorInnen erklären, die seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gestiegene Angst vor Terrorismus habe in einer Reihe von Ländern zur Errichtung eines breit angelegten Programms der Sicherheit (securitisation) geführt: dieses beinhaltet neue Grenzkontrollen und Überwachungsregimes, die von der Installation von CCTV-Kameras bis zum Abhören von Telefonen und der Kontrolle von Emailverkehr und Bankgeschäften reichen. Es gehören dazu auch neue Techniken der Individuierung und Identifizierung, insbesondere jene, die auf biometrischen Techniken basieren und mit neuen Technologien der Risikoerfassung verknüpft sind, die sich auf große Gruppen von Individuen anwenden lassen und präventive Festnahmen oder Aussonderungen besonders »riskanter« Individuen ermöglichen. Schließlich gehören dazu auch die umfassenden Investitionen in neue Sicherheitstechnologien, insbesondere im Bereich der Biosicherheit, zur Abwehr von Gefahren, die von zu Waffen aufbereiteten Krankheitserregern, Gasen und anderen Stoffen ausgehen. Schlagzeilen vom »Big-Brother-Staat« und der »Überwachungsgesellschaft«, die Diagnose einer Welt-Risikogesellschaft und die Verkündung durch führende Sozialtheoretiker wie Giorgio Agamben machen uns glauben, dass die politischen Rationalitäten fortgeschritten liberaler Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts unter Druck gerieten und am Verschwinden seien. Sie würden ersetzt durch neue Formen des Denkens und Handelns, wie zu regieren sei. Diese veränderten Formen seien durchsetzt von der Problematik des Risikos und angeleitet vom Telos der Sicherheit.

Die Angst vor Terrorismus nimmt viele Formen an, doch eine Schlüsselrolle spielt unzweifelhaft der »Bioterrorismus«, d.h. der Gebrauch von biologischen Erregern, die entweder natürlich vorkommen oder mit Hilfe hoch entwickelter Gentechnologie synthetisch hergestellt werden, um die Zivilbevölkerung anzugreifen. Unter Umständen sind diese Erreger sogar genetisch darauf ausgerichtet, Personen mit spezifischen biologischen Charakteristika zu attackieren. Zwar sind erst wenige Anschläge mit biologischen Waffen verübt worden und bislang vergleichsweise wenig Schäden und Opfer zu beklagen, doch wird zur Veranschaulichung des tödlichen Potenzials von Biowaffen meist auf Beispiele natürlich vorkommender Viren und Epidemien zurückgegriffen.¹ Wie wir noch sehen werden, offenbart der problematische Bereich des Bioterrorismus die komplexen und multiplen Formen gegenwärtiger Technologien der (Bio-)Sicherheit, in denen sich seit langem etablierte

1 | Die populäre Angst vor Biowaffen bezieht sich meist auf tödliche Viren wie Ebola (das das Ebola-Fieber verursacht, für das es kein bekanntes Gegenmittel gibt). Andere Beispiele betreffen die Grippe; für die aktuelle Angst vor der Vogelgrippe liefert die Spanische Grippe von 1918 das Vorbild. Hervorgerufen wurde diese durch den Subtyp H1N, der annähernd 100 Millionen Menschen weltweit innerhalb von 18 Monaten tötete. Vgl. John M. Barry: »1918 Revisited: Lessons and Suggestions for Further Inquiry«, in: Board on Global Health: The Threat of Pandemic Influenza: Are We Ready?, Washington D.C.: National Academies Press 2005, S. 58-68.

Mechanismen der Überwachung und Kontrolle von Krankheiten mit neueren Verfahren der Risikoabschätzung verbinden. Diese Kombination schreibt sich in neue Szenarien der Gefahrenabwehr ein, wobei einige der ältesten Methoden einer auf Seuchen- und Epidemienmedizin basierenden Bevölkerungspolitik mit den durch die Molekularbiologie und die Genetik eröffneten neuen Möglichkeiten der biologischen Kontrolle verknüpft werden. In unserem Beitrag legen wir den Fokus auf die Problematisierungen und die Rationalitäten, innerhalb derer diese ihre spezifischen Formen annehmen, sowie auf die ihnen eingeschriebenen Konzeptionen von Sicherheit und Unsicherheit und die Strategien des Regierens, die darin sichtbar werden. Wir untersuchen diese Problematisierungen in Bezug auf aktuelle Entwicklungen in drei europäischen Staaten und identifizieren drei verschiedene Konfigurationen, die wir vorläufig als »Notfallplanung« (contingency planning), »Schutz« (protection) und »Resilienz« (resilience) bezeichnen. Jede dieser Konfigurationen impliziert signifikant unterschiedliche Modi der Vereinbarung der beiden für das Regieren gegenwärtiger liberaler Gesellschaften grundlegenden Imperativen: des Imperativs der Freiheit und des Imperativs der Sicherheit.

Freiheit und Unsicherheit

Was ist Sicherheit und was bedeutet es heute, Sicherheit zu regieren? Tatsächlich scheint es angemessener, nicht vom Regieren der Sicherheit, sondern vom Regieren der Unsicherheit zu sprechen, oder sogar vom Regieren der Sicherheit durch Unsicherheit – insbesondere, wenn man jene Rationalitäten und Technologien des Regierens in den Blick nimmt, die einer von uns »fortgeschritten liberal« (advanced liberal) genannt hat.² Mit diesem Begriff beziehen wir uns auf Regierungsformen, die in vielen ›westlichen‹ Demokratien in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts Gestalt angenommen haben, und die bemüht sind zu regieren, ohne die ›Gesellschaft‹ zu regieren. Sie regieren durch verantwortlich gemachte Wahlfreiheiten (responsibilized choices) von autonomen Einheiten, seien diese nun Organisationen, Unternehmen, Krankenhäuser, Schulen, Gemeindegruppen oder auch Individuen und deren Familien. Selbstverständlich war die Herstellung von Sicherheit stets eine Kernaufgabe sozialer Regierungsformen. Der Wohlfahrtsstaat war in der Tat ein Sicherheitsstaat. Dabei handelte es sich jedoch um einen bestimmten Typus von Sicherheit, nämlich um Sicherheit im Sinne der Freiheit von Angst vor den Verheerungen, die die Wechselfälle des Lebens vordem angerichtet hatten. Der Staat übernahm mit Hilfe der Sozialversicherung und verwandter Instrumente die Verantwortung für die

2 | Vgl. Nikolas Rose: »Governing ›Advanced‹ Liberal Democracies«, in: Andrew Barry/Thomas Osborne/Nikolas Rose (Hg.), Foucault and Political Reason, London: UCL Press 1996, S. 37-64 und Nikolas Rose: Powers of Freedom: Reframing Political Thought, Cambridge, New York: Cambridge University Press 1999.

Sicherung der Sicherheit aller – vor extremer Armut und vor den schlimmsten Konsequenzen von Erwerbslosigkeit, Alter und Krankheit.

Als Reaktion auf die Infragestellung des Sozialstaats während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – wegen seiner Kosten, der Bürokratie, bestimmter paradoxer Effekte, Schwierigkeiten der Operationalisierung und ähnlichem – wurden neue Technologien erfunden und angewendet. Sie zielten darauf ab, durch die Steuerung der Aktivitäten verschiedener, quasi-autonomer Organe zu regieren – angefangen bei denen, die für die Regulierung von Finanzdienstleistungen und Gefängnissen zuständig sind bis hin zu jenen, die für die Sicherheit in den Stadtteilen oder der Lebensmittelversorgung zu sorgen hatten. In Bezug auf das individuelle Verhalten sollte der Apparat der sozialen Wohlfahrt so reformiert werden, dass er die ›Abhängigkeit‹, die er scheinbar selbst hervorgerufen hatte, vermindert, individuelle Initiative und Verantwortung für Sicherheit, Gesundheit und Bildung anregt und allen und allem einen Unternehmergeist einpflanzt. Dabei handelte es sich nicht um eine Verminderung der Fähigkeiten des Staates, Individuen in ihrem jeweiligen Verhalten zu lenken, sondern eher um das Gegenteil.

Diese neuen Formen, das Regieren zu denken, und die Techniken, mit deren Hilfe diese neuen Rationalitäten zur Anwendung kommen, sind breit und auf verschiedenste Art analysiert worden.³ Den unterschiedlichen Sichtweisen gemeinsam ist die Beobachtung, dass die Rekonfiguration gouvernementaler Rationalitäten entlang der oben skizzierten Linien eine Neukonzeption der Beziehung zwischen Regierung und Freiheit einschloss. Freiheit, verstanden als Prozess der Autonomisierung und des Verantwortlichmachens (*responsibilisation*) der Akteure, wurde zum leitenden Prinzip; ein Prinzip, das nunmehr in ›post-sozialer‹ Weise mit den Bestrebungen und Imperativen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure verkoppelt werden musste.

Wie lassen sich diese Rationalitäten des Regierens durch Freiheit, wie sie in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts entwickelt worden sind, mit dem zu Beginn des 21. Jahrhunderts neu auftauchenden gouvernementalen Imperativ der Sicherung von Sicherheit verbinden? Der Name, den die US-Regierung ihrer militärischen Antwort auf die Anschläge vom 11. September 2001 gab, ist bekanntlich »Operation Enduring Freedom«. Während damit zunächst nur der Einsatz in Afghanistan benannt worden war, versammeln sich unter dieser Überschrift inzwischen eine ganze Reihe anderer Operationen mit einem gemeinsamen Ziel – dem Kampf gegen den Terrorismus. Der Begriff der Freiheit hat vor diesem Hintergrund nicht nur einen neuen prominenten Stellenwert in der internationalen Militär-Ideologie erhalten, sondern musste auch an der Heimatfront neu konfiguriert werden. Angesichts der Bedrohung durch den ideologischen Terrorismus, insbesondere durch die technologischen Mittel und Möglichkeiten, ein Massensterben

3 | Für einen Überblick vgl. N. Rose: *Powers of Freedom*.

unter der Zivilbevölkerung auszulösen, versuchen liberale Demokratien derzeit, ihre gouvernementalen Strategien zu rekonfigurieren.⁴ Um diese Rekonfiguration der Rationalitäten und der Technologien liberalen Regierens zu verstehen, haben sich eine Reihe von AutorInnen Michel Foucaults Überlegungen zur Sicherheit zugewandt, die in der kürzlich unter dem Titel »Sicherheit, Territorium, Bevölkerung« (GG I) veröffentlichten Vorlesungsreihe erschienen sind.

In den Vorlesungen unterscheidet Foucault zwischen einem »zentripetalen« disziplinären und einem »zentrifugalen« Sicherheitsmechanismus (GG I, 73). Der zentripetale Mechanismus kommt in einem geschlossenen Operationsraum zur Anwendung. Er isoliert und konzentriert seine Technologien, die darauf abzielen, alles in diesem Raum zu regulieren. Dies geschieht durch die Etablierung von Normen, die entlang des binären Prinzips »verboten/erlaubt« operieren, und durch die Reaktionen auf kleinste Normüberschreitungen im Versuch, diese unter Kontrolle zu bringen. Demgegenüber werden beim »zentrifugalen« Mechanismus der Sicherheit »ohne Unterlaß neue Elemente integriert, man integriert die Produktion, die Psychologie, die Verhaltensweisen, die Arten wie man Produzenten, Käufer, Konsumenten, Importeure, Exporteure macht, man integriert den Weltmarkt. Es handelt sich also darum, immer weiträumigere Kreisläufe zu organisieren oder sich jedenfalls entwickeln zu lassen.« (GG I, 73) Der Sicherheitsmecha-

4 | Hier bleibt anzumerken, dass die effektiven Verluste an Zivilpersonen bei terroristischen Anschlägen jüngeren Datums von den Verlusten während des II. Weltkriegs vollkommen in den Schatten gestellt werden. Tatsächlich bleibt noch genauer zu untersuchen, was genau die gegenwärtige Wahrnehmung einer massiven Bedrohung, auf der die Sorge um Sicherheit aufbaut, im Einzelnen bedingt. Sicher ist: Die Angschwelen sind im Laufe des vergangenen Jahrhunderts niedriger geworden. Wie weiter oben erwähnt, fielen der Spanischen Grippe weltweit in etwa 18 Monaten fast 100 Millionen Menschen zum Opfer. Die »Operation Gomorrha«, also der durch die Bombardierung Hamburgs im Jahr 1943 ausgelöste Feuersturm, tötete 40.000 Zivilisten in nur einer Nacht (am 27. Juli 1943). Die Sekte Aum Shinrikyo, die mit dem Nervengift Sarin experimentierte (ebenso wie mit VX-Gas und Anthrax), tötete am 27. Juni 1994 sieben Zivilisten und verletzte weitere 200 bei einem Sarin-Anschlag in der japanischen Stadt Matsumoto; 12 Pendler wurden am 20. März 1995 durch einen Sarin-Anschlag auf fünf Untergrundbahnen in Tokio getötet, 1.000 weitere verletzt (die Polizeirazzia im Sekten-Hauptquartier soll außerdem aus Zaire importierte Ebola-Viren entdeckt haben). Die Anthrax-Briefe vom September 2001, die in den USA so große Panik ausgelöst haben, töteten insgesamt genau fünf Menschen und infizierten 17 weitere. Im Blick auf historische Beispiele lässt sich vermuten, dass biologische Krankheitserreger nur schwierig als zielgenaue und zugleich weiträumige Waffen einsetzbar sind. Um auf einen Begriff von Mary Douglas zurückzugreifen: Das »Risiko-Portfolio« einer Kultur, einer Gemeinschaft oder eines Individuums hat nur wenig Bezug zu der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit von – wie und von wem auch immer verursachten – Schäden und Verlusten.

nismus (security) ordnet die Phänomene nicht anhand eines fixen Rasters von Gut und Böse ein und zielt auch nicht darauf ab, alle Übertretungen zu kontrollieren und zu eliminieren. Variationen gelten vielmehr als etwas, das bei natürlichen Phänomenen unvermeidlich vorkommt. Ein solcher Mechanismus – vielleicht sollte man ihn besser als Rationalität verstehen – operiert nicht entlang der Binarität von Erlaubtem und Verbotenem, verurteilt keine Variation als an sich »böse«, sondern versucht, die Wirklichkeit der »natürlichen« Phänomene, an die er sich wendet, zu erfassen. Es geht darum zu verstehen, wie die verschiedenen Komponenten zusammenspielen, und die komplexe Realität im Hinblick auf die erwünschten Ziele zu regulieren und zu handhaben.

Sicherheit ist nach Foucault intrinsisch verbunden mit liberalen Konzeptionen von Freiheit. Das »Spiel« des Liberalismus bedeutet: »Die Leute gewähren lassen, die Dinge geschehen, die Dinge laufen lassen, *laisser faire*, geschehen und laufen lassen, dies bedeutet wesentlich und grundlegend Machen in dem Sinne, daß sich die Realität entwickelt und läuft, ihrem Lauf folgt, nach den Gesetzen, den Prinzipien und den Mechanismen der Realität selbst.« (GG I, 77) Und, so fährt er fort:

»In Wirklichkeit muß diese Freiheit, zugleich Ideologie und Technik der Regierung, muß diese Freiheit im Inneren der Mutationen und Transformationen der Machttechnologien verstanden werden. Und auf eine präzisere und bestimmtere Weise ist die Freiheit nur das Korrelat der Einsetzung von Sicherheitsdispositiven. Ein Sicherheitsdispositiv, und auf alle Fälle dasjenige, über das ich zu Ihnen gesprochen habe, kann nur unter eben der Bedingung funktionieren, daß man ihm etwas verleiht, nämlich die Freiheit im modernen Sinn, [den dieses Wort] im 18. Jahrhundert annimmt: Keine Abgabefreiheit und keine Privilegien mehr, die an eine Person gebunden sind, sondern die Möglichkeit von Bewegung, Umstellung, Zirkulationsvorgängen sowohl der Leute als auch der Dinge.« (GG I, 78)

Diese frühen Formulierungen enthalten bereits viel von dem, was Foucault später im Rahmen derselben Vorlesungsreihe zu seiner Analytik der »Gouvernementalität« entwickeln wird. Sicherheit, so wie Foucault sie hier beschreibt, ist in der Tat nichts anderes als die spezifische Form der gouvernementalen Vernunft, die das Gerüst des sich im 19. und 20. Jahrhundert entwickelnden, real existierenden Liberalismus bildet, verkörpert in Form des weiter oben erwähnten sozialen Regierens. Denn soziales Regieren ist im Wesentlichen das Regieren eines bestimmten Typs »sozialer« Unsicherheit – Unfälle, Krankheiten, Alter und Erwerbslosigkeit – im Namen einer »sozialen« Sicherheit und als Untermauerung eines bestimmten Typus von Freiheit, der in das Konzept sozialer Bürgerschaft eingeschrieben ist. Während sich viele der von Foucault hier beschriebenen Elemente auch in gegenwärtigen Rationalitäten von Sicherheit finden lassen – insbesondere die zentrifugale Offenheit gegenüber der Realität und die Möglichkeiten der Bewegung und Zirkulation von Personen und Dingen – erscheint gerade das

Thema der Freiheit und seine Beziehung zu Offenheit, Bewegung und Zirkulation als Leerstelle in den aktuellen Konfigurationen. Wie können Freiheit und Sicherheit kompatibel gemacht werden? Auf welche Weise lässt sich Freiheit in einer offenen Gesellschaft sichern, ohne dass diese Sicherung selbst wiederum die Freiheit gefährdet? Wie können wir ein neues Gleichgewicht finden zwischen der liberalen Zuschreibung verantwortlicher Autonomie an jedes Individuum und der wechselseitigen Erhaltung der Bevölkerungssicherheit, von der die individuelle Autonomie letztlich abhängt? Welche Aspekte der Freiheit jedes Einzelnen können beibehalten, welche müssen im Interesse der Sicherheit aller eingeschränkt werden? Was überhaupt bedeutet Sicherheit heute?

Für viele reaktiviert die gegenwärtige Thematik der Sicherheit den alten Traum von Disziplin – alles muss bekannt und sichtbar sowie berechenbar gemacht werden. Es ist dieser Traum oder Albtraum, der in heutigen populären Bezugnahmen auf die Überwachungsgesellschaft und den »Big-Brother-Staat« aufscheint. Es stimmt zwar, dass gegenwärtige Rationalitäten der Sicherheit darauf abzielen, die multiplen Lebensräume mit Hilfe von Technologien zur Informationsgewinnung und Informationserfassung zu umschließen; mit Algorithmen für deren Analyse, Beurteilungskriterien sowie Strategien für Zwangsinterventionen. Dennoch unterscheidet sich die gegenwärtige Form der Sicherheit in mehrfacher Hinsicht von den Rationalitäten und Technologien der Disziplin. *Erstens*: Auch wenn ihr Operationsbereich begrenzt ist, so handelt es sich doch nicht um den geschlossenen Raum von Institutionen, sondern um die vielen verschiedenen Ebenen der Bewegung von Personen, Gütern, Wissen und Kommunikation innerhalb von und zwischen Staaten. *Zweitens* müssen Strategien der Sicherheit heutzutage genau wegen dieser Pluralität der Ebenen und Vektoren den Mechanismen der Koordination und Zusammenführung eine besonders hohe Priorität einräumen. Es geht darum, Verbindungen zu schaffen zwischen sehr verschiedenen Handlungsinstanzen, Formen des Denkens, Kalkulierens, Agierens und Intervenierens. *Drittens* stellen die Sicherheitsnormen nicht mehr, wie noch im Rahmen der Disziplin, fixe Kriterien für die Feststellung von Normverletzungen dar, und sie reflektieren auch nicht einfach den Wandel natürlicher Phänomene. Stattdessen bilden sie die Muster und Regelmäßigkeiten in den Bewegungen zwischen den verschiedenen Ebenen; Muster, die statistisch identifiziert und epidemiologisch kodifiziert werden können, die in Form von Wahrscheinlichkeiten darstellbar sind und aus denen stochastische Variationen abgeleitet werden können, welche einem vorab als verdächtig identifizierten Muster entsprechen. *Viertens*, weil Sicherheitsstrategien – wie es auch die von uns als Epigramm angeführte Definition nahe legt – nicht nur auf die jeweilige Situation ausgerichtet sind, sondern eben auch auf Überzeugungen, Gefühle und Empfindungen. »Vor Gefahren geschützt oder diesen nicht ausgesetzt werden, Gefahrlosigkeit.« Die Sicherheitsvorkehrungen, welche die Technologien der Sicherheit bilden, zielen nicht nur darauf ab, die Interessen eines Staates, einer Organisa-

tion oder einer Person vor Gefahren zu schützen, sondern auch darauf, einen Zustand der »Freiheit von Zweifeln« zu etablieren, eines (im besten Fall wohlbegründeten) »Vertrauens«, einer »Gewissheit« und einer »Freiheit von Sorge, Angst oder Unruhe«. Deshalb würde es zu kurz greifen, nur vom Regieren der Unsicherheit als eines möglichen Zustandes zu sprechen. Es geht vielmehr um das Regieren von Sicherheit *durch* Unsicherheit, und zwar genau durch die Instrumentalisierung dieser sehr subjektiven Zustände von Zweifel, Angst, Unruhe etc. Zustände, die sich gezielt aktivieren lassen, um die für die Sicherung der Sicherheit notwendige Wachsamkeit, Bereitschaft und Vorsorge zu gewährleisten. *Fünftens* zielen aktuelle Sicherheitsstrategien in der Regel weniger auf eine Intervention nach dem Ereignis, als vielmehr auf Antizipation und frühzeitige Vorbereitung.

Wie aber gelingt es den Regierenden, unerwünschte zukünftige Szenarien zum Zwecke ihrer vorausschauenden Abwehr gegenwärtig zu machen? *Preparedness* lautet das gegenwärtige Stichwort derjenigen, die vor den Konsequenzen zukünftiger Vorfälle schützen wollen.⁵ Deshalb gab die Europäische Kommission im Juli 2007 ihr »Grünbuch über die Biogefahrenabwehr« heraus. Darin wird festgestellt, dass »die Europäer den Terrorismus als eine der größten Herausforderungen [betrachten], denen sich die Europäische

5 | Dies gilt insbesondere für die USA, nicht zuletzt als Reaktion auf die massive Kritik an der Politik, die den Anschlägen vom 11. September 2001 vorausgegangen war, sowie auf die Empörung über das fatale Katastrophenmanagement angesichts des Hurrikans Katrina im August 2005. Die Rhetorik der *Preparedness* hat sich ausgeweitet: von dem Vorbereitetsein auf Katastrophen über das Vorbereitetsein auf Epidemien bis zum Vorbereitetsein auf das individuelle Überleben im Notfall. Die zentralen Merkmale der Rationalitäten der *Preparedness* werden in den Analysen des Berkeley Anthropology of the Present Research Laboratory unter der Leitung von Paul Rabinow herausgearbeitet – insbesondere in den Arbeitspapieren von Stephen Collier und Andrew Lakoff, vgl. <http://anthropos-lab.net> und www.gpia.info/faculty/Collier.html vom 29. Oktober 2007. Die Rhetorik der *Preparedness* ist in den USA inzwischen so verbreitet, dass sie auch Gegenstand von Veralberungen geworden ist, zum Beispiel in Form der *Zombie-Preparedness*-Initiative, einer »Wissensdatenbank, bereitgestellt von einer Gruppe von Bürgern, die äußerst besorgt ist über die drohende Zombie-Invasion und die im Anschluss daran sicherlich eintretende Katastrophe. Wir behaupten nicht, Experten von irgendwas zu sein, wir sammeln bloß so viel Wissen wie irgend möglich und teilen unsere Informationen mit der Öffentlichkeit. Wir hoffen, auf diese Weise Menschen helfen zu können, sich auf diese sehr reale Gefahr vorzubereiten, der wir uns in dem Moment stellen müssen, in dem die Zombies auftauchen, und die Regierungen keine Zeit in die vorausschauende Planung des Ernstfalls investiert haben. Wir tun, was wir können, um Menschen zu helfen, sich zusammenzuschließen mit anderen Menschen in ihrer Nähe; Menschen, die bereit sind, Zombies zu bekämpfen, so dass, wenn die Zeit gekommen ist, überall auf der Welt sichere Orte zu finden sein werden«, vgl. <http://www.zombieinitiative.org> vom 29. Oktober 2007.

Union derzeit gegenüber sieht. [...] Es ist denkbar, dass Terroristen auch auf nicht konventionelle Mittel wie biologische Waffen oder Materialien zurückgreifen. Einige dieser Materialien können Tausende von Menschen infizieren, Erdreich, Gebäude und Transportmittel kontaminieren, die Landwirtschaft zerstören, Tierpopulationen infizieren und so unter Umständen Lebensmittel und Tierfutter in jedem Stadium der Nahrungsmittelversorgungskette betreffen. Statistisch betrachtet ist die Gefahr eines Bioterroranschlags bisher gering [an dieser Stelle bezieht sich das Dokument auf die niedrigen Sterberaten, welche die Anthraxattacken zur Folge hatten; Anm. der AutorInnen], doch könnte ein solcher Anschlag verheerende Folgen haben.«⁶ Der Begriff »*Preparedness*« [in der deutschen Fassung des Berichts »Biogefahrenabwehr«, Anm. der Übersetzerin], wird »im weiteren Sinne verwendet und schließt sämtliche Aspekte wie die Vorsorge, den Schutz, die Erstmaßnahmen, die Strafverfolgung, die Überwachung, die Forschung, die Reaktion und die Wiederherstellung ein. Des Weiteren fallen darunter alle Maßnahmen zur Minimierung der Gefahr einer vorsätzlichen Kontaminierung von Nahrungsmitteln durch biologische Arbeitsstoffe sowie zum Schutz vor biologischer Kriegsführung.«⁷ Der Bericht plädiert für einen »allen biologischen Gefahren Rechnung tragenden Ansatz [...] (allgemeine Vorsorge als Teil der Krisenbewältigungsfähigkeit). Ziel eines solchen Konzepts ist die Berücksichtigung aller möglichen Risiken, die durch einen Terroranschlag, durch eine sonstige vorsätzliche Freisetzung von Erregern oder durch natürliche Krankheiten entstehen können, um auf sämtliche im Zusammenhang mit dem Schutz der Nahrungsmittelversorgungskette stehenden Krisensituationen vorbereitet zu sein.«⁸

*Preparedness*⁹ steht demnach für eine bedeutsame Hinwendung zur (Bio-) Unsicherheit. Stephen Collier und Andrew Lakoff prägten in ihren Studien zur Biosicherheit in den USA den Begriff der »*Distributed Preparedness*«, und verweisen damit auf die verschiedenen, aufeinander wirkenden Ebenen, Organe und Aktionen und auf die Verbindung von Gefahrenabwehrstrategien gegen natürlich vorkommende Krankheitserreger, unbeabsichtigt freigesetzte biologische Stoffe sowie vorsätzliche terroristische Anschläge.¹⁰ Allerdings ist, darauf weist auch das EU-Grünbuch hin, der Imperativ des »umfassenden Vorbereitetseins« nicht neu. Seine Grundlage bildet vielmehr ein in modernen Nationalstaaten über Jahrzehnte hinweg entwickel-

6 | Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Biogefahrenabwehr, 11.07.2007, KOM (2007) 399 Endgültig, Brüssel: Europäische Kommission 2007, S. 2-3.

7 | Ebd., S. 3.

8 | Vgl. ebd.

9 | In diesem weiteren Sinne kann der Begriff mit »Bereitschaft« oder »Vorbereitetsein« übersetzt werden; Anm. der Übersetzerin.

10 | Vgl. das weiter oben zitierte Arbeitspapier, <http://anthropos-lab.net/> und www.gpia.info/faculty/Collier.html vom 29. Oktober 2007.

tes Set an Gesetzen, Verfahren, Sicherheitsvorschriften, institutionellen Zuständigkeiten, Koordinierungsmaßnahmen, Notfallplanungen und ähnlichem mehr. Tatsächlich taucht das Konzept der *Preparedness* bereits im 18. Jahrhundert auf, und zwar nicht nur dort, wo es um militärische Verteidigungsstrategien ging oder darum, dass und wie eine Nation kriegerischen Angriffen entgegentreten sollte. Auch die Kritik an einer mangelnden *Preparedness* der Regierungen und den daraus resultierenden Konsequenzen hat eine lange Vorgeschichte.¹¹ Worin aber liegt dann der spezifische Charakter der in den aktuellen Sicherheitsrationalitäten wirksamen und in den Strategien der *Preparedness* eingewobenen Zukunftsorientierungen? Während Risikokonzeptionen in früheren Zeiten eine Zukunft konstruierten, auf die man in der Gegenwart einwirken konnte, weil sie in der Gegenwart berechenbar war – die Zukunft gehorchte bestimmten Gesetzmäßigkeiten und konnte nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit kalkuliert werden,¹² – nehmen gegenwärtige Sicherheitslogiken eine hochgradig unsichere Zukunft ins Visier, genauer: eine Vielzahl möglicher Zukünfte, die keinen statistischen, probabilistischen oder epidemiologischen Regeln gehorchen. Zukünfte, deren Ungewissheit ein Problem für rationale Risikokalkulation und -management darstellt und die man dennoch dechiffrieren, vorhersehen und entschärfen können muss. Insofern geht es auch um mehr als nur darum, Risiken zu kalkulieren. Mögliche zukünftige Entwicklungen müssen entworfen und mit einer Vielzahl von Zukunftstechnologien bearbeitet werden. Im Rahmen der Strategieentwicklung kommt insbesondere dem Instrument der Szenarienplanung eine wichtige Rolle zu. Dabei werden Instrumente und Techniken zur Simulation zukünftiger Situationen sowie Möglichkeiten entwickelt, deren Konsequenzen zu managen. Bloße Entwürfe auf dem Reißbrett reichen dafür nicht aus, erforderlich ist vielmehr deren praktische Umsetzung »vor Ort«, indem verschiedenste Typen von Krisen und Anschlägen simuliert und die vorhandenen Bewältigungskapazitäten am konkreten Fall überprüft werden.¹³

11 | Vgl. hierzu z.B. die Diskussion über den spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 in Theodore Roosevelt: »Military Preparedness and Unpreparedness« [Erstveröffentlichung 1889], in: Ders., *The Strenuous Life: Essays and Adresses*, New York: Century 1990, S. 167-188. Vgl. auch Michael Sherry: *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-45*, New Haven, London: Yale University Press 1977. Kapazitätenplanung, Szenarienplanung und Kriegsspiele haben ebenfalls eine lange Geschichte – einige User von Kriegsspielen führen das zurück bis zu den Sumerern und führen Schach und Go als frühe Beispiele von Kriegsspielen an; einer Kunst, die im Preußen des 19. Jahrhunderts weiterentwickelt worden ist.

12 | Vgl. Ian Hacking: *The Taming of Chance*, Cambridge: Cambridge University Press 1990.

13 | Natürlich sind auch solche »Übungen« ihrerseits nicht neu, und sich auf Eventualitäten mit Simulation von Ereignissen vorzubereiten, ist ein wichtiges Element der militärischen Planung und der Planung von Gesundheit und medizini-

Diese letztgenannte, fünfte Dimension gegenwärtiger Sicherheitsrationalitäten und ihre unterschiedliche Gestaltung in verschiedenen nationalen Kontexten bilden im Folgenden den Schwerpunkt unserer Diskussion. Am Beispiel einiger aktueller Vorschläge, Initiativen und Strategien im Bereich des Bioterrorismus und der Biosicherheit werden wir die neuen Typen der Problematisierung von Sicherheit untersuchen. Dabei greifen wir auf einen kürzlich erschienenen exzellenten Überblick über nationale und multilaterale Bioabwehr-Aktivitäten zurück¹⁴ und beschreiben davon ausgehend die Rationalitäten der Bioabwehr in drei großen europäischen Staaten: Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Uns interessieren die Formen der in den Fallbeispielen sichtbar werdenden Vernunft, die jeweiligen Konstruktionen von Bedrohung und die verschiedenen Technologien der Krisenbewältigung. Über welche gegenwärtigen Formen der Konzeptionalisierung von Risiko und Bedrohung geben diese Beispiele Auskunft, und wie können die sich aktuell herausbildenden Rationalitäten und Technologien eines Regierens der Unsicherheit möglicherweise analysiert werden?

Nationale Konfigurationen von Biosicherheit

Bevor wir uns den europäischen Fallstudien zuwenden, möchten wir ein paar Worte über die USA sagen, die in verschiedener Hinsicht als Vergleichs- und Kontrapunkt fungieren können.¹⁵ Die Bush-Regierung setzt in Bezug auf Bioterrorismus und biologische Waffen in erster Linie auf eine unilaterale Strategie der Zivilverteidigung und kennzeichnet den Ausbau der Bioabwehr-Kapazitäten als zentrale nationale Priorität. George Bush formuliert es so: »Bioterrorismus stellt für unser Land eine reale Bedrohung dar. Eine Bedrohung für jedes Land, das die Freiheit liebt. Terroristische Gruppen setzen alles daran, biologische Waffen zu bekommen. Wir wissen, dass bestimmte Schurkenstaaten bereits über solche Waffen verfügen. Es ist wichtig, dass wir uns diesen realen Bedrohungen entgegenstellen und uns auf zukünftige Ernstfälle vorbereiten.«¹⁶ Eine im Namen der *Homeland*

scher Versorgung seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Interessant ist, dass seit den 1960er Jahren die Rationalitäten der Szenarienplanung und auch die des Notfallmanagements in die Welt der Organisationen eingetreten sind; eine Reihe kommerzieller Beratungsunternehmen bieten inzwischen solche Dienste an.

14 | Vgl. Sergio Bonin: *International Biodefence Handbook 2007. An Inventory for National and International Biodefence Practices and Policies*. Zürich: Center for Security Studies, ETH 2005.

15 | Hilfreiche Analysen der Entwicklungen in den USA liefern die Arbeiten von Collier und Lakoff, vgl. Fn. 5.

16 | Presidential Directive »Biodefense for the 21st Century«, 28. April 2004, S. 1.

Security im April 2004 verfasste präsidentielle Direktive beschreibt die Bioabwehr-Strategie der Bush-Regierung. Das Dokument selbst ist unter Verschluss, doch es gibt eine freigegebene Version, die unter der Überschrift »Bioabwehr für das 21. Jahrhundert« einige Einblicke in die Politik der Regierung gewährt. Sehr deutlich wird Bioabwehr hier als verbindliches Ziel formuliert: »Die Vereinigten Staaten werden auch in Zukunft alle notwendigen Mittel einsetzen, um Anschlägen mit biologischen Waffen, die sich gegen unser Heimatland und unsere weltweiten Interessen richten, vorzubeugen, uns dagegen zu schützen und sie zu verhindern.«¹⁷ Zusätzlich zu der bereits erheblichen Menge an Übungen zur Bedrohungs- und Verwundbarkeitsabschätzung, an Notfallpräventions- und -abwehrmaßnahmen, an Überwachungs- und Detektionsprogrammen und an Rettungseinsatzplanningen baut die US-Regierung die Infrastruktur für biologische Gefahrenabwehr weiter aus. Dabei spielt eine unter dem Namen *Homeland Security Biodefense Complex* (HSBC) (Bioabwehrkomplex der Heimatschutzbehörde) zusammengefasste bundesweite Gruppe von Institutionen eine zentrale Rolle. Ihr Kernstück bildet eine bestimmte Abteilung der Heimatschutzbehörde, das Nationale Zentrum für Bioabwehr-Analysen und Gegenmaßnahmen (NBACC), dessen Fertigstellung bis 2008 vorgesehen ist. Zusätzlich zum NBACC umfasst das HSBC auch das Plum-Island-Zentrum zur Kontrolle von Tierseuchen, das Bioabwehr-Forschungszentrum im Lawrence Livermore National Laboratory, zehn neu eingerichtete universitäre regionale Exzellenz-Zentren für biologische Gefahrenabwehr sowie eine Reihe von im Aufbau befindlichen Hochsicherheitslabors. Eine Schätzung geht davon aus, dass die Ausgaben für biologische Gefahrenabwehr in den USA seit 2001 etwa 40 Milliarden US-Dollar betragen; eine Summe, die sich auf elf Länderministerien und -organe verteilt. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die Bush-Regierung im Steuerjahr 2008 zusätzliche 6,77 Milliarden Dollar für Investitionen im Zusammenhang mit Biowaffen beantragen wird.¹⁸ Im Vergleich mit den USA sehen die europäischen Reaktionen deutlich anders aus. Dies lässt sich besonders gut durch einen Vergleich dreier verschiedener europäischer Staaten – Frankreich, Deutschland und Großbritannien – zeigen. In jedem dieser Staaten ist man darum bemüht, das Niveau der »*bio-preparedness*« zu erhöhen. Dennoch verweisen die Länderbeispiele auf signifikant unterschiedliche Rationalitäten des Regierens von Bio-Unsicherheit.

17 | Ebd., S. 3.

18 | Vgl. Centre for Arms Control and Non-Proliferation 2007, http://www.armscontrolcenter.org/resources/fy2008_bw_budget.pdf vom 29. Oktober 2007.

Frankreich

Vergleichbar mit der von der *US-Homeland Security* herausgegebenen präsidentiellen Direktive zur Bioabwehr hat man auch in Frankreich eine als Verschlussache eingestufte Strategie gegen Bio-Terrorismus entwickelt.¹⁹ Nach den USA zirkulierten im Oktober 2001 auch in Frankreich Tausende Anthrax-verdächtige Briefe. Zwar stellte sich schnell heraus, dass es sich dabei durchgängig um Fälschungen handelte. Dennoch lieferte das Auftauchen dieser Briefe, zusammen mit dem Ausbruch von SARS, den Anlass für eine umfassende Evaluierung und Aufrüstung der französischen Bioabwehr-Kapazitäten. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist der »Biotox Plan«, der Teil einer unter dem Namen »Vigipirate« gebündelten Gruppe von Notfalleinsatzplänen ist. Zu ihr gehört außerdem ein Plan für chemische Angriffe (Piratox) sowie ein Plan für nukleare und sonstige Strahlenvorfälle (Piratome). Der Biotox-Plan deckt folgende Bereiche ab: die Verhütung von biologischem Terrorismus, zu dem auch die vorsätzliche Kontamination von Trinkwasser, Lebensmitteln oder pharmazeutischen Produkten zählt; die Kontrolle der wichtigsten Stoffe, welche für die Produktion von biologischen Waffen verwendet werden könnten; die strategische Vorratsbildung von Impfstoffen, Antibiotika und Gegengiften; Überwachungs- und Alarmmechanismen; die obligatorische Meldung ansteckender Krankheiten; ein Netzwerk von mikrobiologischen und toxikologischen Laboratorien einschließlich der Zuteilung von Referenz-Laboratorien; Notfallpläne für verschiedene Szenarien.

Der Plan wurde zwar vom Generalsekretariat für Nationale Verteidigung (SGDN) entwickelt, das direkt dem Premierminister unterstellt und mit der Ausarbeitung eines nationalen Notfallplans für größere Risiken und Krisen beauftragt ist, die leitende Behörde des Biotox-Plans ist jedoch die Generaldirektion für Gesundheit (DGS). Diese ist verantwortlich für die umfassende Koordination und Evaluation der französischen Gesundheitsversorgung, deshalb fällt in ihren Aufgabenbereich auch das Management natürlicher, durch Unfälle erzeugter oder gezielt provozierter Ausbrüche von Infektionskrankheiten und die diesbezügliche Informationsübermittlung an die Öffentlichkeit. Als Teil des Biotox-Plans hat die DGS Notfallpläne für den Ausbruch von Anthrax, Pest, Tularämie und Pocken ausgearbeitet. Sie ist außerdem zuständig für die Kontrolle der Menge, Qualität und Lagerung von Impfstoffen und für deren koordinierte Verteilung an und die Impfung von ErsthelferInnen. Im Sommer 2003 hat der französische Gesundheitsminister zudem einen »Biotox-Koordinator« berufen, der in der DGS angesiedelt und zuständig ist für die Koordinierung des Plans innerhalb der zuständigen Ministerien und zwischen ihnen. Eine Großübung im Rahmen des Biotox-Plans fand 2004 statt.

19 | Für das Folgende vgl. S. Bonin: International Biodefence.

Die Liste der französischen Institutionen, welche mit Aspekten der Biogefahrenabwehr zu tun haben und die in den Biotox-Plan involviert sind, umfasst:

- das Nationale Hygiene-Institut (InVS) und seine Unterabteilungen für Infektionskrankheiten, Umweltgesundheit, Arbeitsmedizin, Ausbildung und Dokumentation sowie die Alarm-Koordinierungseinheit,
- die Behörde für Krankenhaus und Pflege (DHOS), die durch die Ausarbeitung von Krisenplänen die Krisenbewältigungskapazitäten von Krankenhäusern und anderen Gesundheitsinstitutionen evaluiert und sicher stellt,
- den Medizinischen Notfalldienst (SAMU), zuständig für den medizinischen Notdienst und präklinische Notfallmaßnahmen bei größeren Vorfällen,
- die Behörde für die Sicherheit von Gesundheitsprodukten (AFSSAPS), die Empfehlungen für die Behandlung von Menschen herausgibt, die biologischen Stoffen ausgesetzt waren,
- das Nationale Institut für Forschung und Sicherheit (INRS), das Informationen über den Gebrauch gefährlicher biologischer Substanzen sammelt und deren Risiken abschätzt, eine Übersicht über Laboratorien bereit stellt, die biologische Analysen sowie einen Überblick über theoretische und praktische Aspekte der Erkennung biologischer Gefahren erstellt,
- das BSL (Biosafety-Level)-3 und BSL-4-Zentrum »Labor Jean Mérieux«, das vom Nationalen Institut für Gesundheit und Medizinische Forschung (INSERM) verwaltet wird,
- das Institut Pasteur, das unter anderem mit relevanten militärischen Institutionen zusammenarbeitet und die nationalen Verteidigungseinrichtungen beim Aufbau einer Biobank mit Bakterienstämmen unterstützt, während die pathogenetische Abteilung des Instituts Instrumente für die Erkennung und Identifikation von Pathogenen entwickelt und therapeutische und prophylaktische Strategien zu ihrer Bekämpfung ausarbeitet und die Biologische Notfalleinsatzgruppe des Instituts (CIBU), die Ressourcen für Notfallmaßnahmen im Falle eines bioterroristischen Anschlags oder einer Epidemie bereitstellt,
- die Generaldirektion für Ernährung (DGAL) und ihre Unterabteilung für Tiergesundheit und Tierschutz (SDSPA),
- die Behörde für Lebensmittelsicherheit (AFSSA),
- die Behörde für die Prävention von Umweltbelastungen und Risiken (DPPR),
- das Nationale Institut für Industrielle Umgebung und Risiken (INERIS),
- die Behörde für Zivilschutz und Sicherheit (DDSC), beauftragt mit der Vorbereitung, Koordination und Anwendung von Zivilschutz- und Notfallmaßnahmen, und ihre Unterabteilungen für Risikomanagement (SDGR), für Feuerwehr- und Sicherheitsbedienstete (SDSPAS) und für Operative Dienste (DDSC),
- die Nationalpolizei und die Behörde für Territoriale Überwachung (DST), die Direktion des Allgemeinen Nachrichtendienstes (DCRG), die Zentrale Interventionsabteilung (DCI), die Anti-Terror-Koordinationseinheit (UCLAT)

und die Zentralkommando für die Justizpolizei (DCPJ) und ihre Nationale Anti-Terror-Abteilung (DNAT),

- die Nationalgendarmerie, ihre Spezialeinsatzgruppen für chemische, biologische, radiologische und nukleare (CBRN) Kampfstoffe (»Cellule NRBC«) und die Anti-Terror-Einsatzgruppe der Nationalgendarmerie (GIGN),
- die Generaldirektion für Auswärtige Sicherheit (DGSE), zuständig für Terror- und Spionageabwehr außerhalb von Frankreich,
- das Interministeriale Komitee für den Kampf gegen Terrorismus (CILAT),
- die CBRN-Spezialeinsatzgruppen bei den Streitkräften: das »Zweite Dragoner-Regiment« und das »Erste Medizinische Regiment«, dem CBRN-sichere Feld-einheiten angehören; das ebenfalls den Streitkräften zugehörige Zentrum für Nukleare, Biologische und Chemische Verteidigung (CDNBC); die Behörde für Waffenlagerung (DGA) und das Le-Bouchet-Forschungszentrum (CEB) sowie das Forschungszentrum des Gesundheitsdienstes der Streitkräfte (CRSSA).

Es handelt sich also um mehr als 40 verschiedene Behörden und Institutionen, einige davon formaler Bestandteil des Staatsapparates, andere semiautonom – und alle operieren gemäß einer Rationalität, die man als »Notfallplanung« beschreiben kann: Man geht grundsätzlich davon aus, dass sich immer neue natürliche oder künstliche Bedrohungen einstellen werden; jede mögliche Gefahr – wie unwahrscheinlich sie im Einzelnen auch sein mag – wird aufgelistet, jede Bedrohung spezifiziert, wobei die zeitliche und räumliche Entwicklung vom Moment unmittelbar nach Eintreten des Notfalls bis zur Phase der Wiederherstellung besonders genau untersucht wird. Es werden Zuständigkeiten für jeden möglichen Ernstfall zugewiesen, wobei die einzuhaltende Zeitachse und die Priorität des Wiederaufbaus zentraler Funktionsbereiche besondere Berücksichtigung erhalten, Richtlinien und Koordinierungspläne entwickelt, Personal trainiert, Kriseneinsatzpläne mit Hilfe möglichst realitätsnaher Simulation erprobt, Früherkennungsmethoden und -verfahren für die rasche Umsetzung im Ernstfall verbessert, schnelle Reaktionsmaßnahmen vorbereitet und Krisenpläne regelmäßig überprüft werden. Dieser Typ der Notfallplanung ist, wie gesagt, nicht neu, Kriseneinsatzpläne existieren in fast allen hochentwickelten Ländern seit vielen Jahren. Das französische Bioabwehrprogramm mit seinen umfassenden Maßnahmen zur Notfallplanung, Krisenabwehr und Wiederaufbaukoordination ist sicherlich sehr ausgearbeitet. Dennoch handelt es sich um eine von der Bedrohung durch bioterroristische Anschläge provozierte Weiterentwicklung bereits existierender Verfahren zur Erkennung und Entschärfung nicht-terroristischer Krisensituationen und nicht um eine grundsätzliche Neuformulierung gouvernementaler Strategien im Namen einer neuen Logik der Sicherheit.

Deutschland

Im Anschluss an die Anthrax-Anschläge in den USA zirkulierte auch in Deutschland eine ganze Reihe falscher Anthrax-Briefe, und bei dieser Gelegenheit offenbarten sich gravierende Mängel im nationalen Krisenmanagement. Sowohl die Ausbildung und Koordination von ErsthelferInnen als auch die für die Identifizierung gefährlicher biologischer Stoffe zur Verfügung stehenden Laborkapazitäten erwiesen sich als unzureichend.²⁰ Die Anschläge vom 11. September 2001 und das Elbe-Hochwasser im Sommer 2002 verdeutlichten die Notwendigkeit der Neueinschätzung existierender Risiken und führten schließlich zu einer Veränderung des strategischen Denkens in Bezug auf Zivilschutz und Krisenmanagement in Deutschland. Diese neue Strategie ist in dem im Juni 2002 von der Zentralstelle für Zivilschutz im Bundesverwaltungsamt herausgegebenen Bericht »Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland« dokumentiert.

Bis dahin fielen Katastrophenschutz und -management in die Zuständigkeit der 16 Bundesländer; die Bundesregierung zeichnete nur für den Zivilschutz in Kriegszeiten verantwortlich. Was das Management von Katastrophen mit nationaler Bedeutung angeht – Naturkatastrophen, Industrieunfälle, Epidemien, internationaler Terrorismus – arbeiten Bund und Länder im Rahmen der neuen Strategie jetzt deutlich enger zusammen. Das wichtigste organisatorische Resultat der neuen Strategie ist die Einrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Das BBK betreibt das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum GMLZ und das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem deNIS, die beide neue Koordinierungsinstrumente für die Verbesserung von Information, Kommunikation und Ressourcenmanagement zwischen Bund und Ländern im Falle außergewöhnlicher Gefahren- und Schadenslagen zur Verfügung stellen. Außerdem betreibt das BBK auch das im Oktober 2001 eingerichtete satellitengestützte Warnsystem SatWaS, mit dem Warnmeldungen und Gefahrendurchsagen über die Medien an die Bevölkerung weitergegeben werden können.

Die Forschungsabteilung des BBK entwickelt Methoden, Verfahren und Technologien für chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN) Zivilschutz, einschließlich CBRN-Detektions- und Dekontaminationsinstrumente sowie persönliche CBRN-Schutz-Ausrüstungen. Die Abteilung für Gesundheitlichen Bevölkerungsschutz stellt der Bevölkerung medizinische Hilfe in außergewöhnlichen Krisensituationen zur Verfügung und ist mit der Entwicklung adäquater Krisenmanagementpläne betraut, inklusive der Erstellung katastrophenmedizinischer Konzepte bei CBRN-Notfällen. Das BBK-Ausbildungszentrum, die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), bietet verschiedene Kurse

20 | Wir beziehen uns hier wiederum auf S. Bonin: International Biodefence.

zum Thema CBRN-Krisenmanagement, inklusive der Bewältigung biologischer Notfälle, an.

Das BBK ist damit beauftragt, ein umfassendes, bundesweites Rahmenwerk für das Notfallmanagement biologischer Großschadenslagen zu erarbeiten. Aufgabe des »Interdisziplinären Expertennetzwerks biologische Gefahrenlagen« ist es, Zuständigkeiten, Arbeits- und Einsatzgrundsätze für ein bund-länderübergreifendes Krisenmanagement zu definieren. Verschiedene Aspekte biologischen Risikomanagements werden überprüft, so etwa die Risikoerkennung, -diagnose und -kommunikation, aber auch die klinische Versorgung, Dekontamination und persönliche Schutzausstattungen.

Eine Schlüsselinstitution für Bioabwehr-Aktivitäten in Deutschland ist das Robert Koch-Institut (RKI). Dieses Institut ist bundesweit zuständig für die Überwachung und Verhütung von Infektionskrankheiten, für die epidemiologische und medizinische Analyse der Gesundheitsversorgung in Deutschland und für die Untersuchung gefährlicher oder weit verbreiteter Infektionskrankheiten. Im Hinblick auf die Bioabwehr ist es mit der Identifikation und Prävention von Anschlägen mit biologischen Stoffen sowie des Ausbruchs natürlicher Seuchen beauftragt. Im Bereich der Prävention von Influenza und Pocken entwickelt das RKI Pandemie-Pläne und unterhält eine Expertengruppe, die im Falle eines Ausbruchs ansteckender Krankheiten die Arbeit der Bundesländer und vergleichbare Expertengruppen auf regionaler Ebene auf Anfrage unterstützt und koordiniert. Die Einrichtung eines BSL4-Labors ist geplant.

Neu eingerichtet am RKI wurde auch das Zentrum für Biologische Sicherheit (ZBS), das mit der Diagnose infektiöser Stoffe, mit Szenarienplanung und mit der Koordination nationaler und internationaler Programme für biologische Sicherheit befasst ist. Zum ZBS gehört auch die Informationsstelle des Bundes für Biologische Sicherheit (IBBS), die mit Zivilschutzabteilungen in den Bundesministerien, mit den Behörden der Bundesländer und mit europäischen und internationalen Institutionen kooperiert. Die IBBS hat Informations- und Koordinationsaufgaben und entwickelt Strategien zum Umgang mit bioterroristischen Vorfällen. Seit Februar 2006 bietet die IBBS auch Fortbildungen zum *Advanced Medical Management of Bioterrorist Incidents and Threats* (AMBIT) an, die sich in erster Linie an Ärzte und andere Angestellte im Bereich der Gesundheitsversorgung richten und zum Ziel haben, deren Aufmerksamkeit und Bereitschaft als ErsthelferInnen zu erhöhen.

Weitere deutsche Institutionen im Bereich der Bioabwehr sind:

- die Ständige Arbeitsgemeinschaft der Kompetenz- und Behandlungszentren (StAKoB), die Konzepte zur Behandlung hoch ansteckender und gefährlicher Infektionskrankheiten erstellt und spezielle Sonderisolierstationen mit Unterdruckbelüftung koordiniert,
- die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) und deren Ausschuss für Biologische Arbeitsstoffe (ABAS), die Regeln und optimale Verfahren für Aktivitäten im Umgang mit gefährlichen biologischen Substanzen entwickeln,
- verschiedene zivile Forschungseinrichtungen und Laboratorien wie etwa das Bernhard-Nocht-Institut, das Institut für Virologie an der Universität Marburg, das Nationale Referenzzentrum für Surveillance von nosokomialen Infektionen (NRZ) mitsamt den zugehörigen beratenden Laboratorien, die Fraunhofer Gesellschaft (FhG) und die Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel (BfEL),
- das Paul-Ehrlich-Institut (PEI) für biomedizinische Arzneimittel,
- das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), welches das Nationale Krisenzentrum für Tierseuchen und Tierseuchenangelegenheiten unterhält, die Verbreitung von Tierseuchen in- und außerhalb Deutschlands beobachtet und beurteilt, im Falle eines Ausbruchs Notfallmaßnahmen koordiniert und an das Friedrich-Löffler-Institut, das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (FLI), angeschlossen ist,
- das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), zuständig für Risikomanagement im Bereich Verbrauchergesundheit und dessen Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das mit der Abschätzung möglicher Gesundheitsrisiken für VerbraucherInnen beauftragt ist und die Bundesministerien und das BVL wissenschaftlich berät,
- das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN),
- das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das den Export von Gütern von strategischer Wichtigkeit, vor allem von Waffen, Rüstung und militärisch-zivilen Gütern, überwacht,
- das Technische Hilfswerk (THW), das ABC-Rettungsdienste auf lokaler Ebene unterhält. Zentrale Aufgaben des THW sind die Rettung von Opfern bzw. die Evakuierung großflächiger Gebiete in einer kontaminierten Region,
- das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), der inländische Nachrichtendienst, dessen Aufgaben die Bekämpfung aller Formen des Extremismus in Deutschland und die Überwachung des Handels mit Massenvernichtungswaffen ebenso einschließt wie Spionage- und Sabotageabwehr,
- der Bundesnachrichtendienst (BND), dessen Aufgabe es unter anderem ist, relevante Entwicklungen und Forschungsaktivitäten in Bezug auf CBRN-Waffen sowie verdächtige Versuche der Beschaffung und des Transfers von Know-how zu beobachten,
- das Bundeskriminalamt (BKA) und die ihm zugehörige, im Jahr 2003 eingerichtete Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus (FTE),

- das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), das AnalysespezialistInnen von BKA und BfV zusammenbringt, tägliche Lagebesprechungen durchführt und gemeinsame Gefahreneinschätzungen und Strukturanalysen vornimmt sowie außerdem die konkreten Anti-Terrorismus-Aktivitäten zwischen den beiden Behörden koordiniert,
- die Bundeswehr mit ihren zur Abwehr und Bewältigung atomarer, biologischer und chemischer Angriffe ausgebildeten ABC-Einheiten, ihrer ABC-Abwehr und Selbstschutzeschule (ABC/SeS), ihrem Sanitätsdienst, der über medizinische CBRN-Schutzausstattungen verfügt, dem Institut für Mikrobiologie der Bundeswehr, das ganz im Zeichen der Bioabwehr steht und mit der Entwicklung von Methoden für die Prävention, Erkennung, Behandlung und Linderung von gesundheitlichen Schäden betraut ist, die durch die Freisetzung biologischer Stoffe entstanden sind; den Zentralinstituten des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in Koblenz und München, dem Wehrwissenschaftlichen Institut für Schutztechnologien – ABC-Schutz (WIS) und dem Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw).

In Deutschland sind zusätzlich zu den vielen Institutionen unter dem Dach der BBK mindestens 35 weitere staatliche und nichtstaatliche Organisationen und Institutionen mit dem Regieren der Bio-Unsicherheit befasst. Die Logik, die dieses Gefüge durchzieht, das natürlich auch, ähnlich wie in Frankreich, Notfallplanungen vornimmt, ist vielleicht am besten mit dem Begriff »Schutz« (protection) zu bezeichnen – nicht zufällig findet sich dieser Begriff auch im Titel des Strategiepapiers »Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland«. »Schutz« verweist, gemäß der Definition im Wörterbuch, auf ein Grundprinzip der Vorsorge, Verteidigung oder der Gewährung von Zuflucht. In Deutschland bringen der Staat und seine Organe als Antwort auf die Wahrnehmung von Bedrohung, Risiko und Katastrophen ihre Verpflichtung zum Ausdruck, die Bevölkerung unter eine Art Schirmherrschaft oder Patronage zu stellen, die alle und jeden vor Gefahren und Leiden bewahren soll.

Großbritannien

In Großbritannien hingegen charakterisiert die Logik des Schutzes eine frühere Phase in der Geschichte der Zivilverteidigung. »Schützen und überleben« lautet der Titel eines an die Öffentlichkeit gerichteten Zivilverteidigungsprogramms in den 1970er Jahren, herausgegeben von der britischen Regierung. Ziel des Programms war die Aufklärung der Bevölkerung über Selbstschutzmaßnahmen im Falle eines nuklearen Angriffs.²¹

21 | Im Einzelnen lassen sich diese Programme nachlesen unter: www.cybertrn.demon.co.uk/atomic vom 29. Oktober 2007, wo sich auch interessante Details über die Geschichte der britischen Zivilverteidigung finden. Zum ersten Mal tauchte das Konzept einer Zivilverteidigung in diesem Sinne unmittelbar vor Ausbruch des

Das Programm wurde allgemein belächelt, nicht allein wegen der völligen Unangemessenheit der empfohlenen Maßnahmen, sondern auch wegen seines fatalistischen Untertons – der mit ungeheuren Opferzahlen verbundene Ernstfall schien unvermeidlich bevorzustehen, und nichtsdestotrotz sollten die Menschen innerhalb kürzester Zeit wieder unbesorgt ihren alltäglichen Pflichten nachgehen können. Als Reaktion auf die Kritik wurde eine Überprüfung der »Zivilschutzmaßnahmen zur Landesverteidigung« angekündigt, doch die Resultate wurden nie veröffentlicht. Diesbezügliche Aktivitäten beschränkten sich offenbar auf die Zuweisung der Zuständigkeiten für die Erstellung von Kriseneinsatzplänen an die lokalen Behörden – und auf den Bau spezieller Bunker, die im Falle eines Nuklearangriffs als Sitz der Lokalregierungen dienen sollten. Eine Reihe von Notfallübungen wurde durchgeführt, um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu überprüfen, doch mit dem Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren schienen sie überflüssig geworden zu sein. Wie also konstruiert man in Großbritannien gegenwärtig die neuen Risiken und Bedrohungen, und wie begegnet man ihnen?

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die darauf folgenden falschen Anthrax-Briefe, die auch in Großbritannien zirkulierten, scheinen nicht dieselben Effekte auf die nationale Politik der Biosicherheit wie in Frankreich oder Deutschland gehabt zu haben.²² Denn bereits einige Monate vor den Anschlägen vom 11. September war im britischen Kabinettsamt das dem Premierminister direkt unterstellte Sekretariat für zivile Notfälle (CCS) eingerichtet worden. Das CCS ist zuständig für Notfalleinsatzplanung und für die Beurteilung, Einschätzung und Prävention zukünftiger Krisenereignisse. Sein Ziel ist die Verbesserung der britischen »Resilienz« (im Deutschen auch mit Belastbarkeit, Widerstandsfähigkeit zu übersetzen; Anm. der Übersetzerin), womit die Fähigkeit gemeint ist, jedwede krisenrelevante Herausforderung bewältigen zu können (dabei geht es nicht nur um Terrorismus, sondern beispielsweise auch um Flutkatastrophen oder Treibstoffkrisen). Kernstück des CCS ist das Ressourcen-Planungsprogramm, dessen Aufgabe die Sicherung einer robusten Infrastruktur ist, die schnell, effektiv und flexibel auf konventionelle und nicht-konventionelle Störfälle reagieren kann. Das Programm besteht aus 18 verschiedenen Teilprojekten, von denen eines der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN) Resilienz gewidmet ist.

Das dem Innenministerium unterstellte Projekt zur CBRN-Resilienz hat die Aufgabe, im Falle eines terroristischen Angriffs eine schnelle und effektive Reaktion aller zuständigen Instanzen zu gewährleisten und auf diese Weise Leben zu retten und Schäden an Eigentum und Umwelt zu minimieren. Zu diesem Zweck stellt das Innenministerium Folgendes zur

Zweiten Weltkrieges auf, als man beispielsweise Familien über Selbstschutzmaßnahmen bei Luftangriffen informierte.

22 | Für genauere Informationen vgl. das britische Arbeitspapier über »Emergency Preparedness and Response«, vorgelegt beim BWÜ (Biowaffen-Übereinkommen)-Expertentreffen am 1. September 2003, BWC/MSP.2003/MX/WP.64.

Verfügung: Mobile Dekontaminationsanlagen, die von Rettungsdiensten und Notfallambulanzen eingesetzt werden können; Personenschutzanzüge für Schlüsselpersonen im Gesundheitssektor, Hochleistungs-Gasschutzanzüge für Feuerwehrleute, landesweit verteilt gelagerte und innerhalb von 24 Stunden zugängliche medizinische Notfall-Ausstattungen, Spezialausbildungen im Umgang mit CBRN-Vorfällen für Polizeibeamte. Das Innenministerium organisiert außerdem ein umfangreiches Übungsprogramm speziell für den Umgang mit terroristischen Ereignissen, bei dem pro Jahr drei Typen terroristischer Anschläge »live« und in realistischem Maßstab simuliert sowie 12-15 »Tischübungen« und Workshops durchgeführt werden. Die Ergebnisse dieser Übungen erscheinen im britischen »Counter-Terrorism Contingency Manual« (Handbuch für Terror-Gefahrenabwehr), einem nicht freigegebenen Dokument, auf das jedoch alle zugreifen können, die mit der Abwehr terroristischer Gefahren befasst sind.²³ Die bislang größte in Großbritannien durchgeführte CBRN-Übung fand in drei Etappen unter dem Namen »Exercise Horizon« in den Jahren 2004 und 2005 statt.

Eine weitere Schlüsselinstitution im Zusammenhang mit Bioabwehr in Großbritannien ist die Gesundheitsschutzbehörde (HPA), die lokale Behörden, den Nationalen Gesundheitsdienst, Notfalldienste und das Gesundheitsministerium berät und unterstützt und auf diese Weise einen integralen Schutz des britischen Gesundheitssystems im Krisenfall ermöglichen soll. Die HPA bietet umfassende Unterstützung im Bereich des Gesundheitsschutzes für alle Krisenfälle an, unabhängig davon, ob es sich um Naturkatastrophen, Unfälle oder Anschläge handelt, sowohl bei konventionellen als auch bei CBRN-Störfällen. Zu ihrem Aufgabenbereich gehört auch die Prävention und Kontrolle von Infektionskrankheiten, die Reduktion der negativen Effekte bei der Freisetzung von chemischen, mikrobiologischen oder radiologischen Substanzen und die Vorbereitung auf mögliche zukünftige Notlagen. Die HPA ist außerdem zuständig für die Durchführung von Bereitschafts- und Gefahrenabwehrtrainings in Bezug auf mögliche bioterroristische Angriffe und für die Diagnose und Erkennung von Symptomen, die durch seltene gefährliche Mikroorganismen ausgelöst werden. Sie führt zusammen mit dem Nationalen Gesundheitsdienst (NHS), lokalen Behörden und Notfalldiensten Übungen auf lokaler und nationaler Ebene durch, um die nationale *Preparedness* für den Fall eines größeren bioterroristischen Anschlags zu verbessern, und sie ist verantwortlich für die Erkennung möglicher nationaler und internationaler Bedrohungslagen. Die HPA ist außerdem die alleinige Produzentin des in Großbritannien genehmigten Anthrax-Gegenmittels und zuständig für die Bereitstellung von Lebensmittel-, Wasser- und mikrobiologischen Testapparaturen, und sie betreibt die nationale Sammlung mikrobiologischer Kulturen. Die Institutionen, die unter der Schirmherrschaft der HPA operieren, umfassen das Zentrum für die Überwachung ansteckender Krankheiten (CDCS), das Infektionszentrum (Cfi) sowie das Zentrum für Notfallgefahrenabwehr (CEPR).

Weitere mit Aspekten der Bioabwehr befasste Institutionen in Großbritannien sind:

- das Gesundheitsministerium (DH), das für die Reaktion auf absichtliche Freisetzung von biologischen Stoffen spezifische Leitlinien für den Nationalen Gesundheitsdienst (NHS) erlassen hat und das durch die Aufstockung des Vorrats an medizinischer Ausstattung, Gegenmitteln, Antibiotika und Impfstoffen nun besser auf den Ernstfall vorbereitet ist; die Notfalleinsatzkoordination des Gesundheitsministeriums (EPCU), die für die Koordination der Notfallplanung verantwortlich ist und die sofortige Reaktionsbereitschaft des NHS bei größeren Vorfällen im Zusammenhang mit dem Ausbruch von Infektionskrankheiten sicherstellen muss,
- die mit Forschungs- und Standardisierungsprojekten zu Impfstoffen gegen mögliche biologische Waffen befassten Abteilungen für Bakteriologie und Virologie im Nationalen Institut für biologische Standards und Kontrolle (NIBSC),
- der Forschungsrat für Biotechnologie und Biowissenschaften (BBSRC), der in erheblichem Umfang grundlagen- und praxisbezogene Forschung im Zusammenhang mit Bioterrorismus-Prävention in den Biowissenschaften fördert; der Medizinische Forschungsrat (MRC), der Grundlagenforschung über die Effekte biologischer Krankheitserreger beim Menschen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung fördert; und der Umwelt-Forschungsrat (NERC), der sich auf Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung durch biologische Stoffe konzentriert,
- die Behörde für Gesundheit und Sicherheit (HSE) und ihre CBRN-Experten, die technische Beratung zur Unterstützung der Planung von Notfalleinsätzen und Rettungsmaßnahmen anbieten (insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich, in Bezug auf Störfälle, die große industrielle Gefahrgelände betreffen); sowie die Beratungskommission für gefährliche Krankheitserreger (ACDP),
- das Ministerium für Umwelt, Ernährung und ländliche Angelegenheiten (DEFRA), die Tropenkrankheits- und Notfallpräventionsprogramme, die Behörde für Veterinärforschung (VLA), der Staatliche Dekontaminations-Dienst (GDS), die Umweltbehörde (EA) und die Behörde für Lebensmittelstandards (FSA),
- die Behörde für Exportkontrolle und Nonproliferation (XNP) und die ihr unterstellte Organisation für Exportkontrolle (ECO), welche Genehmigungsverfahren für den Export kontrollierter militärischer und zivil-militärischer Güter und Technologien aus Großbritannien durchführt,
- die Behörde für Brandschutz und Gefahrenabwehr (FRD), die Anleitungen für Abwehrmaßnahmen bei CBRN-Störfällen in Gebäuden und Infrastruktur verfasst,
- die örtlichen Gefahrenabwehr-Einheiten und ihre ErsthelferInnen,
- die Nationale Arbeitsgruppe zur Abwehr von Massennotfällen des Innenministeriums,
- die Interessengemeinschaft der CBRN-SpezialistInnen innerhalb der Gesellschaft für Notfalleinsatzplanung (EPS),

- das Gemeinsame Geheimdienst-Komitee (JIC), der Auslandsgeheimdienst (SIS oder MI6), und der Inlandsgeheimdienst (MI5). Dieser überwacht und verhindert Versuche seitens problematischer Staaten, massenvernichtungsrelevantes Material, Technologie oder Spezialwissen in Großbritannien zu erwerben, seine Anti-Terror-Abteilung beobachtet die Aktivitäten internationaler Extremistengruppen und beurteilt deren Möglichkeiten, Massenvernichtungswaffen zu erwerben,
- das im Jahr 2003 eingerichtete Gemeinsame Zentrum für Terrorismus-Analyse (JTAC), das mit allen nachrichtendienstlichen Mitteln die Aktivitäten, Absichten und Kapazitäten internationaler Terroristengruppen, die eine Bedrohung für Großbritannien und seine Verbündeten darstellen könnten, analysiert und Bedrohungslevel definiert,
- die Behörde für Terrorismus- und Spionageabwehr (CTID), die Richtlinien und Anti-Terror-Sicherheitsmaßnahmen entwickelt,
- das Nationale Büro für Sicherheit und Terrorismusabwehr (NaCTSO), das ein nationales Netzwerk aus spezialisierten polizeilichen Beratern koordiniert, die unter dem Namen Sicherheit und Terrorismusabwehr (CTSAs) bekannt sind, und das CBRN-Zentrum der Nationalpolizei, das CBRN-Trainings anbietet,
- das »Vereinigte CBRN-Regiment« der britischen Streitkräfte und das Zentrum für CBRN-Gefahrenabwehr, das CBRN-Notfalltrainings anbietet,
- das Labor für Forschung und Technologie zur Gefahrenabwehr (DSTL), das eine Wissenschafts- und Technologie-Plattform zur Abschätzung, Überwachung, Management und Kontrolle biologischer Gefahren betreibt, Forschung und Entwicklung von Sensoren- und Früherkennungssystemen für biologische Stoffe betreibt, medizinische Gegenmaßnahmen bei biologischen Schäden entwickelt und Testapparaturen für verdächtiges biologisches Material anbietet.

Auch in Großbritannien findet sich also eine Vielzahl von Organen, die in die neue Problematik der Biosicherheit involviert sind. Zusätzlich zum *Resilience Programme* des Innenministeriums mit seinen verschiedenen Strängen und zur Gesundheitsschutzbehörde (NHA) mit ihren verschiedenen Unterabteilungen tragen mehr als dreißig staatliche, quasi- und nichtstaatliche Körperschaften mit unterschiedlichen Zuständigkeiten in diesem Bereich die Verantwortung.

Es wäre irreführend, eine zu scharfe Trennungslinie zwischen den Logiken ziehen zu wollen, welche in Großbritannien, Frankreich und Deutschland die Biosicherheits-Strategien durchziehen. Doch will man die britische Logik mit einem Wort charakterisieren, dann wäre dies »Resilienz«. »UK Resilience« ist auch der Name der Website, auf der die verschiedenen Regierungsinitiativen zu finden sind, welche darauf abzielen, »das Risiko von Störfällen zu reduzieren, so dass die Menschen weiterhin frei und vertrauensvoll ihren alltäglichen Geschäften nachgehen können«.²⁴

24 | Vgl. www.ukresilience.info vom 29. Oktober 2007.

Auf der Website finden sich Informationen über öffentlich breit diskutier- te Risiken wie die Vogelgrippe, über allgemeine Gefahrenabwehr, Erstmaß- nahmen und Wiederherstellungsaktivitäten, die Arbeit des *Civil Contingen- cies Secretariat* (CCS) und vieles mehr. Dadurch werden Reaktionsabläufe auf Klima-, Überschwemmungs- und Dürrekatastrophen, Gesundheitskrisen, terroristische Anschläge, Transportunfälle, Tier- und Pflanzenkrankheiten, öffentliche Protestveranstaltungen und Arbeitskämpfe, internationale Ereig- nisse, Industrieunfälle, Infrastrukturausfälle und Umweltverschmutzung miteinander verbunden. Worin besteht somit die Logik der Resilienz? Be- zeichnete der Begriff ursprünglich einen Rückstoß, Abprall oder eine Rück- federung, so wurde er im 19. Jahrhundert auch für die Fähigkeit eines Objekts oder einer Struktur verwendet, nach einer Kompression oder Deformation die ursprüngliche Gestalt zurückzuerlangen. Später wurde damit außerdem die mentale Fähigkeit bezeichnet, Stress oder widrige Umstände durchzustehen und sich von negativen Auswirkungen rasch zu erholen. Noch später wurde der Begriff eingesetzt, um die Fähigkeit von Systemen, Strukturen oder Or- ganisationen zu beschreiben, Schock- oder Katastrophensituationen unbeein- trächtigt zu überstehen bzw. sich von diesen schnell wieder zu erholen.

Bezeichnenderweise ist Resilienz heute zu etwas geworden, das in Sys- teme, Organisationen, und vielleicht auch in Staaten und Personen eingear- beitet werden kann. Das bedeutet, dass Resilienz hergestellt werden kann. In den Worten des *Resilience Engineering Network*:

»Der Begriff *Resilience Engineering* steht für eine neue Form des Denkens über Si- cherheit. Während konventionelle Ansätze des Risikomanagements auf dem Prinzip der nachträglichen Einsicht basieren, die Bedeutung von Fehlertabellen und -kal- kulationen betonen, sucht *Resilience Engineering* nach Wegen, die Fähigkeiten von Organisationen zu verbessern, robuste und zugleich flexible Prozesse zu entwickeln, um Risikomodell zu beobachten und zu revidieren, um Ressourcen ungeachtet von Krisenereignissen, laufender Produktion oder ökonomischem Druck proaktiv einzu- setzen. Im Rahmen von *Resilience Engineering* bedeuten Fehler nicht einfach einen Zusammenbruch oder eine Störung der normalen Systemfunktionen, sondern sind umgekehrt ein Indiz für die zur Bewältigung der komplexen Realität unvermeid- lichen Anpassungsprozesse. Individuen und Organisationen müssen ihre Leistung stets den aktuellen Bedingungen anpassen, und weil Ressourcen und Zeitvorräte endlich sind, ist es unvermeidlich, dass solche Anpassungsprozesse nur Annähe- rungen sein können. Erfolg wird der Fähigkeit von Gruppen, Individuen und Or- ganisationen zugeschrieben, die veränderliche Gestalt des Risikos zu erkennen, bevor der Schadensfall eingetreten ist; ein Fehler ist nichts anderes als das vorübergehende oder dauerhafte Aussetzen dieser Fähigkeit.«²⁵

Die Logik der Resilienz umfasst also mehr als die Haltung der *Preparedness*. Resilient zu sein bedeutet auch nicht einfach, geschützt zu werden und Systeme

me für den Umgang mit Eventualitäten zur Verfügung zu haben. Resilienz impliziert eine systematische, breit gestreute, organisatorische, strukturelle und persönliche Stärkung subjektiver und materieller Gefüge, die deren Fähigkeit fördert, Störungen innerhalb komplexer Welten zu antizipieren und zu tolerieren, ohne zusammenzubrechen, Erschütterungen standzuhalten und zu regenerieren. In diesem Sinne zielt die Logik der Resilienz vielleicht im Gegensatz zum »Big-Brother-Staat« darauf ab, einen subjektiven und systematischen Zustand herzustellen, der alle und jeden befähigt, auch in einer Welt voller Risiken frei und vertrauensvoll zu leben.

Die Logiken der Biosicherheit

Die hier beschriebenen internen nationalen Arrangements für das Regieren der Bio-Unsicherheit zeigen selbstverständlich nur eine Dimension der sich im Kontext des transnationalen Risiko- und Bedrohungsmanagements neu abzeichnenden Strategien, wie Unsicherheit zu regieren sei.

Die europäischen Staaten zielen nicht nur auf die Verbesserung ihrer nationalen Kapazitäten ab, sondern entwickeln zugleich einen multilateralen Ansatz. Sowohl Frankreich als auch Deutschland und Großbritannien haben das Genfer Protokoll von 1925 unterzeichnet, das den Einsatz chemischer und biologischer Waffen im Krieg verbietet (Depositärstaat des Abkommens ist Frankreich), sowie das Biowaffen-Übereinkommen von 1972. Letzteres untersagt Waffen, Anlagen und Transportmittel, welche dazu dienen können, biologische Stoffe für kriegerische Zwecke oder in bewaffneten Konflikten zu verwenden, ebenso wie die Entwicklung, Produktion und Lagerung von biologischen Stoffen, die für friedliche Zwecke nicht einsetzbar sind (Großbritannien ist hier einer der Depositärstaaten). Die insbesondere auf die Bedrohung durch nicht-staatliche Akteure bzw. Terroristen ausgerichtete UN-Sicherheitsresolution 1540 unterstützen ebenfalls alle drei Staaten. Sie sind auch Mitglieder der Australien-Gruppe und des Wassenaar Arrangements. Dabei handelt es sich um Netzwerke von Staaten zur Exportkontrolle, wodurch potenzielle Proliferateure davon abgehalten werden sollen, sich Material u.a. für biologische Waffen zu verschaffen.

In den Logiken, die wir beschrieben haben, finden sich, neben den genannten Differenzen, auch einige Ähnlichkeiten zwischen den europäischen Strategien. Erstens zeigt sich in den europäischen Staaten eine mehr oder weniger einheitliche Form der Gefahrenabwehr bei biologischen Störfällen, seien diese nun durch einen Unfall hervorgerufen, Effekte gezielter Anschläge oder natürlichen Ursprungs, wie im Falle des Ausbruchs ansteckender Krankheiten. Die Bedrohung durch den Bioterrorismus nimmt darin keine Sonderstellung ein: Das Risiko des Bioterrorismus lässt sich am besten, so wird unterstellt, durch den Rückgriff auf allgemeine, d.h. auf biologische Bedrohungen jeden Typs anwendbare Strategien minimieren. Zweitens sollte man die bloße Anzahl der in die verschiedenen Aspekte der Bioabwehr involvierten Institutionen

berücksichtigen – das gilt übrigens auch für die anderen Länder, die in dem von uns zitierten Bericht untersucht werden.²⁶ Auch erscheint in jedem der von uns untersuchten Länder in letzter Instanz der Staat als Koordinator – bei aller sichtbar werdenden Fragmentierung und Autonomisierung der verschiedenen Organe und trotz der Vielfalt ihrer Zuständigkeiten, die sie in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Aufgabe im Rahmen der Bioabwehr einnehmen.

Die Planung nimmt hier allerdings nicht die aus der Sowjetunion bekannte »staatliche« (statist) Form an. Weder in der Realität noch in den Träumen der Programmacher existiert ein einziges, alles überblickendes Auge, ein einzelner allmächtiger Kontrolleur. Auf der anderen Seite lässt sich diese neue Konfiguration aber auch nicht einfach als Teil der Durchsetzung von Marktlogiken und der Vermarktlichung des öffentlichen Sektors verstehen, die am Ende des 20. Jahrhunderts eingesetzt hat. In den neu auftauchenden Logiken des Regierens der Unsicherheit erscheint der Staat nicht als souveräner Manager, doch er spielt auch nicht, um einen Begriff von Jacques Delors zu verwenden, bloß die Rolle eines *Animateurs*.²⁷ Vielmehr greift er auf vielfältige und weit im Raum verteilte Fachkompetenzen, Forschungen und Wissensproduktionen zurück, die in einer Vielzahl von semiautonomen Institutionen inkorporiert sind.

Doch bei aller Ähnlichkeit gibt es auch wesentliche Unterschiede zwischen den verschiedenen europäischen Staaten. Diese betreffen nicht nur die jeweilige Einschätzung von Wesen, Wahrscheinlichkeit und Ausmaß der Bedrohungen durch den Bioterrorismus, sondern auch die immanenten Logiken, welche die beim Regieren der Unsicherheit anzuwendenden Maßnahmen strukturieren. Wir haben vorgeschlagen, von drei verschiedenen, wenn auch zueinander in Beziehung stehenden Logiken auszugehen – der *Notfallplanung* (Frankreich), des *Schutzes* (Deutschland) und der *Resilienz* (Großbritannien). Während die Abwehrstrategie der USA in einer allgemeinen Sicherung (securitisation) des nationalen Raums, des »homelands« besteht, die verschiedenste politische, professionelle und wissenschaftliche Kräfte durch die Intensivierung von Ängsten zu ihren jeweils eigenen Zwecken vorantreiben, scheint der Fall in Europa anders zu liegen. Es bräuchte allerdings breitere Untersuchungen, um die spezifischen Formen der Unsicherheiten, die durch die Gefahren des Bioterrorismus ausgelöst werden, in einem umfassenderen gouvernementalen Rahmen zu verorten und auch die von uns weiter oben beschriebenen anderen Dimensionen zu untersuchen. Erstens wäre es notwendig, die verschiedenen Techniken zu analysieren, die in Anschlag gebracht werden, um die verschiedenen Bereiche der Bewegung von Personen, Gütern, Wissen und Kommunikation zwischen und innerhalb

26 | Vgl. S. Bonin: International Biodefence. Bonin führt in dem zitierten Bericht insgesamt 434 Institutionen in sieben Ländern und fünf internationale Organisationen auf.

27 | Vgl. Helen Drake: Jacques Delors: Perspectives on a European Leader, London: Routledge 2000.

von Staaten zu regieren. Zweitens wären die Formen der Montage genauer zu untersuchen, mit denen die verschiedenen, in das Regieren der Unsicherheit involvierten Akteure verbunden werden. Drittens wären die neuen Normen zu analysieren, die jetzt ins Spiel gebracht werden – die Entstehung und Eigenschaften der Algorithmen, die zur Identifizierung verdächtiger Personen und Aktivitäten eingesetzt werden. Viertens müssten wir die Instrumente eines Regierens durch Unsicherheit genauer untersuchen – die Modi, durch die der subjektive Zustand der Unsicherheit und Unruhe einerseits zentraler Gegenstand der neu installierten Technologien ist und andererseits nutzbar gemacht wird, um das Regieren zu legitimieren und auszuweiten. Nur so werden wir in der Lage sein, die aktuellen Formen von Freiheit und Unfreiheit genauer zu identifizieren, die von den neuen Rationalitäten des Regierens der Unsicherheit sowohl vorausgesetzt als auch konstruiert werden.

Übersetzt aus dem britischen Englisch von Stefanie Graefe.

Literatur

- Barry, John M.: »1918 Revisited: Lessons and Suggestions for Further Inquiry«, in: Board on Global Health: The Threat of Pandemic Influenza: Are We Ready?, Washington D.C.: National Academies Press 2005, S. 58-68.
- Bonin, Sergio: International Biodefence Handbook 2007. An Inventory for National and International Biodefence Practices and Policies, Zürich: Center for Security Studies, ETH 2005.
- Centre for Arms Control and Non-Proliferation: Federal Funding for Biological Weapons Prevention and Defense, Fiscal Years 2001-2008, 6. Juni 2007, Washington DC: Center for Arms Control and Non-Proliferation 2007.
- Drake, Helen; Jacques Delors: Perspectives on a European Leader, London: Routledge 2000.
- Hacking, Ian: The Taming of Chance, Cambridge: Cambridge University Press 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Biogefahrenabwehr, 11.07.2007, KOM (2007) 399 Endgültig, Brüssel: Europäische Kommission 2007.
- Roosevelt, Theodore: »Military Preparedness and Unpreparedness« [1899], in: Ders., The Strenuous Life. Essays and Adresses, New York: Century 1900, S. 167-188.
- Rose, Nikolas: »Governing ›Advanced‹ Liberal Democracies«, in: Andrew Barry/Thomas Osborne/Nikolas Rose: Foucault and Political Reason, London: UCL Press 1996, S. 37-64.
- : Powers of Freedom: Reframing Political Thought, Cambridge, New York: Cambridge University Press 1999.
- Sherry, Michael: Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-45, New Haven, London: Yale University Press 1977.

