

PETER ZOCHÉ,  
STEFAN KAUFMANN,  
RITA HAVERKAMP (Hg.)

# Zivile Sicherheit

Gesellschaftliche Dimensionen  
gegenwärtiger Sicherheitspolitiken

Peter Zoche, Stefan Kaufmann, Rita Haverkamp (Hg.)  
Zivile Sicherheit



PETER ZOCHÉ, STEFAN KAUFMANN, RITA HAVERKAMP (Hg.)

## **Zivile Sicherheit**

Gesellschaftliche Dimensionen  
gegenwärtiger Sicherheitspolitiken

**[transcript]**

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

© 2010 transcript Verlag, Bielefeld

### Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus

Korrekturat: Jennifer Niediek, Bielefeld

Satz: Justine Haida, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-1435-0

PDF-ISBN 978-3-8394-1435-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# Inhalt

---

## **1. Einführung in den Band | 9**

Rita Haverkamp, Stefan Kaufmann, Peter Zoche

## **I. ZIVILE SICHERHEIT. ZUR GESELLSCHAFTLICHEN BRISANZ DES FORSCHUNGSTHEMAS – KEYNOTES**

### **2. Eröffnungsansprache | 21**

Annette Schavan

### **3. Sicherheitsgewinn mit technologischen Innovationen (Schwerpunkt ITK) | 29**

J. Menno Harms

### **4. Zwischen Sicherheit und Unsicherheit. Zu Notwendigkeiten und Übertreibungen in der Sicherheitsdebatte | 35**

Alfred Grosser

## **II. (UN-)SICHERHEIT: EINE FRAGE DES BEWUSSTSEINS?**

### **5. (Un-)Sicherheit in der Moderne | 43**

Wolfgang Bonß

### **6. Über die Schwierigkeiten des Umgangs mit Komplexität | 71**

Dietrich Dörner

### **7. Umwelt als Gefährdung – Wahrheit und Wahrnehmung | 91**

Alexander Fekete, Xiaomeng Shen, Jörn Birkmann, Janos J. Bogardi

## **8. Neue Bedrohungen?**

**Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen** | 111

Hans-Jörg Albrecht

## **9. Kriminalität: Furcht und Realität** | 129

Rudolf Egg

## **10. Der Wandel der Sicherheitskultur – Ursachen und Folgen des erweiterten Sicherheitsbegriffs** | 139

Christopher Daase

# **III. TECHNISIERUNG, ÖKONOMIE UND VERSICHERUNG ALS SICHERHEITSPOLITIK**

## **11. Technisierungsstrategien und der Human Factor** | 161

Stefan Strohschneider

## **12. Risikofaktor Informationsmanagement?** | 179

Rainer Koch, Marco Plaß

## **13. Terrorismus und dessen Konsequenzen für die Weltwirtschaft: Einige volkswirtschaftliche Gedanken** | 193

Friedrich Schneider

## **14. (Ver-)Sicherung als Komponente der Risikopolitik – eine betriebswirtschaftliche Perspektive** | 203

Ute Werner

# **IV. GRENZÜBERSCHREITENDE BEDROHUNGEN – ENTGRENZTE SICHERHEIT?**

## **15. Das staatliche Gewaltmonopol:**

**Internationalisierung ohne Politisierung** | 227

Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs, Christiane Kraft-Kasack

## **16. Zur Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der Europäischen Union** | 247

Thomas Würtenberger

## **17. Privatisierung von Sicherheit** | 267

Reinhard Kreissl

**18. Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit,  
der (Un-)Sicherheit und des Rechts | 279**

Christoph Gusy

**19. Nutzen und Risiken der Kontrolle von Kommunikation | 303**

Wolfgang Schulz

**20. Zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen  
des staatlichen Sicherheitssystems | 319**

Hans-Jürgen Lange

**Autorinnen und Autoren | 341**



# 1. Einführung in den Band

---

RITA HAVERKAMP, STEFAN KAUFMANN, PETER ZOCHÉ

Zivile Sicherheit ist gegenwärtig ein zentraler Topos sicherheitspolitischer Programme und innenpolitischer Strategien. Doch zivile Sicherheit verkörpert nicht einfach nur einen neuen Handlungsschwerpunkt, vielmehr kennzeichnet der Begriff eine tiefgreifende Transformation, welche die Ausrichtung des Denkens, des institutionellen Settings und der Programmatiken im Sicherheitsbereich kennzeichnet. Zivile Sicherheit in den sicherheitspolitischen Kern zu rücken, basiert auf einer Rationalität, aus der heraus Gefährdungen, Bedrohungen und Risiken heterogener Herkunft in einen gleichen Gefährdungskontext überführt werden. Gleich ob man terroristische oder kriminelle Bedrohungen, großtechnische Unfälle oder durch Naturereignisse hervorgerufene Katastrophen adressiert: im Zeichen ziviler Sicherheit werden all diese Gefährdungen auf ein grundlegendes Problem zurückgeführt – nämlich auf die Verwundbarkeit des modernen Lebens. Dieser Verwundbarkeit der Gegenwartsgesellschaft, ihrer Angewiesenheit auf einen permanenten Strom von Gütern und Diensten, dessen Störung und Unterbrechung weitreichende Folgen zeitigen kann, gilt die Sorge. Ins Zentrum von Sicherheitsstrategien rückt somit der Schutz von – wie sich in verbreiteter biologischer Metaphorik formulieren lässt – »zentralen Lebensnerven« der Gesellschaft oder allgemeiner ausgedrückt: der Schutz von vitalen Systemen. Institutionelle Settings, Programme und Maßnahmen zielen folglich darauf, den Schutz von Versorgungs-, Verkehrs- und Informationsinfrastrukturen zu verbessern sowie die Effizienz von Strukturen und Diensten der Notfallvorsorge und Notfallhilfe zu stärken.

Die These von einer tiefgreifenden Transformation, die sich im Zeichen ziviler Sicherheit vollzieht, verfolgt der Band auf drei Ebenen. Erstens zeichnet sich gegenwärtig ein Wandel im (Un-)Sicherheitsbewusstsein ab, vor dessen Hintergrund erst sichtbar wird, inwiefern zivile Sicherheit als zentraler Topos von Sicherheitspolitik erscheinen kann. Zweitens konstituiert sich das Feld der zivilen Sicherheit in spezifischer Weise durch die Bestrebungen, auf Technisierungsprozesse zu setzen, um ein erhöhtes

Sicherheitsniveau zu erreichen. Eng damit verbunden sind ökonomische Kalküle im Sicherheitsbereich und Versuche, Sicherheitsrisiken versicherungstechnisch abzufedern. Drittens vollzieht sich ein Wandlungsprozess der institutionellen Regelung des Sicherheitsbereichs, einem Feld, das neuerdings unter dem Begriff »Sicherheitsarchitektur« verhandelt wird.

Der vorliegende Band entstand im Kontext dieser Reorientierung der Sicherheitspolitik. Er geht auf einen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) veranstalteten Kongress »... mit Sicherheit: für Freiheit – Die gesellschaftlichen Dimensionen der Sicherheitsforschung« zurück, der im November 2008 in Berlin stattfand. Gefördert wurden Kongress und Publikation im Rahmen des BMBF-Forschungsprogramms für die zivile Sicherheit. Das Programm setzt sich zum Ziel, mit Hilfe innovativer Hightech-Lösungen, Organisationskonzepte und Handlungsstrategien die Sicherheit der Bevölkerung zu erhöhen. Forschungen zu den gesellschaftlichen Dimensionen dieser Neuerungen bilden einen integralen Bestandteil des Programms. Dazu zählen auch Reflexionen zu grundlegenden Voraussetzungen, Bedingungen und Folgen der politischen Wende zu ziviler Sicherheit, wie sie auf dem Kongress zur Debatte standen. Diese Grundlagenreflexion wurde aus einer breit gefächerten Perspektive aufgenommen mit dem Ziel, die Expertise unterschiedlicher Disziplinen – Soziologie, Psychologie, Politologie, Wirtschafts-, Rechts-, Medien-, Umwelt- und Technikwissenschaften – zusammenzuführen.

Der Band und auch einzelne Beiträge verbinden auf allen drei Ebenen – Sicherheitsbewusstsein, Technisierung, Sicherheitsarchitektur – zeitdiagnostische Analysen mit grundlagentheoretischen Überlegungen zur Konstitution und Konstruktion von Sicherheit. Hierzu gehören Bewertungsfragen zur Wahrnehmung von und Erwartungen an Sicherheit ebenso wie Fragen nach soziokulturellen und politisch-normativen Dimensionen von Bedrohungsdefinitionen und Sicherheitsstrategien. Im Band spiegelt sich die Grundidee des Kongresses wider, die fachwissenschaftliche Diskussion in enger Verbindung mit Anwendungsfeldern und praxisorientiertem Know-how zu führen. Daher sind in einem ersten Abschnitt mit den Keynotes von *Annette Schavan* und *Menno Harms* die Perspektive von Forschungspolitik und Industrieseite aufgenommen und mit der Keynote von *Alfred Grosser* ein Beitrag zur umfassenden historischen und sozialpolitischen Verortung des Themas.

## ZU DEN BEITRÄGEN

Die Herausgeber fassten die Keynotes unter den Titel »Zivile Sicherheit. Zur gesellschaftlichen Brisanz des Forschungsthemas«. Die Bundesministerin für Bildung und Forschung *Annette Schavan* betonte in ihrer schriftlich niedergelegten Rede die zentrale Rolle, welche das Ministerium den Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften im Rahmen der Entwicklung (technischer) Sicherheitslösungen zumisst. Da Sicherheit und Freiheit in

einem Spannungsverhältnis stehen, ihre Vermittlung keineswegs einfach zu leisten ist, gelten geistes- und sozialwissenschaftliche Kompetenzen als unabdingbarer Programmbestandteil für die Zielbestimmung von Sicherheitslösungen und für die Entwicklung von ethisch verantwortbarer Technologie.

In der Eröffnung thematisierte *J. Menno Harms*, Mitglied des Hauptvorstandes, Gründungsmitglied und ehemaliger Vizepräsident im Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien BITKOM, das Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Sicherheit und Freiheit, weil moderne Sicherheitstechnologien eine neue Ausbalancierung erforderten. Nachdem er in seinem Beitrag die Komplexität und Vulnerabilität von automatisierten Strukturen am Beispiel von Logistiksystemen illustriert hat, weist er darauf hin, dass Hochtechnologien eine bedeutende Widersprüchlichkeit innewohne. Innovative Sicherheitstechnik würde einerseits die öffentliche Sicherheit gewährleisten und andererseits Unsicherheit aufgrund unerwünschter Nebenwirkungen erzeugen. Hieraus zieht der Autor die Schlussfolgerung, dass die Entwicklung technologischer Sicherheitslösungen die Bedürfnisse, das Verhalten und die Ängste der Bevölkerung berücksichtigen müsse. Dasselbe gelte für die Anforderungen der Endnutzer und zukünftige Marktchancen. Schließlich solle zivile Sicherheitsforschung auf Bedrohungen nicht retrospektiv reagieren, sondern Gefährdungspotenziale antizipieren und proaktive Handlungsstrategien unterstützen.

»Zwischen Sicherheit und Unsicherheit« – *Alfred Grosser* ergreift mit seiner Ansprache die Gelegenheit, das Kongressauditorium zu Fragen anzuregen und auf Zusammenhänge aufmerksam zu machen, die einem engen Sicherheitsverständnis zuwiderlaufen. Dies gelingt ihm unter Bezugnahme auf innen- und außenpolitische, nationale und internationale, gegenwärtige wie historische Ereignisse und er verweist so auf Bedingungen, unter denen Differenzierungen zwischen Sicherheit und Unsicherheit wirksam werden.

Im zweiten Abschnitt »(Un-)Sicherheit: Eine Frage des Bewusstseins?« stehen Fragen nach der Konstitution und der gegenwärtigen Transformation des Sicherheitsbewusstseins im Vordergrund. Dazu zählen grundsätzliche Fragestellungen zur Logik und der Unterscheidbarkeit von objektiver und subjektiver Sicherheitswahrnehmung. Ein Problemkreis ist, dass Sicherheit und Bedrohung keine objektiv messbaren und zweifelsfrei definierbaren Zustände darstellen. Denn (Un-)Sicherheitsbewusstsein entfaltet sich zwischen medialen Aufmerksamkeiten, Interessen öffentlicher Akteurinnen und Akteure, milieuspezifischen und individuellen Situationen sowie fachlicher Beurteilungen. Die Beiträge beobachten den gegenwärtigen kulturellen Wandel im Bereich der Sicherheitswahrnehmung, fragen nach grundlegenden Mechanismen der Konstitution des Sicherheitsbewusstseins und verfolgen die Verschiebung von Wahrnehmungen im Bereich natürlicher Gefahren und technischer Risiken sowie terroristischer und krimineller Bedrohungen.

*Wolfgang Bonß* leistet mit seinem Beitrag »(Un-)Sicherheit in der Moderne« eine grundlegende Einführung in die Thematik. Im Unterschied zu klassischen Risikokonzepten würden die zeitgenössischen komplexen Risikosysteme Probleme bei der Identifizierung, der Verursachung und der Eingrenzung von Unsicherheiten aufwerfen, so dass unerwartete Interaktionen, intervenierende Variablen und nichtintendierte Nebenfolgen nicht antizipiert werden könnten. Der traditionelle Umgang mit Risiken impliziere eine kontinuierliche Erhöhung von Sicherheitsstandards und damit eine Sicherheitsfixierung. Dagegen kennzeichne die Moderne mit der »kumulativen Risikobewältigung« und der »Risikoverweigerung« zwei unterschiedliche Herangehensweisen. Dem setzt der Autor eine dritte Alternative entgegen und plädiert für eine »neue Kultur der Unsicherheit«, in der »risikobewusste« wie »risikomündige« Akteure sich an sicheren Unsicherheiten orientieren und so situative Lösungen in einem demokratischen Kommunikationsprozess aushandeln.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Beitrag von *Dietrich Dörner* aus psychologischer Sicht mit den Schwierigkeiten des Umgangs mit Komplexität. Danach charakterisierten komplexe Handlungsräume die Vielzahl miteinander vernetzter Variablen. Probleme im Umgang entstünden aufgrund multipler Bedingtheit und multipler Wirkungen sowie Intransparenz, Eigendynamik und fehlender zeitnaher Rückmeldung über die Effekte von ergriffenen Maßnahmen (»Totzeiten«). Komplexität rufe jedoch Angst hervor, die beim Individuum unbewusst vereinfachende Handlungstendenzen und Schutzmechanismen auslöse, die wiederum inadäquat zur Problembewältigung in komplexen Systemen seien. Um Tendenzen zur Neutralisation unangenehmer Parameter und zur Beibehaltung von überlebten Routinen zu begegnen, schlägt Dörner einen bewussten Umgang mit Problemsituationen durch Überprüfung von Handlungsstrategien sowie eine selbstkritische und Kritik zulassende Position vor.

Mit der tatsächlichen Bedrohung durch die Umwelt und der bislang verdrängten Wahrnehmung von Umwelt als Gefährdung beschäftigt sich der Beitrag von *Alexander Fekete*, *Xiaomeng Shen*, *Jörn Birkmann* und *Janos J. Bogardi*. Die Autoren stellen heraus, dass die überwiegend als schützenswert erachtete Umwelt auch Gefährdungen durch Naturkatastrophen mit sich bringt. Naturkatastrophen gelten daher ebenso als soziale Phänomene. Die Erforschung der Mensch-Umwelt-Interdependenzen stieße auf zunehmendes Interesse in der Wissenschaft, die sich mit den Anfälligkeiten der Gesellschaft beschäftige und damit zentrale Gesichtspunkte für die zukünftige Planung und Gestaltung von Sicherheitspolitik beisteuere. Zu diesem Problemkreis stellen die Autoren exemplarisch drei Fallstudien zur Hochwassergefährdung vor. Im Fazit wird auf das Konzept »menschliche Sicherheit« zur Hochwasservorsorge und -bewältigung rekurriert, das sowohl technische Prävention als auch soziale Dimensionen unter Berücksichtigung von Unterschieden in Kultur und Raum stütze.

Dem sozialwissenschaftlichen Diskurs über neue Bedrohungen sowie den Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen wendet sich *Hans-Jörg Albrecht* in seinem Beitrag zu. Vor dem Hintergrund einer wachsenden Heterogenität von Gesellschaften, einer Schwächung sozialer Bindungen und informeller Sozialkontrolle würden sich die Anforderungen an Polizei und Sicherheitsbehörden wandeln. Diese Entwicklung verändere Sicherheitskonzepte, indem einerseits ein umfassendes Verständnis der sozialen Sicherheit einer engeren Lesart der inneren Sicherheit weiche und andererseits die Risikovorsorge – Stichwort Vorfeldstrafbarkeit – enorme Bedeutung gewinne. Bislang bestünde aber kein Konsens über das Bedrohungspotenzial von veränderten und neuen Kriminalitätsformen wie auch auf darauf beruhenden Auswirkungen auf die Sicherheitslage. *Albrecht* führt diese Uneinigkeit auf fehlende Maßstäbe für die objektive Sicherheit und das Sicherheitsparadox zurück. Empirisch fundierte Annahmen aus Kriminalitätsstudien sprächen für ein allgemeines und sozial orientiertes Sicherheitskonzept.

Das Thema Kriminalitätsfurcht und Übereinstimmung mit der Realität vertieft der Beitrag von *Rudolf Egg*. Danach ist Kriminalitätsfurcht ein Konstrukt mit verschiedenen Facetten, das entsprechend dem Konzept der jeweiligen Befragung zu unterschiedlichen Resultaten führt. Einzelbefragungen zu Viktimisierungen und anderen Teilaspekten in Deutschland hätten ergeben, dass Kriminalitätsfurcht ein komplexes Phänomen darstelle, bei dem zwischen der gesellschaftlichen Ebene und der individuellen Bedrohung unterschieden werden müsse. *Egg* führt aus, dass es bisher keine überzeugende Erklärung für Kriminalitätsfurcht gibt und die in Umfragen festgestellte Kriminalitätsfurcht kein geeigneter Indikator für das Risiko einer kriminellen Viktimisierung ist. Das registrierte Hellfeld und Dunkelfeldstudien zur Kriminalität böten zwar einen besseren Einblick, würden aber nur einen interpretationsbedürftigen Ausschnitt der Viktimisierung abgeben. Schließlich plädiert der Autor für eine rationale und evidenzbasierte Kriminalpolitik.

Wie bereits *Albrecht* stellt auch *Christopher Daase* aus politikwissenschaftlicher Sicht fest, dass es keine neuen Risiken und Bedrohungen gäbe. Diesen Befund führt er auf einen Wandel in der Sicherheitskultur in den letzten Jahrzehnten zurück, die in deren Denationalisierung bestehe und als unbeabsichtigtes Ergebnis der gesellschaftlichen Emanzipation erscheine. Dabei macht der Autor einen auffallenden Widerspruch zwischen gesellschaftlichem Sicherheitsbedürfnis und der staatlichen, internationalen und transnationalen Fähigkeit zur Sicherheitsgewährleistung aus. Der Wandel der Sicherheitskultur wird mit Hilfe von vier Dimensionen (Referenzobjekt, Sachbereich, Raum, Gefahrentypus) dargelegt. Die globale Risikogesellschaft charakterisiere ein Bekenntnis zum erweiterten Sicherheitsbegriff mit individuell höchst unterschiedlichen Deutungen, was auf eine doppelt ungleiche Transnationalisierung der Problemwahrnehmung – mehr Fortschritte im Westen und unterschiedliche Ausprägung auf den verschiedenen sozialen Ebenen – zurückgehe. Vordergrün-

dig könne ein deklaratorischer Konsens über die »neuen« Risiken und Herausforderungen erzielt werden, doch würden die Bewertungen zur Bedeutung von Sicherheitsgefährdungen, die Art ihrer Bewältigung und der Status von internationalen Institutionen divergieren und neue Konflikte hervorrufen.

Der dritte Abschnitt »Technisierung, Ökonomie und Versicherung als Sicherheitspolitik?« greift Fragen im Kontext von Technisierungsstrategien des Sicherheitssektors auf und fragt, unter welchen Bedingungen Hightech Chancen bieten kann, verschiedenste Bedrohungen und Gefährdungen zu minimieren. Neben den Voraussetzungen technischer Konzepte geht es dabei auch um Folgen von Technisierungsprozessen auf der Mikroebene der unmittelbar daran partizipierenden Akteure. Dies berührt nicht allein Fragen nach der Akzeptanz, sondern nach der Möglichkeit, durch technische und organisatorische Detailgestaltung Rahmensetzungen vorzunehmen, die mögliche nicht-intendierte Effekte technischer Lösungen eingrenzt, indem sie diese bei der Systementwicklung antizipiert. Darüber hinaus geht es aber auch um Risiken und Legitimierungsprobleme eigener Art. Da sind zunächst die klassischen Fragen der Innovationsökonomie, die nicht allein den Kosten und möglichen Nutzen neuer Technologien aufgreifen, sondern über den Wandel von Organisationsabläufen bis zu den vielschichtigen Fragen der Bedingung von Marktfähigkeit reichen.

*Stefan Strohschneider* leistet in seinem Beitrag zu Technisierungsstrategien und Human Factor eine kritische Reflexion des erreichten Entwicklungsstandes psychologischer Forschung. Überwiegend ist diese Forschung auf safety orientiert, also unbeabsichtigte Verletzungen von Sicherheit. *Strohschneider* überprüft die Aussagefähigkeit der Untersuchungen anhand von fünf theoretisch fruchtbaren Konzepten und diskutiert, inwieweit die hierin dargelegten Feststellungen – zu Technikvertrauen, Systemverständnis, subjektivem Kompetenzzempfinden, generischer Kompetenz, mentalem Modell – angesichts zunehmender Technisierung auch für den spezifischen Problemkreis absichtsvoll gesetzter Angriffe auf die Sicherheit (security) fruchtbar werden können. *Strohschneider* gelangt so zu Erkenntnissen, auf welche Weise die von innovativen sicherheitstechnischen Systemen ausgehende Ambivalenz, selbst wiederum neue Risiken zu erzeugen, abgewendet werden und tatsächlich zu einem Mehr an Sicherheit beitragen können.

*Rainer Koch* und *Marco Plaß* betonen in ihren mit instruktiven Anwendungsbeispielen aus der Forschungspraxis angereicherten Ausführungen die Einsatz- und Entwicklungsperspektiven von Informationsmanagementsystemen zur unterstützenden Gefahrenabwehr in komplexen, unter Zeitdruck und Unüberschaubarkeit auftretenden Gefahrensituationen. Hieraus entwickeln sie generelle Kriterien, an denen verantwortliche Technikentwicklung orientiert sein sollte – primär an Schadensminimierung statt an vordergründiger Kostenersparnis. Die Autoren argumentieren mit diesen Überlegungen für einen Technikeinsatz, der unterstützend

und nicht überlagernd zu konventionellen Prozessabläufen der Gefahrenabwehr vorzunehmen ist. Bei der Qualifizierung von Personal müsse künftig intensiv trainiert werden, wie bei einem Ausfall des technischen Systems unmittelbar auf konventionelle Verfahrensschritte übergegangen werden kann. In diesem Punkt korrespondiert der Beitrag mit der zuvor von Strohschneider hervorgehobenen Anforderung, die Fähigkeiten des Sicherheit schaffenden Personals nicht verkümmern zu lassen.

Die Ausführungen von *Friedrich Schneider* leisten eine Übersicht zu volkswirtschaftlichen Überlegungen zu den weltwirtschaftlichen Konsequenzen von transnationalen Terroranschlägen. Auf Grundlage zurückliegender Ereignisse zu Beginn des Jahrtausends quantifiziert er die ökonomischen Auswirkungen eines Terroranschlages auf einen Anteil von 0,25 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts und sieht bei neuerlichen Angriffen durch schnelle Verbreitung von Informationen unter den ökonomischen Akteuren Faktoren zur Minimierung von negativen ökonomischen Konsequenzen.

Die Herausforderung, gesamtwirtschaftliche Folgen einzudämmen, sieht auch *Ute Werner* als zentral an. Konkret fragt sie, wie den infolge von Terrorereignissen oder Elementargefahren wie Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen usw. hervorgerufenen Schäden künftig wirkungsvoller begegnet werden kann. Sie nimmt dabei eine betriebswirtschaftliche Perspektive ein und analysiert (Ver-)Sicherung als Komponente der Risikopolitik. Gegenwärtig greifen überwiegend ad hoc steuerfinanzierte Hilfsprogramme oder Spenden an Stelle von Haft- und Unfallversicherungen. Demgegenüber plädiert *Werner* für eine verstärkte Einbindung der Versicherung als Sicherungsinstrument in den Gesamtkomplex des Risikomanagements, wodurch präventive Maßnahmen bedeutsamer werden, die seitens der Versicherungswirtschaft durch entsprechende Vertragsgestaltung gefördert werden können. Der Staat vermag entsprechende Vorsorge durch monetäre Anreize oder regulative Steuerungen in Gang setzen. Aus Gerechtigkeitsgründen argumentiert *Werner* für eine Ausweitung des formalen Versicherungsschutzes, begleitet von intensiver Aufklärung über Gefahren bei Gewährleistung von Anreizen zur Vorsorge, mithin für eine Aktivierung von Eigenverantwortung.

Der vierte Abschnitt »Grenzüberschreitende Bedrohungen – Entgrenzte Sicherheit?« nimmt die Frage nach den gegenwärtigen Transformationen der Sicherheitsarchitektur auf, das heißt nach den Wandlungsprozessen im Bereich der institutionellen Regelungen. Die drei maßgeblichen Schlagworte Globalisierung, Internationalisierung, Vernetzung zeigen und begründen den gegenwärtigen Transformationsprozess des Sicherheitsfeldes; einen Transformationsprozess, der sich auf staatliche Sicherheitsaufgaben und -leistungen, auf die Formierung institutioneller Akteure, das Selbstverständnis ihrer Aufgaben, die rechtlichen Grundlagen, operativen Praktiken und die programmatischen Orientierungen erstreckt. In Rahmen dieses breiten Horizontes erörtern die Beiträge zentrale Problembereiche, die sich auf die Internationalisierung des staatlichen

Gewaltmonopols, den Prozess sicherheitsrechtlicher Vereinheitlichungen in der EU, die Privatisierung von Sicherheit, die Transformation von Sicherheit im öffentlichen Raum, auf die Kontrolle von Kommunikation und auf den Wandel von Steuerungsformen im Sicherheitsbereich beziehen. Alle Beiträge stellen mehr oder weniger explizit die Frage, wie eine liberale Rechtskultur und demokratische politische Strukturen mit neuen Strategien der Sicherheitsherstellung zu vereinbaren sind.

*Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs und Christiane Kraft-Kasack* nehmen die Frage nach der Reichweite einer Internationalisierung des staatlichen Gewaltmonopols in Bezug auf die innere Sicherheit auf und fragen, mit welchen politischen Konsequenzen sich dieser Prozess verbindet. Anhand eines Kriterienkatalogs, der die legislative, exekutive und judikative Handlungsebene berücksichtigt, weisen sie zunächst eindrücklich den Internationalisierungsprozess im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols zwischen 1960 und 1990 nach. Ihre These zu den politischen Folgen lautet, dass dieser Prozess aber nicht Internationalisierung, sondern als Transgouvernementalisierung zu qualifizieren sei, da sich grenzüberschreitende Regelungen und Kooperationen im Wesentlichen auf untergeordnete Ebenen des Staatsapparats bezögen. Zudem konstatieren sie einen Mangel an Politisierung und an gesellschaftlicher Mitbestimmung im Zuge dieses Prozesses der Internationalisierung innerer Sicherheit.

*Thomas Württemberg* vertieft in seinem Beitrag einen Aspekt dieser Internationalisierung. Er geht davon aus, dass die Internationalisierung von Bedrohungen zu einem EU-weiten trans- und supranationalen System im Bereich des Sicherheitsrechts führen müsse. Anknüpfend an bestehende Momente der Vereinheitlichung, v.a. durch Rechtsakte im Bereich informationeller Ordnung, benennt er weitere Entwicklungen, Gründe und Erfordernisse, die zu einer Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts führen. Neben Trends, die sich aus einer Binnenlogik der Rechtsentwicklung ergeben, sieht er vor allem die Technisierung und Ökonomisierung des Sicherheitsfeldes als Triebkräfte, die rechtliche Vereinheitlichungs- und Standardisierungsprozesse erforderlich machten. Insgesamt zeichne sich eine Form gestufter Staatlichkeit ab, die durch Vereinheitlichung, Zentralisierung und Kooperation gekennzeichnet sei.

Mit supra- und transnationalen Verlagerungen ist ein Moment der Transformation des klassischen nationalstaatlich gebundenen Gewaltmonopols bezeichnet, ein weiteres Moment greift *Reinhard Kreissl* mit seinem Beitrag zur Privatisierung von Sicherheit auf. Zunächst skizziert er die Schwierigkeiten, Privatisierungstrends in Daten zu erfassen, um dann seine Überlegungen auf strukturelle Ursachen für die Privatisierung zu konzentrieren. Neben dem Entstehen einer Sicherheitsindustrie werden neue Sicherheitsanforderungen im hoheitlichen und privaten Bereich sowie eine Differenzierung von Sicherheitsleistungen als wesentliche Ursachen des Privatisierungstrends betont. Deutlich wird dabei, dass die Vorstellung, ehemals staatliche Leistungen würden in private Hand verlagert, viel zu schlicht ist: statt von Privatisierung zieht es Kreissl vor, von

Hybridisierung, von einem Prozess der Vermischung von privater und staatlicher Sphäre zu sprechen. Dies sei ein Prozess, dessen Folgen *Kreissl* durch zahlreiche Ambivalenzen und Paradoxien gekennzeichnet sieht.

Wenn die institutionellen Transformationen bisher kaum politisiert wurden, so stehen die Überwachung des öffentlichen Raums und der Kommunikation stärker im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. *Christoph Gusy* geht der Frage nach, welche Sicherheitsherausforderungen und Anforderungen an die Sicherheitsgewährleistung sich im öffentlichen Raum stellen. *Gusy* bestimmt in einer eher phänomenologischen Bestimmung den öffentlichen Raum als einen Raum der Freiheit, der Gleichheit und der Zumutung. Zugleich lässt sich der öffentliche Raum als Raum der Unsicherheit charakterisieren, die sich in zweierlei Form – als objektive und als subjektive – manifestiere. Die Sicherheitsgewährleistung im öffentlichen Raum stehe daher vor mehreren Herausforderungen: Zum einen gelte es, das Sicherheitsmanagement präzise auf die unterschiedliche Logik von objektiven und subjektiven Aspekten einzustellen, zum anderen widersprüchen weitgehende regulierende Eingriffe der gesellschaftlichen Funktion des öffentlichen Raums. Daraus resultieren für *Gusy* zahlreiche Forschungsfragen, wie etwa durch bauliche Maßnahmen, Videoüberwachung, privat-öffentliche Partnerschaften Sicherheit gewährleistet werden kann, ohne die Freiheit und Gleichheit des öffentlichen Raums zu tangieren.

In ganz ähnlicher Weise geht *Wolfgang Schulz* der Ambivalenz von Nutzen und Risiko der Kontrolle von Medienkommunikation nach. *Schulz* betont zunächst die immens gesteigerte Bedeutung von technisch vermittelter Kommunikation, die alle Lebensbereiche durchdringe. Vor allem der Trend zu »All-IP« führe dazu, dass gänzlich heterogene und bisher getrennte Kommunikationsdienste auf einer einzigen Infrastruktur basierten. Durchdringung und technische Standardisierung führten zu einem gesteigerten Interesse an und zu vereinfachter Möglichkeit von Kommunikationsüberwachung. Anknüpfend an bestehende rechtliche Bestimmungen zur Überwachung fordert *Schulz* dann in ähnlicher Weise wie *Gusy*, dass es unter den Vorzeichen der gesteigerten Bedeutung von medialer Kommunikation für die Persönlichkeitsbildung notwendig sei, möglichst differenzierte und auf präzise Zwecke zugeschnittene Instrumente der Kommunikationskontrolle zu entwickeln.

Der Beitrag von *Hans-Jürgen Lange* gibt einen politikwissenschaftlichen Überblick zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen des staatlichen Sicherheitssystems. Er skizziert Veränderungen im Politikfeld, die Ausdifferenzierung der inneren Sicherheit in fünf Säulen sowie Tendenzen der Europäisierung der inneren Sicherheit. Somit verortet der Beitrag einige der in anderen Beiträgen verhandelten Fragen – etwa Europäisierung und Privatisierung – in einem politologischen Forschungstableau. Darüber hinaus greift er in schematisierter Zuordnung die Frage auf, welche Steuerungsformen im Feld innerer Sicherheit sich gegenwärtig ausfindig machen lassen. Das Problem, das *Lange* damit aufwirft, ist, ob

und in welcher Weise es dem Staat gelingen kann, seine Funktion, Sicherheit zu gewährleisten, aufrecht zu erhalten. Lange plädiert dabei für ein Modell eines »Gewährleistungsstaates«, bei dem der Staat die Richtlinien setzt, aber nicht mehr in allen Bereichen und Ebenen die Vollzugsorgane stellt. Neben das Modell hierarchischer müssten dann auch zwangsläufig andere Formen der Steuerung im Sicherheitsbereich treten. Dieses Fazit, dass das traditionelle an rein staatliches Handeln und nationale Souveränität gebundene Gewaltmonopol nicht mehr den definitiven Maßstab zukünftiger Sicherheitsgewährleistung bilden kann, verbindet *Langes* Beitrag mit den anderen Beiträgen in dieser Sektion.

Die gesellschaftlichen Themen zur Sicherheit in Forschung und im Dialog mit der Fachwissenschaft wie auch der Öffentlichkeit werden von der unterstützenden Stelle in einem Konsortium unter der Leitung des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung ISI in Karlsruhe moderiert, gemeinsam mit dem soziologischen Institut der Albert-Ludwig-Universität Freiburg und dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Die unterstützende Stelle organisierte mit Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung BMBF federführend den Kongress zu den gesellschaftlichen Dimensionen der Sicherheitsforschung.

Die im vorliegenden Band versammelten Beiträge resultierten wie erwähnt aus einem Kongress, der nicht nur die fachwissenschaftliche Diskussion auf breiter Basis voranbringen sollte, sondern auch einen öffentlichen Dialog eröffnete. Der Dank der Herausgeber gilt daher neben allen Referenten auch den Diskussionsleitern, den Teilnehmern der Podiumsdiskussion: Prof. Dr. Wolf R. Dombrowsky (Universität Kiel), Prof. Dr. Werner Rammert (Technische Universität Berlin), Prof. Dr. Trutz von Trotha (Universität Siegen), Ministerialdirektor Prof. Dr. Wolf-Dieter Lukas (BMBF), Prof. Dr. Klaus Thoma (Fraunhofer EMI, Freiburg), Prof. Dr. Jürgen Stock (Bundeskriminalamt Wiesbaden), Dr. Patrick Illinger (Süddeutsche Zeitung).

Die Arbeit der Beratenden Stelle Fachdialog Sicherheitsforschung wird begleitet von einer Lenkungsgruppe, der wir für ihren fachkritisch-konstruktiven Rat sehr danken: Prof. Dr. h.c. Hans-Jörg Albrecht, Prof. Dr. Regina Ammicht Quinn, LWD Dr. Michael Baurmann, Prof. Dr. Wolf R. Dombrowsky, Prof. Dr. Christoph Gusy, Dr. Martin Kahl, Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange, Prof. Dr. Gebhard Rusch, Prof. Dr. Ulrich Schneckenner, Prof. Dr. Stefan Strohschneider, Prof. Dr. Gerhard Vowe, Prof. Dr. Ute Werner, Prof. Dr. Thomas Würtenberger.

Wir danken dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die finanzielle Förderung dieser Publikation; unseren besonderen Dank richten wir an Frau Dr. Christine Thomas und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Referat Sicherheitsforschung.

**I. Zivile Sicherheit.  
Zur gesellschaftlichen Brisanz  
des Forschungsthemas – Keynotes**



## 2. Eröffnungsansprache

---

ANNETTE SCHAVAN

Ich freue mich sehr, dass wir mit dieser Veranstaltung einen wichtigen Dialog fördern, von dem ich glaube, dass er für eine verantwortungsbewusste Sicherheitsforschung im 21. Jahrhundert konstitutiv ist: Der Dialog von Technik- und Geistes- und Sozialwissenschaften. Ich danke Ihnen, dass Sie gekommen sind und vor allem interessiert daran sind, Impulse zu geben und Akzente zu setzen.

Der technische Fortschritt und die global vernetzte Welt bieten viele Chancen. Neben Wohlstand und Freiheitsgewinnen bergen sie ebenso Risiken. Die moderne Industriegesellschaft ist dicht mit Infrastrukturnetzen überzogen. Sie sichern Mobilität, Energieversorgung und Informationsflüsse. Sie sind Lebensadern und damit neuralgische Punkte.

Terrorismus und organisierte Kriminalität, Naturkatastrophen und technische Unfälle größeren Ausmaßes – wie zum Beispiel flächendeckende Stromausfälle – können in unserer dicht vernetzten Welt große Schäden verursachen und im schlimmsten Fall sogar eine Gesellschaft destabilisieren.

Hier ist der Staat gefordert, seine Bürgerinnen und Bürger und die öffentlichen Güter vor diesen Gefahren und Bedrohungen zu schützen. Sicherheit ist ein öffentliches Gut. Politik dient dem Schutz öffentlicher Güter. Das ist die originäre Aufgabe der Politik! In Zeiten der Finanzkrise ist uns diese Relevanz in den vergangenen Wochen noch einmal besonders deutlich vor Augen geführt worden. Wir müssen neue Wege suchen, um unsere Freiheit und Rechtsstaatlichkeit und den damit verbundenen freiheitlichen Lebensstil zu sichern. Es geht um Sicherheitsmaßnahmen, die die Freiheit des Einzelnen nicht zur Bedrohung für den anderen werden lassen. Wir müssen für Sicherheit sorgen, die Freiheitsrechte erhält und Bedrohung verringert.

Sicherheitsforschung muss das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit im Blick haben. Es gilt, ein dynamisches Gleichgewicht zu finden zwischen dem, was notwendig ist, um Sicherheit zu garantieren, und dem, was zulässig ist, und die Privatsphäre der Bürgerinnen und

Bürger achtet. Das ist leicht gesagt und zugleich eine anspruchsvolle Aufgabe.

Finden wir diese Balance nicht, passiert das, was an dem von der europäischen Kommission jüngst angekündigten Einsatz von so genannten »Nackt-Scannern« an Flughäfen besonders deutlich wird. Diese Scanner, die derart drastische Eingriffe in die Privat- und Intimsphäre darstellen, sind völlig inakzeptabel. Hier soll eine in unserem Sinne unausgereifte Technologie zum Einsatz kommen, die ethische Aspekte in keiner Weise berücksichtigt.

Ausgangspunkt ist, dass bestimmte Waffen wie Keramikmesser oder Sprengstoffe mit den bisherigen Metalldetektoren nicht gefunden und schon gar nicht sichtbar gemacht werden können. Es wäre in keiner Weise verantwortbar, uns nicht mit Technologien zu befassen, die solche Waffen erkennen können. Um die Chance für einen besseren Schutz des Flugverkehrs und die Sicherheit von Millionen von Reisenden zu nutzen, müssen wir uns dieser Aufgabe stellen.

Aber es geht nicht darum, Körper abzubilden. Diese neue Technologie muss Waffen aufspüren. Niemand muss dafür den Körper sehen, niemand muss dafür seine Privatsphäre preisgeben. Deshalb brauchen wir eine Technologie, die mehr sieht und weniger zeigt!

Wir haben uns in der Sicherheitsforschung von Anfang an der Herausforderung gestellt, technische und gesellschaftliche Fragestellungen in den Forschungsprojekten zu verknüpfen. Dabei forschen wir an besseren Lösungen im Dialog von Technik und Ethik. Mit diesen Lösungen wird nur das gefunden, was auch entdeckt werden soll – nämlich die Waffe oder der Sprengstoff. Der individuelle Körper ist nicht sichtbar und braucht es auch gar nicht zu sein. In den so gefundenen Lösungen gibt es deshalb nur eine anonymisierte, schematische Darstellung des Körpers.

Dies zeigt, welche hohen Ansprüche wir an die Sicherheitsforschung stellen. Solche Forschung ist nicht nur technisch anspruchsvoller, sie erfordert auch einen anspruchsvollen Dialog zwischen denjenigen, die die Technik entwickeln, und denjenigen, die rechtzeitig die Antworten auf die damit verbundenen ethischen Fragen geben.

Um dies zu erreichen, dürfen Geistes- und Sozialwissenschaften nicht nur als Begleiter oder gar als bloße Akzeptanzbeschaffer eingesetzt werden! Als jemand, der Ethik studiert hat, kenne ich die Frage, die alle an ethischen Fragestellungen Arbeitenden immer wieder umtreibt: Nämlich die Frage, ob sie bei Entwicklungen in der Technik immer nur nachlaufend tätig sein sollen und ob sie nur Erklärungen zu liefern haben für etwas, was bereits geschehen ist, um ex post Bewertungen abzugeben.

Vielmehr muss die ethische Forschung – und dies ist in der zivilen Sicherheitsforschung, wie ich sie vertrete, der Fall – von Beginn an die technologischen Lösungen mitbestimmen. Sie muss entscheiden, was machbar ist. Sie muss über die technologische Machbarkeit hinaus bestimmen.

Die Ethik setzt das Ziel: Welches Maß an Sicherheit ist für den Schutz von Menschen geboten? Und was ist dabei verboten? Die Ethik muss Trei-

ber für die Technologieentwicklung sein, sie muss frühzeitig die Richtung vorgeben und auffordern, ethisch verantwortbare Lösungen zu entwickeln.

Um im Bild zu bleiben: Wir wollen eben nicht nachlaufende Forschung, sondern eine begleitende – auch im Sinne von vorlaufender Forschung. Es geht darum, nicht fertige Entwicklungen zu bewerten, sondern schon vorher die relevanten Fragen zu artikulieren, die Maßstäbe und Erwartungen zu formulieren, die an technologische Entwicklung zu stellen sind.

Die gesellschaftlichen und ethischen Aspekte technischer Lösungen immer schon von Anfang an mitzudenken, das ist unsere Leitlinie – daran arbeiten wir als Bundesregierung. Und wenn es ganz konkret um unser Sicherheitsforschungsprogramm geht, dann haben wir sozusagen schon eine Lernphase hinter uns. Zu Anfang hat man einfach unterschiedliche Forschungslinien ausgeschrieben und noch jeweils einen integrativen Teil für die Geistes- und Kulturwissenschaften hinzugefügt. Wir haben aber festgestellt: Das reicht so nicht aus.

Wenn wir die Treiberrolle der Sozial- und Geisteswissenschaften ernst nehmen, dann müssen Forschungsprogramme anders angelegt sein. Dann muss auch in unseren Ausschreibungen, in der Anlage und im Design der Sicherheitsforschung ein »Dialog auf Augenhöhe« sichtbar werden. Wir werden diese Leitlinie auch in anderen sensiblen Forschungsprogrammen zu Grunde legen, in denen wir drängende Fragen unserer Zeit angehen, wie zum Beispiel bei dem Thema »Innovationen für Lebensqualität im Alter«.

Auch hier müssen wir hellhörig werden, schon allein, wenn wir das Wort »Pflegeroboter« hören. Die Bezeichnung »Roboter« geht in die falsche Richtung. Roboter sind autonom, also vom Menschen unabhängig. Wir reden über und denken an »Assistenzsysteme«. Dazu sind wir mit Geistes- und Sozialwissenschaftlern sowie mit Medizinerinnen, aber auch mit Pflegekräften im Gespräch und überlassen die Zielbestimmung nicht allein den Ingenieuren.

Die zivile Sicherheitsforschung muss nach innovativen Lösungen für die neuen Herausforderungen suchen. Dies nicht zu tun, wäre der falsche Weg. Es hieße, den Kopf in den Sand zu stecken, den anderen die Lösungen zu überlassen, den Einfluss auf die Gestaltung der künftigen Technologielösungen aufzugeben.

Die Förderung der zivilen Sicherheitsforschung ist deshalb ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, das wir im Rahmen der Hightech-Strategie engagiert vorantreiben. Deutschland als industriell hochentwickelter Staat in der Mitte Europas ist auf funktionierende Infrastrukturen – Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Warenketten, die Finanz- und Kommunikationssysteme – angewiesen.

Die globale Vernetzung und die wachsende Mobilität bringen es mit sich, dass kleine, lokale Störungen oder Sicherheitslücken enorme Konsequenzen haben können. Dabei spielt die Sicherheit von Informations-

und Kommunikationstechnologien eine zentrale Rolle, denn: IKT sind die Grundlage für die modernen Infrastrukturnetze; IKT sind die Infrastruktur der Infrastrukturen. Gemeinsam mit meinem Kollegen Wolfgang Schäuble habe ich mich deshalb jüngst in einer gemeinsamen Erklärung darauf verständigt, Forschung und IT-Sicherheit noch enger zu verzahnen. Auch das gehört ja zu den Grundprinzipien der Hightech-Strategie, dass nicht jedes Haus als Einzelkämpfer agiert, sondern dass wir die Kompetenzen bündeln und den Fragestellungen und den zunehmenden systemischen Zusammenhängen gemeinsam begegnen. Mit den Themen »sichere IKT« und »IKT für gesellschaftliche Sicherheit« wird sich auch der IT-Gipfel am 20. November in Darmstadt befassen.

Eine zivile Sicherheitsforschung, wie wir sie wollen, muss interdisziplinär sein und sie verlangt den Dialog. Sie spricht die Natur- und Technikwissenschaften ebenso an wie die Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften. Nur im Zusammenspiel der Disziplinen kann aus neuem Wissen eine nachhaltige Innovation werden, die den Menschen dient.

Der heutige Kongress soll dazu beitragen, diesen interdisziplinären Dialog zu vertiefen und die gesellschaftliche Dimension der Sicherheitsforschung stärker ins Blickfeld zu rücken. Dass dieser Kongress heute stattfinden kann, verdanken wir dem Konsortium aus Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, dem Institut für Soziologie der Universität Freiburg, dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht und dem Engagement führender Wissenschaftler aus den Geistes- und Sozialwissenschaften, den Kultur-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, die sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben. Sie haben den aktuellen Forschungsbedarf identifiziert, die relevanten Themen definiert und diese Konferenz mit vorbereitet.

Ergebnis dieser Arbeit ist auch, dass das Ministerium mit dem heutigen Tag eine neue Förderlinie in der Sicherheitsforschung mit einem klaren geistes- und sozialwissenschaftlichen Fokus startet. Die neue Förderbekanntmachung wird über die verknüpfte Forschung hinaus Querschnittsfragen zur gesellschaftlichen Dimension aufgreifen. Davon erwarten wir uns einen wesentlichen Beitrag zu den wichtigen Fragen einer gesellschaftlichen Sicherheitskultur und einer institutionellen Sicherheitsarchitektur.

Sicherheit ist grundlegend für unser individuelles und soziales Leben. Sie hat konstitutive Bedeutung für unser wirtschaftliches und auch intellektuelles Leben. Die Frage der Gewährleistung von Sicherheit ist auch eine Frage der Gerechtigkeit. Sicherheit darf nicht etwas sein, was jenen möglich wird, die sie sich leisten können, und jenen nicht, die sie sich nicht leisten können. Deshalb ist Sicherheit ein in so herausragender Weise öffentlich zu schützendes Gut.

Ohne die Sicherheit, die aus der Verlässlichkeit rechtsstaatlicher Garantien entspringt, wäre die freiheitliche demokratische Gesellschaftsordnung ohne Bestand.

Ohne die Sicherheit, die uns vor industriellen Unfällen und technischen Störfällen schützt, wäre der Fortschritt keine Quelle von Wohlstand und Innovation.

Ohne die Sicherheit, die aus der Verlässlichkeit und Belastbarkeit des ökonomischen Systems erwächst, wäre soziale Sicherheit ein Wunschtraum.

Ohne die Sicherheit, die uns vor Gefahren für Leib und Leben schützt, wäre die Aussage »Die Würde des Menschen ist unantastbar« eine Utopie.

Ohne die Sicherheit, die mit der Gewissheit wissenschaftlicher Aussagen verknüpft ist, wäre eine rationale Zukunftsorientierung nicht möglich.

»Sicherheit und persönliche Freiheit sind die einzigen Dinge, die man als Einzelner nicht selbst gewährleisten kann.« Diese Erkenntnis des französischen Politikers Honoré Gabriel de Mirabeau machte Wilhelm von Humboldt zum Ausgangspunkt für seine »Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen«. Darin kommt Humboldt zu dem zentralen Ergebnis: »Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden, noch die Früchte derselben zu genießen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.«

Humboldts Worte sind unverändert aktuell. Sicherheit und Freiheit sind kein Gegensatz. Sie stehen aber in einem Spannungsverhältnis. Und niemand soll so tun, als sei das leicht aufzulösen. Da geht es um Gestaltung, da geht es um reflexive Prozesse verbunden mit technologischer Entwicklung, die jeweils in einem kulturellen Kontext stattfinden, und je nach kulturellem Kontext auch unterschiedlich verlaufen können. Die Erörterung dieses Spannungsverhältnisses zieht sich durch die gesamte philosophische Diskussion. Sie reicht von Sokrates über Hobbes bis hin zu Popper und in die aktuellen geistes- und sozialwissenschaftlichen Diskurse in den Geistes- und Sozialwissenschaften.

Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit kommt nicht erst durch die Technik. Es ist keine Frage allein unserer Zeit. Es ist eine Frage, die sich in immer neuen Ausprägungen zeigt in jeweiliger Abhängigkeit zu dem, was Menschen möglich ist. Natürlich können Sicherheitsmaßnahmen im Konflikt mit privaten Freiräumen und bürgerlichen Rechten stehen. Natürlich können Sicherheitsauflagen Nachteile für die Wirtschaft bedeuten. Und wo Sicherheitslücken bestehen, können schon vermeintliche Bedrohungen unser Denken verändern und unsere Freiheit gefährden.

Dieses Spannungsverhältnis müssen wir, wenn wir neue Lösungen anstreben, mit bedenken. Daher braucht Sicherheitsforschung die Kompetenzen der Geistes- und Sozialwissenschaften. Und gerade deshalb ist Forschung zu den gesellschaftlichen Dimensionen ein Schlüssel, denn sie mobilisiert die besten Ideen für die außerordentlich anspruchsvolle Aufgabe, nämlich Lösungen »...mit Sicherheit: für Freiheit« zu schaffen.

Die Anforderungen an neue Lösungen sind hoch. Um zu Innovationen zu kommen, die den Aspekten und Ansprüchen an neue Sicherheitskonzepte gerecht werden, braucht Sicherheitsforschung zwingend die Kompetenzen der Geistes- und Sozialwissenschaften, um die systemischen Zusammenhänge erfassen zu können.

Kurz gesagt: Die Geistes- und Sozialwissenschaften müssen mehr sein als nur Begleitforschung. Allein das Wort »Begleitforschung« führt in die Irre. Denn wer will schon nur begleiten, was andere tun. Das Wort »Treiber« gefällt mir viel besser. Die Geistes- und Sozialwissenschaften sollen Entwicklungen vorantreiben.

Die Geistes- und Sozialwissenschaften beschäftigen sich mit der Frage:

- Welche Sicherheitskultur prägt uns?
- Welche Werte, Wahrnehmungen, und Verhaltensweisen können die für uns angemessene Balance von Freiheit und Sicherheit bestimmen?

Sie können klären, wie das institutionelle Gefüge der Sicherheitsverantwortung in Deutschland und auch in Europa künftig aussehen könnte, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Alles, was wir hier tun, sollten wir auch verstehen als Teil der Frage nach einer europäischen Sicherheitsforschung und Sicherheitskultur.

Bei aller Verschiedenheit müssen die Wissenschaften gemeinsam daran arbeiten, die je anderen Wissenschaftskulturen zu verstehen, um die besten Lösungen für unsere künftige Sicherheit zu finden.

Es geht darum, Brücken zu bauen zwischen Natur- und Technikwissenschaften einerseits und den Geisteswissenschaften andererseits. Und es geht darum, die Kultur der Zusammenarbeit zu stärken: Auch innerhalb der Geistes- und Sozialwissenschaften und innerhalb der Naturwissenschaften. Denn wer jemals an so einem Brückenbau beteiligt war, der weiß, es fängt schon bei der Sprache an: Es braucht eine erhebliche Wegstrecke, damit Geisteswissenschaftler untereinander die Sprache finden, die ihnen tatsächlich Kommunikation und gemeinsame reflexive Prozesse ermöglicht. Das zeigt, wie viel anspruchsvoller es dann ist, die Sprachebene zu finden, die einen wirklich konstruktiven Dialog von Geistes- und Naturwissenschaftlern ermöglicht. Deshalb müssen wir genau diesen Dialog fördern. Sicherheitsforschung braucht Dialog und Transparenz!

Wenn wir von Begleitforschung sprechen, dann heißt das nicht nachträgliche Bewertung technologischer Entwicklung. Geistes- und Sozialwissenschaften werfen Fragen auf und formulieren ethische Maßstäbe, die technologischer Entwicklung vorhergehen und von daher auch die Anforderungen an ebensolche technologische Entwicklung formulieren. Mit dem Sicherheitsforschungsprogramm der Bundesregierung und insbesondere mit der neuen Förderbekanntmachung wollen wir diese Entwicklung vorantreiben. Wir brauchen eine umfassende Forschung, um zu

Sicherheitslösungen zu kommen, die zu unserer Kultur und zu unserer Gesellschaft und Wirtschaft passen.

Das Sicherheitsforschungsprogramm ist ein wichtiger Teil der High-tech-Strategie für Deutschland. Es verbessert nicht nur die Sicherheit der Menschen in unserem Land, sondern fördert auch das große wirtschaftliche Potenzial der deutschen Sicherheitstechnologien. Denn eine Gesellschaft, die die zivile Sicherheitstechnik nicht abdeckt, vergibt große Chancen auf Zukunftsmärkten!

Die Zeiten aber, in denen Sicherheit die Angelegenheit allein von Polizei, Feuerwehr und Rettungskräften war, sind längst vorbei. In Deutschland sind heute 80 Prozent aller sicherheitsrelevanten Infrastrukturen in privatwirtschaftlicher Hand.

Um mehr Sicherheit zu erreichen, muss sich die Wirtschaft stärker als bisher ihrer Verantwortung bewusst werden und diese Verantwortung wahrnehmen. Wir reden also nicht nur über den interdisziplinären Dialog in der Wissenschaft. Wir reden genauso über den Dialog von Wissenschaft und Wirtschaft und letztlich über den Dialog von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Politik übernimmt in diesem Zusammenhang noch einmal zusätzlich die Aufgabe, genau diesen Dialog voranzubringen und dafür zu sorgen, dass er in der Anlage von Forschungspolitik auch tatsächlich relevant ist.

Moderne Sicherheitstechnologien durchdringen zunehmend unseren Alltag. Weltweit setzen auch viele Unternehmen Sicherheitstechnologien in sensiblen Infrastrukturbereichen ein – zum Beispiel bei Zugangskontrollen oder in der Überwachung eines Betriebsgeländes.

Biometrische Verfahren, Detektoren, Zugangssysteme und individuelle Schlüssel für die Benutzung von persönlichen Gegenständen stehen für enorme Wachstumschancen.

Der Markt für Sicherheitslösungen wächst jedes Jahr um sieben bis acht Prozent und hat allein in Deutschland ein Volumen von zehn Milliarden Euro. Hier entstehen Exportchancen, hier entstehen Arbeitsplätze und hier entstehen zukunftsfähige Lösungen, die auch international relevant sind.

Deshalb ist es wichtig, dass Deutschland diese Chancen nutzt und Entwicklungen in der Sicherheitstechnik wegweisend mitgestaltet. Nur so können wir unsere Vorstellungen einer sinnvollen Balance von Sicherheit und Freiheit in die Entwicklung einbringen.

Gerade ganzheitliche Forschungsansätze, die die gesellschaftliche Dimension von Sicherheitstechnik berücksichtigen, können entscheidend zur Profilbildung und zum Erfolg des Innovations-Standorts Deutschland beitragen. Denn mit Sicherheitslösungen, die Persönlichkeitsrechte und Datenschutz berücksichtigen, können wir wichtige Wettbewerbsvorteile ausbauen und uns auf Zukunftsmärkten weit oben positionieren. Deutschland hat bei den innovativen Sicherheitstechnologien die Chance, Leitmarkt für Produkte und Dienstleistungen zu werden, die kundenfreundlicher sind und die Bedürfnisse und Wertvorstellungen der Men-

schen berücksichtigen. Beide Seiten der Sicherheitsforschung, die technologische und die gesellschaftliche, sichern uns die Mitgestaltung dieser globalen Entwicklung. Auf nur einen dieser beiden Bausteine zu verzichten, hieße, wichtige Chancen zu vergeben.

Der Philosoph Karl Popper hat einmal gesagt: »Es gibt keine Freiheit, wenn sie nicht vom Staat geschützt wird; und umgekehrt: nur ein Staat, der von freien Bürgern überwacht wird, kann diesen überhaupt ein vernünftiges Ausmaß an Sicherheit gewähren.«

Besser kann man die zentrale Herausforderung unserer Zeit nicht beschreiben: Freiheit und Sicherheit sind keine Gegensätze, sie gehören zusammen. Sie zu wahren und zu schützen, ist ein Auftrag an uns alle.

Dieser Kongress wird einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Ich wünsche Ihnen dafür ertragreiche Diskussionen und hoffe auf viele weiterführende Impulse.

Vielen Dank!

### 3. Sicherheitsgewinn mit technologischen Innovationen (Schwerpunkt ITK)

---

J. MENNO HARMS

Ein Dialog über die sozialen Aspekte von Sicherheitstechnologien ist längst überfällig. Es gibt kaum eine Technologie, deren soziale Dimension nicht bereits an berufener Stelle diskutiert würde – ganz gleich, ob es um Biotechnologie, Gentechnik oder Energietechnik geht. Intelligente Sicherheitstechnologien greifen tief in unsere Gesellschaft, Wirtschaft und Privatsphäre ein. Sie bieten zwar enorme Chancen, doch mit der Digitalisierung wird auch vieles sichtbar, was vormals verborgen blieb. Digitale Fingerprints auf dem Personalausweis oder die elektronische Gesundheitskarte geben zwar mehr Sicherheit, sie sorgen aber auch für mehr Transparenz und einen Verlust an Privatheit. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten »Nacktschanner«. Sie bringen mehr Sicherheit, aber auch mehr Transparenz – im wahrsten Sinne des Wortes! Die EU und die für ihre Toleranz bekannten Niederlande haben sich für den mit dieser Technologie verbundenen Sicherheitsgewinn entschieden. Die Bundesregierung dagegen favorisiert Privatheit gegenüber Transparenz. Das Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Sicherheit einerseits und privater Entfaltungsfreiheit wird durch moderne Sicherheitstechnologien ganz neu definiert. Es entstehen neue Fragen, auf die Antworten gefunden werden müssen.

Wie können Sicherheit und Freiheit zusammengedacht werden? Welche Rolle kann Spitzentechnologie dabei spielen? Und wie kann der Staat diese Spitzentechnologie einschlägig fördern? Die Frage nach Sicherheit in der digitalen Welt verweist zumeist auf komplexe Systeme. Ein Beispiel sind Logistiksysteme, die praktisch jedes Gut in kürzester Zeit an jeden beliebigen Ort der Erde bringen können. Neben modernen Transportmitteln leisten hier Informations- und Kommunikationssysteme einen wichtigen Beitrag. Sie stellen die notwendigen Daten für das *handling* vor Ort zeitgerecht und sicher zur Verfügung und ermöglichen das Zusammenspiel weltweit verteilter Logistikzentren und Verkehrsmittel. So

kann der Versender des Frachtstücks heute jederzeit und unabhängig von seinem eigenen Standort in Echtzeit den Status seiner Sendung nachvollziehen. Hochkomplexe und automatisierte Strukturen – auch im Verkehr, in der Energiewirtschaft oder im Gesundheitswesen – haben allerdings ein gemeinsames Problem: Jede noch so kleine Störung kann bei fehlender Robustheit der betroffenen Infrastruktur massive Beeinträchtigungen nach sich ziehen. Zwar ist das Internet per definitionem weniger anfällig, doch wurde es durch massive »Cyber-Attacken« in Estland 2007 und in Georgien 2009 zu großen Teilen stillgelegt. Die Situation ist zwiespältig: Hochtechnologie stellt ein wesentliches Element öffentlicher Sicherheit dar, führt aber gleichzeitig zu neuer Unsicherheit. Diese »Janusköpfigkeit« technischer Lösungen erfordert, dass zeitgleich beide Seiten des »Doppelkopfes« – die Chancen und Risiken technischer Lösungen betrachtet werden. Eine hundertprozentige Sicherheit gibt es auch in der digitalen Welt nicht. Wo immer Menschen mit technischen Systemen arbeiten, können durch fehlerhafte Nutzung, durch Unachtsamkeit oder Vorsatz, Gefahren entstehen. Fehlerquellen können aber auch systemimmanent vorliegen, zum Beispiel wenn zwei quasi-fehlerfreie Systeme im Zusammenwirken ein nicht vorhersehbares Verhalten erzeugen.

Im November 2006 kam es zu einem Stromausfall, der von Deutschland bis nach Spanien reichte. Das Kreuzfahrtschiff »Norwegian Pearl« wurde von der Meyer-Werft im niedersächsischen Emsland an die Küste überführt. Dafür wurde eine Hochspannungsleitung abgeschaltet, unter der das Schiff hindurchfahren sollte.

Die dabei entstehende Überlast führte zu einer prinzipiell richtigen Konsequenz: dem Abschalten eines überlasteten Teilnetzes. Nicht geplant war jedoch, dass dadurch die Energienetze in halb Europa kaskadenartig ausfielen. Intelligente Energienetze hätten dies verhindern können.

Der Branchenverband BITKOM begrüßt die Absicht der Bundesregierung, mit dem »Forschungsprogramm zur zivilen Sicherheit« über den technischen Tellerrand hinauszublicken und interdisziplinäre Ansätze zu verfolgen. Den Leitlinien, an denen das Programm ausgerichtet wird, wird zugestimmt.

Wesentlich ist *erstens*, dass eine ressortübergreifende Zusammenarbeit bei den Forschungsvorhaben der einzelnen Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gestärkt wird. Die bislang teils stark fragmentierten Forschungsvorhaben des Bundes können so deutlich produktiver gestaltet werden.

*Zweitens*: Bei all den technischen Problemen, die in den einzelnen Vorhaben der Sicherheitsforschung zu lösen sind, dürfen die Menschen, ihre Bedürfnisse, ihr Verhalten und ihre Ängste nicht vergessen werden. Auf den griechischen Philosophen Epiktet geht der Aphorismus zurück »Nicht Tatsachen, sondern Meinungen über Tatsachen bestimmen das Zusammenleben«. Die Bedeutung der subjektiven und gesellschaftlichen Wahrnehmung von Technologien gilt es durch vertrauensvolle Aufklärung zu berücksichtigen. Daher sind neben Natur- und Ingenieurwissen-

schaften auch sozial- und geisteswissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen. Dies kann an Beispielen verdeutlicht werden. Für die Evakuierung eines Flughafens im Notfall sind Lautsprecheranlagen, Fluchtwegkennzeichnungen und beste technische Ausstattung der Rettungskräfte absolut notwendig. Sie sind aber nicht hinreichend. Ein Sicherheitskonzept wird erst dann greifen, wenn die technischen Anlagen auf der Grundlage verhaltenspsychologischer Erkenntnisse errichtet werden und somit die Rettungskräfte zielgerichtet unterstützen können. Ein weiteres Beispiel sind vorbeugende Sicherheitstechnologien wie Videoüberwachung und Zutrittskontrollen durch Biometrie. Die zuverlässige Arbeit dieser Systeme hängt von ihrer Akzeptanz und einem Mindestmaß an Kooperation der Nutzer ab. Eine automatisierte Zutrittskontrolle mit Gesichtserkennung funktioniert beispielsweise nicht, wenn jemand mit einem Sturzhelm durch die Anlage geht.

*Drittens* müssen Forschungsvorhaben auch auf die Anforderungen der Endnutzer sowie auf zukünftige Marktchancen ausgerichtet werden. Insbesondere müssen Rettungskräfte und ihre Organisationen wie Feuerwehr, Polizei und Technisches Hilfswerk frühzeitig in die Forschungsvorhaben einbezogen werden. Hinzu kommt die notwendige Abschätzung des jeweiligen Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Sicherheitstechnologien können sich – zunächst getrieben durch staatliche Nachfrage – zu massentauglichen Lösungen entwickeln. Dazu muss aber für die breite Bevölkerung ein konkreter Nutzen erkennbar sein. Im Zoo Hannover erfolgt beispielsweise die Zutrittskontrolle von Dauerkartenbesitzern mittels Biometrie. In vielen Unternehmen werden die Passwörter am PC per Stimmerkennung zurückgesetzt. Es gibt bereits Supermarktkassen, an denen per Fingerabdruck bezahlt werden kann. Weitere Praxisbeispiele für den Biometrie-Einsatz finden sich in der Biometrie-Referenzbroschüre von BITKOM.<sup>1</sup> Der endgültige Durchbruch der Biometrie als breit eingesetzte Sicherheitstechnologie ist bald zu erwarten. Daraus resultieren gute Aussichten für die vielen, zumeist noch jungen deutschen Unternehmen in diesem Anwendungsfeld. Die neuen Reisepässe enthalten bereits biometrische Gesichtsdaten und Fingerabdrücke. Wenn diese schnell lesbaren Biometriedaten bei Grenzkontrollen zum Einsatz kommen, kann eine beschleunigte Abfertigung viel zur Akzeptanz der Technologie beitragen.

*Viertens* und *letzten*s gilt es, die europäische Zusammenarbeit zu stärken und damit internationale Forschungsallianzen voranzubringen. Zivile Sicherheit lässt sich heute – weniger denn je – im nationalen Kontext betreiben.

Wichtige Beiträge zur Gewährleistung von Sicherheit sind mit Hilfe der ITK-Technologien zu leisten; vier Haupt Einsatzgebiete der ITK-Technologien sind zu unterscheiden:

---

1 | Siehe BITKOM (Hg.), Biometrie. Referenzprojekte, 2. Auflage, Berlin 2009.

1. Die Erfassung und Weiterleitung relevanter Daten durch Sensoren, Scanner und Bildanalyse;
2. Die Verdichtung, Auswertung und Präsentation von Informationen, etwa zur Visualisierung von Lage-Informationen in Gebäuden;
3. Die Unterstützung bei der Risikobewertung und –entscheidung; Weiterleitung an Rettungskräfte;
4. Die Unterstützung präventiver Maßnahmen, etwa bei umfangreichen Risiko-Simulationen.

Ihre Bedeutung lässt sich wiederum am Beispiel der Flughäfen verdeutlichen, die wie Tunnel, Häfen und Bahnhöfe zu den kritischen Verkehrsinfrastrukturen gehören und ein besonders hohes Sicherheitsniveau verlangen. In den vergangenen 30 Jahren haben terroristische Aktivitäten schrittweise zu einer Verschärfung der Sicherheitsauflagen und zu einem intensiven Einsatz von Sicherheitstechnologien im Luftverkehr geführt. Im Zuge der spektakulären Flugzeugentführungen der 1970er Jahre wurden drastische Passagier- und Gepäckkontrollen eingeführt. Seit dem Bombenanschlag auf den PAN AM Jumbo Jet im Jahr 1988 wird abgeglichen, ob zu jedem eingeladenen Gepäckstück tatsächlich der richtige Passagier eingestiegen ist. Dieses so genannte *baggage reconciliation* ist nur durch ITK-Technologien schnell und effizient möglich. Seit den Anschlägen auf das World Trade Center 2001 müssen alle Gepäckstücke auch auf Explosivstoffe untersucht werden. Diese Bilanz liest sich wie eine Liste des Schreckens. Gleichwohl sagt die Statistik, dass das Flugzeug noch immer eines der sichersten Transportmittel ist und Fliegen nie so sicher war wie heute. Und die Herausforderungen wachsen. Der Boom der Luftverkehrsbranche mit weltweit knapp fünf Milliarden Reisenden im Jahr 2007 wird weitergehen und mit ihm potenzieren sich die Anforderungen an die Sicherheitstechnologien. Trotz der Sicherheitsauflagen bei gleichzeitig stark gestiegenen Passagierzahlen soll das Reiseerlebnis des einzelnen Passagiers insgesamt positiv bleiben. Die unangenehmen Eingriffe in die Privatsphäre an den Kontrollstellen sollen einerseits ein für die Passagiere erträgliches Maß nicht überschreiten. Andererseits müssen Fluggesellschaften, Flughäfen und Behörden mit einem vertretbaren Aufwand für das notwendige Sicherheitsniveau sorgen. Die zivile Sicherheitsforschung soll zur Erfüllung dieser Anforderungen signifikant beitragen.

In der Vergangenheit wurde in erster Linie auf Bedrohungen reagiert. In Zukunft kann die zivile Sicherheitsforschung helfen, proaktiv zu handeln und Bedrohungspotenziale zu antizipieren. Die Technologieentwicklung zeigt bereits erste Ergebnisse. Systeme zum schnellen und präzisen Aufspüren gefährlicher Gegenstände und Explosivstoffe werden kontinuierlich verbessert. Kamerasysteme sind flächendeckend im Einsatz. Durch sie kann das Sicherheitspersonal herrenlose Gepäckstücke und kritische Situationen erfassen. Intelligente Software wertet alle zur Verfügung stehenden Kameras automatisch aus, entdeckt Gefahrensituationen und meldet sie. Ohne den Einsatz leistungsfähiger ITK-Systeme

sind solche Innovationen in der zivilen Sicherheit nicht denkbar. Damit die Sicherheitstechnologien der ITK wirksam werden können, brauchen sie aber eine breite Akzeptanz. Im Luftverkehr haben sich die Passagiere mit den Sicherheitsregelungen arrangiert und diese akzeptiert. Ähnliches gilt für die passive und aktive Sicherheit von PKWs, die in den vergangenen 50 Jahren massiv weiterentwickelt wurde. Erfolgte die Anschnallpflicht in den 1970er Jahren noch gegen den Widerstand vieler Autofahrer, sind heute Seitenaufprallschutz, Airbag, ABS und Elektronisches Stabilitätsprogramm bewusst nachgefragte Sicherheitsfunktionen. Die Zahl der Verkehrstoten ging zwischen 1970 und 2007 von 21.300 auf weniger als 5.000 zurück.

Während beim Flug- und Autoverkehr kaum Widerstand gegen Sicherheitstechnologien zu beobachten ist, entzünden sich immer wieder Diskussionen um die Akzeptanz von Informations- und Telekommunikationssicherheitstechnologien. Soll alles technisch Machbare tatsächlich umgesetzt werden? Hier gilt es genau abzuwägen – und gelegentlich die Bürger zu fragen. So hat BITKOM in diesem Jahr eine repräsentative Umfrage zur Kameraüberwachung öffentlicher Plätze in Auftrag gegeben. Das Ergebnis zeigt, dass eine große Mehrheit der Bundesbürger eine stärkere Video-Überwachung öffentlicher Plätze befürwortet. Drei von vier Befragten gaben an, sie seien für mehr Kameraüberwachung. 20 % lehnten eine stärkere Überwachung öffentlicher Plätze ab. Ein anderes Beispiel ist die elektronische Gesundheitskarte. Sie wird von 96 % oftmals als technikskeptisch eingeschätzten Bevölkerung begrüßt. Dieses Ergebnis ist überraschend, da auf der Gesundheitskarte hoch sensible Daten gespeichert werden.

Zuweilen scheint die Bevölkerung ihren Vordenkern in Politik, Wissenschaft und Presse einen Schritt voraus zu sein. Das sollte bei aller Notwendigkeit der Risikoabwägung neuer Technologien nicht vergessen werden. Der Spannungsbogen zwischen den Antipoden Sicherheit und Freiheit wird in diesen Jahren gelegentlich überzogen. Das Motto dieser Konferenz – »Mit Sicherheit: für Freiheit« – kann dazu beitragen, Entspannung in dieses Verhältnis zu tragen.



## 4. Zwischen Sicherheit und Unsicherheit. Zu Notwendigkeiten und Übertreibungen in der Sicherheitsdebatte

---

ALFRED GROSSER

›Sicherheit‹ hat viele Facetten. Zum Beispiel ist das Gefühl von Sicherheit u.a. eine Frage der Erziehung. So hat die katholische Kirche etwa jahrhundertlang Frauen zu Demut erzogen und nicht dazu, selbstsicher zu sein. Selbstsicherheit ist aber eine Voraussetzung, sich nicht allzu leicht verunsichern zu lassen.

In Frankreich sind zwei Präsidentschaftswahlen dadurch gewonnen worden, dass ein Anchorman im Fernsehen sagte: »La France a peur.« – »Frankreich hat Angst.« Die dadurch ausgelöste Verunsicherung hat politische, und zwar wahlentscheidende, Konsequenzen gehabt.

Die Frage nach der Sicherheit stellt sich aus verschiedenen Perspektiven ganz unterschiedlich, z.B. zwischen armen und reichen Menschen. Für Reiche ist u.a. die Frage interessant, wie das eigene Vermögen geschützt werden kann. Klaus Mann hat dies 1933 in einem Gedicht ausgedrückt:

### **Klaus Mann, Weil wir doch ALLE Hinterzieher sind**

In unserm Erdteil steht es kläglich.  
Man ist mit uns nicht mehr galant.  
Die Steuern nehmen überhand.  
Es ist schon bald nicht mehr erträglich.  
Das Land, in dem man Milch und Honig schlürfte,  
[...]  
Da ist es hübsch und angenehm zu sein!  
Der Flüchtling findet hilfsbereite Hände.  
Er kauft sich ein.  
Kann so was sein?  
Jawohl: in Liechten – meinem Liechtenstein.  
Da liegt das Land in hochrentablem Frieden,

Wo mich nichts stört und peinigt und verdrießt.  
 Und wer den Eintritt aufbringt, der genießt,  
 Und nichts wie Fröhlichkeit ist ihm beschieden.  
 Woanders: Zähneklappern und Geschlotter -  
 Doch auf der Alm da gibt' s kein Sünd,  
 Weil hier doch ALLE Hinterzieher sind.  
 [...]

Sicherheit in Klaus Manns Sinne beginnt damit, sichere Orte für steuerhinterzogenes Geld zu suchen. Ein anderer Ausdruck des Strebens nach Sicherheit von Reichen ist die in Amerika noch viel stärker als in Deutschland oder Frankreich ausgeprägte Selbstgettoisierung in gut überwachten Wohnvierteln, in sogenannten *gated communities*. Das führt dazu, dass in Frankreich die Polizei nicht mehr primär für Ordnung sorgt, sondern vielmehr präsent ist, um wohlhabendere Viertel von ärmeren Vierteln abzuschirmen. So entsteht der Eindruck, dass Bertolt Brechts alte Formel gilt: »Wo nichts am rechten Platz liegt, da ist Unordnung. Wo am rechten Platz nichts liegt, ist Ordnung.«<sup>1</sup> Viele Tausende Jugendliche leben in Vororten, in denen Ordnung und Sicherheit keine Bestandteile des täglichen Lebens mehr sind.

Ein Teil des fehlenden Sicherheitsgefühls in der ärmeren Bevölkerung gründet heute in der Angst vor Arbeitslosigkeit. Erstaunlicherweise wird heute die Zahl von drei Millionen Arbeitslosen als niedrig betrachtet. Es handelt sich jedoch um drei Millionen Menschen und ihre Familien, die in Not leben und denen materielle Sicherheit fehlt. In den USA sind Millionen Menschen nicht krankenversichert. Und in der Finanz- und Wirtschaftskrise haben auch hierzulande zahlreiche Betriebe Zeitarbeiter entlassen, die deshalb keine Sicherheit genießen, eben weil sie Zeitarbeiter sind. Gegen diese darin begründeten und berechtigten Gefühle der Unsicherheit hilft keine Technologie – hier ist die Politik gefragt.

Auf der Ebene der internationalen Beziehungen ist die Frage der Sicherheit ein zentrales Problem. Die französische Geschichte nach 1919 z.B. ist eine Geschichte der Suche nach Sicherheit. Die *ligne maginot* wurde aufgrund der historischen Erfahrungen gebaut. Sicherheit war zwar das Ziel französischer Politik, aber gerade dies hat verhindert, dass man über die notwendigen militärischen Mittel verfügte, um Hitler entgegenzutreten zu können. Panzer zur Verteidigung waren vorhanden, aber keine Antwort auf die deutschen Panzer. Die NATO wurde gegründet zum Schutz Frankreichs, Belgiens und Großbritanniens gegen die Sowjetunion. Dies ist auch dank der atomaren Bewaffnung weitgehend gelungen.

Heute wird oft vergessen, dass im *Europa der 27* nicht alle Länder das selbe Verständnis von Sicherheit teilen. In Polen oder in den baltischen Staaten ist mit dem Begriff Sicherheit vor allem *Sicherheit vor Russland* gemeint. Unterschiedliche Sichtweisen treten ebenfalls zu Tage, wenn

1 | Brecht, Bertolt, Flüchtlingsgespräche 1940/41.

es darum geht, zu definieren, wer eigentlich der Feind ist. Während der Präsidentschaft von George W. Bush wurden mehr Feinde produziert als bekämpft. Ebenso kann der Iran anders betrachtet werden, als es beispielsweise Israel tut.<sup>2</sup> Israel beruft sich auf den Begriff der Sicherheit, um Gegner zu bekämpfen und durch eine Mauer um Palästina neue Territorien zu gewinnen. ›Unsicherheit‹ wird hier zu einem Begriff des Vorbeugens und der Vergeltung umdefiniert. Dies entspricht nicht notwendigerweise echten Sicherheitsbedürfnissen. Ein echtes Sicherheitsbedürfnis berührt dagegen der Terrorismus.

Im Zusammenhang mit dem Terrorismus sollte vor einer übertriebenen Juristerei in Deutschland gewarnt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat im Vergleich mit dem politischen Terrorismus der 1970er Jahre seine Rechtsprechung geändert. Im Jahr 1977 hat Helmut Schmidt gewonnen, als das Bundesverfassungsgericht der Klage der Familie Schleyer – »man muss den Entführern nachgeben« – nicht entsprochen hat. Das Bundesverfassungsgericht hatte damals geurteilt, dass es sich um eine politische Entscheidung handelt und um keine juristische. Heute aber vertritt das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, dass die Frage, ob ein entführtes Flugzeug abgeschossen werden darf, eine Frage des Rechts ist und daher das Flugzeug nicht abgeschossen werden darf. Wenn eines Tages ein entführtes Flugzeug ein Atomkraftwerk bedroht, ist jedoch fraglich, wie sich der Innenminister verhalten wird. Helmut Schmidt hat jedenfalls zur Rettung Hamburgs vor der Sturmflut 1962 Polizei und Bundeswehr zu Hilfe gerufen. Die deutsche Diskussion zum Bundeswehreininsatz im Inneren ist in der Tat ambivalent. Einerseits wird der Terrorismus als ein internationales Problem betrachtet. Andererseits dürfen Soldaten nicht, wie in Frankreich, an Bahnhöfen den Schutz von Reisenden gewährleisten. Wenn der Terrorismus jedoch international ist, löst sich der Unterschied zwischen Bundeswehreinätzen im Inneren und Bundeswehreinätzen im Ausland auf.

Das Dilemma lässt sich an einem Zitat des ehemaligen Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts Winfried Hassemer verdeutlichen, der in der Süddeutschen Zeitung vom 11. Juni 2008 beklagt hat: »Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit hat sich eindeutig zugunsten der Sicherheit verändert.« Es gibt jedoch auch Stimmen, die sagen: »Mehr Sicherheit bedeutet auch mehr Freiheit.« Die Antwort des Verfassungsrichters darauf: »Das kann ich nicht verstehen.« Wolfgang Schäuble hat sich dazu in der ZEIT vom 19. Juli 2008 folgendermaßen geäußert: »Beide Werte, Freiheit und Sicherheit, müssen immer wieder neu, je nach den sich ändernden äußeren Bedingungen, ins Gleichgewicht miteinander gebracht werden.« Was heißt jedoch »ins Gleichgewicht miteinander bringen«? In der Innenpolitik Wolfgang Schäubles

---

2 | Siehe dazu bspw. Bertram, Christoph, Partner, nicht Gegner. Für eine andere Iran-Politik, Hamburg: Edition Körber-Stiftung 2008.

war das Gleichgewicht ein bisschen zugunsten der Sicherheit verschoben worden.

Sicherheit ist notwendig und wird auch gewährt. In einer Fernsehdiskussion vor einigen Jahren sagte mir Daniel Cohn-Bendit, »in einer Demokratie braucht man die Polizei, um die Schwachen zu schützen.« So steht es auch in den französischen Grundrechten von 1789, aber ich kann nur fragen, »Daniel, hätten Sie das 1968 gesagt?« – »Nein, gewiss nicht, aber seitdem habe ich gelernt.« Man braucht die Polizei als Freund und Helfer, auch wenn sie nicht immer so auftritt. In Frankreich zeigen zahlreiche Zwischenfälle eine bedenkliche Fehlentwicklung auf. Meine Söhne haben das, als sie noch jünger waren, demonstriert. Sie zogen eine Krawatte an, um in der U-Bahn nicht kontrolliert zu werden. Trugen sie nur Hemd und Jeans, erfolgte bald eine Polizeikontrolle. Das ist demütigend für alle, die kontrolliert werden, und für alle, die auf Polizeirevieren entgegen den Vorschriften brutal behandelt und gedemütigt werden. Vieles von dem, was in französischen Gefängnissen und Polizeirevieren geschieht, ist das Gegenteil von Sicherheit. Dies bedeutet nicht, dass die Polizei nicht auch kooperativ ist. Sie arbeitet beispielsweise in Jugendfragen mit Sozialarbeitern, mit Schulen und anderen Akteuren zusammen. Aber dennoch: die Überschreitungen werden immer drastischer.

In Frankreich sollte kürzlich ein neues Informationssystem eingeführt werden: *Edvige* – »Exploitation documentaire et valorisation d'information générale – Dokumentarische Nutzung und Auswertung allgemeiner Informationen«. Dahinter verbirgt sich eine Kartei für jede natürliche oder juristische Person, die ein politisches, gewerkschaftliches oder wirtschaftliches Mandat anstrebt, ausübt oder ausgeübt hat. Jede Person ab 13 Jahren wird erfasst, ebenso wie jede Gruppe oder Organisation, die fähig sein könnte, die öffentliche Ordnung zu gefährden.

Dieser Plan hat heftigen Widerstand provoziert. Aufgrund des Protests von 700 Vereinen und Verbänden, des Verteidigungsministers und der Vorsitzenden des Arbeitgeberverbandes wurde das Vorhaben grundlegend geändert. Es bestehen folgende Möglichkeiten zur Korrektur, wenn elementare Regeln nicht respektiert werden, wenn z.B. jeder, der in der Politik oder in der Wirtschaft ein Mandat ausübt, überwacht werden soll mit Daten, die auch sein Privatleben oder seine Religion betreffen, was in Frankreich strikt verboten ist. In Frankreich darf man nur in zwei Fällen nach seiner Religion gefragt werden: im Krankenhaus und beim Militär. Wenn man stirbt, soll man einen Geistlichen rufen. Im Fall von *Edvige* sollte zum ersten Mal auch die Religionszugehörigkeit erfasst werden, wahrscheinlich um Muslime besser beobachten zu können. Dieser Punkt wurde nun korrigiert.

Überwachung ist ein altbekanntes Phänomen. Helmut Schmidt berichtete am 11. Juli 2008 in der ZEIT in einem Interview zur Spiegel-Affäre, dass zu dieser Zeit der FDP-Politiker Wolfgang Döring<sup>3</sup> Gespräche

3 | Nordrhein-westfälischer FDP-Politiker (1919-1963).

mit ihm immer begann mit »Helmut, lassen Sie uns erst einmal all die kleinen Schweinchen begrüßen, die hier mithören.« Zwei Grundregeln des Grundgesetzes werden jedoch immer wieder verletzt. Artikel 16 ist so verändert worden, dass das Grundrecht auf Asyl beinahe vollständig weggefallen ist. Die zweite Regelung ist Artikel 13, der Schutz der Wohnung. Dieser wird durch die ausufernde Abhörpraxis immer weniger gewährleistet.

Die gegenwärtigen Verhältnisse sind nicht so, wie sie beispielsweise in dem auch in Frankreich populären Film »Das Leben der Anderen« für die DDR dargestellt wurden. Aber es war dennoch notwendig, dass das Bundesverfassungsgericht am 28. Februar 2008 entschieden hat, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch ein »Grundrecht auf die Gewährleistung der Vertraulichkeit und der Integrität der informationstechnischen Systeme«<sup>4</sup> umfasst. Um dieses Grundrecht außer Kraft zu setzen, müssen Tatsachen festgestellt werden, die eine Gefahrenprognose begründen. Die Definition einer Gefahrenprognose ist diffizil und erinnert an die Diskussion über Berufsverbote in den 1970er Jahren. Damals wurden Prognosen erstellt, ob junge Menschen gute Demokraten würden, während gleichzeitig zahlreiche erwiesene ehemalige Undemokraten in der höheren Verwaltung tätig waren. Ein Instrument wie eine Gefahrenprognose sollte vorsichtig gehandhabt und auf wirklich relevante Dinge beschränkt werden.

Überwachungsmaßnahmen finden auch Zustimmung. In Frankreich existiert z.B. eine Gen-Datenbank für Straftäter. Die Frage ist, bei welchen Straftaten die Schwelle zur Aufnahme in diese Datenbank angelegt wird. Es wird diskutiert, jeden, der irgendein Vergehen begangen hat, in dieser Datenbank zu registrieren. Dadurch sind wir in unserer Gesellschaft in einer sehr merkwürdigen Lage: Einerseits gibt es eine Sicherheitsobsession, andererseits aber eine Vernachlässigung von Sicherheit. Ein Beispiel für die Obsession ist die Entwicklung, dass in Frankreich Klassenausflüge so gut wie nicht mehr stattfinden können. Es fehlt entsprechend ausgebildetes Personal, so dass im Interesse der Sicherheit derartige Aktivitäten kaum noch angeboten werden. Und auf Kinderspielplätzen verschwinden immer mehr Spielgeräte, da sie keine 100-prozentige Sicherheit aufweisen. Gleichzeitig wird aber auch international die Sicherheit vernachlässigt. Frankreich wird in den nächsten 20 Jahren für durch Asbest ausgelöste Krebserkrankungen die höchsten Entschädigungssummen zu bezahlen haben, die je bezahlt worden sind. Kanada hat dagegen erreicht, dass Asbest von der Liste der gefährlichen Stoffe gestrichen wird – Kanada ist Asbest-Produzent.

Ein weiteres Beispiel, das ebenfalls die Gesundheit betrifft, ist die Produktwerbung. Die Werbung darf alles sagen, auch wenn es vielleicht nicht der Wahrheit entspricht. Lebensmittel enthielten Vitamine und andere gesunde Sachen, diese oder jene Creme ließe 71,3 Prozent der Falten

4 | BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr. (1-333).

verschwinden. Vielleicht gibt es bessere Mittel, um jung zu bleiben, aber das ist nicht wesentlich. Die Gesundheit ist deshalb in Gefahr, weil es nicht möglich ist, die Werbung zu unterbrechen, von der auch die Medien abhängen. Eigentlich sollte die Sicherheit des Verbrauchers über der Kontrolle der Werbung stehen. Aber die Werbung wird nicht kontrolliert und kann nicht kontrolliert werden. Auf der einen Seite gibt es das Vorsorgeprinzip und auf der anderen so etwas wie eine Nichtkontrolle. Ein ähnliches Phänomen kann auch in Umweltfragen beobachtet werden. Bisweilen sollen Maßnahmen beschlossen werden, um die potenziell schädlichen Auswirkungen einer Substanz zu vermeiden, auch wenn es keinen wissenschaftlichen Beweis für einen kausalen Zusammenhang zwischen Emission und Auswirkung gibt. Wenn etwas verboten werden soll, obwohl nicht bewiesen ist, dass es schädlich ist, aber schädlich sein könnte, handelt es sich um ein Totschlagargument. Mit diesem Prinzip des »Nicht-Beweis-führen-brauchen« können viele Produkte sehr weitgehend verhindert werden.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass das Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit womöglich komplizierter ist als gedacht. Auch wenn eine Sache als Wahrheit anerkannt wird, muss man doch oft feststellen, dass auch das Gegenteil nicht ganz falsch ist. Wir benötigen mehr Sicherheit und auch die dazu notwendigen Mittel. Vor Übertreibungen sollten wir uns jedoch hüten.

## **II. (Un-)Sicherheit: Eine Frage des Bewusstseins?**



## 5. (Un-)Sicherheit in der Moderne

---

WOLFGANG BONSS

### 5.1 MEHR SICHERHEIT UND MEHR UNSICHERHEIT – ZUR VERVIELFÄLTIGUNG DER DISKURSE

Seit dem 19. Jahrhundert zeichnet sich in den Selbstthematisierungen der okzidentalen Moderne immer deutlicher eine spezifische »Dialektik von Sicherheit und Unsicherheit« ab. So wird die sich herausbildende bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft zunehmend als ein Sozialzusammenhang beschrieben, der mit neuartigen Unsicherheiten verknüpft ist. Exemplarisch hierfür stehen Karl Marx und Friedrich Engels, die im kommunistischen Manifest »die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, die ewige Unsicherheit und Bewegung« als zentrales Kennzeichen der neu anbrechenden »Bourgeoisieepoche« herausstellen (Marx/Engels 1848, 29). Dass sie mit dieser Charakterisierung ihrer Zeit in empirischer Hinsicht eher voraus waren, zeigt die ein knappes Jahrhundert später entstandene Autobiographie von Stefan Zweig. Ganz anders als Marx und Engels beschreibt Zweig das ausgehende 19. Jahrhundert im Rückblick als das »goldene Zeitalter der Sicherheit«. In diesem schien alles »auf Dauer gegründet [...] Jeder wußte, wieviel er besaß oder wieviel ihm zukam, was erlaubt und was verboten war. Alles hatte seine Norm, sein bestimmtes Maß und Gewicht.« (Zweig 1944, 15) Für Zweig zerbrach die Beständigkeit und Erwartbarkeit »der wohlberechneten Ordnung« (ebd., 16) letztlich durch den Ersten Weltkrieg. An die Stelle stetig wachsender Sicherheit traten jetzt Chaos, Unsicherheit und Barbarei, wobei dies in seinen Augen angesichts von Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg ein ebenso nachhaltiger wie irreversibler Epochenbruch war.

Sowohl Zweig als auch Marx und Engels betonten den Sicherheits- und Gewissheitsverlust, der mit der Durchsetzung der kapitalistischen Moderne einhergeht. Aus dem Blick geriet ihnen freilich, dass genau durch diesen Sicherheits- und Gewissheitsverlust die Herstellung von Sicherheit zu einem expliziten Problem und zu einer Aufgabe wurde.

So bildeten die Höhepunkte der Pauperisierung im 19. Jahrhundert den Auslöser für die Entstehung einer Politik der sozialen Sicherung, durch welche die Herstellung von Sicherheit allmählich zu einem gesellschaftlichen Projekt wurde. Noch früher als die soziale wurde die technische Sicherheit als Problemfeld entdeckt. Bereits 1831 kam es in Preußen zum Erlass einer »Dampfkesselverordnung«, die darauf abzielte, die Gefahren zerplatzender Dampfkessel in den Griff zu bekommen. Allerdings war die Wahrnehmung der technischen Gefahren recht selektiv. So wurden zwar potenziell platzende Dampfkessel als Problem erkannt, aber die Risiken der Elektrizität und etwas später der Petrochemie blieben lange Zeit im Dunkeln, weil sie eher schleichend waren und weit weniger spektakulär in Erscheinung traten.

Dass sich die Sicherheitsstandards im Laufe der letzten 100 Jahre gleichermaßen zäh wie massiv verändert haben, zeigt insbesondere die Perzeption und Entwicklung der automobilen Sicherheit. Obwohl schon 1903 erfunden, war beispielsweise der Sicherheitsgurt vor 50 Jahren ein noch kaum verbreitetes Extra; heute hingegen gilt ein Auto ohne ABS, ESP und (mindestens) vier Airbags als »unsicher«. Ähnlich dramatische Veränderungen lassen sich bei der Wahrnehmung der Sicherheit in der Atomtechnologie studieren. War diese Anfang der 1950er Jahre noch höchst unausgeprägt, so trugen die steigenden Sicherheitsbedenken und -standards nicht unwesentlich dazu bei, dass die Atomtechnologie heute nur noch als »Brückentechnologie« akzeptiert wird. Vergleichbare Akzentverschiebungen der Sicherheitsdiskurse lassen sich in letzter Zeit beim Thema der »Informationssicherheit« beobachten. Dieses spielte bis vor kurzem noch kaum eine Rolle, wird aber angesichts der veränderten technischen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten inzwischen heiß diskutiert, und jenseits der politischen Kontroversen, wie sie sich in den Auseinandersetzungen über die »Vorratsdatenspeicherung« niederschlagen, gibt es bereits eigene ISO-Normen (ISO 2700x, ISO/EIC 15408), die darauf abzielen, diesen Bereich systematisch zu regeln.

Ob durch die Ausdehnung der Sicherheitsdiskurse auf alle Bereiche des Lebens die Welt tatsächlich sicherer wird, ist jedoch fraglich. So stellt Wolfgang Sofsky in seinem Traktat über »das Prinzip Sicherheit« zu Recht fest: »Immer schon lebten die Menschen in einer gefährlichen Welt. Aber erst seit sie sich zu den Herren dieser Welt gekrönt haben, müssen sie sich alles Unglück selbst zuschreiben und daran gehen, alle Unsicherheiten zu beseitigen.« (Sofsky 2005, 29) Ähnlich argumentiert Franz-Xaver Kaufmann (1973; 2003), der Sicherheit als ein explizit »modernes« Programm und Problem bezeichnet. Wie breit das Sicherheitsprogramm der Moderne in diesem Zusammenhang ist, zeigt sich in der englischen Sprache weit klarer als im Deutschen. Während es im Deutschen nur ein Wort gibt, wird im Englischen bereits rein sprachlich zwischen drei Varianten von Sicherheit unterschieden, nämlich zwischen *safety*, *security* und *certainty* (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Sicherheitskonzeptionen

Kategorie/ Begriff	SAFETY	SECURITY	CERTAINTY
Bedeutung	»technische« Sicherheit (im Sinne der Zuverlässigkeit technischer Systeme)	»gesellschaftliche« bzw. »öffentliche« Sicherheit (im Sinne politisch-sozialer Sicherheit)	kognitive Sicherheit (im Sinne erkenntnis bezogener Gewissheit)
Beispiele	Safety belt, ABS, ESP; allgemeiner: die technische Zuverlässigkeit von Bauteilen, Einheiten, Subsystemen und Gesamtsystemen (ohne soziale Einflüsse)	a) die soziale Einbettung/ Kontextualisierung technischer Risiken b) Politische Sicherheit: innere und äußere Sicherheit c) Soziale Sicherheit: social security, Gesundheitssicherung d) Biographische Sicherheit: Erwartbarkeit und Überschaubarkeit des eigenen Lebenslaufs	die (Un-)Gewissheit insbesondere des wissenschaftlichen Wissens  der systematische Zweifel als Kritik der Gewissheit

Den breitesten Raum (zumindest unter quantitativen Gesichtspunkten) nehmen ohne Frage die *technischen* (Un-)Sicherheiten ein, wie sie unter dem Stichwort *safety* bzw. *unsafety* zum Thema werden. Bei *safety* geht es um die Zuverlässigkeit von Bauteilen, Einheiten, Subsystemen und Gesamtsystemen, die gleichsam »asozial«, nämlich unabhängig von menschlichen Einflüssen, betrachtet und untersucht werden. Treten hingegen menschliche Einflussfaktoren hinzu, wie es bei vielen soziotechnischen Systemen und erst recht bei politisch-sozialen Unsicherheiten der Fall ist, dann wird im Englischen das Etikett *security* bzw. *insecurity* gebraucht. Im Vergleich zur *safety* ist die *security* ein ebenso breites wie unübersichtliches Feld, das letztlich genauer differenziert werden muss. Denn die soziale Einbettung von technischen Risiken fällt hierunter ebenso wie die Frage politischer und sozialer Sicherheiten, die sich ihrerseits auf die »äußere« Sicherheit einerseits und die »innere« Sicherheit andererseits beziehen lassen. Mit der wachsenden Unübersichtlichkeit der individuellen Lebensverläufe ist darüber hinaus in den letzten Jahren noch ein weiteres Feld entstanden, nämlich die »biographische Sicherheit«, also die Erwartbarkeit des individuellen Lebenslaufes, die keineswegs mehr als selbstverständlich unterstellt werden kann und daher zunehmend zum Thema wird (vgl. Bonß et al. 2004; Zinn 2010).

Als dritte Dimension neben technischen und gesellschaftlichen Unsicherheiten sind schließlich die (*un*)*certainties* zu notieren, die im Deutschen mit (*Un*-)*Gewissheit* übersetzt werden. Uncertainties bezeichnen die kognitive Seite des Sicherheitsproblems. Die Behauptung, über Gewissheit bei Unsicherheiten zu verfügen, ist letztlich ein Widerspruch. Schließlich zeichnen sich Unsicherheiten, welcher Art auch immer, dadurch aus, dass sie in kognitiver Hinsicht gerade nicht definitiv geklärt, sondern allenfalls über Wahrscheinlichkeiten abgeschätzt werden können. Unsicherheit setzt also stets (und letztlich per definitionem) Ungewissheit voraus. Denn gäbe es eine definitive Klärung jenseits von Wahrscheinlichkeiten, dann würden sich die Ungewissheiten in definitive Sicherheiten verwandeln, die es insbesondere in modernen Gesellschaften so nicht gibt. Dies gilt auch und gerade für die moderne Wissenschaft. Zwar ist diese mit dem Versprechen neuer Gewissheiten angetreten. Aber der Erkenntnisfortschritt der neuzeitlichen Wissenschaft beruht letztlich auf dem Prinzip des Zweifels, und in dem Maße, wie dieser universalisiert wird, wächst die prinzipielle Unsicherheit, auch wenn die Sicherheit im Detail steigen mag.

Die Vervielfältigung der Sicherheitsdiskurse, wie sie seit den 1950er Jahren zu beobachten ist, betrifft letztlich alle drei Dimensionen des Sicherheitsproblems und geht zugleich mit einer inhaltlichen Akzentverschiebung einher. Denn mit der Universalisierung des Sicherheitsdiskurses erscheint Sicherheit immer weniger endgültig und definitiv, sondern nur noch vorübergehend und bis auf Weiteres herstellbar zu sein. Oder anders ausgedrückt: Sicherheit wird kaum noch als ein *Ordnungsproblem*, sondern als ein *Risikoproblem* erfahren. Ordnungsprobleme zeichnen sich dadurch aus, dass es für sie eine eindeutige, optimale Lösung gibt; ist diese »Ordnungslösung« einmal gefunden, kann davon ausgegangen werden, dass eine dauerhafte Sicherheit erreicht ist. Bei Risikoproblemen hingegen gibt es keine eindeutige und endgültige Lösung; Risikoprobleme zeichnen sich vielmehr dadurch aus, dass die anvisierten Lösungen stets insofern »suboptimal« sind, als sie nicht »endgültig« sind. Sie ziehen vielmehr selbst wieder Unsicherheiten nach sich, die entweder neu erzeugt oder jetzt erst sichtbar werden.

Ein Beispiel für den Übergang von der Ordnungs- zur Risikowahrnehmung ist die Einführung des Antiblockiersystems (ABS) im Automobilbau. Ursprünglich galt das ABS als optimale Lösung und absolut sicherheitssteigernd. Bei der KfZ-Versicherung wurden Autos mit ABS dementsprechend zunächst mit Prämiennachlässen belohnt. Allerdings gingen die Versicherungen hiervon bald wieder ab, weil sich schnell herausstellte, dass die Unfallhäufigkeit von ABS-Fahrzeugen nicht geringer, sondern höher war. Dies hing einerseits damit zusammen, dass das bessere Bremssystem zu mehr Auffahrunfällen seitens der nicht mit ABS ausgestatteten Fahrzeuge führte. Auf der anderen Seite fuhren die ABS-geschützten Fahrer oftmals riskanter, wodurch der Sicherheitszuwachs nicht selten kompensiert bis überkompensiert wurde.

Die Geschichte des ABS macht deutlich, dass Verbesserungen der technischen Sicherheitsstandards keineswegs automatisch zu mehr Sicherheit führen. Sicherheitsverbesserungen können vielmehr Nebenfolgen mit sich bringen, die neue Unsicherheiten erzeugen. Dies ist häufig der Fall und macht sich umso mehr bemerkbar, wie Sicherheit eben nicht mehr als Ordnungs-, sondern als Risikoproblem in Erscheinung tritt. Vor diesem Hintergrund scheint die »Wertidee« (Kaufmann 1973) Sicherheit in der Moderne auch letztlich in einer eher ambivalenten Form realisiert worden zu sein. Zwar ist ein Anwachsen der Sicherheitsniveaus in technischer wie in sozialer Hinsicht kaum zu bestreiten. Aber mit dem Verschwinden alter tauchen neue Unsicherheiten auf, und zugleich wächst die Sensibilität gegenüber Unsicherheiten. Es werden weit mehr Sicherheitsprobleme als früher wahrgenommen, und vor diesem Hintergrund scheint sich eine Art Sicherheits-/Unsicherheitspirale abzuzeichnen: Je höher das Sicherheitsniveau und die Sicherheitsansprüche, desto mehr Unsicherheiten werden realisiert und desto mehr »neue« Unsicherheiten werden entdeckt, die ihrerseits nach mehr Anstrengungen bei der Herstellung von Sicherheit verlangen. Allerdings bleibt offen, wie sich diese Sicherheits-/Unsicherheitspirale entwickelt und ob sie immer weiter getrieben werden kann. Genau hier setzen die folgenden Überlegungen an. Diese kreisen nicht um die Frage steigender oder sinkender Sicherheitsstandards. Sie konzentrieren sich vielmehr auf die soziale Konstruktion von Sicherheit und Unsicherheit und zielen darauf ab, einen Beitrag zur präziseren Klärung der gesellschaftlichen Struktur und Entwicklung des Sicherheitsproblems zu leisten.

## **5.2 UNSICHERHEIT, RISIKO, GEFAHR. ODER: WAS UNTERSCHIEDET UNS VON DEN LELE?**

Wenn man sich mit Sicherheit und Unsicherheit beschäftigt, wird man sehr schnell mit der Frage konfrontiert, was Unsicherheit überhaupt heißt. Wo tauchen Unsicherheiten auf, worauf beziehen sie sich, und was meint Unsicherheit genau? Grundsätzlich bezeichnet Unsicherheit das Nicht-Wissen über zukünftige Ereignisse bei gleichzeitigem Wissen um die Möglichkeit zukünftiger Negativ-Ereignisse. Wer unsicher ist, weiß nicht, was die Zukunft bringt, wohl aber, dass sie Unterschiedliches bringen kann. Dies ist eine spezifisch menschliche Eigenschaft, die für Tiere so nicht unterstellt werden kann. Tiere sind instinktgeprägt und kennen keine Unsicherheit. Sie verfügen über feste Reaktionsprogramme, die nicht immer angemessen sein mögen, aber eindeutig sind und verlässlich ablaufen. Bei Menschen hingegen ist die Instinktprägung nur noch in Schwundformen vorhanden. Zwar weist auch der Mensch in seinem Verhalten viele »Automatismen« (Gehlen 1957, 116) auf. Aber sofern er so oder auch anders handeln kann, ohne die Zukunft zu kennen, ist der Mensch »weltoffen« (Gehlen 1940, 227) und verfügt genau deshalb über

eine (letztlich existenzielle) Erfahrung von Unsicherheit. Oder wie Marx Wartofsky es ausdrückt: »To take or avoid risk requires more than animal response [...] risk, as a category, applies only to actions of socially conscious agents, capable of understanding an account of their own actions« (Wartofsky 1986, 130f.).

Interessanter als die existenzielle Erfahrung von Unsicherheit ist freilich insbesondere unter soziologischen Gesichtspunkten die Tatsache, dass der Umgang mit Unsicherheit bei den Menschen keineswegs einheitlich ausfällt. Er unterscheidet sich vielmehr je nach gesellschaftlichem Kontext, und dies gilt sowohl für das, *was* als Unsicherheit wahrgenommen wird, als auch für die Art und Weise, *wie* auf Unsicherheiten reagiert wird. Was dies bedeutet, lässt sich u.a. an dem von Mary Douglas erforschten und von Douglas/Wildavsky (1982, 6ff.) beschriebenen Beispiel der Lele in der heutigen Republik Kongo studieren. Die Mitglieder dieses zentralafrikanischen Stammes haben eine relativ geringe Lebenserwartung und sind tagtäglich durch zahlreiche potenzielle Bedrohungen gefährdet, die vom Schlangenbiss bis hin zu Infektionskrankheiten reichen.<sup>1</sup> Ob und unter welchen Bedingungen die diversen Bedrohungen realisiert werden, ist unsicher, aber dies ist letztlich weniger wichtig als die Selektivität der Wahrnehmung. Denn als entscheidende und zugleich sozial handhabbare Unsicherheiten tauchen bei den Lele in ihrer Selbstwahrnehmung nur drei Bedrohungen auf: zum einen die Möglichkeit, vom Blitz erschlagen zu werden, zum zweiten Unfruchtbarkeit und zum dritten die Gefahr, an Bronchitis zu erkranken. Genau dies sind die immer wieder thematisierten Unsicherheiten, welche die Lele beschäftigen und sie zu »Sicherheitsmaßnahmen« veranlassen.

Wer wissen will, warum ausgerechnet diese Bedrohungen soziokulturell entscheidend sind, sei auf die einschlägigen Untersuchungen von Mary Douglas (1963) verwiesen. In unserem Zusammenhang sind eher die »Sicherheitsstrategien« der Lele interessant, also die Maßnahmen, mit denen sie sich vor Blitzschlag, Unfruchtbarkeit und Bronchitis zu schützen versuchen. Diese »Sicherheitsstrategien« entsprechen kaum den Rationalitätskriterien, wie sie für Mitglieder okzidental rationalisierter Kulturen »normal« sind. So besteht die Bronchitisprävention nicht darin, sich auf die Umwelt anders einzustellen oder die Umweltbedingungen zu verändern. Statt sich um »heilklimatische Bedingungen« zu bemühen, kommen vielmehr magische Praktiken zum Einsatz, wie Amulette, die gleichsam präventiv zu tragen sind. Für die Angehörigen des Lele-Stammes haben Bronchitis und Unfruchtbarkeit keine »somatischen« Ursachen, sondern erklären sich aus »moralischen« Verfehlungen, die allerdings den Handelnden selbst kaum direkt zurechenbar sind. Wenn überhaupt, so werden diese Verfehlungen erst ex post bewusst und sicht-

**1** | Unter Rekurs auf westliche Diagnoseverfahren führen Douglas/Wildavsky (1982, 7) hier u.a. an: »fever, gastroenteritis, tuberculosis, leprosy, ulcers, bareness, and pneumonia«.

bar. Dass die Akteure gar nicht wissen, was sie falsch gemacht haben, ändert freilich nichts daran, dass die Verfehlungen von unheilvollen Kräften unnachgiebig geahndet werden. Sie ziehen Krankheiten bzw. Strafen nach sich, von denen man nicht weiß, ob und warum genau sie kommen und denen man gerade deshalb nur mit magischen Praktiken begegnen kann.

Durchaus ähnliche Muster der Unsicherheitsbewältigung hat es in den europäischen Gesellschaften der Vormoderne gegeben. Dies lässt sich an den abergläubischen Sicherungsstrategien des europäischen Mittelalters ebenso studieren wie an der traditionellen Naturfurcht, wie sie bis in das 18. Jahrhundert hinein verbreitet war (vgl. Begemann 1987). Wie die ungebrochene Beliebtheit von Talismanen zeigt, verschwinden die vormodernen Sicherheitsstrategien auch in der Moderne keineswegs. Aber zumindest offiziell treten sie in den Hintergrund. Denn insbesondere die europäische Moderne entwickelt andere Formen des Umgangs mit Unsicherheit. Als typisch moderne Form kann dabei das Konzept des *Risikos* gelten, das meist in Abgrenzung vom Konzept der *Gefahr* beschrieben wird. Risiko und Gefahr sind zwei unterschiedliche Formen der Konstitution und Handhabung von Unsicherheit, die es nebeneinander nur in der Moderne gibt. Oder am Beispiel formuliert: Die Lele kennen sehr wohl Gefahren, auch wenn sie diese nicht unbedingt so wahrnehmen wie Angehörige moderner Gesellschaften; sie kennen aber keine Risiken, da dieser Typus von Unsicherheit an ein modernes Welt- und Selbstverständnis gebunden ist (vgl. Bernstein 1997).

Dass Risiken im Vergleich zu Gefahren eine vergleichsweise junge Gelegenheit sind, zeigt ein Blick auf die Etymologie des Risikobegriffs. Die ist zwar selbst unsicher. Aber nachgewiesen und abgegrenzt von anderen Unsicherheitsmustern findet sich die Rede vom »Risiko« zunächst in den italienischen Stadtstaaten des 12./13. Jahrhunderts, und zwar im Kontext des Fern- und speziell des Seehandels. Der Fernhandel war eine ebenso aufwändige wie unsichere Angelegenheit. Er erforderte erhebliche Vorbereitungen, die nicht notwendig von Erfolg gekrönt waren. Schiffe konnten untergehen, Transporte überfallen werden, Wege unpassierbar sein, Waren verderben usw. Genau diese Unsicherheiten wurden freilich nicht als »Gefahren«, sondern als »Risiken« bezeichnet. Der Kaufmann, der sie einging, war jemand, der etwas »riskierte«, d.h. »wagte« (ital. *risciare* = wagen); er unterwarf sich nicht den Unsicherheiten, sondern forderte sie kalkulierend heraus und spekulierte gleichzeitig auf ein Quentchen Glück. Zwar blieb offen, ob die Kalkulation richtig und das Glück ihm hold war. Aber im Erfolgsfall konnte er sich mit Reichtümern schmücken; bei einem Misserfolg hingegen ging er pleite, wobei dies von den Zeitgenossen wie von ihm selber letztlich auch als »normal« akzeptiert wurde.

Eine solche kalkulierende Einstellung gegenüber Unsicherheiten konnte erst zu einer bestimmten Zeit unter angebbaren gesellschaftlichen Voraussetzungen entstehen. Sie setzt das voraus, was Max Weber als »okzidentale Rationalisierung« und »Entzauberung der Welt« bezeichnet hat. Für Weber verwies die okzidentale Rationalisierung weniger auf

»eine zunehmende allgemeine Kenntnis der Lebensbedingungen, unter denen man steht. Sondern sie bedeutet etwas anderes: das Wissen davon oder den Glauben daran: daß man, wenn man nur wollte, es jederzeit erfahren könnte, daß es also prinzipiell keine geheimnisvollen, unsichtbaren Mächte gebe, die da hineinspielen, daß man vielmehr alle Dinge – im Prinzip – durch Berechnen beherrschen könne.« (Weber 1919, 317) Zwar konnte der italienische Kaufmann der frühen Neuzeit ebenso wie seine Vorfahren weder dem Sturm Einhalt gebieten, noch besaß er unbedingt die Macht, Überfälle zu verhindern. Aber derartige Unsicherheiten wurden nicht länger als *schicksalhafte Bedrohung* angesehen, sondern als *zu- und berechenbare Wagnisse*, d.h. als Probleme, die sich nur dann negativ bemerkbar machten, wenn man falsch kalkulierte und keine Vorichtsmaßnahmen traf.

Der Gegensatz von »schicksalhafter Bedrohung« und »zurechenbarem Wagnis« verweist auf die entscheidende Veränderung. Wenn jemand, wie für Deutschland seit dem 16. Jahrhundert bezeugt, etwas »uf unser Rysign« nimmt (Kluge 1975, 602), so gibt er damit zu erkennen, dass er die in Frage stehende Ungewissheit nicht als eine unbeeinflussbare Gefahr begreift, die durch Götter, Geister oder andere Mächte verursacht wird. Die Ungewissheit wird vielmehr als eine durch ihn selbst hervorgerufene und ihm daher auch selbst zurechenbare Schwierigkeit wahrgenommen. Nicht mehr das unkalkulierbare Wirken kosmologischer Mächte bestimmt die Welt, sondern ausschlaggebend ist der Horizont der eigenen Handlungsmöglichkeiten. Auf diese Weise können andere und in einer neuen Form unsichere Wirklichkeiten entstehen – eben jene Ungewissheiten, die beispielsweise der risikobereite Kaufmann eingeht. Denn dessen Unsicherheiten wären gar nicht existent, wenn er nicht irgendeine Ware erlangen oder verkaufen wollte, und sie entstehen nur, weil er im Vertrauen auf die eigenen Möglichkeiten davon ausgeht, die unsichere Situation bewältigen zu können.

Systematisch gewendet bedeutet dies, dass als erstes und wichtigstes Charakteristikum des Risikokonzepts die *Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit* von Risiken zu sehen ist. Ungewissheiten vom Typus »Gefahr« existieren unabhängig von den Handelnden; Unsicherheiten vom Typus »Risiko« hingegen entstehen im Lichte von Handlungsabsichten und deren Umsetzung. Oder anders ausgedrückt: Gefahren sind subjekt- und situationsunabhängig; Risiken setzen demgegenüber stets die subjektbezogene Entscheidung für eine Unsicherheit voraus. Dieser Punkt wird vor allem in der modernen Entscheidungstheorie betont, wie sie in verschiedenen Varianten von der betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre über die allgemeine Spieltheorie bis hin zu den aktuellen »rational-choice-Konzepten« entwickelt worden ist.<sup>2</sup> Aus diesem Blickwinkel

**2** | Zur Entscheidungstheorie vgl. Eisenführ/Weber (2003, insbes. 207ff.), zur Spieltheorie zuletzt Dieckmann (2009), zu den rational-choice-Ansätzen Wiesenthal (1987), Kunz (2004).

werden Risiken zumeist als »Entscheidungen unter Unsicherheit« definiert, die als solche ganz anders bewertet werden als die entscheidungsunabhängigen Gefahren. Während Gefahren als subjektunabhängige Bedrohungen prinzipiell negativ bewertet werden, gilt dies für Risiken nicht. Gerade weil sie handlungsabhängig sind, erscheinen Risiken nicht nur als Bedrohung, sondern ebenso sehr als Chance. Sie einzugehen bedeutet, etwas qua Entscheidung auszuprobieren, das zwar auch schiefgehen kann, aber im Erfolgsfall u.U. erhebliche Vorteile bietet.

Mit der Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit eng verknüpft ist ein zweites Charakteristikum der Risiken, nämlich ihre *Zurechenbarkeit* und *Verantwortbarkeit*. Zurechenbarkeit und Verantwortbarkeit spielen auch bei der alltäglichen Abgrenzung von Risiko und Gefahr eine erhebliche Rolle. Als subjektunabhängige und letztlich unbeherrschbare Unsicherheiten können Gefahren nicht verantwortet werden. Bei Risiken hingegen sieht dies anders aus. Geht ein riskantes Unternehmen schief, dann kann (und muss) man einen Schuldigen finden. Denn als Versuch, etwas Neues zu erreichen, sind Risiken ein bewusstes Wagnis, für dessen Folgen die Handelnden, sofern sie als Handlungsträger identifizierbar sind, grundsätzlich geradestehen müssen. Und dies heißt auch: Unsicherheiten werden nur dann als Risiken wahrgenommen, wenn sie qua sozialer Konstruktion zurechenbar gemacht werden können (und zwar idealiter einem Akteur). Lässt sich diese Unterstellung, aus welchen Gründen auch immer, nicht sinnvoll machen, so erscheinen sie hingegen als Gefahren bzw. verwandeln sich in solche. Letzteres ist gar nicht so selten. Bei der Explosion der Challenger-Raumfähre im Jahre 1986 beispielsweise war zunächst völlig unklar, warum es zur Explosion gekommen war, und solange hier keine Klarheit herrschte (ungefähr eine Woche lang), wurde durchaus erwogen, das Raumfahrtprogramm insgesamt abzubrechen – eben weil die mit ihm verknüpften Unsicherheiten nicht als zurechenbares und verantwortbares »Risiko« darstellbar waren.

Niklas Luhmann (1990/1991) hat darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung von Risiko und Gefahr keineswegs eindeutig ist. Denn was sich für den einen als ein freiwillig eingegangenes Wagnis darstellt, das er zu verantworten hat, kann für den anderen eine unfreiwillige Bedrohung sein. So waren die Unsicherheiten, die der frühneuzeitliche Kaufmann im Seehandel einging, für die von ihm abhängigen Matrosen nur begrenzt ein Entscheidungsgegenstand; aus ihrer Perspektive handelte es sich weniger um Risiken als um Gefahren, die unter Umständen durchaus tödlich sein konnten. Dass ein und derselbe Sachverhalt zugleich die Gestalt von Risiko und Gefahr annehmen kann, zeigt sich auch an neueren Beispielen. So fährt ein Geisterfahrer riskant und ist zugleich für alle anderen Straßenverkehrsteilnehmer eine Gefahr. Desgleichen sind die meisten Investitionsentscheidungen (ebenso wie ihre Unterlassung) ein Risiko für den Unternehmer und eine Gefahr für die Arbeitsplätze. Eine ähnliche Doppelstruktur kennzeichnet Prozesse wie die Zulassung von neuen Medikamenten, die Standortentscheidung für eine Mülldepo-

nie oder die Gewährung der Betriebserlaubnis für eine gentechnologische Produktionsanlage. Hier handelt es sich um Risikoentscheidungen, die für die davon Betroffenen eine zum Entscheidungszeitpunkt u.U. gar nicht bekannte Gefahr bedeuten, bei denen also die Unsicherheit vom Typus Risiko unmerklich in eine Unsicherheit vom Typus Gefahr umschlagen kann.

Neben der *Handlungs- und Entscheidungsbezogenheit* einerseits und der *Zurechenbarkeit und Verantwortbarkeit* andererseits ist als drittes Charakteristikum des Risikos die schon von Max Weber angesprochene *Kalkulierbarkeit* zu nennen. Unsicherheiten vom Typus Risiko können nur eingegangen werden, wenn ein grundlegender Glaube an die *Berechenbarkeit* der Welt vorhanden ist, der seinen konkreten Ausdruck nach Weber (1922, 13) im *Prinzip der rationalen Kalkulation* findet. Diese viel zitierte Formulierung ist freilich in mancher Hinsicht missverständlich, nämlich dann, wenn hierdurch vormodernen Sicherheitskonzeptionen pauschal der Stempel des Irrationalen aufgedrückt wird. So ist der Umgang der Lele mit Unsicherheiten in ihrem eigenen Bezugssystem höchst rational, und sofern sie im Kontext der magischen Bannung von Unsicherheit Alternativen abwägen können, weist ihr Handeln durchaus kalkulierende Elemente auf. Aber dieses Abwägen ist kein rein verstandesmäßiges, dekontextualisiertes Durchspielen von Unsicherheitssituationen und erfolgt erst recht nicht kalkulatorisch im engeren Sinne. Denn die Lele orientieren ihr Handeln nicht an Zweck, Mitteln und Nebenfolgen, und sofern sie nicht zweckrational im Sinne Webers (1922, 12f.) agieren, sind sie grundsätzlich nicht in der Lage, Unsicherheiten quantifizierend zu bewerten.

Auch wenn das Beispiel der Lele nicht überstrapaziert werden sollte, so lässt der vergleichende Blick doch zentrale Charakteristika der rationalen bzw. genauer: der *zweckrationalen* Sicherheitsstrategien der Moderne erkennen. Diese laufen in ihrem Kern und Selbstverständnis auf ein subjekt- und situationsunabhängiges Durchspielen von Unsicherheitssituationen hinaus. Subjekt- und situationsunabhängig (und damit dekontextualisiert) ist dieses Durchspielen, weil es unabhängig vom konkreten Fall einem bestimmten Kalkül gehorcht. Gemeint ist das Wahrscheinlichkeitskalkül, das vor der Renaissance unbekannt war, im 17./18. Jahrhundert einen rasanten Aufstieg erlebte und sukzessive so weit universalisiert wurde, dass der Wahrscheinlichkeitsbegriff im 20. Jahrhundert »den Begriff der Kausalität allmählich verdrängt hat« (Reichenbach 1935, V). Durch das Denken in Wahrscheinlichkeiten kommt es zu völlig neuen Kontingenzen im Umgang mit Unsicherheit. So wird die lebensweltlich erfahrene, vorgängige Strukturiertheit und Komplexität in einer spezifischen Form außer Kraft gesetzt. Wer die Welt als einen Zusammenhang von Wahrscheinlichkeiten begreift, nimmt die Struktur des Erscheinenden in reflexiver Distanz und unter einem größeren Zeithorizont wahr. Die Wirklichkeit wird gleichsam virtualisiert, nämlich in einen abstrakten Raum von Möglichkeiten aufgelöst, die kombiniert und kalkuliert werden

können, und deren Realisierung sich gleichsam »hinter dem Rücken« der Handelndenvollzieht.<sup>3</sup>

Weiterführend beschrieben hat das Konzept der Risikokalkulation Frank H. Knight mit seiner Unterscheidung von »risk« und »uncertainties«. Für Knight waren risks »measurable uncertainties« (Knight 1921, 197ff.), also messbare Unsicherheiten. Bei messbaren Unsicherheiten handelt es sich um in spezifischer Weise kalkulierbare und damit handhabbare Unsicherheiten. Technisch gesprochen sind hierunter Situationen zu verstehen, die als ein geschlossener Ereignisraum beschrieben werden können, dessen mögliche Ausgänge zwar nicht im Einzelnen, wohl aber in ihrer Gesamtheit bekannt sind. Das paradigmatische Beispiel hierfür ist das Würfelspiel. Das Würfelspiel ist insofern eine unsichere Angelegenheit, als niemand vorher wissen kann, wie der Würfel fallen wird. Bekannt ist allerdings die Gesamtheit der möglichen Ereignisse. Oder anders ausgedrückt: Der Ereignisraum ist insofern »geschlossen«, als es nur sechs unterschiedliche Ergebnisse geben kann; sollte ein Würfel einmal eine Sieben zeigen, so kann man getrost davon ausgehen, dass er falsch beschriftet worden ist. Und weil es sich um ein geschlossenes System mit klar definierten Rahmenbedingungen und eindeutigen Ergebnissen handelt, lässt sich problemlos eine Verteilungsfunktion erstellen und die Ereigniswahrscheinlichkeit berechnen, die in diesem Fall sogar gleichverteilt ist – die Chance, eine bestimmte Zahl zu würfeln, beträgt bei einem geeichten Würfel mit sechs Seiten bekanntlich  $1/6$ .

Weit häufiger als die eindeutigen Risiken, wie sie beim Würfelspiel, beim Lotto oder beim Roulette vorliegen, sind freilich jene Unsicherheiten, die den strengen Anforderungen der Messbarkeit nicht genügen und von Knight als »uncertainties« definiert wurden. »Uncertainties« zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen kein geschlossener Ereignisraum gegeben und/oder die relative Wahrscheinlichkeit möglicher Einzelergebnisse unbekannt ist. Oder in Analogie zum Würfelbeispiel formuliert: Bei »uncertainties« sind auch Ergebnisse wie »Sieben« oder »Vierkommadrei« nicht ausgeschlossen, da unerwartete Ergebnisse bzw. Ergebnisvarianten auftreten können. Darüber hinaus – und dies ist letztlich noch wichtiger – besteht Unklarheit über die für die möglichen Ergebnisse verantwortlichen Wirkungsfaktoren, die oft nur zum Teil bekannt oder bestimmbar sind, so dass auch die relative Wahrscheinlichkeit eines Ergebnisses kaum so exakt berechnet werden kann wie von Knight gefordert.

Zwar zielt insbesondere die probabilistisch orientierte Risikoforschung<sup>4</sup> darauf ab, »uncertainties« in berechenbare »risks« zu verwan-

**3** | Vgl. Bonß (1982, 87ff.). – Zur Entwicklung der Wahrscheinlichkeitskonzepte vgl. ausführlich Hacking (1975), Porter (1986) sowie Desrosières (2005).

**4** | Zur Abgrenzung der verschiedenen Ansätze der Risikoforschung vgl. Bechmann (1993), Banse/Bechmann (1998), Metzner (2002, 27ff.) sowie zuletzt Renn et al. (2007, 20ff.), die über 50 verschiedene Konzepte und Perspektiven zur Risikoforschung unterscheiden (vgl. die Übersicht ebd., 25).

deln. Aber diese dem Modell nach einleuchtende Strategie ist in der Praxis offensichtlich nur begrenzt möglich und auch nicht immer sinnvoll. So sind die gängigen Risikomodelle insbesondere bei »offenen« Risikosystemen angesichts des nur begrenzt bekannten Ereignisraums zwangsläufig unterkomplex und können gar nicht alle möglichen Einflussfaktoren erfassen und überprüfen. Hinzu kommt die in den letzten Jahren verstärkt thematisierte Beobachtung, dass Entscheidungen unter Unsicherheit offensichtlich nicht allein auf der Grundlage rationaler Kalkulation erfolgen. Sie sind vielmehr immer auch »Bauchentscheidungen« (Gigerenzer 2007), bei denen »Intuition« (Traufetter 2009) mindestens ebenso wichtig ist wie Kalkulation. Hinzu kommen die Erfahrungen aus der Untersuchung von Unfällen bei Risikotechnologien (vgl. Perrow 1984), die deutlich machen, dass die meisten kritischen Ereignisse eher als *uncertainties* zu charakterisieren sind. Denn Unfälle werden häufig dadurch ausgelöst, dass es zu »unerwarteten Interaktionen« zwischen Elementen des Systems kommt, die in keinem Risikoszenario vorgesehen waren und somit gar nicht kalkuliert und überprüft sein konnten.

Zwar handelt es sich ausgerechnet bei dem für die neueren Risikodiskurse paradigmabildenden Unglück von Tschernobyl gerade nicht um eine »unerwartete Interaktion«, sondern um eine aus dem Ruder gelaufene Notabschaltung. Aber wie Perrow (1984) bereits früher gezeigt hat, geht der (mindestens ebenso wichtige) Unfall von »Three-Miles-Island« im Jahre 1979 auf »unerwartete Interaktionen« zurück, und Ähnliches gilt für zahlreiche andere spektakuläre Unglücke. Selbst der Anschlag auf das World-Trade-Center in New York im Jahre 2001 lässt sich in mancher Hinsicht als eine »unerwartete Interaktion« interpretieren. Dass voll besetzte und betankte Passagierflugzeuge zum Angriff auf Hochhäuser benutzt werden, war vor dem 11.9.2001 undenkbar und beim Bau der Häuser auch nicht einkalkuliert worden. Zwar kann man diese Unsicherheit seither in die einschlägigen Szenarien einbauen. Aber das Beispiel macht deutlich, dass Risikoentscheidungen und -systeme offener und komplexer sind als in den probabilistischen Modellen unterstellt. Wenn aber nie alle Eventualitäten berücksichtigt werden können, dann wirft dies umgekehrt die Frage auf, welche Unsicherheiten in der Praxis wie berücksichtigt werden sollen und können, zumal es offensichtlich nicht möglich ist, alle Eventualitäten in Rechnung zu stellen.

### 5.3 STANDARDPOSITIONEN UND ALTERNATIVEN. ODER: ZUM UMGANG MIT UNSICHERHEIT IN DER MODERNE

Bei der Einschätzung von Unsicherheit und Ungewissheit für das menschliche Handeln lassen sich in der modernen Wissenschaft wie in der gesellschaftlichen Selbstthematization höchst unterschiedliche Positionen feststellen. Vorherrschend (und grundlegend für die konventionelle Risikoforschung) ist allerdings das, was man als »Standardposition« der Mo-

derne im Verhältnis zur Unsicherheit bezeichnen könnte. Exemplarisch lässt sich diese »Standardposition« in ihren Grundzügen an einem Statement von Talcott Parsons verdeutlichen: »Exposure to uncertainty is perhaps the most important negative aspect of what many have considered to be the central feature of human life and action distinguished from lower forms of living systems.« (Parsons 1980, 145) Unsicherheit und Ungewissheit sind also einerseits eine spezifisch menschliche Angelegenheit. Sie verweisen andererseits auf einen grundlegenden »Negativaspekt« des menschlichen Lebens. Denn das mit der Unsicherheit verbundene Nicht-Wissen um die Folgen des eigenen Tuns schafft Bedrohungen, setzt Grenzen und schränkt die Beherrschbarkeit der Welt ein. Für Parsons ist *uncertainty* daher eine anthropologisch tiefsitzende Negativerfahrung, und ähnliche Einschätzungen finden sich auch bei Autoren wie Durkheim oder Merton, die Unsicherheit letztlich mit Entstrukturierung und Anomie gleichsetzen (vgl. Wohlrab-Sahr 1993, 17f.).

Sofern Unsicherheit und Ungewissheit die Menschen an der vollständigen Beherrschung der inneren und äußeren Natur hindern, sind sie für Parsons ein Ärgernis, das beseitigt werden muss und auch insofern beseitigt werden kann, als die Fähigkeiten im Umgang mit Ungewissheit im Laufe der Evolution systematisch steigen. Zwar mag der Mensch am Anfang seiner Karriere von Unsicherheiten überwältigt gewesen sein, aber mit der Zeit lernt er, zunehmend bewusst und erfolgreich mit ihnen umzugehen. Oder in Parsons eigenen Worten: »In the process by which human individuals have become increasingly selfconscious and increasingly concerned to apply consciously formulated knowledge, the capacity to cope with uncertain contingencies very substantially increased.« (Parsons 1980, 148) Genau dies ist der entscheidende zweite Teil der Standardposition der Moderne: Sofern durch den evolutionären Fortschritt die kognitiven Kapazitäten im Umgang mit Unsicherheit wachsen und die Berechenbarkeit der Welt durch den Fortschritt der Wissenschaft immer weiter zunimmt, kommt es zu einer unaufhaltsamen Abnahme von Unsicherheit – frei nach der Devise: Zeit und Geld vorausgesetzt, lässt sich alles sicher machen. Und die Entwicklung der modernen Wissenschaft und Technologie erscheint vor diesem Hintergrund als fortschreitende Verbesserung der Kapazitäten zur Beherrschung der äußeren und inneren Natur.

Parsons ist bekanntlich 1979 gestorben. Ob er seine Überzeugungen auch noch nach den Erfahrungen von Harrisburg, Tschernobyl oder 9/11 umstandslos aufrecht erhalten hätte, darf bezweifelt werden. Aber er hätte sich sicherlich nicht einer so konträren Position angeschlossen, wie sie ein Jahrzehnt später z.B. von Felix v. Cube formuliert wurde. Cube ging davon aus, dass die Menschen stets aktiv Unsicherheiten suchen, um Sicherheit zu gewinnen. Da »das Verwandeln von Unsicherheit in Sicherheit mit Lust belohnt« werde (Cube 1990, 11), sei Ungewissheit nicht nur ein unverzichtbares, sondern zugleich ein prinzipiell *positives* Element des evolutionären Fortschritts. Zwar stieß v. Cube mit diesen Thesen in der wissenschaftlichen Diskussion nur begrenzt auf Zustimmung. Aber sei-

ne *positive* Akzentuierung der Ungewissheit findet sich mit ganz anderen theoretischen Begründungen auch bei anderen Autoren, insbesondere aus dem Bereich der Ökonomie. Exemplarisch sei etwa auf den amerikanischen Unsicherheitstheoretiker Ronald Heiner (1983; 1985) hingewiesen. Ausgehend von der These »Uncertainty generates flexibility« (Heiner 1985, 364) beschreibt Heiner Unsicherheit als ein möglichkeitseröffnendes Moment, ohne das weder Innovationen noch gesellschaftliche Entwicklung denkbar wäre. Für Heiner bleibt eine Gesellschaft nur dann entwicklungsfähig, wenn sie ein gewisses »Unsicherheitsniveau« bewahrt (vgl. Heiner 1983, 380), also Unsicherheiten nicht definitiv beseitigt, sondern bewusst zulässt.

Ähnlich positive Einschätzungen der Unsicherheit finden sich u.a. bei Aaron Wildavsky (1989, 48ff.) oder auch bei der Bayerischen Rückversicherung, die folgende These vertritt: »Unsicherheit ist neben existentieller Vielfalt ein wichtiger struktureller Faktor gesellschaftlicher Entwicklung. Eine allgemeine Garantie permanenter Sicherheit dagegen bedeutet Stillstand, Stagnation, Erstarrung.« (Bayerische Rückversicherung 1987, 7) Diese Formulierung bezeichnet ohne Frage eine komplette Gegenposition zu Parsons, die freilich weit undifferenzierter ist als die von Heiner. Denn dieser war und ist kein Unsicherheitsapologet, sondern es geht ihm eher um die bewusste Kultivierung von Unsicherheit und um die Bewahrung angemessener Unsicherheitsniveaus. Hiermit steht er wiederum durchaus in Gegensatz zu v. Cube. Zwar geht auch v. Cube davon aus, dass die Umwandlung von Ungewissheit in Sicherheit zur Institutionalisierung wachsender Sicherheitsniveaus führt. Aber genau diese Entwicklung, so seine These, setzt zugleich deren Gegenteil frei. Denn wachsende Sicherheitserfolge ermöglichen das Eingehen neuer, zuvor unbekannter Risiken, die immer größer und zum Teil zu »totalen« werden – ein Befund, der angesichts der Großkatastrophen im 20. Jahrhundert von höchst unterschiedlichen Autoren geteilt wird, auch wenn sie v. Cube im Detail keineswegs zustimmen.

Die hier exemplarisch referierten und sich an unterschiedlichen Punkten berührenden Argumentationen von Parsons, Heiner und v. Cube verdeutlichen sowohl die Bandbreite als auch die wichtigsten Varianten der heutigen Diskussion über den gesellschaftlichen Stellenwert von Unsicherheit bzw. Ungewissheit. In empirischer Hinsicht nach wie vor dominierend ist die Lesart von Parsons. Seine Perzeption der Unsicherheit läuft auf deren Abwehr und Verdrängung bei gleichzeitig hochgradiger Sicherheitsorientierung hinaus. Denn uncertainties erscheinen bei Parsons als ein unabwendbares Ärgernis, das nur dadurch bewältigt werden kann, dass sie möglichst zum Verschwinden gebracht werden, also Unsicherheit in Sicherheit, Uneindeutigkeit in Eindeutigkeit und Chaos in Planung verwandelt wird. Wie Helmut Wiesenthal in seiner Diskussion der Figur des »homo oeconomicus« gezeigt hat, ist diese Optik in den Sozialwissenschaften ähnlich tief verwurzelt wie in den gängigen Common-Sense-Ideologien. Letztlich wird hier wie dort »eine Patholo-

gie der Unsicherheit suggeriert. Handelnde, Handlungen und Situationen erscheinen in dem Maße defizient, wie sie von Unsicherheit affiziert sind.« (Wiesenthal 1990, 47) Umgekehrt gelten Intentionalität und Situationskontrolle als Ausweis eines nicht-defizienten Handelns, das weiß, was es will und darauf abzielt, den Raum des Beherrschbaren zu vergrößern und das gesellschaftliche Sicherheitsniveau zu erhöhen.

Auch wenn die Behauptung sukzessiv sinkender Unsicherheitsniveaus nach wie vor verbreitet ist – angesichts spektakulärer technischer Katastrophen und neuer politisch-sozialer Ungewissheiten hat sie an Bedeutung eingebüßt, und in dem Maße, wie sie an Relevanz verliert, fällt auf, dass sie letztlich nie unbestritten war. So wird in der sozialpolitischen Diskussion schon lange davon ausgegangen, dass »Unsicherheit das kennzeichnende Erlebnis menschlichen Daseins im 20. Jahrhunderts [ist]« (Möller 1960, 25). Wer dies akzeptiert, kann umgekehrt *uncertainty* nicht länger als ein letztlich zu vernachlässigendes Negativthema begreifen. Stattdessen stellt sie sich als ein *issue* dar, der unter den Bedingungen der »modernisierten Moderne« an Relevanz gewinnt und neue Theorieperspektiven erzwingt. In diesem Sinne fordert beispielsweise Helmut Wiesenthal eine Umkehr der ordnungspolitischen Optik à la Parsons. Basis und Bezugspunkt soziologischer Rekonstruktionen dürfe nicht das nach sicherer Naturbeherrschung strebende Individuum sein; statt Sicherheit müssen vielmehr »genuine Unsicherheit als *raison d'être* intentionaler Akteure und unsichere Handlungskontexte als Produkte des unsicherheitsbewußten Handelns« (Wiesenthal 1990, 48) angenommen werden – ein Perspektivenwechsel, der letztlich den Blick von der Komplexität hin zur Kontingenz des Sozialen wendet.

Dass sich die Theoriebildung eher an Unsicherheiten als an angeblich wachsenden Sicherheiten orientieren sollte, scheint nicht nur angesichts der empirisch beobachtbaren »Unsicherheitseinbrüche« erwägenswert. In systematischer Hinsicht spricht hierfür auch die »indeterministic structure of events« (Bonatti 1984, 111ff.), wie sie in den wissenschafts- und wahrscheinlichkeitstheoretischen Diskussionen zunehmend behauptet wird. Allerdings ist dieses Bekenntnis zur Unsicherheit kein eindeutiges Votum. Ganz abgesehen von denen, die nach wie vor an der tradierten Sicherheitsoptik festhalten, lässt sich die Hinwendung zur Unsicherheit völlig unterschiedlich akzentuieren, nämlich als Chance und Bedrohung gleichermaßen. Oder am Beispiel von Heiner und v. Cube formuliert: Für die einen (in diesem Falle Heiner) ist das Bekenntnis zur Unsicherheit gewollt und positiv; es verweist auf neue Flexibilitäten, größere Kontingenz und mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Für die anderen (in diesem Fall v. Cube) ist es erzwungen und negativ; es deutet auf neue Bedrohungen, die kaum mehr bewältigt werden können, sondern die Gefahr der Selbstvernichtung heraufbeschwören.

Parsons, v. Cube und Heiner haben keine Risikoforschung im engeren Sinne betrieben, sondern »nur« unterschiedliche Basisperspektiven der Einschätzung von (Un-)Sicherheit entwickelt. Die bei ihnen beobachtbaren

Alternativen sind aber auch in der Entwicklung der Risikoforschung nachweisbar. Wie die einschlägigen Darstellungen der Entwicklung der Risikoforschung<sup>5</sup> zeigen, lassen sich aber zumindest drei Phasen voneinander abgrenzen: Den Auftakt bildete das »*risk assessment*« der ersten Generation, das zwischen 1950 und 1975 vorherrschend war. Diese stark naturwissenschaftlich-technisch orientierte Konzeption operierte mit der Idee wissenschaftlich »objektiver« Risiken, die vor dem Hintergrund probabilistischer Ansätze von Experten eindeutig festgestellt und bewertet werden (so z.B. Rowe 1993). Allerdings stieß dieses mit der »Standardposition« der Moderne höchst kompatible Konzept im Laufe der Zeit auf zwei Probleme: Zum einen erwiesen sich die einschlägigen Modelle insbesondere bei komplexen Anwendungsfällen wie Kernkraftwerken als unvollständig und nur begrenzt überprüfbar (vgl. Häfele 1974). Zum anderen stellte sich gerade bei den politischen Auseinandersetzungen um die Atomtechnologie heraus, dass die Laien die von den Experten festgestellten »objektiven« Risiken ganz anders bewerteten und beispielsweise Rauchen für vergleichsweise ungefährlich hielten, Kernkraftwerke hingegen nicht.

Genau diese Beobachtung führte zum Aufschwung der psychologischen Risikoforschung, die sich mit der »subjektiven« Risikowahrnehmung beschäftigt und von ca. 1970 bis 1990 im Zentrum des Interesses stand.<sup>6</sup> Die einschlägigen Forschungen haben den universellen Geltungsanspruch des technischen Risikobegriffs in mancher Hinsicht ungewollt in Frage gestellt. Aber deutlich geworden ist auf jeden Fall, dass es nicht *das* Risiko gibt. Vielmehr werden Risiken im Alltag zum Teil als Herausforderung und Chance, aber mindestens ebenso häufig als Bedrohung und Gefahr erfahren. Genau deshalb ist die beliebte Unterscheidung zwischen »risikofreudigen« und »risikoaversen« Menschen auch nur begrenzt sinnvoll. Weit wichtiger ist es, die Bedingungen zu klären, unter denen die Menschen Unsicherheiten eingehen oder ablehnen. Nach den Befunden der psychologischen Risikoforschung hängt dies im Wesentlichen von drei Bedingungen ab: Zum einen sind die Menschen umso risikofreudiger, je mehr die in Frage stehende Unsicherheit als »alt« klassifiziert wird und damit als bekannt, vertraut und potenziell beherrschbar. Umgekehrt werden Unsicherheiten dann abgelehnt, wenn sie »neu«, unbekannt, unvertraut und genau deshalb als möglicherweise unbeherrschbar erscheinen. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Art des Risikoengagements und damit letztlich auf die Abgrenzung von Risiko und Gefahr. Menschen empfinden eine Unsicherheit vor allem dann als Herausforderung, wenn sie sich ihr, wie beim Autofahren, Rauchen oder beim Freizeitsport, aufgrund eigener Entscheidung aussetzen und sie somit als ein beherrschbares Risiko und Chance erfahren. Anders sieht die Situation aus, wenn die in Frage stehende Unsicherheit von außen kommt, nicht freiwillig einge-

5 | Vgl. Banse (1996), Bernstein (1997), Metzner (2002), Renn et al. (2007).

6 | Zur zusammenfassenden Darstellung dieser Ansätze vgl. zuletzt Wiedemann/Mertens (2005) sowie Renn et al. (2007, 77ff.).

gangen und somit als eine unbeherrschbare Gefahr erlebt wird. Als dritte Dimension ist schließlich die Wahrnehmung des Schadenspotenzials zu notieren: Erscheint der mögliche Schaden, wie im Falle eines Vulkanausbruchs oder eines GAUs als »außergewöhnlich«, »tödlich« und »plötzlich«, so will man sich dieser Gefahr auf keinen Fall aussetzen. Wird der mögliche Schaden hingegen als »normal«, nicht von vornherein »tödlich« und »chronisch« perzipiert, so steigt die Bereitschaft, sich auf Unsicherheiten wie etwa Risikosport oder Rauchen einzulassen.

Entgegen den ursprünglichen Unterstellungen der Risikoforschung ist dieses Verhalten keineswegs irrational. Zwar mögen sich die Laien in ihren Einschätzungen täuschen. Aber wenn sie vor allem dann risikoavers sind, wenn die in Frage stehenden Unsicherheiten ihnen aufgedrängt werden, als unbekannt bzw. unbeherrschbar erscheinen und mit einem katastrophalen Schadenspotenzial verbunden werden, dann ist dies eine durchaus rationale Einstellung im Sinne der »bounded rationality« von March und Simon (1958, 137ff.) oder der »social rationality« von Perrow (1984, 368ff.). Sie entspricht zwar nicht unbedingt der »absoluten Rationalität« der Experten (vgl. Bonß 1995, 294ff.), aber sie kann schon deshalb nicht einfach beiseitegewischt werden, weil die Expertensicherheit in der Regel auch keine vollständige ist. Eben diese Einsicht ist die Voraussetzung für das »Risk Assessment« der dritten Generation, wie es im deutschen Sprachraum seit Mitte der 1980er Jahre an Bedeutung gewonnen hat. Risiken und ihre Bewältigung treten jetzt stärker als soziale Konstruktions- und Kommunikationsprobleme in den Blick.<sup>7</sup> Selbst die Versicherungswirtschaft, die ansonsten hauptsächlich mit probabilistischen Modellen arbeitet, behauptet nun: »Risiko ist ein Konstrukt« (Bayerische Rückversicherung 1993), und da unterschiedlich konstruiert werden kann, muss über die verschiedenen Perzeptionen kommuniziert werden – frei nach dem Motto: »How safe is safe enough« (Starr 1969, 1233), und welche Sicherheit wollen wir eigentlich?

Im Vergleich zum angelsächsischen Sprachraum, wo es inzwischen zahlreiche »Risk Manuals« und mehr als ein »Handbook of Risk Communication« (Lundgren/McMakin 2008) gibt, ist die deutschsprachige Risikokommunikationsforschung unterentwickelt, und bislang zeichnet sich auch eher eine diffuse Vielfalt von Ansätzen ab. So gibt es Versuche, *risk assessment* stärker historisch als Technikgeneseforschung zu betreiben (vgl. Dierkes 1987). Daneben stehen Ansätze zur Unterscheidung unterschiedlicher »Risikotypen«, die jeweils unterschiedliche Reaktions- und Kommunikationsformen erfordern (vgl. WBGU 1998, 58ff.), und schließlich gibt es auch Versuche, verschiedene Formen der Risikokommunikation zu bestimmen und genauer zu charakterisieren. Ausgehend von der Abgrenzung verschiedener Funktionen der Risikokommunikation

---

7 | Zu den verschiedenen Varianten der Risikokommunikationsforschung vgl. Krüger/Ruß-Mohl (1991), Bayerische Rückversicherung (1993), Morgan et al. (2002), Renn et al. (2007, 111ff.) sowie Lundgren/McMakin (2008).

differenziert beispielsweise Renn zwischen den Kommunikationsformen Dokumentation, Information, Dialog und Partizipation (Renn et al. 2007, 113f.), die nicht nur auf verschiedene Grade abnehmender Expertenzentriertheit verweisen, sondern zugleich auf eine wachsende Pluralisierung von Risiko- und Sicherheitskonstruktionen, die nicht länger gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern in einen offenen Kommunikationsprozess zu bringen sind.

## 5.4 DIALEKTIK DER (UN-)SICHERHEIT. ODER: PLÄDOYER FÜR EINE NEUE RISIKOKULTUR

Vor etwas mehr als 20 Jahren initiierte Aaron Wildavsky ein nach wie vor nicht veraltetes Symposium zum Thema »Risk, Safety and Capitalism« (Wildavsky et al. 1989). Anlass für diese Veranstaltung war ein Streit über die Frage, welche Risiken moderne Gesellschaften eingehen müssten und welche nicht. Wildavskys Gegner vertraten dabei eine absolut sicherheitsfixierte Position; angesichts der Erfahrungen von Harrisburg und Tschernobyl waren für sie Risiken nur dann akzeptabel, wenn sie zuvor vollständig überprüft und in Sicherheit verwandelt worden seien. Wildavsky entgegnete, dass mit einer solchen Einstellung überhaupt keine Innovation möglich sei. Zwar bezog er sich nicht auf die Knight'sche Unterscheidung von »risk« und »uncertainty«. Aber mit Knight könnte man Wildavskys Position auch so formulieren, dass Innovationen letztlich nur möglich sind, wenn man sich nicht nur auf vollständig überprüfbare und daher letztlich sichere »risks« einlässt, sondern auf »uncertainties«, die letztlich über lebensweltliche »Abkürzungsregeln« bewältigt werden.

Dass Wildavsky die Knight'sche Differenzierung nicht nutzte, sondern stattdessen umstandslos für eine ungezügeltere Risikokultur des Kapitalismus plädierte, erscheint analytisch verkürzend und auch in empirischer Hinsicht kaum überzeugend. Gleichwohl war sein Grundargument einleuchtend. Denn die Entdeckung von Neuem ist auf der Grundlage vollständiger Sicherheit und Beherrschbarkeit nicht zu haben. Wer Neues finden will, muss sich letztlich auf Unsicherheiten vom Typus »uncertainties« einlassen. Viele Forscher, Entdecker und Unternehmer haben genau das auch getan, und zwar sowohl mit Erfolg als auch mit zum Teil prekären Folgen. Marie Curie beispielsweise experimentierte mit Radon ohne große Sicherheitsvorkehrungen, und ihr Tod an permizöser Anämie ist wahrscheinlich auf ihren langjährigen Umgang mit radioaktiven Elementen zurückzuführen. Ähnliches gilt für Otto Hahn und Lise Meitner. Zwar starben diese nicht an den Folgen ihrer Experimente. Aber der im Deutschen Museum in München ausgestellte Arbeitstisch ist angeblich auch deshalb nicht das Original, weil letzteres viel zu sehr verstrahlt war und nach heutigen Maßstäben als Sondermüll klassifiziert werden müsste. Zwar konnten Curie, Hahn und Meitner kaum entsprechend den heutigen Sicherheitsstandards arbeiten, zumal sie zum Teil gar nicht genau

wussten, welchen Gefahren sie sich aussetzten. Dennoch warf ihr Verhalten vor allem deshalb keine Fragen auf, weil sie erfolgreich waren; die Nebenfolgen, so sie überhaupt bekannt waren, schienen dabei durch den Erfolg gerechtfertigt zu sein. Dieses Muster wurde freilich umso problematischer, je deutlicher jener Strukturwandel der Unsicherheit zu Tage trat, wie er mit der Abgrenzung von »alten« und »neuen« Risiken beschrieben wird.

Die inzwischen höchst ausdifferenzierte Abgrenzung von »alten« und »neuen« Risiken geht auf Ulrich Beck und seine Analyse der »Risikogesellschaft« (Beck 1986) zurück. Dort hatte Beck die These aufgestellt, dass die klassischen Risikokonzepte und Leitbilder der Moderne, wie sie durch den kühnen Ingenieur, den wagemutigen Unternehmer oder auch den Risikosportler repräsentiert werden, sich kaum auf komplexe Risikosysteme wie Kernkraftwerke, gentechnologische Versuchsanlagen oder globale Aktienmärkte anwenden lassen. Bei komplexen und zugleich verwissenschaftlichten Risikosystemen muss vielmehr mit anderen Unsicherheits- und Schadenserwartungen operiert werden (vgl. Beck 2007, 11ff.). So kann nicht davon ausgegangen werden, dass die in Frage stehenden Unsicherheiten, wie bei den »alten« Risiken, im Prinzip vollständig bekannt, kalkulierbar und überprüfbar sind. Aufgrund der Komplexität der Systeme gibt es vielmehr Probleme der Identifizierung, der Verursachung und der Eingrenzung von Unsicherheiten (vgl. Brüggemeier 1991, 297ff.); man kennt sie häufig nur unvollständig, und sofern man sie überdies nur begrenzt überprüfen kann, können unerwartete Interaktionen, intervenierende Variablen und nichtintendierte Nebenfolgen nicht ausgeschlossen werden.

Ähnliche Differenzen zeigen sich bei den Schadenserwartungen. Während bei den »alten« Risiken mit der Unterstellung gearbeitet werden kann, dass die Schäden, auch wenn sie im Einzelfall hoch sein mögen, begrenzt sind und durch Geld kompensiert werden können, gilt dies für die »neuen« Risiken nicht. Denn hier sind die potenziellen Schäden *zeitlich, sachlich* und *sozial* entgrenzt. Radioaktive Wolken halten sich nicht an Ländergrenzen, die Halbwertszeit von belasteten Stoffen kann u.U. Jahrtausende betragen, und ein gentechnologischer Unfall oder die Einführung von Lebewesen in Räume, in denen sie keine natürlichen Feinde haben, können die Lebensgrundlagen ganzer Regionen nachhaltig verändern. In all diesen Fällen lassen sich die Schäden wegen der Entgrenzung und der Nebenfolgen oft kaum sinnvoll angeben und erst recht nicht durch Geld kompensieren. Zwar gibt es durchaus Versuche, am Prinzip der Kompensierbarkeit festzuhalten – deutsche Kernkraftwerke beispielsweise müssen gegen den GAU versichert sein. Aber betrachtet man die Höhe der von den Betrieben zu erbringenden Deckungsvorsorge (500 Mio. DM bzw. 256 Mio. €), so kann letztlich nur von einer symbolischen Haftung gesprochen werden.<sup>8</sup>

**8** | Dies gilt auch bei einer detaillierteren Betrachtung (vgl. Grawe [2003], dessen Interpretation der Fakten ich nicht unbedingt teile). Zwar haften die Betrei-

Tabelle 2: »Alte« vs. »neue« Risiken

»Alte« Risiken	»Neue« Risiken
Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• der kühne Ingenieur</li> <li>• der wagemutige Unternehmer</li> <li>• der Risikosportler</li> </ul>	Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kernkraftwerke</li> <li>• Gentechnologie</li> <li>• Aktienmärkte</li> </ul>
Unsicherheitsunterstellung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiken sind im Prinzip vollständig bekannt</li> <li>• Sie sind kalkulierbar; unerwartete Interaktionen und nichtintendierte Nebenfolgen können vernachlässigt werden</li> <li>• Risiken sind potenziell vollständig überprüfbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiken sind nicht vollständig bekannt</li> <li>• Unerwartete Interaktionen, intervenierende Variablen und nichtintendierte Nebenfolgen können nicht ausgeschlossen werden</li> <li>• Risiken sind nicht vollständig überprüfbar, sondern bleiben »hypothetisch«</li> </ul>
Schadenserwartungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenzielle Schäden sind im Prinzip begrenzt und daher durch Geld kompensierbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da zeitlich, sozial und sachlich entgrenzt, sind die potenziellen Schäden durch Geld nicht kompensierbar</li> </ul>
Risikodiskurse drehen sich um <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewinn und Verlust</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlust und Schaden</li> </ul>
-> »Mut zum Risiko«/ Risikofreudigkeit weil Sicherheitsgewissheit	-> »Angst vor der Gefahr«/ Risikovermeidung weil Unsicherheitsgewissheit.

Angesichts der grundsätzlichen Differenzen hinsichtlich Unsicherheitsunterstellungen und Schadenserwartungen ist es kein Wunder, dass sich die Risikodiskurse bei »alten« und »neuen« Risiken unterscheiden. Bei den alten Risiken, die als prinzipiell beherrschbar gelten und mit positiven Identifikationsfiguren wie dem kühnen Ingenieur oder dem erfolgreichen Unternehmer verbunden werden, kommt der Slogan »Mut zum Risiko« in den einschlägigen Diskursen in der Regel vergleichsweise gut an. Denn hier werden Unsicherheiten auf der Grund-

ber jenseits der 256 Mio. mit ihrem gesamten Vermögen und es gibt ergänzende Zusagen der Bundesregierung in Höhe von 2,5 Mio. € pro Schadensfall. Aber die Betreiber sind als Tochtergesellschaften organisiert, die im Schadensfall pleitegehen dürften, und die Zusage der Bundesregierung macht nur deutlich, dass die Deckungssumme für einen tatsächlichen GAU viel zu niedrig ist (wobei im Ernstfall die Schäden auch kaum versicherungstechnisch handhabbar sein dürften).

lage einer prinzipiellen *Sicherheitsgewissheit* angegangen – wie immer die auch im Detail begründet sein mag. Ganz anders sieht die Situation bei den »neuen« Risiken aus. Sofern diese nicht aktiv eingegangen und als zeitlich, sachlich und sozial entgrenzt perzipiert werden, tritt an die Stelle der prinzipiellen Sicherheitsgewissheit eine ebenso prinzipielle *Unsicherheitsgewissheit*. In der Folge dieser Unsicherheitsgewissheit wiederum wird der »Mut zum Risiko« fast zwangsläufig durch eine »Angst vor der Gefahr« ersetzt, und diese Angst ist keineswegs irrational; wegen des spezifischen Charakters der »neuen« Risiken kann sie vielmehr höchst rational sein.

Ungeachtet dessen reicht die analytische Abgrenzung von »alten« und »neuen« Risiken bei genauerer Betrachtung nicht aus. Denn auch wenn akzeptiert wird, dass es sich um zwei grundsätzlich unterschiedliche Unsicherheitstypen handelt, die nicht mit denselben Maßstäben gemessen werden können, so zeigen sich doch erhebliche Unterschiede, je nachdem, ob die beiden Risikotypen aus der Perspektive der sicherheitsorientierten »Standardposition« zum Thema werden oder aus der Perspektive der unsicherheitsorientierten »Alternativposition«. Aus der Perspektive der »Standardposition«, wie sie von Durkheim bis Parsons vertreten wird, stellt sich Unsicherheit als ein Ärgernis dar, das es durch kontinuierliche Erhöhung des Sicherheitsniveaus zu beseitigen gilt. Der Umgang mit den »alten« Risiken ist dementsprechend grundsätzlich sicherheitsfixiert und läuft auf einen »kontrollorientierten Umgang mit Unsicherheit« hinaus – frei nach dem Motto: Man lässt sich auf die in Frage stehenden Risiken ein, weil man sie kalkulieren, vollständig überprüfen und damit langfristig in Sicherheiten verwandeln kann.

Beim Umgang mit den »neuen« Risiken ist die Position hingegen nicht so eindeutig. Hier lassen sich vielmehr zwei Varianten unterscheiden: Auf der einen Seite stehen jene, die das Versprechen der Kontrollierbarkeit auf die neuen Risiken übertragen und nach der Devise handeln: »Zeit und Geld vorausgesetzt, lässt sich alles sicher machen.« Hieraus ergibt sich die lange Zeit vorherrschende Position einer »kumulativen Risikobewältigung«, die sich wie folgt charakterisieren lässt: Sofern es gelingt, die entsprechenden Kapazitäten bereitzustellen und die vorliegenden Risikomodelle immer weiter zu verfeinern, wird es langfristig gelingen, die »neuen« Risiken ebenso beherrschbar zu machen wie die alten. Allerdings sind die Verfechter dieser Position inzwischen nicht mehr unbedingt in der Mehrheit. Vielmehr taucht parallel eine zweite Position auf, die auf eine »Risikoverweigerung« hinausläuft. Prototypisch hierfür waren bereits die Gegner von Aaron Wildavsky auf der Konferenz von 1989. Dass diese (wie viele andere Risikokritiker auch) letztlich aus der Perspektive der konventionellen Position argumentierten, wird oft übersehen. Aber auch sie begriffen Unsicherheit als ein zu beseitigendes Ärgernis und wiesen genau deshalb eine extrem hohe Sicherheitsorientierung auf. Die »Risikoverweigerung« ergibt sich in diesem Fall eher aus der Enttäuschung darüber, dass die Risikoforschung

ihre ursprünglichen Versprechungen nicht eingelöst hat. Denn wenn zureichende Sicherheit nicht herstellbar ist und unbekannte Restunsicherheiten bleiben, dann liegt es nahe, sich den neuen Risiken zu verweigern.<sup>9</sup>

Tabelle 3: Umgang mit »alten« und »neuen« Risiken

	»Alte Risiken«	»Neue Risiken«
Aus der Perspektive der konventionellen Standardposition (Unsicherheit als zu beseitigendes Ärgernis; Sicherheitsorientierung dominant)	»Kontrollorientierter Umgang mit Unsicherheit«: Man lässt sich auf Risiken ein, weil man sie kalkulieren, vollständig überprüfen und damit beherrschen kann	a) »Kumulative Risikobewältigung«: Die neuen Risiken werden durch stetige Forschung beherrschbar werden b) »Risikoverweigerung«: Man darf sich nur auf beherrschbare Risiken einlassen
Aus der Perspektive der Alternativposition (Unsicherheit als Produktivitätsressource; Unsicherheitsorientierung dominierend)	»Innovationsorientierter Umgang mit Unsicherheit«: Man lässt sich auf (überschaubare) Risiken ein, um Neues zu entdecken	Eine »neue Kultur der Unsicherheit« mit »risikomündigen Akteuren«, die zwischen »Risikotypen« zu unterscheiden wissen, »situative Sicherheit« auf Zeit schaffen und nicht nur auf Kontrolle, sondern auch auf Vertrauen setzen

Anders sieht der Umgang mit Unsicherheit aus der Perspektive der Alternativposition aus. Sofern hier Unsicherheit nicht als Ärgernis, sondern als Produktivitätsressource erscheint, ist nicht die klassische Ordnungs- und Sicherheitsorientierung dominant, sondern eine wie auch immer zu beschreibende Unsicherheitsorientierung. Der damit gesetzte Switch zeigt sich bereits beim Umgang mit »alten« Risiken. Letztere werden nämlich weniger unter dem Gesichtspunkt ihrer Beherrschung und Beseitigung zum Thema, sondern unter der Perspektive eines innovationsorientierten Verhaltens, das auf der Grundlage überschaubarer Risiken auf eine experimentelle Entdeckung von Neuem abzielt. Dies bedeutet nicht, dass Sicherheitsmaßnahmen keine Rolle spielen. Aber Sicherheit und Innovation werden in einem Spannungsverhältnis gesehen, und die Herstellung von Sicherheit wird nicht allein über Messbarkeit und Wahrscheinlichkeit

**9** | Dass vor dem Hintergrund der Standardposition zwischen »kumulativer Risikobewältigung« und »Risikoverweigerung« je nach Situation gewechselt werden kann, zeigt aktuell das Verhalten der CSU im Falle gentechnologisch veränderter Pflanzen (vgl. Spiegel-Online vom 24.4.2009, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,620665,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,620665,00.html)).

definiert, sondern ebenso sehr als ein Problem von Erfahrung und Intuition betrachtet.

Noch stärker fällt die Differenz im Zugang bei den neuen Risiken auf. Denn hier lautet die Alternative nicht: »vollständige Risikobeseitigung« oder »Risikoverweigerung«. Stattdessen geht es um so etwas wie einen »dritten Weg«, nämlich um eine »neue Kultur der Unsicherheit« jenseits der Alternative von »Risikobeseitigung« und »Risikoverweigerung«. Ausgangspunkt dieses Weges ist ein prinzipielles Bekenntnis zu Unsicherheit als Basis und Bezugspunkt menschlichen Lebens bei gleichzeitiger Absage an die Idee der Möglichkeit vollständiger Sicherheit. Wie u.a. Zygmunt Bauman in seinen Ausführungen über »Moderne und Ambivalenz« (Bauman 1992) gezeigt hat, ist eine solche Absage zwar deshalb schwierig, weil die Moderne von Anfang an an der Idee eindeutiger Ordnung und an der Ausmerzungen jeglicher Ambivalenzen orientiert war. Allerdings behauptet Bauman – und hier trifft er sich mit Bruno Latour (1995) ebenso wie mit der Theorie »reflexiver Modernisierung« (Beck 1993, Beck/Bonß/Lau 2001) –, dass sich die Fixierung auf Ordnung und Eindeutigkeit nur um den Preis tödlicher Ausgrenzungen durchhalten lässt und mit der Modernisierung der Moderne zu immer mehr Problemen und Aporien führt. Oder am Beispiel formuliert: Je weiter die an Messbarkeit und Eindeutigkeit orientierte Risiko- und Sicherheitsforschung voranschreitet, desto offensichtlicher wird, dass sie ihr Ziel nicht oder nur um den Preis prekärer Nebenfolgen erreichen kann.

Hieraus folgt keine Absage an die an Messbarkeit und Unsicherheitsbeseitigung orientierte Forschung. Aber letztere darf nicht der alleinige Bezugspunkt sein. Vielmehr ist von einer unsicherheitsorientierten Pluralisierung sowohl der Risikoforschung als auch der Risikodiskurse auszugehen, die keineswegs zufällig ist und auf einen neuen Akteurstypus verweist, nämlich auf den ebenso »risikobewussten« wie »risikomündigen« Akteur. Egal ob auf Experten- oder auf Laienebene zeichnen sich derartige Akteure dadurch aus, dass sie die »Standardposition«, wie sie von Parsons formuliert wurde, transzendieren. Sie wissen zwischen verschiedenen »Risikotypen« zu unterscheiden und setzen beim Umgang mit Unsicherheit nicht nur auf Kontrolle und Messbarkeit, sondern auch auf Vertrauen, Erfahrung und Intuition. Vor diesem Hintergrund begreifen sie Sicherheit nicht als ein Ordnungsproblem, sondern als eine Risiko- bzw. genauer: als eine *uncertainty*-Frage, die nie definitiv, sondern immer nur auf Zeit und situativ beantwortet werden kann. Diese situativen Lösungen wiederum stehen am Ende eines gleichermaßen fachlich wie demokratisch geprägten Kommunikationsprozesses, der nicht an unsicheren Sicherheiten, sondern an sicheren Unsicherheiten orientiert ist. Ob und wie solche Kommunikationsprozesse organisiert werden können, ist eine offene Frage. Sie anzustreben ist aber unverzichtbar, wenn die »Wertidee« Sicherheit auch in Zukunft erfolgreich weiter entwickelt werden soll – und genau darauf sind wir angewiesen.

## LITERATUR

- Banse, Gerhard (1996). Herkunft und Anspruch der Risikoforschung. In: Ders. (Hg.), *Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität*. Berlin: Sigma, S. 15-72.
- Banse, Gerhard/Bechmann, Gotthard (1998). *Interdisziplinäre Risikoforschung. Eine Bibliographie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bauman, Zygmunt (1992). *Moderne und Ambivalenz. Das Ende der Eindeutigkeit*. Hamburg: Junius.
- Bayerische Rückversicherung (Hg.) (1987). *Gesellschaft und Unsicherheit*. Karlsruhe: Verlag für Versicherungswirtschaft.
- Bayerische Rückversicherung (Hg.) (1993). *Risiko ist ein Konstrukt*. München: Knesebeck.
- Bechmann, Gotthard (1993). Risiko als Schlüsselkategorie der Gesellschaftstheorie. In: Ders. (Hg.), *Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 237-275.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1993). *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2007). *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph (2001). Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.), *Die Modernisierung der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-68.
- Begemann, Christian (1987). *Furcht und Angst im Prozeß der Aufklärung. Zu Literatur und Bewußtseinsgeschichte des 18. Jahrhunderts*. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Bernstein, Peter L. (1997). *Wider die Götter. Die Geschichte der modernen Risikogesellschaft*. München: Gerling Akademie Verlag.
- Bonatti, Luigi (1984). *Uncertainty. Studies in Philosophy, Economics and Socio-Political Theory*. Amsterdam: Grüner.
- Bonß, Wolfgang (1982). *Die Einübung des Tatsachenblicks. Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bonß, Wolfgang (1995). *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Bonß, Wolfgang/Eßer, Felicitas/Hohl, Joachim/Pelizäus-Hoffmeister, Helga/Zinn, Jens (2004). Biographische Sicherheit. In: Beck, Ulrich/Lau, Christoph (Hg.), *Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 211-233.
- Brüggemeier, Gert (1991). Jenseits des Verursacherprinzips? Zur Diskussion um den Kausalitätsnachweis im Umwelthaftungsrecht. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 74, S. 297-310.

- Cube, Felix v. (1990). *Gefährliche Sicherheit. Die Verhaltensbiologie des Risikos*. München: Piper.
- Desrosières, Alain (2005). *Die Politik der großen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Dieckmann, Andreas (2009). *Spieltheorie. Einführung, Beispiele, Experimente*. Reinbek: Rowohlt.
- Dierkes, Meinolf (1987). Technikgenese als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Erste Überlegungen. In: Verbund sozialwissenschaftlicher Technikforschung (Hg.), *Mitteilungen*, Bd.1, S. 166-183.
- Douglas, Mary (1963). *The Lele of Kasai*. London: Oxford-University Press.
- Douglas, Mary/Wildavsky, Aaron (1982). *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Eisenführ, Franz/Weber, Martin (2003). *Rationales Entscheiden*. 4. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Gehlen, Arnold (1940). *Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt* (= Gesamtausgabe Bd. 3). Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann 1990.
- Gehlen, Arnold (1957). *Die Seele im technischen Zeitalter* (= Gesamtausgabe Bd. 6). Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann 2004.
- Gigerenzer, Gerd (2007). *Bauchentscheidungen. Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition*. München: Goldmann.
- Grawe, Joachim (2003). *Sind die deutschen Kernkraftwerke ausreichend versichert?* [www.energie-fakten.de/](http://www.energie-fakten.de/)
- Hacking, Ian (1975). *The Emergence of Probability. A Philosophical Study of Early Ideas About Probability, Induction and Statistical Inference*. Cambridge/London/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Häfele, Wolf (1974). Hypotheticality and the new challenges: The pathfinder role of nuclear energy. *Minerva*, 10, S. 303-322.
- Häfele, Wolf (1975). Hypothetizität und die neuen Herausforderungen – Kernenergie als Wegweiser. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1975, S. 541-564.
- Heiner, Ronald A. (1983). The Origin of Predictable Behaviour. *The American Economic Review*, 73, S. 560-595.
- Heiner, Ronald A. (1985). Origin of Predictable Behaviour. Further Modelling and Applications. *The American Economic Review*, 75, Nr. 2, S. 391-396.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1973). *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchung zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. 2. Aufl. Stuttgart: Enke.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003). Sicherheit. Das Leitbild beherrschbarer Komplexität. In: Lessenich, Stephan (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt a.M.: Campus, S. 73-104.
- Kluge, Friedrich (1975). *Etymologisches Wörterbuch der Deutschen Sprache*. 21. Aufl. Berlin/New York: de Gruyter.

- Knight, Frank Hyneman (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. 2. Aufl. Chicago: University of Chicago Press 1965.
- Krüger, Jens & Ruß-Mohl, Stephan (Hg.) (1991). *Risikokommunikation. Technikakzeptanz, Medien und Kommunikationsrisiken*. Berlin: edition sigma.
- Kunz, Volker (2004). *Rational Choice*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Latour, Bruno (1995). *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Berlin: Akademie Verlag.
- Luhmann, Niklas (1990). Risiko und Gefahr. In: Ders., *Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 131-170.
- Luhmann, Niklas (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Lundgren, Regina/McMakin, Andrea (2008). *Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. 3. Aufl. Chichester/Oxford: Wiley-Interscience.
- March, James G./Simon, Herbert A. (1958). *Organisations*. New York: Wiley.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1848). Das kommunistische Manifest. MEW Bd. 4. Berlin: Dietz 1972.
- Metzner, Andreas (2002). *Die Tücken der Objekte. Über die Risiken der Gesellschaft und ihre Wirklichkeit*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Möller, Hans (1960). Sicherheit und eigenverantwortliche Vorsorge. In: Hans Achinger et al. (Hg.), *Wo ist Sicherheit? Eine Vortragsreihe*. Stuttgart: Kröner, S. 23-36.
- Morgan, M. Granger/Fischhoff, Baruch/Bostrom, Ann/Atman, Cynthia J. (2002). *Risk Communication. A Mental Models Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Parsons, Talcott (1980). Health, Uncertainty and the Action Structure. In: Seymour Fiddle (Hg.), *Uncertainty. Behavioural and Social Dimensions*. New York: Praeger, S. 145-163.
- Perrow, Charles (1984). *Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik*. Deutsche Ausgabe. Frankfurt a.M.: Campus 1987.
- Porter, Theodore M. (1986). *The Rise of Statistical Thinking 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press.
- Reichenbach, Hans (1935). *Wahrscheinlichkeitslehre. Eine Untersuchung über die logischen und mathematischen Grundlagen der Wahrscheinlichkeitsrechnung*. Leiden: Sijthoff.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia-Johanna/Dreyer, Marion/Klinke, Andreas (2007). *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. München: Oekom.
- Rowe, William D. (1993). Ansätze und Methoden der Risikoforschung. In: Wolfgang Krohn/Georg Krücken (Hg.), *Riskante Technologien. Reflexion und Regulation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 45-78.
- Sofsky, Wolfgang (2005). *Das Prinzip Sicherheit*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Starr, Chauncey (1969). Social Benefit versus Technological Risk. What

- is our Society Willing to Pay for Safety? *Science*, 165, S. 1232-1238 (Deutsche Übersetzung in: G. Bechmann [Hg.] [1993], *Risiko und Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 3-25).
- Trautetter, Gerald (2009). *Intuition. Die Weisheit der Gefühle*. Reinbek: Rowohlt.
- Wartofsky, Marx W. (1986). Risk, Relativism and Rationality. In: Vincent T. Covello/Joshua Menkes/Jeryl Mumpower (Hg.), *Risk Evaluation and Management*. New York/London: Plenum Press, S. 131-154.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (1998). *Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Weber, Max (1919). Vom inneren Beruf zur Wissenschaft. In: Johannes Winkelmann (Hg.) (1968), *Max Weber – Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik*. Stuttgart: Kröner, S. 311-340.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr 1980.
- Wiedemann, Peter M./Mertens, Johannes (2005). Sozialpsychologische Risikoforschung. *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, 14, Nr. 3, S. 38-45.
- Wiesenthal, Helmut (1987). Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas. *Zeitschrift für Soziologie*, 16, S. 434-449.
- Wiesenthal, Helmut (1990). *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität. Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. Köln: MPIFG Discussion Paper.
- Wildavsky, Aaron et al. (1989). Symposium: Risk, Safety and Capitalism. *Society*, 27, Nr. 1.
- Wohlrab-Sahr, Monika (1993). *Biographische Unsicherheit. Formen weiblicher Identität in der »reflexiven Moderne«: Das Beispiel der Zeitarbeiterinnen*. Opladen: Leske & Budrich.
- Zinn, Jens (Hg.) (2010). *Biography, Risk and Uncertainty*. FQS, 11, Nr.1. [www.qualitativresearch.net/index.php/fqs/issue/view/33](http://www.qualitativresearch.net/index.php/fqs/issue/view/33)
- Zweig, Stefan (1944). *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers*. Düsseldorf/Zürich: Artemis & Winkler 2002.



## 6. Über die Schwierigkeiten des Umgangs mit Komplexität

---

DIETRICH DÖRNER

Komplexität ist gefährlich! Komplexe Probleme kann man nicht bewältigen! Denn Komplexität heißt, dass man einfach keinen Überblick gewinnen kann. Komplexität kann man eben nicht durchschauen und deshalb muss man daran scheitern.

Politik ist komplex, Wirtschaft ist komplex, Ökologie ist komplex; eigentlich stehen wir bei der Regelung unseres Schicksals Herausforderungen gegenüber, die wir nicht bewältigen können. Wir sind zu dumm für die Komplexität! Unsere Gehirne sind Steinzeitgehirne und nicht für die Komplexität gemacht!

Stimmt das? – Nein, es stimmt nicht. Wir können mit komplexen Systemen durchaus vernünftig umgehen, auch mit unseren »Steinzeitgehirnen«. Wir tun es nur aus bestimmten Gründen nicht.

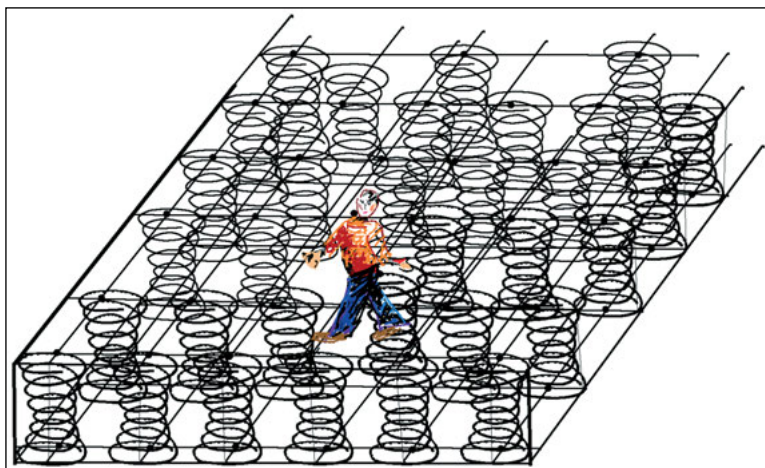
### 6.1 WAS IST KOMPLEXITÄT?

Was ist Komplexität? Meist gebraucht man den Begriff zur Kennzeichnung von Systemen, die zwei Merkmale haben:

1. Ein System ist komplex, wenn es aus so *vielen* Variablen besteht, dass man es nicht überschauen kann; ein Wasserhahn ist nicht komplex und auch eine Glühbirne nicht. Betrachtet man aber den Energiefluss in einer Stadt mit all den Kühlräumen, Bohrmaschinen, Energielieferanten, Lecks in Pipelines usw., so haben wir zweifellos ein komplexes System vor uns.
2. Ein System ist komplex, wenn die (vielen) Variablen nicht unabhängig voneinander sind, sondern miteinander verkoppelt, *vernetzt*, so dass die Änderung des Zustandes der einen zwangsläufig die Änderung des Zustandes der anderen Variablen zur Folge hat. Ein an-

schauliches Beispiel eines vernetzten Systems ist eine Sprungfeder-  
matratze.

Abbildung 1: Ein komplexes System



Die besteht aus vielleicht 200 Spiralfedern; das sind die Variablen. Und die kann man nicht einzeln manipulieren; drückt man auf eine Feder, so bewegt sich das ganze System. Außerdem ist bei einer Sprungfeder-  
matratze dasselbe nicht dasselbe. Die gleiche Aktion führt, zu verschiedenen  
Zeitpunkten ausgeführt, keineswegs zu den gleichen Folgen. Drückt man  
auf die Feder [5,4], wenn sich deren Umgebung gerade nach oben bewegt,  
dann nützt das Drücken nicht viel, [5,4] wird sich ihren Schwestern an-  
schließen! Wenn sich aber alles gerade nach unten bewegt, beschleunigt  
der Druck auf [5,4] die Abwärtsbewegung. Und – auch das ist wichtig! –  
Sie selbst sind Teil dieses Systems (wie in Abb. 1 dargestellt) und mithin  
in Ihren Urteilen und Einschätzungen abhängig von Ihrer unmittelbaren  
Umgebung!

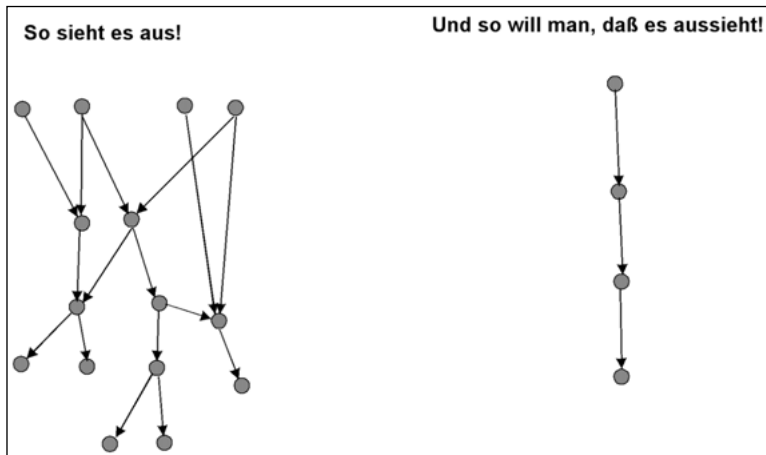
Dieses zweite Merkmal, die Vernetztheit, ist viel wichtiger als das erste.  
Schon ein aus nur drei Variablen bestehendes System kann große Schwierig-  
keiten machen. Vielleicht erinnern Sie sich in diesem Zusammenhang  
an das Drei-Körper-Problem, an das Problem, die Entwicklung eines Sys-  
tems vorauszusagen, welches aus drei Massepunkten (»Sonne«) besteht,  
die einander, tja, »umkreisen« ist nicht ganz der richtige Ausdruck. Das  
Problem ist interessant und lehrt Demut! (Eine hübsche Demo-Version  
des Problems können Sie auf der Website [www.malerczyk.de/applets/  
DreiKoerperProblem/DreiKoerperProblem.html](http://www.malerczyk.de/applets/DreiKoerperProblem/DreiKoerperProblem.html) betrachten.)

### 6.1.1 Multiple Bedingtheit

Was sind die Anforderungen komplexer Systeme? Einmal muss man be-  
denken, dass alle Ereignisse in einem komplexen System *vielfach* bedingt

sind. Selten hat ein Ereignis nur eine Ursache. – Zum Zweiten muss man bedenken, dass ein Ereignis in einem komplexen System auch selten nur *eine* Wirkung hat. Gewöhnlich irradiieren die Wirkungen. Wir haben das in Abb. 2 dargestellt. Links sieht man ein vielfach bedingtes Ereignisgefüge mit multiplen Folgen. Und rechts eine einfache Kette von Ursache-Wirkungs-Beziehungen. »Links« ist Realität in komplexen Systemen, »rechts« kommt nur selten (sehr selten!) vor. – Wir lieben aber »rechts« und nicht »links«! Wir lieben das Denken in einfachen Ursache-Wirkungs-Bezügen. Und genau darauf sind die meisten Fehlschläge und Krisen zurückzuführen, die uns beim Umgang mit komplexen Systemen begegnen.

Abbildung 2: Multiple Bedingungen und Folgen



Wie steht es z.B. mit der Aussage »wenn es regnet, ist die Straße nass«?

Dieser Satz formuliert eine einfache kausale Beziehung, und der Satz ist wahr bis auf die Knochen! Oder nicht? Nein, er ist falsch! Regen hat *nicht* notwendigerweise zur Folge, dass eine Straße nass ist.

Nehmen Sie einmal einen glühend heißen Tag, einen geringfügigen Regen und einen starken Wind. Dann ist die Straße sehr kurze Zeit nach dem Niederschlag wieder knochentrocken! (Nun kann man natürlich darüber debattieren, was »nass« genau heißt!) Oder nehmen Sie eine Straße mit Querrillen oder eine mit starker Seitenneigung. Oder einen Sandweg! Alle diese spezifischen Straßenformen und klimatischen Bedingungen können dazu führen, dass der Effekt des Regens auf die Oberfläche der Straße stark verringert wird oder völlig ausbleibt.

In komplexen Systemen gibt es immer Zusatzbedingungen, die man beachten muss, wenn man richtig handeln will. Die Beziehung von Regen und Straßennässe lautet eigentlich folgendermaßen: »Wenn es regnet *und* es ist nicht zu heiß *und* es geht kein starker Wind *und* die Neigung der Straße ist gering *und* die Straße ist kein Sandweg, dann ist die Straße nass.« Wenn es auf die Straßennässe wirklich ankommt, sollte man

einer Entscheidung lieber diesen Satz zugrunde legen und nicht den oben genannten einfachen oder gar die (so richtige wie für den konkreten Fall unbrauchbare) statistische Aussage: »Wenn es regnet, ist gewöhnlich die Straße nass!« (Das Handeln entsprechend statistischen Zusammenhängen ist besonders gefährlich, weil es dazu verleitet, die Randbedingungen systematisch außer Acht zu lassen, durchführbare Analysen nicht zu unternehmen, um auf diese Weise eine falsche Entscheidung zu treffen, wenn bei der Analyse der konkreten Bedingungen eine richtige möglich wäre.)

An die Bedingungen, die *auch noch* erfüllt sein müssen, damit ein Ereignis eine bestimmte Wirkung hat, denken wir gewöhnlich nicht. Wir sind es gewohnt, in einfachen Implikationen zu denken, aus Geflechten von Einflüssen die Hauptbedingung (oder was wir dafür halten) herauszudestillieren und damit zu operieren. – Was halten Sie von folgenden Aussagen?

- Wenn man die Steuern senkt, steigt der Konsum. (Und damit steigen die Umsatzsteuereinnahmen.)
- Wenn man die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Autos senkt, verringert sich der Gesamtbetrag der CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Atmosphäre.
- Wenn man mehr Solaranlagen baut, senkt sich der Gesamtbetrag der CO<sub>2</sub>-Emissionen.
- Wenn man abrüstet, sinkt die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen.
- Wenn man die Studentenzahlen erhöht, steigen langfristig die Steuereinnahmen, da sich die Anzahl der Arbeitnehmer in besser bezahlten Positionen erhöht.

Diese Aussagen habe ich den Zeitungen der letzten Tage entnommen. Sicherlich finden sich unter diesen Aussagen manche, die Sie für richtig halten. Als allgemeingültige Aussagen sind sie ausnahmslos falsch; es *kann* so sein, muss aber nicht. Das kommt auf die zusätzlichen Bedingungen an, die erfüllt sein müssen, damit die Wirkung der jeweiligen Maßnahme eintritt. Sie können ja selbst einmal versuchen, für die fünf oben genannten Sätze Bedingungen zu finden, unter denen die genannten Folgen *nicht* eintreten. Oder unter denen sich sogar das genaue Gegenteil der eigentlich erwarteten Wirkung einstellt. Das wird Ihnen, wenn Sie sich nur darauf einlassen, ziemlich leicht gelingen. – In der hitzigen politischen Debatte werden Sie die Analyse der »zusätzlichen Bedingungen« kaum antreffen. Die rhetorische Eleganz einer langwierigen Erörterung der Zusatzbedingungen ist gewöhnlich gering (»Umstandskrämer!«) und dementsprechend gering ist ihr Überzeugungsgewicht.

Die »Zusatzbedingungen« führen zu einem anderen Problem:

In Alltagssituationen ist es meist richtig, ähnliche Probleme mit ähnlichen Methoden zu behandeln. In komplexen Situationen kann das falsch

sein. Kommen wir wieder auf die »nasse Straße« zurück: »Wenn es regnet (1) *und* es ist nicht zu heiß (o) *und* es geht kein starker Wind (o) *und* die Neigung der Straße ist gering (o) *und* die Straße ist kein Sandweg (o), dann ist die Straße nass.« Kurz:

wenn »10000«, dann Straße nass!

Also, sagt sich ein einfaches Gemüt (welches die Bedeutung der »und« in der Formulierung der Bedingungen nicht versteht), sollte ja doch auch wohl gelten (zumindest mit einer großen Wahrscheinlichkeit):

wenn »10001«, dann Straße nass!

Denn »10000« und »10001« sind doch sehr ähnlich! Aber daraus ergibt sich keine Wirkungsähnlichkeit! Bei »und«-Verbindungen bedeutet eine hohe Ähnlichkeit der Bedingungen keineswegs eine ähnliche Wirkung.

### 6.1.2 Multiple Wirkungen

Ähnlich wie mit den Zusatzbedingungen steht es mit den Wirkungen. In komplexen Systemen gibt es neben den *Hauptwirkungen* fast immer auch *Nebenwirkungen*. Und die direkten Wirkungen eines Ereignisses sind nicht das Ende; gewöhnlich ist jede Wirkung eine neue Ursache und in eigendynamischen Systemen schwächen sich die Wirkungen mit der Zeit auch keineswegs ab, sondern verstärken sich u.U. sogar.

Jemand kommt z.B. auf die Idee, für die Verkäufer seines Unternehmens hohe Boni für gute Verkaufsleistungen einzuführen. Und die Bonuszahlungen sollen zudem kurzfristig erfolgen. Das sollte doch die Motivation der Verkäufer erheblich steigern und damit auch Umsatz und Gewinn!

In der Tat, genau das geschieht! Die Verkäufer arbeiten 18 Stunden am Tag und Umsatz und Gewinn steigen erheblich. – Was wird noch geschehen? Des kurzfristigen und hohen Gewinns wegen werden die Verkäufer die Tendenz haben, auch fragwürdige Ware »schönzureden« (besonders dann, wenn die Qualität der Ware sowieso kaum überprüft werden kann, da es sich um »Derivate« handelt), denn es kommt ja auf den kurzfristigen Gewinn an; die Langfristfolgen brauchen nicht zu interessieren, da sie für die Bonuszahlungen irrelevant sind. Die Verkäufer werden also eine Art von Piratenstrategie entwickeln: »absahnen und wegsegeln!« Und das wird dem Geschäft auf die Dauer nachhaltig schaden, denn diese Strategie unterminiert das Vertrauen der Kunden.

An die zusätzlichen Bedingungen und die Neben- und Folgewirkungen denkt man gewöhnlich nicht, wenn man sich die Effekte einer Aktion oder eines Ereignisses überlegt, und so wird man dann von Entwicklungen und Effekten überrascht, die *eigentlich* gar nicht überraschend sind. Eigentlich sind die Folgen des geschilderten Bonussystems klar und man

braucht kein Psychologie- oder wirtschaftswissenschaftliches Studium für diese Analyse. Warum aber wurde diese Analyse erst gemacht, nachdem die durch dieses Bonussystem mitverursachte Finanzkrise sich deutlich zeigte?

### 6.1.3 Intransparenz, Eigendynamik und »Totzeiten«

Aus der multiplen Bedingtheit und den multiplen Wirkungen erwachsen die Hauptschwierigkeiten beim Umgang mit Komplexität. Es kommen aber gewöhnlich einige Merkmale hinzu, die den Umgang mit solchen Systemen noch weiter erschweren, z.B. die *Intransparenz* solcher Systeme: Man sieht die »Sprungfedern« und ihren jeweiligen Zustand überhaupt nicht. Oder das Problem der Falschinformationen. Andere Akteure haben ein Interesse daran, Ihnen ihre eigenen Absichten und Ziele und andere Zustände des Systems zu verheimlichen oder Sie zu täuschen. Clausewitz meinte, dass man »im Kriege« (und auch in der Politik, der Wirtschaft, der Ökologie, DD) über die Mehrzahl der Informationen, die man »eigentlich« bräuchte, nicht verfügt. »Ein großer Teil der Nachrichten, die man im Kriege bekommt, ist widersprechend, ein noch größerer Teil ist falsch und bei weitem der größte einer ziemlichen Ungewißheit unterworfen.« (Clausewitz 1880, S. 76)

Ein weiteres Merkmal vieler komplexer Systeme ist die *Eigendynamik*; die »Variablen« sind nicht passiv, wie die Federn einer Matratze, sondern streben aktiv bestimmten Zielen zu, die außerdem wechseln können (und die unbekannt sind). Aufgrund der Eigendynamik ändern sich die Bedingungen des Handelns ständig. Mal geht etwas, dann wieder nicht mehr. Man muss versuchen, die Eigendynamik und die Trends und Entwicklungstendenzen, die sich daraus ergeben, zu erfassen. »Wer nicht von 3000 Jahren weiß sich Rechenschaft zu geben, lebt im Dunkeln, unerfahren, mag von Tag zu Tage leben!« (Goethe: West-östlicher Diwan)

Nun ja, vielleicht ist die Erforschung der letzten 3000 Jahre ein wenig zu viel verlangt. Oft reichen drei. Aber selbst darüber haben viele keinen Überblick. Betrachtet man z.B. die gerade stattfindende Finanzkrise, so stellt man mit einiger Verwunderung fest, dass bereits im Jahr 2005 die Baseler Bank für Internationalen Finanzausgleich vor einer gigantischen »Blase« warnte und darauf hinwies, dass Papiere mit unklaren Bonitäten im Volumen von 3,5 Trillionen US-Dollar im Umlauf seien. Manche haben diese Warnung vernommen und keine der seinerzeit lukrativen »Derivate« gekauft. Dazu gehört beispielsweise das Privatbankhaus Metzler in Frankfurt a.M. (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6.11.2008). Das Bankhaus Metzler besteht seit 1672 und ist wohl daher mit der Notwendigkeit des Betreibens von »Geschichtswissenschaft« vertraut. Die meisten Banken aber haben diese Information nicht zur Kenntnis genommen.

Ein drittes Merkmal, welches man oft in komplexen Systemen findet und welches gleichfalls zur Schwierigkeit des Umgangs mit komplexen Systemen beiträgt, sind große *Totzeiten*. Totzeiten sind Verzögerungen

der Rückmeldungen, Verzögerungen der Feststellbarkeit der Effekte einer Maßnahme oder eines Ereignisses. Heute beschließen wir eine Mehrwertsteuererhöhung (oder -senkung) und morgen wissen wir keineswegs, was das bringt. Ob es die jeweils erhofften Effekte hat, wissen wir oft erst nach einem halben Jahr oder noch viel später. Totzeiten erschweren die Kontrolle des Handelns ungemein.

Wenn man aber um die Totzeiten weiß, kann man oft nach Indizien suchen, nach »Frühwarnzeichen«, die eine bestimmte Entwicklung andeuten. Oft gibt es die, wie z.B. die erwähnte Frühwarnung der Baseler Bank im Jahre 2005! Menschen »lieben« es aber, unangenehmen Zeichen möglichst aus dem Wege zu gehen. Das tun wir, wenn es um unser Geld geht und auch, wenn wir Blut im Stuhl feststellen. Das muss ja alles nichts Böses bedeuten! Und wenn man die Warnzeichen beachtete, müsste man ja etwas ändern!

Wieso gibt es Totzeiten? Zum Teil liegt die geringe Beherrschbarkeit eines komplexen Systems an negativen Rückkopplungen innerhalb des Systems, also daran, dass viele Systeme, besonders ökologische, Störungen eine Zeitlang »wegstecken« - und ein Eingriff kann eine Störung sein. So mag es z.B. sein, dass ein Bach, in den man Abwässer einleitet, eine gewisse Belastung durchaus aushält. Selbst wenn es einmal sehr »dick« kommt, steckt er das noch weg. Wenn aber die Belastung lange anhält, so geht es dem Bach wie der Leber des Säufers: Er kippt um und verliert alle Selbstreinigungskräfte. – Totzeiten sind sehr gefährlich, da man, solange nichts Dramatisches geschieht, das Gefühl haben kann, dass alles in Ordnung ist. Und wenn es dann – sehr viel später – doch schief geht, braucht man noch lange nicht die Schuld für den Fehlschlag bei sich zu suchen, sondern kann die Ursachen dafür bei den Umständen, Sabotage, feindlicher Hinterlist oder sonstigen unvorausehbaren Einflüssen suchen.

So, das sind also die Merkmale eines komplexen Systems. Sie enthalten multiple Bedingtheiten und multiple Wirkungen, sie sind intransparent, eigendynamisch und mit großen Totzeiten behaftet.

## 6.2 ÜBER DAS UNBEHAGEN BEIM UMGANG MIT KOMPLEXEN SYSTEMEN

»Der menschliche Verstand vermag den Zusammenhang der Ursachen aller Erscheinungen nicht zu begreifen, aber der Trieb, diese Ursachen zu erforschen, schlummert in des Menschen Seele. Und da er in die vielen kunstvoll verworrenen Grundbedingungen aller Erscheinungen nicht eindringen kann, von denen jede einzelne als Ursache gelten könnte, greift er nach der ersten besten, die ihm am verständlichsten ist und am nächsten liegt, und behauptet: das ist die Ursache.«

Fürst Andrej Bolkonskij in Leo Tolstojs »Krieg und Frieden«.

Politische, wirtschaftliche, ökonomische oder ökologische Systeme sind durch die gerade genannten Merkmale gekennzeichnet und wenn Sie sich die daraus erwachsenden Anforderungen vor Augen führen, so werden Sie vermutlich in Zukunft der Versuchung, Politiker zu werden, leichter widerstehen. Das klingt ja doch alles nicht so anheimelnd! Multiple Bedingungen und multiple Wirkungen! Das, was man wissen sollte, weiß man nicht! Was man weiß, ist vielleicht falsch! Kenne ich alle Bedingungen? Und alle möglichen Konsequenzen? Wahrscheinlich nicht! Kann ich sie kennenlernen? Das ist schwer, weil die »Totzeiten« groß sind; wie soll man da lernen? – Und unter diesen Umständen soll man zu Entscheidungen gelangen? Ist da nicht das Scheitern vorprogrammiert?

Auf der anderen Seite: Man *muss* etwas tun! Denn es hängt einiges davon ab. Rendite, Arbeitsplätze, die Zukunft der Firma. Oft genug Menschenleben! Und meist muss man schnell handeln! Wie aber?

Wenn man in einer solchen Situation steckt, taucht mit einiger Sicherheit (zumindest bei differenzierteren Gemütern) ein fatales Gefühl auf, nämlich *Angst!*

Was ist Angst? Angst ist ein Bündel von Regulationen, moduliert in bestimmter Weise die kognitiven Prozesse und geht einher mit bestimmten Verhaltenstendenzen. Angst bedeutet Rückzug und Flucht, Zögern und Resignation, aber auch Aggressivität! Und oft all' das zusammen. Erst Zögern, vielleicht der Versuch, die Aufgabe anderen zuzuschieben (das kann man dann »Delegieren« nennen!), Resignation. Dann u.U. – aus der Resignation heraus! – die Aggressionseruption, die »befreiende« Tat, um sich die eigene Hilflosigkeit nicht eingestehen zu müssen.

Angst bedeutet die Tendenz, die Nähe von anderen zu suchen, also Bindung und die Festigung sozialer Bezüge. Sozialer Kontakt vermindert die Angst. Angst bedeutet die Vergrößerung der kognitiven Prozesse, eine Herabsetzung des Auflösungsgrades, Erinnerungen werden grob, die Wahrnehmung ist unscharf und sehr allgemein. Das Planen ist grob, berücksichtigt Bedingungen nicht und auch nicht die Nebenwirkungen und Folgen, die eine Aktion haben könnte.

Angst ist daher auch oft verbunden mit Handlungsscheu. Man traut sich nichts mehr zu und erwartet Misserfolge; warum dann überhaupt etwas tun? – Natürlich sieht man auch wenig hoffnungsfroh in die Zukunft; man erwartet nichts Gutes, alles wird nur immer schlechter. Angst ist natürlich auch mit Misstrauen verbunden; das ist der Fall, wenn die Nachrichten nicht mit dem eigenen Weltbild übereinstimmen. Zugleich bedeutet Angst auch Leichtgläubigkeit, nämlich dann, wenn die Informationen mit den eigenen Hoffnungen und dem eigenen Weltbild konkordant sind. Deshalb glauben Ängstliche die aberwitzigsten Gerüchte. Und sind Wahrheiten gegenüber misstrauisch, wenn sie nicht dem eigenen Weltbild entsprechen.

Angst bedeutet eine massive Bedrohung des Selbstwertgefühls und damit des Handlungsmutes. Und das kann der Handelnde überhaupt nicht brauchen! Man muss versuchen, die Angst abzuwehren.

Die Seele »wehrt« sich gegen die Angst. Diese Verteidigungsaktionen betreffen vorrangig das eigene Weltbild. Das Weltbild ist das Wissen, welches wir haben über die Dinge, die es in der Welt gibt, über die Gesetze, die den Gang der Ereignisse beherrschen. Natürlich ist das Weltbild eine Grundvoraussetzung für unser Handeln; wir sollten so handeln, wie es der »Natur der Welt« entspricht.

In einer Problemsituation ist es sehr unangenehm, sich eingestehen zu müssen, dass man eigentlich gar nicht weiß, wie die »Welt« funktioniert. Wenn man über ein Problem nachdenkt, gibt man damit zu, dass man es (noch) nicht lösen kann! Und wenn das Problem wichtig und dringlich ist, ist dieses Eingeständnis sehr unangenehm. Es gefährdet das Selbstwertgefühl und das wiederum gefährdet die Handlungsbereitschaft. Bei politischen Akteuren kommt hinzu, dass die Öffentlichkeit in Krisenzeiten gebieterisch *starke* Maßnahmen verlangt, die *großen Befreiungsschläge*. Und der Politiker, der sagt »wartet doch erst einmal ein bisschen ab!« oder »machen wir doch mal ein bisschen x, dann ein wenig y und dann, wenn das nicht wirkt, ein wenig z, aber nur kurze Zeit und dann machen wir erst einmal gar nichts und überlegen uns das alles noch einmal!«, untergräbt seinen Ruf, aber auch (und das ist fast wichtiger) sein Selbstbild. Er kann das nicht, wofür er eigentlich da ist!

Wie schützt man das eigene Weltbild? Wie macht man sich klar, dass man gar keine Angst haben braucht, weil man genau weiß, wie die Welt funktioniert, weil man genau weiß, wie man richtig handelt?

Abb. 3 zeigt einige solcher Schutzmaßnahmen. Die erste ist der Reduktionismus.

Wenn man nicht weiß, wie die Welt beschaffen ist, so weiß man doch mit Sicherheit eines: Die Welt ist einfach! Für alle Übel dieser Welt ist G.W. Bush verantwortlich. Und für den Islamismus Usama bin Laden! Wir lieben die einfachen Erklärungen. Für Amokläufe an Schulen (>school-shootings<) sind die »Killerspiele« verantwortlich!

Wir lieben den Reduktionismus, die Zurückführung möglichst vieler Phänomene auf ein und dieselbe Ursache. Denn mit solchen Systemen, in denen nur eine Wurzel allen Übels vorhanden ist, kann man *radikal* verfahren, indem man dem System eine Art von Wurzelbehandlung angeeignet lässt. Die Wurzel ist zu eliminieren, dann ist alles in Ordnung.

Unsere Ideologien sind voll von solchen Reduktionismen. Der Marxismus weiß genau: Das Grundübel ist der Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital. Und heute weiß es jeder: Das Grundübel, das für die Finanzkrise verantwortlich ist, ist die Gier der Investmentbanker. – Und wenn man erst ein solches Weltbild hat, so lässt sich dieses ohne Weiteres ad infinitum aufrechterhalten. Man braucht hierfür nur eine bestimmte Form der Wahrnehmung, die wir außerordentlich lieben, nämlich die *affirmative Wahrnehmung*. Was ist das?

Nun, man nimmt das wahr, was mit dem eigenen Weltbild konkordant ist, dass aber etwas mit dem eigenen Weltbild nicht übereinstimmt, übersieht man einfach. Auf diese Art und Weise kann man sich die Illu-

sion bewahren, dass das eigene Weltbild richtig ist. »Die eigene Firma ist wunderbar aufgestellt!« Wenn man dabei alle Krisensymptome übersieht, kann man mit dieser Illusion so lange leben, bis es zu spät ist. Das Übersehen von Krisensymptomen aber ist ein Verhalten, welches man bei Managern nicht selten findet (siehe Bazerman & Watkins 2005).

Abbildung 3: Die einfache Welt!



Affirmative Wahrnehmung geschieht weitgehend unbewusst. Wir machen das intuitiv! Es findet eine unbewusste Selektion derjenigen Merkmale der Umgebung statt, die konkordant sind mit dem eigenen Weltbild. Wenn man aber eine vom eigenen Weltbild abweichende Tatsache doch zur Kenntnis nehmen muss, so hilft immer noch die *Wahrnehmungsabwehr*. Man kann die diskordante Nachricht als *Lüge*, *Täuschung*, *Ausnahme* oder *Marginalie* deklarieren und ist sie auf diese Weise auch los. (»Im dritten Quartal sind die Umsätze immer etwas schwächer!«)

Eine (fast) weltgeschichtlich fatale Wahrnehmungsabwehr zeigte das Oberkommando der französischen Armee im ersten Monat des Ersten Weltkrieges. Die französische Armeeführung im Ersten Weltkrieg war über den deutschen Schlieffenplan wohl unterrichtet. Sie wusste, dass die Deutschen vorhatten, durch Belgien hindurch mit großer Macht anzugreifen, um auf diese Weise den linken Flügel der Franzosen schnell zu vernichten und die gesamte französische Armee zu umfassen. Man glaubte aber, dass die französischen Kräfte, die man auf dem französischen linken Flügel bereitgestellt hatte, in der Lage wären, diesen Stoß aufzufangen. Man glaubte das, weil man die deutsche Stärke vollkommen unterschätzte! Diese Unterschätzung entsprang einem Bild der Kriegsführung, welches in den Armeen der Staaten vor dem Ersten Weltkrieg allgemein verbreitet war. Krieg führen die aktiven Einheiten, nicht die Reserveeinheiten. Die Reserveeinheiten (die »alten Männer« zwischen 25 und 30 Jahren) werden für Brückenbewachungen, rückwärtige Dienste, die Bewachung von Gefangenenlagern usw. gebraucht,

aber nicht als aktive Fronttruppen, dafür sind sie unbrauchbar! Meinte man!

Nun hielt sich die deutsche Führung nicht an dieses Konzept. Sie reihete die Reservekorps in die aktive Armee ein und dadurch war der deutsche rechte Flügel, der durch Belgien hindurch angreifen sollte, extrem stark und in der Lage, die Franzosen wirklich hinwegzulegen. (Es ist fast tragisch, festzustellen, dass die Franzosen auch das hätten wissen können, da der französische Militärattaché in Berlin genau diese Änderung der deutschen Strategie im Jahre 1911 nach Paris berichtete. Seine Nachricht ging aber in den Labyrinthen der Bürokratie des französischen Kriegsministeriums – damals hießen die noch so! - irgendwo unter - Wahrnehmungsabwehr?).

Barbara Tuchman (2004) berichtet, dass General Lanresac, Kommandeur der 5. französischen Armee, die den äußersten linken Flügel der französischen Aufstellung bildete, in den ersten Tagen des Augusts 1914 ständig an das französische Oberkommando berichtete, dass die Deutschen mit großer Stärke durch Belgien vorrückten. Er wusste dies durch seine Aufklärungsabteilungen; er sah die deutschen Truppen vorrücken. Wie reagiert das französische Oberkommando auf die Berichte dieser Augenzeugen? Folgendermaßen:

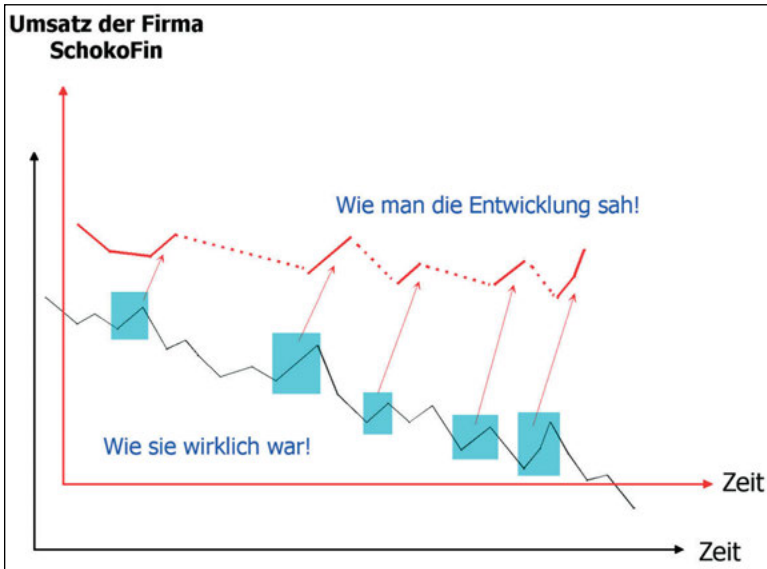
- »Lanresac täuscht sich, es ist unmöglich, dass die Deutschen so viele Truppen dort haben.«
- »Die deutschen Truppen in Belgien haben einen speziellen Auftrag!«
- »Wir haben den Eindruck, dass die Deutschen keine Truppen dort haben!«
- »General Lanresac übertreibt!«
- »Lanresac ist ein Feigling!«

Es bleibt noch anzumerken, dass General Lanresac noch im August 1914 wegen »Versagens« seines Postens enthoben wurde, ausgerechnet also derjenige, der durch nachhaltiges Insistieren in der letzten Sekunde noch eine Umgruppierung der französischen Armee erreicht hatte, so dass sie dem deutschen Ansturm erfolgreich Widerstand leisten konnte (das »Wunder an der Marne«).

Wahrnehmungsabwehr und affirmative Wahrnehmung sind weit verbreitet. Auf der Abb. 4 sieht man die Umsatzentwicklung der Schokoladenfirma SchokoFin (dabei handelt es sich um eine simulierte Wiener Schokoladenfabrik, die wir in unseren Planspielen verwenden). Man sieht die tatsächlichen Umsatzzahlen in dem schwarzen Koordinatensystem. Und als man die Versuchspersonen nach dem Experiment ihre »gefühlten« Umsatzzahlen aufschreiben ließ, kam die rote Kurve heraus. Man sieht, dass die Abwärtstrends geflissentlich übersehen wurden, und dass die Versuchspersonen den Eindruck hatten: »Nun, es ging nicht richtig aufwärts, aber auch nicht richtig abwärts, es hielt sich so.« Fast nicht zu glauben, aber wahr. Das Gewicht der Abwärtsphasen wurde schlicht und

einfach zu gering geschätzt; die Krisensymptome wurden übersehen. (Man kann sogar den Verdacht haben, dass die Versuchspersonen mit »Absicht« darauf verzichteten, die Umsatzzahlen als Kurve auf einem Flipchart darzustellen, wie es ihnen möglich gewesen wäre, denn dann wäre man unmittelbar mit der Wahrheit konfrontiert worden. Das muss aber ja doch nicht sein!)

Abbildung 4: Der Umsatz von SchokoFin



Eine besonders »effektive« Form des Weltbildschutzes ist das, was Janis (1971) »Groupthink« nennt. Darunter ist zu verstehen, dass die Mitglieder einer Gruppe, eines Führungsteams beispielsweise oder eines Stabes, hinsichtlich des Weltbildes übereinstimmen, sich wechselseitig immer wieder versichern, dass sie Recht haben, Kritik nicht zulassen, um auf diese Weise die Richtigkeit ihres Weltbildes, die Richtigkeit ihrer Auffassungen über den Gang der Ereignisse in der Welt ständig »von außen« zu bestätigen. Das eigene Weltbild wird auf diese Art und Weise »objektiviert«. Wenn die anderen das alles genauso sehen, so kann es ja wohl nicht falsch sein!

»Loyale« Informanten, die wissen, was ihre Chefs hören wollen, können die »Gruppendenke« ganz erheblich verstärken. Und bekanntlich gibt es in Bürokratien eine starke Tendenz, die Stabsstellen mit den »eigenen Leuten« zu besetzen. Das ist fast schon eine Garantie dafür, dass ein Weltbild sich zu einer puren Phantasiegestalt entwickelt.

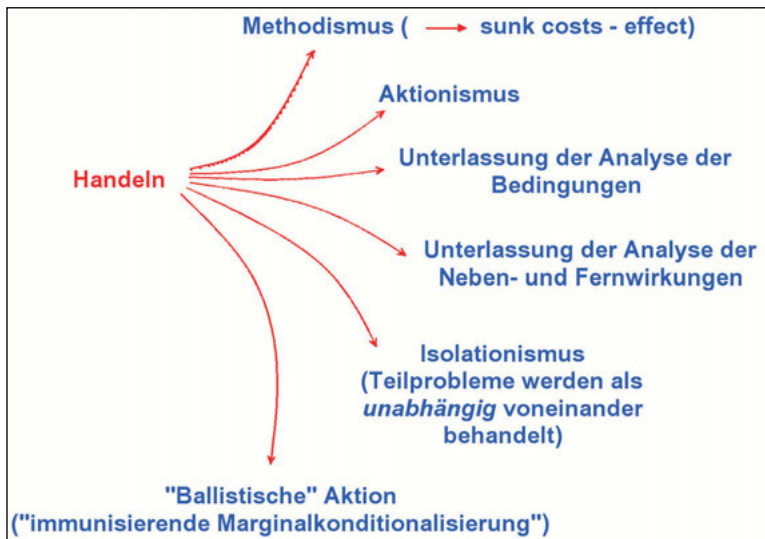
Wenn Leo Tolstoi dem Fürsten Bolkonskij in »Krieg und Frieden« das Motto dieses Abschnitts in den Mund legt, wenn er also meint, dass der Mensch »unfähig« sei, die Ursachen der Erscheinungen zu erforschen, so bezieht er sich nicht auf die unaufhebbare Unfähigkeit des Menschen,

sondern auf die Tendenzen zum Umgang mit Unbestimmtheit, die wir gerade schilderten.

## 6.3 DIE ORGANISATION DES TUNS

Aufgrund des Weltbildes entwickelt man Pläne und entscheidet sich für einen bestimmten Handlungsgang. Mit Entscheidungen und Handlungen greift man in die Welt ein und versucht, sie im eigenen Sinne zu verändern. Natürlich muss das Handeln richtig sein, den Verhältnissen und den Zielen, die man anstrebt, angemessen. Wie sichert man das Empfinden, dass das eigene Handeln richtig ist? Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten! Einige haben wir in Abb. 5 aufgelistet.

Abbildung 5: Die Organisation des Tuns



### 6.3.1 Methodismus

Die wichtigste und zugleich gefährlichste Tendenz zur Gestaltung des Handelns, so dass es richtig ist, ist der Methodismus. Was ist Methodismus? Ganz einfach: Man tut das, was sich in der Vergangenheit oder bei anderen erfolgreichen Akteuren bewährt hat. Der Begriff stammt von Clausewitz (1880, S. 129ff.); er weist darauf hin, dass die Generale Friedrich des Großen und die Marschälle Napoleons jeweils die Methoden der »großen Meister« nachahmten und sich mit der »schiefen Schlachtordnung« oder dem machtvollen Stoß tiefgegliederter Kolonnen auf den Feind stürzten.

Aber der Methodismus ist nicht auf die friderizianischen oder napoleonischen Kriege beschränkt! Im September 2007 geriet die Sächsische Lan-

desbank in eine gefährliche Schieflage (um es euphemistisch auszudrücken, faktisch war sie bankrott!). Sie hatte 14 Milliarden Euro Schulden und musste durch eine komplizierte Finanzkonstruktion aufgefangen werden. Wie kam es dazu? Das berichtete Reiner Burger in der FAZ vom 21.08.07.

Er zeigt, dass der Fastbankrott zustande gekommen war durch die finanzpolitischen Abenteuer einer irischen Tochter der Sächsischen Landesbank, die über Jahre hinweg immer »hübsche Gewinne« abgeliefert hat. Die irische Tochter wurde als »cash cow« der Unternehmung angesehen. – Nun werden ja staatliche Banken durch den Staat kontrolliert. Das war in diesem Falle die Aufgabe des Finanzausschusses des sächsischen Landtages. Wie sah die Kontrolle aus? Ganz einfach: Sie fand nicht statt! Der Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses des sächsischen Landtages Weckesser (»Die Linke«) meinte dazu: »Es blieb ein Sekundärthema, weil die Sache lief!«.

Im Klartext: Die Sächsische Landesbank kontrollierte die Dubliner Tochter nicht, weil ja »alles lief« und der Finanzausschuss des sächsischen Landtags kontrollierte die Sächsische Landesbank nicht, weil »die Sache lief«.

Der Volksmund kennt das Sprichwort »Hochmut kommt vor dem Fall.« Es bezieht sich auf die Tatsache, dass erfolgreiches Handeln oftmals dazu führt, dass die Handelnden die meist nötige Vorsicht mehr und mehr verlieren und so weiter machen, wie es sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen hat. Und das birgt dann den Grund für das Scheitern. Die Bedingungen ändern sich und wenn man das nicht zur Kenntnis nimmt, wird das Handeln, welches gestern noch erfolgreich war, heute erfolglos und zum Desaster.

Um das im Falle der Sächsischen Landesbank zu merken, hätte es keiner großen finanz- oder volkswirtschaftlichen Kenntnisse bedurft. Man hätte einfach nur nachfragen müssen: »Was kauft und verkauft ihr da eigentlich? Gut, ihr kauft Papiere, Aktien, Schuldverschreibungen, Hypotheken usw. und verkauft sie wieder. Das ist die Aufgabe einer Bank. Und wie steht es mit der Bonitätsprüfung? Ein Papier ist eine Schuldverschreibung. Schulden müssen aber auch bezahlt werden können.«

Das leuchtet jedem ein. Wenn man mit Schuldverschreibungen handelt, die nicht eingelöst werden können, dann wird das auf die Dauer schiefgehen. Herr Weckesser (oder andere) hätten also nur die Frage stellen müssen, wie es mit den Bonitäten der Papiere aussieht. Dann hätte man, wie z.B. die Baseler Bank für den Internationalen Finanzausgleich schon 2005, feststellen können, dass sich die irische Tochter der Sächsischen Landesbank auf höchst gefährlichen Pfaden bewegte und man hätte das frühzeitig stoppen können. So komplex und so schwierig war die Sache also gar nicht. »Hochmut kommt vor dem Fall.« Oder, wie es ein kenntnisreicher Wirtschaftsmann (dessen Namen ich nicht mehr kenne) einmal gesagt hat: »Der Erfolg ist dein größter Feind!«

Wenn man Unternehmungen erst dann kontrolliert, wenn es schiefgeht, ist es zu spät. Gerade wenn alles gut läuft, muss man kontrollieren,

weil diese Phasen die Gefahr beinhalten, dass die Kontrollen »ausgehängt« werden. Der Grund für das Fast-Scheitern der Sächsischen Landesbank lag also gar nicht darin, dass das alles so komplex war, sondern, dass es nicht irgendeinen vernünftigen Kopf gab, der darum wusste, dass Erfolg sehr verführerisch ist und geradewegs zum Methodismus führt, nämlich dazu, dass man die erfolgreiche Verhaltensweise immer wieder anwendet, und zwar zunehmend, ohne zu kontrollieren, ob die Bedingungen für den Erfolg noch gegeben sind.

An sich ist die Wiederholung dessen, was sich in der Vergangenheit bewährt hat oder was andere zu großen Erfolgen führte, nicht prinzipiell falsch. Es wird dann falsch, wenn man in allzu großem Vertrauen auf die Angemessenheit der Methode die Bedingungen nicht mehr prüft, die die Voraussetzungen für den Erfolg des entsprechenden Handelns sind. Meist hängt der Erfolg des Handelns davon ab, dass bestimmte Bedingungen gegeben sind; wenn aber die Bedingungen wechseln, kann das Handeln, welches eben noch sehr erfolgreich war, plötzlich erfolglos sein. Das musste der VW-Konzern nach dem Kriege erfahren, als er fortfuhr, den legendären »Käfer« zu bauen, auch als sich der Publikumsgeschmack in den 1950er Jahren längst schon geändert hatte und niemand mehr in einem lauten, engen Vehikel, fast ohne Kofferraum für die Gummiente, an die Adria fahren wollte.

Eine besondere Form des Methodismus ist der sunk-costs-Effekt. Er besteht darin, dass man ein Verhalten auch dann noch fortsetzt, wenn es sich als erfolglos erwiesen hat. Man »gibt nicht auf«, sondern wendet das »Erfolgsrezept« weiter an, forciert es vielleicht sogar noch. Worauf ist das zurückzuführen? Wohl auch darauf, dass man sich nicht eingestehen möchte, falsch gehandelt zu haben, denn das ist wiederum schlecht für das Selbstwertgefühl. Es beschädigt das Vertrauen in sich selbst (und auch das Vertrauen, welches andere in einen haben). Selbstsicherheit und das Vertrauen der anderen in die eigene Führungsfähigkeit ist aber Voraussetzung für die eigene Stellung, und das führt dazu, dass man sich selbst den Misserfolg nicht eingesteht, sondern lieber so weitermacht wie vorher.

Methodismus ist nicht einfach die Wiederholung von Verhaltensweisen, die in der Vergangenheit erfolgreich waren, sondern die Wiederholung solcher Verhaltensweisen, *ohne dass* kontrolliert wird, ob die Bedingungen noch gegeben sind.

Bazerman & Watkins (2005) berichten, dass das Übersehen von Krisensymptomen zum Alltag des Managements gehört. Und betrachtet man die derzeitige Finanzkrise, so liefert sie ein leuchtendes Beispiel dafür, wie das der Fall sein kann. Im »Spiegel« vom 17.11.2008 wird aufgezählt, welche Krisensymptome für die Finanzkrise es seit Jahren gab. Außer dem schon erwähnten Bankier Metzler und einigen anderen hat man darauf nicht geachtet. Selbst die Fast-Pleite der Sächsischen Landesbank im Herbst 2007 erregte kein großes Aufsehen. Sie wurde als isoliertes Phänomen behandelt. Die ausfallende Kontrolle für Bedingungen für erfolgreiches Handeln beim Methodismus ist letztlich auch eine Form

der affirmativen Wahrnehmung. Man will gar nicht wissen, ob sich die Bedingungen für das Handeln vielleicht ändern. Denn dann müsste man sein Verhalten ändern! Und das mag man nicht!

### 6.3.2 Aktionismus

Ein probates Mittel, um das Gefühl der Hilflosigkeit beim Umgang mit einem sehr komplexen System zu konterkarieren, ist, etwas zu tun, was sehr stark kracht, blitzt oder stinkt. Der 18-jährige Fahrer eines schwarzen Golfs mit getönten Heckscheiben und laut wummernden Bässen, der an der Ampel einen Schnellstart mit quietschenden Reifen hinlegt, weiß das; vor allem fühlt er es. Brutaler, »sinnloser« (er ist gar nicht sinnlos!) Aktionismus ist aber nicht auf 18-jährige Golffahrer beschränkt. Man findet ihn auch in Geschäftsleitungen, die, weil ihnen zur Bewältigung einer Krise nichts anderes einfällt, die gesamte Organisationsform einer Firma auf den Kopf stellen und dabei wirklich einen heftigen Effekt erzeugen. Auf diese Weise beweisen sie sich (vor allem!) und anderen ihre Führungsfähigkeit. Oder man feuert mit großem Aplomb einen Abteilungsleiter. Das Schlachten von Sündenböcken macht immer Spaß, weil es die eigene Handlungsfähigkeit eindrucksvoll (eindrucksvoll vor allem für einen selbst!) demonstriert.

### 6.3.3 Einkapselung oder horizontale Flucht

Natürlich ist es noch besser, nicht nur zu glauben, dass man erfolgreich handeln kann, sondern das auch beweisen zu können. Wie stellt man sicher, dass man erfolgreich handelt? Indem man das macht, was man gut kann, ohne Rücksicht darauf, ob es im Augenblick auch notwendig ist. Immer wieder finden wir bei unseren Planspielen Versuchspersonen, die ihren eigenen Laptop auspacken, um die Daten, die sie (z.B. über die Schokoladenfirma SchokoFin) bekommen, in Excel-Tabellen zusammenzufassen und sie auf diese Weise schön säuberlich zu ordnen. Das ist *l'art pour l'art*; gewöhnlich braucht man die meisten Daten nämlich gar nicht. Aber wenn man das Ganze schon mal als Excel-Tabelle hat, kann man es gleich auch mit den in Excel vorhandenen Statistikprogrammen behandeln. So finden die Versuchspersonen bei SchokoFin heraus, dass die Anzahl der eingesetzten Arbeiter mit der Menge der hergestellten Schokoladetafeln hoch korreliert. Das weiß zwar sowieso jeder, aber nicht auf vier Stellen nach dem Komma genau. Und darüber freut sich der »Excellist«. Er liefert genaue Daten, die man auf Signifikanz prüfen kann! Schade nur, dass sie keiner braucht!

Das ist ein Beispiel für »horizontale Flucht«, man zieht sich in einen Bereich zurück, in dem man handeln kann, der aber für die Lösung der tatsächlich anstehenden Probleme kaum eine Rolle spielt.

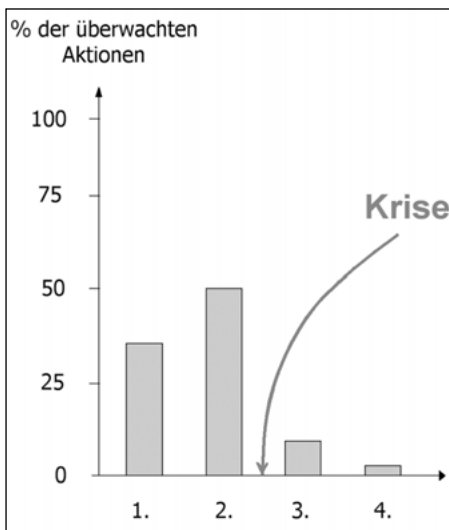
### 6.3.4 Isolationismus

Wenn man glaubt, im komplexen System Probleme isolieren und isoliert lösen zu können, verfällt man fast unweigerlich der Unterlassung der Analyse von Neben- und Folgewirkungen. Eine Trabanten- und Schlafstadt einer westeuropäischen Großstadt »funktionerte« sehr gut. Sie wies eine interessante Shoppingszene auf und zahlreiche kleine kulturelle Einrichtungen, die von den Bewohnern gern frequentiert wurden. Nur eines fehlte, nämlich eine gute S-Bahn-Anbindung an die City. Nun ja: Das ließ sich ja wohl doch auch noch einrichten. Der Effekt: Die Shoppingszene verschwand und auch die Kulturszene, weil die Bewohner der Trabantenstadt nun doch lieber zum Einkaufen in die City fuhren und auch die Museen und Theater in der City spannender fanden. Dieser Nebeneffekt wurde sehr bedauert. Aber nicht vorausgesehen! Und auch nicht eigentlich gewollt.

### 6.3.5 Ballistische Aktionen

Sehr beliebt ist es auch, Entscheidungen zu treffen, ohne deren Wirkungen hinterher zu überprüfen. In unseren Planspielen ist das sogar recht häufig. Die nächste Abbildung zeigt die Ergebnisse eines Versuches von Reither (1985), bei dem Versuchspersonen die Probleme eines (simulierten) Halbnomadenstammes in der Sahelzone lösen sollten. Sie konnten sich dabei z.B. dafür entscheiden, Brunnen bohren zu lassen, die TseTse-Fliege zu bekämpfen, die Gesundheitsversorgung für den Stamm zu verbessern, Düngung für die Hirsefelder einzuführen usw.

Abbildung 6: Ballistische Aktion



Es war charakteristisch für die Versuchspersonen, dass sie solche Maßnahmen zwar beschlossen, deren Wirkung aber nicht mehr überprüften. Man sieht auf der Abbildung, dass das zunächst einmal in den ersten Phasen des Versuches mit einem Prozentsatz von 36 bzw. 56 der Fall war. Zunächst wurden also allenfalls ein Drittel der Entscheidungen überprüft; mit zunehmender Vertrautheit mit dem System (und zunehmender Überzeugung, mit dem Problem fertig werden zu können) wuchs die Überprüfungsrate auf 56 %. Immerhin bedeutet das immer noch, dass fast die Hälfte aller Entscheidungen nicht überprüft wurde.

Wie man sieht, sank dann der Prozentsatz der überprüften Entscheidungen auf 8 bzw. 2 %. Wie kam das? Nun, nach dem zehnten »Takt«, nach der zehnten Zeiteinheit also, trat eine »Krise« auf, von der die Versuchspersonen überrascht wurden. Ein Nachbarstaat drohte mit einer Aggression. Das erzeugte bei den Versuchspersonen einen Zustand der Hilflosigkeit, der offensichtlich dadurch konterkariert wurde, dass man nunmehr die Wirkung von Entscheidungen so gut wie gar nicht mehr überprüfte. Warum? Um nicht mit den möglicherweise negativen Folgen der Entscheidungen konfrontiert zu werden, was die Überzeugung, mit dem System umgehen zu können, weiter gefährdet hätte. Die »ballistische« Aktion ist eigentlich eine Form der Wahrnehmungsverweigerung!

### 6.3.6 Unterlassen der Selbstreflexion

Eine sehr bedeutsame Form der Wahrnehmungsverweigerung ist der häufig auftretende Verzicht auf die Selbstreflexion. Wir Menschen sind in der Lage, unser Handeln vor unserem geistigen Auge Revue passieren zu lassen. Wir können uns daran erinnern, was wir getan haben, und wir können unser eigenes Handeln kritisch analysieren. Und aufgrund einer solchen Analyse können wir unsere Strategien ändern. Wir können unsere Handlungsstrategien wechseln, weil wir erkannt haben, dass sie in der jeweiligen Situation unangebracht waren. Menschen tun das anscheinend ungern. Warum? Weil es natürlich die Selbstsicherheit gefährdet, wenn man sich selbst vor Augen führt, welchen Blödsinn man in der Vergangenheit gemacht hat. Es sinkt dann (zunächst einmal) die Selbstsicherheit, die Überzeugung, dass man richtig handeln kann. – Natürlich ist das die Voraussetzung dafür, dass man besser handelt; letzten Endes ist die zunächst einmal sinkende Selbstsicherheit der Preis, den man bezahlen muss, um eben späterhin eine stabile Selbstsicherheit zu haben, um zu wissen, was man kann, was man nicht kann und was richtig und was falsch ist.

Der Verzicht auf die Selbstkritik wirkt sich auch auf Gruppenprozesse aus. Man findet oft in Gruppen, die Entscheidungen treffen sollen, die Tendenz, die jeweilige Gruppe aus »loyalen« Personen zusammenzusetzen, also aus solchen, die mit der eigenen Linie übereinstimmen und nicht widersprechen. Das führt zu einem guten Gruppenklima und zugleich dazu, dass die Bedingungen des eigenen Handelns, die Nebenwir-

kungen und Folgen, die den Erfolg in Frage stellen könnten, nicht bedacht werden. Das ist natürlich wieder »Gruppendenke«.

## 6.4 WAS TUN?

»Der Krieg in seinen höchsten Bestimmungen besteht nicht aus einer unendlichen Menge kleiner Ereignisse, die in ihren Verschiedenheiten sich übertragen, und die also durch eine bessere oder schlechtere Methode besser oder schlechter beherrscht würden, sondern aus einzelnen großen, entscheidenden, die individuell behandelt sein wollen. Er ist nicht ein Feld voll Halme, die man ohne Rücksicht auf die Gestalt der einzelnen mit einer besseren oder schlechteren Sense besser oder schlechter mäht, sondern es sind große Bäume, an welche die Axt mit Überlegung, nach Beschaffenheit und Richtung eines jeden einzelnen Stammes angelegt sein will.«

Carl v. Clausewitz 1880 in »Vom Kriege«, S. 130f.

Was soll man tun? Im Grunde ist das ganz einfach! Man sollte immer die multiplen Bedingungen und die multiplen Folgen mitbedenken. Man sollte nicht glauben, dass man eine Problemsituation nach Schema F behandeln könne. Zumindest sollte man das immer prüfen! Methodismus, eine der Kernsünden beim Umgang mit Komplexität, besteht darin, dass man es unterlässt, zu überprüfen, ob die Bedingungen noch vorhanden sind, die gegeben sein müssen, damit das Handeln erfolgreich ist.

Eine Zeit lang funktioniert Methodismus und das ist gerade die Falle! Dadurch wird man dazu verleitet, zu glauben, dass es immer so weitergeht. Man sollte sich daran gewöhnen, dem Clausewitz'schen Ratschlag zu folgen, der das Motto dieses Abschnitts bildet. Vielleicht ist nicht jede Situation neu, vielleicht kann man sie erfolgreich mit den »erprobten« Methoden von gestern bewältigen. Zunächst aber sollte man immer so handeln, als ob die Situation neu und noch nie da gewesen wäre. Wenn sie sich dann als ein Problem »alten Typs« entpuppt: umso besser! – Es gibt Bereiche, die routinemäßig behandelt werden können, in denen es darauf ankommt, Fähigkeiten zu entwickeln und zu verfeinern, die für alle Ewigkeit gültig sind. In solchen Bereichen lernt man intuitiv zu handeln; die »Regeln der Kunst« gehen einem in Fleisch und Blut über. Man könnte solche Bereiche »Handwerke« nennen. Der Bereich des strategischen Denkens in komplexen Systemen gehört *nicht* zu den Handwerken.

Manche meinen, dass Menschen gern denken. Das ist nur dann der Fall, wenn sie halbwegs sicher sein können, dass sie die Lösung finden. Man könnte Probleme, bei denen das der Fall ist, Kreuzwortprobleme nennen. Man weiß, dass das gesuchte Wort mit »B« beginnt und in der Mitte ist ein »N«. Das Schema der Lösung ist vorgegeben. Wenn aber das Schema der Lösung nicht vorgegeben ist, denken Menschen überhaupt nicht gern. Lieber verlassen sie sich auf Routinen. Routinen aber sind in

komplexen, dynamischen Systemen, in denen sich die Bedingungen ändern, auf die Dauer tödlich. – Man darf auch die Selbstreflexion nicht vergessen. Die Strategien, die bislang erfolgreich waren, sind in komplexen Systemen bald obsolet.

Man kann mit komplexen Systemen durchaus erfolgreich agieren. Dazu muss man aber denken. Und zwar immer wieder anders!

## LITERATUR

- Bazerman, Max/Watkins, Michael: Predictable Outcomes. Harvard: Harvard Business School Press 2005.
- Burger, Reiner: »Irische Abenteuer – die Krise der Sächsischen Landesbank hat ihren Ursprung in ihrem Erfolg«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.08.2007, S. 3.
- Clausewitz, Carl von: Vom Kriege. Berlin: Dümmler 1880.
- Dörner, Dietrich: Die Logik des Mißlingens. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1989.
- Janis, Irving L.: The Victims of Groupthink. Boston: Mifflin 1972 [1971].
- Metzler, Friedrich von: »Den Guru, der immer alles richtig macht, gibt es nicht«, in: Süddeutsche Zeitung, 6.11.2008, S. 31.
- Reither, Franz: »Wertorientierung in komplexen Entscheidungssituationen«, in: Sprache & Kognition 4 (1) 1985, S. 21-27.
- Tuchman, Barbara: August 1914. Frankfurt a.M.: Fischer 2004 [2001].

## 7. Umwelt als Gefährdung – Wahrheit und Wahrnehmung

---

ALEXANDER FEKETE, XIAOMENG SHEN,  
JÖRN BIRKMANN, JANOS J. BOGARDI

### 7.1 EINLEITUNG

Ist die Umwelt eine Gefährdung, die wir bekämpfen und im Zaum halten sollten? Wenn man der Berichterstattung der Medien folgt, kann sich dieser Eindruck aufdrängen. Klimawandel, Jahrhundertfluten, Erdbebenopfer – nicht nur das Jahr 2008 hatte einiges an »Naturkatastrophen« zu bieten. Freilich, wir haben uns alle an die alljährlich wiederkehrenden Bilder längst gewöhnt. Hurrikanberichte aus der Karibik sind genauso wie auch Hochwasser in Deutschland und Europa alltäglicher Teil der Nachrichten und der Wettervorhersage geworden. Der Schrecken solcher Gefahren wird nicht geringer, jedoch tritt ein gewisser Gewöhnungseffekt ein. Was haben all diese Fallbeispiele gemein? Sie betreffen unsere Wahrnehmung nach der unmittelbaren und uns betreffenden Bedrohung. Betrifft uns diese Gefahr und wenn ja, wie schnell und direkt? Woher diese Bedrohung kommt, die Ursachen dahinter, ist dann erst die nächste Frage.

Die Ursachen für eine Hochwasserkatastrophe erscheinen zunächst deutlich und sichtbar – es sind die übermäßig starken Überschwemmungen, welche sogar die Gebäude zum Einsturz bringen. Diese Gefährdung ist jedoch nicht ausschließlich durch die natürlichen Bedingungen des Niederschlags, des Einzugsgebietes und des Flussbettes gegeben, die Gefährdung enthält auch eine gesellschaftliche Dimension. Die Ansprüche der Landnutzung durch Menschen und die Eingriffe in den Naturhaushalt durch den Bau von Dämmen und Rückhaltebecken gehören hierzu. Die gesellschaftliche Dimension umfasst auch andere, weniger ingenieurstechische Bereiche, wie z.B. die institutionelle Aufstellung des Hochwasser- und Katastrophenmanagements, die Wahrnehmung der Gefährdung durch Experten und Bevölkerung und die Verwundbarkeit der Bevölkerung. Die Verwundbarkeit der Bevölkerung gegenüber Hochwasser umfasst drei Bereiche: wie exponiert die Bevölkerung siedelt, welche internen

Anfälligkeitsmuster sie hat, z.B. der Anteil an besonders hilfsbedürftigen oder älteren Menschen, und welche Fähigkeiten oder Bewältigungskapazitäten die Bevölkerung hat, sich gegen Hochwassereinwirkungen zu wappnen. Dazu zählen finanzielle Ressourcen, Versicherungen, aber auch Wissen und Risikobewusstsein.

Bei vielen Naturereignissen wie etwa den Hurrikans, den Überflutungen in Bangladesch oder auch den so genannten Jahrhunderthochwassern in Europa in den letzten Jahrzehnten stehen die betroffenen Einwohner oft vor den Trümmern ihrer Existenz. Solche Naturereignisse werden häufig als »unvorhersehbar« oder »nie zuvor erlebt« von den Betroffenen beschrieben. Wenn zusätzlich derartige Ereignisse nie gekanntes Ausmaßes wiederkehren, wie die Hochwasser in den Jahren 1993 und 1995 am Rhein oder 2002 und 2006 an der Elbe, dann scheinen diese Katastrophen Auswüchse von Wetterkapriolen oder des viel zitierten Klimawandels zu sein. Frühere Großereignisse geraten in Vergessenheit. Ist der Mensch Ursache oder Opfer von solchen Jahrhunderthochwassern? Wie ist seine Wahrnehmung von den Gefährdungen und seiner eigenen Rolle? Was ist hier die Wahrheit, und wie setzt sie sich zusammen?

Die so genannte Umwelt ist das Umfeld des menschlichen Daseins, eingebettet in einer sich expandierenden Kulturlandschaft. Dass diese Umwelt auch Gefährdungen hervorrufen kann, wird oft nicht wahrgenommen. Extremereignisse werden häufig als Naturkatastrophe bezeichnet, wobei übersehen wird, dass Desaster soziale Phänomene sind, die erst durch die Exponiertheit und Verwundbarkeit von Menschen und Wirtschaftsgütern entstehen können. Durch menschliche Präsenz und nicht nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten erhöht sich sowohl die Verwundbarkeit der Gesellschaft als auch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Gefährdungen. Die »Umwelt« und nicht die »Natur« ist der Schauplatz von Katastrophen. Trotzdem wird diese kausale Kette, in der die Umwelt auch Gefährdung birgt, nicht in einem solchen Verständnis wahrgenommen, sondern sogar noch verdrängt.

Die Wissenschaft befasst sich in diesem Feld zunehmend mit den Wechselwirkungen der Mensch-Umwelt-Beziehung. Dabei rücken neben den traditionell erforschten Naturgrundlagen die anthropogenen Ursachen, aber auch Anfälligkeiten der Gesellschaft in den Mittelpunkt des Interesses. Diese Mensch-Umwelt-Interdependenzen sind ein wichtiger Gesichtspunkt für die zukünftige Planung und Gestaltung von Sicherheitspolitik auf mehrfacher Ebene.

Die wissenschaftliche Forschung hat hierzu ein ganzes Arsenal an Begrifflichkeiten und neueren Erkenntnissen angesammelt. Viele dieser Begrifflichkeiten erscheinen dem Laien intuitiv vertraut, wie z.B. der Begriff des Risikos oder der Gefährdung. Jedoch ist insbesondere deren genaue Unterscheidung schwierig. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, Forschungsergebnisse bezüglich der Rolle des Menschen und der Rolle der Umwelt beim Entstehen von Gefahren auf verschiedenen räumlichen Ebenen und für unterschiedliche Zielgruppen aufzuzeigen.

Dabei werden zentrale Begriffe der jüngeren Forschung zunächst vorgestellt und danach anhand von drei Fallbeispielen erläutert. Das erste Fallbeispiel zeigt, welche sozialen Aspekte zum Entstehen von Hochwassergefährdung beitragen und wie diese Aspekte der sozialen Verwundbarkeit auf nationaler Ebene gemessen werden können. Im zweiten Fallbeispiel wird diese Forschung vom Zusammenhang sozialer Verwundbarkeit und Hochwassergefährdung auf lokaler Ebene für die Stadt Köln untersucht. Im dritten Fallbeispiel wird die Wahrnehmung von Hochwassergefährdung auf der institutionellen Ebene verglichen, und zwar zwischen den Institutionen des Hochwasserschutzes in China und in Deutschland. Allen Beispielen ist gemein, dass sie humanwissenschaftliche und naturwissenschaftliche Aspekte der Gefahrenforschung integrieren. Weiterhin sind sie durch einen starken Anwendungsbezug hinsichtlich sozialer Dimensionen von menschlicher Sicherheit gekennzeichnet.

## 7.2 TERMINOLOGIE

Die *Umwelt* beschreibt die Natur, wie sie vom Menschen geprägt und beeinflusst ist und beinhaltet Gebäude, aber auch soziale Milieus.<sup>1</sup> Mit dem Umweltbegriff, der in den 1970er Jahren in Deutschland eingeführt wurde, verbindet sich eine Anschauung des menschlichen Eingriffs und der Verantwortung.

Mit Gefährdung wird ein menschliches oder natürliches Ereignis bezeichnet, welches vom Menschen als Bedrohung aufgefasst wird. Dieses Ereignis kann technologischen Ursprungs sein, z.B. die Gefährdung durch Atomreaktoren. Es kann aber auch aus einer Verkettung von natürlichen und anthropogenen Prozessen entstehen. Zum Beispiel kann in einem Flusssystem aus den natürlichen Prozessen Niederschlag und Abfluss ein Hochwasserereignis entstehen. Dieses Hochwasser ist ein natürliches Ereignis, das zunächst nicht als Bedrohung wahrgenommen wird. In dem Falle eines Hochwassers, das über die Ufer tritt, wird dieser Fluss jedoch zu einer Gefährdung. Diese Gefährdung birgt ein Risiko für die Anwohner eines solchen Flusses bezüglich eines möglichen Verlusts von Leben und Gütern.

Das *Risiko* besteht in der traditionellen ingenieurwissenschaftlichen Sichtweise z.B. aus dem Schadenspotenzial des Hochwassers, das man mit der Wiederkehrwahrscheinlichkeit des Ereignisses und anderen Gefährdungsparametern (Überflutungsfläche, betroffene Wohn- und Industriegebäude etc.) bestimmen kann. Einige Sozialwissenschaftler erweitern diesen Risikobegriff um das menschliche Element der Entscheidung, sozusagen das Risiko, das man eingeht, wenn man in der Nähe des Flusses

---

1 | Vgl. Kluge, Friedrich/Seebold, Elmar: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. Berlin: Walter de Gruyter 2002.

siedelt.<sup>2</sup> Abgesehen von der Entscheidungsmöglichkeit im soziologischen Sinne gibt es in der gegenwärtigen Naturgefahrenforschung noch eine Vielzahl anderer natürlicher und anthropogener Faktoren, welche das Risiko erhöhen oder verringern. Landnutzung, Flächenversiegelung u.ä. beeinflussen die Gefährdung und die interne Anfälligkeit bestimmter Personengruppen, deren Verwundbarkeit, sollten sie dem Ereignis unmittelbar ausgesetzt sein (Exponiertheit). Ein Schwerpunkt solcher Risikobetrachtungen liegt in den letzten Jahren verstärkt in der Ermittlung der Verwundbarkeit von Menschen gegenüber verschiedenen Gefährdungen.

Die *Verwundbarkeit* untersucht die Anfälligkeit, die Exponiertheit, aber auch gleichzeitig die Bewältigungskapazitäten, welche Menschen gegenüber Naturgefahren innehaben. Dies umfasst alle Stärken und Schwächen, also Indizien für eine generelle potenzielle Prädisposition gegenüber einer oder mehrerer Gefährdungen. Die *Wahrnehmung* trägt zur Verwundbarkeit und damit auch zum Risiko bei. Denn ungeachtet, ob Gefährdungen bestehen oder nicht, unterliegt die Wahrnehmung einer Anzahl verschiedener Faktoren. Die Gründe, warum Menschen ein Risiko nicht erkennen oder warum sie dennoch ein Risiko eingehen, selbst wenn sie sich der Gefahr bewusst sind, reichen vom Wissensstand über Verdrängung bis hin zu Ignoranz. Risikowahrnehmung ist ein wichtiger Zweig der Naturgefahrenforschung, welcher unter anderem untersucht, inwiefern Risiken unterschiedlich wahrgenommen werden und welche Entscheidungen sich daraus ableiten lassen.<sup>3</sup>

### 7.3 FALLBEISPIELE

Bei der Analyse des Hochwasserrisikos stand lange Zeit die Erforschung des Hochwassers selbst, d.h. die Erforschung der Gefährdung, im Mittelpunkt. Erst in jüngerer Zeit ist ein Trend zur Beobachtung menschlicher Verhaltensweisen und Verwundbarkeiten erkennbar. Die Verwundbarkeitsanalyse richtet das Augenmerk auf spezifische Anfälligkeiten der Flussanwohner, aber auch auf Ressourcen und spezielle Fähigkeiten, wie z.B. Hochwassererfahrung oder Hochwasservorsorgemaßnahmen. Solche Verwundbarkeitsanalysen können für verschiedene Personengruppen und auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen stattfinden.

**2** | Vgl. Luhmann, Niklas: »Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral«, in: Bechmann, Gotthard (Hg.): Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. Opladen: Westdt. Verl. 1993, S. 327.

**3** | Vgl. z.B. Renn, Ortwin: »Concepts of Risk: An Interdisciplinary Review. Part 1: Disciplinary Risk Concepts«, in: GAIA 17, 1 (2008), S. 50-66.

Vgl. auch Slovic, Paul: »Perception of Risk«, in: Science 236 (1987), S. 280-285.

### 7.3.1 Fallbeispiel 1: Sozialer Verwundbarkeits-Index in Bezug auf Hochwasser

Das erste Fallbeispiel ermittelt die soziale Verwundbarkeit für die Überschwemmungsflächen auf Landkreisebene entlang dreier Hauptströme in Deutschland – Donau, Elbe und Rhein (Abb. 7). Diese Studie ist ein Arbeitspaket eines interdisziplinären und interinstitutionellen Projekts zur großräumigen Erforschung des Hochwasserrisikos, das in einer Zusammenarbeit des Instituts für Umwelt und menschliche Sicherheit (UNU-EHS) der United Nations University in Bonn mit den Partnern am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Oberpfaffenhofen und am Deutschen GeoForschungsZentrum (GFZ) in Potsdam entsteht. Es wird finanziell von der Helmholtz-Gemeinschaft gefördert. Die Ergebnisse des Projekts »Disaster Information System for Large-Scale Flood Events Using Earth Observation« (DISFLOOD) in Form von erläuterten, teils interaktiven Index-Karten werden auf einer Webplattform mit einem Web-GIS der Öffentlichkeit und Experten des Desastermanagements zur Verfügung gestellt. Diese Webplattform ist Teil der »Natural Disasters Networking Platform«.<sup>4</sup> Mit diesem Informationssystem sollen großräumige Informationen zur Entstehung und räumlichen Ausdehnung extremer Hochwasserereignisse mit Verwundbarkeitsangaben auf Landkreisebene integriert werden. Durch die transparente und leicht verständliche Darstellung in Kartenform sollen diese neuesten Forschungsergebnisse einem größeren Personenkreis, wie z.B. Entscheidungsträgern im Bevölkerungsschutz oder in der Politik, sowie der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

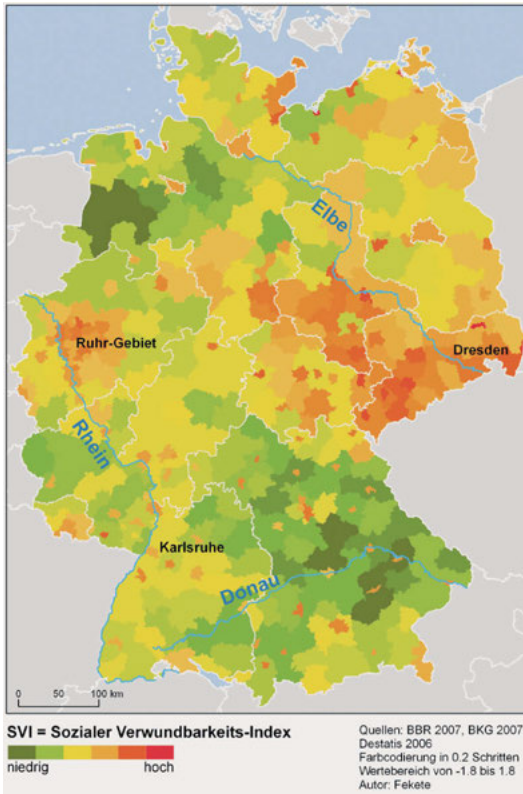
Für derartig großräumige Untersuchungen eignen sich quantitative Ansätze wie z.B. die Erstellung eines Verwundbarkeitsindex. Dieser Index erfasst die Verwundbarkeit auf der Raumeinheit von Landkreisen, da hier eine vergleichbare landesweite Datengrundlage seitens des Statistischen Bundesamtes besteht.<sup>5</sup> Weiterhin ist die Landkreisebene die Handlungsebene des Hochwassermanagements im Krisenfall.

---

4 | Vgl. NaDiNe: [http://nadine.helmholtz-eos.de/projects/disflood/disflood\\_de.html](http://nadine.helmholtz-eos.de/projects/disflood/disflood_de.html) vom 12. Februar 2009.

5 | Vgl. Fekete, Alexander/Birkmann, Jörn: »Assessing Social Vulnerability to Floods on Sub-National Scale, Proceedings of the 4th International Symposium on Flood Defence 6-8 May 2008. Managing Flood Risk, Reliability & Vulnerability, Toronto, Ontario«, in: Simonovic, Slobodan P./Bourget, Paul G./Blanchard, Stephen F. (Hg.): Proceedings of the 4th International Symposium on Flood Defence 2008. Toronto: Institute for Catastrophic Loss Reduction 2008.

Abbildung 7: Ein Index für Soziale Verwundbarkeit auf Landkreisebene in Deutschland



### Zusammensetzung des Sozialen Verwundbarkeits-Index (SVI) auf Landkreisebene – Drei Indikatoren:<sup>6</sup>

Fragilität

(ältere Einwohner über 64 Jahre);

Sozio-ökonomische Verhältnisse

(Arbeit, Bildung);

Region

(Bevölkerungsdichte, Wohnung).

**6** | Datenquellen: BBR: INKAR 2006. Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa. Bonn: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Federal Office for Building and Regional Planning) 2007. BKG: Basis-DLM and VG250. Federal Agency for Cartography and Geodesy (BKG) 2007. Destatis: Statistik regional 2006. Statistisches Bundesamt 2006.

Aufgrund von statistischen Analysen können Ähnlichkeitsmerkmale von Personengruppen innerhalb jedes Landkreises festgestellt werden, welche wichtige Aspekte einer Verwundbarkeit gegenüber Hochwasser beschreiben. Ein derartiger Index hat den Vorteil, dass er in Kartenform dargestellt werden kann und damit leicht verständlich ist. Von Entscheidungsträgern in der Politik und Verwaltung kann ein Verwundbarkeitsindex eingesetzt werden, um Prioritätsregionen, z.B. für Evakuierungen oder verbesserte Hochwasservorsorge, zu ermitteln. Die methodische Konstruktion eines solchen Index ermöglicht weiterhin die Kombination und Anwendung zusammen mit weiteren Hochwasseranalysen. Dadurch ist ein Verwundbarkeitsindex als Kommunikationsmedium hervorragend geeignet – zur Vermittlung eines schnellen Überblicks über den bislang vernachlässigten menschlichen Anteil am Hochwasserrisiko.

Die Karte zeigt die soziale Verwundbarkeit gegenüber Hochwasser entlang der drei Hauptströme Donau, Elbe und Rhein in Deutschland (Abb. 7). Damit zeigt diese Karte potenzielle Gefährdungspunkte gegenüber Hochwasser auf, wie sie allein durch soziale Aspekte entstehen. Hochwasser ist damit nicht nur eine Gefährdung, die seitens der Natur, sondern die im Kulturräum durch eine Vielzahl sozialer Faktoren besteht. Die Indikatoren für soziale Verwundbarkeit (Abb. 7) erfassen Unterschiede in der Alterszusammensetzung, die finanzielle Ausstattung der Haushalte und den Siedlungsraum – ob mehr urban oder ländlich geprägt. Ältere Menschen verfügen manchmal zwar über mehr Erfahrung mit vergangenen Hochwasserereignissen, jedoch ist ihre generelle Verwundbarkeit höher, da sie zu einem höheren Prozentsatz von medizinischer Versorgung und Hilfe bei Evakuierungen abhängen. Menschen mit hohen finanziellen Ressourcen haben möglicherweise auch höhere Werte zu verlieren. Jedoch haben sie mehr finanzielle Mittel zur Hochwasservorsorge und sind z.T. weniger abhängig von staatlicher Versorgung und Notunterkünften, wie die Studie zeigen konnte. Urbane Siedlungsflächen sind im Vergleich zu ländlichen Gebieten durch eine höhere Zahl an Menschen gekennzeichnet, die im Extremfall evakuiert werden müssen und die zu Schaden kommen können. Diese sozialen Aspekte der Hochwassergefährdung sind nur ein Beispiel der Vielzahl der Facetten menschlicher Sicherheit, die durch jüngere Forschung beleuchtet werden konnten. Selbstverständlich trifft ein solcher quantitativer Index auf Landkreisebene aufgrund der Datenverfügbarkeit und Generalisierungseffekte an Grenzen; er erlaubt z.B. keine Aussagen auf Haushaltsebene. Hierfür sind lokale Analysen notwendig, wie sie im zweiten Fallbeispiel erläutert werden.

### 7.3.2 Fallbeispiel 2: Wahrnehmung von Hochwasserrisiko und Verwundbarkeitsforschung am Beispiel von Köln und Dresden

Das zweite Fallbeispiel untersucht die Zusammenhänge von Verwundbarkeit und Hochwasserrisiko auf lokaler Ebene für zwei für das Hochwasserrisiko in Deutschland bekannte Städte, Köln und Dresden. Dieses Fallbeispiel ist ein gemeinsames Forschungsprojekt von UNU-EHS zusammen mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Uni Halle), dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), der Hochwasserschutzzentrale Köln, der Stadt Köln und dem Landesumweltamt der Stadt Dresden. Das Projekt wird finanziell vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) unterstützt. Ziel des Projekts ist es, Indikatoren für die Beurteilung und Messung von Verwundbarkeit und Bewältigungskapazitäten gegenüber Hochwasser im Speziellen zu entwickeln. Im Mittelpunkt steht die Identifikation von besonders schutzbedürftigen Schlüsselbereichen und Elementen wie z.B. kritische Infrastrukturen. Die Umsetzung dieser Forschung soll dabei Handlungsempfehlungen für Politik, Katastrophenmanagement und Stadtplanung aufzeigen. Verwundbarkeitsindikatoren werden dabei als ein Schlüsselmedium zur Entwicklung und zum Monitoring effektiver Strategien des vorsorgenden Bevölkerungsschutzes betrachtet. Die Ergebnisse dieses Projekts werden Empfehlungs- und Handlungsrichtlinien für die beiden Projektstädte sein, die auch auf andere Städte übertragbar sein sollen.<sup>7</sup>

Wie auch im ersten Fallbeispiel wird dabei auf einen einheitlichen konzeptionellen Rahmen zurückgegriffen, um Verwundbarkeit im Kontext von Hochwasserrisiko strukturiert zu erfassen. Das an der UNU-EHS entwickelte so genannte BBC-Framework<sup>8</sup> (Abb. 8) fußt auf einer Reihe theoretischer Überlegungen, wie soziale, ökonomische und umweltbezogene Dimensionen menschlicher Sicherheitsforschung mit bestehenden Hochwasserrisiko-Konzepten vereint werden können.<sup>9</sup>

---

**7** | Vgl. Birkmann, Jörn/Krings, Susanne/Kühling, Wilfried/Liese, Kathleen/Roth, Achim/Wurm, Michael/Mertsch, Sabine/Ullrich, Horst: V. Zwischenbericht. Indikatoren zur Abschätzung von Vulnerabilität und Bewältigungspotenzialen – am Beispiel von wasserbezogenen Naturgefahren in urbanen Räumen. Bonn 2009, S. 8ff.

**8** | Vgl. Birkmann, Jörn: »Measuring Vulnerability to Promote Disaster-Resilient Societies: Conceptual Frameworks and Definitions«, in: Birkmann, Jörn (Hg.): Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies. Tokyo: United Nations University Press 2006, S. 34.

**9** | Vgl. Bogardi, Janos J./Birkmann, Jörn: »Vulnerability Assessment: The First Step Towards Sustainable Risk Reduction«, in: Malzahn, Dörte/Plapp, Tina (Hg.): Disasters and Society – From Hazard Assessment to Risk Reduction. Berlin: Logos 2004.



tistischer Verfahren und Methoden (z.B. Kreuztabellen, Faktorenanalyse etc.) näher untersucht. Insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung des Hochwasserrisikos ergeben sich interessante, teils überraschende Ergebnisse. So wird in Köln zwar das Hochwasser als größte Gefährdung im Vergleich zu Sturm, Hitzewellen oder Erdbeben wahrgenommen. Jedoch ist sich mehr als ein Drittel der Bevölkerung nicht bewusst, dass sie in einem Gebiet lebt, welches statistisch gesehen einmal in 100 Jahren von einem Hochwasser betroffen sein wird (Tab. 4).

*Tabelle 4: Wahrnehmung der Exponiertheit von befragten Haushalten in Köln*

Antworten auf die Frage:

Liegt das Haus in dem Sie wohnen, in einem hochwassergefährdeten Gebiet in Köln?

(Alle Haushalte in dieser Gruppe liegen in einem Hochwasserbereich HQ 100)

Ja	58%
Nein	35%
Weiß nicht	7%

Darüber hinaus hat auch nur ein Anteil von rund 20 Prozent der Befragten, die angaben, in einem hochwassergefährdeten Bereich zu leben, Hochwasserinformationen bei Bezug der Wohnung oder des Hauses eingeholt oder erhalten. Neben der möglicherweise geringeren Nachfrage betonten in Validierungsgesprächen die Anwohner im Stadtteil Rodenkirchen beispielsweise, dass auch Wohnungs- und Grundstücksmakler manchmal bewusst oder unbewusst die Hochwassergefährdung verschweigen.<sup>11</sup>

Auch in Dresden wird der Hochwassergefahr deutlich mehr Bedeutung zugemessen als Sturm, Hitzewelle und Hangrutschung. Interessanterweise wird Starkregen, wie schon in Köln, als zweitwichtigste Naturgefahr bewertet. Die Analyse der Bewertung von Hochwasser, bezogen auf unterschiedliche Expositionsgrade der Bevölkerung, zeigt für Dresden, dass die Haushalte, die in einem HQ 10-Bereich wohnen, Hochwasser deutlich bedeutsamer einschätzen als Haushalte in HQ 100- oder HQ 300-Gebieten. Es fällt auf, dass die Mehrzahl der Haushalte in Köln und Dresden die Gefährdung durch Hochwasser als bedeutsamste Naturgefahr ansehen. Dies resultiert u.a. daraus, dass die Bewohner/-innen in den letzten Jahren mit erheblichen Hochwasserereignissen konfrontiert waren. Demgegenüber wird die Gefahr von Hitzewellen deutlich unterschätzt,<sup>12</sup> obschon die Wahrscheinlichkeit, an den unmittelbaren oder mittelbaren Folgen einer Hitzewelle zu sterben, um Größenordnungen

**11** | Vgl. Birkmann et al. 2009, S. 114ff.

**12** | Vgl. Birkmann, Jörn/Krings, Susanne/Kühling, Wilfried/Liese, Kathleen/Roth, Achim/Wurm, Michael/Mertsch, Sabine/Ullrich, Horst: IV. Zwischenbericht. Indikatoren zur Abschätzung von Vulnerabilität und Bewältigungspotenzialen – am Beispiel von wasserbezogenen Naturgefahren in urbanen Räumen. Bonn 2008.

höher liegt, als dasselbe Schicksal im Falle eines Hochwassers zu erleiden. Verlustzahlen der Hitzewelle 2003 und die glücklicherweise verhältnismäßig niedrigen Todeszahlen bei Hochwasser der letzten Jahrhunderte in Europa sprechen eine deutliche Sprache.

### **7.3.3 Fallbeispiel 3: China und Deutschland – Institutionen und ihre Wahrnehmung von Hochwasser**

Das Hochwasser-Risikomanagement ist ein komplexes Tätigkeitsfeld, auf dem Akteure unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen, wie beispielsweise Entscheidungsträger der öffentlichen und privaten Sektoren, der wissenschaftlichen Gemeinschaft und der Verwaltungen und Fachdienste beteiligt sind. All diese Akteure haben ihr eigenes Verständnis und ihre eigene Wahrnehmung von Risiko und repräsentieren verschiedene, sich manchmal gegenüberstehende Interessen. Das Verständnis von Risiko-Diskurs und Risiko-Wahrnehmung ist grundlegend, um Strategien zur Verminderung/Eindämmung von Hochwasser zu entwickeln, welche die Interessen Aller berücksichtigen, um so Konflikte zu schlichten und die Umsetzung der Strategien zu fördern. Die Kultur als Hintergrund, vor dem ein Risiko von unterschiedlichen Akteuren bewertet wird, bietet eine einzigartige Perspektive, um die Herausforderung der Verminderung/Eindämmung von Hochwasser zu verstehen und die daraus folgenden Maßnahmen zu interpretieren.

Dieser Abschnitt untersucht die Wahrnehmung von Hochwasserrisiko unter Akteuren in Schlüsselinstitutionen des Hochwasserrisiko-Managements vor den unterschiedlichen kulturellen Hintergründen in China und Deutschland. Unter der Verwendung von qualitativen Forschungsmethoden zielt diese Studie darauf ab, zunächst die Unterschiede in der Risikowahrnehmung der verschiedenen Akteure zu verstehen und zweitens die Wahrnehmungsschemata der verschiedenen Akteure zu vergleichen. Zuletzt wird die Möglichkeit der interkulturellen Übertragbarkeit von guter Praxis im Hinblick auf die kulturelle Vielfalt analysiert.

Diese Studie wurde in Wuhan, China und in Köln, Deutschland, durchgeführt. Die qualitativen Forschungsmethoden, die in dieser Studie angewandt wurden, beinhalten Leitfadeninterviews, teilnehmende Beobachtungen und Dokumentanalysen. Die Interviewpartner umfassen Regierungsbeamte verschiedener Dienststellen, wie Hochwasserschutz und dazugehöriger Verwaltungsstellen, Umweltbehörden, Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen, wie der Umweltschutzverband, sowie das Militär. Dabei wurden Interviewpartner verschiedener Führungsebenen im Hochwasserschutz sowohl in Köln als auch in Wuhan eingeladen, an der Diskussion teilzunehmen.

Die Forschungsergebnisse werden anhand der Unterteilungen des Risikomanagementkreislaufs<sup>13</sup> dargestellt:

---

**13** | Vgl. DKKV: Lessons Learned. Hochwasservorsorge in Deutschland. Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, DKKV 29. Bonn: DKKV – Deutsches Ko-

In der ersten Phase sollen individuelle Vorsorgemaßnahmen getroffen werden, um das private Eigentum vor Hochwasser zu schützen. In Wuhan wird die Verminderung/Eindämmung des Hochwasserrisikos als staatliche Verantwortung angesehen und somit wird von Individuen nicht erwartet, Maßnahmen zu ergreifen.<sup>14</sup> Keiner der Interviewten hat Vorsorgemaßnahmen auf individueller Ebene erwähnt, während in Köln die individuelle Verantwortung hervorgehoben wird. Das Hochwasserschutzzentrum (HSZ) in Köln bietet Beratung für potenzielle betroffene Einwohner an und unterstützt sie bei der Durchführung der Vorsorgemaßnahmen. Das HSZ empfiehlt:

»Jeder einzelne kann etwas tun, um das Hochwasserrisiko zu vermindern. Die Bevölkerung kann auch zur Risikoverminderung beitragen. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die auf individueller Ebene getroffen werden können.«<sup>15</sup>

In Phasen des Krisenmanagements zeigte die top-down-Befehlskette in Wuhan jedoch große Stärken in der Hochwasserbekämpfung während vorheriger Hochwasserereignisse. Die stringente hierarchische Struktur des Krisenmanagements und die Ermächtigung der Hochwassermanagement-Behörde in der Notfallphase erlauben eine effiziente Mobilisierung von finanziellen Mitteln und Personal, inklusive individueller Teilnahme an Deichverteidigung. Während der dringendsten Zeit werden Deiche von Freiwilligen und Bevölkerung in einem Abstand von zehn Metern rund um die Uhr überwacht.<sup>16</sup>

Sobald Material für die Hochwasserbekämpfung benötigt wird, können alle Ressourcen mobilisiert werden. Ein Schiff auf der Durchfahrt z.B. wurde angehalten und in den Bruch des Deichs hineinversenkt, damit Soldaten auf dem Schiff Sandsäcke bauen konnten, um einen möglichen größeren Deichbruch während der großen Flut 1998 in Wuhan vorzubeugen.<sup>17</sup> Hinzu kommt, dass der Einsatz des Militärs eine zuverlässige Humanressource zur Bekämpfung des Hochwassers darstellt: »Wo es eine gefährliche Situation gibt, gibt es furchtlose Soldaten.«<sup>18</sup>

Verglichen mit Wuhan sind die Akteure in Köln der Meinung, dass der Katastrophenschutz dort noch Raum für Verbesserungen hat. Fragen bezüglich der Zuständigkeit z.B. führten zu Streitigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen, und keine der betroffenen Organisationen beispielsweise übernahm die Leitung der Sandsackfüllung während des Hochwassers im Jahre 1993. Dies lässt ein Kommunikations- und Koor-

---

mittee für Katastrophenvorsorge e.V. (German Committee for Disaster Reduction) 2003.

**14** | Quelle: Interview 2005/2006.

**15** | Quelle: Interview 2006.

**16** | Quelle: Interview 2005.

**17** | Quelle: Interview 2005.

**18** | Quelle: Interview 2006.

dinationsproblem erkennen, welches die Effizienz des Katastrophenmanagements schwächt. Als Folge wurden verschiedene Arbeitsgruppen, welche umfassend verschiedene Akteure einbezogen, 1993 gegründet, um eine bessere Kommunikation unter den verschiedenen Akteuren zu gewährleisten. Befragte Personen sind der Meinung, dass die Koordination seitdem erheblich verbessert wurde und diese Verbesserungen während der Überschwemmung 1995 zu effizienterem Management führten. Diese Arbeitsgruppen sind seither aktiv.<sup>19</sup>

In der Anpassungsphase wurden vorbeugende Maßnahmen entwickelt und implementiert. Das »window of opportunity« ist genutzt worden, um vorbeugende Maßnahmen gegen eine Flutkatastrophe zu etablieren. Nach Überschwemmungen in den letzten zwei Jahrzehnten lässt sich sowohl in China als auch in Deutschland eine verändernde Hochwasserpoltik beobachten.

In Wuhan zeigt die Erkenntnis bezüglich des Hochwasserrisikos von den unterschiedlichen Akteuren ein einheitliches Bild. Hochwasser wird als ein natürliches Ereignis angesehen. Zuständige Behörden in Wuhan vertreten die Meinung, dass technische Maßnahmen wie Deichbau, gesteuerte Retentionsfläche und Dämme unerlässlich sind, um den Schutz im Falle eines Hochwassers zu garantieren. Nichtbauliche Maßnahmen wie z.B. »dem Fluss Raum zu geben« werden als unrealistisch angesehen aufgrund Chinas großer Bevölkerungsanzahl und Mangel an Fläche.<sup>20</sup> »Bauliche Maßnahmen sind und werden in der Zukunft ein maßgebliches Mittel zum Hochwasserschutz.«<sup>21</sup> Raumplanung wird als ein technisches Mittel verstanden, wie das Hochwasser in den ausgewiesenen Retentionsflächen verteilt werden kann.

Im Gegensatz dazu weist der Raumordnungsbericht der Bundesregierung darauf hin, dass sich das Hochwasserrisiko durch bauliche Maßnahmen verstärkt. Besonders negative Effekte wie bauliche Maßnahmen und anthropogene Eingriffe in den Naturhaushalt auf ökonomische Schäden werden hervorgehoben.<sup>22</sup> Dies kennzeichnet den Wendepunkt in der Hochwasserpoltik Deutschlands. Diese Richtlinie wurde institutionalisiert als eine Rechtsvorschrift für die Raumplanung.<sup>23</sup> Die Sichtweise von befragten Akteuren aus Köln zeigt, dass der Wandel in die Hochwasserpoltik zum lokalen Hochwasser-Risikomanagement vorgedrungen ist: »Es gibt keinen anderen Weg, Hochwasser zu vermeiden, als einem Fluss genug Platz zum Auslaufen zu geben.«<sup>24</sup> Sogar befragte Personen vom

**19** | Quelle: Interview 2005/2006.

**20** | Quelle: Interview 2006/2007.

**21** | Quelle: Interview 2006.

**22** | Vgl. BBR: Raumordnungsbericht 2000. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2000, S. 163.

**23** | Vgl. Bezirksregierung Köln: Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln. Köln 2006.

**24** | Quelle: Interview 2007.

technischen Hochwasser-Management sehen rein bauliche Maßnahmen als »nicht ausreichend, um das Hochwasserrisiko zu entschärfen. Wir müssen technische Maßnahmen mit nicht-baulichen Maßnahmen, wie z.B. die Schaffung von natürlichen Retentionsflächen, kombinieren.«<sup>25</sup> Raumplanung wird als solides Mittel bei der Implementierung von Sicherheitsmaßnahmen gesehen. Jedoch wird die Einführung von Leitlinien zur Raumplanung, welche bezwecken soll, dem Fluss genügend Raum zu geben, durch kollidierende Interessen unterschiedlicher Akteure mehr als herausgefordert. Umweltorganisationen befürworten ein naturnahes Management von Flussgebiet, während der landwirtschaftliche Verband weiteres Agrarland zu verlieren fürchtet und daher auch ihre Lebensart bedroht sieht. Große Unternehmen wollen Expansionsmöglichkeiten nicht verlieren und sehen vorbeugende Raumplanung als eine Einschränkung für ihre unternehmerischen Tätigkeiten. Expansive Wirtschaftsansätze werden oft von Politikern unterstützt, um Wählerstimmen zu bekommen und damit ihre Macht zu sichern. All diese verschiedenen Interessen verlangen unterschiedliche Hochwasserschutzmaßnahmen. Die kollidierenden Interessen in Einklang zu bringen und eine Übereinstimmung zu finden, nimmt bei der großen Anzahl an Beteiligten viel Zeit in Anspruch. Dies wiederum beeinträchtigt die Effizienz des Hochwasserschutzes: »Die Demokratie stößt an ihre Grenzen.«<sup>26</sup>

Insgesamt zeigen die Untersuchungen sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten im Hochwasserschutz in Wuhan und Köln.

Die Sichtweise bezüglich des Hochwasserrisikos offenbart ein relativ einheitliches Modell in Wuhan. Hochwasser wird als ein natürliches Ereignis gesehen, welches durch technische Maßnahmen abgemildert werden kann. Hochwasserschutz konzentriert sich hauptsächlich auf Krisenmanagement und das Augenmerk scheint nicht auf präventiven Schutzmaßnahmen während einer hochwasserfreien Zeit zu liegen. Raumplanung wird verstanden als ein anderes technisches Mittel, um Wasser zu verteilen, dadurch wird es nicht als langfristiges Mittel zur Abmilderung eines Hochwassers angewandt.

In Köln werden präventive Schutzmaßnahmen von der Hochwasserzentrale hervorgehoben. Integrierte Ansätze, wie eine Kombination aus technischem Hochwasserschutz und Bildung von Risikobewusstsein, zur individuellen Hochwasservorsorge sind implementiert. Raumplanung reguliert die unnachhaltige Landnutzung und dient daher der Risikoreduktion, aber kollidierende Interessen sind eine große Herausforderung, um Leitlinien zur Raumplanung zu implementieren. Kommunikation zwischen den Organisationen wird als unentbehrlich angesehen für eine bessere Kooperation und Koordination, welche Teil des Hochwasserschutzes in Köln sind.

25 | Quelle: Interview 2005.

26 | Quelle: Interview 2006.

In Wuhan hingegen findet der Informationsaustausch top-down statt. Besonders die Öffentlichkeit in Wuhan wurde nicht hinreichend im Risikodiskurs miteinbezogen.

Ohne Zweifel ist der Ansatz des integrierten Hochwasserschutzes von den internationalen Gemeinschaften weitgehend akzeptiert und befürwortet. Dennoch beruht die Implementierung eines solchen Ansatzes auf fundamentalen Werten und Überzeugungen sowie auf einer pluralistischen sozialen Form einer Gesellschaft. Besonders Risiko als einen sozialen Prozess zu sehen, verlangt umfassende öffentliche Beteiligung, welche der bedeutendste Faktor ist für eine verantwortungsbewusste Regierungsführung entsprechend den demokratischen Prinzipien.

Es fördert die Effizienz und Legitimität einer Politik, wenn Bürger und Institutionen eine Gelegenheit haben, Vorschriften bei der Formulierung und Implementierung zu beeinflussen.<sup>27</sup> Jedoch haben Länder wie China ein gänzlich anderes Wertesystem und eine andere Weltanschauung. Es scheint, dass ein politischer und kultureller Wandel notwendig ist, um den westlichen, auf Demokratie basierten Ansatz anzunehmen. Solch eine Veränderung kann idealerweise nur von innen stattfinden. Das Vorhaben, eine Risikokultur schnell zu verändern oder neu zu etablieren, ist zum Scheitern verurteilt, denn jeder kulturelle Wandel findet über eine lange Zeit hinweg statt.<sup>28</sup>

## 7.4 FACETTEN MENSCHLICHER SICHERHEIT IM ZUSAMMENSPIEL VON VERWUNDBARKEIT UND UMWELTGEFÄHRDUNG

Die vorangegangenen Fallbeispiele haben stichpunktartig drei Themen menschlicher Sicherheit erfasst, wie sie gegenwärtig von UNU-EHS in Bonn erforscht werden. Das Institut in Bonn trägt den Titel »Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit«, und befasst sich daher in den Risikoforschungen mit Umweltgefährdungen und menschlicher Verwundbarkeit. Als Rahmen für die zahlreichen Facetten dient dabei das Konzept der menschlichen Sicherheit, das die Bereiche »Freedom from want, freedom from fear and freedom from natural hazard impacts« umfasst.<sup>29</sup>

**27** | Van Ginkel, Hans/Court, Julius/Barrett, Brendan: »Human Development: Trends, Challenges and Priorities«, in: van Ginkel, Hans/Thakur, Ramesh (Hg.): *Embracing the Millenium. Perspectives and Challenges for the United Nations and the International Community*. Tokyo: United Nations University Press 2001, S. 18.

**28** | Vgl. Johnson, Branden B.: »Risk and Culture Research. Some Cautions« in: *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 22 (1991), S. 141-149.

**29** | Vgl. Brauch, Hans Günter: *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security, Source Studies of the University: Research, Counsel, Education – Publication Series of UNU-EHS*, 1 (2005), United Nations

Dieses breite Spektrum ermöglicht erst eine Zusammenschau, die den heutigen Problemkomplexen im Bereich von Naturrisiken und globalen Umweltveränderungen im Wechselspiel mit gesellschaftlichen Dimensionen gerecht werden kann. Diese Komplexe erfassen nicht nur die Bereiche naturwissenschaftliche und Sozialforschung, sondern auch die politische und institutionelle Dimension von Umweltrisiken.

Wahrnehmung ist eine Schnittstelle zwischen den Signalen der Umweltgefährdung und den Fähigkeiten der betroffenen Personen, aber auch Institutionen, diese Signale einzuschätzen und Handlungsfolgen zu entwickeln. Die Umweltwahrnehmung ist damit eine wichtige Komponente in der Einschätzung der Verwundbarkeit und der Bewältigungskapazitäten gegenüber Umweltgefährdungen. Das erste Fallbeispiel zeigt einen räumlichen Überblick, bezogen auf Deutschland, über die Verwundbarkeit und die Bewältigungskapazitäten auf, wie sie großräumig für die Forschung erkennbar werden. Wie im zweiten Fallbeispiel gezeigt wurde, ist das Wissen um Verwundbarkeit einer drohenden Gefahr häufig bei den betroffenen Bürgern auf lokaler Ebene nicht vorhanden. Hier werden Wissens- und Bewusstseinslücken deutlich. Für eine aktive Risikovorsorge empfiehlt es sich daher, Anpassungsfähigkeiten und Wissensvermittlung zu fördern. Im dritten Fallbeispiel werden kulturelle Unterschiede deutlich, wie Institutionen des Hochwassermanagements das Risiko wahrnehmen und folglich unterschiedliche Handlungsstrategien verfolgen. Um menschliche Sicherheit zu erhöhen, stellt sich die Frage, wie das Hochwasserrisiko verringert werden kann. An welcher »Schraube« ist zu drehen; an der technischen Hochwasservorsorge oder an den sozialen Dimensionen, wie z.B. Vorsorgemaßnahmen oder Erhöhung des Risikobewusstseins? Sicherlich muss die Antwort auf diese Frage lauten: beides. Jedoch sind in unterschiedlichen Regionen und Kulturen auf verschiedenen räumlichen Ebenen und Personengruppen unterschiedliche Strategien nötig, mit andersartigen Gewichtungen: Standen bislang technische Lösungen wie Hochwasserdeiche o.ä. im Vordergrund, wird durch die gegenwärtige Forschung deutlich, dass verstärkt Strategien zur Einbeziehung der betroffenen Bürger und zur Erhöhung ihrer Bewältigungskapazitäten nötig sind. Auch für die Organisation des Bevölkerungsschutzes auf regionaler und nationaler Ebene sind Analysen der Verwundbarkeit der Bevölkerung, aber auch z.B. von kritischen Infrastrukturen, von zunehmender Bedeutung. Hierfür ist die Entwicklung von theoretischen Konzepten erforderlich, welche die Einbindung der Verwundbarkeits- und Wahrnehmungsforschung mit bestehenden Risikokonzepten ermöglichen. Darauf aufbauend sind Methoden und Medien zu Identifikation, Monitoring und Kommunikation von Umweltgefährdungen, Verwundbarkeit und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Hierzu zeigen die vorgestellten Fallbeispiele wertvolle Instrumente und Handlungsempfehlungen auf; die Indikatoren

und Karten des Sozialen Verwundbarkeitsindex (SVI) auf Landkreisebene im Fallbeispiel 1, die Indikatoren und Handlungsempfehlungen für die Verwundbarkeit von einzelnen Städten und Stadtbezirken im Fallbeispiel 2 und die Untersuchung zweier Kulturen des Hochwassermanagements sowie die Rolle der Gesellschaftsformen in der Risikobewältigung mit Köln und Wuhan im Vergleich in Fallbeispiel 3.

Die Wahrheitsfindung wird durch solche multidisziplinären wissenschaftlichen Forschungen gewiss bereichert. Indikatoren und Auswertungen von Befragungen ergeben eine standardisierte und ausführlich dokumentierte Informationsquelle. Die Ergebnisse belegen, dass tatsächlich so genannte ›weiche‹ Faktoren wie etwa die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung oder die Wahrnehmung von Hochwassermanagern das Hochwasserrisiko maßgeblich mitbestimmen – nicht nur die ›harten‹ Faktoren wie etwa Wasserstände, Deiche und Schutzmauern. Jedoch ist Wahrheit immer ein Aushandlungsprozess. Ob die Umwelt eine Gefährdung darstellt oder nicht, ist eine Anschauungssache, die durch Wahrnehmung und Wahrheitssuche genährt wird, jedoch ständig im Umbruch begriffen bleiben wird. Was im Winter die Bedrohung durch ausbleibende Gaslieferungen ist, ist im Sommer evtl. schon wieder vergessen und die nächste Hitzewelle und der Klimawandel dahinter rücken als dominante Gefährdung in den Mittelpunkt. Auch langfristig lösen sich die Paradigmen und damit auch die Themen der Wissenschaft im Umweltbereich ab. Und schließlich ist ein großer Teil der Aushandlung der gegenwärtigen Wahrnehmung und Wahrheit noch durch eine Vielzahl großer ›Mitspieler‹ in der Politik und den Informationsmedien gesteuert. Gerade eine anwendungsorientierte Wissenschaft muss verstärkt Informationsmittel und eine Sprache finden, die Ergebnisfindung der momentanen Wahrheitssuche an die Öffentlichkeit und an Handlungsträger zu transportieren. Was dann Wahrheit und Risiko letztlich ist, unterliegt einem Aushandlungsprozess von allen beteiligten Akteuren – betroffenen Bürgern wie verantwortlichen Institutionen. Das Ergebnis, also auch das Gesamtrisiko, wird dabei maßgeblich von der jeweiligen Wahrnehmung der einzelnen Akteure gesteuert. Man muss daher eingestehen, dass es theoretisch vorstellbar ist, dass eine ganze Gesellschaft - sozusagen im Konsens – eine Gefährdung und infolgedessen deren Risiko gänzlich ausblendet. So etwas kann auch einfach durch »historische Vergesslichkeit« entstehen. Niemand rechnete mit einer Tsunamiwelle in Sri Lanka, da das letzte Ereignis um 300 Jahre zurücklag. Eine Wahrheit – auch wenn sie nur mit einer geringen Wahrscheinlichkeit auftritt – bleibt trotz Verdrängung oder mangels Risikobewusstseins eine Wahrheit. Zur Bildung von Risikobewusstsein und für die Bereitschaft, sich mit den potenziellen Folgen von – eben auch unangenehmen – Wahrheiten auseinanderzusetzen, bedarf es jedoch der Einbindung von politischen, administrativen, wirtschaftlichen, technischen, umweltorientierten und sozialen Akteuren.

## LITERATUR

- BBR: Raumordnungsbericht 2000. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2000.
- BBR: INKAR 2006. Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa. Bonn: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Federal Office for Building and Regional Planning) 2007.
- Bezirksregierung Köln: Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln. Köln 2006.
- Birkmann, Jörn: »Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions«, in: Birkmann, Jörn (Hg.): *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: towards disaster resilient societies*. Tokyo: United Nations University Press 2006.
- Birkmann, Jörn/Krings, Susanne/Kühling, Wilfried/Liese, Kathleen/Roth, Achim/Wurm, Michael/Mertsch, Sabine/Ullrich, Horst: IV. Zwischenbericht. Indikatoren zur Abschätzung von Vulnerabilität und Bewältigungspotenzialen – am Beispiel von wasserbezogenen Naturgefahren in urbanen Räumen. Bonn 2008.
- Birkmann, Jörn/Krings, Susanne/Kühling, Wilfried/Liese, Kathleen/Roth, Achim/Wurm, Michael/Mertsch, Sabine/Ullrich, Horst: V. Zwischenbericht. Indikatoren zur Abschätzung von Vulnerabilität und Bewältigungspotenzialen – am Beispiel von wasserbezogenen Naturgefahren in urbanen Räumen. Bonn 2009.
- BKG: Basis-DLM and VG250, Federal Agency for Cartography and Geodesy (BKG) 2007.
- Bogardi, Janos J./Birkmann, Jörn: »Vulnerability Assessment: The First Step Towards Sustainable Risk Reduction, Disasters and Society, Germany«, in: Malzahn, Dörte/Plapp, Tina (Hg.): *From Hazard Assessment to Risk Reduction*, Universität Karlsruhe. Berlin: Logos 2004.
- Brauch, Hans Günter: *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, SOURCE Studies of the University: Research, Counsel, Education – Publication Series of UNU-EHS, No. 1/2005, United Nations University. Bonn: Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) 2005.
- Destatis: *Statistik regional 2006*, Statistisches Bundesamt 2006.
- DKKV: *Lessons Learned. Hochwasservorsorge in Deutschland. Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, DKKV 29. Bonn: DKKV – Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V. (German Committee for Disaster Reduction) 2003.
- Fekete, Alexander/Birkmann, Jörn: »Assessing Social Vulnerability to Floods on Sub-National Scale, Proceedings of the 4th International Symposium on Flood Defence 6-8 May 2008. Managing Flood Risk, Reliability & Vulnerability, Toronto, Ontario«, in: Simonovic, Slobodan P./Bourget, Paul G./Blanchard, Stephen F. (Hg.): Toronto: Institute for Catastrophic Loss Reduction 2008.

- Kluge, Friedrich/Seebold, Elmar: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. Berlin: Walter de Gruyter 2002.
- Luhmann, Niklas: »Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral.«, in: Bechmann, Gotthard (Hg.): Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. Opladen: Westdt. Verl. 1993.
- Renn, Ortwin: »Concepts of Risk: An Interdisciplinary Review. Part 1: Disciplinary Risk Concepts«, in: GAIA 17, 1 (2008), S. 50-66.
- Slovic, Paul: »Perception of Risk«, in: Science 236 (1987), S. 280-285.
- Van Ginkel, Hans/Court, Julius/Barrett, Brendan: »Human development: Trends, challenges and priorities.«, in: van Ginkel, Hans/Thakur, Ramesh (Hg.): Embracing the millenium. Perspectives and challenges for the United Nations and the international community. Tokyo: United Nations University Press 2001.



## 8. Neue Bedrohungen? Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen

---

HANS-JÖRG ALBRECHT

### 8.1 EINLEITUNG

Mit dem Thema »Neue Bedrohungen? Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen« ist ein weites Feld für Forschungen umrissen, die zum Ausgangspunkt die Stellung der Sicherheit in modernen Gesellschaften haben. Sicherheit verweist gleichermaßen auf Risiko, Gefahr und Vertrauen, bezieht sich auf ein existentielles menschliches Bedürfnis<sup>1</sup> und bringt eine komplexe gesellschaftliche Leitidee zum Ausdruck,<sup>2</sup> die bereits in den 1970er und 1980er Jahren im Zusammenhang mit Untersuchungen zur Lebensqualität Gegenstand intensiver Untersuchungen war. Im Begriff der Sicherheit wird anerkannt, dass Sicherheit nicht gleichbedeutend ist mit dem vollständigen Ausbleiben des Verlustes an Rechtsgütern. Denn von Sicherheit ist ja vor allem dort die Rede, wo – wie beispielsweise im Straßenverkehr – ganz deutlich wird, dass Tod und Verletzung alltägliche Begleiterscheinungen riskanter Betätigungen (Nutzung von Kraftfahrzeugen) darstellen. Sicherheit und Sicherheitsgefühle stellen sich gleichwohl ein, wenn Vertrauen darauf besteht, dass sich Risiken wegen ihrer grundsätzlichen Beherrschbarkeit individuell nicht realisieren werden oder dass die Folgen der Realisierung von Risiken durch die staatlich verfasste Gesellschaft oder Einzelne bewältigt werden können.<sup>3</sup> Dies führt zum

---

1 | Vgl. Maslow, Abraham H.: *Motivation und Persönlichkeit*. Olten: Walter 1977.

2 | Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*. 2. Aufl., Stuttgart: Enke 1973; Kaufmann, Franz-Xaver: »Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit: Die Sicht der Soziologie«, in: *Bayerische Rückversicherung (Hg.): Gesellschaft und Unsicherheit*. Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft e.V. 1987, S. 37-48.

3 | Vgl. hierzu auch Untersuchungen zu effektivem Hilfeinsatz nach terroristischer Gewalt, Stein, Bradley/Tanielian, Terri/Eisenman, David P./Keyser, Donna/Burnam, M. Audrey/Pincus, Harold A.: »Emotional and Behavioral Consequences

Sicherheitsversprechen und zur Sicherungspflicht des Staates. Der Staat hat selbstverständlich die Aufgabe, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Bürger physische, soziale und wirtschaftliche Sicherheit, Lebensqualität, Vorausssehbarkeit und Planung erst ermöglichen. Die Diskurse der letzten Jahrzehnte lassen dabei erkennen, dass sich sowohl die Sichtweise der Bedrohungen von Sicherheit als auch die Sicherheitskonzepte und -begriffe verändern.

Grundlage der Sicherheit sind zunächst normative Strukturen und Institutionen, die verbindlich anzeigen, welche Sicherheit erwartet werden kann, wie Sicherheit geschaffen und wie die Realisierung von Risiken bewältigt wird. Vor allem wegen der deutlichen normativen Elemente wird zuweilen der Sicherheit als Funktionsbegriff deshalb Relevanz abgesprochen, weil es eine intersubjektiv nachvollziehbare Maßeinheit (für Sicherheit) nicht gebe.<sup>4</sup> Eine abstrakte Festlegung der Sicherheit scheitert danach an der Abhängigkeit der Risikowahrnehmung und der Risikobereitschaft von persönlichen Faktoren. Die Inhalte des normativen Konzepts sind somit das Ergebnis eines permanenten gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses.<sup>5</sup> Getrennt wird insoweit zwischen einer normativen Sicherheit und einer realen (empirischen) Sicherheit.<sup>6</sup> In Untersuchungen zur Entwicklung von politischer Herrschaft in modernen Gesellschaften wird im Übrigen gerade der Bedrohung von Sicherheit, die in Kriminalitätsfurcht resultiert, eine besondere Rolle zugeordnet.<sup>7</sup>

## 8.2 NEUE BEDROHUNGEN?

Neue Bedrohungen lassen sich heute international aus institutionalisierten und jährlich oder ad hoc aufbereiteten Bedrohungsabschätzungen (threat assessments<sup>8</sup>) oder (periodischen) Sicherheitsberichten entnehmen.<sup>9</sup> Das Interesse an Bedrohungsabschätzungen lässt auch erken-

---

of Bioterrorism. Planning a Public Health Response«, in: *Milbank Quarterly* 82 (2004), S. 413-455.

**4** | Vgl. Jasch, Michael: »Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit«, in: *Kriminologisches Journal* 39 (2007), S. 203-213, S. 204.

**5** | Vgl. Jasch, »Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit«, S. 205.

**6** | Vgl. Jasch, »Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit«, S. 206.

**7** | Vgl. Lee, Murray: *Inventing Fear of Crime. Criminology and the Politics of Anxiety*. Portland: Willian 2007.

**8** | Vgl. auch die Association of Threat Assessment Professionals, [www.atap-worldwide.org](http://www.atap-worldwide.org) vom 05. Mai 2009.

**9** | Vgl. beispielsweise DEA/FBI/RCMP: *Canada/US Organized Crime Threat Assessment 2006*; Serious Organised Crime Agency: *The United Kingdom Serious Organised Crime Threat Assessment 2006/2007*. London 2008; 2. Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006; Europol: *High Tech Crimes Within the EU: Old Crimes, New Tools. Threat Assessment 2007*. Den Haag 2008.

nen, dass die konventionellen Feststellungen zur Sicherheitslage, die aus Kriminalstatistiken und Lageberichten der Polizei und der Verfassungsschutzämter resultieren und Bewertungen zurückliegender Ereignisse enthalten, nicht mehr als ausreichend angesehen werden.<sup>10</sup> Sie werden ergänzt um Prognosen und Erwartungen zur Entwicklung der Kriminalität, des Terrorismus und einzelner Phänomene (Stalking, Amokläufe, erweiterte Suizide), die das Risiko extremer Gewalt beinhalten. Hiermit rücken das Vorfeld von Gefahren in den Vordergrund sowie die Bedingungen, unter denen sich Bedrohungen verwirklichen können. Gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung gilt die Aufmerksamkeit zunehmend der Entwicklung von »Frühwarnsystemen«,<sup>11</sup> die sich verschiedenen Phänomenen, so beispielsweise der Untersuchung von Radikalisierungsprozessen, widmen.<sup>12</sup>

Daneben entstehen seit etwa 25 Jahren national und international Systeme zur Beobachtung von Sicherheit, die auf wiederholten Bevölkerungsbefragungen basieren und insbesondere die Wahrnehmung von Sicherheit, Sicherheitsgefühlen und Erwartungen an die Sicherheitspolitik zum Gegenstand haben.<sup>13</sup>

Der Fokus der angesprochenen Bedrohungseinschätzungen ist im Kern auf Phänomene der transnationalen organisierten Kriminalität sowie des nationalen und internationalen Terrorismus ausgerichtet. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um so genannte Transaktionskriminalität

**10** | Vgl. House of Lords: Europol. Coordinating the Fight against Serious and Organised Crime. Report with Evidence. London: The Stationery Office 12. November 2008.

**11** | Vgl. Smith, Brent: »A Look at Terrorist Behavior. How they Prepare, Where They Strike«, in: NIJ Journal 2008, Issue 260, S. 2-6; vgl. hierzu auch die Entscheidung der Europäischen Kommission, ein »Early Warning System« mit Daten über Personen einzuführen, die eine Bedrohung der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft repräsentieren, EWS C (2004) 193/3; zu damit zusammenhängenden Datenschutzproblemen vgl. Letter from the European Ombudsman Opening Own-Initiative Inquiry 01/3/2008/FOR Concerning the European Commission, Strasbourg, 29. Oktober 2008.

**12** | Vgl. Jenkins, Brian M.: Building an Army of Believers. Jihadist Radicalization and Recruitment. Washington: RAND 2007; Jenkins, Brian M.: Defining the Role of a National Commission on the Prevention of Violent Radicalization and Homegrown Terrorism. Testimony Presented Before the House Committee on Homeland Security, Subcommittee on Intelligence, Information Sharing, and Terrorism Risk Assessment. Washington: RAND 2007; zu Parallelen vgl. Farrington, David P.: »Early Identification and Preventive Intervention. How Effective is this Strategy?«, in: Criminology and Public Policy 4 (2005), S. 237-248.

**13** | Vgl. van Dijk, Jan/van Kesteren, John/Smit, Paul: Criminal Victimization in International Perspective. Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS. Den Haag 2007, S. 127ff.; Zaubermann, Renée: Surveys on Victimization and Insecurity in Europe. Guyancourt: CRIMPREV 2008.

und Schwarzmärkte, in denen illegale Dienstleistungen und illegale Güter gehandelt werden. Neben Drogen- und Menschenhandel geht es hier um den Handel mit Waffen, gefährlichen Abfällen oder (in seltenen Fällen) nuklearen Substanzen. Ferner erstrecken sich die Gefährdungsanalysen nach wie vor auf schwere Eigentums- und Vermögensdelikte. Gemeinsam ist diesen Bedrohungen, dass sich ihr Gefahrenpotenzial weniger aus unmittelbaren Konsequenzen für individuelle Opfer ergibt, sondern aus der in effektiven Netzwerken oder Organisationen enthaltenen Beständigkeit und Nachhaltigkeit sowie aus destabilisierenden und desintegrierenden Auswirkungen auf Gesellschaft und staatliche Institutionen.

Erwartungsgemäß werden die Bedrohungsabschätzungen weitgehend von Institutionen erstellt oder veranlasst, die auch für die Abwehr der Bedrohungen zuständig sind. Polizei und Geheimdienste bündeln ihre Kapazitäten zur Informationssammlung und -analyse in Anti-Terror-Zentren,<sup>14</sup> von denen eine verbesserte Gefahrenabwehr erwartet wird. Vor allem in Europa werden neue Bedrohungen in den Zusammenhang des Wegfalls der Grenzkontrollen gestellt. Sie spiegeln somit auch wahrgenommene Veränderungen in den Voraussetzungen einer effektiven Kontrolle von Kriminalität wider.

Der Kern der neuen Bedrohungen kann somit auf verschiedenen Ebenen eingeordnet werden. Neue Bedrohungen werden wahrgenommen in

- grenzüberschreitenden, transnationalen Aktivitäten und Gefahrenquellen;
- kriminellen Netzwerken und Organisationen;
- extremer Gewalt mit extremen Folgen.

Neue Bedrohungen ergeben sich dann aus Veränderungen in den Bedingungen sozialer Kontrolle:

- zunehmende Heterogenität von Gesellschaften;
- Schwächung von sozialen Bindungen;
- Verlust an informeller Sozialkontrolle.

Mit diesen Veränderungen sind langfristig wirksame Prozesse vor allem in Form der sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen der letzten Jahrzehnte angesprochen. Diese haben vor allem in den Städten zu Gettoisierungsphänomenen und zu »sozialen Brennpunkten« geführt, die erhebliche soziale Desintegration, Marginalisierungsprozesse und den Verlust informeller Sozialkontrolle durch Familie und Nachbarschaft anzeigen.

---

**14** | Vgl. das englische *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC), errichtet 2003, die amerikanische *Homeland Security Kommission* oder das deutsche *Anti-Terror-Zentrum* in Berlin.

Neue Bedrohungen sind schließlich enthalten in vermuteten, langfristigen Konsequenzen, die abgebildet werden als

- Destabilisierung von Staaten und staatlichen Institutionen;
- Destabilisierung der Wirtschaft und Wettbewerbsverzerrungen;
- Destabilisierung von Gesellschaften durch die Auslösung und Intensivierung von Konflikten.

### 8.3 DER WANDEL DES SICHERHEITSBEGRIFFS

Im Hinblick auf den Sicherheitsbegriff werden Verengungen und Verschiebungen deutlich. Zunächst geht es um eine bereits seit langem vollzogene Verschiebung weg von einem umfassenden Konzept der sozialen Sicherheit hin zur öffentlichen Sicherheit. Schließlich bewegt sich die öffentliche Sicherheit hin zu einer inneren Sicherheit, in der nicht mehr die Unverletzlichkeit der öffentlichen Rechtsordnung, die Abwehr von konkreten Gefahren und die Verfolgung von ebenso konkretem Tatverdacht im Zentrum stehen,<sup>15</sup> sondern die Abwendung von Sicherheitsrisiken bereits im Vorfeld konkreter Gefahren und eines konkreten Tatverdachts. Zeichen dafür sind die Debatten um Vorfeldtatbestände im Bereich des Terrorismus wie die Anwesenheit in einem Terroristenausbildungscamp, Ansätze zur langfristigen Überwachung und Inhaftierung von als gefährlich eingeschätzten Personen, in Deutschland sicher auch die Erweiterung der Sicherungsverwahrung.<sup>16</sup> Die neuen Bedrohungen konzentrieren sich sehr stark auf den konventionellen Bereich der inneren Sicherheit, nämlich auf Kriminalität (und hier die organisierte Kriminalität und die Gewalt). Fragen der sozialen, technischen oder wirtschaftlichen Sicherheit rücken an den Rand. Um Erweiterungen der Sicherheit geht es dann, wenn Abhängigkeiten der inneren Sicherheit von der Sicherheit in anderen Ländern thematisiert werden. Nicht umsonst wird im 2. Periodischen Sicherheitsbericht auf Bemühungen Deutschlands verwiesen, die innere Sicherheit Deutschlands durch die Stabilisierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen in anderen Ländern zu erhöhen.<sup>17</sup> Ein Zusammenhang zwischen Sicherheit und dem Grad an Gewährleistung der Menschenrechte wird international angenommen. Achtung der Menschenrechte ist offensichtlich mit weniger Risiken für Bedrohungen der Sicherheit im Sinne aggressiver Akte verbunden. Insofern überrascht nicht, wenn eine internationale Politik der Stärkung der

---

**15** | Vgl. Krauß, Detlef: »Menschenrechte zwischen Freiheit und Sicherheit«, in: Sessar, Klaus (Hg.): Herrschaft und Verbrechen. Kontrolle der Gesellschaft durch Kriminalisierung und Exklusion. Berlin: LITVerlag 2008, S. 49-69, S. 55.

**16** | Zusammenfassend Kinzig, Jörg: Die Legalbewährung gefährlicher Rückfalltäter. Freiburg: Duncker und Humboldt 2008.

**17** | 2. Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 17.

Menschenrechte als Grundbedingung für Sicherheit betrachtet wird.<sup>18</sup> Hieraus folgt auch eine, jedenfalls teilweise, Aufhebung der Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, die sichtbar wird in der Übernahme polizeilicher Funktionen durch militärische Einheiten in Krisengebieten wie etwa dem Kosovo und der Begründung internationaler (humanitärer) Interventionen mit Überlegungen der (inneren) Sicherheit.<sup>19</sup> Sicherheitsdebatten sind dort, wo staatliche Autorität nur schwach oder ganz zerfallen ist, durch ein erhebliches Vertrauen in den »Leviathan« geprägt.<sup>20</sup> Demgegenüber betont die Diskussion in sicherheitspolitisch aufgerüsteten Staaten Zielkonflikte zwischen Grund- und Menschenrechten einerseits sowie sicherheitspolitischen Maßnahmen andererseits.<sup>21</sup>

Die Erfassung von Sicherheit ist mit methodischen und theoretischen Problemen verbunden. Diese Probleme entstehen als Konsequenz unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten von sicherheitsbezogenen Daten. Insoweit gilt als Ausgangspunkt immer noch der Hinweis der amerikanischen President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice aus dem Jahr 1967,<sup>22</sup> dass es schon immer zuviel Kriminalität gegeben habe (und dass es deshalb – so lässt sich fortfahren – [trotz der Durkheim'schen These der »Normalität der Kriminalität«] auch immer zuviel Kriminalität geben wird). Die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten zeigen sich beispielhaft in den Ausführungen des 2. Periodischen Sicherheitsberichts, in dem immer wieder darauf verwiesen wird, dass es sich bei Schwermriminalität um seltene Ereignisse handle (was ja nicht ausschließt, dass dies die Sicherheit berührt), dass deren Anteil an der Gesamtkriminalität geringfügig sei und dass im Übrigen gerade bei schwerer Gewalt (entgegen der öffentlichen und veröffentlichten Meinung) kein Anstieg, sondern teilweise sogar eine Abnahme beobachtet werden könne. Andererseits wird im 2. Periodischen Sicherheitsbericht betont, dass die »dramatischste Veränderung« (der Sicherheitslage),

**18** | Vgl. Burke-White, William W.: »Human Rights and National Security: The Strategic Correlation«, in: Harvard Human Rights Journal 17 (2004), S. 249-280.

**19** | Vgl. beispielsweise die Sicherheitsratsresolution 1590 vom 24. März 2005 zur Situation im Sudan und in Darfour.

**20** | Vgl. Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hg.): Trust and Governance. New York: Sage 1998; Hondrich, Karl Otto: Wieder Krieg. Frankfurt: Suhrkamp 2002, S. 17; Schwandner-Sievers, Stephanie: »Humiliation and Reconciliation in Northern Albania. The Logics of Feuding in Symbolic and Diachronic Perspectives«, in: Elwert, Georg/Feuchtwang, Stephan/Neubert, Dieter (Hg.): Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts. Berlin: Duncker und Humboldt 1999, S. 133-152, S. 152.

**21** | Vgl. Rebehn, Sven: »Das Grundrecht auf Sicherheit – ein politischer Trojaner. Gastkommentar«, in: Deutsche Richterzeitung 86 (2008), S. 247.

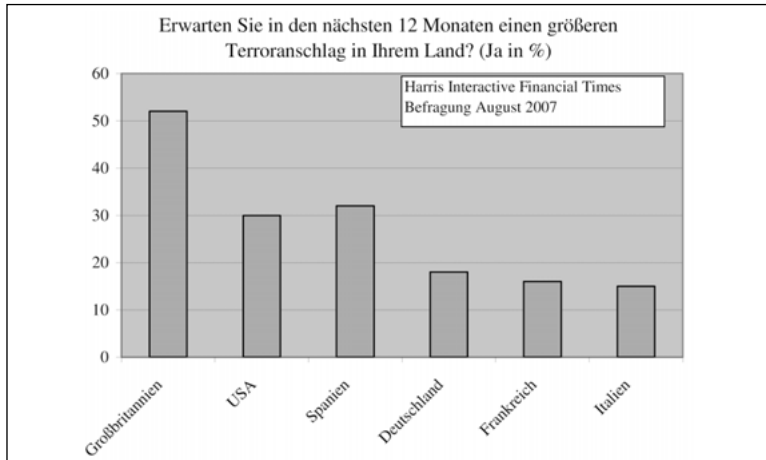
**22** | Vgl. Katzenbach, Nicholas: The Challenge of Crime in a Free Society. A Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Washington: US Government 1967, S. 22.

die Bedrohung durch den internationalen islamistischen Terrorismus (gemessen am Abstellen zweier funktionsunfähiger Kofferbomben in Bahnhöfen im Jahr 2006), ein (extrem) seltenes Ereignis darstelle.<sup>23</sup>

Jedoch besteht kein Konsens darüber, welches Bedrohungspotenzial in veränderten und neuen Kriminalitätsformen enthalten ist und ob und wie sich dadurch die Sicherheitslage verändert. Ein wesentlicher Grund für fehlenden Konsens liegt sicher darin, dass es bis heute nicht gelungen ist, einen überzeugenden Maßstab für die objektive Sicherheit zu entwickeln. Dies mag daran liegen, dass die Nachfrage nach Sicherheit – wie Hassemer einmal ausgeführt hat – grundsätzlich unerschöpflich ist und nie vollständig befriedigt werden kann. Angesprochen ist diese Offenheit auch im Paradox, dass sich mit zunehmender Sicherheit das subjektive Sicherheitsbedürfnis erhöht.<sup>24</sup> Das Problem vergrößert sich andererseits schon deshalb, weil sich die neuen Bedrohungen dem konventionellen Interpretationszugang versperren. Denn Risiken und Gefahren verweisen auf Prognosen, die von verschiedenen, in der Regel umstrittenen Voraussetzungen abhängen. Besondere Probleme stellen sich bei »Low Probability/High Impact«-Ereignissen.

Ein gutes Beispiel ist in einer neueren Umfrage von Harris Interactive für die Financial Times (August 2007) enthalten.

Abbildung 9



**23** | 2. Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2006, S. 25; in der Längsschnitterfassung der »Ängste der Deutschen« durch die R + V Versicherung ([www.ruv.de](http://www.ruv.de)) fällt allerdings der internationale Terrorismus im Zeitraum 1991 bis 2008 nur zwei Mal unter die sieben größten Ängste (2003 und 2007); Kriminalität taucht zwischen 1991 und 1997 unter den sieben größten Ängsten auf, danach nicht mehr. Im Vordergrund stehen nach 1997 wirtschaftlich und sozial begründete Ängste.

**24** | Vgl. Kaufmann, »Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit«, S. 38; Euler-Cook, Schura: »Verbrechensvorbeugung in Städten. Kulturvergleichende Reflexionen«, in: Kriminalistik 46 (1992), S. 563-568.

Im August 2007 erwarteten mehr als die Hälfte der in Großbritannien Befragten einen größeren Terroranschlag in den kommenden zwölf Monaten. In Italien waren dies 15 %. In keinem der sechs in die Befragung einbezogenen Länder ist es zwischen August 2007 und Juli 2008 zu einem größeren Terroranschlag gekommen. Deutlich wird in dieser Befragung im Übrigen auch, dass sich auf Sicherheit bezogene Erwartungen (in diesem Fall der Erwartung eines Terroranschlags leicht nachvollziehbar) an ethnische oder religiöse Differenzierungen anknüpfen lassen, Differenzierungen, die sich ferner in religiös oder ethnisch begründeten und auf Risikoidentifizierung ausgerichteten Profilbildungen (Rasterfahndung) wiederfinden.<sup>25</sup> Zwischen 20 und 40 % der Befragten gehen in den erfassten Ländern davon aus, dass die im Land lebenden Muslime eine Bedrohung für die Sicherheit darstellen. Hierin ist erhebliches Konfliktpotenzial enthalten, mit dem deutlich wird, dass Sicherheitspolitik auch ungewollte Folgen, nämlich eine Verschlechterung der Sicherheitslage, in Rechnung zu stellen hat.

Ferner liegt das Gefahrenpotenzial, wie weiter oben ausgeführt wurde, jedenfalls nicht allein, in den unmittelbaren Folgen, sondern vielmehr in eher langfristigen Auswirkungen auf die soziale Stabilität.

Im zweiten periodischen Sicherheitsbericht wird Deutschland als eines der sichersten Länder der Welt eingestuft. Dies kann man, wenn vergleichende Maßstäbe angelegt werden, und wenn auf Kriminalitätsdaten aus offiziellen Erfassungen sowie aus Viktimisierungsbefragungen zurückgegriffen wird, tatsächlich so sehen. Allerdings deckt sich dies nicht mit der Einschätzung der Bevölkerung, wenn auf die Daten des European Crime Survey 2005 zurückgegriffen wird. Die Viktimisierungsrate ist eben durchschnittlich, die Kriminalitätsfurcht aber deutlich stärker ausgeprägt.

## 8.4 DISKREPANZEN ZWISCHEN OBJEKTIVER UND EMPFUNDENER (SUBJEKTIVER) SICHERHEIT

Die Kluft zwischen auf unterschiedliche Art und Weise gemessener (objektiver) Sicherheitslage und Sicherheitsgefühlen kann sehr groß ausfallen. Dies ergibt sich aus dem oben stehenden Schaubild im Vergleich von 17 europäischen Ländern. Die höchsten Ausprägungen von Kriminalitätsfurcht finden sich gerade in den Ländern mit den niedrigsten Viktimisierungsquoten. Im Übrigen variiert das kriminalitätsbezogene Sicherheits- bzw. Unsicherheitsgefühl erheblich, wie Längsschnittdaten zu Unsicherheitsgefühlen zeigen. Das Auseinanderfallen zwischen objektiver Sicherheitslage und Sicherheitsgefühlen wird seit geraumer Zeit

**25** | Zusammenfassend Pehl, Dirk: Die Implementation der Rasterfahndung. Eine empirische Untersuchung zur Anwendung, Umsetzung und Wirkung der gesetzlichen Regelungen zur operativen Informationserhebung durch Rasterfahndung. Freiburg: Duncker und Humboldt 2008.

beschrieben,<sup>26</sup> teils auch als Paradox bezeichnet. Denn offensichtlich sind Unsicherheitsgefühle in solchen Gruppen deutlicher ausgeprägt, die ein relativ niedriges Viktimisierungsrisiko aufweisen. Alte Menschen und Frauen werden in der Forschung als besonders anfällig für Unsicherheit herausgehoben, obwohl sie gerade im Hinblick auf Gewalt ein erheblich geringeres Risiko tragen als junge Männer.<sup>27</sup> Schon aus den ersten Opferbefragungen wurde dann bekannt, dass Befragte dazu tendieren, für die jeweilige Stadt oder das Land insgesamt einen Kriminalitätsanstieg wahrzunehmen, während für die eigene Wohngegend von einer stabilen Kriminalitätsentwicklung ausgegangen wird.<sup>28</sup> Dass Risikowahrnehmungen (und damit zusammenhängende Unsicherheitsgefühle) mitunter zu (im Hinblick auf die objektive Sicherheit) fatalen Entscheidungen führen können, zeigt nicht zuletzt nach dem Terroranschlag des 11.9. die massenweise Flucht aus dem Transportmittel des Flugzeugs in den Straßenverkehr.<sup>29</sup> Diese Verlagerung hat in den USA, so wird begründet geschätzt, zu etwa 1600 zusätzlichen Toten im Straßenverkehr geführt.

Abbildung 10



**26** | Duffy, Bobby/Wake, Rhonda/Burrows, Tamara/Bremner, Pamela: »Closing the Gaps. Crime and Public Perceptions«, in: *International Review of Law, Computers & Technology* 22 (2008), S. 17-44.

**27** | Vgl. Krug, Etienne G./Dahlberg, Linda L./Mercy, James A./Zwi, Anthony B./Lozano, Rafael: *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization 2002, S. 10.

**28** | Vgl. Stephan, Egon: *Die Stuttgarter Opferbefragung*. Wiesbaden: BKA 1976, S. 125ff.

**29** | Vgl. Gigerenzer, Gerd: »Out of the Frying Pan into the Fire. Behavioral Reactions to Terrorist Attacks«, in: *Risk Analysis* 26 (2006), S. 347-351.

Die Untersuchungen zu Sicherheitserwartungen auf der Grundlage von Bevölkerungsbefragungen differenzieren zunächst zwischen sozialen und personalen Einstellungen zu Kriminalität, Strafrecht und Strafjustiz. Dabei geht es um Einstellungen zur Kriminalität als soziales Problem, Meinungen zu strafrechtlichen Sanktionen und Einstellungen zu Strafzwecken und kriminalpolitischen Zielsetzungen und Trends. Die personale Dimension erfasst die individuelle Betroffenheit durch Kriminalität und wird seit langer Zeit in affektive, kognitive und verhaltensorientierte Elemente unterteilt. Das affektive Element wird als Kriminalitätsfurcht interpretiert und wird in »Opferbefragungen« in der Regel mit der Frage erfasst, ob eine Person nach Einbruch der Dunkelheit das Haus oder die Wohnung verlassen würde. Die kognitive Dimension bezieht sich auf die Wahrnehmung bzw. Einschätzung des Risikos, in der Zukunft Opfer bestimmter Straftaten zu werden. Schließlich geht es bei dem verhaltensorientierten Element um Anpassungen des Verhaltens, also darum, ob Sicherungsanlagen erworben und eingebaut worden sind, bestimmte Orte gemieden werden oder Selbstverteidigungsmittel, insbesondere auch Waffen, zur Verfügung stehen und mitgeführt werden.<sup>30</sup> In den letzten Jahren wird der Versuch unternommen, die expressive Dimension der Kriminalitätsfurcht zu trennen von dem Ausmaß an Erfahrungen mit Kriminalitätsfurcht in bestimmten Situationen.<sup>31</sup> Zu denken ist dabei auch an den Wohnsitzwechsel,<sup>32</sup> der bei solchen Viktimisierungen, deren Kern in der Bedrohung liegt (zum Beispiel bei Stalking), besonders hervorgehoben wird.<sup>33</sup>

Sicherheitserwartungen lassen sich allerdings nicht nur auf individueller Ebene abbilden. Sicherheitserwartungen werden in den Medien, im politischen System, in der Wirtschaft, in Systemen der sozialen Infrastruktur und nicht zuletzt in Sicherheitsbehörden selbst ebenfalls ausgebildet. Sicherheitserwartungen können damit auch Teil einer »Kultur der Kontrolle«<sup>34</sup> werden, die sich in Präventionspartnerschaften (kommunale Kriminalitätsprävention, Community Policing, Neighbourhood Watch, Si-

**30** | Vgl. Hirtenlehner, Helmut: »Kriminalitätsfurcht – Ausdruck generalisierter Ängste und schwindender Gewissheiten? Untersuchung zur empirischen Bewährung der Generalisierungsthese in einer österreichischen Kommune«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58 (2006), S. 307-331, S. 309.

**31** | Vgl. Farrall, Stephen/Gray, Emily/Jackson, Jonathan: Combining the New and Old Measures of the Fear of Crime. Exploring the »Worried-Well«. Experience & Expression in the Fear of Crime. Working Paper No. 4, 2006.

**32** | Vgl. Xie, Min/McDowall, David: »Escaping Crime. The Effects of Direct and Indirect Victimization on Moving«, in: Criminology 46 (2008), S. 809-840.

**33** | Vgl. Albrecht, Hans-Jörg: »Stalking. Wissenschaftliche Perspektiven«, in: Weiß, Andrea (Hg.): Stalking und häusliche Gewalt. Interdisziplinäre Aspekte und Interventionsmöglichkeiten. Freiburg: Lambertus 2005, S. 12-38.

**34** | Vgl. Garland, David: The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. New York: Oxford University Press 2001, S. 139ff.

cherheitsindustrie) ebenso äußert wie in der Ausbildung eines gemeinsamen Kriminalitätsbewusstseins und hierauf bezogener Überzeugungen (darüber, wie Sicherheit hergestellt werden sollte).

## 8.5 WARUM ENTWICKELN SICH OBJEKTIVE SICHERHEITSLAGE UND SICHERHEITSGEFÜHLE AUSEINANDER?

Zur Erklärung des Auseinanderklaffens von objektiver Sicherheitslage und der wahrgenommenen und empfundenen Sicherheit sind verschiedene Ansätze entwickelt worden.<sup>35</sup> Besonders plausibel erschien zunächst die Überlegung, dass soziale und personale Einstellungen entscheidend durch die Erfahrung der Viktimisierung beeinflusst werden. Jedoch werden in empirischen Untersuchungen lediglich schwache Zusammenhänge beobachtet (anderes gilt für die allerdings recht kleine Gruppe von Opfern schwerer Gewalt,<sup>36</sup>) die die Annahme als weitgehend unbegründet erscheinen lassen.<sup>37</sup> Ebenso plausibel wirkt dann zunächst die Annahme, dass die Medien einen erheblichen Einfluss auf verschiedene Komponenten sozialer und personaler Sicherheitseinstellungen ausüben. Denn das Auseinanderklaffen von objektiver und subjektiver Sicherheitslage, so wird angenommen, dürfte ganz wesentlich auf Informationen und Eindrücke zurückgehen, die nur durch Medien vermittelt sein können (da, wenn man von der Alltagskommunikation absieht, andere Informationsquellen nicht existieren). Auch für diese Hypothese gilt, dass empirische Nachweise, die über den Effekt des Agenda Setting und eines Verstärkers hinausgehen, bislang fehlen.<sup>38</sup> Besser unterstützt ist die Überlegung, dass insbesondere die Kriminalitätsfurcht mit der Wahrnehmung des Wohnumfelds korreliert. Unterlegt ist diese Annahme mit einer Theorie der Desintegration (auch enthalten in der »Broken-Windows-Theorie«), nach der sichtbare Zeichen des Zerfalls von sozialer Ordnung und vor allem das darauf beruhende negative Erleben des Wohnumfelds auch

---

**35** | Vgl. Jackson, Jonathan/Farrall, Stephen/Hough, Mike/Bradford, Ben: Public Insecurities About Crime: A Review of the British Research Literature. November 2008, <http://ssrn.com/abstract=1303610>, S. 8f.

**36** | Vgl. Richter, Harald: Opfer krimineller Gewalttaten. Individuelle Folgen und ihre Verarbeitung. Mainz: Weisser Ring 1997.

**37** | Vgl. Unnever, James D./Cullen, Francis T./Fisher, Bonnie S.: »A Liberal Is Someone Who Has Not Been Mugged: Criminal Victimization and Political Beliefs«, in: *Justice Quarterly* 24 (2007), S. 309-334.

**38** | Vgl. Kafatou-Haeusermann, Maria: The Media-Crime Nexus Revisited: On the Re-Construction of Crime and Law-and-Order in Crime-Appeal Programming. Berlin: Max-Planck 2007, S. 23ff.; Reuband, Karl-Heinz: »Kriminalität als Thema ostdeutscher Massenmedien vor und nach der Wende. Eine Analyse Dresdner Tageszeitungen 1988-1994«, in: *Kriminologisches Journal* 32 (2000), S. 43-55.

die Kriminalitätsfurcht antreiben.<sup>39</sup> Die Generalisierungsthese zu kriminalitätsbezogenen Unsicherheitsgefühlen sieht Verbrechensfurcht als konfundiert mit allgemeinen Lebensängsten,<sup>40</sup> die sich vor allem aus der Wahrnehmung einer unsicheren Zukunft und undurchschaubaren Wirkungszusammenhängen, und damit typischen Erscheinungen von Gesellschaften, die durch schnelle und tiefgreifende Veränderungen der Wirtschaft und sozialer Integration geprägt sind, ergeben. Die Entstehung des Zusammenhangs wird erklärt durch einen – dem aus anomischen Zuständen folgenden Stress oder den Auslösern psychischer Angstabwehrmechanismen durchaus vergleichbaren – Druck, die den Einzelnen umtreibenden Zukunftsängste bewältigen zu müssen. Dies wird nach der Generalisierungshypothese dadurch ermöglicht, dass die diffusen Ängste auf Themen ausgerichtet werden, über die gesprochen werden kann, für die Verantwortliche benannt werden können und die durch Verhaltensanpassungen (oder Coping) und Erwartungsveränderungen bewältigbar erscheinen. Moderierend tritt dann die Copingkapazität bzw. die wahrgenommene Fähigkeit dazu, mit den furchtauslösenden Umständen und dem Eintritt von Gefahren entweder allein oder mit Unterstützung staatlicher Institutionen umgehen zu können.<sup>41</sup>

Gemeinsam ist den theoretischen Überlegungen allesamt, dass sie nicht auf Zusammenhänge mit der objektiven Sicherheitslage oder auf unmittelbare (oder auch mittelbare) Erfahrungen mit Kriminalität verweisen. Die empirisch begründeten Annahmen verweisen auf die Notwendigkeit einer Einbettung von Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitserwartungen in ein allgemeines und sozial ausgerichtetes Sicherheitskonzept.

Ein Auseinanderklaffen zwischen Sicherheitslagen und Sicherheitsersparungen lässt sich im Übrigen noch aus einer weiteren Perspektive feststellen. Die objektive Sicherheitslage wird heute nämlich weitgehend an Hand von Phänomenen beurteilt, die in empirischen Untersuchungen zu Sicherheitserwartungen oder Sicherheitsgefühlen bislang keine Rolle spielen. Phänomene der organisierten Kriminalität werden, da typische

**39** | Vgl. Skogan, Wesley: *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkeley, Los Angeles: Free. Pr. 1992; Arnold, Harald: »Kriminalität, Viktimisierung, (Un-)Sicherheitsgefühl und Wohnzufriedenheit«, in: Kaiser, Günther (Hg.): *Kriminologische Forschung in den 90er Jahren*. Freiburg: Max-Planck 1993, S. 1-34; Boers, Klaus: »Furcht vor Gewaltkriminalität«, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*. Wiesbaden: Westdt. Verlag 2002, S. 1399-1422; Lüdemann, Christian: »Kriminalitätsfurcht im urbanen Raum. Eine Mehrebenenanalyse zu individuellen und sozialräumlichen Determinanten verschiedener Dimensionen von Kriminalitätsfurcht«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58 (2006), S. 285-306.

**40** | Vgl. Hirtenlehner, »Kriminalitätsfurcht«, S. 307ff.

**41** | Vgl. Boers, Klaus: *Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems*. Pfaffenweiler: Centaurus 1991.

Arten von Transaktionskriminalität wie Drogen- und Menschenhandel, Organisation von Prostitution und Glücksspiel, Korruption und Geldwäsche betroffen sind, durch die auf konventionelle Kriminalität ausgerichtete Befragungsforschung zu Sicherheitserwartungen nicht erfasst.

An dieser Stelle lassen sich auch der Umgang mit und die Einstellungen zu Sicherheitspolitik und insbesondere Sicherheitstechnik sowie Präventionsansätzen einordnen. Die mit der weiter oben beschriebenen Verengung der Sicherheit auf innere Sicherheit verbundene Früherkennung von Risiken bietet sich als Instrument der Bewältigung von Gefahren an. So mag dann die beispielsweise im Zusammenhang mit Untersuchungen zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum festgestellte weitgehende Zustimmung der Öffentlichkeit erklärt werden.<sup>42</sup> Es bedarf hier keines Nachweises dafür, dass die Videoüberwachung tatsächlich die Sicherheit verbessert, ein Nachweis, der schwer zu führen ist und bislang (Ausnahme: öffentliche Parkgaragen) auch nicht geführt worden ist.<sup>43</sup> Vor allem biometrische Sicherheitstechnologien und DNA-Tests bzw. DNA-Datenbanken bringen schließlich das Versprechen unfehlbarer Präzision mit sich.<sup>44</sup>

## 8.6 WAS IST DIE KONSEQUENZ DES AUSEINANDERFALLENS VON SICHERHEITSLAGE UND SICHERHEITSGEFÜHLEN?

Das Auseinanderfallen von objektiver Sicherheit und Sicherheitserwartungen führt zu einer größeren Komplexität, die auch erhöhte Ansprüche an die methodischen und theoretischen Grundlagen der Sicherheitsforschung mit sich bringt. Sicherheitserwartungen sind aber in ihren verschiedenen Ausprägungen wohl kaum allein durch eng gefasste und auf die innere Sicherheit konzentrierte sicherheitspolitische Maßnahmen zu beeinflussen. Wenn die Sicherheitserwartungen im Grunde durch allgemeine Ängste bedingt sind, die sich aus rapiden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen ergeben, dann dürften stabilisierende Maßnahmen im sozialen, wirtschaftlichen und Ausbildungsbereich aussichtsreichere Ansätze darstellen als eine allein an der objektiven Sicherheit oder den subjektiven Sicherheitserwartungen orientierte Politik. Das erinnert selbstverständlich an die Formel, dass die beste Kriminalpolitik (oder Si-

42 | Vgl. Hempel, Leon/Töpfer, Eric: *CCTV in Europe. Final Report*. Berlin 2004, S. 42ff.; Chen-Yu, Lin: *Öffentliche Videoüberwachung in den USA, Großbritannien und Deutschland. Ein Drei-Länder-Vergleich*. Göttingen 2006, S. 106ff.

43 | Vgl. Welsh, Brandon C./Farrington, David P.: »Effects of Closed-Circuit Television on Crime«, in: *The Annals of the American Academy for Political and Social Sciences* 587 (2003), S. 110-135.

44 | Vgl. Petermann, Thomas/Sauter, Arnold/Scherz, Constanze: »Biometrics at the Borders. The Challenges of a Political Technology«, in: *International Review of Law, Computers & Technology* 20 (2006), S. 149-166.

cherheitspolitik) eine gute Sozialpolitik ist; allerdings wird mit den Worten Hassemers »die ›gefühlte‹ Bedrohung, die Verbrechensfurcht der Wählerinnen und Wähler, [...] am Ende über die reale Kriminalpolitik entscheiden.«<sup>45</sup>

Sicherheitsforschung ist deshalb auf nachvollziehbare und praktisch brauchbare Maßstäbe der Sicherheit angewiesen, die auf objektive und subjektive Indikatoren sowie vergleichende Untersuchungen und den sozialen und kulturellen Kontext zurückzugreifen hat. Erwartungen an die innere Sicherheit sind eingebettet in eine allgemeine soziale Sicherheit und deshalb theoretisch und empirisch abhängig von einem allgemeinen Sicherheitskonzept sowie von dem Vertrauen in die eigene und gesellschaftliche Fähigkeit, Risiken bewältigen zu können. Vertrauen beruht auf Akzeptanz und Legitimität, die individuell und gesellschaftlich hergestellt werden müssen. Dabei spielen die Verhältnismäßigkeit und die nachvollziehbare Balance zwischen Sicherheit und Freiheit eine entscheidende Rolle.

## LITERATUR

- Albrecht, Hans-Jörg: »Stalking – Wissenschaftliche Perspektiven«, in: Weiß, Andrea (Hg.): Stalking und häusliche Gewalt. Interdisziplinäre Aspekte und Interventionsmöglichkeiten. Freiburg: Lambertus 2005, S. 12-38.
- Arnold, Harald: »Kriminalität, Viktimisierung, (Un-)Sicherheitsgefühl und Wohnzufriedenheit«, in: Kaiser, Günther (Hg.): Kriminologische Forschung in den 90er Jahren. Freiburg: Max-Planck 1993, S. 1-34.
- Boers, Klaus: »Furcht vor Gewaltkriminalität«, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Wiesbaden: Westdt. Verlag 2002, S. 1399-1422.
- Ders.: Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems. Pfaffenweiler: Centaurus 1991.
- Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hg.): Trust and Governance. New York: Sage 1998.
- Burke-White, William W.: »Human Rights and National Security. The Strategic Correlation.« in: Harvard Human Rights Journal 17 (2004), S. 249-280.
- Chen-Yu, Lin: Öffentliche Videoüberwachung in den USA, Großbritannien und Deutschland. Ein Drei-Länder-Vergleich. Göttingen: Vdm Verlaad Dr. Müller 2006, S. 106ff.
- Duffy, Bobby/Wake, Rhonda/Burrows, Tamara/Bremner, Pamela: »Closing the gaps – Crime and Public Perceptions«, in: International Review of Law, Computers & Technology 22 (2008), S. 17-44.
- Euler-Cook, Schura: »Verbrechensvorbeugung in Städten. Kulturvergleichende Reflexionen«, in: Kriminalistik 46 (1992), S. 563-568.

---

**45** | Hassemer, Winfried: »Sicherheit durch Strafrecht«, in: hrr-Strafrecht 4/2006, S. 130-143.

- Farrall, Stephen/Gray, Emily/Jackson, Jonathan: Combining the New and Old Measures of the Fear of Crime. Exploring the ›Worried-Well‹ Experience & Expression in the Fear of Crime. Working Paper No. 4, 2006.
- Farrington, David P.: »Early Identification and Preventive Intervention: How Effective is this Strategy?«, in: *Criminology and Public Policy* 4 (2005), S. 237-248.
- Garland, David: *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press 2001.
- Gigerenzer, Gerd: »Out of the Frying Pan into the Fire: Behavioral Reactions to Terrorist Attacks«, in: *Risk Analysis* 26 (2006), S. 347-351.
- Hassemer, Winfried: »Sicherheit durch Strafrecht«, in: *hrr-Strafrecht* 4/2006, S. 130-143.
- Hempel, Leon/Töpfer, Eric: *CCTV in Europe. Final Report*, Urbaneye Working Paper Nr. 15, Berlin 2004.
- Hirtenlehner, Helmut: »Kriminalitätsfurcht – Ausdruck generalisierter Ängste und schwindender Gewissheiten? Untersuchung zur empirischen Bewährung der Generalisierungsthese in einer österreichischen Kommune«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58 (2006), S. 307-331.
- Hondrich, Karl Otto: *Wieder Krieg*. Frankfurt: Suhrkamp 2002.
- Jackson, Jonathan/Farrall, Stephen/Hough, Mike/Bradford, Ben: *Public Insecurities About Crime. A Review of the British Research Literature*. November 2008, <http://ssrn.com/abstract=1303610>
- Jasch, Michael: »Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit«, in: *Kriminologisches Journal* 39 (2007), S. 203-213.
- Jenkins, Brian M.: *Building an Army of Believers. Jihadist Radicalization and Recruitment*. Washington: RAND 2007.
- Ders.: *Defining the Role of a National Commission on the Prevention of Violent Radicalization and Homegrown Terrorism. Testimony Presented before the House Committee on Homeland Security, Subcommittee on Intelligence, Information Sharing, and Terrorism Risk Assessment*. Washington: RAND 2007.
- Kafatou-Haeusermann, Maria: *The Media-Crime Nexus Revisited. On the Re-Construction of Crime and Law-and-Order in Crime-Appeal Programming*. Berlin: Max-Planck 2007.
- Katzenbach, Nicholas: *The Challenge of Crime in a Free Society. A Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*. Washington: US Government 1967.
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*. 2. Aufl., Stuttgart: Enke 1973.
- Ders.: »Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit: Die Sicht der Soziologie«, in: *Bayerische Rückversicherung (Hg.): Gesellschaft und Unsicherheit*. Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft e.V. 1987, S. 37-48.

- Kinzig, Jörg: Die Legalbewährung gefährlicher Rückfalltäter. Freiburg: Duncker und Humboldt 2008.
- Krauß, Detlef: »Menschenrechte zwischen Freiheit und Sicherheit«, in: Sessar, Klaus (Hg.): Herrschaft und Verbrechen. Kontrolle der Gesellschaft durch Kriminalisierung und Exklusion. Berlin: LIT Verlag 2008, S. 49-69.
- Krug, Etienne G./Dahlberg, Linda L./Mercy, James A./Zwi, Anthony B./Lozano, Rafael: World Report on Violence and Health. Geneva: World Health Organization, 2002.
- Lee, Murray: Inventing fear of crime. Criminology and the Politics of Anxiety. Portland: Willian 2007.
- Lüdemann, Christian: »Kriminalitätsfurcht im urbanen Raum. Eine Mehrebenenanalyse zu individuellen und sozialräumlichen Determinanten verschiedener Dimensionen von Kriminalitätsfurcht«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58 (2006), S. 285-306.
- Maslow, Abraham H.: Motivation und Persönlichkeit. Olten: Walter 1977.
- Pehl, Dirk: Die Implementation der Rasterfahndung. Eine empirische Untersuchung zur Anwendung, Umsetzung und Wirkung der gesetzlichen Regelungen zur operativen Informationserhebung durch Rasterfahndung. Freiburg: Duncker und Humboldt 2008.
- Petermann, Thomas/Sauter, Arnold/Scherz, Constanze: »Biometrics at the Borders – the Challenges of a Political Technology«, in: International Review of Law, Computers & Technology 20 (2006), S. 149-166.
- Rebehn, Sven: »Das Grundrecht auf Sicherheit – ein politischer Trojaner. Gastkommentar«, in: Deutsche Richterzeitung 86 (2008), S. 247.
- Reuband, Karl-Heinz: »Kriminalität als Thema ostdeutscher Massenmedien vor und nach der Wende. Eine Analyse Dresdner Tageszeitungen 1988-1994«, in: Kriminologisches Journal 32 (2000), S. 43-55.
- Richter, Harald: Opfer krimineller Gewalttaten. Individuelle Folgen und ihre Verarbeitung. Mainz: Weisser Ring 1997.
- Schwandner-Sievers, Stephanie: »Humiliation and Reconciliation in Northern Albania. The Logics of Feuding in Symbolic and Diachronic Perspectives«, in: Elwert, Georg/Feuchtwang, Stephan/Neubert, Dieter (Hg.): Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts. Berlin: Duncker und Humboldt 1999, S. 133-152.
- Skogan, Wesley: Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods. Berkeley, Los Angeles: Free. Pr. 1992.
- Smith, Brent: »A Look at Terrorist Behavior: How they Prepare, Where They Strike«, in: NIJ Journal 2008, Issue 260, S. 2-6.
- Stein, Bradley/Tanielian, Terri/Eisenman, David P./Keyser, Donna/Burnam, M. Audrey/Pincus, Harold A.: »Emotional and Behavioral Consequences of Bioterrorism. Planning a Public Health Response«, in: Milbank Quarterly 82 (2004), S. 413-455.
- Stephan, Egon: Die Stuttgarter Opferbefragung. Wiesbaden: BKA 1976.

- Unnever, James D./Cullen, Francis T./Fisher, Bonnie S.: »A Liberal Is Someone Who Has Not Been Mugged: Criminal Victimization and Political Beliefs«, in: *Justice Quarterly* 24 (2007), S. 309-334.
- Van Dijk, Jan/van Kesteren, John/Smit, Paul: *Criminal Victimization in International Perspective. Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag 2007.
- Welsh, Brandon C./Farrington, David P.: »Effects of Closed-Circuit Television on Crime«, in: *The Annals of the American Academy for Political and Social Sciences* 587 (2003), S. 110-135.
- Xie, Min/McDowall, David: »Escaping Crime. The Effects of Direct and Indirect Victimization on Moving«, in: *Criminology* 46 (2008), S. 809-840.
- Zaubermann, Renée: *Surveys on Victimization and Insecurity in Europe*. Guyancourt: CRIMPREV 2008.



## 9. Kriminalität: Furcht und Realität

---

RUDOLF EGG

### 9.1 EINLEITUNG

Die Kriminologie befasste sich seit ihrem Entstehen, d.h. ab dem Ende des 19. Jahrhunderts, zunächst und überwiegend mit dem Täter, dessen Entwicklung und Persönlichkeit bzw. mit dessen Bestrafung, Erziehung, Behandlung. Die Wissenschaft folgte dabei dem Trend einer täterorientierten Kriminalpolitik. Dies änderte sich erst ab den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts, nachdem – zunächst in den USA, dann auch in Europa – in den amtlichen Statistiken ein deutlicher Anstieg von Gewaltdelikten beobachtet wurde, der den Ruf nach mehr Schutz vor Straftaten, nach mehr Sicherheit lauter werden ließ.

Diese neue Kriminalpolitik, die nicht mehr die Resozialisierung des Täters, sondern den Schutz der Opfer in den Mittelpunkt stellte, betonte einerseits die Forderung nach einer härteren, längeren Bestrafung der Täter; sie führte gleichzeitig aber auch zur Entwicklung präventiver Konzepte des Opferschutzes, der Opferberatung, der Opferhilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs. Parallel dazu entwickelte sich auch eine neue wissenschaftliche Betrachtung des Opfers, die sog. *Viktimologie*, also die Lehre vom Verbrechensopfer (vgl. Schneider, 1975).

Ein wesentliches Teilgebiet der Viktimologie ist die Betrachtung von Kriminalitätseinstellungen, speziell der Kriminalitäts- oder Verbrechensfurcht. Paradigmatisch hierfür ist das sog. *Standarditem* der Opferbefragungen (vgl. Reuband, 2000):

»Wie sicher fühlen Sie sich oder würden Sie sich fühlen, wenn Sie hier in Ihrer Wohngegend nachts draußen alleine sind bzw. alleine wären?« – Antwort: »Ich fühle mich sehr sicher, ziemlich sicher, etwas unsicher, sehr unsicher.«

Ausgehend von diesem Standarditem entwickelte sich in den letzten zwei Jahrzehnten ein komplexes Forschungsgebiet mit zahlreichen Studien und Spezialfragestellungen und interessanten, teils paradoxen bzw. wi-

dersprüchlichen Ergebnissen (z.B. Boers, 1991; Kreuter, 2002; Reuband, 1992).

Gegenstand solcher viktimologischen Studien waren vorwiegend sog. personal crimes, insbesondere die gewaltsame Straßenkriminalität wie Raub, Körperverletzung und sexuelle Gewalt, daneben auch Wohnungseinbruch, Kfz-Diebstahl, Vandalismus, Betrug, Umweltdelikte, kaum jedoch die sog. häusliche Gewalt (domestic violence) und schon gar nicht opferlose Verbrechen (Drogenkriminalität, Teile der Wirtschaftskriminalität, Korruption).

*Erkenntnistheoretisch* betrachtet ist Kriminalitätsfurcht keine feste Variable, kein eindeutig definiertes Merkmal von Personen, sondern ein Konstrukt, das unterschiedliche Facetten aufweist und daher – je nach Definition und Erfassung – auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führt und führen muss. Kriminalitätsfurcht ist zudem – neben Einstellungen zur Schwere von Straftaten, zur Strafverfolgung und zur Kriminalpolitik – lediglich ein Teilaspekt von Kriminalitätseinstellungen. Und diese sind gewissermaßen ein Spezialfall sozialer Einstellungen oder Attitüden.

Dabei lassen sich regelmäßig *drei inhaltliche Bereiche* oder Ebenen betrachten:

1. Die *emotionale* oder affektive Ebene. Diese betrifft die Kriminalitätsfurcht im engeren Sinne, die durch das oben genannte Standarditem und ähnliche Fragen erfasst wird. Hier kann man neben der allgemeinen Kriminalitätsfurcht auch spezifische Ängste, etwa vor einem Wohnungseinbruch, unterscheiden.
2. Die *rationale* oder kognitive Ebene, also das Wissen von und/oder das Denken über Kriminalität und eigene Opferwerdung. Dabei geht es um die persönliche Risikoeinschätzung. Beispielitems hierfür sind: »Wie wahrscheinlich ist es, dass ...?«; »Wie oft denken Sie daran, dass ...?«
3. Die *verhaltensbezogene* (behaviorale oder konative) Ebene. Diese betrifft passives Vermeide- und aktives Schutzverhalten. Sie wird erfasst durch Items wie: »Was tun Sie, um ... zu vermeiden?«; »Wie schützen Sie sich vor ...?«

Eine weitere wichtige Unterscheidung betrifft den örtlichen Bezug bzw. die geographische Reichweite der jeweils erfragten Kriminalitätsfurcht: das eigene Wohngebiet, die Stadt, das Bundesland oder Deutschland insgesamt. Üblicherweise ist die subjektive Beurteilung der Kriminalitätslage umso besser, je geringer die berücksichtigte (geographische) Reichweite ist. Anders gesagt, die allgemeine Kriminalitätslage wird regelmäßig schlechter eingeschätzt als die Situation am eigenen Wohnort (vgl. Schwind, 2009, 418).

## 9.2 KRIMINALITÄTSFURCHT IN DEUTSCHLAND

Anders als in anderen Ländern, wie etwa den USA und Großbritannien, gibt es in Deutschland bislang keine regelmäßigen Opferbefragungen mit systematischen Erhebungen der Kriminalitätsfurcht,<sup>1</sup> aber neben zahlreichen Einzelstudien und Regionalanalysen auch sozialwissenschaftliche Zeitreihenerhebungen, die zumindest Teilaspekte dieser Thematik berücksichtigen. Dazu zählt auch die seit 1991 jährlich durchgeführte Umfrage im Auftrag der R+V-Versicherung.<sup>2</sup> Diese Umfrage erfasst jeweils etwa 2.400 repräsentativ ausgewählte Bundesbürger (Quotenstichprobe) ab 14 Jahren, die zu 16 Lebensrisiken mündlich befragt werden. Auf einer Skala von 1 (»gar keine Angst«) bis 7 (»sehr große Angst«) soll das Ausmaß der jeweiligen Angst (also nur emotionale Ebene!) angegeben werden.

Im mehrjährigen Vergleich dieser regelmäßigen Erhebung ergeben sich unter anderem folgende Aussagen:

1. In Relation zu anderen Lebensrisiken spielt die Kriminalitätsfurcht eine eher untergeordnete Rolle, weitaus größer ist die Angst vor wirtschaftlichen Problemen, Arbeitslosigkeit und Krankheit.
2. Die Kriminalitätsfurcht in Deutschland ist in den letzten Jahren rückläufig.
3. Die Lebens- und Verbrechenängste in Ostdeutschland sind (etwas) größer als im Westen.
4. Die Lebens- und Verbrechenängste von Frauen sind fast durchweg größer als jene von Männern.
5. Die Lebens- und Verbrechenängste älterer Menschen sind meist größer als die junger Menschen.

Aus den beiden letzten Punkten, der höheren Kriminalitätsfurcht von Frauen und älteren Menschen, die sich auch bei anderen Studien zeigen, wird in der Literatur immer wieder ein angebliches *Kriminalitätsfurcht-Paradox* (vgl. Boers, 1991, 57ff.) abgeleitet. Damit ist gemeint, dass anscheinend jene Menschen am meisten Angst vor Straftaten haben, die objektiv am wenigsten davon betroffen sind (ältere Frauen), während umgekehrt Personen mit hohem Viktimisierungsrisiko (junge Männer) die geringste Kriminalitätsfurcht haben. Ist also die Furcht älterer Menschen irrational oder könnte gar für sie die Furcht vor Kriminalität ein größeres Problem darstellen als die Kriminalität selbst?

Auf den ersten Blick sieht dies tatsächlich so aus. Differenzierte Analysen zeigen aber, dass wir es hier zumindest teilweise mit einem Artefakt zu tun haben, d.h. einem Effekt, der maßgeblich durch das verwendete

1 | Im Jahre 2002 entwickelte eine von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe Vorschläge für solche regelmäßigen Opferbefragungen.

2 | Die Ergebnisse können im Internet unter [www.ruv.de](http://www.ruv.de) (Bereich Presse/Infocenter) eingesehen werden.

Erhebungsinstrument bewirkt wird. Setzt man nämlich nicht nur das sog. Standarditem ein, sondern fragt differenziert nach unterschiedlichen Delikten (z.B. Kury et al., 2005), so zeigt sich, dass etwa die Furcht vor einer Vergewaltigung – entsprechend dem objektiven Opferrisiko – bei jungen Frauen am größten ist, während bei anderen Gewaltdelikten, wie z.B. Raub, jüngere wie ältere Menschen die höchsten Angstwerte aufweisen.

Doch auch dort, wo sich dieses Paradox finden lässt, kann es aber nicht einfach mit dem Hinweis auf eine angeblich irrationale Furcht älterer Menschen bzw. die Unbekümmertheit junger Menschen erklärt werden. Vielmehr ist zu bedenken, dass Frauen und ältere Menschen oft persönlich verletzbarer, also vulnerabler, sein können als etwa junge Männer. Eine gewaltsame Opferwerdung ist für sie dann konsequenterweise auch folgenreicher, so dass eine höhere Furcht vor solchen Straftaten in diesem Sinne durchaus rational sein kann.

Insgesamt zeigen die vorliegenden empirischen Studien zur Kriminalitätsfurcht, dass das Risiko, Opfer einer Straftat zu werden, im Vergleich zu anderen Sorgen und Ängsten, bei den meisten Menschen offenbar nicht jenen hohen Stellenwert einnimmt, der vielfach durch die Berichterstattung in den Medien vermittelt wird. Zusätzlich ist festzustellen, dass die Kriminalitätsfurcht – wiederum entgegen einem medial vermittelten Vorurteil – nicht ständig wächst, sondern zumindest seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland (Ost und West) abnimmt.

## 9.3 KRIMINALITÄTSFURCHT – WISSENSCHAFTLICHE ERKLÄRUNGSVERSUCHE

Wie lässt sich die Kriminalitätsfurcht wissenschaftlich erklären? Was bestimmt ihr Ausmaß und ihre Entwicklung und wie entstehen die Unterschiede zwischen verschiedenen Personen(gruppen)? Nach Boers (1991), dessen Dissertation mit Recht als ein Standardwerk zur Kriminologie der Kriminalitätsfurcht gilt, sind dabei vor allem drei Modelle zu unterscheiden:

### 9.3.1 Viktimisierungsperspektive

Dieses vor allem in Studien der 1960er und 1970er Jahre zu Grunde gelegte Modell betrachtet Kriminalitätsfurcht primär als Folge einer individuellen Opferwerdung. Eine solche Verknüpfung (größere Furchtindizes bei früheren Opfern von Gewaltdelikten) lässt sich in dieser strengen Form allerdings empirisch nicht bestätigen, allenfalls gibt es einen Zusammenhang mit Belästigungsdelikten wie Betteln und persönlicher Risikoeinschätzung; gewisse Korrelationen bestehen auch mit mittelbarer, indirekter Opfererfahrung (z.B. von Angehörigen, Freunden, Nachbarn). Bei schweren Delikten ist dagegen schon wegen der relativ geringen Häufigkeit solcher Ereignisse ein empirischer Beleg kaum zu finden.

### 9.3.2 Soziale Kontroll-Perspektive

Damit ist gemeint, dass der äußere Zustand eines Wohnviertels (Graffiti, Verunreinigungen, herumlungernde Jugendliche, Stadstreicher, Drogenabhängige) sowie die Sichtbarkeit der Polizei, die Qualität der Nachbarschaftskontakte etc. das persönliche (Un-)Sicherheitsgefühl der Bewohner und damit auch die Kriminalitätsfurcht bestimmen. Dieser Ansatz lässt sich teilweise bestätigen, er gilt aber nicht uneingeschränkt und wohl am ehesten für die persönliche Risikoeinschätzung, die mit dem positiven oder negativen Erleben der eigenen Wohnumgebung verknüpft ist.

### 9.3.3 Soziale Problem-Perspektive

Dieser Ansatz meint vor allem den Einfluss der Medien auf das Bild der Bevölkerung von der Kriminalität. Verbrechensfurcht wird also hier als Folge einer übertriebenen und einseitigen Berichterstattung über Gewalttaten in den Medien angesehen.

Auch wenn diese These populär ist, fällt deren empirische Bestätigung dennoch schwer. So beeinflussen Massenmedien sicher das allgemeine Bild über Kriminalität (vgl. Windzio et al., 2007), ein Einfluss auf die persönliche Kriminalitätsfurcht ist dagegen allenfalls anzunehmen, wenn sich Medienberichte (auch) auf den Wohnort oder auf die konkrete Lebenssituation der Konsumenten beziehen. Berichte über Gewalttaten an anderen Orten können dagegen sogar einen teilweise beruhigenden Effekt haben (»Bei uns geht es noch, aber woanders ist es eben schlimmer«).

Keiner dieser drei Ansätze konnte bislang Entstehung und Entwicklung von Kriminalitätsfurcht zufriedenstellend erklären. Wir brauchen also mehr Forschung in diesem Bereich, vor allem regelmäßige Opferbefragungen und differenzierte, multivariate Analysen.

Freilich handelt es sich bei der Kriminalitätsfurcht lediglich um so etwas wie die »gefühlte« *Kriminalität*. Was aber wissen wir über das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen, die Kriminalitätswirklichkeit?

## 9.4 KRIMINALITÄTSWIRKLICHKEIT

### 9.4.1 Wie misst man Kriminalität?

Bekanntlich lässt sich Kriminalität nicht direkt und eindeutig messen wie z.B. physikalische Größen (z.B. Luftdruck) oder biologische Variablen (z.B. Alter, Körpergröße); erfassbar ist lediglich die soziale Realität oder soziale Konstruktion der Kriminalität im Rahmen der Strafverfolgung durch Polizei und Justiz. Allgemein bekannt ist die Unterscheidung zwischen dem sog. *Hellfeld* und dem *Dunkelfeld* der Kriminalität. Damit ist gemeint, dass nur ein Teil der begangenen Straftaten entdeckt, angezeigt und verfolgt

wird. Die sog. *Aufdeckungsquote* meint den relativen Anteil der aus dem Dunkelfeld ins Hellfeld gebrachten, also bekannt gewordenen Straftaten. Diese darf nicht mit der *Aufklärungsquote* verwechselt werden, die lediglich jenen Anteil der im Hellfeld erfassten Straftaten meint, für die ein Tatverdächtiger ermittelt wurde.<sup>3</sup>

Eine wesentliche Datenquelle bezüglich des Kriminalitätsgeschehens sind die Statistiken von Polizei (PKS) und Justiz (vgl. Jehle, 2005). Von besonderer Bedeutung ist dabei die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS).

- Die PKS erscheint seit über 50 Jahren jährlich auf Bundes- und Länderebene (hg. von BKA, LKAs) und erfasst die von der Polizei bearbeiteten Straftaten einschließlich der vom Zoll bearbeiteten Drogendelikte.
- Die PKS ist eine Ausgangsstatistik, d.h. die bekannt gewordenen Straftaten werden erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen registriert.
- Die Einteilung der PKS erfolgt nach: bekannt gewordenen Fällen, aufgeklärten Fällen, Tatverdächtigen, Opfern, zur Schadenshöhe und anderen Merkmalen.
- Die Angaben in der PKS beinhalten zum einen absolute Zahlen (Fälle, Tatverdächtige, Opfer), zum anderen Relativzahlen (Häufigkeitszahl der Fälle, Tatverdächtigenbelastungszahl, Opfergefährdungszahl), die eine bessere Gegenüberstellung ermöglichen, etwa für Ländervergleiche oder Zeitreihen.
- Verzichtet wird in der PKS übrigens auf die irreführende, aber besonders bei Medien beliebte Berechnung der sog. Verbrechensuhr. Der Zeittakt einer solchen Uhr (z.B.: »alle vier Minuten ein Wohnungseinbruch«) wird bestimmt von der Zahl der registrierten Delikte in einer bestimmten Region. Darum tickt diese Uhr für Deutschland logischerweise viel schneller als die entsprechende Uhr für Holland oder die Schweiz, aber langsamer als die europäische oder gar die Weltverbrechensuhr, ohne dass damit sinnvolle Aussagen über die jeweilige Sicherheitslage gemacht werden könnten.

**3** | Zwischen diesen beiden Variablen bestehen übrigens keine systematischen Zusammenhänge. So kann die Aufklärungsquote auch bei geringer Aufdeckungsquote hoch sein (Bsp. Ladendiebstahl, 95 % Aufklärung, vermutlich hohe Dunkelziffer) oder umgekehrt (Bsp. Wohnungseinbruch, 18 % Aufklärung bei sehr hoher Aufdeckung).

## 9.4.2 Einige zentrale Aussagen der Kriminalstatistik

### 9.4.2.1 Zur Struktur der Kriminalität

Aus der PKS ergibt sich regelmäßig eine klare Dominanz der Eigentums- und Vermögensdelikte (rund 50 % Diebstahlsdelikte), während die Gewaltkriminalität insgesamt lediglich 3 % der polizeilich registrierten Fälle ausmacht. Noch geringer sind die Anteile für Sexualdelikte (0,8 %) sowie für Tötungsdelikte (einschließlich Versuche, 0,04 %).

### 9.4.2.2 Entwicklung der Kriminalität

Die Häufigkeitszahl (Delikte pro 100.000 Einwohner) der polizeilich registrierten Straftaten hat sich seit Mitte der 1950er Jahre etwas mehr als verdoppelt. Sie stieg von 3.018 im Jahre 1955 auf 8.337 im Jahre 1993. Danach zeigte sich ein leichter, wenngleich nicht ganz kontinuierlicher Rückgang. Seit 1998 liegen die Werte stets unter 8.000 (HZ 2007: 7.644).

Bei der Interpretation der Entwicklung der PKS-Zahlen ist stets zu beachten, dass dabei unterschiedliche Faktoren eine Rolle spielen (können). So kann es sich dabei nicht nur um »echte« Kriminalitätsveränderungen, also um Änderungen im Dunkelfeld handeln, sondern auch um bloße Veränderungen im Anzeigeverhalten, etwa als Folge eines gesellschaftlichen Wandels (vgl. dazu Schwind et al., 2001, 205ff.). Dadurch ist es möglich, dass die Fallzahlen im polizeilich erfassten Hellfeld steigen, während sich für das durch Opferbefragungen definierte Dunkelfeld keine entsprechenden oder gar entgegengesetzte Trends zeigen.<sup>4</sup>

Bei sog. Kontrolldelikten (z.B. Drogen-, Wirtschaftsdelikte, Kinderpornographie, Schwarzfahren) entscheidet das Ausmaß der polizeilichen oder behördlichen Kontrolle wesentlich über die Aufdeckung des Dunkelfeldes und damit über die Fallzahlen der PKS. Auch Änderungen in der statistischen Erfassung von Delikten und nicht zuletzt auch Gesetzesänderungen (z.B. bei Sexualdelikten) wirken sich auf die PKS aus, ohne dass damit Aussagen über die Kriminalität »an sich« möglich wären.

Die langfristige Zunahme der in der PKS registrierten Kriminalität ist übrigens weitgehend auf die Entwicklung im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte zurückzuführen, insbesondere im Bereich des einfachen Diebstahls (Ladendiebstahl). Zumindest ein Teil dieser Zunahme dürfte dabei auf Veränderungen im Anzeigeverhalten sowie auf verstärkte oder veränderte Kontrollmaßnahmen im Einzelhandel zurückführbar sein.

Eine Zunahme weisen allerdings auch die Zahlen für Gewaltdelikte auf, namentlich für Körperverletzung und Raub. Dagegen ist die Zahl der Tötungsdelikte und der Sexualdelikte langfristig im Wesentlichen stabil geblieben oder gar rückläufig (z.B. beim vollendeten Mord um 48 % seit 1995).

---

4 | Dies konnte z.B. für die Gewaltkriminalität in den USA für die Jahre 1973-1999 gezeigt werden (Bundesministerium des Innern & Bundesministerium der Justiz, 2001, 11ff.).

### 9.4.3 Erhebungen im Dunkelfeld

Eine andere wichtige Datenquelle der Kriminologie sind Befragungen zur Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung, also Erhebungen im Dunkelfeld. Darunter versteht man ein- oder mehrmalige, im Idealfall sogar regelmäßige Befragungen von Bevölkerungsstichproben zur Viktimisierung (Opferbefragungen) oder auch zu verübten Delikten (Täterbefragungen). Diese werden oft mit Studien zur Kriminalitätsfurcht kombiniert. Wie schon erwähnt, gibt es in Deutschland eine regelmäßige, systematische, nationale Erhebung solcher Dunkelfelddaten bislang nicht, obwohl seitens der Bundesregierung entsprechende Überlegungen bestehen, deren Ergebnis derzeit freilich noch nicht absehbar ist.

- Was sind die Vorteile und Probleme derartiger Kriminalitätsbelastungsstudien?
- In Ergänzung zu der PKS ist damit eine Erfassung nicht angezeigter Delikte möglich, wodurch sich eine bessere Einschätzung der Kriminalitätswirklichkeit (z.B. im Sinne jährlicher Prävalenzraten) erzielen lässt.
- Allerdings sind dafür sehr große Stichproben (weit über 10.000) erforderlich, um auch seltene Viktimisierungen zu erfassen.

Dies lässt sich anhand eines Beispiels erläutern: Die Opfergefährdungszahl der PKS bei vollendetem Raub beträgt etwa 60. Unterstellt man ein Dunkelfeld von 1:5, so bedeutet dies eine Zahl von 300 Viktimisierungen pro 100.000 Einwohner. Um nun bei einer Befragung wenigstens 30 Opfer von Raubüberfällen zu erfassen, müsste die entsprechende Befragungsstichprobe  $\geq 10.000$  sein.

- Die verwendeten Items müssen umgangssprachlich formuliert und dennoch strafrechtlich exakt sein, da die subjektive Opferwerdung nicht in jedem Falle auch rechtlich relevante Vorfälle betreffen muss. Dies ist vor allem bei komplexen Tatbeständen (z.B. Betrug) nicht einfach zu gestalten.
- Dunkelfeldbefragungen, die sich nicht auf kurze Zeiträume, etwa die letzten zwölf Monate, beziehen, sondern die sog. Lifetime-Prävalenz erfassen wollen, haben verstärkt mit Verzerrungen durch (Fehl-)Erinnerungen zu kämpfen.
- Der Wahrheitsgehalt (Simulation, Dissimulation) der erhaltenen Angaben ist schwer überprüfbar. Vor allem bei schweren und seltenen Delikten ist fraglich, ob etwa ein Opfer eine bisher verschwiegene Tat im Rahmen einer empirischen Studie offenbaren möchte (Problem des sog. doppelten Dunkelfelds).
- Bestimmte Opfergruppen sind mit gängigen wissenschaftlichen Erhebungsmethoden kaum oder gar nicht erreichbar: Drogenabhängige, Obdachlose, sozial randständig Lebende, Heimbewohner, Gefängnisinsassen etc.

- Bei Tötungsdelikten kann eine Schätzung des Dunkelfeldes nicht durch Befragung erfolgen. Schätzungen sind hier aber evtl. durch die Auswertung rechtsmedizinischer Aufdeckungsquoten bei Obduktionen möglich (vgl. hierzu Brinkmann, 2002; Rückert, 2000).
- Sog. opferlose Delikte (Drogendelikte, Steuerhinterziehung, Umweltkriminalität etc.) können im Dunkelfeld allenfalls über anonyme Täterbefragungen ermittelt werden.

Trotz des offensichtlichen Vorteils, den Dunkelfeldbefragungen zur Erfassung der Kriminalitätswirklichkeit jenseits der offiziell registrierten Delikte bieten können, gibt es also auch hier eine Reihe von Schwierigkeiten, die dem Wunsch, das »eigentliche« Kriminalitätsgeschehen zu erfassen, entgegenstehen.

## 9.5 FAZIT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wir haben gesehen, dass die durch empirische Umfragen ermittelte Kriminalitätsfurcht kein brauchbarer Indikator für das Risiko einer kriminellen Viktimisierung ist, obwohl diese »gefühlte« Kriminalität nicht einfach als Einbildung oder Übertreibung abgetan werden sollte.

Ein besseres, aber letztlich ebenfalls nur ausschnittshafes und interpretationsbedürftiges Bild der Viktimisierung liefern offizielle Kriminalstatistiken. Diese sollten aber zukünftig durch regelmäßige Kriminalitätsbelastungsstudien ergänzt werden, die freilich ihrerseits problembehaftet sind.

Eine rationale, evidenzbasierte (und eben nicht bloß emotional/mediale aufgeheizte) Kriminalpolitik, die sich der Kriminalprävention und dem Schutz von Verbrechensopfern aktiv und umfassend zuwendet und damit einen Beitrag zu mehr persönlicher Sicherheit leisten will, benötigt einen sachlich fundierten Diskurs über Kriminalität, deren Ursachen und Entwicklung sowie deren Verhinderung und Verfolgung. Hierzu sind mehrstufige Erkenntnisquellen erforderlich, die – trotz der jeweils bestehenden Mängel und Einschränkungen hinsichtlich Reichweite und Aussagekraft – ein hinreichend zuverlässiges Bild der Kriminalitätswirklichkeit und -risiken ergeben.

## LITERATUR

- Boers, K. (1991). *Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Brinkmann, B. (2002). *Dunkelfeld bei Tötungsdelikten – rechtsmedizinische Aspekte*. In: R. Egg (Hg.), *Tötungsdelikte. Mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung*. *Kriminologie und Praxis (KuP)* 36, 31-44. Wiesbaden: Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle.

- Bundeskriminalamt (Hg.) (2008). Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2007. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Bundesministerium des Innern & Bundesministerium der Justiz (2001). Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin.
- Jehle, J.-M. (2005). Strafrechtspflege in Deutschland. Fakten und Zahlen. 4. Aufl., hg. vom Bundesministerium der Justiz. Mönchengladbach: Forum-Verlag Godesberg.
- Kreuter, F. (2002). Kriminalitätsfurcht. Messung und methodische Probleme. Opladen: Leske und Budrich.
- Kury, H. & Obergfell-Fuchs, J. (1998). Kriminalitätsfurcht in Deutschland. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Abhängigkeit des Phänomens vom Alter. *Kriminalistik*, 52, 26-36.
- Kury, H., Lichtblau, A., Neumaier, A. & Obergfell-Fuchs, J. (2005). Kriminalitätsfurcht. Zu den Problemen ihrer Erfassung. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 4, 3-19.
- Reuband, K.-H. (1992). Objektive und subjektive Bedrohung durch Kriminalität. Ein Vergleich der Kriminalitätsfurcht in der Bundesrepublik Deutschland und den USA 1965-1990. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 44, 341-353.
- Reuband, K.-H. (2000). Der »Standardindikator« zur Messung der Kriminalitätsfurcht. In »skandalöser Weise« unspezifisch und in der Praxis dennoch brauchbar? *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 83, 185-195.
- Rückert, S. (2000). Tote haben keine Lobby. Die Dunkelziffer der verurteilten Morde. 2. Aufl., Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Schneider, H.J. (1975). *Viktimologie. Wissenschaft vom Verbrechensoffer*. Tübingen: Mohr.
- Schwind, H.-D. (2009). *Kriminologie*. 19. Aufl., Heidelberg: Kriminalistik-Verlag.
- Schwind, H.-D., Fetchenhauer, D., Ahlborn, W., Weiß, R. et al. (2001). Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt. Bochum 1975 – 1986 – 1998. Hg. vom Bundeskriminalamt (BKA), Kriminalistisches Institut. Neuwied: Luchterhand.
- Windzio, M., Simonson, J., Pfeiffer, C. & Kleimann, M. (2007). Kriminalitätswahrnehmung und Punitivität in der Bevölkerung. Welche Rolle spielen die Massenmedien? Ergebnisse der Befragungen zu Kriminalitätswahrnehmung und Strafeinstellungen 2004 und 2006. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN-Forschungsberichte 103).

# 10. Der Wandel der Sicherheitskultur – Ursachen und Folgen des erweiterten Sicherheitsbegriffs

---

CHRISTOPHER DAASE

## 10.1 EINLEITUNG

Sicherheit ist zum zentralen Wertbegriff moderner – und postmoderner – Gesellschaften geworden, zum Goldstandard des Politischen, wenn man so will. Das war nicht immer so. In der internationalen Politik konkurrierten lange die Begriffe »Frieden« und »Sicherheit« um den Vorrang in Strategiedebatten und Parteiprogrammen. Heute ist »globale Sicherheit« ein unbestrittener Wert, und von Frieden wird nur noch in Sonntagsreden gesprochen.

Trotz der Allgegenwart des Sicherheitsbegriffs ist seine Bedeutung vager denn je. Und diese Vagheit scheint sich auf die internationale Sicherheitspolitik zu übertragen, von der gesagt wird, sie sei immer weniger in der Lage, die aus den Fugen geratene Welt zu bändigen und Stabilität zu gewährleisten: In Afghanistan scheint die NATO auf verlorenem Posten zu kämpfen, im Iran gelingt es nicht, das Regime von seinen nuklearen Ambitionen abzubringen und in Afrika verspielt die UNO ein ums andere Mal ihren Kredit, weil sie die sich abzeichnenden humanitären Katastrophen nicht rechtzeitig verhindern kann – um nur drei prägnante Orte zu nennen, an denen die internationale Sicherheitspolitik für gescheitert erklärt worden ist.

Vielfach wird dieses Scheitern auf die Entstehung neuer Bedrohungen und Risiken zurückgeführt und auf die schwindende Steuerungsfähigkeit internationaler Institutionen: UNO, NATO und andere Organisationen des Kalten Krieges seien den neuen Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Flexiblere Arrangements wie die G8 oder »Koalitionen der Willigen« müssten an ihre Stelle treten. Staaten, selbst starke wie die USA, hätten ihre Macht überschätzt und seien zukünftig stärker auf private Akteure angewiesen. *security governance* ist das Zauberwort, mit dem eine Si-

cherheitspolitik propagiert wird, die weniger an staatlichen Institutionen orientiert ist und verstärkt auf *public-private partnerships* setzt.<sup>1</sup>

Was dabei übersehen wird, ist die Tatsache, dass die neuen Risiken und Herausforderungen gar nicht so neu sind, sondern vielmehr das Produkt einer gewandelten Wahrnehmung politischer Probleme – oder, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, das Ergebnis eines Wandels der Sicherheitskultur. Unter »Sicherheitskultur« wird dabei die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen verstanden, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr (im weitesten Sinne) anzusehen ist und wie und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll.

Mit diesem Verständnis von Sicherheitskultur werden zwei unterschiedliche Forschungsstränge verbunden: die technikwissenschaftliche Literatur zu *safety culture* und die politikwissenschaftliche Literatur zur *strategic culture*. Ursprünglich geht nämlich der Begriff der Sicherheitskultur auf eine Expertengruppe zurück, die im Auftrag der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) 1986 den Reaktorunfall von Tschernobyl untersuchte.<sup>2</sup> Die in diesem Zusammenhang entwickelten Definitionen und Kriterien für die Sicherheitskultur einer Organisation fanden in den Folgejahren auch in anderen Technologiebereichen Anwendung. Sie erfassen sowohl die institutionellen Grundlagen des Sicherheitsmanagements als auch das sicherheitsrelevante Verhalten aller Mitarbeiter eines Unternehmens.<sup>3</sup> Der zweite Forschungsstrang ist der zur strategischen Kultur (*strategic culture*) von unterschiedlichen Staaten, womit seit den 1970er Jahren die relativ stabilen politischen Überzeugungen, Ansichten und Verhaltensmuster nationaler Eliten im Hinblick auf militärische Si-

**1** | Vgl. Krahnmann, Elke: »Conceptualizing Security Governance«, in: *Cooperation and Conflict* 38 (2003), S. 5-26; Bryden, Alan/Caparini, Marina (Hg.): *Private Actors and Security Governance*. Münster: LIT Verlag 2005. Kritisch: Daase, Christopher/Engert, Stefan: »Global Security Governance. Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik«, in: Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41* (2008), S. 475-498.

**2** | Vgl. International Nuclear Safety Advisory Group: *Summary Report on the Post-Accident Review Meeting on the Chernobyl Accident*, Safety Series Nr. 75-INSAG-1, Wien: IAEA 1986. Die IAEA machte sich den Begriff zu eigen und definierte fortan Sicherheitskultur als »die Summe aller Merkmale und Einstellungen in Organisationen und Individuen, die sicherstellt, dass als oberste Priorität Themen der nuklearen Sicherheit die Aufmerksamkeit erhalten, die sie aufgrund ihrer Signifikanz verdienen«. Vgl. International Nuclear Safety Advisory Group: *Safety Culture*, Safety Series Nr. 75-INSAG-4, Wien: IAEA 1991, S. 4.

**3** | Vgl. Büttner, Thorsten/Fahlbruch, Babette/Wilpert, Bernhard: *Sicherheitskultur. Konzepte und Analysemethoden*. Kröning: Asanger 2007; Kuhlmann, Albert: *Sicherheitskultur*. Köln: TÜV Media 2000.

cherheitsbelange verstanden werden.<sup>4</sup> Führt man diese beiden Stränge unter konstruktivistischer Perspektive zusammen – das heißt einer Perspektive, die kulturelle und normative Determinanten für die Praxis der internationalen Politik ernstnimmt<sup>5</sup> –, dann kann man auf unterschiedlichen Analyseebenen (national, regional oder international) von Sicherheitskultur sprechen als den Überzeugungen, Werten und Praktiken, die das Sicherheits- und Unsicherheitsempfinden von Staaten, Gesellschaften und internationalen Organisationen bestimmen und ihre Sicherheitspolitik prägen.

Diese Sicherheitskultur, so das zentrale Argument dieses Beitrags, wandelt sich – vor allem, aber nicht ausschließlich, in westlichen Gesellschaften – und stellt die Sicherheitspolitik zunehmend vor Aufgaben, die sie nicht erfüllen kann. Es besteht gegenwärtig ein eklatanter Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis und der Fähigkeit staatlicher, internationaler und transnationaler Akteure, dieses Bedürfnis zu befriedigen. Dabei ist nicht so sehr die absichtsvolle Dramatisierung von politischen Problemen von Seiten politischer Entscheidungsträger, also das, was häufig als Versicherheitlichung (*securitization*) bezeichnet wird,<sup>6</sup> die treibende Kraft, sondern die Denationalisierung der Sicherheitskultur, die ihrerseits das nicht-intendierte Resultat der Emanzipation der Gesellschaft vom Staat ist.

Die Pointe ist, dass dabei der Staat gleichsam zum Opfer seines eigenen Erfolgs wird. Denn der gesellschaftliche Emanzipationsprozess ist auf ein relativ friedliches Umfeld angewiesen und die Gesellschaft artikuliert erst dann weitergehende Sicherheitsbedürfnisse, wenn die nationale Sicherheit gewährleistet ist. Sobald sie dies aber tut, drohen gesellschaftliche Sicherheitsanforderungen und staatliche Fähigkeiten, diese zu befriedigen, auseinanderzufallen.

Es war übrigens Wilhelm von Humboldt, der den latenten Widerspruch zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sicherheit als Erster erkannte, als er in seinen *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen* 1792 schrieb: »Diejenigen, deren Sicherheit

4 | Vgl. u.a. Snyder, Jack: *The Soviet Strategic Culture. Implications for Nuclear Options*. Santa Monica, CA: Rand Corporation 1973; Johnston, Alastair Iain: *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press 1998; Gray, Colin: »Strategic Culture as Context«, in: *Review of International Studies* 25 (1999), S. 49-70.

5 | Vgl. insbesondere die Beiträge in Katzenstein, Peter (Hg.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press 1996; Lapid, Yosef/Kratochwil, Friedrich (Hg.): *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Westview 1997.

6 | Vgl. Weaver, Ole: »Securitization and Desecuritization«, in: Lipschutz, Ronnie (Hg.): *On Security*. New York: Columbia University Press 1995, S. 46-86; Buzan, Barry/Weaver, Ole/Wilde, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner 1998.

erhalten werden muss, sind auf der einen Seite alle Bürger in völliger Gleichheit, auf der anderen der Staat selbst.«<sup>7</sup> Meine These ist, dass unter den Bedingungen von Globalisierung und Denationalisierung dieser Widerspruch manifest wird und sich gegenwärtig dramatisch verschärft.

Im Folgenden geht es um zwei Dinge. Erstens soll der Wandel der Sicherheitskultur anhand der allmählichen Ausweitung des Sicherheitsbegriffs nachgewiesen und gezeigt werden, wie sich zunehmend soziale gegen staatliche Sicherheitsbedürfnisse durchsetzen. Zweitens sollen die Folgen dieses Wandels für die Sicherheitspolitik dargestellt werden. Hier ist das Argument, dass die alte Bedrohungsgemeinschaft des Kalten Krieges zwar abgelöst wird von dem, was man als »Welt-Risikogesellschaft« bezeichnen könnte;<sup>8</sup> dass sich aber bislang keine wirksamen kosmopolitischen Politikkonzepte abzeichnen, weil die ungleiche Transnationalisierung der Problemwahrnehmung zu neuen Spannungen führt: zu Konflikten über die relative Bedeutung von Sicherheitsgefährdungen, die Art ihrer Bekämpfung und die Rolle, die internationale Institutionen dabei spielen sollen.

## 10.2 DER ERWEITERTE SICHERHEITSBEGRIFF UND DER WANDEL DER SICHERHEITSKULTUR

Der Wandel der Sicherheitskultur lässt sich anhand der schrittweisen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs darstellen. Dabei können vier Dimensionen unterschieden werden: die Referenzdimension, die Sachdimension, die Raumdimension und die Gefahrendimension.<sup>9</sup>

### *Referenzdimension*

Die Referenzdimension bestimmt, auf wen sich die Sicherheitspolitik eines Akteurs – sei es ein Staat oder eine internationale Organisation – bezieht, oder besser: wessen Sicherheit überhaupt gewährleistet werden soll. Historisch ist der Sicherheitsbegriff eng mit der Konsolidierung des Staates als einzig legitimen Akteur der internationalen Politik verbunden. In der frühen Neuzeit etablierte sich der Staat als Garantmacht für die Sicherheit seiner Untertanen, ganz so, wie es Thomas Hobbes beschrie-

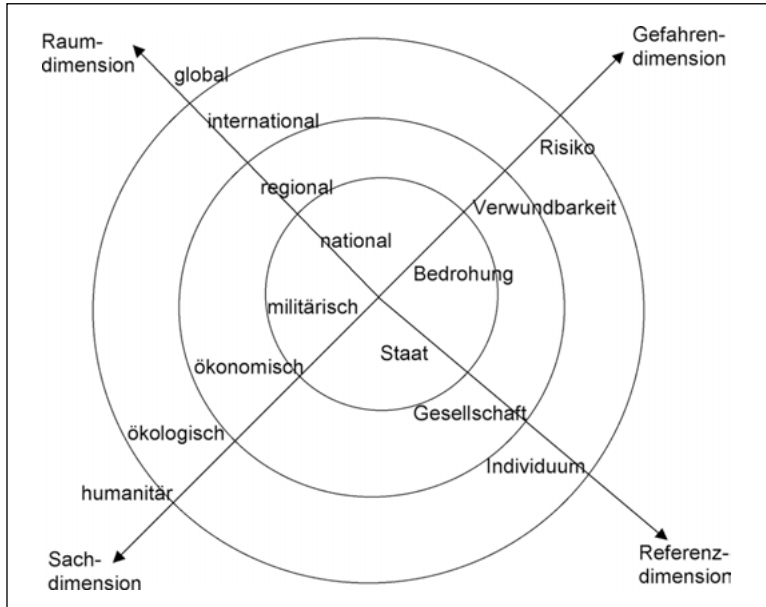
**7** | Humboldt, Wilhelm von: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen [1792]. Stuttgart: Reclam 1967, S. 118.

**8** | Vgl. Beck, Ulrich: »World Risk Society as Cosmopolitan Society? Ecological Questions in a Framework of Manufactured Uncertainties«, in: Theory, Culture and Society 13 (1996), S. 1-32; ders.: Weltrisikogesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2007.

**9** | Vgl. ausführlich in Daase, Christopher: »Der erweiterte Sicherheitsbegriff«, in: Ferdowski, Mir A. (Hg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie. München: Landeszentrale für politische Bildung 2008, S. 137-153.

ben hat.<sup>10</sup> Ohne einen globalen Leviathan blieb die Sicherheit des Staates allerdings prekär. Sicherheit bedeutet deshalb im Anschluss an Hobbes und in der Lesart des politischen Realismus der 1950er und 60er Jahre vor allem die Sicherheit des Staates und die Verteidigung seiner Souveränität gegenüber anderen Staaten.<sup>11</sup>

Abbildung 11: Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs



Diese Vorstellung blieb jedoch nicht unwidersprochen. Liberale Theoretiker wie John Locke betonten, dass der Staat vor allem ein Instrument sei, um die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und das eigentliche Referenzobjekt folglich die Gesellschaft sein müsse. Soziale Sicherheit (*societal security*), wie liberale Theoretiker seit den frühen 1970er Jahren sie im Anschluss an Locke konzipiert haben, zielt demnach auf eine Situation, in der ein Kollektiv von Bürgerinnen und Bürgern in Frieden und Freiheit leben und Produktivität und Wohlstand entwickeln kann.<sup>12</sup>

**10** | Vgl. Hobbes, Thomas: *Leviathan*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1978.

**11** | Vgl. z.B. Morgenthau, Hans J.: *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf 1952; Lippmann, Walter: *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*. Boston: Little/Brown 1943; Allgemein: Mandelbaum, Michael: *The Fate of Nations. The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press 1988.

**12** | Vgl. Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little/Brown 1977; Weaver, Ole: »Societal Security. The Concept«, in: Weaver, Ole/Buzan, Barry/Kelstrup, Morten/Lemaitre, Pierre

Einen Schritt weiter geht das Konzept der »menschlichen Sicherheit« (*human security*), das seit den 1990er Jahren diskutiert wird. Hier ist nicht der Staat oder die Gesellschaft als Kollektiv das Referenzobjekt, sondern das menschliche Individuum. Berufen kann sich diese Konzeption der Sicherheit auf Immanuel Kant und einen Kosmopolitismus, der dem Individuum unbedingten Vorrang vor dem Kollektiv einräumt.<sup>13</sup> Menschliche Sicherheit bedeutet deshalb nicht nur den Schutz der Menschen vor Krieg und Gewalt, sondern auch die Gewährleistung derjenigen Funktionen, die ein individuelles Leben in Freiheit und Würde ermöglichen.<sup>14</sup>

### *Sachdimension*

Die Ausdehnung des Sicherheitsverständnisses vom Staat über die Gesellschaft auf das Individuum hat Auswirkungen auf die Sachdimension des Sicherheitsbegriffs. Die Sachdimension bestimmt die Politikbereiche, in denen Gefahren identifiziert werden sollen und überdies Sicherheit gewährleistet werden soll.

Traditionell werden Sicherheitsprobleme als militärische wahrgenommen. Der Grund dafür ist, dass für den Staat lange Zeit die größte Gefahr ein militärischer Angriff und der Verlust politischer Selbstbestimmung war. Deshalb bedeutet nationale Sicherheit zunächst Schutz vor militärischen Bedrohungen. Dieser Gedanke setzte sich nicht zufällig mit dem Politischen Realismus zu Beginn des Kalten Krieges durch, als es galt, die Konsequenzen aus dem Scheitern idealistischer Projekte wie dem Völkerbund und der Beschwichtigungspolitik gegenüber dem Dritten Reich zu ziehen.<sup>15</sup> Angesichts des Sicherheitsdilemmas und struktureller Anarchie, so das realistische Credo, sei Machtpolitik das einzig wirksame Mittel und das höchste politische Gut militärische Sicherheit.<sup>16</sup>

Diese Position wurde erst erschüttert, als – vor dem Hintergrund politischer Entspannung – in den 1970er Jahren neue Probleme wahrgenommen wurden. Die Ölkrise der Jahre 1973 und 1979 machten den

---

(Hg.): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter 1993, S. 17-40.

**13** | Vgl. Beitz, Charles: *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press 1979; Doyle, Michael: »Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs«, in: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), S. 205-235, 323-353; Pogge, Thomas: *Global Justice*. Malden: Blackwell 2001.

**14** | Vgl. Thakur, Ramesh/Newman, Edward: *Broadening Asia's Security and Discourse Agenda*. Tokyo: United Nations University Press 2004; Human Security Center: *Human Security Report*. Oxford 2005.

**15** | Vgl. Carr, Edward H.: *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*. New York: Harper and Row 1939; Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations*. New York: Knopf 1948; Herz, John: *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: Chicago University Press 1950.

**16** | Vgl. Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. New York: Random House 1979, S. 126.

Menschen klar, dass ihr Wohlergehen nicht nur von militärischen Bedrohungen, sondern auch durch wirtschaftliche Verwundbarkeit gefährdet war. Der Sicherheitsbegriff wurde folglich erweitert und umfasste fortan den Zugang zu Öl oder anderen so genannten »vitalen Ressourcen«. <sup>17</sup>

Eine weitere Ausdehnung erfuhr der Sicherheitsbegriff durch die Einbeziehung ökologischer Aspekte. 1987 betonte der Bundtland-Report, dass »die Zerstörung der Umwelt beginne, die Sicherheit im globalen Maßstab zu bedrohen«. <sup>18</sup> Seither werden unter dem Begriff »ökologische Sicherheit« (*environmental security*) Umweltprobleme als Sicherheitsprobleme diskutiert, <sup>19</sup> auch wenn die empirischen Belege für einen direkten Kausalzusammenhang zwischen Umweltzerstörung und Gewaltkonflikten umstritten sind. <sup>20</sup> Die Dringlichkeit der Umweltproblematik, so die Befürworter des ökologischen Sicherheitsbegriffs, erlaube allemal ihre »Versicherheitlichung«.

Die jüngste Erweiterung erfuhr der Sicherheitsbegriff jedoch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts durch die Forderung nach »humanitärer Sicherheit« (*humanitarian security*). Damit war nach der Militär-, Wirtschafts- und Umweltpolitik der letzte große Politikbereich – nämlich die Menschenrechtspolitik – in den Bannkreis des Sicherheitsbegriffs gezogen. Humanitäre Sicherheit bezieht sich nicht nur auf die Sicherung von Schutzzonen und Katastrophenhilfe in Krisenregionen, sondern auch auf die Gewährleistung elementarer Menschenrechte im Rahmen einer allgemeinen Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) der internationalen Gemeinschaft. Dabei macht die Nähe zum Konzept der »humanitären Intervention« deutlich, wie leicht durch die begriffliche Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit zumindest die Möglichkeit eröffnet wird, auch militärisch humanitär zu handeln oder sogar, wie es heißt, »humanitäre Kriege« zu führen. <sup>21</sup>

**17** | Vgl. z.B. Nye, Joseph S.: »Energy Security Strategy«, in: Huntington, Samuel P. (Hg.): *The Strategic Imperative. New Policies for American Security*. Cambridge: Ballinger 1982, S. 301-329; Maull, Hanns W.: *Raw Materials, Energy, and Western Security*. London: IISS 1984.

**18** | Vgl. Brundtland, Gro Harlem: *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press 1987, S. 19.

**19** | Vgl. z.B. Tuchman Mathews, Jessica: »Redefining Security«, in: *Foreign Affairs* 68 (1989), S. 162-177; Myers, Norman: »Environment and Security«, in: *Foreign Policy* 74 (1989), S. 23-41; Homer-Dixon, Thomas F.: »On the Treshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict«, in: *International Security* 16 (1991), S. 76-116.

**20** | Vgl. Gleditsch, Niels Petter: »Armed Conflict and The Environment. A Critique of the Literature«, in: *Journal of Peace Research* 35 (1998), S. 381-400.

**21** | Vgl. Woodward, Susan L.: »Humanitarian War: A New Consensus?«, in: *Disasters* 25 (2001), S. 331-344; vgl. allgemein die Beiträge in Holzgrefe, Jeff L./Keohane, Robert O. (Hg.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press 2003.

### *Raumdimension*

Eine dritte Dimension des erweiterten Sicherheitsbegriffs betrifft das geographische Gebiet, für das Sicherheit gewährleistet werden soll, also die Raumdimension. Traditionell bezieht sich Sicherheit auf das nationale Territorium eines Staates. Realisten betonen, es sei unsinnig, nach Sicherheit jenseits des Nationalstaates zu streben, denn selbst wenn es globale Probleme gäbe, gebe es nicht die Möglichkeiten, diese auch global zu lösen.<sup>22</sup> In ihrem Verständnis bezieht sich Sicherheit deshalb vor allem auf das eigene Staatsgebiet.

Diese Beschränkung wird allerdings schon dann problematisch, wenn sich mehrere Staaten zusammentun, um ihre Sicherheit in einem Bündnis zu gewährleisten. Als die NATO 1948 gegründet wurde, entstand eine Sicherheitsgemeinschaft,<sup>23</sup> der es nicht nur um territoriale Verteidigung, sondern um die regionale Sicherheit des euro-atlantischen Raumes ging – intern und gegenüber einer äußeren Bedrohung.

Der Begriff »internationale Sicherheit« geht über diese Begrenzung hinaus und bezieht sich auf zwischenstaatliche Kooperationsanstrengungen mit dem Ziel internationaler Stabilität. Er setzt sich von realistischen Annahmen insofern ab, als er die Möglichkeit der Kooperation konkurrierender Staaten auch ohne die Existenz eines übergeordneten Rahmens annimmt, der die Staaten zur Einhaltung ihrer Kooperationsversprechen zwingen würde.<sup>24</sup> Es geht also nicht länger um die Maximierung der nationalen Sicherheit, sondern um die Herstellung eines internationalen Umfeldes, in dem alle Staaten ein vernünftiges Maß an Sicherheit genießen.

Der Begriff der »globalen Sicherheit« geht auch hier noch einen Schritt weiter. Er bezieht sich nicht länger auf das Staatensystem und die Möglichkeit einer internationalen (Staaten-)Gesellschaft (*international society*),<sup>25</sup> sondern auf die Menschheit als Ganzes und die Aussicht auf eine globale Weltgesellschaft (*world society*) freier Individuen.<sup>26</sup> Insofern

**22** | Vgl. etwa Waltz, Theory, S. 44.

**23** | Zum Begriff der Sicherheitsgemeinschaft vgl. Deutsch, Karl W.: Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement. Garden City: Doubleday 1954; Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hg.): Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press 1998.

**24** | Vgl. die Beiträge in Oye, Kenneth (Hg.): Cooperation under Anarchy. Princeton: Princeton University Press 1986; Müller, Harald: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1993; Haftendorn, Helga/Keohane, Robert/Wallander, Celeste (Hg.): Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space. Oxford: Oxford University Press 1999.

**25** | Vgl. Bull, Hedley: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press 1995 [1977].

**26** | Vgl. Buzan, Barry: From International to World Society?. Cambridge: Cambridge University Press 2004.

ist er eng mit den Begriffen der menschlichen und humanitären Sicherheit verknüpft und unterstreicht, dass das Recht auf menschenwürdige Lebensverhältnisse nicht nur für die Menschen in unserer Nähe, sondern prinzipiell für alle Menschen auf der Welt gilt.

### *Gefahrendimension*

Die vierte und vielleicht folgenreichste Dimension der Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs betrifft die Art und Weise, wie Gefahr verstanden und Unsicherheit konzeptualisiert wird. Traditionell werden Sicherheitsprobleme als Bedrohungen wahrgenommen und auf der Grundlage relativ sicheren Wissens über feindliche Akteure, ihre Absichten und ihre Militärpotenziale eingeschätzt.<sup>27</sup> So war es paradigmatisch während des Kalten Krieges, als sich Ost und West bis an die Zähne bewaffnet gegenüberstanden. Dieses Konzept von (Un-)Sicherheit wurde allerdings problematisch, als in den 1970er Jahren diffusere Gefahren für das Wohlergehen der Gesellschaft wahrgenommen wurden. In Zeiten wachsender gesellschaftlicher und ökonomischer Interdependenz musste man feststellen, dass ernsthafte Gefahren nicht notwendigerweise feindliche Akteure und militärische Kapazitäten voraussetzen. Unsicherheit musste dementsprechend anders konzeptionalisiert werden, zum Beispiel als »Verwundbarkeit« gegenüber externen Effekten (*externalities*), was immer ihre Ursachen sein mochten.<sup>28</sup> Damit verschob sich der Fokus der Sicherheitsdebatte von den Stärken des Gegners auf die eigenen vermeintlichen Schwächen.

Ein weiterer Schritt zur Ausweitung des Gefahrenspektrums – und folglich des Sicherheitsbegriffs – ist die Bezeichnung von Sicherheitsproblemen als »Risiken« nach dem Ende des Kalten Krieges.<sup>29</sup> Heute dominieren nicht Bedrohungen, sondern Risiken den politischen Diskurs. Die klare und gegenwärtige Bedrohung (*the clear and present danger*) eines

**27** | Vgl. Knorr, Klaus: »Threat Perception«, in: Knorr, Klaus (Hg.): *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: University Press of Kansas 1976, S. 78-119; Cohen, Raymond: »Threat Perception in International Crisis«, in: *Political Science Quarterly* 93 (1978), S. 93-107; Gross Stein, Janice: »On Perceiving and Communicating Threats«, in: Kolodziej, Edward A. (Hg.): *Security and Arms Control. A Guide to National Policymaking*. Nr. 1, London: Greenwood Press 1989, S. 25-47.

**28** | Vgl. Keohane/Nye, *Power and Interdependence*; Lake, David/Morgan, Patrick: *Regional Orders. Building Security in a New World*. University Park/London: Pennsylvania State University Press 1997.

**29** | Vgl. dazu Daase, Christopher: »Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel«, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hg.): *Internationale Risikopolitik*. Baden-Baden: Nomos 2002, S. 9-35; Williams, Michael J.: »(In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society«, in: *Cooperation and Conflict* 43 (2008), S. 57-79.

sowjetischen Angriffs ist unklaren und zukünftigen Risiken und Herausforderungen gewichen. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung und viele andere Probleme werden als nationale, internationale und globale Sicherheitsrisiken diskutiert. Was sie eint, ist ihre relative Unbestimmtheit.

Warum ist dieser Begriffswandel so bedeutsam? Weil mit ihm existentielle Gefahren in den Blick geraten, die noch gar keine sind, die aber die Möglichkeit haben, welche zu werden. Mit dieser ultimativen Ausdehnung des Unsicherheitsverständnisses auf Ungewisses (*uncertainties*) verändern sich die Anforderungen an die Sicherheitspolitik abermals. Denn wenn Sicherheitspolitik Risiken begegnen soll, kann sie nicht länger reaktiv bleiben wie während des Kalten Krieges, sondern muss proaktiv werden und Gefahren identifizieren, bevor sie sich zu Bedrohungen auswachsen.

Proaktive Sicherheitspolitik kann sich dabei entweder auf die Ursachen oder die Effekte von Risiken richten, also vorbeugend oder vorsorgend sein. Vorbeugende – oder präventive – Sicherheitspolitik zielt darauf, dass ein ungewisser Schaden nicht eintritt. Vorsorgende – präkautive – Sicherheitspolitik ist demgegenüber darauf gerichtet, die Auswirkungen des Schadens zu minimieren, falls sich der Schadensfall nicht verhindern lässt. Vorbeugende und vorsorgende Sicherheitspolitik können wiederum mit diplomatischen Mitteln oder mit militärischem Zwang betrieben werden und so ergeben sich vier idealtypische Strategien proaktiver Sicherheits- oder besser: Risikopolitik.<sup>30</sup>

Hier ist nicht der Ort, auf die Möglichkeiten und Grenzen proaktiver Sicherheitspolitik einzugehen.<sup>31</sup> Wichtig ist aber, zu betonen, dass mit der Wendung zum Risiko nicht nur der vorläufige Höhepunkt der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs erreicht ist, sondern sich auch die liberale Definition von Sicherheit im politischen Diskurs endgültig durchgesetzt hat. Denn Risiken beziehen sich nicht nur wie Bedrohungen auf territorialstaatlich begrenzte Räume oder wie Verwundbarkeit auf kollektive Güter, sondern auf die natürlichen und gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge, in die jedes Individuum existentiell eingebunden ist. Insofern gipfelt hier die säkulare Dissoziation von Staat und Gesellschaft in einem Sicherheitsverständnis, das konzeptionell denationalisiert und ideell globalisiert ist.

30 | Vgl. Daase/Feske/Peters, Internationale Risikopolitik, S. 18.

31 | Vgl. aber die Beiträge in Daase, Christopher/Friesendorf, Cornelius (Hg.): The Unintended Consequences of Security Governance. London: Routledge, i.E.

### 10.3 VON DER BEDROHUNGSGEMEINSCHAFT ZUR RISIKOGESELLSCHAFT

Welche Auswirkung hat der Wandel der Sicherheitskultur auf die internationale Sicherheitspolitik? Zunächst könnte man annehmen, dass ein denationalisiertes und globalisiertes Sicherheitsverständnis neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnet in Bereichen, die vormals durch nationale Ängste und Egoismen verschlossen waren. Die Gewissheit funktionaler Interdependenz und das Bewusstsein globaler Verantwortung, wie sie im erweiterten Sicherheitsverständnis zum Ausdruck kommen, könnten die Bereitschaft stärken, neue kosmopolitische Politikkonzepte für eine Weltgesellschaft zu entwickeln, die vor immer größeren Herausforderungen steht. Das zumindest ist die Erwartung – und Hoffnung – derjenigen Theoretiker, die die Stärkung internationaler Institutionen vorhersagen, weil nur sie eine effektive Lösung weltgesellschaftlicher Probleme garantieren,<sup>32</sup> und die die Durchsetzung kosmopolitischer Werte erwarten, weil nur sie das normative Fundament einer gerechten Weltgesellschaft bilden können.<sup>33</sup> Die Hoffnung teile ich, meine Erwartung ist eine andere.

Was sich gegenwärtig nämlich abzeichnet, ist die Akzentuierung von Konflikten und die Entstehung neuer Kontroversen über die relative Bedeutung von spezifischen Gefahren, wie ihnen zu begegnen ist und welche Rolle dabei internationale Institutionen spielen sollen – und das, obwohl ein deklaratorischer Konsens über den erweiterten Sicherheitsbegriff besteht. Man denke nur an das Unvermögen, sich auf konkrete Klimaziele zu einigen trotz des Bekenntnisses zu »ökologischer Sicherheit«; oder an die Tatsache, den Millenniums-Zielen auch nur nahezukommen, trotz einer allgemeinen Akzeptanz des Konzepts »menschlicher Sicherheit«; oder an die Kontroversen um die internationale Terrorismusbekämpfung trotz der Einsicht, dass es sich bei Terrorismus um ein »globales Sicherheitsproblem« handelt.

Nun könnte man argumentieren, dass die neue Sicherheitskultur noch nicht weit genug verbreitet ist, um eine entsprechende Sicherheitspolitik zu bewirken. Insbesondere Staaten in Asien und Afrika hätten immer noch deutlich andere Sicherheitsinteressen als die Staaten des Westens, die den erweiterten Sicherheitsbegriff propagieren. Das ist zweifellos richtig. Aber die Kontroversen reichen bis in das »westliche Lager« hinein, wenn man sich einmal den Streit darüber vergegenwärtigt, wie auf den Krieg zwischen Russland und Georgien zu reagieren ist oder die Frage, mit welchen Mitteln der Krieg gegen den Terrorismus geführt werden soll. Die Erwei-

**32** | Vgl. z.B. Keohane, International Institutions; Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1998; Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. INEF-Report 67 (2003).

**33** | Vgl. z.B. Beck, Weltrisikogesellschaft; Beck, Ulrich/Grande, Edgar: Das kosmopolitische Europa. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2004.

terung des Sicherheitsbegriffs vergrößert auch das Spektrum möglicher Konflikte über die Wahrnehmung von Unsicherheit, sicherheitspolitische Strategien und die Bedeutung internationaler Institutionen.

### *Unsicherheitswahrnehmung*

Warum ist es so schwierig, eine kohärente Sicherheitspolitik zu entwickeln, die über das Lippenbekenntnis zum erweiterten Sicherheitsbegriff und die Beschwörung der westlichen Wertegemeinschaft hinausgeht? Warum fürchten sich zum Beispiel die USA so sehr vor iranischen Nuklearwaffen, obwohl diese sie gar nicht erreichen könnten, und wehren sich gegen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, wo doch ihr eigenes Land zunehmend von Naturkatastrophen heimgesucht wird? Warum ignorieren die Europäer auf der anderen Seite die Gefährdung durch den Iran, der europäisches Territorium mit Mittelstreckenraketen bedrohen könnte, und engagieren sich so sehr für strenge Umweltstandards, wo doch Europa vermutlich am wenigsten unter dem Klimawandel zu leiden hätte?

Aus zahlreichen Studien ist bekannt, dass Risikoabschätzung und Bedrohungswahrnehmung nicht immer rationalen Pfaden folgt. Man denke nur an die Menschen, die sich vor dem Fliegen fürchten und – zumal nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 – lieber Auto fahren, obwohl im Straßenverkehr jährlich rund 1.000 Mal mehr Menschen umkommen als im Flugverkehr.<sup>34</sup> Ähnliches trifft auf kollektive Akteure wie Staaten zu, die den internationalen Terrorismus mehr fürchten als alle anderen Gefahren, obwohl nur ein winziger Bruchteil ihrer Bürgerinnen und Bürger, die eines unnatürlichen Todes sterben, Terroristen zum Opfer fallen. Aber wie nehmen Akteure – individuelle wie kollektive – Bedrohungen wahr und wie hierarchisieren sie ihre Ängste? Und was erklärt die Unterschiede zwischen ihnen?

Im Grunde ist es nicht erstaunlich, dass der Wandel der Sicherheitskultur selbst im Westen zu Unstimmigkeiten führt. Während des Kalten Krieges war es relativ einfach, sich über die Gefahr einig zu werden, die von der Sowjetunion und dem Ostblock für die nationale Sicherheit der westlichen Staaten ausging (und selbst das war oft genug umstritten, wenn man an die diversen Krisen der NATO denkt.)<sup>35</sup> Insofern war die westliche Sicherheitsgemeinschaft – um den Begriff von Karl Deutsch noch einmal aufzunehmen – eine Gemeinschaft im engeren, Tönnies'schen Sinne:<sup>36</sup>

**34** | Gunasekera, Hasantha: »Fear Ever Young. The Terrorist Death Toll in Perspective«, in: *Journal of the Royal Society of Medicine* 99 (2006), S. 646; Gigerenzer, Gerd: »Out of the Frying Pan into the Fire: Behavioral Reactions to Terrorist Attacks«, in: *Risk Analysis* 26 (2006), S. 347-351.

**35** | Vgl. etwa Haftendorn, Helga: *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67*. Baden-Baden: Nomos 1984.

**36** | Vgl. dazu Tönnies, Ferdinand: *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1979 [1887].

eine durch Werte- und Schicksalsverbundenheit auf unbedingte Einheit getrimmte Bedrohungsgemeinschaft.

Heute ist es demgegenüber viel schwieriger, eine gemeinsame Einschätzung der vielen Risiken zu erreichen, die seit Ende des Ost-West-Konflikts Staaten, Gesellschaften und Individuen gleichermaßen betreffen. Zwar besteht ein – noch vages – Bewusstsein von den funktionalen Interdependenzen und der globalen Verantwortung der Menschen, Gesellschaften und Staaten untereinander, aber sie sind doch so weit vereinzelt, dass man – wieder mit Tönnies – eher von einer Gesellschaft als von einer Gemeinschaft sprechen muss: wenn auch von einer »Welt-Risikogesellschaft«. <sup>37</sup> Was diese Gesellschaft jedoch auszeichnet, ist ein nur sehr dürres deklaratorisches Bekenntnis zum erweiterten Sicherheitsbegriff, das individuell sehr unterschiedlich interpretiert wird.

Der Grund dafür ist eine doppelt ungleiche Transnationalisierung der Problemwahrnehmung. Transnationalisierung ist sozusagen die Kehrseite der Denationalisierung des Sicherheitsbegriffs, und sie ist deswegen doppelt ungleich, weil sie erstens geographisch uneinheitlich ist – im Westen weiter fortgeschritten als im Osten und Süden –, und weil sie zweitens auf den unterschiedlichen sozialen Ebenen – der Öffentlichkeit, den politischen Eliten und den staatlichen Regierungen – unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Der Effekt in beiden Fällen ist, dass auf einer relativ oberflächlichen Ebene ein deklaratorischer Konsens über die allgemeinen Gefahren, die die Menschheit betreffen, besteht, dass aber auf einer tieferen Ebene große Unterschiede darüber existieren, wie diese Gefahren im Einzelnen zu bewerten sind, wie ihnen zu begegnen ist und in welchem Maße internationale Institutionen dafür notwendig sind.

In den letzten Jahren lässt sich zum Beispiel zeigen, dass die gesellschaftlichen Bedrohungswahrnehmungen in Europa und den USA immer stärker konvergieren. Daten unterschiedlicher Umfragen scheinen zu bestätigen, dass die oft beschworenen kulturellen Unterschiede zwischen Amerika und Europa sich einzuebnen beginnen und die Kluft in der Risikoperzeption nicht mehr so groß ist, wie früher behauptet wurde. <sup>38</sup> Wenn den Befragten vorgefertigte Listen möglicher Gefahren vorgelegt werden, stimmen Europäer und Amerikaner weitgehend überein, welche Gefahren sie »für ihre Länder in den nächsten zehn Jahren als potenziell bedrohlich« halten. Der internationale Terrorismus führt diese Liste an, dicht gefolgt von der Verbreitung von Nuklearwaffen. Ein ähnlicher Trend ist bei den außenpolitischen Eliten zu beobachten. Eine jüngste Befragung zeigt – bei aller Unzulänglichkeit der Erhebung –, dass die Eliten der wichtigsten Staaten im atlantischen und pazifischen Raum

**37** | Vgl. Beck, Weltrisikogesellschaft.

**38** | Vgl. Smith, Julianne: »U.S. and EU Threat Perceptions: Much Ado About Nothing?«, in: Albright, Madeleine K./Campbell, Kurt M. (Hg.): Crossing the Atlantic. A Report from the Aspen Atlantic Group 2003 Workshop. Aspen Institute: Queenstown 2004, S. 45-51.

nicht nur ähnliche Ansichten über die größten Bedrohungen für die globale Ordnung und nationale Sicherheit hegen, sondern dass sie darüber hinaus auch ähnliche Präferenzen über die Politikinstrumente zum Ausdruck bringen, auf die weiter unten eingegangen wird.<sup>39</sup>

Aber es wäre verfrüht, hier von einem transnationalisierten Sicherheitsverständnis zu sprechen, das die Grundlage für eine proaktive kosmopolitische Sicherheitspolitik sein könnte. Der Teufel steckt im Detail, und zeigt sich insbesondere dort, wo politische Entscheidungen gefragt sind. Dann können die Deklarationen über die gemeinsame Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität, die Versprechen, gemeinsam gegen die Verbreitung von Nuklearwaffen und den Klimawandel vorzugehen und allgemeine Solidaritätsbekundungen mit den Armen dieser Welt nicht länger darüber hinwegtäuschen, dass die Dringlichkeit dieser Probleme sehr unterschiedlich eingeschätzt wird und die Meinungen über den Handlungsbedarf höchst widersprüchlich sind.

Zurückführen lässt sich dies auf das, was man die »Betroffenheitslücke« nennen könnte. Sie beschreibt den Abstand zwischen der Anerkennung einer abstrakten Gefahr und dem Gefühl eigener Betroffenheit. Man kann demnach sehr wohl eine Gefahr wahrnehmen (und dies auch öffentlich bekunden), ohne sich selber gefährdet zu fühlen (und dringenden Handlungsbedarf zu sehen). Umfragen versuchen, diesem Phänomen mit der Unterscheidung von soziotropischen und egozentrischen Fragestellungen auf die Spur zu kommen, wobei allerdings selten Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen Analyseebenen berücksichtigt werden, die für die Erfassung transnationaler Problemwahrnehmung notwendig wären. Deshalb sei hier nur noch einmal kurz auf das Beispiel des Terrorrisikos verwiesen: Während das Terrorismusproblem, wie gezeigt, in den USA und Europa *generell* für annähernd gleich wichtig gehalten wird, fühlen sich nämlich Amerikaner deutlich *stärker persönlich* betroffen als Europäer. In einer Umfrage, die ein Jahr nach 9/11 gemacht wurde, sahen 64 % der Europäer im internationalen Terrorismus eine *persönliche* Bedrohung, in den USA waren es 91 % der Bevölkerung. Unter den Europäern sind die Briten noch einmal stärker beunruhigt als der europäische Durchschnitt.<sup>40</sup> All das ist an sich nicht verwunderlich und mit der Betroffenheit (der tatsächlichen oder vermeintlichen, etwa durch Medienberichterstattung erzeugten Betroffenheit) gut erklärbar. Es ist darüber hinaus konsistent mit Analysen der Risikowahrnehmung nach dem Tschernobyl-Unglück, die zeigen, dass die Risikowahrnehmung mit der

**39** | Kirchner, Emil J./Sperling, James: »Introduction«, in: Dies. (Hg.): Global Threat Perception. Elite Survey Results from Canada, China, the European Union, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom and the United States. Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 4-23, S. 8.

**40** | Vgl. Smith, U.S. and EU Threat Perceptions, S. 46. German Marshall Fund of the United States: Wordviews 2002, ICPSR Version. London 2002; Transatlantic Trends 2008, [www.gmfus.org/trends/doc/2008\\_English\\_Key.pdf](http://www.gmfus.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf)

Nähe zum Unfallort steigt. Auch wenn das zunächst nicht besonders auffregend zu sein scheint, lässt es doch eine gewisse Skepsis gegenüber der Erwartung zu, die Transnationalisierung des Sicherheitsverständnisses führe zu einer kosmopolitischen Risikowahrnehmung.

Etwas Ähnliches scheint auch für das globalisierte Verantwortungsgefühl zu gelten, das der erweiterte Sicherheitsbegriff ebenfalls nahelegt. Jüngere Untersuchungen zeigen am Beispiel Deutschlands, dass auch dort, wo eine globale normative Interdependenz anerkannt wird, das Pflichtbewusstsein der Bevölkerung mit der Distanz zum eigenen sozialen Kollektiv abnimmt. Matthias Ecker-Ehrhard und Bernhard Wessels bezeichnen den Kosmopolitismus der Deutschen deshalb als »moderat«: »Zum einen bleibt er insofern moderat, als nur rund ein Viertel der Deutschen eine universelle Pflicht anerkennt, sich um das Wohl anderer Menschen – gleich wo sie auf der Welt leben – zu sorgen. Zum anderen bleibt dieser Kosmopolitismus moderat, da gerade die partikulare Verbundenheit mit der nationalen ›imagined community‹ von einem erheblich größeren Teil der Bevölkerung anerkannt wird.«<sup>41</sup> Auch das mag intuitiv nachvollziehbar sein, widerspricht aber in der Tendenz den optimistischen Erwartungen kosmopolitischer Theorieansätze.

### *Strategien und Institutionen*

Noch deutlicher als bei der Gefahrenwahrnehmung wird die Diskrepanz der Einschätzungen bei der Wahl sicherheitspolitischer Strategien. Allerdings ist auch hier zunächst eine Konvergenz zu verzeichnen. Die bereits erwähnte Elitenuntersuchung zeigt, dass sich sowohl im atlantischen wie im pazifischen Raum eine deutliche Mehrheit der Befragten für diplomatische Instrumente und den Einsatz von *soft power* einsetzt, wohingegen militärische Maßnahmen und so genannte *hard power* nur im Ausnahmefall als zweckdienlich angesehen wird (wobei allerdings offen bleibt, wo genau die Grenze verläuft).<sup>42</sup>

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber auch hier, dass jenseits allgemeiner Bekenntnisse deutliche Unterschiede bestehen, wenn es um die relative Bewertung von Sicherheitsgefährdungen und zur Diskussion von Strategie und Taktik kommt. Während in allen Eliten, die untersucht worden sind (USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und zusätzlich die EU), Übereinstimmung herrscht, dass neue Sicherheitsprobleme an Bedeutung gewonnen haben, ist der Rahmen, in dem diese Probleme wahrgenommen werden, sehr unterschiedlich. In den USA und Frankreich existiert nach wie vor ein ziemlich traditionelles, staatszentriertes Verständnis nationaler Sicherheit, während in Großbritannien eine »fundamentale Transformation« nach 9/11 stattgefunden hat, die nichtmilitärischen Bedrohungen eine viel höhere Bedeutung einräumt. Interessant

41 | Ecker-Ehrhardt, Matthias/Wessels, Bernhard: Denationalisierung gesellschaftlicher Problemwahrnehmung. Berlin: WZB 2008, S. 12.

42 | Kirchner/Sperling, Introduction, S. 8.

ist hier, dass die britische außenpolitische Elite, anders als die Regierung, die Bedeutung von Umweltproblemen und wirtschaftlicher Instabilität für die internationale Sicherheit als höher ansieht als die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und regionale Konflikte.<sup>43</sup> Übertroffen wird die britische nur noch von der deutschen sicherheitspolitischen Elite, die sich das Konzept der erweiterten Sicherheit ganz zu eigen gemacht hat. Deshalb könne »jedes mögliche Risiko als eine Bedrohung der nationalen Sicherheit interpretiert werden«.<sup>44</sup>

Nicht unerhebliche Unterschiede bestehen schließlich hinsichtlich der instrumentellen Präferenzen und der Bedeutung, die internationalen Institutionen und Multilateralismus generell eingeräumt werden. Während Amerikaner zwar eine gewisse Skepsis gegenüber den existierenden institutionellen Arrangements erkennen ließen und Multilateralismus eher als Mittel zum Zweck denn als einen Selbstzweck ansahen, zeigten sie doch eine auffallende Zurückhaltung, zu sehr auf unilaterales Vorgehen und militärische Mittel zu setzen, um Sicherheitsprobleme zu lösen. Die europäischen Eliten waren aber generell weit kritischer gegenüber militärischem Zwang, obwohl insbesondere britische und französische (und selbst deutsche) Interviewpartner die Nützlichkeit militärischer Mittel nicht generell in Abrede stellen wollten. Insgesamt sehen die Europäer Multilateralismus aber deutlich positiver als Amerikaner, wobei auch hier insbesondere Franzosen und Briten unilaterales Handeln nicht kategorisch ausschlossen.

Was man also sieht, ist eine gewisse Konvergenz der Ansichten zu den Sicherheitsgefährdungen, ihrer Bearbeitung und den Institutionen, die dafür tauglich sind auf einer allgemeinen deklaratorischen Ebene. Auf einer tieferliegenden Ebene werden allerdings schnell Unterschiede deutlich, die auf eine unterschiedliche Betroffenheit und darüber hinaus divergierende kulturelle und historische Einflüsse zurückgeführt werden können. Es sind aber diese Unterschiede, die bei Konflikten über bestimmte Sicherheitsprobleme aktiviert werden, wie die Kontroversen über den Krieg gegen den Irak oder die Positionierung gegenüber Russland zeigen.

## 10.4 FAZIT

Ich habe zu zeigen versucht, dass sich der sicherheitspolitische Diskurs in den letzten 50 Jahren grundlegend gewandelt hat. Dabei haben sich

**43** | Krahmann, Elke: »National Threat Perceptions. Survey Results from the United Kingdom«, in: Kirchner, Emil J./Sperling, James (Hg.): *Global Threat Perception*, Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 288-316, S. 301.

**44** | Gimesi, Thomas et al.: »National Threat Perceptions. Survey Results from Germany«, in: Kirchner, Emil J./Sperling, James (Hg.): *Global Threat Perception*, Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 154-190, S. 162.

gesellschaftliche Gefahrenwahrnehmungen von staatlichen Sicherheitsbedürfnissen emanzipiert (wenn nicht abgekoppelt) und stellen nun die nationale und internationale Sicherheitspolitik vor völlig neue Aufgaben proaktiver Präventionspolitik und Daseinsvorsorge. So sehr man aber die Denationalisierung des Sicherheitsbegriffs begrüßen mag, so sehr muss man vor überzogenen Hoffnungen auf eine kosmopolitische Sicherheitspolitik warnen. Denn die Entwicklung des gesellschaftlichen Sicherheitsverständnisses ist den Möglichkeiten internationaler Sicherheitspolitik weit vorausgeeilt. Was zählt, ist nicht nur der Wandel der Rhetorik, sondern der Wandel der Politik. Und die hat einiges nachzuholen, wenn sie auf Höhe des gesellschaftlichen Diskurses agieren will.

## LITERATUR

- Adler, Emanuel/Barnett, Michael: »Security Communities in Theoretical Perspective«, in: Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hg.): *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press 1998, S. 2-28.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O.: »Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions«, in: Oye, Kenneth (Hg.): *Cooperation under Anarchy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1986, S. 226-254.
- Beck, Ulrich: »World Risk Society as Cosmopolitan Society? Ecological Questions in a Framework of Manufactured Uncertainties«, in: *Theory, Culture and Society* 13 (1996): 4, S. 1-32.
- Beck, Ulrich: *Weltrisikogesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2007.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar: *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2004.
- Beitz, Charles: *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press 1979.
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter: *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*. Münster: LIT Verlag 2000.
- Bryden, Alan/Caparini (Hg.): *Private Actors and Security Governance*. Münster: LIT Verlag 2005.
- Bull, Hedley: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York, N.Y.: Columbia University Press 1995 [1977].
- Buzan, Barry/Weaver, Ole/Wilde, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner 1998.
- Buzan, Barry: *From International to World Society?*. Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- Büttner, Thorsten/Fahlbruch, Babette/Wilpert, Bernhard: *Sicherheitskultur. Konzepte und Analysemethoden*. Kröning: Asanger 2007.
- Carr, Edward H.: *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*. New York: Harper and Row 1964 [1939].

- Cohen, Raymond: »Threat Perception in International Crisis«, in: *Political Science Quarterly* 93 (1978): 1, S. 93-107.
- Daase, Christopher: »Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel«, in: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hg.): *Internationale Risikopolitik*. Baden-Baden: Nomos 2002, S. 9-35.
- Daase, Christopher/Engert, Stefan: »Global Security Governance. Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik«, in: Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41* (2008), S. 475-498.
- Daase, Christopher: »Der erweiterte Sicherheitsbegriff«, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): *Internationale Politik als Überlebensstrategie*. München: Landeszentrale für politische Bildung 2008, S. 137-153.
- Daase, Christopher/Friesendorf, Cornelius (Hg.): *The Unintended Consequences of Security Governance*. London: Routledge, i.E.
- Deutsch, Karl W.: *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*. Garden City, N.Y.: Doubleday 1954.
- Doyle, Michael: »Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs«, in: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), S. 205-235, 323-353.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias/Wessels, Bernhard: *Denationalisierung gesellschaftlicher Problemwahrnehmungen*. Berlin: WZB 2008.
- Gigerenzer, Gerd: »Out of the Frying Pan into the Fire. Behavioral Reactions to Terrorist Attacks«, in: *Risk Analysis* 26 (2006), S. 347-351.
- Gimesi, Thomas et al.: »National Threat Perceptions. Survey Results from Germany«, in: Kirchner, Emil J./Sperling, James (Hg.): *Global Threat Perception*. Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 154-190.
- Gleditsch, Niels Petter: »Armed Conflict and The Environment. A Critique of the Literature«, in: *Journal of Peace Research* 35 (1998), S. 381-400.
- Gray, Colin: »Strategic Culture as Context«, in: *Review of International Studies* 25 (1999), S. 49-70.
- Gross Stein, Janice: »On Perceiving and Communicating Threats«, in: Kolodziej, Edward A. (Hg.): *Security and Arms Control. A Guide to National Policymaking*. Nr. 1, London: Greenwood Press 1989, S. 25-47.
- Gunasekrea, Hasantha: »Fear Ever Young. The Terrorist Death Toll in Perspective«, in: *Journal of the Royal Society of Medicine* 99 (2006), S. 646.
- Haftendorn, Helga: *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67*. Baden-Baden: Nomos 1984.
- Haftendorn, Helga/Keohane, Robert/Wallander, Celeste (Hg.): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press 1999.
- Herz, John: »Idealist Internationalism and the Security Dilemma«, in: *World Politics* 2 (1950): 2, S. 157-180.

- Herz, John: *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: Chicago University Press 1950.
- Hobbes, Thomas: *Leviathan*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1978.
- Holzgrefe, J.L.: »The Humanitarian Intervention Debate«, in: Holzgrefe, J. L./Keohane, Robert O. (Hg.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press 2003, S. 15-52.
- Homer-Dixon, Thomas F.: »On the Treshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict«, in: *International Security* 16 (1991), S. 76-116.
- Human Security Centre: *Human Security Report*. Oxford 2005.
- Humboldt, Wilhelm von: *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*. Stuttgart: Reclam [1792] 1967.
- Johnston, Alastair Iain: *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press 1998.
- Katzenstein, Peter (Hg.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press 1996.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little/Brown 1977.
- Kirchner, Emil J./Sperling, James: »Introduction«, in: Dies. (Hg.): *Global Threat Perception. Elite Survey results from Canada, China, the European Union, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom and the United States*. Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 4-23.
- Knorr, Klaus: »Threat Perception«, in: Knorr, Klaus (Hg.): *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: University Press of Kansas 1976, S. 78-119.
- Krahmann, Elke: »Conceptualizing Security Governance«, in: *Cooperation and Conflict* 38 (2003), S. 5-26.
- Krahmann, Elke: »National Threat Perceptions. Survey Results from the United Kingdom«, in: Kirchner, Emil J./Sperling, James (Hg.): *Global Threat Perception*. Garnet Working Paper 18/07 (2007), S. 288-316.
- Kuhlmann, Albert: *Sicherheitskultur*. Köln: TÜV Media 2000.
- Lake, David/Morgan, Patrick: *Regional Orders. Building Security in a New World*. University Park/London: Pennsylvania State University Press 1997.
- Lapid, Yosef/Kratochwil, Friedrich (Hg.): *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Westview 1997.
- Lippmann, Walter: *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*. Boston: Little/Brown 1943.
- Mandelbaum, Michael: *The Fate of Nations. The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press 1988.
- Mauß, Hanns W.: *Raw Materials, Energy, and Western Security*. London: IISS 1984.

- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven.* INEF Report 67 (2003).
- Myers, Norman: »Environment and Security«, in: *Foreign Policy* 74 (1989), S. 23-41.
- Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations.* New York: Knopf 1954 [1948].
- Morgenthau, Hans J.: *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy.* New York: Alfred A. Knopf 1952.
- Müller, Harald: *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1993.
- Nye, Joseph S.: »Energy Security Strategy«, in: Huntington, Samuel P. (Hg.): *The Strategic Imperative. New Policies for American Security.* Cambridge: Ballinger 1982, S. 301-329.
- Oye, Kenneth (Hg.): *Cooperation under Anarchy.* Princeton: Princeton University Press 1986.
- Pogge, Thomas: *Global Justice.* Malden: Blackwell 2001.
- Smith, Julianne: »U.S. and EU Threat Perceptions: Much Ado About Nothing?«, in: Albright, Madeleine K./Campbell, Kurt M. (Hg.): *Crossing the Atlantic. A Report from the Aspen Atlantic Group 2003 Workshop.* Aspen Institute: Queenstown 2004, S. 45-51.
- Snyder, Jack: »The Soviet Strategic Culture: Implementation for Nuclear Options«, in: R-2154-AF, Rand Corporation. Santa Monica, CA 1973.
- Thakur, Ramesh/Newman, Edward: *Broadening Asia's Security and Discourse Agenda.* Tokyo: United Nations University Press 2004.
- Tönnies, Ferdinand: *Gemeinschaft und Gesellschaft.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1979 [1887].
- Tuchman Mathews, Jessica: »Redefining Security«, in: *Foreign Affairs* 68 (1989), S. 162-177.
- Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics.* New York: Random House 1979.
- Weaver, Ole: »Societal Security. The Concept«, in: Weaver, Ole/Buzan, Barry/Kelstrup, Morten/Lemaitre, Pierre (Hg.): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe.* London: Pinter 1993, S. 17-40.
- Weaver, Ole: »Securitization and Desecuritization«, in: Lipschutz, Ronnie (Hg.): *On Security.* New York: Columbia University Press 1995, S. 46-86.
- Williams, Michael J.: »(In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society«, in: *Cooperation and Conflict* 43 (2008), S. 57-79.
- Woodward, Susan L.: »Humanitarian War: A New Consensus?«, in: *Disasters* 25 (2001): 4, S. 331-344.
- Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaates.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1998.

### **III. Technisierung, Ökonomie und Versicherung als Sicherheitspolitik**



# 11. Technisierungsstrategien und der Human Factor

---

STEFAN STROHSCHNEIDER

Gegenstand dieses Beitrags ist die Diskussion der Interaktion von Technisierungsstrategien im Sicherheitsbereich und den direkt davon Betroffenen. Den Menschen also, die im Kontext verschiedener Dienstleistungsorganisationen das Produkt »Sicherheit« herstellen und deren Arbeit von konkreten technologischen Innovationen betroffen ist. Um die Nachvollziehbarkeit dieser Diskussion zu verbessern, erscheint eine begriffliche Vorbemerkung notwendig: Der deutsche Begriff »Sicherheit« kann im Englischen bekanntlich sowohl mit »safety« (Sicherheit vor unintentionalen Gefährdungen) als auch mit »security« (Sicherheit vor intentionalen Bedrohungen) übersetzt werden. Was die Erforschung des menschlichen Umgangs mit komplexen soziotechnischen Systemen betrifft, so sind mit dieser Unterscheidung zwei ziemlich distinkte Forschungstraditionen angesprochen. Wenn man die verfügbare Literatur sichtet, wird man feststellen, dass im Zusammenhang der hier angesprochenen Thematik die »safety-Forschung« mehr Aufmerksamkeit erfährt als die »security-Forschung«: Die Produzenten von »safety« sind in sehr viel umfangreichem Ausmaß Gegenstand von Forschungsbemühungen als die Produzenten von »security«. Als zusammenfassende Bezeichnung dieses Forschungsfeldes hat sich in den vergangenen Jahren auch im Deutschen der Begriff »Human-Factors-Forschung« eingebürgert.<sup>1</sup>

Aus dieser Beobachtung ergibt sich die Gliederung des vorliegenden Beitrags. In einem ersten Abschnitt werden – besonders für den mit der Human-Factors-Forschung (»Human Factors« wird im Folgenden mit »HF« abgekürzt) weniger vertrauten Leser – basale Prämissen dieses Ansatzes vorgestellt. Anschließend werden einige der wesentlichen Konsequenzen von Technisierungsstrategien, die sich im Zusammenhang mit »safety« als bedeutsam herausgestellt haben, erläutert und schließlich auf

---

1 | Vgl. Petra Badke-Schaub/Gesine Hofinger/Kristina Lauche (Hg.): Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen, Heidelberg: Springer Verlag 2008.

ihre Anwendbarkeit im Bereich der »security« diskutiert. Dies ist eine Analogieübertragung, die selbstverständlich spekulative Aspekte enthält, aber auf Grund der strukturellen Ähnlichkeiten beider Aufgabenbereiche gerechtfertigt erscheint.<sup>2</sup>

## 11.1 SAFETY, KOMPLEXE SOZIOTECHNISCHE SYSTEME UND DIE ROLLE DES MENSCHEN

Die nachfolgend zu beschreibende Forschungslandschaft lässt Technisierungsstrategien zur Erhöhung von Sicherheit durchaus als zweischneidiges Schwert erscheinen. Diese Beurteilung lässt sich vermutlich besser nachvollziehen, wenn man zunächst einen kurzen Blick auf die Entwicklung der Untersuchung der Funktionsprinzipien der menschlichen Auseinandersetzung mit komplexen soziotechnischen Systemen im Kontext der HF-Forschung wirft.

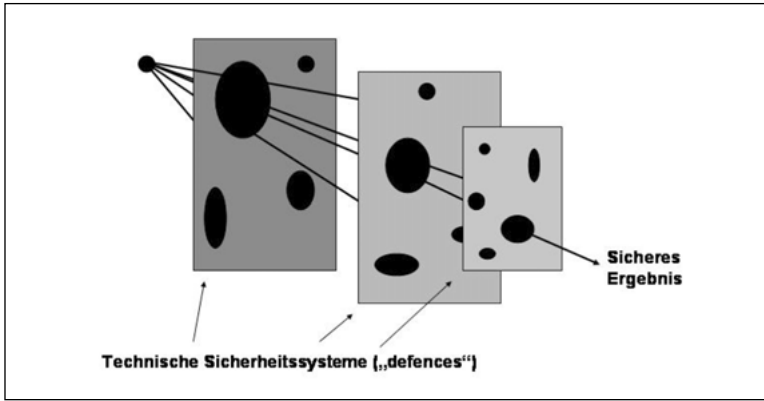
Die frühe HF-Forschung der 70er und 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts ging von der Prämisse aus, dass der Mensch ein prinzipiell fehleranfälliges Wesen sei und seine Neigung zu irrationalem und daher unberechenbarem Handeln – der »human error« – insbesondere in hochkomplexen Systemen ein kaum zu kalkulierendes Sicherheitsrisiko darstellt.<sup>3</sup> Ergo suchte man nach technischen Barrieren und Korrekturmöglichkeiten, um die gravierenden Fehler zu verhindern oder zumindest ihre Konsequenzen zu minimieren. Prägnant zusammengefasst ist diese Strategie im sog. »Schweizer Käsescheibenmodell« des englischen Fehlerforschers James Reason (s. Abb. 12): Menschen verfügen in praktisch jeder Situation über verschiedene Handlungsoptionen und haben damit im Prinzip unendlich viele Möglichkeiten, im Sinne der Sicherheit erwünschte oder auch unerwünschte Handlungsfolgen zu generieren. Um die Wahrscheinlichkeit von Handlungstrajektorien mit unerwünschten Folgen zu minimieren, baut man technische Schutzschilde ein. Diese Schutzschilde sollen nur solche Handlungen »durchlassen«, die zu einem erwünschten Ergebnis führen, die anderen aber blockieren. Dabei muss man natürlich darauf achten, dass es nicht trotzdem noch »Ausreißer« gibt. Sobald man diese erkennt, schiebt man eben, so die basale Logik, weitere Schutzschilde dazwischen.

---

2 | S. dazu auch Nicklas Dahlström/Sidney Dekker: »Security and safety synergy: Advancing security with Human Factors knowledge«, in: John G. Voeller (Hg.), Wiley Handbook of Science & Technology for Homeland Security, Chichester, GB: John Wiley & sons 2008.

3 | Rene Amalberti et al.: »Human factors in aviation: An introductory course« in: Klaus-Martin Goeters (Hg.), Aviation psychology: A science and a profession, Aldershot, GB: Ashgate 1998, S. 19-43.

Abbildung 12: Das »Schweizer Käsescheibenmodell« der Fehlervermeidungsstrategie durch technische Sicherheitssysteme. Adaptiert nach Reason.<sup>4</sup>



Da, wie gesagt, die Vielfalt menschlicher Handlungsoptionen praktisch unendlich ist, führt dieses Denken fast zwangsweise zu immer mehr Technik und zu immer mehr technischer Redundanz. Es verdient festgehalten zu werden, dass mit dieser Philosophie in einigen Bereichen (z.B. in der zivilen Luftfahrt) zumindest anfänglich großartige Erfolge erzielt werden konnten.<sup>5</sup> Gemäß der Prinzipien des operanten Konditionierens, unterstützt durch entsprechende wirtschaftliche Interessen, führt dies gewissermaßen zu einer Verselbständigung dieser Technisierungsstrategie. Das Ergebnis ist nicht überraschend: In einigen Bereichen (wie der zivilen Luftfahrt) hat der Sicherheitsgewinn durch zusätzliche Technik zumindest eine Asymptote erreicht, in anderen Bereichen geht mit zunehmender technischer Komplexität der Sicherheitslösungen die Sicherheit zurück. Das lässt sich belegen: Gemäß einer 2008 veröffentlichten Studie des Internationalen Verbandes von Schiffsversicherern hat der Verlust an Schiffen in den letzten zehn Jahren – eine Dekade, die geprägt war von der Einführung elektronischer Navigationshilfen wie der elektronischen Seekarte, einem automatischen Strandungswarnsystem oder der automatischen Schiffsidentifizierung – um 270 Prozent gegenüber der vorherigen Dekade zugenommen.<sup>6</sup> Diese Zunahme ist weitaus höher als der Anstieg des internationalen Seefrachtverkehrs und könnte u.a. auf die

4 | James Reason: Menschliches Versagen: Psychologische Risikofaktoren und moderne Technologien, Heidelberg: Spektrum Verlag 1994.

5 | S. dazu National Transportation Safety Board (Hg.): We are all safer: Lessons learned and lives saved, Washington, DC: Safety Report/SR-07/01, 5. Auflage 2007.

6 | Genaueres bei Andy Norris: »Laying the blame for bridge design«, in: Digital Ship, Oct. 2008, S. 34; s. dazu auch Bengt Schager: »Accidents due to human error are increasing in the maritime industry«, in: The Swedish Club Letter, 2-2008 (2008), S. 12-13; s.a. Radu Hanzu-Pazara et al.: »Reducing of maritime accidents

Kombination neuartiger technischer Sicherheitssysteme bei gleichzeitiger Personalreduktion zurückgeführt werden.

Die Schiffsversicherer gehen noch davon aus, dass dieser Anstieg in wesentlichen Teilen durch eine Zunahme des »human error« verursacht ist. In anderen, etwas sensibleren Branchen haben derartige Befunde zu einer Revision des Menschenbildes geführt: Man denkt nun darüber nach, ob die Interpretation des »human factor« als Sicherheitsrisiko vielleicht eine etwas einseitige Sichtweise darstellt, ob es nicht vielleicht zielführender ist, den »human factor« als ein Element eines komplexen soziotechnischen Systems zu betrachten, das die Möglichkeit hat, aktiv an der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems mitzuwirken. Mittlerweile hat sich für die Eigenschaft eines Systems der Ausdruck »resilience« eingebürgert.<sup>7</sup> Resilience übersetzt man sich wohl am besten mit »Belastbarkeit«, »Elastizität« oder »Widerstandsfähigkeit«. Ein System ist resilient, wenn es in der Lage ist, seine wesentlichen Funktionen trotz unerwarteter Störungen, Ausfälle oder Katastrophen weiter zu erfüllen.<sup>8</sup>

Wie eine Reihe von Ereignissen – wiederum vor allem im Bereich der zivilen Luftfahrt dokumentiert – zeigt, könnte diese systemstabilisierende Eigenschaft insbesondere unter Sonder- und Extrembedingungen wichtig sein, die von der Technik alleine nicht bewältigt werden können. Eines der sehr breit rezipierten Ereignisse, das dazu beigetragen hat, den positiven Beitrag von Menschen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit eines Systems in den Blick zu nehmen, war ein Flugunglück von Sioux City in den USA.<sup>9</sup> Eine DC 10 der United Airlines, Flug 232, wurde am 19. Juli 1989 mitten im Reiseflug von einem – nach bis dahin geltender Doktrin – unmöglichen Ereignis befallen: Dem gleichzeitigen Ausfall aller drei (redundanten) Hydrauliksysteme. Damit hatten die Piloten eigentlich keinerlei Möglichkeit mehr, das Flugzeug zu steuern: Ein Absturz erschien den Sachverständigen am Boden unvermeidbar. Dennoch gelang es der Besatzung mit Hilfe eines zufällig an Bord befindlichen Fluglehrers, die Maschine durch Regulierung des Schubs der beiden Tragflächentriebwerke notdürftig zu kontrollieren und schließlich auf dem Flughafen von Sioux

---

caused by human factors using simulators in training process«, in: *Journal of Maritime Research* 5 (2008), S. 3-18.

**7** | Erik Hollnagel/Christopher Nemeth/Sidney Dekker (Hg.): *Resilience engineering perspectives: Remaining sensitive to the possibility of failure*, Aldershot, GB: Ashgate 2008.

**8** | Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz (Hg.): *Stress im Katastrophenschutz: Zwischenbilanz und Forschungsbedarf. Ergebnisse eines Workshops*, Bonn: Schriftenreihe WissenschaftsForum der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, Band 2, 2002.

**9** | Eine gute Übersicht über die Ereignisse sowie weiterführende Literatur findet sich in der Wikipedia; s. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Airlines\\_Flight\\_23](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Airlines_Flight_23) (zugegriffen am 24.2.2009).

City zu landen. Zwar ging das Flugzeug bei der Bruchlandung in Flammen auf, immerhin aber überlebten 185 der 296 Menschen an Bord.

Man kann dieses Ereignis als Anti-Käsescheiben-Argument interpretieren: Hier hat nicht der Mensch versagt und die Technik die Situation gerettet, sondern andersherum: Menschen haben ein bereits zusammengebrochenes technisches System retten können. Gekonntes und innovatives menschliches Handeln hat das Gesamtsystem resilient gemacht. Mit dieser Formulierung ist ein Wandel in der Forschungsausrichtung verbunden: Auf welche Weise kann der »Faktor Mensch« zur Widerstandsfähigkeit eines soziotechnischen Systems beitragen, oder andersherum gefragt: Inwieweit kann eine gedankenlos durchgeführte Technisierung diesen Beitrag behindern?

## 11.2 TECHNISIERUNG UND WIDERSTANDSFÄHIGKEIT

Um anzudeuten, welche Aspekte bei der Behandlung dieser Fragestellung zu beachten sind, möchte ich im Folgenden fünf theoretische Konzepte diskutieren, die sich im Zusammenhang mit dem Thema »Mensch und Technik« im Rahmen einer safety-orientierten HF-Forschung als bedeutsam herausgestellt haben. Diese Auswahl ist nicht mit der Behauptung verbunden, sie stelle eine vollständige Abhandlung dar. Vielmehr ist sie durch die Annahme begründet, dass es sich hier um solche Konzepte handelt, die auch bei einer zunehmenden Technisierung von »security« relevant werden können. Gemeinsam ist ihnen, dass sie Bedingungen und Folgen des Einsatzes hochentwickelter Technologien beschreiben, die nicht unmittelbar evident sind, aber unter Umständen den eigentlich intendierten Sicherheitsgewinn zunichte machen können.

### 11.2.1 »Complacency«

Ein erster wichtiger Aspekt, der bei zunehmender Technisierung zu beachten ist, wird in der Literatur zu »human factors und system safety« als »complacency« bezeichnet – am besten wohl mit »vom Vertrauen in die Technik überzeugtes Zurücklehnen« zu übertragen. Complacency entsteht als Folge zunehmender Technisierung dann, wenn der menschliche Teil eines soziotechnischen Systems acht- und sorglos wird, gewissermaßen von der Haltung geprägt ist: »Ach, auf mich und meine Achtsamkeit kommt es ja nicht mehr so an, die Technik regelt das schon alleine!«

Complacency kann zwei möglicherweise kritische Konsequenzen haben. Die eine hat damit zu tun, dass das zufriedene Zurücklehnen bei den Handelnden zu einer Einschränkung des Situationsbildes führt. Die Aufnahme von Informationen wird eingeschränkt (man beschränkt sich z.B. auf die Beobachtung von Monitoren, andere visuelle Quellen oder andere Sinneskanäle bleiben ungenutzt), die Verarbeitung der Information zu einem integrierten Lagebild unterbleibt (»das System wird mich schon

alarmieren, wenn was los ist«), die fortwährende Entwicklung möglicher Zukunftsszenarien wird vernachlässigt.<sup>10</sup> Entsteht dann aber tatsächlich eine Situation, die rasches und kompetentes Handeln erforderlich macht, geht viel Zeit verloren, um diese Prozesse nachzuholen.

Derartigen Problemen wird in jüngerer Zeit viel Aufmerksamkeit gewidmet. Mangelnde »situation awareness« scheint bei der Entstehung vieler sicherheitskritischer Situationen eine wichtige Rolle zu spielen;<sup>11</sup> offenbar können technische Regelungssysteme die Anforderungen an die Entwicklung eines adäquaten Lagebildes komplizieren. Beispielsweise können viele Regelungssysteme in unterschiedlichen »modes« betrieben werden, die unterschiedliche Funktionalitäten bereitstellen. In kritischen Situationen scheint die »mode awareness« besonders leicht verloren zu gehen, was die Wahrscheinlichkeit für Fehlinterpretationen von Anzeigen und von Fehlangaben erhöht.<sup>12</sup> Allerdings sollte man sich davor hüten, in mangelndem Situationsbewusstsein einen individuellen Fehler zu sehen, und stattdessen die systemischen Ursachen für die Entwicklung eingeschränkter Lagebilder in den Blick nehmen.<sup>13</sup>

Eine zweite, indirekte Konsequenz von »complacency« hat mit den wirtschaftlichen Aspekten der Produktion von Sicherheit zu tun: Wenn die Technik sowieso alles alleine macht, kann man den Mitarbeitern ja zusätzlich andere Aufgaben zuordnen – das macht die Sicherheit billiger. Je mehr andere Aufgaben aber zu erledigen sind, desto größer wird die Versuchung, die Zeit und Aufmerksamkeit dafür von der Sicherheit »zu borgen« – um einen Ausdruck von Sidney Dekker zu verwenden.<sup>14</sup> Dieser Autor hat gezeigt, wie Menschen in hochtechnologisierten Systemen vom System dafür belohnt werden, Sicherheitsvorschriften zu missachten, um

**10** | Raja Parasuraman/Robert Molloy/Indramani Singh: »Performance consequences of automation-induced complacency«, in: *The International Journal of Aviation Psychology* 3(1) (1993), S. 1-23.

**11** | Vgl. Mica Endsley: »Toward a theory of situation awareness in dynamic systems«, in: *Human Factors* 37 (1995), S. 32-64; Frank Durso/Scott Gronlund: »Situation awareness«, in: Frank Durso (Hg.), *Handbook of applied cognition*, New York: Wiley 1999, S. 283-314.

**12** | Vgl. dazu Nadine Sarter/David Woods: »How in the world did we ever get into that mode? Mode error and awareness in supervisory control«, in: *Human Factors* 37 (1995), S. 5-19; sowie Margareta Lützhöft: »Studying the effects of technological change: Bridge automation and human factors«, in: *Ortung und Navigation* 2 (2002), S. 107-113.

**13** | Dieser sehr kritische Blick auf »situation awareness« wird z.B. am Zentrum für Mensch-Maschine-Systeme der TU Berlin propagiert, s. z.B. Stefanie Huber et al.: »Situation awareness and lighting on airport taxiways: Should situation awareness measurement be situation-specific?«, Valencia, SP: Beitrag zur European Association of Aviation Psychology Conference 2008.

**14** | Sidney Dekker: *10 questions about human error: A new view of human errors and system safety*, Hillsdale, NJ: Erlbaum 2005.

mehr Dinge pro Zeit erledigen zu können, vereinfachte Abkürzungen für komplizierte (aber sichere) Prozeduren zu entwickeln, ihre Aufmerksamkeit auf den Verwaltungskram zu richten. Die Entlastung von Mitarbeitern durch technische Überwachungs- und Regelungssysteme kann damit – über den Umweg der complacency – tatsächlich zur Reduktion von Sicherheit beitragen.

### 11.2.2 Systemverständnis

Die erfolgreiche Nutzung technischer Sicherheitssysteme setzt Systemverständnis voraus. Es genügt nicht nur die Kenntnis einzelner Komponenten, sondern die exakte Kenntnis der Produktion, Integration und Interaktion der relevanten Daten und ihrer Darstellung, z.B. in einem Lagebild, samt der Fähigkeit zur präzisen Vorhersage der Auswirkungen steuernder Eingriffe.<sup>15</sup> In manchen Bereichen gibt es Spezialisten, die das können. Die zunehmende Verfügbarkeit billiger Informationstechnik lässt es aber verlockend erscheinen, entsprechend komplexe Systeme aber auch dort zu installieren, wo man eine entsprechende Ausbildung der Nutzer für nicht finanzierbar hält. Oft reicht ihre Systemkenntnis dann gerade weit genug, um Routinesituationen bewältigen zu können; in Ausnahmesituationen bleibt ihnen lediglich das Handeln nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum.<sup>16</sup>

Die Ausbildungsproblematik wird dadurch verschärft, dass in den meisten Fällen technologische Innovationen im Sicherheitsbereich »technology driven« sind und nicht »user driven«: Ein neues Sicherheitsprodukt, eine neue Sicherheitskonzeption ist nur in Ausnahmefällen eine Reaktion auf ein Bedürfnis des Marktes. In den meisten Fällen werden

**15** | Als Beispiel denke man an das Feuermeldesystem in einem Hochhaus oder an teilredundante Systeme zur Positionsbestimmung schneller Verkehrsmittel (etwa einer Magnetschwebbahn); die Strandung des Kreuzfahrtschiffes »Royal Majesty« am 10.6.1995 war u.a. dadurch bedingt, dass die Besatzung nur mangelhafte Kenntnisse der internen Datenverarbeitungssequenzen des GPS-Systems hatte (s. Margareta Lützhöft/Sidney Dekker: »On your watch: Automation on the bridge«, in: *The Journal of Navigation* 55 [2002], S. 83-96.).

**16** | Ich möchte hierzu eine illustrierende Anekdote schildern: Im Rahmen eines vom BMBF finanzierten Forschungsprojektes zur Informationsintegration auf Schiffsbrücken hatte ich Gelegenheit, bei Mitfahrten auf Frachtschiffen Feldforschung zu betreiben. Während einer Fahrt gerieten wir nachts in der Nordsee in einen schweren Sturm mit Orkanböen. Durch einen heftigen Seeschlag löste sich in einer Brückenkonsole ein schwerer Gegenstand und polterte hin und her. Der Kapitän – ein langjährig erfahrener Seemann – schraubte die Konsole auf und wir sahen im Licht einer Taschenlampe einen etwa computergroßen gelben Gegenstand, der lose war. »Tja, da weiß ich jetzt auch nicht, was das ist«, sprach der Kapitän, schraubte die Konsole wieder zu und begann, die ebenfalls herumfliegenden Schnittchen von der Seekarte zu kratzen.

vielsprechende Ideen junger Ingenieure in der Industrie und durch die Industrie entwickelt, ein wenig getestet und dann verkauft. Die Käufer wiederum, egal ob öffentlich oder privat, stehen unter dem Rechtfertigungsdruck, immer das neueste, ergo sicherste Produkt nutzen zu müssen, und die Nutzer – sie werden in der Regel erst gar nicht gefragt. Da die Neuentwicklung aber auch nicht auf ihre Bedürfnisse zurückgeht, sind sie nicht in jedem Fall intrinsisch motiviert, sich mit der »neuen Technik« auseinanderzusetzen.<sup>17</sup>

Nun könnte man natürlich Wissensdefizite zu einer individuellen Angelegenheit erklären, aber das ginge am Kern des Problems vorbei. Mangelndes Systemverständnis der Nutzer ist ein Systemproblem, kein individuelles. Die Sicherheitsindustrie investiert erhebliche Summen in die Entwicklung neuer Geräte, aber fast nichts in die Unterstützung der Ausbildung der Gerätenutzer. In den Fällen, in denen nicht der Auftraggeber entsprechende Schulungen anbietet, durchführt und kontrolliert (das ist z.B. in der Luftfahrt der Fall oder der Atomindustrie, manchmal auch in der Medizin, in der Seefahrt eher nicht), ist es nach wie vor nicht ungewöhnlich, dass der Techniker dem Nutzer ein mehrhundertseitiges Handbuch auf den Tisch legt mit der Bemerkung: »Wenn Sie irgendwelche Fragen haben – da steht alles drin.«<sup>18</sup>

Es verdient durchaus betont zu werden, dass in einigen mit der Produktion von »safety« oder »security« befassten Organisationen bzw. Branchen Forschungs- und Entwicklungsinstitute existieren, deren Arbeit zur Hoffnung Anlass gibt, dass die Nutzerperspektive in einen Entwicklungsprozess Eingang findet, die Regel allerdings ist das nicht.

### 11.2.3 Subjektives Kompetenzzempfinden

Viele psychologische Handlungstheorien gehen davon aus, dass Menschen generell danach bestrebt sind, ihr »subjektives Kompetenzzempfinden« möglichst hoch zu halten. Das subjektive Kompetenzzempfinden kann man verstehen als zusammenfassende Abbildung des Ausmaßes, in dem es einem gelingt, seine persönlichen Bedürfnisse zu befriedigen. Zwei sehr wesentliche Quellen des subjektiven Kompetenzzempfindens sind das Verständnis der Welt um einen herum und das Ausmaß, in dem

---

**17** | S. dazu z.B. auch Steven Poltrock/Jonathan Grudin: »Organizational obstacles to interface design and development: Two participant-observer studies«, in: ACM Transactions on Computer-Human Interaction 1 (1994), S. 52-80; Jerry Busby/Ralph Hibberd: »Mutual misconceptions between designers and operators of hazardous systems«, in: Research in Engineering Design 13 (2002), S. 132-138.

**18** | Ute Meck/Stefan Strohschneider/Ulrike Brüggemann: »Interaction design in ship building: An investigation in the integration of the user perspective in the design of ship bridges«, in: Journal of Maritime Studies (eingereicht).

man sie kontrollieren kann.<sup>19</sup> Systemverständnis und aktive Einflussmöglichkeiten sind damit wichtige Determinanten des subjektiven Kompetenzerempfindens von Menschen, die mit der Produktion von Sicherheit beschäftigt sind. Im Bereich der »safety-Forschung« hat sich nun gezeigt, dass gedankenlos implementierte Technisierungsstrategien dazu führen können, dass genau diese beiden Säulen des Kompetenzerempfindens geschwächt werden: Komplexe soziotechnische Systeme steuern sich weitgehend selbst, der aktiv handelnde Mensch wird aus der Kontrollschleife entfernt und auf anspruchslose und eingeschränkte Überwachungsaufgaben verwiesen. Unglücklicherweise ist jedoch genau das ein Typ von Tätigkeit, den wir als Menschen nicht wirklich gut beherrschen.<sup>20</sup>

Der damit verbundene Verlust an kritischer Aufmerksamkeit und die häufig zu beobachtende initiale Konfusionsphase in Sondersituationen wurden oben bereits erwähnt. Eine weitere Konsequenz von Automatisierung im Sicherheitsbereich erscheint ebenso diskussionswürdig: Wenn Systemverständnis und Kontrolle als Säulen des subjektiven Kompetenzerempfindens nur in sehr eingeschränktem Maße zur Verfügung stehen, sind die Betroffenen im Interesse ihrer psychischen Gesundheit darauf angewiesen, sich nach anderen Quellen umzusehen. Hierfür kommt im Kontext beruflicher Tätigkeiten vor allem der soziale Bereich in Frage, die Suche nach dem Erleben von Gemeinschaft und gegenseitiger Bestätigung. Dies könnte mit ein Grund dafür sein, dass im Sicherheitsbereich tätige Teams zumindest von außen so häufig als »verschworene Gemeinschaften« erscheinen,<sup>21</sup> die sich gegenseitig ihrer Professionalität versichern, die einen ausgeprägten Korpsgeist aufweisen und deren Mitglieder

**19** | S. dazu Albert Bandura: »Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change«, in: *Psychological Review* 84 (1977), S. 191-215; Dietrich Dörner: *Bauplan für eine Seele*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1999; Stefan Strohschneider: »Kompetenzdynamik und Kompetenzregulation beim Planen«, in: Stefan Strohschneider/Rüdiger von der Weth (Hg.), *Ja, mach nur einen Plan: Pannen und Fehlschläge – Ursachen, Beispiele, Lösungen*, Bern: Huber Verlag 2002, 2. Auflage, S. 35-51.

**20** | Diese These wird mit Vehemenz z.B. von Natasha Merat (Natasha Merat: »Is drivers' situation awareness influenced by a fully automated driving scenario?« Paper auf der HFES 8, Soesterberg NL 2008) vertreten. Margareta Lützhöft (*Studying the effects of technological change*, 2002) zeigt, dass Operateure dazu neigen, Kontrollsysteme, die über verschiedene Modi verfügen, im primitivsten Modus »zu fahren«, um ihre Fähigkeiten, ihr handwerkliches Können beweisen zu können (vgl. zur sog. »mode awareness« Nadine Sarter/Woods, David: »How in the world did we ever get into that mode? Mode error and awareness in supervisory control«, in: *Human Factors* 37 (1995), S. 5-19.

**21** | s. Rudi Heimann: »Polizeikultur und Veränderung – ein Blick hinter die Kulissen«, Vortrag auf der Jahrestagung »Kultur und sicheres Handeln« der Plattform Menschen in komplexen Arbeitswelten, Dornburg 2008 für die Polizei; weitere Beispiele für den Korpsgeist von Hochleistungsteams in: Peter Pawlowsky/Peter

gegenseitige Nähe suchen – sich aber eben u.U. auch stark nach außen abschotten, was bekanntlich bis zum Realitätsverlust führen kann.<sup>22</sup>

Menschen, die derartige Kontroll- oder Überwachungstätigkeiten alleine ausführen müssen, haben diese Möglichkeiten nur in begrenztem Umfang. Sie werden entweder soziale Kontakte aktiv und ggf. vorschriftswidrig herstellen oder sie flüchten sich in Tagträume und Phantasietätigkeit. Natürlich steht dies dem eigentlichen Sicherheitsauftrag diametral entgegen, ist aber wiederum nicht als Ausdruck individueller Schwäche zu interpretieren, sondern als Resultat eines nicht sorgfältig an das menschliche Bedürfnissystem angepassten technischen Designs.<sup>23</sup>

#### 11.2.4 Bereichsübergreifende Kompetenzen

Mit dem »subjektiven Kompetenzempfinden« sind motivationale Grundlagen des Handelns angesprochen, die bei der Implementierung von Technik im Sicherheitsbereich beachtet werden müssen, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden. Im Hinblick auf den speziellen Beitrag von Menschen zur Erhöhung der Elastizität und Widerstandsfähigkeit eines Systems sind in den letzten Jahren darüber hinaus einige allgemeine, bereichsübergreifend einsetzbare Kompetenzen (»generic competencies«) in den Fokus der Sicherheitsforschung geraten.<sup>24</sup> Jenseits der tätigkeitsspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten erfordert der konstruktive Umgang mit nicht routinemäßig zu lösenden Situationen Fähigkeiten im kommunikativen, organisatorischen und strategisch-problemlöserischen

---

Mistele (Hg.): Hochleistungsmanagement: Leistungspotenziale in Organisationen gezielt fördern. Wiesbaden: Gabler Verlag 2008.

**22** | S. die grundlegende Arbeit von Irving Janis: *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Atlanta, GA: Houghton Mifflin 1972; kritisch dazu Stefan Schulz-Hardt: *Realitätsflucht in Entscheidungsprozessen: Vom Groupthink zum Entscheidungsautismus*, Bern: Huber 1997.

**23** | Mir sind keine Studien bekannt, die sich diesen Phänomenen gezielt gewidmet hätten. Allerdings gibt es eine Fülle anekdotischer Evidenz besonders aus solchen Arbeitsfeldern, in denen Menschen über längere Zeiträume hinweg weder soziale Kontakte pflegen noch aktive Kontrolle ausüben können. Als Mittel gegen das Tagträumen erlaubt man in manchen Organisationen mittlerweile Zeitungslektüre oder Hörbücher, in anderen installiert man »Totmannknöpfe« – die dann allerdings trickreich dysfunktional gemacht werden.

**24** | S. dazu u.a. Edward Borodzic: »The missing ingredient is the value of flexibility«, in: *Simulation & Gaming* 35 (2004), S. 414-426; Günter Horn/Stefan Strohschneider: »Kommunikation im Krisenstab«, in: Gesine Hofinger (Hg.), *Kommunikation in kritischen Situationen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2005, S. 101-120; Roel van Winsen/Nicklas Dahlström/Sidney Dekker/James Nyce: »Rule and role-retreat: An empirical study of procedures and resilience«, in: *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making* (eingereicht).

Bereich, die nicht auf erwartbare »taktische« Situationen beschränkt sind. Dazu zählen vor allem:<sup>25</sup>

- Eine diskursive Kommunikationsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit, Ereignisse und kausale Zusammenhänge (verbal, visuell) darzustellen und zusammen mit anderen Beteiligten ein möglichst umfassendes »Bild« einer Situation zu erarbeiten;
- Die Fähigkeit, Entscheidungen auch unter Unsicherheit und Zeitdruck treffen zu können, ohne in jedem Fall auf die Existenz von Regeln oder die Anweisungen eines Vorgesetzten zurückgreifen zu müssen;
- Die Fähigkeit zum konstruktiven Umgang mit Informationsüberflutung auf der einen, unzuverlässiger oder fehlender Information auf der anderen Seite;
- »Problemlösefähigkeit«, die Fähigkeit zur Entwicklung neuartiger Handlungsalternativen.

Der Aufbau solcher Kompetenzen ist ein langwieriger Prozess, der die reflektierte Auseinandersetzung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen voraussetzt. Das Problem von Technisierungsstrategien besteht darin, dass mittlerweile in verschiedenen Branchen nachgewiesen werden konnte, dass Technisierung und Automatisierung genau diese Fähigkeiten verkümmern lassen.<sup>26</sup> Im Grunde genommen ist das gar nicht so überraschend: Jemand, der jahrelang alleine vor seinen Monitoren sitzt, verlernt das konstruktive Gespräch und hat dann im Notfall natürlich Schwierigkeiten, gemeinsam mit anderen aus bruchstückhaften und widersprüchlichen Informationen ein gemeinsames Lagebild diskursiv zu erzeugen. Menschen, die jahrelang immer nur auf bestimmte Anzeigen in vorgeschriebener Weise reagieren müssen, verlernen es, in Abwesenheit verlässlicher Anzeigen selbständig Entscheidungen zu treffen. Das ist eine – auch unter ethischen Gesichtspunkten – verheerende Auswir-

**25** | S. dazu z.B. Cornelius Buerschaper/Gesine Hofinger/Rüdiger von der Weth: »Strategisches Denken aus dem Computer? Über den Nutzen eines Trainings allgemeiner Problemlösestrategien«, in: Ulrich Blötz (Hg.), Planspiele in der beruflichen Bildung: Auswahl, Konzepte, Lernarrangements, Erfahrungen, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung 2005, Begleit-CD-ROM; Henry Wilson: »Emergency response preparedness: Small group training. Part 2 - training methods compared with learning styles«, in: Disaster Prevention and Management 9 (2000), S. 180-213.

**26** | S. dazu Dietrich Manzey: »Systemgestaltung und Automatisierung«, in: Petra Badke-Schaub/Gesine Hofinger/Kristina Lauche (Hg.), Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen, Heidelberg: Springer Verlag 2008, S. 307-324; sowie auch Sidney Dekker/Nicklas Dahlström/Roel van Winzen/James Nyce: »Crew resilience and simulator training in aviation«, in: Erik Hollnagel et al. (Hg.), Resilience Engineering Perspectives, Aldershot, UK: Ashgate 2008, S. 119-126.

kung gedankenloser Automatisierung, die nur schwer zu korrigieren ist. Gezielte Trainingsmaßnahmen sind hier sicherlich eine Möglichkeit, die aber durch entsprechende organisatorische Strukturen und die Anreicherung von Arbeitsprozessen ergänzt werden muss.<sup>27</sup>

### 11.2.5 Gemeinsame mentale Modelle

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf individuelle Phänomene und Prozesse im Kontext der Technisierung der Sicherheitsproduktion. Damit soll jedoch nicht behauptet werden, dass die individuelle Ebene die einzig relevante wäre. In der HF-Forschung hat sich das Konzept der »gemeinsamen mentalen Modelle« als bedeutsamer Ansatz zum Verständnis der Schwierigkeiten und Probleme der Zusammenarbeit von Menschen in komplexen Situationen herauskristallisiert. Als »mentales Modell« bezeichnet man die kognitive Repräsentation eines außerweltlichen Funktionszusammenhanges,<sup>28</sup> mit dem »gemeinsamen« mentalen Modell bezeichnet man einen hohen Übereinstimmungsgrad zwischen den individuellen Modellen der Mitglieder eines Teams über Schlüsselbereiche der gemeinsam relevanten Realität.<sup>29</sup>

Die enorme Bedeutung gemeinsamer mentaler Modelle für die Bewältigung schwieriger Situationen durch Teams, Stäbe usw. ist mittlerweile überzeugend nachgewiesen.<sup>30</sup> Was die Auswirkungen von Technisierungsstrategien anbelangt, kommt man dabei zu bisweilen überraschenden Einsichten. So untersucht man beispielsweise unter dem Stichwort »multi-agency-cooperation« die Schwierigkeiten und Fallgruben, die bei der Zusammenarbeit verschiedener Dienste in kritischen Großlagen entstehen. Bei dieser Form der Zusammenarbeit erweisen sich vor allem zwei potenzielle »Bruchlinien« als bedeutsam: die Frage der Machtverteilung und das Problem des Aufbaus eines gemeinsamen Lageverständnisses,

---

**27** | Vgl. Gesine Hofinger: »Teamtrainings für die Krisenbewältigung«, in: Cornelius Buerschaper/Susanne Starke (Hg.), Führung und Teamarbeit in kritischen Situationen, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2008, S. 190-205; Stefan Strohschneider: »Human Factors Training«, in: Petra Badke-Schaub/Gesine Hofinger/Kristina Lauche (Hg.), Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen, Heidelberg: Springer Verlag 2008, S. 289-306.

**28** | Philip Johnson-Laird: »Mental models in cognitive science«, in: Cognitive Science 4 (1980), S. 71-115.

**29** | S. dazu Richard Klimoski/Susan Mohammed: »Team mental model: Construct or metaphor?«, in: Journal of Management 20 (1994), S. 403-437; aber auch Reimer Bierhals: »Führung mit geteilten mentalen Modellen«, in: Cornelius Buerschaper/Susanne Starke (Hg.), Führung und Teamarbeit in kritischen Situationen, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2008, S. 86-109.

**30** | S. dazu zusammenfassend Douglas Paton/Duncan Jackson: »Developing disaster management capability: An assessment centre approach«, in: Disaster Prevention and Management 11 (2002), S. 115-122.

eine geteilten mentalen Modells. Technisierung spielt hinsichtlich beider Aspekte eine Rolle: Zusammenarbeit bei kritischen Großlagen erfordert von den beteiligten Diensten in der Regel den Aufbau von ad-hoc-Strukturen, die mit den geübten Abläufen nichts mehr gemeinsam haben. Darüber hinaus müssen einzelne Dienste u.U. dazu gebracht werden, im Sinne der Gesamtlösung ihre eigenen »goldenen Regeln« zu verletzen.<sup>31</sup>

Eine sehr kritische Analyse legt beispielsweise der englische Organisationssoziologe Richard McMaster vor, der die Organisationsstrukturen und Entscheidungsfindungsprozesse während der Flutkatastrophe in England 2007 untersucht hat.<sup>32</sup> Auf dem Papier sahen die Strukturen der interorganisationalen Zusammenarbeit zwischen Polizei, Feuerwehr, Militär, Umweltschutzorganisationen usw. einfach und klar aus. In der Realität entwickelten sich jedoch davon deutlich abweichende ad-hoc-Strukturen, die zwar flexibel an die Lage angepasst waren, aber erhebliche Kommunikationserfordernisse mit sich brachten. McMaster führt den Erfolg derartig flexibler Reaktionen darauf zurück, dass zwischen exponierten Protagonisten der beteiligten Dienste Vertrauen hergestellt werden kann, wenn die Lageeinschätzungen ausdiskutiert und Machtfragen ausbalanciert werden können. Der Aufbau von Vertrauen aber erfordert Kommunikation, am besten von Angesicht zu Angesicht. Laut seiner Studie war die erfolgreiche Bewältigung einiger kritischer Situationen während der Flut nur deshalb möglich, weil es *keine* gemeinsame Informationsplattform gab, weil die Stäbe gezwungen waren, miteinander zu reden, und sich auf diese Weise ein gemeinsames Lagebild entwickeln und Vertrauen entstehen konnte.

Man muss nicht so weit gehen wie McMaster, der mahnt, dass »technology may even be a barrier to shared understanding in multi-agency operations«.<sup>33</sup> Man sollte aber bedenken, dass erfolgreiche Interaktion im Sicherheitsbereich bestimmte diskursive Formen der Kommunikation erfordert, die durch technische Kommunikationslösungen nicht erschwert oder sogar unmöglich gemacht werden dürfen.

---

**31** | S. dazu Rüdiger von der Weth: »Risikoabwägung und Prozesssteuerung in kritischen Situationen«, in: Stefan Strohschneider (Hg.), *Entscheiden in kritischen Situationen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2. Auflage 2007, S. 41-54, und seine Analyse der Bewältigung der Flutkatastrophe in Sachsen.

**32** | Richard McMaster/Chris Baber: »Multi-agency operations: Cooperation during flooding«, Paper auf der Human Factors and ergonomics Society European Chapter Conference in Soesterberg, NL 2008.

**33** | Richard McMaster, mündl. Mitteilung, 16.10.2008.

## 11.3 SCHLUSSBEMERKUNG

Die safety-orientierte HF-Forschung macht auf einige psychische und soziale Voraussetzungen aufmerksam, die bedacht werden sollten, wenn Technisierung die intendierten Effekte – nämlich ein Mehr an Sicherheit – haben soll. Dies sollte jedoch keineswegs als Argument gegen jegliche Technisierung verstanden werden. Beispielsweise sind technische Neuentwicklungen unter Nutzerperspektive dann relativ unproblematisch, wenn sie das menschliche Wahrnehmungsvermögen verbessern, ohne die sozialen, kognitiven oder motivationalen Voraussetzungen des Handelns gravierend zu verändern.<sup>34, 35</sup> Dies gilt insbesondere in den Bereichen der »security«, wo man mit absichtlichen Schädigungsversuchen rechnet.

Alle über die Einführung schlichter Wahrnehmungsapparate hinausgehenden Innovationen müssen jedoch damit rechnen, dass sie zwar bestimmte Probleme lösen, aber mit Sicherheit auch neue schaffen. Deren Gravidität muss jedoch in jedem Einzelfall überprüft werden – häufig ist das erst nach längerer Nutzungsphase möglich. Es gilt damit auch im Bereich der »security« Abstand zu nehmen von der naiven Annahme, mehr Technik bedeute automatisch mehr Sicherheit. Technische Innovationen werden dann problematisch, wenn sie eingespielte und zuverlässig funktionierende Prozesse verändern und wenn die spezifisch menschlichen Stärken – flexible Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse, Abpuffern von Systemausfällen – beeinträchtigt werden. Es geht dabei nicht nur um das vordergründige Problem der Akzeptanz von Technik durch die Nutzer. Es geht um das tiefer greifende Problem, inwieweit eine technologische Innovation im Sicherheitsbereich die kritischen Fähigkeiten des Sicherheit schaffenden Personals langfristig verkümmern lässt.

---

**34** | Ein Beispiel für eine solche Innovation ist das Fernglas. Die Entwicklung fortgeschrittener Sensorik könnte ein weiteres Beispiel sein: Es ist besser, wenn der Bergmann durch einen guten Sensor vor zu hoher Methangaskonzentration gewarnt wird, als wenn dafür ein Kanarienvogel sterben muss, und es ist besser, einen Kanarienvogel zu opfern, als darauf zu warten, bis man die Wirkungen des tödlichen Gases selber spürt.

**35** | Hier wird aus der Perspektive des Nutzers argumentiert. Damit wird keinesfalls geleugnet, dass auch für den Nutzer unproblematische Wahrnehmungsapparate auf der gesellschaftlichen Ebene weitreichende ethische Implikationen haben können.

## LITERATUR

- Amalberti, Rene et al.: »Human factors in aviation: An introductory course«, in: Klaus-Martin Goeters (Hg.), *Aviation psychology: A science and a profession*, Aldershot, GB: Ashgate 1998, S. 19-43.
- Badke-Schaub, Petra/Hofinger, Gesine/Lauche, Kristina (Hg.): *Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen*, Heidelberg: Springer Verlag 2008.
- Bandura, Albert: »Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change«, in: *Psychological Review* 84 (1977), S. 191-215.
- Bierhals, Reimer: »Führung mit geteilten mentalen Modellen«, in: Cornelius Buerschaper/Susanne Starke (Hg.), *Führung und Teamarbeit in kritischen Situationen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2008, S. 86-109.
- Borodzicz, Edward: »The missing ingredient is the value of flexibility«, in: *Simulation & Gaming* 35 (2004), S. 414-426.
- Buerschaper, Cornelius/Hofinger, Gesine/von der Weth, Rüdiger: »Strategisches Denken aus dem Computer? Über den Nutzen eines Trainings allgemeiner Problemlösestrategien«, in: Ulrich Blötz (Hg.), *Planspiele in der beruflichen Bildung: Auswahl, Konzepte, Lernarrangements, Erfahrungen*, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung 2005, Begleit-CD-ROM.
- Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz (Hg.): *Stress im Katastrophenschutz: Zwischenbilanz und Forschungsbedarf. Ergebnisse eines Workshops*, Bonn: Schriftenreihe WissenschaftsForum der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, Band 2, 2002.
- Busby, Jerry/Hibberd, Ralph: »Mutual misconceptions between designers and operators of hazardous systems«, in: *Research in Engineering Design* 13 (2002), S. 132-138.
- Dahlström, Nicklas/Dekker, Sidney: »Security and safety synergy: Advancing security with Human Factors knowledge«, in: John G. Voeller (Hg.), *Wiley Handbook of Science & Technology for Homeland Security*, Chichester, GB: John Wiley & sons 2008 (Online-Ausgabe, s. <http://mrw.interscience.wiley.com/emrw/9780470087923/hhs/article/hhs298/current/abstract>; zugegriffen am 24.2.2009).
- Dekker, Sidney: *10 questions about human error: A new view of human errors and system safety*, Hillsdale, NJ: Erlbaum 2005.
- Dekker, Sidney/Dahlström, Nicklas/van Winsen, Roel/Nyce, James: »Crew resilience and simulator training in aviation«, in: Erik Hollnagel et al. (Hg.), *Resilience Engineering Perspectives*, Aldershot, UK: Ashgate 2008, S. 119-126.
- Dörner, Dietrich: *Bauplan für eine Seele, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt* 1999.
- Durso, Frank/Gronlund, Scott: »Situation awareness«, in: Frank Durso (Hg.), *Handbook of applied cognition*, New York: Wiley 1999, S. 283-314.

- Endsley, Mica: »Toward a theory of situation awareness in dynamic systems«, in: *Human Factors* 37 (1995), S. 32-64.
- Hanzu-Pazara, Radu et al.: »Reducing of maritime accidents caused by human factors using simulators in training process«, in: *Journal of Maritime Research* 5 (2008), S. 3-18.
- Heimann, Rudi: »Polizeikultur und Veränderung – ein Blick hinter die Kulissen«, Vortrag auf der Jahrestagung »Kultur und sicheres Handeln« der Plattform Menschen in komplexen Arbeitswelten, Dornburg 2008.
- Hofinger, Gesine: »Teamtrainings für die Krisenbewältigung«, in: Cornelius Buerschaper/Susanne Starke (Hg.), *Führung und Teamarbeit in kritischen Situationen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2008, S. 190-205.
- Hollnagel, Erik/Nemeth, Christopher/Dekker, Sidney (Hg.): *Resilience engineering perspectives: Remaining sensitive to the possibility of failure*, Aldershot, GB: Ashgate 2008.
- Horn, Günter/Strohschneider, Stefan: »Kommunikation im Krisenstab«, in: Gesine Hofinger (Hg.), *Kommunikation in kritischen Situationen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2005, S. 101-120.
- Huber, Stefanie et al.: »Situation awareness and lighting on airport taxiways: Should situation awareness measurement be situation-specific?«, Valencia, SP: Beitrag zur European Association of Aviation Psychology Conference 2008.
- Janis, Irving: *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Atlanta, GA: Houghton Mifflin 1972.
- Johnson-Laird, Philip: »Mental models in cognitive science«, in: *Cognitive Science* 4 (1980), S. 71-115.
- Klimoski, Richard/Mohammed, Susan: »Team mental model: Construct or metaphor?«, in: *Journal of Management* 20 (1994), S. 403-437.
- Lützhöft, Margareta: »Studying the effects of technological change: Bridge automation and human factors«, in: *Ortung und Navigation* 2 (2002), S. 107-113.
- Lützhöft, Margareta/Dekker, Sidney: »On your watch: Automation on the bridge«, in: *The Journal of Navigation* 55 (2002), S. 83-96.
- Manzey, Dietrich: »Systemgestaltung und Automatisierung«, in: Petra Badke-Schaub/Gesine Hofinger/Kristina Lauche (Hg.), *Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen*, Heidelberg: Springer Verlag 2008, S. 307-324.
- McMaster, Richard/Baber, Chris: »Multi-agency operations: Cooperation during flooding«, Paper auf der Human Factors and ergonomics Society European Chapter Conference in Soesterberg, NL 2008.
- Meck, Ute/Strohschneider, Stefan/Brüggemann, Ulrike: »Interaction design in ship building: An investigation in the integration of the user perspective in the design of ship bridges«, in: *Journal of Maritime Studies* (eingereicht).
- Merat, Natasha: »Is drivers' situation awareness influenced by a fully

- automated driving scenario?« Paper auf de HFES 8, Soesterberg NL 2008.
- National Transportation Safety Board (Hg): We are all safer: Lessons learned and lives saved, Washington, DC: Safety Report/SR-07/01, 5. Auflage 2007.
- Norris, Andy: »Laying the blame for bridge design«, in: Digital Ship, Oct. 2008, S. 34.
- Parasuraman, Raja/Molloy, Robert/Singh, Indramani: »Performance consequences of automation-induced complacency«, in: The International Journal of Aviation Psychology 3(1) (1993), S. 1-23.
- Paton, Douglas/Jackson, Duncan: »Developing disaster management capability: An assessment centre approach«, in Disaster Prevention and Management 11 (2002), S 115-122.
- Pawlowsky, Peter/Mistele, Peter (Hg.): Hochleistungsmanagement: Leistungspotenziale in Organisationen gezielt fördern. Wiesbaden: Gabler Verlag 2008.
- Pollock, Steven/Grudin, Jonathan: »Organizational obstacles to interface design and development: Two participant-observer studies«, in: ACM Transactions on Computer-Human Interaction 1 (1994), S. 52-80.
- Reason, James: Menschliches Versagen: Psychologische Risikofaktoren und moderne Technologien, Heidelberg: Spektrum Verlag 1994.
- Sarter, Nadine/David Woods: »How in the world did we ever get into that mode? Mode error and awareness in supervisory control«, in: Human Factors 37 (1995), S. 5-19.
- Schager, Bengt: »Accidents due to human error are increasing in the maritime industry«, in: The Swedish Club Letter, 2-2008 (2008), S. 12-13.
- Schulz-Hardt, Stefan: Realitätsflucht in Entscheidungsprozessen: Vom Groupthink zum Entscheidungsautismus, Bern: Huber 1997.
- Strohschneider, Stefan: »Kompetenzdynamik und Kompetenzregulation beim Planen«, in: Stefan Strohschneider/Rüdiger von der Weth (Hg.), Ja, mach nur einen Plan: Pannen und Fehlschläge – Ursachen, Beispiele, Lösungen, 2. Aufl., S. 35-51. Bern: Huber 2002.
- Strohschneider, Stefan: »Human Factors Training«, in: Petra Badke-Schaub/Gesine Hofinger/Kristina Lauche (Hg.), Human Factors: Psychologie sicheren Handelns in Hochrisikobranchen, Heidelberg: Springer Verlag 2008, S. 289-306.
- Van Winsen, Roel/Dahlström, Nicklas/Dekker, Sidney/Nyce, James: »Rule and role-retreat: An empirical study of procedures and resilience«, in: Journal of Cognitive Engineering and Decision Making (eingereicht).
- Von der Weth, Rüdiger: »Risikoabwägung und Prozesssteuerung in kritischen Situationen«, in: Stefan Strohschneider (Hg.), Entscheiden in kritischen Situationen, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2. Auflage 2007, S. 41-54.
- Wilson, Henry: »Emergency response preparedness: Small group training. Part 2 – training methods compared with learning styles«, in: Disaster Prevention and Management 9 (2000), S. 180-213.



# 12. Risikofaktor Informationsmanagement?

---

RAINER KOCH, MARCO PLASS

## 12.1 EINFÜHRUNG

Bei der zivilen Gefahrenabwehr werden in wachsendem Maße IT-Systeme aus den Bereichen Informationsmanagement und Kommunikation verwendet. Ziel ist es, die Effektivität und Effizienz im Einsatzgeschehen durch die neu zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten zu steigern und der durch die Technisierung von Einsatzobjekten<sup>1</sup> zunehmenden Komplexität des Einsatzgeschehens zu begegnen.

Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn bei der Entwicklung der IT-Systeme die spezifischen Rahmenbedingungen der genannten Domäne Berücksichtigung finden, die im operativ-taktischen Bereich hohe Anforderungen hinsichtlich der schnellen Reaktion auf verschiedenste Ereignisse auch bei ungünstigen Bedingungen stellen.

## 12.2 RAHMENBEDINGUNGEN IN DER ZIVILEN GEFAHRENABWEHR

Zur Entwicklung adäquater Systeme gehören neben der konkreten Einbeziehung von Anforderungen der Endanwender die Beachtung der taktisch sinnvollen Organisationsstrukturen sowie die Kenntnis der ablaufenden Prozesse. Eine rein Endnutzer-getriebene Entwicklung hätte allerdings den Nachteil, neu aufkommende Technologien ggf. zu vernachlässigen. Daher führt nur eine offene Kooperation von beiden Seiten – Forschung und Endanwender – zu den gewünschten Ergebnissen.

---

1 | Einsatzobjekte sind in der Fachsprache der Feuerwehr z.B. Gebäude oder Fahrzeuge.

Weitere Erfolgsfaktoren stellen darüber hinaus die Analysen

- der während der IT-Nutzung anzutreffenden Bedingungen;
- des Informationsbedarfs der Nutzer und
- der verschiedenen Einsatzbereiche von IT dar.

Im Folgenden werden die genannten drei Bereiche kurz dargestellt.

Eine Einsatzkraft hat ihre Aufgaben unter Rahmenbedingungen zu bewältigen, die in anderen Berufsfeldern nicht oder nur einzeln und nicht in Kombination auftreten. Diese Tatsache macht die Arbeitssituation besonders:

### **12.2.1 Das Einsatzumfeld ist komplex**

Es zeichnet sich dadurch aus, dass viele verschiedene Variablen zu berücksichtigen sind, die vollständig oder teilweise voneinander abhängen. Es liegt keine vollständige Kenntnis der aktuellen Situation vor. Zum einen sind nicht alle Informationen zeitnah zu erhalten, die zur Aufgabenbewältigung oder Entscheidungsfindung nötig wären. Die nicht verfügbaren Informationen müssen durch Annahmen ersetzt werden. Des Weiteren müssen gleichzeitig die relevanten von den irrelevanten Informationen unterschieden und fatal falsche Informationen erkannt werden. Darüber hinaus hat jeder Einsatz eine Dynamik, die kaum vorherzusehen ist.<sup>2</sup>

### **12.2.2 Auftretende Ereignisse sind äußerst verschieden**

Am Beispiel von Feuerwehreinsätzen, die die ganze Bandbreite vom Dachstuhlbrand über verunglückte Chemikalien Transporte zu Rettungsaktionen bei Hochwasser abdecken, zeigt sich, welchen unterschiedlichen Herausforderungen begegnet werden muss. Dies erfordert für jeden Einsatz eine neue Strategie zur Problemlösung. Darüber hinaus sind Übungen für diese umfangreichen Bereiche schwer bzw. nur für einzelne Aufgaben- und Einsatztypen möglich.

### **12.2.3 Umweltbedingungen sind ungünstig**

Ob bei verminderter Sicht wegen Rauch, ungenügender Beleuchtung, schlechten Wetterverhältnissen, Umgebungslärm oder hoher Verschmutzung von Gerät und Kleidung der Einsatzkraft: Die Aufgaben müssen durchgeführt werden, unabhängig davon, welche widrigen Bedingungen vorliegen. Daraus resultiert eine hohe physische Belastung für die Beteiligten.

---

**2** | Vgl. Dietrich Dörner: Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Erw. Neuauflage, 7. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag 2008, S. 58-59.

### **12.2.4 Gefährdung für eigenes Leben**

Die Einsatzkräfte müssen ihre Aufgaben wahrnehmen, obwohl sie sich damit teilweise in Lebensgefahr begeben. Dem psychischen Druck in Unsicherheit müssen sie standhalten, ob bei Arbeiten in einsturzgefährdeten Gebäuden oder bei Explosionsgefahr eines mit Gefahrstoff beladenen Kesselwagens.

### **12.2.5 Entscheidungen und Tätigkeiten sind zeitkritisch**

Typischerweise eskaliert eine Situation, für die Einsatzkräfte angefordert werden, ohne Eingriff von außen. Dabei ist ein Einsatz umso effektiver, je früher eingegriffen wird. Daher sind Entscheidungen trotz unzulänglicher Informationsbasis erforderlich und Tätigkeiten durchzuführen, obwohl deren Erfolg ungewiss ist.

### **12.2.6 Schwere Folgen von Fehlentscheidungen und Fehlverhalten**

Da in der Gefahrenabwehr häufig Menschenleben gefährdet sind und teilweise erheblicher Schaden von materiellen Gütern abgewehrt werden soll, haben mögliche Fehlentscheidungen und falsches Vorgehen schwerwiegende Konsequenzen.

### **12.2.7 Die rechtliche Situation**

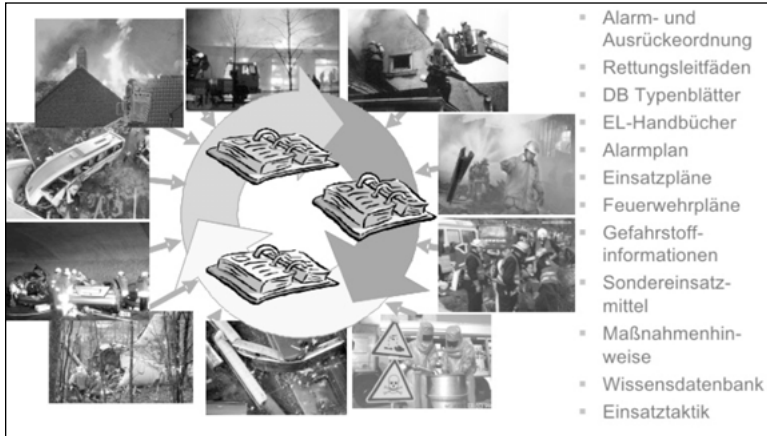
Wegen der genannten schweren Folgen bergen Fehlentscheidungen und -verhalten erhebliche rechtliche Risiken für Einsatzkräfte. Um diese zu minimieren, ist die Beachtung von Gesetzen und Vorschriften in diesem Umfeld besonders wichtig. Darüber hinaus bringen es bestimmte Situationen mit sich, dass mit teilweise sehr sensiblen, persönlichen Daten umgegangen werden muss. Auch hier ist die Gesetzeslage besonders zu beachten.

Im Einsatzfall sind die Führungskräfte besonders auf Informationen, aber auch auf ein fundiertes Fachwissen angewiesen, um die Gefahrenabwehr zu koordinieren und Maßnahmen einzuleiten. Insbesondere bei akuten Gefahrenlagen sind das persönliche Wissen und die Erfahrung der Einsatzführung essentiell. Im Gegensatz dazu kann bei einer Gefahrensituation, bei der nach der ersten dynamischen Phase ein stationärer Zustand eingetreten ist, eine umfangreiche Recherche in Handbüchern und Datenbanken angemessen sein, wenn dadurch im Anschluss der Gesamtschaden minimierbar ist.<sup>3</sup>

---

**3** | Vgl. Rainer Koch/Rüdiger Harnasch/Bo-Sik Lee: Mobilfunkgestützte Informationsbereitstellung zur Führungsunterstützung von Feuerwehr und Rettungs-

Abbildung 13: Informationsquellen als Herausforderung für Einsatzkräfte



In Abbildung 13 sind exemplarisch Informationen aufgeführt, die für einen Einsatz typischerweise benötigt werden. Hier zeigt sich, wie vielfältig und umfangreich der Informationsbedarf der Einsatzkräfte während der Erfüllung ihrer Aufgaben ist.

## 12.3 IT-EINSATZ IM BEHANDELTEN BEREICH

Aktuell werden für diverse Aufgaben der Einsatzkräfte bereits IT-Systeme zur Unterstützung eingesetzt. Diese Systeme lassen sich in vier Kategorien gruppieren:

### 12.3.1 Kommunikations-IT

Zur Koordinierung von Einsatzkräften dient seit langem die Sprachkommunikation mittels 2m Funk<sup>4</sup> am Einsatzort und 4m Funk<sup>5</sup> zwischen Einsatzleiter und Leitstelle. Diese Kommunikationsinfrastruktur wird in naher Zukunft durch den Digitalfunk TETRA abgelöst werden. Da sich TETRA nicht allein auf Sprachkommunikation beschränkt, sondern auch Datenübermittlung ermöglicht, können auf diesem Wege bereits Informationen bereitgestellt werden.

dienst. Berlin: SEL Stiftung für Kommunikationsforschung 2005, Hochschulkolleg E-Government, Stiftungsreihe 70.

**4** | Hauptsächlich für Handfunkgeräte an der Einsatzstelle genutztes Frequenzband (167-174 MHz, Kanalraster 20 kHz).

**5** | Hauptsächlich für Fahrzeugfunkgeräte zur Kommunikation mit der Leitstelle genutztes Frequenzband (74-87 MHz, Kanalraster 20 kHz).

### 12.3.2 Mobile IT

In der Kategorie mobile IT finden sich die unterschiedlichsten Komponenten, um die Einsatzkräfte vor Ort zu unterstützen. Da deren Aufgaben sehr vielfältig sind, lassen sich hier auch verschiedenartigste Produktkategorien zusammenfassen. Exemplarisch sind Wärmebildkameras, Warneinheiten für Pressluftatmer, aber auch elektronische Gefahrstoffdetektoren, Messsysteme und Allzweck-PCs zu nennen. Darüber hinaus ist weitere IT in Form von PDAs und TabletPCs bei einigen Feuerwehren als Informationshilfsmittel, z.B. für Gefahrstoffdatenbanken, im Einsatz.

### 12.3.3 Einsatzleitrechner

Als Hilfsmittel der Ressourcenplanung und -verteilung für den Einsatz von Feuerwehr und Rettungsdienst haben sich Einsatzleitrechner etabliert. An einem verteilten System mit verschiedenen Arbeitsplätzen können mehrere Disponenten unterschiedliche Einsätze kommunikations- und ressourcenseitig unterstützen. Darüber hinaus können mehrere Disponenten, wenn es eine Situation erfordert (z.B. Großschadenslage), gemeinsam einen Einsatz bearbeiten.

### 12.3.4 Stabsunterstützungssysteme

Besonders bei umfangreichen Schadenslagen und wenn absehbar ist, dass ein Einsatz von längerer Dauer sein wird, werden Stäbe eingerichtet, um dieser Lage geeignet begegnen zu können. Die Aufgaben der Stäbe erstrecken sich von der operativ-taktischen zur administrativ organisatorischen Unterstützung der Entscheidungsträger. Damit die Informationsflut zur Bewältigung dieser Größe von Einsätzen beherrschbar bleibt, werden softwarebasierte Führungssysteme für Einsatzleitungen eingesetzt. Diese teilen sich auf in Feldsysteme, die vor Ort auf Einsatzleitwagen unterschiedlicher Größe installiert sind, und ortsfeste Systeme, die in dediziert zur Verfügung stehenden Stabsräumen genutzt werden.

## 12.4 ZIELGERICHTETE IT-ENTWICKLUNG

Bei Kenntnis der Rahmenbedingungen ist zu klären, wie IT entwickelt werden kann, um akzeptiert und nützlich zu sein.

Zum einen handelt es sich um IT-Entwicklung, die den gleichen Schwierigkeiten begegnen muss, wie sie in anderen Anwendungsdomänen auftreten. Werden IT-Entwicklungsprojekte analysiert, ist festzustellen, dass das Scheitern der Projekte zu ca. 24 Prozent auf unvollständige und geänderte Anforderungen und ca. 13 Prozent auf mangelnde Einbe-

ziehung der Benutzer zurückzuführen ist.<sup>6</sup> Daraus ist abzuleiten, dass auch die Entwicklung von IT für die zivile Gefahrenabwehr einen besonderen Fokus auf die Anforderungsanalyse und die Einbeziehung von Endanwendern legen muss.

*Abbildung 14: Informationsmanagement und Kommunikation in der zivilen Gefahrenabwehr*



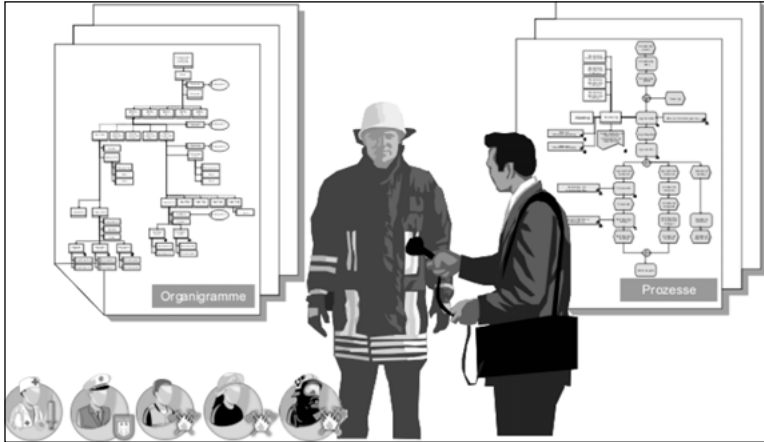
Zum anderen sind es gerade die eingangs genannten Rahmenbedingungen, die bei der IT-Entwicklung in dieser Anwendungsdomäne besonders beachtet werden müssen. Hieraus resultieren besondere Anforderungen an die IT,<sup>7</sup> deren Nichterfüllung zum K.o.-Kriterium für die Nutzung wird. Auch hier kann eine strukturierte Anforderungsanalyse helfen, die jeweiligen Rahmenbedingungen vollständig und frühzeitig zu erfassen, sie in Anforderungen losgelöst von der Perspektive eines einzelnen Stakeholders zu überführen sowie deren Erfüllung durch die IT in definierten Systemgrenzen sicherzustellen. Der weitere Nutzen einer methodischen Vorgehensweise bei der Aufnahme von Anforderungen ist die Möglichkeit, eine größere Vollständigkeit zu erreichen sowie die Vermeidung von Mehrdeutigkeiten und redundanten oder sogar widersprüchlichen Anforderungen.<sup>8</sup>

**6** | Vgl. [www.standishgroup.com](http://www.standishgroup.com) vom 10. November 2005.

**7** | Vgl. Klaus Pohl: Requirements Engineering. Grundlagen, Prinzipien, Techniken. 2., korrigierte Auflage. Heidelberg: dpunkt-Verlag 2008, S. 60f.

**8** | Vgl. Chris Rupp: Requirements-Engineering und -Management. Professionelle, iterative Anforderungsanalyse für die Praxis. 4., aktualisierte und erw. Auflage. München: Hanser 2007, S. 26.

Abbildung 15: Erfolgreiche IT-Entwicklung



Als Brücke zwischen Anwendern und Entwicklern kann die Modellierung von Organisationen und ablaufenden Prozessen dienen. Nach Allweyer erreicht eine graphisch orientierte Prozessmodellierung nach definierter Notation gegenüber einer schriftlich formulierten Beschreibung oder nicht standardisierter graphischer Modellierung bei den Entwicklern ein gutes Verständnis des Vorgehens der Endnutzer und der Abläufe in einer Anwendungsdomäne.<sup>9</sup> Diese Aussage lässt sich auf Basis durchgeführter Forschungsprojekte in die Anwendungsdomäne der zivilen Gefahrenabwehr übertragen. Je nach Vorerfahrung sind aber auch gegenständlichere Darstellungen wie Demonstratoren eine nutzbringende Gesprächsgrundlage.

Sind anfängliche Akzeptanzprobleme der graphischen Modellierung ausgeräumt, kann sich das Ergebnis der gemeinsam mit der Führungsebene in der Anforderungsanalyse, z.B. durch Interviews oder begleitende Beobachtung, erhobenen Modelle als gute Entwicklungsgrundlage für in der Nutzungsphase akzeptierte IT erweisen. Die Prozessmodellierung kann somit als Hilfsmittel zur erfolgreichen IT-Entwicklung dienen.

## 12.5 BEISPIELE AUS LAUFENDEN UND ABGESCHLOSSENEN PROJEKTEN

Einige Beispiele aus verschiedenen Anwendungen und Forschungsprojekten verdeutlichen diese Thesen.

<sup>9</sup> | Vgl. Thomas Allweyer: Geschäftsprozessmanagement. Strategie, Entwurf, Implementierung, Controlling. 2. Nachdruck. Herdecke: W3L-Verlag 2007, S. 133f.

Abbildung 16: Direkte Informationsversorgung

UN-Nummer: 1184 CAS-Nummer: 107-04-2 ID-Nummer: 602-613-00-7

**Wichtigsteichweid**  
Flüssig, farblos, chloroformähnlicher Geruch.

**Giftig, Umweltschadungsgefahr!**  
Gesundheitsschäden möglich!  
Brandgefahr bei allen Temperaturen.

**Achtung:**  
Geringere Punktschmelztemperatur führt zur Entzündung, bei Erhitzung oder Brand.  
Reizung von Schleimhäuten und Augen.  
Gefahr bei Kontakt, Einatmen und Verschlucken.  
Bildet mit Wasser giftige Mischungen.

Gefahr-Nummer: 336 Gefahr-Klasse: 3, P01  
Verpackungsgruppe: II Wassergefährdungskategorie: 3

**Atmenschutz (PA) und Chemikalienschutzkleidung:**

<b>Maßnahmen bei Leckagen</b>	<b>Maßnahmen bei Feuer</b>
Isolierung im 50 m x Radius.	Abkühlen im Bereich von 100 m.
Personen, kritisch behandelnd.	Mit Schnee oder Pulver löschen.
Einatmen, Stoff auffangen.	Kühlen, auf Rückzündung achten!
Handgelenke befeuchten, waschen.	Kein Wasser in Stoff spritzen.
Schlern, Schutz, Respiration.	Brandquell stoppen, abgrenzen.
Kanalarbeitsaufträge abbrechen.	Wasser sammeln und entsorgen.
Behälter und Wasser ablassen.	Kanal sichern, Kläranlage warnen.

Stoff verdunstet, nicht binden. Wenig wasserlöslich.

Gase und Dämpfe des Stoffes sind schwerer als Luft.  
Der Stoff selbst ist schwerer als Wasser.

Explosionsbereich: 4 bis 14 Volumenprozent

Schmelzpunkt: -38 °C	Siedepunkt: 84 °C
Flammpunkt: 13 °C	Stoßpunkt: 440 °C

UN 2029 Klasse: 0  
UN 2359 Klasse: 3  
UN 1943 Klasse: 1.1  
UN 0082 Klasse: 1.1  
UN 2814 Klasse: 0.2

Hauptgefahren:  
Giftig  
Abholbar

**Güter System**

bereitstellen statt abholen

### 12.5.1 Das BMBF Projekt Güter<sup>10</sup>

In einem Gefahrgutunfall steht die eintreffende Feuerwehr vor der Herausforderung, ein geeignetes Vorgehen zum Eigenschutz, zur Rettung von Personen und zum Schutz der Umwelt zu wählen. Dazu wird eine exakte Lageeinschätzung benötigt. Die wichtigste Information dabei ist die Kenntnis der transportierten Gefahrgüter. Typischerweise wird bei Tankfahrzeugen die grobe Kategorie von der am Fahrzeug angebrachten Gefahrguttafel abgelesen (Gefahrnummer, früher »Kemler-Zahl«) und die genauere Stoffeinordnung der ebenfalls aufgeführten UN<sup>11</sup>-Nummer entnommen. Auf Basis dieser Informationen werden Kennwerte und Maßnahmenvorschläge aus Gefahrstoffdatenbanken abgerufen und bewertet. Wesentlich schwieriger ist die Ermittlung der geeigneten Vorgehensweise bei Fahrzeugen, die nur pauschal als Gefahrguttransport (orangefarbene Tafel ohne Zusatzinformationen) gekennzeichnet sind und verschiedene Gefahrstoffe geladen haben. Hier ist die Ermittlung der Gefahrgüter fehleranfällig und augenscheinlich zeitaufwändig,<sup>12</sup> weil einzelne Ladungsstücke identifiziert werden müssen. Wird dieser Prozess durch die direkte Bereitstellung der wichtigsten benö-

**10** | Das Güter-Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Projekts »Integrierter Umweltschutz in der Verpackungsindustrie« gefördert.

**11** | Die UN-Nummer ist eine von einem Expertenkomitee der Vereinten Nationen für alle gefährlichen Stoffe und Güter festgelegte Kennnummer.

**12** | Vgl. Rainer Koch/Bo-Sik Lee/Rolf Jansen/Martin Helmigh: Einsatz von RFID und Telematik in der Gefahrgutlogistik. 17. Münchener Gefahrguttage, Tagungsband P1, 2007.

tigten Informationen abgekürzt und sind die bereitgestellten Informationen verlässlich, ist ein entscheidender Mehrwert durch die IT geschaffen.

### 12.5.2 Das EU Projekt SHARE<sup>13</sup>

Bei Schadensereignissen werden die eingesetzten Einheiten in eine spezielle Führungsstruktur eingebunden. Diese werden durch die technische Einsatzleitung und vom Einsatzleiter mit Zuarbeit eines Stabes geführt. Zur Unterstützung der Tätigkeit haben sich Hilfsmittel wie Magnettafeln und Kartenmaterial zur Visualisierung sowie Formulare, Vordrucke und natürlich Sprechfunk zur Kommunikation etabliert. Ermöglicht durch verbesserte technische Ausstattung der Einsatzleitfahrzeuge werden in Großschadenlagen zunehmend Stabsunterstützungssysteme eingesetzt. Diese bieten umfangreiche Funktionalitäten, die es der Einsatzleitung ermöglicht, den Einsatz effektiv und effizient zu koordinieren. Sie lösen die oben genannten Hilfsmittel zur Visualisierung und Kommunikation ab, wodurch Schwächen der konventionellen Hilfsmittel, wie Verzögerungen oder Fehler in der Informationsübermittlung, ausgeräumt werden.

Wegen der besonderen Nutzungsbedingungen in den Fahrzeugen und teilweise ungünstigen Umgebungsbedingungen, die die Stabilität von IT-Systemen beeinträchtigen, ist ein Ausfall dieser Systeme nicht auszuschließen. Die Stabsarbeit ist bei einem Ausfall weiterhin möglich, da die oben beschriebenen, konventionellen Hilfsmittel als Rückfallebene weiterhin zur Verfügung stehen und genutzt werden können. Problematisch ist eher die Synchronisation des Informationsstands im IT-System vor dem Ausfall mit den konventionell darstellbaren Informationen. Ein problemloser Übergang von der Arbeit mit einem IT-System zur konventionellen Methode ist dabei essentiell, um die Gefahrenabwehr weiterzuführen. Eine ähnliche Problematik ist in Feuerwehrleitstellen gegeben, die in diesem Projekt mit betrachtet wurde.

Aufgabe der Leitstellen in der zivilen Gefahrenabwehr ist die Steuerung und Überwachung des laufenden Einsatzgeschehens. Standort- und länderspezifisch werden dabei getrennt oder gemeinsam Feuerwehr, Rettungsdienst und auch die Polizei einbezogen.

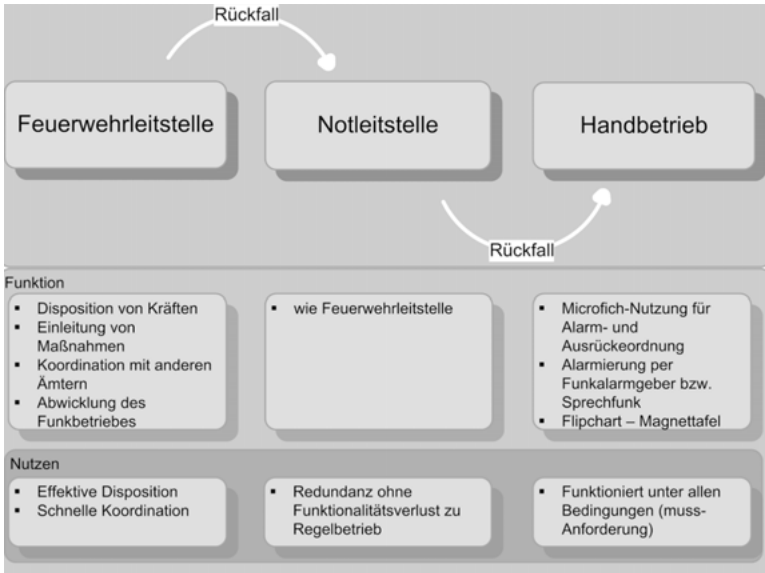
Zu den Tätigkeiten der Leitstellen gehören z.B.

- Annahme von Notrufen;
- Interpretation des Anrufs und Umsetzung in Alarmstichworte;
- Alarmierung der räumlich und fachlich zuständigen Einheiten;
- Heranführen der Kräfte an die Einsatzstellen;
- Bearbeiten von Rückmeldungen und Nachforderungen;
- Disposition von Reservekräften.

---

**13** | Das SHARE Projekt wurde von der Europäischen Union im 6. Rahmenprogramm mit der Themenpriorität Information, Society, Technologies gefördert.

Abbildung 17: Rückfallebenen



Speziell bei außergewöhnlichen Schadenslagen (Massenanfall von Verletzten, Austritte unbekannter Stoffe, Schäden in Großanlagen, Großbrände usw.) sind eine Vielzahl von Einheiten zu alarmieren und zu koordinieren. Der Einsatzleitrechner unterstützt dabei, indem die räumlich zuständigen Einheiten und zuständige Sondereinheiten zur Alarmierung vorgeschlagen und alarmiert werden.

Daraus ableitbare Anforderungen an Leitrechnersysteme sind z.B.

- Betriebssicherheit (Ausfallsicherheit, Redundanz, Lastverteilung, Stabilität),
- Funktionssicherheit (Benutzbarkeit, Angemessenheit) und
- Nachvollziehbarkeit

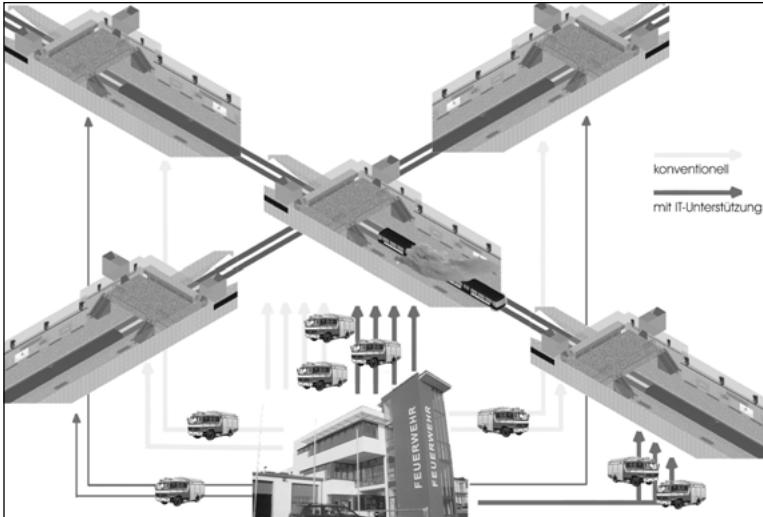
die entsprechende Soft- und Hardware erfordern.

Gleichzeitig sind Einsatzleitstellen auf eine Vielzahl von Kommunikationsverbindungen angewiesen (Funk, Wachalarmsystem, Telefon, Notrufleitungen, Datenkommunikation), die durch äußere Umstände gestört werden können. Aus diesen Gründen halten große Feuerwehren Notleitstellen vor, die in ihren Funktionen denen der regulären Leitstellen entsprechen, jedoch mit einer reduzierten Anzahl von Leitplätzen. Trotz dieser Redundanzen ist der Betrieb der Leitstelle nicht absolut sicherzustellen. Daher ist vorgegeben, den Leitstellenbetrieb regelmäßig ohne EDV-Unterstützung zu trainieren.

### 12.5.3 Das BMBF Projekt OrGaMIR<sup>14</sup>

Bei einem Feuer in U-Bahnstationen stehen die Einsatzkräfte von Feuerwehr, Rettungsdienst und Betreibergesellschaft vor dem Problem, dass sich Rauchgas in einem vernetzten Röhrensystem beliebig ausbreiten kann. Weil somit alle Nachbarbahnhöfe einer betroffenen Station in unmittelbarer Zukunft mit Rauchgas kontaminiert sein könnten, müssen die vorhandenen Ressourcen zur Evakuierung und Bekämpfung verteilt werden.

Abbildung 18: Gezielter Kräfteinsatz



Hier kann IT helfen, Ressourcen zielgerichtet, schnell und effektiv einzusetzen. Durch Messung der Strömung und der daraus berechneten Ausbreitung eines Gefahrstoffs<sup>15</sup> können gezielt verfügbare Kräfte auf die Bahnhöfe verteilt werden, die aktuell gefährdet sind oder es in Kürze sein werden. Dies vermeidet einen erheblichen, durch Kräfteverlegung hervorgerufenen Zeitverlust.

**14** | Das OrGaMIR-Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm »Forschung für die zivile Sicherheit« auf Grundlage der High-tech-Strategie der Bundesregierung gefördert.

**15** | Vgl. Andreas Pflitsch: Investigations on air currents in underground public transportation systems. In: Meteorologische Zeitschrift 10 (4), 2001, S. 239-246.

## 12.6 ABLEITUNG VON KRITERIEN FÜR DIE IT-ENTWICKLUNG

Mit den oben geschilderten Aspekten und Erfahrungen aus durchgeführten Forschungsprojekten im Bereich zivile Gefahrenabwehr kann IT die Gefahrenabwehr unterstützen, wenn sie z.B. folgende Kriterien berücksichtigt:

- Die IT-Nutzung darf nicht im Vordergrund stehen, sondern sollte vorhandene Prozesse weitgehend praxisgerecht unterstützen.
- Die IT muss einfach bedienbar sein, »ease of use« und direkte Bereitstellung statt Suchen nach Informationen sind wesentliche Merkmale.
- Die IT muss zuverlässig und angemessen sein.

Mit der Einführung von IT in der zivilen Gefahrenabwehr kann auch eine Abwandlung von etablierten Vorgehensweisen einhergehen, um das angestrebte Effektivitätsziel zu erreichen. Fällt allerdings die IT aus, muss auf alternative, heute vielfach noch übliche Vorgehensweisen zurückgegriffen werden, um das Endergebnis – im Sinne des Einsatzerfolges – nicht zu gefährden. Anforderungen, die hieraus resultieren, sind:

- Fertigkeiten, Ausbildung und Organisation dürfen nicht allein auf Einsatz der IT ausgerichtet sein.
- Prozessunterstützende IT muss den unmittelbaren Übergang auf andere Arbeitsweisen ermöglichen und sicherstellen.
- Alternative Arbeitsweisen müssen trainiert sein.
- Ressourcen und Hilfsmittel müssen für die Arbeit ohne IT-Unterstützung ausreichend vorhanden sein.

Insgesamt bedeutet dies, dass die IT im betrachteten Anwendungsbereich zu einer deutlichen Effizienzsteigerung führen kann. Die Nutzenaspekte liegen dabei nicht in unmittelbaren Einsparungen bei Personal oder Ausrüstungen, sondern indirekt im Bereich qualitativer Verbesserungen, die zur Minimierung von Personen-, Umwelt- und Sachschäden beitragen.

## 12.7 SCHLUSSFOLGERUNG

Durch die intensive Kooperation von Anwendern mit Forschung und Entwicklung lassen sich für den betrachteten Bereich vielfältige IT-gestützte Hilfsmittel entwickeln. Die aktuelle IT bietet aufgrund ihrer Leistungsmerkmale und der Mobilität eine adäquate Basis, um auch den besonderen Anordnungen in diesem Bereich weitgehend gerecht zu werden, wenn die besonderen Voraussetzungen und Randbedingungen bei der Nutzung berücksichtigt werden. In der Anwendung ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die IT immer nur der Unterstützung und Optimierung der Prozesse dient. Die Ressourcen, Kenntnisse und Fähigkeiten der Einsatzkräfte

te müssen jedoch so aufrechterhalten bzw. ausgebildet werden, dass – im Unterschied zu anderen IT-Anwendungsbereichen – essentielle Aufgaben unbedingt weiterhin ohne IT-Unterstützung bewältigt werden können.

## LITERATUR

- Allweyer, Thomas: Geschäftsprozessmanagement. Strategie, Entwurf, Implementierung, Controlling. 2. Nachdruck. Herdecke: W3L-Verlag 2007.
- Dörner, Dietrich: Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Erw. Neuauflage, 7. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag 2008.
- Koch, Rainer/Harnasch, Rüdiger/Lee, Bo-Sik: Mobilfunkgestützte Informationsbereitstellung zur Führungsunterstützung von Feuerwehr und Rettungsdienst, Berlin: SEL Stiftung für Kommunikationsforschung 2005, Hochschulkolleg E-Government, Stiftungsreihe 70.
- Koch, Rainer/Lee, Bo-Sik/Jansen, Rolf/Helmigh, Martin: Einsatz von RFID und Telematik in der Gefahrgutlogistik. 17. Münchener Gefahrguttage, Tagungsband P1, 2007.
- Pflitsch, Andreas: Investigations on air currents in underground public transportation systems. In: Meteorologische Zeitschrift 10 (4), 2001, S. 239-246.
- Pohl, Klaus: Requirements Engineering. Grundlagen, Prinzipien, Techniken. 2., korrigierte Auflage. Heidelberg: dpunkt-Verlag 2008.
- Rupp, Chris: Requirements-Engineering und -Management. Professionelle, iterative Anforderungsanalyse für die Praxis. 4., aktualisierte und erw. Auflage. München: Hanser 2007.



# 13. Terrorismus und dessen Konsequenzen für die Weltwirtschaft: Einige volkswirtschaftliche Gedanken

---

FRIEDRICH SCHNEIDER

## 13.1 EINLEITUNG

Die Entwicklung der Weltwirtschaft und die fortschreitende Globalisierung ermöglichten bis Herbst 2008 enorme ökonomische Wohlfahrtsgewinne, beinhalteten aber auch große Risiken in sich, die sich in zunehmenden Umweltbelastungen, Terroranschlägen und im Jahr 2009 in globaler Rezession widerspiegeln. Gegenüber dem Jahr 2003 haben sich die weltweiten Terroranschläge im Jahr 2007 von 208 auf über 700 erhöht.<sup>1</sup> Die Terroranschläge des 11. September 2001 sind ein Beispiel, wie extreme Kritiker der westlichen Welt mit Gewalt gegen den Wohlstand und die Demokratie kämpfen. Das wirft die folgenden zwei zentralen Fragen auf: Welche ökonomischen Auswirkungen haben der Terrorismus sowie der Kampf gegen den Terrorismus?<sup>2</sup>

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, diese beiden Fragen vorläufig zu beantworten. Im Kapitel 2 werden einige Ausführungen über die Arten des Terrorismus und den jüngsten transnationalen Terroranschlag in Mumbai gemacht. Kapitel 3 beschäftigt sich mit ökonomischen Auswirkungen und Schäden des Terrorismus, und in den Kapiteln 4 und 5 werden politische Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus entwickelt und einige Schlussfolgerungen gezogen.

---

**1** | Zur Entstehung des Terrorismus, dessen Finanzierung und Folgen auf die Wirtschaft vergleiche Schneider (2004), Freytag et al. (2009), Lai (2007), Krueger und Malečková (2003) sowie Li und Schaub (2004).

**2** | Auf die Auswirkungen des Terrorismus auf die Demokratie in der westlichen Welt wird in diesem Beitrag aus Platzgründen nicht eingegangen.

## 13.2 ARTEN DES TERRORISMUS<sup>3</sup>

Beim Terrorismus wird zwischen nationalem Terrorismus und transnationalem (meistens religiös fundamentalistischem) Terrorismus unterschieden:<sup>4</sup> Der nationale Terrorismus kann religiösen, aber auch politischen Ursprung haben und hat meistens das Ziel, sich von einem Land zu lösen (z.B. die ETA, die einen separaten Baskenstaat fordert) oder ein ganz anderes Staatsgebilde zu erreichen.

Beim transnationalen Terrorismus gibt es drei fundamentale Charakteristika:

- Kaum noch eingrenzbarer Operationsraum des religiösen Terrorismus (globale Tätigkeit).
- Weltweite Unterstützungsstruktur (mit Hilfe des Internets) mit jeweils sich neu bildenden lokalen Zellen.
- Breite grenzenlose Feindkategorie – d.h. kein übergeordnetes Ziel (islamische Weltherrschaft), sondern »nur« die Schwächung oder Zerstörung des gemeinsamen Feindes (meistens die USA bzw. die westliche Welt).

### 13.2.1 Der transnationale fundamentalistische islamische Terrorismus am Beispiel der Al Kaida<sup>5</sup>

Ein wesentliches Ziel von Al Kaida ist die maximale Zerstörung der westlichen Zivilisation, der »globale Jihad«. Al Kaida ist nicht »nur« ein Markenname, sondern eine Organisation mit extrem flacher Hierarchiestruktur; sie ist keine einheitliche Organisation mehr, sondern eine »virtuelle Business Corporation«. Eines ihres Mottos ist »Sterben ist wichtiger als Töten« und »Massenmord wird zum sakralen Akt«, d.h. es gibt keine Einschränkung der Mittel. Sie hat keine globale Geostrategie (z.B. die Weltherrschaft des Islam) außer der Zerstörung der westlichen Zivilisation, daher sollte man sich »primär« auf eine langfristige ideologische bzw. geistige Auseinandersetzung einstellen und sekundär auch militärische Mittel gegen Al Kaida einsetzen.

**3** | In diesem Beitrag wird sich im Folgenden auf den transnationalen Terrorismus beschränkt, da dieser die wesentlich größten negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft hat. Vergleiche hierzu Enders und Sandler (2002, 2006), sowie Brück (2004).

**4** | Vergleiche hierzu Addison und Murshed (2005), Enders und Sandler (2002, 2006), Tavares (2004), Brück (2004) und Alexander und Alexander (2002).

**5** | Siehe hierzu auch Reuter (2004).

### 13.2.2 Der Terroranschlag in Mumbai: Ein Beispiel des transnationalen Terrors

Die »Internationale« des islamistisch durchsetzten Terrorismus, der sehr wahrscheinlich von Al Kaida gesteuert ist, hat in Mumbai wieder einmal auf furchtbare Weise zugeschlagen. Die Zielwahl erfolgte wieder nach folgendem Muster:

1. Eine lebendige offene Demokratie, in der eine freie Presse existiert und die dafür sorgt, dass ein derartiger Terroranschlag sofort weltweit verbreitet wird.
2. Ein Ort, der weltweit bekannt ist, und in dem viele wichtige wirtschaftliche Institutionen vorhanden sind, die durch Terroranschläge empfindlich getroffen und in ihrer Funktionsweise beeinträchtigt werden (Tourismus, Börse, Wirtschaftsleben, religiöse jüdische Einrichtungen).
3. Die Möglichkeit, innerhalb kürzester Zeit mit 15-20 Terroristen eine maximale Zerstörung und eine große Anzahl von Toten zu »produzieren«, die weltweite Aufmerksamkeit garantieren.

Leider erfüllte Mumbai diese Zielvorstellungen in hervorragender Weise. Darüber hinaus gelingt unter Umständen auch noch eine Destabilisierung der Region, wenn das Misstrauen zwischen Indien und Pakistan noch stärker wird, und möglicherweise dadurch wieder starke Spannungen und kriegerische Konflikte zwischen beiden Ländern entstehen können.

Das Handwerk des internationalen islamistischen Terrors ist ein moderner Terrorismus, der aus einer Mixtur aus Jihad und eiskalter Berechnung besteht, und der eines seiner wesentlichsten Ziele, die Zerstörung der offenen Demokratien und der westlichen Lebensart, durch derartige Terroranschläge zu erreichen versucht. Diese Art von Terror entsteht im Kopf von einigen wenigen Analytikern, wird dann von einigen gründlich ausgebildeten Terroristen durchgeführt, die sehr wahrscheinlich von ihrem »Mastermind« laufend Instruktionen erhielten. Sie waren natürlich jederzeit bereit, das eigene Leben aufs Spiel zu setzen, denn nicht der eigene Opfertod sorgt für den krönenden Abschluss, sondern es ist die Vollstreckung an sich und die Gewissheit der weltweiten Aufmerksamkeit hinter sich. Man erkennt eindeutig, dass der Krieg des islamistischen Terrors weitergeht, und diejenigen (Al Kaida und andere Terrororganisationen), die über eine »nachhaltige« politische, logistische und finanzielle Unterstützung verfügen, können damit immer wieder in einer globalen Perspektive für Furcht und Schrecken sorgen. Gerade das nicht-vorhersehbare weltweite Zuschlagen dieses Terrorismus ist der Versuch, mit dieser Art von nicht-vorhersehbaren Anschlägen ein weiteres Ziel zu erreichen, dass sich ein permanenter »Ausnahmestand« ausbreitet, unter welchem sich ganze Länder, Regionen und Blöcke immer argwöhnischer begegnen und der die Freiheit, die Demokratie und den Pluralismus der westlichen Lebensart einschränkt.

Was kann man gegen diese Art von Terrorismus tun?<sup>6</sup> Sicherlich ist ein Dialog, sowohl in dieser Region als auch zwischen den Kulturen, unabdingbar und aus wechselseitiger Achtung und Toleranz können für alle Parteien Gewinne entstehen. Sicherlich erreichen die Terroristen eines ihrer wesentlichen Ziele nicht, wenn sich die Spannungen zwischen Indien und Pakistan nicht verschärfen, und diese möglicherweise gemeinsam gegen den Terrorismus vorgehen. Auf der anderen Seite wird es nicht möglich sein, nur mit Toleranz und Verstehen diesen Terrororganisationen das Handwerk zu legen. Entscheidend wird hierbei sein, den Nährboden des international organisierenden Terrorismus in zweierlei Hinsicht zu bekämpfen: Auf der einen Seite die Armut zu verringern und – noch wichtiger – den Menschen eine Lebensperspektive zu geben, ein wichtiger Schritt für viele Betroffenen in Indien und Pakistan und anderen armen Regionen. Auf der anderen Seite ist die noch viel wichtigere geistig-religiöse Auseinandersetzung mit dieser Art von Terrorismus und ihrem Mastermind zu führen, so dass auch in dieser Hinsicht dieser geistig-religiöse Nährboden entzogen wird.

### **13.3 ÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN UND SCHÄDEN DES TRANSNATIONALEN TERRORISMUS**

Die vielen Terroranschläge, zumindest seit dem von 11/09, hatten zur Folge, dass vor allem die direkten (aber auch indirekten) Schäden dieser terroristischen Anschläge schwer ausgefallen sind und z.B. in 2001 und 2002 0,25 Prozent des Welt-BIP kosteten. Sie verteilen sich auf alle Regionen der Welt und auf viele Sektoren und hatten eine langfristige Auswirkung auf die Weltwirtschaft.<sup>7</sup>

#### **13.3.1 Nachfrageschock und erhöhte Transaktionskosten**

Terroristische Anschläge erschüttern die Psychologie bzw. das Vertrauen der Menschen und schwächen nachhaltig das ohnehin fragile Verbrauchervertrauen in den Ländern der westlichen Welt. Es kommt zu einer Veränderung bzw. Verringerung des Ausgabenverhaltens von Firmen, privaten Verbrauchern und auch des Staates. Die Kombination aus dem resultierenden Nachfrageschock und den erhöhten Transaktionskosten, die auch im Zuge der nachfolgenden Sicherheits- und Verteidigungspoli-

**6** | Vergleiche hierzu auch Tavares (2004), Indridason (2008), Gross et al. (2009) sowie Frey und Luechinger (2008).

**7** | Hierzu gibt es mittlerweile sehr viele Untersuchungen; hier seien nur einige neuere genannt, so z.B. Enders und Sandler (2008), Gaibulloev und Sandler (2008) und Abadie und Gardeazabal (2008).

tik deutlich steigen, fügen der Weltwirtschaft weitere Schäden zu.<sup>8</sup> Ein Beispiel für die Konsequenzen eines weltweiten Nachfrageschocks ist der Kursverfall der Aktien (bis zu -50 %!) fast aller Fluggesellschaften an amerikanischen und europäischen Börsen nach den Anschlägen vom 11. September.<sup>9</sup> Enders und Sandler (2008) kommen in ihrer Untersuchung zum Ergebnis, dass durch die Terroranschläge 11/09 die US-Produktivität um 35 Milliarden US-Dollar und der gesamte Output um 47 Milliarden US-Dollar zurückging und die Arbeitslosenquote um 1 % gestiegen ist. Auch in anderen Ländern hatten die Terroranschläge negative Folgen für die Wirtschaft. Im Fall von Spanien schätzen Abadie und Gardeazabal (2003), dass die gesamten ökonomischen Effekte des Terrors im Baskenland nach Ausbruch der Kampagne der ETA im Jahr 1975 zu folgenden Ergebnissen geführt haben: Das Pro-Kopf-GDP ging um 12 % von 1975 bis gegen Ende der 70er Jahre zurück und sank noch einmal um 10 % über die Zeitperiode 1980 bis 1990. Im Fall von Israel schätzen Eckstein und Tsiddon (2004), dass der Pro-Kopf-Output von Israel um 10 % im Jahr 2004 höher gewesen wäre, hätte Israel nicht unter den Terroranschlägen zu leiden gehabt. Gaibulloiv und Sandler (2008) führen eine empirische Untersuchung des Verhältnisses von Terrorismus und ökonomischem Wachstum in der entwickelten Welt (primär Westeuropa) über die Periode 1971 bis 2004 durch. Sie finden auch einen negativen Einfluss von terroristischer Aktivität auf ökonomische Aktivitäten. Beispielsweise zeigen sie, dass ein zusätzliches transnationales terroristisches Attentat (normiert auf eine Million Einwohner) zu einer Reduktion des Wachstums um 0,4 % führt.

### 13.3.2 Erhöhtes Risiko und Unsicherheit

Versicherungen reagieren auf neue Formen des internationalen Terrorismus mit sofortigen Prämienerrhöhungen auf Grund eines neu zu ermittelnden potenziellen Maximalschadens. Es kommt in weiterer Folge zu Vertragsanpassungen bestehender oder neuer Verträge und es wird seitens der Rückversicherer zum Teil generell mit einer starken Beschränkung oder sogar mit dem Ausschluss der Versicherbarkeit von Terrorschäden reagiert.<sup>10</sup>

---

**8** | Vergleiche hierzu Blomberg et al. (2004), Drakos und Kutan (2003), Gaibulloev und Sandler (2008) sowie Sandler und Enders (2004).

**9** | Vergleiche hierzu Chen und Siems (2004), die die Reaktion der Börsen auf 14 verschiedene terroristische Angriffe untersuchten und stark negative Wirkungen feststellten.

**10** | Siehe hierzu Brown et al. (2004), Brück (2004) sowie Li und Schaub (2004).

### 13.3.3 Steigende Budgetdefizite und Staatsverschuldung

Regierungen reagieren mit kostenintensiven Hilfsprogrammen und vertrauenstabilisierenden Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft. Es kommt zu Subventionen angeschlagener Branchen, die nicht notwendigerweise produktivitätsförderlich sein müssen. Sicherheits- und Verteidigungsausgaben wurden insbesondere in den USA dramatisch erhöht. Gerade in den USA sind öffentliche Budgetdefizite und zunehmende Staatsverschuldung eine Konsequenz dieser Maßnahmen. Stevens (2003), der die öffentlichen Budgets in den Vereinigten Staaten untersuchte, fand zum Beispiel heraus, dass das »US-Homeland Security Budget« sich vom Fiskaljahr 2002/03 auf das Fiskaljahr 2004/05 verdoppelt hat und dann 30 Milliarden US-Dollar betrug. Die Ausgaben für Sicherheit für die Luftfahrt verdoppelten sich ebenfalls auf 4,8 Milliarden US-Dollar und die Ausgaben für allgemeine Grenzsicherung wurden im Fiskaljahr 2004/05 auf 15,6 Milliarden US-Dollar erhöht.

### 13.3.4 Geld- und finanzmarktpolitische Implikationen

Es kommt zu einer Anpassung der Portfolios von Investoren an die neuen Risikostrukturen und zu einer Veränderung der Renditen bestimmter Aktien. Vielfach resultiert aus terroristischen Anschlägen ein Abfluss des Kapitals aus den Aktienmärkten in sichere Anlageformen (z.B. Gold). Notenbanken müssen mit Zinssenkungen reagieren, um das Investitionsniveau zu stützen. Die Amerikanische Notenbank senkte nach den Anschlägen vom 11/09 beispielsweise den kurzfristigen Zinssatz auf einen Tiefstand, der bis auf jetzt (März 2009) in der Weltwirtschaftskrise in den letzten 40 Jahren nicht mehr erreicht wurde, zeitweise bis auf 1,0 %.

### 13.3.5 Wirtschaftspolitische Erfahrungen aus Terroranschlägen (insbesondere 11/09)<sup>11</sup>

Es sind vor allem die indirekten negativen Effekte des transnationalen Terrors, welche die Weltwirtschaft seit 11/09 weiterhin belasten.

Die psychologischen Reaktionen und die anfängliche Hilflosigkeit der Regierungen sind heute wahrscheinlich weniger ausgeprägt und könnten so zu einer schnelleren Stabilisierung der ökonomischen Konsequenzen beitragen.

Im Falle neuartiger Angriffe sind die schnelle Verbreitung von Informationen unter den ökonomischen Akteuren wie Regulierungsbehörden und Zentralbanken entscheidende Faktoren zur Minimierung von negativen ökonomischen Konsequenzen.

---

**11** | Siehe hierzu Kurrild-Klitgaard et al. (2006), Lai (2007), Piazza (2008), Enders und Sandler (2002, 2006), Indridason (2008).

## 13.4 (WIRTSCHAFTS-)POLITISCHE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS

Der Bedrohung der Weltwirtschaft durch Terrorismus kann durch folgende sechs (wirtschafts-)politische Maßnahmen begegnet werden:<sup>12</sup>

1. Bekämpfung der Armut besonders in Ländern mit fundamentalistischen Religionen;
2. Wahrung der demokratischen Grundrechte, der Meinungsfreiheit und der Toleranz sowie Offenheit;
3. Integrative Maßnahmen zum Schutz von nationalen Minderheiten;
4. Nur »Law and Order« oder die Todesstrafe wirken nicht, da sie aus den Terroristen Märtyrer machen bzw. keine Wirkung bei ihnen zeigen;
5. Menschenrechtskonformer Umgang mit Terroristen und moderate Rhetorik und
6. Aufbau von wachstumsfreundlichen Institutionen in Herkunftsregionen potenzieller Terroristen sowie eine geistige Auseinandersetzung mit der radikalen islamistischen Religion und deren Vertretern.

## 13.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus den Ausführungen der Kapitel 2-4 können die folgenden fünf Schlussfolgerungen gezogen werden:

### 13.5.1 Unterwanderung einiger Länder durch terroristische Organisationen

In einigen Ländern (z.B. Afghanistan, Pakistan) gelingt es terroristischen Organisationen, Fuß zu fassen und auch die Volkswirtschaft zu unterwandern (z.B. der Drogenausbau in Afghanistan). Langfristig erlangen diese Gruppen einen nicht zu unterschätzenden und gefährlichen Zuwachs an wirtschaftlicher und letztlich auch politischer Macht.

### 13.5.2 Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderung

Für die westliche Staatengemeinschaft ist es eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Herausforderung ersten Ranges, mit der Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus fertig zu werden. Sie muss aufgegriffen werden und insbesondere die Armutsbekämpfung und die geistige Auseinandersetzung mit den fundamentalistischen Vertretern des Islam ist zu führen.

**12** | Zu ähnlichen Vorschlägen kommen Krueger und Malečková (2003), Li (2005), Piazza (2008), Abadie (2006), Li und Schaub (2004), sowie Llussa und Tavares (2008).

### 13.5.3 Ausgewogenheit zwischen Sicherheit und persönlicher Freiheit

Aber: »Wer Ungeheuer bekämpft muss aufpassen, nicht selbst zum Ungeheuer zu werden.« (Nietzsche, 1886) Es muss eine Ausgewogenheit zwischen Sicherheit und persönlicher Freiheit gewahrt bleiben. Dieser Balanceakt erfordert guten Willen, Toleranz und Zusammenarbeit aller Betroffenen. Es ist das wichtigste Asset unserer westlichen Wertegemeinschaft.

### 13.5.4 Fehlende internationale Zusammenarbeit

Da die internationale Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung zu wünschen übrig lässt und da leider auch wenig Hoffnung auf Besserung besteht, ist die Politik gegenüber dem (internationalen) Terrorismus nicht sehr effektiv. Nur wenn tatsächlich eine effektive internationale Zusammenarbeit gelingt, kann der transnationale Terrorismus in Schranken gewiesen werden.

## LITERATUR

- Abadie, A. (2006), Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism, *The American Economic Review*, 96/2, S. 50-56.
- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2008), Terrorism and the World Economy, *European Economic Review*, 52, S. 1-27.
- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2003), The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Bask Country, *American Economic Review*, 93/2, S. 113-132.
- Addison, T. und M. Murshed (2005), Transnational Terrorism as a Spillover of Domestic Disputes in Other Countries, *Defence and Peace Economics*, 16/2, S. 69-82.
- Alexander, D. und Y. Alexander (2002), *Terrorism and Business: The Impact of September 11, 2001*, Ardsley, N.Y.: Transnational Publishers.
- Blomberg, S. B., G. D. Hess und A. Orphinades (2004), The Macroeconomic Consequences of Terrorism, *Journal of Monetary Economics*, 51/5, S. 1007-1032.
- Brown, J. R., J. D. Cummins, C. M. Lewis und R. Wei (2004), An Empirical Analysis of the Economic Impact of Federal Terrorism Reinsurance, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* 10388.
- Brück, T. (2004), An Economic Analysis of Security Policies, *Defence and Peace Economics*, 16/5, S. 375-389.
- Chen, A. H. und T. Siems (2004), The Effects of Terrorism on Global Capital Markets, *European Journal of Political Economy*, 20/3, S. 349-366.
- Drakos, K. und A. M. Kutan (2003), Regional Effects of Terrorism on Tour-

- ism in Three Mediterranean Countries, *Journal of Conflict Resolution*, 47/5, S. 621-641.
- Eckstein, Z. und D. Tsiddon (2004), Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel, *Journal of Monetary Economics*, 51/5, S. 971-1002.
- Enders, W. und T. Sandler (2002), Patterns of Transnational Terrorism, 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates, *International Studies Quarterly*, 46/2, S. 145-165.
- Enders, W. und T. Sandler (2006), *The Political Economy of Terrorism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Enders, W. und T. Sandler (2008), Economic Consequences of Terrorism in Developed and Developing Countries: An Overview, in: P. Keefer und N. Loayza (Hg.), *Terrorism, Economic Development, and Political Openness*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, S. 17-47.
- Frey, B. S. und S. Luechinger (2008), Three Strategies to Deal with Terrorism, *Economic Papers*, 27/2, S. 107-114.
- Freytag, A., J. Krueger, D. Meierrieks und F. Schneider (2009), The Origins of Terrorism: Cross Country Estimates on Socio-Economic Determinants of Terrorism, *Discussion Paper*, University of Linz, Department of Economics, Linz.
- Gaibulloev, K. und T. Sandler (2008), Growth Consequences of Terrorism in Western Europe, *Kyklos*, 61/3, S. 411-424.
- Gross, K., P. R. Brewer und S. Adlay (2009), Confidence in Government and Emotional Responses to Terrorism After September 11, 2001, *American Politics Research*, 37/1, S. 107-128.
- Indridason, I. H. (2008), Does Terrorism Influence Domestic Politics? Coalition Formation and Terrorist Incidents, *Journal of Peace Research*, 45/2, S. 241-259.
- Krueger, A. B. und J. Malečková (2003), Education, Poverty and Terrorism: Is There a Causal Connection?, *Journal of Economic Perspectives*, 17/4, S. 119-144.
- Kurrild-Klitgaard, P., M. K. Justensen und R. Klemmensen (2006), The Political Economy of Freedom, Democracy and Transnational Terrorism, *Public Choice*, 128, S. 289-315.
- Lai, B. (2007), Draining the Swamp: An Empirical Examination of the Production of International Terrorism, 1968-1998, *Conflict Management and Peace Science*, 24/4, S. 297-310.
- Li, Q. (2005), Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents?, *Journal of Conflict Resolution*, 49/2, S. 278-297.
- Li, Q. und D. Schaub (2004), Economic Globalization and Transnational Terrorism: A Pooled Time-Series Analysis, *Journal of Conflict Resolution*, 48/2, S. 230-258.
- Llusa, F. und J. Tavares (2008), Economics and Terrorism: What We Know, What We Should Know and the Data We Need, in: P. Keefer und N. Loayza (Hg.), *Terrorism, Economic Development, and Political Openness*, New York: Cambridge University Press, S. 233-254.

- Piazza, J. A. (2008), Do Democracy and Free Markets Protect Us From Terrorism?, *International Politics*, 45, S. 72-91.
- Reuter, C. (2004), Parasiten des Zorns. Wie Al Khaïda neue Akteure rekrutiert, *Internationale Politik*, February, S. 12-20.
- Sandler, T. und W. Enders (2004), An Economic Perspective on Transnational Terrorism, *European Journal of Political Economy*, 20/2, S. 301-316.
- Schneider, Friedrich (2004), The Financial Flows of Islamic Terrorism, in: Masciandaro, Donato (Hg.), *Global Financial Crime: Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres*, Aldershot (GB): Ashgate, S.97-126.
- Stevens, B. (2003), Factors Shaping the Demand for Security Goods and Services, Paper Presented in the OECD-Forum for the Future on the Security Economy: What Trade-offs in an Open Mobile Society, Paris, 2004.
- Tavares, J. (2004), The Open Society Assesses its Enemies: Shocks, Disasters and Terrorist Attacks, *Journal of Monetary Economics*, 51/5, S. 1039-1070.

# 14. (Ver-)Sicherung als Komponente der Risikopolitik – eine betriebswirtschaftliche Perspektive

---

UTE WERNER

## ABSTRACT

Im Folgenden wird Versicherung als Sicherungsinstrument in den Gesamtkomplex des Risikomanagements eingebettet. Dieses wirkt institutionenübergreifend, wobei die von den originären Risikoträgern ergriffenen risikopolitischen Maßnahmen bestimmen, welcher Schadenanteil an weitere Institutionen in der Kette der Risikoträger transferiert wird.

Risikopolitik kann ursachen- oder wirkungsbezogen angelegt sein. Versicherung dient zunächst dazu, die finanziellen Wirkungen der im Versicherungsvertrag beschriebenen Risiken zu managen. Dies erfolgt über einen Ausgleich im Kollektiv und in der Zeit sowie durch Risikoteilung zwischen Versicherungsunternehmen und weiteren professionellen Risikoträgern. Beispiele zur Elementarschaden- und Terrorversicherung zeigen praktizierte Aufteilungen des potenziellen Finanzierungsbedarfs in Deutschland.

Es sind jedoch nicht alle Risiken versicherbar – sei es aus versicherungstechnischen Gründen, wenn z.B. das zu erwartende Schadensausmaß schlecht schätzbar ist, oder bei bestimmten Marktconstellationen wie mangelnder Nachfrage nach Versicherungsschutz. Insbesondere im Elementarschadenbereich lässt eine geringe Versicherungsdichte die vorsorgende, ursachenbezogene Funktion von Versicherungsschutz lediglich begrenzt zum Tragen kommen, da bspw. monetäre Anreize zur Schadenverhütung, die im Versicherungsvertrag vereinbart würden, nur bei den Versicherten greifen können.

Somit stellt sich die Frage, ob bzw. wie der Staat über das risikopolitische Instrument der Versicherung zur vorsorgenden ursachen- und wirkungsbezogenen Sicherung beitragen kann.

## 14.1 RISIKOPOLITIK

### 14.1.1 Ursachen- und wirkungsbezogene Differenzierung

Risikopolitik findet auf verschiedenen institutionellen Ebenen und in verschiedenen Formen statt: Natürliche und juristische Personen, Kommunen, Länder, Staat und internationale Organisationen managen die in ihren Verantwortungsbereich fallenden, durch eigene oder fremde Entscheidungen und Aktivitäten generierten Risiken.<sup>1</sup>

Hierbei kann *ursachenbezogen* vorgegangen werden, indem versucht wird, die Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. das Ausmaß von Schäden zu vermindern. Beispiele dafür wären die Einrichtung eines Werkschutzes im Unternehmen oder ein intensiver Umweltschutz. Auch private Haushalte sind gefordert, schadenverhütend vorzusorgen, sei es durch Blitzableiter, Winterdienst oder Fortbildung in Erster Hilfe. Eine umfassende Kooperation zwischen Kommunen, Ländern und Staat wiederum kann zur Effizienz des Bevölkerungsschutzes beitragen und somit das Schadeneindämmungspotenzial erhöhen.

Im *wirkungsbezogenen* Risikomanagement gilt es, vorausschauend Entscheidungen darüber zu treffen, wie die finanziellen Folgen jener Schäden gehandhabt werden sollen, die sich trotz ursachenbezogenen Risikomanagements ereignen. Handelt es sich um häufiger eintretende Schäden kleinerer Dimension, ist es in der Regel sinnvoll, diese selbst zu finanzieren. Bestimmte Risiken des Geschäftsverkehrs, wie etwa der Verlust von Waren beim Transport, nicht rechtzeitige Lieferung oder Abnahme, auch Währungskursänderungen, lassen sich im Rahmen von Kaufverträgen und darauf basierenden weiteren Vereinbarungen zwischen den beteiligten Parteien aufteilen. Zur Finanzierung größerer Schadenspotenziale bieten sich Versicherungsunternehmen als professionelle Risikoträger an.

Die unterschiedenen Schadensdimensionen hängen natürlich vom relativen Ausmaß potenzieller Schäden bei den jeweiligen Risikoträgern ab, sowie von deren Finanzkraft: Was für ein kleines Unternehmen Großschadenpotenzial birgt – wie ein Brand in der Produktionshalle –, kann für ein international tätiges Unternehmen selbst finanzierbar sein,<sup>2</sup> sofern Folgeschäden durch ursachenbezogene Schadenverhütung begrenzt werden.

---

**1** | Der hier verwendete Risikobegriff ist relativ breit, da er die negativen und positiven Konsequenzen menschlichen Handelns umfasst.

**2** | Z.B. über Captives, also konzerneigene Versicherungsunternehmen, oder durch den weltweiten Ausgleich im Kollektiv des Großunternehmens.

### 14.1.2 Eine Kette von Risikoträgern

Versicherer übernehmen einen vertraglich festgelegten Anteil bei der Finanzierung von Schäden,<sup>3</sup> die nach Ursache, Art, Ereignisort und -zeitraum sowie in ihren Wirkungen für die Versicherten im Versicherungsvertrag beschrieben werden. Als Gegenleistung bezahlt der Versicherungsnehmer regelmäßig Prämien in der vereinbarten Höhe. Hierdurch transformiert er sein Risiko, zu einem im Voraus nicht bekannten Zeitpunkt Schäden in ebenfalls nicht bekannter Höhe finanzieren zu müssen, in eine Verpflichtung zur laufenden Zahlung relativ fixer und im Vergleich zum möglichen Schadenmaximum relativ niedriger Beträge. Diese werden im Kollektiv ähnlich bedrohter weiterer Versicherungsnehmer angespart, verzinslich angelegt und kommen zur Auszahlung, wenn sich bei einem Mitglied des Kollektivs Schäden ereignen, die unter den Versicherungsvertrag fallen.

Da Versicherungsverträge nicht nur zwischen den *originären Risikoträgern* und ihren Versicherern (sog. *Erstversicherer*) abgeschlossen werden, sondern die Erstversicherer Teile der übernommenen Risiken durch *Mit- oder Rückversicherung*<sup>4</sup> auf weitere professionelle Risikoträger transferieren, entsteht eine sukzessive Aufteilung und Übertragung transformierter Risiken im Versicherungsmarkt. Aufgabe der Versicherer ist, ein Kollektiv von Risiken so zusammenzustellen, dass ein gewisser Ausgleich zwischen den jeweiligen Finanzierungsbedarfen, falls nötig auch über einen längeren Zeitraum, hergestellt werden kann. Aufsichtsrechtliche Vorschriften<sup>5</sup> sorgen dafür, dass nicht mehr Risiken gezeichnet und für eigene Rech-

**3** | Hier und im Folgenden wird aus Sicht der Schadensversicherung argumentiert, weil sich der risikopolitische Beitrag von Versicherung darüber gut erläutern lässt. Eine Übertragung auf andere Versicherungszweige, wie z.B. die Lebensversicherung, ist aber problemlos möglich.

**4** | Bei der *Mitversicherung* zeichnet ein führender Versicherer das Risiko (z.B. Feuerversicherung eines Industriekunden) und teilt dieses originäre Risiko nach vereinbarten Regeln mit weiteren Versicherern. Rückversicherung liegt vor, wenn ein Versicherer zunächst das gesamte Risiko für eigene Rechnung übernimmt und es dann vollständig oder teilweise, evtl. auch in transformierter Form, an andere Versicherer überträgt.

**5** | Die für europäische Versicherungsunternehmen seit den 1970er Jahren relativ einheitlich geregelten Solvabilitätsvorschriften schreiben eine Mindestausstattung mit unbelastetem Vermögen vor, welche sich nach dem Umfang des Versicherungsgeschäfts und den dabei eingegangenen Risiken bemisst. Unter der Bezeichnung »Solvency II« wird seit einigen Jahren an einer grundlegenden Reform des Versicherungsaufsichtsrechts gearbeitet, die neben einer ausreichend bemessenen Kapitalausstattung auch qualitative Mindestanforderungen an das Risikomanagement im Unternehmen und dessen Berichterstattung vorsieht. Träger des Solvency-II-Projekts ist die Europäische Kommission: vgl. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/solvency/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/index_de.htm) vom 6. März 2009.

nung behalten werden, als mit hoher Wahrscheinlichkeit auch finanziert werden können.

Durch die Beteiligung vieler Risikoträger auf verschiedenen Stufen entsteht eine Kette von Risikoaufteilung, -verteilung und -transformation, welche selbst große Schadenspotenziale finanzierbar macht. Für katastrophale Ereignisse haben sich in den letzten 20 Jahren darüber hinaus alternative Möglichkeiten zum Risikotransfer in den Kapitalmarkt (sog. ART, Alternativer Risikotransfer) herausgebildet: Die Risiken werden dabei verbrieft, z.B. in Form von Katastrophenbonds, sind folglich handelbar und können von speziellen Kapitalanlagegesellschaften oder bei entsprechend kleiner Stückelung auch von Privatinvestoren erworben werden. Im Vergleich zum traditionellen Versicherungsmarkt erweitert dies die globale Finanzierungskapazität um ein Vielfaches.<sup>6</sup>

Das letzte Glied in der Kette der Risikoträger ist der *Staat*, sofern er sich nicht selbst weiter absichert – sei es durch Bildung von Rücklagen, über Rückversicherung oder Vereinbarungen mit Finanzdienstleistern zur Überlassung »bedingten Kapitals« (Contingent Capital), wenn vorab festgelegte Ereignisse eintreten.<sup>7</sup> Staatliche Instanzen werden deshalb auch als »Insurer of Last Resort« bezeichnet: Sie tragen die Konsequenzen jenes Anteils an Katastrophenschäden, die von den originären Risikoträgern weder verhindert noch vermindert wurden und deren Finanzierung auch nicht mit Hilfe professioneller Risikoträger vorausschauend abgesichert ist.

### 14.1.3 Beispiele für praktizierte Aufteilungen des potenziellen Finanzierungsbedarfs für Großschäden

Aufgrund der geringen Versicherungsdichte für *Elementargefahren* (wie Überschwemmung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen etc.), die im Bundesgebiet durchschnittlich<sup>8</sup> bei 10 % für Schäden am Hausrat bzw. 4 %

**6** | Zu diesen Instrumenten und beispielhaften Einsatzbereichen vgl. Torben J. Andersen: Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management, in: Inter-American Development Bank (Hg.), Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington D.C. 2002: [www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative %20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative%20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf) vom 6. März 2009.

**7** | So ist die Stadt Istanbul für den Fall eines katastrophalen Erdbebens mehrfach abgesichert u.a. durch einen Versicherungspool, in welchem Prämien aus der türkischen Erdbebenpflichtversicherung von Wohngebäuden gesammelt werden, durch klassische Erst- und Rückversicherung sowie durch eine Vereinbarung mit der Weltbank zu »Bedingtem Kapital«; vgl. Andersen, Innovative Financial Instruments, S. 22.

**8** | Die Versicherungsdichte ist hier angegeben als Anteil der Haushalte, die eine Elementarschadendeckung vereinbart haben. In jenen Bundesländern, die in der Vergangenheit eine entsprechende Deckung vorsahen – sei es im Rahmen der

für Schäden an Wohngebäuden liegt, musste ein großer Teil des durch die Sommerflut im Jahr 2002 verursachten Finanzierungsbedarfs über ad hoc initiierte steuerfinanzierte Hilfsprogramme gedeckt werden. Lediglich 19 % der erfassten Schadenkosten konnten durch Versicherungsleistungen ausgeglichen werden. Der Rest wurde über den Solidaritätsfonds der EU und über private Spenden beglichen.<sup>9</sup> König bezeichnet diese Aufteilung der finanziellen Schadenbewältigung als ein für die Bundesrepublik charakteristisches Drei-Wege-System.<sup>10</sup>

Abbildung 19 zeigt die Anteile verschiedener Quellen zur Finanzierung der Schäden durch die Sommerflut im Jahr 2002. Die mangelnde private Vorsorge führte zum wiederholten Male dazu, dass der Staat seine Rolle als »Insurer of Last Resort« ausüben musste.<sup>11</sup>

Als Beispiel für eine kooperativ geplante Aufteilung der Großschadenfinanzierung zwischen verschiedenen Risikoträgern sei die Deckung von *Terroranschlägen*<sup>12</sup> in Deutschland erwähnt. Gegenstand der Terrorversicherung, die seit 2002 vom Spezialversicherer Extremus Versicherungs-AG für industrielle und großgewerbliche Kunden angeboten wird, sind Schäden an Gebäuden, Einrichtungen und Vorräten sowie Kosten, die zur

---

Haushaltsversicherung der DDR oder der Pflichtversicherung für Wohngebäude in Baden-Württemberg – liegt die so gemessene Versicherungsdichte weit höher, nämlich zwischen 50 und 80 %. Vgl. Stefan Simon/Thomas Grollmann: Flutkatastrophen – Boten des Klimawandels?, in: Zeitschrift für Versicherungswesen 21 (2002), S. 682-689, hier S. 689.

**9** | Vgl. Ute Werner/Reinhard Mechler/Tina Plapp: Hochwasser 2002 – Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung von Überschwemmungsschäden und der Wahrnehmung von Hochwasserrisiken, in: Zeitschrift für Versicherungswesen 23 (2003), S. 722-727, hier S. 724-725.

**10** | Vgl. Robert König: Die Elementarschadenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland als Element der finanziellen Risikovorsorge gegen Naturereignisse, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2006, S. 73; zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für sozialstaatliche Hilfen der öffentlichen Hand vgl. ebd., S. 73-86.

**11** | Auch beim Oder-Hochwasser 1997 dienten neben privaten Spenden Hilfsprogramme des Bundes und der Länder zur Finanzierung von Überschwemmungsschäden; beim Pfingsthochwasser 1999 gewährte das Land Bayern finanzielle Hilfen zum Teil ohne Prüfung der finanziellen Verhältnisse der Geschädigten. In Baden-Württemberg wurden finanzielle Hilfen nur für nicht versicherte Schäden geleistet bzw. für betroffene Kommunen und die Landwirtschaft verwendet. Vgl. ebd., S. 74 mit weiteren Verweisen.

**12** | Nach den Allgemeinen Bedingungen für die Terrorversicherung (ATB 2008, Punkt A1, 2) der Extremus Versicherungs-AG sind Terrorakte »jegliche Handlungen von Personen oder Personengruppen zur Erreichung politischer, religiöser, ethnischer oder ideologischer Ziele, die geeignet sind, Angst oder Schrecken in der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung zu verbreiten und dadurch auf eine Regierung oder staatliche Einrichtungen Einfluss zu nehmen«. Vgl. [www.extremus.de/download.php?93e91f1bd685a16edd02dbb3439db265](http://www.extremus.de/download.php?93e91f1bd685a16edd02dbb3439db265) vom 6. März 2009

Wiederherstellung der Betriebsbereitschaft aufgebracht werden müssen; außerdem werden Kosten infolge von Betriebsunterbrechungen gedeckt, wozu auch der entgehende Betriebsgewinn gehört.<sup>13</sup>

Abbildung 19: Finanzierung der Sommerflut von 2002<sup>14</sup>

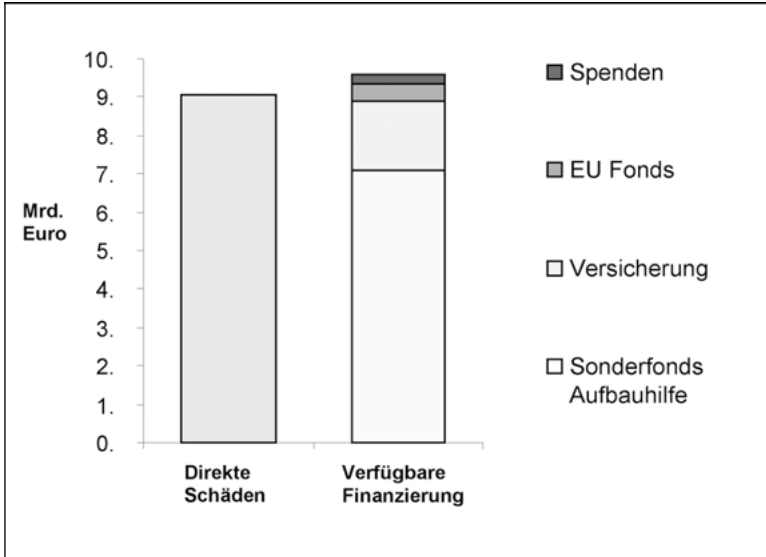
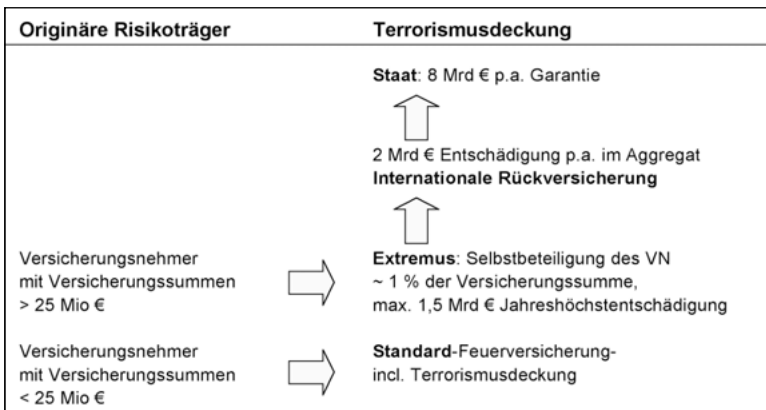


Abbildung 20: Staatshaftung als Voraussetzung für privatwirtschaftlichen Versicherungsschutz



<sup>13</sup> | Vgl. ebd., Punkt B1.

<sup>14</sup> | Vgl. Werner/Mechler/Plapp, Hochwasser 2002, S. 725.

Unterhalb einer Versicherungssumme von 25 Millionen Euro sind Terrorrisiken in Deutschland<sup>15</sup> in der regulären industriellen Sachversicherung mit eingeschlossen. Deckungen über 25 Millionen Euro lassen sich durch eine Kombination von zwei Versicherungspolicen vereinbaren: Extremus deckt hierbei die Terrorismusrisiken, ein industrieller Sachversicherer alle anderen Sach-, Kosten- und Betriebsunterbrechungsrisiken.<sup>16</sup>

Die an der Extremus Versicherungs-AG beteiligten 16 Versicherer tragen das Finanzierungsrisiko bis zu einer jährlichen Schadenhöhe von 1,5 Milliarden Euro pro Versicherungsnehmer. Über eine fast 100-%ige Rückversicherung am internationalen Markt werden jährlich insgesamt bis zu 2 Milliarden Euro an Entschädigungsleistungen gedeckt. Der Bund hat für weitere 8 Milliarden Euro jährlich die Gewährleistung übernommen. Die Prämieinnahmen werden entsprechend dem jeweiligen Risikoanteil, der allerdings nur grob geschätzt werden kann, auf die Risikoträger verteilt.<sup>17</sup>

Es ist nun nicht so, dass die in Abbildung 20 dargestellte Aufteilung des Finanzierungsrisikos zwischen den originären Risikoträgern, der Versicherungswirtschaft und dem Staat diskussionslos erreicht wurde. Vielmehr sah man sich nach den Ereignissen vom 11. September 2001 einer vorab nicht für möglich gehaltenen Unsicherheit ausgesetzt, was die Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit ähnlicher Ereignisse als auch deren vielfältige Konsequenzen betraf. Ein vorsichtiges Agieren lag deshalb nahe. Weltweit wurden Terrorrisiken aus Versicherungsdeckungen ausgeschlossen und die Haftungssummen reduziert, was wiederum die Industrie zu dringenden Forderungen auf eine Restitution des Versicherungsschutzes veranlasste.<sup>18</sup> Schon um eine Fortsetzung des Flugbetriebs zu ermöglichen, gab die deutsche Regierung – ähnlich wie andere Regierungen – zunächst eine zeitlich begrenzte Garantie ab und schloss hierüber die Haftungslücken, die durch den Rückzug der Versicherer entstanden waren. Im März 2002 fanden schließlich, gemeinsam mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie, erste Gespräche zur Erarbeitung eines Deckungskonzepts für Terrorrisiken statt, an dem der Staat und die

---

**15** | Eine Übersicht zur Deckung des Terrorismusrisikos in 16 weiteren Ländern bietet Dieter Boissier: Versicherungen gegen Terror – eine überstaatliche Aufgabe?, in: Versicherungswirtschaft 1 (2007), S. 7-11.

**16** | Vgl. Wilhelm Ruprecht/Michael Wolgast: Weltweiter Terror und Versicherungswirtschaft – ökonomische und politische Herausforderungen, in: ifo Schnelldienst 1 (2003), S. 11-14, hier S. 13.

**17** | Der Staat erhält dabei ungefähr 12,5 % der Prämieinnahmen von Extremus. Vgl. Erwann Michel-Kerjan/Burkhard Pedell: How Does the Corporate World Cope with Mega-Terrorism? Puzzling Evidence from Terrorism Insurance Markets, in: Journal of Applied Corporate Finance 18/4 (2006), S. 61-75, hier S. 66.

**18** | Vgl. Arne Benzin: Versicherungstechnische Bewertung unterschiedlicher Deckungskonzepte für Terrorismusrisiken, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2005, S. 136 und 182ff.

Versicherungswirtschaft beteiligt sein sollten. Letztendlich war es die vom Staat übernommene Haftung, welche die vorgeschaltete Erst- und Rückversicherung von Terrorrisiken überhaupt wieder ermöglichte. Auch die Versicherungsnehmer werden mit mindestens 50.000 Euro und durch die Deckelung der Jahreshöchstentschädigung am Risiko beteiligt.

## 14.2 VERSICHERUNG ALS SICHERUNGSTRUMENT

### 14.2.1 Wirkungsbezogenes Risikomanagement

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, die nicht nur zu schrecklichen Schäden führten, sondern auch heftige Reaktionen auf den Kapitalmärkten auslösten, stellte sich die Frage der *Versicherbarkeit*<sup>19</sup> neu.

Risiken sind theoretisch versicherbar, wenn

1. ihre Realisationen für den Versicherungsnehmer *zufällig* sind, was Eintritt, Eintrittszeitpunkt und Ausmaß von Schäden angeht;<sup>20</sup>
2. die potenzielle Schadenhöhe und Schadenzahl *schätzbar* ist;
3. der Versicherer durch eine Bündelung gleichartig Bedrohter einen *Risikoausgleich im Kollektiv und in der Zeit* herstellen kann;
4. die Entschädigungsleistung *eindeutig* bestimmbar ist;
5. die (überwiegend in Eigenkapital gemessene) *Kapazität* des Versicherers ausreicht, um die für eigene Rechnung behaltenen potenziellen Schäden zu tragen;
6. das übernommene Risiko *kalkulierbar* ist, also gefährdungsspezifische Prämien ermittelt werden können.

Einige dieser hier überblicksartig gelisteten versicherungstechnischen Kriterien sind beim Terrorrisiko nicht erfüllt.<sup>21</sup> Dies soll am Beispiel der

**19** | Einen guten Überblick zum Problem der Versicherbarkeit und eine Anwendung auf Terrorrisiken bietet Benzin, Versicherungstechnische Bewertung, S. 221-232. Für eine Diskussion im internationalen Kontext vgl. Howard Kunreuther/Erwann Michel-Kerjan: Insurability of (Mega-)Terrorism, Challenges and Perspectives, in: OECD (Hg.), Policy Issues in Insurance No. 09: Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Paris 2005, bzw. Michel-Kerjan/Pedell, Corporate World, S. 62f.

**20** | Ein absichtlich vom Versicherten herbeigeführter Schaden ist deshalb nicht versichert. Eine Ausnahme bildet z.B. Selbstmord in der Lebensversicherung, sofern dieser mindestens drei Jahre nach Vertragsabschluss stattfindet.

**21** | Auch bei neuen Risiken wie der Gen- oder Nanotechnologie und der CO<sub>2</sub>-Sequestrierung ist dies der Fall. Risikoausgleichs-, Kapazitäts- und Kalkulationsprobleme bestehen ferner bei bekannten, aber selten eintretenden Ereignissen mit katastrophalen Konsequenzen, wie z.B. Überschwemmungen.

Ereignisse vom September 2001 und der für Deutschland entwickelten Terrorversicherungslösung erläutert werden.

1. Da Terroristen ihre Ziele strategisch auswählen, z.B. nach Symbolwert oder beobachtbaren Abwehrmaßnahmen,<sup>22</sup> sind bestimmte Angriffsziele stärker gefährdet als andere. Dennoch kann – bezogen auf die Beeinflussbarkeit des Schadeneintritts durch den Versicherungsnehmer – von *Zufälligkeit* ausgegangen werden.
2. Die wenigen extremen Ereignisse, die begrenzte Verfügbarkeit von Daten zu terroristischen Bedrohungen und die Tatsache, dass böswilliges Handeln ein wesentliches Kennzeichen von Terrorismus ist, erschweren die *Modellierung*,<sup>23</sup> weshalb Prognosen zu Schadenzeitpunkt, -anzahl und -höhe wenig verlässlich sind.
3. Nach der im Jahr 2002 erarbeiteten Lösung zur Deckung von Terrorrisiken in Deutschland ist der *Risikoausgleich* für kleinere Versicherungssummen und damit auch kleineres Schadenpotenzial im Rahmen der industriellen Feuerversicherung wohl gegeben, sofern Kumule<sup>24</sup> und Ansteckungsgefahren<sup>25</sup> bei der Kollektivbildung berücksichtigt und so

**22** | Vgl. Dietmar Borst/Daniel Jung/Syed Monjur Murshed/Ute Werner: Development of a Methodology to Assess Man-Made Risks in Germany, in: *Natural Hazards and Earth System Sciences* 6 (2006), S. 779-802.

**23** | Zur Anwendung der Spieltheorie auf Terrorrisiken vgl. John Major: *Advanced Techniques for Modelling Terrorism Risk*, in: *The Journal of Risk Finance* (2002), S. 15-24, oder Gordon Woo: *Quantifying Insurance Terrorism Risk*, in: M. Lane (Hg.), *Alternative Risk Strategies*, London: Risk Books 2002, S. 301-318. Ebenfalls spieltheoretisch fundiert sind die Arbeiten von Howard Kunreuther und Geoffrey Heal, die sich mit strategischen Interdependenzen zwischen potenziellen Angriffszielen befassen und Anreize zur Investition in sichernde Maßnahmen – sowohl im Unternehmens-, Branchen- als auch weiter gefassten politischen Kontext – untersuchen. Vgl. Howard Kunreuther/Geoffrey Heal: *Interdependent Security*, in: *Journal of Risk and Uncertainty, Special Issue on Terrorist Risks*, Nr. 2/3 (2003), S. 231-249; Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: *Interdependencies within an Organization*, in: Bridget Hutter/Michael Powers (Hg.), *Organizational Encounters with Risk*, New York: Cambridge University Press 2005, S. 190-208.

**24** | *Kumule* treten auf, wenn verschiedene Einheiten im Bestand des Versicherten durch ein Ereignis geschädigt werden. So hat der Terroranschlag auf das World Trade Center in Manhattan zahlreiche Personen-, Sach-, Haftpflicht- und Betriebsunterbrechungsschäden ausgelöst, und zwar gleichzeitig bei vielen Versicherungsnehmern.

**25** | Von *Ansteckung* spricht man, wenn ein Ereignis weitere Schadenereignisse nach sich zieht – sei es infolge räumlicher Nähe wie bei Epidemien oder etwa durch funktionale Abhängigkeiten in Liefernetzwerken. Infolge der umfangreichen Zerstörungen kritischer Infrastruktur im Süden Manhattans wurde der Geschäftsbetrieb dort längere Zeit lahmgelegt.

weit wie möglich reduziert werden. Für größere Risiken ist die vereinbarte nationale Poolung über die Extremus Versicherungs-AG und eine internationale Aufteilung notwendig.

4. *Eindeutigkeit* kann durch eine genaue Spezifizierung von Anlass, Art und Umfang der Entschädigungen im Versicherungsvertrag erreicht werden. Durch die Terroranschläge vom September 2001 wurde deutlich, dass viele Vertragstexte nachgebessert werden mussten.<sup>26</sup> Dies führte einerseits zur Überarbeitung interpretierbarer Klauseln, andererseits zu expliziten Risikoausschlüssen.
5. Über die in Punkt 1.3 erläuterte Aufteilung und Verteilung von Terrorrisiken auf verschiedene Risikoträger, die Haftungsbeschränkung gegenüber den Versicherungsnehmern und die Deckelung der jährlichen Entschädigungshöchstleistung durch die Versicherungswirtschaft und den Staat wird dem *Kapazitätskriterium* Rechnung getragen.
6. Unsicherheiten bei der Modellierung und Datenmangel erschweren die *Kalkulation von Prämien* für das Terrorrisiko. Infolgedessen werden hohe Sicherheitszuschläge auf den Schadenerwartungswert des Kollektivs angesetzt. Eine Differenzierung der Prämien nach Gefährungsgrad der Versicherungsnehmer nimmt die Extremus Versicherungs-AG erst seit 2008 vor.

Das *Versicherungsangebot* kann also entsprechend der oben illustrierten Versicherbarkeitskriterien so gestaltet werden, dass die professionellen Risikoträger bereit sind, Terrorrisiken anderer Institutionen zu übernehmen. Damit ist jedoch nur eine Seite des Versicherbarkeitsproblems gelöst:

- Die unsicheren Kalkulationsgrundlagen bedingen relativ hohe Prämien,<sup>27</sup> insbesondere in den Augen jener (potenziellen) Versicherungsnehmer, die sich als unterdurchschnittlich exponiert wahrnehmen. Bei einem Einheitstarif, wie er von der Extremus Versicherungs-AG bis 2007 kalkuliert wurde, müssten diese vermutlich weniger gefährdeten Unternehmen Beiträge zahlen, die über ihrem individuellen Scha-

**26** | Beispielsweise entstand zwischen der Swiss Re als einem führenden Versicherer des World Trade Center und dessen Pächter, Larry Silverstein, ein Rechtsstreit um die Auslegung einer Klausel, welche die Entschädigung pro Ereignis regelte. Unklar war, ob zwei Flugzeuge, die innerhalb von einer Stunde in zwei Hochhäuser gesteuert werden, ein oder zwei Ereignisse darstellen. Im letzten Fall wäre die Entschädigungsleistung in Höhe von \$ 3,55 Mrd. zweimal angefallen. In letzter Instanz wurde der Streit schließlich im Oktober 2006 zugunsten der Swiss Re entschieden. Zu Details vgl. Benzin, *Versicherungstechnische Bewertung*, S. 100-107.

**27** | Auch im Vergleich mit den USA scheinen die von Extremus erhobenen Prämien recht hoch zu liegen: Michel-Kerjan/Pedell, *Corporate World*, S. 77, ermitteln – abhängig von der Größe der Versicherungsnehmer und ihrer Branche – 30-400 % höhere Beiträge für ähnliche Deckungsumfänge.

denerwartungswert liegen. Es ist zu vermuten, dass in solchen Fällen Selbstversicherungslösungen präferiert werden.

- Selbstversicherungslösungen oder Deckungen bei ausländischen Anbietern müssen auch von jenen Großunternehmen gesucht werden, deren bedrohte Werte über dem jährlichen Entschädigungslimit in Deutschland liegen.
- Problematisch aus Versicherungsnehmersicht könnte ferner sein, dass Schäden infolge nuklearer, biologischer oder chemischer Stoffe sowie Datenverlust durch Computerviren gemäß A2 der ATB 2008 nicht gedeckt sind.

Damit lässt sich die geringe *Nachfrage* nach einer Groß-Terrorismusdeckung über Extremus teilweise erklären. Kleinere Risiken werden in der Feuer- und Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung ja obligatorisch mit gedeckt. Wenn diese mit berücksichtigt werden, ergibt sich laut Extremus eine Versicherungsdichte von 98 % aller Risiken bzw. Unternehmen.<sup>28</sup> Verschiedenen Pressemeldungen ist jedoch zu entnehmen, dass die Geschäftsentwicklung des Spezialversicherers weit hinter den Erwartungen zurückbleibt.<sup>29</sup>

Michel-Kerjan/Pedell errechnen für das Jahr 2006 eine Versicherungsdichte im Großrisikobereich von ca. 3 %: Obwohl etwa 40.000 Feuerversicherungsverträge Versicherungssummen von über 25 Millionen Euro aufweisen und demnach eine Terrorversicherung mit Extremus abschließen könnten, verharren die Vertragszahlen auf niederem Niveau<sup>30</sup> – im Jahr 2006 beliefen sie sich auf 1.153 Policen, im Jahr 2007 auf 1.256 Policen. Dies erschwert insbesondere den Risikoausgleich und verlangsamt die Kapitalbildung über das kollektive Sparen der Prämien.

Nach der Anzahl abgeschlossener Verträge nimmt die Immobilienbranche mit ca. 50 % das größte Gewicht unter den Versicherungsnehmern ein, gefolgt von Banken und Versicherern mit insgesamt 21 % aller Verträge.<sup>31</sup> Der größte Prämienanteil wurde bisher für Industrie- bzw. Transport- und Tourismusrisiken gezahlt. Allerdings sanken die Prämieinnahmen seit 2003 für fast alle Branchen – bei Industrierisiken von 35 auf 15 Millionen Euro, bei Transport- und Tourismusrisiken von 24 auf 11

**28** | Vgl. [www.extremus.de/unternehmen\\_geschichte.phtml](http://www.extremus.de/unternehmen_geschichte.phtml) am 6. März 2009, ohne Angaben zur Berechnung dieser Kennzahl.

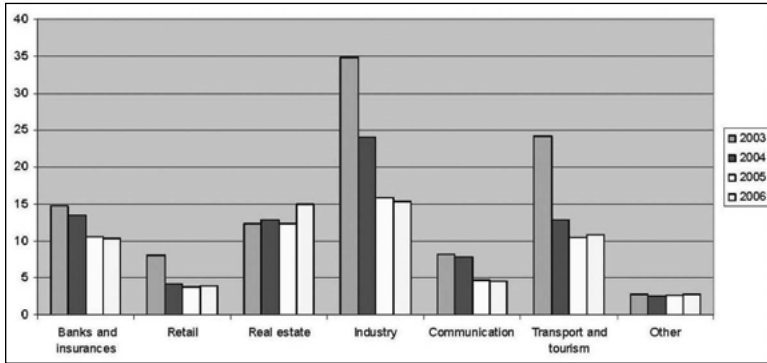
**29** | Darunter »Der Spiegel« vom 29.08.2006: »Terrorversicherer Extremus: Letzter Rettungsanker«, vgl. [www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,433507,00.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,433507,00.html) bzw. das »Handelsblatt« vom 21.11.2007: »Extremus drückt Prämien«, vgl. [www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/extremus-drueckt-praemien;1355474](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/extremus-drueckt-praemien;1355474); jeweils überprüft am 6. März 2009.

**30** | Vgl. Michel-Kerjan/Pedell, *Corporate World*, S. 73.

**31** | Vgl. Christian Thomann: *Terrorversicherung, Risikomanagement und Regulierung*, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2007, S. 91.

Millionen Euro. Lediglich für Immobilien waren in den Jahren 2003 bis 2006 Prämienzuwächse zu verzeichnen.<sup>32</sup>

Abbildung 21: Entwicklung des Prämienvolumens der Extremus Versicherungs-AG nach Branchen<sup>33</sup>



Um die geringe Nachfrage zu fördern, wurden die Vertriebsanstrengungen verstärkt. Und seit dem Jahr 2008 bietet Extremus einen differenzierten Tarif an, wobei neben der Höhe der Versicherungssumme auch die Wertkonzentration am Ort der potenziellen Angriffsziele sowie deren Exponierung bzw. Symbolhaftigkeit berücksichtigt werden.<sup>34</sup>

Aus diesem Fallbeispiel lässt sich folgendes Fazit ableiten:

›Versicherbarkeit‹ ist versicherungstechnisch begründbar und prägt hierüber den Umfang des Versicherungsangebots sowie dessen Charakteristika.

Risiken sind aber auch nur so weit versicherbar, wie eine Nachfrage nach Versicherungsschutz besteht.

Die Abweichungen zwischen Angebot und Nachfrage zeigen Ansatzpunkte für risikopolitische Maßnahmen aller Beteiligten (inkl. Staat) auf. Hierzu gehört auch das ursachenbezogene Risikomanagement.

#### 14.2.2 Ursachenbezogenes Risikomanagement

Schon in der Vergangenheit trug die Versicherungswirtschaft mit verschiedenen Innovationen zur ursachenbezogenen Sicherung bei. Dazu zählen der im »Allianz Zentrum für Technik« (AZT) bereits vor mehr als 35 Jahren durch Crashtests geprüfte Sicherheitsgurt sowie weitere technische Systeme für Kraftfahrzeuge (z.B. Airbag, ESP, Kindersitze), die wis-

32 | Vgl. Michel-Kerjan/Pedell, Corporate World, S. 74.

33 | Vgl. ebd.

34 | Hieraus lassen sich Eintrittswahrscheinlichkeiten für Terrorangriffe abschätzen; Details zur aktuellen Tarifstruktur sind der Website der Extremus Versicherungs-AG aber nicht zu entnehmen.

senschaftlich untersucht und in ihrem Zusammenwirken getestet wurden, mit dem Ziel, Hinweise für die aktive und passive Sicherheit beim Fahren und Transportieren zu geben.

Ein weiterer Service des AZT ist eine Hotline für Industriekunden im In- und Ausland, die bei technischen Problemen sachkundige Beratung abrufen können. Auch die Maschinen- und Anlagensicherheit, Brandschutzkonzepte sowie Hilfe bei der Verhütung von Betriebsunterbrechungen zählen zum Leistungsspektrum dieses und anderer Versicherer.<sup>35</sup>

Die »Münchener Rückversicherungsgesellschaft« hat sich insbesondere mit der Erforschung von Georisiken und deren Einflussfaktoren einen Namen gemacht, ist aber auch in anderen Bereichen (z.B. Umwelt- und Gesundheitsrisiken durch Megastädte, Haftpflichtrisiken bei Gentechnik) führend. Wie die »Swiss Reinsurance Company« als zurzeit größtem professionellen Rückversicherer kann sie auf ein weltumspannendes Informations- und Erfahrungsnetz zurückgreifen, um Daten und Einschätzungen zu Risiken zu sammeln, diese zu analysieren, zu bewerten und Bewältigungsstrategien zu entwerfen, die dann auf globaler Ebene und im nationalen Kontext zur Umsetzung vorgeschlagen werden. Dies wird durch regelmäßige Publikationen zu bekannten und neuartigen Risiken, zu Methoden der Risikobeurteilung und zu risikopolitischen Maßnahmen unterstützt.<sup>36</sup>

Des Weiteren bestehen projektbezogene Kooperationen mit internationalen Organisationen wie der Weltbank, UN-Institutionen oder NGOs, die Themen von globalem Interesse erforschen, um Lösungsansätze zu erarbeiten. Als Beispiel seien Aktivitäten zur Mikroversicherung (insbesondere in Entwicklungsländern), zum Klimaschutz und zum Management von Länderrisiken genannt. Letzteres soll durch integrierte Planungsaktivitäten von Public-Private-Partnerships vorbereitet werden, wie eine Anfang 2009 veröffentlichte OECD-Publikation nahelegt.<sup>37</sup> Dort wird für einen umfassenden Allgefahrenansatz im Risikomanagement plädiert, der Behörden auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene mit privaten Akteuren – wie den Betreibern kritischer Infrastruktur und Versicherern – zusammenführt.

Die deutsche *Versicherungswirtschaft* kann also über verschiedene Ansätze zur vorsorgenden ursachenbezogenen Sicherung beitragen:

---

**35** | Vgl. [http://business.allianz.de/service/schaden\\_managen/risikomanagement/azt/index/vom](http://business.allianz.de/service/schaden_managen/risikomanagement/azt/index/vom) 6. März 2009.

**36** | Die Themen reichen dabei von der Frage, wie Rückversicherung funktioniert, über Einschätzungen von Asbest-, Terror- und Wasserversorgungsrisiken bis hin zu methodischen Anleitungen (z.B. zur Szenariotechnik) sowie Planungshilfen für die Implementierung eines Business Contingency Planning im Unternehmen.

**37** | Vgl. OECD (Hg.): *Innovation in Country Risk Management*, 2009, [www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf) am 6. März 2009.

- Neben der schon erwähnten *Forschung* zu sicherheitsrelevanten Fragestellungen und einer umfassenden *Datensammlung sowie -auswertung*, was Risiken bzw. Wirkungen schadenverhütender Maßnahmen angeht, lässt sich die Bereitschaft der Bevölkerung zu präventivem Handeln dadurch stärken, dass *Informationen und Beratungsangebote* über die jeweilige Risikosituation bereitgestellt werden, und zwar auf individueller, lokaler, regionaler und nationaler Ebene.
- Es liegen umfangreiche Forschungsergebnisse vor, die belegen, dass die eigene Risikosituation generell positiver eingeschätzt wird, als es objektive Gegebenheiten nahelegen;<sup>38</sup> außerdem konnte gezeigt werden, dass Informationen – quellenabhängig in unterschiedlichem Ausmaß – Risikoeinstellungen beeinflussen und auch verhaltensrelevant sind.<sup>39</sup>
- Als Beispiel für ein verwendbares *Informationsinstrument* sei das »Zonierungssystem für Überschwemmung, Rückstau und Starkregen« (ZÜRS) genannt. Dieses Geoinformationssystem wurde in den vergangenen Jahren von der Versicherungswirtschaft zur Abbildung der unterschiedlich starken Überschwemmungsgefährdung im Bundesgebiet entwickelt und im Jahr 2008 um einen Umwelthaftungsbaustein ergänzt.<sup>40</sup> Es steht den Versicherungsunternehmen und ihren Vermittlern zur Abschätzung des individuellen Risikos zur Verfügung und wird zur Steuerung der Risikoselektion,<sup>41</sup> zur Kalkulation und Kon-

**38** | Für einen Überblick bisheriger Arbeiten vgl. Matthew J. Spittal/John McClure/Richard J. Siegert/Frank H. Walkey: Optimistic Bias in Relation to Preparedness for Earthquakes, in: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies* 1 (2005). Kunreuther hat schon früh Zusammenhänge zwischen Schadenerfahrung, Information und Vorsorge- bzw. Versicherungsbereitschaft untersucht. Vgl. Howard Kunreuther: Disaster Insurance: A Tool for Hazard Mitigation, in: *The Journal of Risk and Insurance* XLI (1974), S. 287-303.

**39** | Frühe Arbeiten dazu stammen von Dennis S. Mileti und John H. Sorensen; einen relativ aktuellen Literaturüberblick bieten Michael K. Lindell und Ronald W. Perry, jeweils bezogen auf die Situation privater Haushalte. Vgl. Dennis S. Mileti/John H. Sorensen: *Natural Hazards and Precautionary Behavior*, in: Neil D. Weinstein (Hg.), *Taking Care: Understanding and Encouraging Self-Protective Behavior*, New York: Cambridge University Press 1987, S. 189-207, sowie Michael K. Lindell/Ronald W. Perry: Household Adjustment to Earthquake Hazard: A Review of Research, in: *Environment and Behavior* 3 (2000), S. 461-501.

**40** | Vgl. [www.gdv.de/Themen/Schadensverhuetung/NaturgewaltenElementarschaeden/inhaltsseite22828.html](http://www.gdv.de/Themen/Schadensverhuetung/NaturgewaltenElementarschaeden/inhaltsseite22828.html) vom 6. März 2009.

**41** | Besonders für jene Gebäudeeigner, die ihr Überschwemmungsrisiko als relativ hoch einschätzen, besteht ein Anreiz sich zu versichern. Dies kann dazu führen, dass das versicherte Kollektiv aus überwiegend stärker gefährdeten Gebäuden besteht, was hohe Versicherungsprämien zur Folge hätte. Von Nachteil für die stark gefährdeten Gebäudeeigner ist allerdings, dass sie evtl. keinen Versicherungsschutz erhalten. Der Vorsitzende des Fachausschusses Sachversicherung des GDV geht jedoch davon aus, dass über 98 % der Gebäude in Deutsch-

trolle von Kumulrisiken für das Versicherungsunternehmen sowie zur Prämiendifferenzierung genutzt. Potenzielle Versicherungsnehmer erhalten allerdings erst anlässlich der Risikoprüfung durch den Versicherer Auskunft über die Einstufung ihrer Überschwemmungsgefährdung.<sup>42</sup> Dabei könnte eine frei zugängliche Information nicht nur die Wahrnehmung des eigenen Risikos beeinflussen, sondern auch zur Schadenverhütung motivieren, sei es mit oder ohne Abschluss einer Versicherung.

- Im *Versicherungsvertrag* können verschiedene Anreize zur ursachenbezogenen Sicherung gesetzt werden, etwa indem bestimmte risikomindernde Maßnahmen als Voraussetzung für Versicherungsschutz verlangt werden<sup>43</sup> oder indem das Versicherungsunternehmen Rabatte einräumt, wenn die Verletzbarkeit des Versicherungsgegenstands oder das Schadenpotenzial durch geeignete Maßnahmen reduziert wird. Auch eine Selbstbeteiligung des Versicherungsnehmers im Schadenfall dürfte sein Interesse zum vorsorgenden Handeln fördern.
- Aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen mit ZÜRS wird im Rahmen der »Kommission für Geoinformationswirtschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie« unter Federführung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) geprüft, inwiefern weitere georeferenzierte Daten nutzbar sind.<sup>44</sup> Sofern diese von Bund, Ländern und Kommunen regelmäßig und in einheitlichem Datenformat zur Verfügung gestellt werden könnten, ergäbe sich hieraus eine wichtige *Plattform* für ein zwischen Behörden und Versicherungswissenschaft abgestimmtes ursachen- und wirkungsbezogenes Risikomanagement.

Von *staatlicher Seite* werden verschiedenste Maßnahmen zur Verbesserung ursachenbezogener Risikovorsorge eingesetzt. Diese können hier nur auszugsweise gelistet werden. Im Themenzusammenhang besonders relevant sind z.B.:

---

land gegen Überschwemmungsschäden versichert werden können. Vgl. [www.nordschwarzwald.ihk24.de/produktmarken/recht/recht/Versicherungsrecht/ueberschwemmungs-versicherung.jsp](http://www.nordschwarzwald.ihk24.de/produktmarken/recht/recht/Versicherungsrecht/ueberschwemmungs-versicherung.jsp) vom 6. März 2009.

**42** | Ausnahmen sind Kommunen, die über ihre Kommunalversicherer Einsicht in ZÜRS nehmen können.

**43** | Dazu kann der Einbau eines Rückstauventils oder die Abschottung von Kellerfenstern gehören, um mögliche Folgen von Überschwemmungen zu reduzieren, bzw. die Installation einer Alarmanlage bei Ferienhäusern, die nicht durchgehend bewohnt sind und gegen Einbruchdiebstahl versichert werden sollen.

**44** | Vgl. [www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/projektskizze-georisiko-zuers-geo-v5,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/projektskizze-georisiko-zuers-geo-v5,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf) vom 6. März 2009.

- die *Forschungsförderung*, welche Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung sowie Vertreter betroffener Teile der Bevölkerung zusammenführt und zum Austausch projektbezogener Kenntnisse, Fähigkeiten, Meinungen und Ideen veranlasst. Hierdurch kann einerseits gegenseitiges Verständnis füreinander entstehen, als auch ein Konsens hinsichtlich risikopolitisch opportuner Maßnahmen geschaffen werden.
- *Monetäre Anreize*, sei es in Form steuerlicher Anrechenbarkeit der Kosten bestimmter Vorsorgemaßnahmen oder in Form subventionierter Darlehen für Investitionen, die risikoreduzierend wirken. Als Beispiel seien die zinsverbilligten Darlehen der KfW-Bankengruppe zur Umwelt- und Klimaschutzförderung genannt, die nur bei Einhaltung bestimmter Auflagen vergeben werden.<sup>45</sup>
- *Haftpflicht- und Unfallverhütungsvorschriften* sowie die im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) erarbeiteten *Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen*.<sup>46</sup> Ergänzend werden *Informationen* erarbeitet, *Präventionsnetzwerke* gebildet und *Präventionskampagnen* zu speziellen Themen wie z.B. »Sicher fahren und transportieren« durchgeführt.
- Der *zivile Bevölkerungsschutz*, in dessen Rahmen Ressourcen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen koordiniert zusammengeführt werden sollen. Zu den präventiv wirkenden Aufgaben des 2004 eingerichteten Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gehört die Kommunikation mit Ländern und Gemeinden, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung über Vorsorgeplanung sowie die bedrohungsgerechte Ausbildung der Führungskräfte aller Verwaltungsebenen im Bevölkerungsschutz. Neben konkreten Gefährdungskatastern für Regionen oder Ballungsräume werden Konzepte zur dauerhaften Sicherung und Förderung des Ehrenamtes entwickelt, worüber die Bevölkerung in den Zivilschutz eingebettet werden kann.<sup>47</sup> Außerdem finden Rettungsübungen auf Länder- und kommunaler Ebene statt.
- *Staatliche Garantien* können eine Voraussetzung für privatwirtschaftlich organisierte Sicherungsinstrumente darstellen, wie das Beispiel der Terrorversicherungslösung in Deutschland zeigt.

**45** | Vgl. [www.kfw-foerderbank.de/DE/Home/Umweltschutz/index.jsp](http://www.kfw-foerderbank.de/DE/Home/Umweltschutz/index.jsp) vom 6. März 2009.

**46** | Vgl. [www.dguv.de/inhalt/praevention/index.jsp](http://www.dguv.de/inhalt/praevention/index.jsp) vom 6. März 2009.

**47** | Zu weiteren Aufgaben des BBK vgl. [www.bbk.bund.de/cIn\\_007/nn\\_398002/DE/01\\_\\_BBK/01\\_\\_Aufgaben/Aufgaben\\_\\_node.html\\_\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/cIn_007/nn_398002/DE/01__BBK/01__Aufgaben/Aufgaben__node.html__nnn=true) vom 6. März 2009.

- Auch die von öffentlich-rechtlichen Institutionen verantwortete *Aufsicht über Finanzdienstleistungsunternehmen*<sup>48</sup> hat vorsorgenden Charakter: Die eingesetzten Aufsichtsinstrumente sollen frühzeitig auf Probleme hinweisen, die gegebenenfalls über materielle Eingriffe der Behörden in den Geschäftsbetrieb des Unternehmens behoben werden.
- *Pflichtversicherungen* stellen eine weitere Kooperationsform zwischen Staat und Versicherungswirtschaft dar. Nach der großflächigen Überschwemmung des Jahres 2002 wurde intensiv über die Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung für Elementarschäden diskutiert. Das Vorhaben scheiterte jedoch insbesondere an der Höhe der geforderten Staatsgarantie sowie an weiteren rechtlichen und ökonomischen Bedenken.<sup>49</sup> Damit bleibt dem Staat weiterhin die Rolle des »Insurer of Last Resort« zugewiesen.

### 14.3 KRITISCHE REFLEXION: INWIEWEIT KÖNNEN DER VORSORGESTAAT UND DIE VERSICHERUNGSGESELLSCHAFT ZUR SICHERHEIT IN FREIHEIT BEITRAGEN?

»Vorsorgestaat«<sup>50</sup> und »Versicherungsgesellschaft«<sup>51</sup> bedingen einander: die Gesellschaft generiert eine zu ihren Zielen und Werten passende Form der politischen Ordnung. Wenn die zur Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft getroffenen Übereinkünfte zunehmend die Form von Versicherungsverträgen annehmen, spricht Ewald<sup>52</sup> von einer Versicherungsgesellschaft. Tatsächlich lässt sich beobachten, dass im Zuge der Industrialisierung ständig neue Risiken technischer, rechtlicher und sozialer Art entstanden sind, deren negative Konsequenzen versichert werden.

- Die *Pflegebedürftigkeit* sei als Beispiel für ein Risiko genannt, das durch soziale (Trend zum Ein-Personen-Haushalt) und technisch-medizinische (Verlängerung der Lebenserwartung) Entwicklungen künftig häufiger eintreten wird und finanziert werden muss. Dies kann in Deutschland über die Sozial- und die Individualversicherung erfolgen.

**48** | Auf Bundesebene ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständig. Sie hat seit 2002 die früher getrennte Aufsicht über Versicherungsunternehmen, Kreditinstitute und Wertpapierhandel inne. Vgl. [www.bafin.de/](http://www.bafin.de/) vom 6. März 2009.

**49** | Vgl. Reimund Schwarze/Gert G. Wagner: The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany, in: *European Environment* 17 (2007), S. 403-415.

**50** | Vgl. François Ewald: *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993.

**51** | Vgl. François Ewald: Die Versicherungsgesellschaft, in: Ulrich Beck (Hg.): *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1991, S. 288-301.

**52** | Vgl. Ewald, *Vorsorgestaat*, S. 271 und 485.

- Die *Haftung für Umweltschäden* wiederum ist ein Risiko, das infolge rechtlicher Umorientierung (Gefährdungs- statt Verschuldenshaftung in der EU) und innovativen Technologien (Gen- und Nanotechnik) weit größere Dimensionen annehmen kann als früher. Hier sieht sich die private Versicherungswirtschaft gefordert, wobei der Staat als Anwalt der Natur agiert.<sup>53</sup>

Wie Ewald<sup>54</sup> schon ausführte, übernimmt der Staat somit die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass wir uns alle möglichst prophylaktisch verhalten, denn jedes Mitglied der Gesellschaft ist ein Risikofaktor für die anderen, da es Schäden hervorrufen kann, die gemeinschaftlich getragen werden müssen. Insofern wird Prävention zu einem zentralen Konzept des Vorsorgestaats. Dieser bedient sich der Technik der Versicherung, um Risiken in die Gesellschaft zu integrieren und die daraus resultierenden Schadenlasten im Kollektiv tragbar zu machen. Die negativen finanziellen Konsequenzen werden hierüber sozialisiert.<sup>55</sup>

Dies kann *in Form* hintereinander geschalteter Versicherungsverträge erfolgen, wie es das Beispiel der Terrorversicherung in Deutschland zeigt, oder auf *informale* Weise wie im Drei-Wege-System bei der Elementarschadendeckung. In beiden Fällen agiert der Staat in Deutschland als »Insurer of Last Resort« ohne seine Bürger, Unternehmen und Kommunen zur eigenen Absicherung zu verpflichten. Bei der *formalen* Versicherung dürfte jedoch ein höherer Grad an finanzieller Deckung erzielt werden als bei informaler Vorgehensweise. Zwar scheinen größere Terrorrisiken nur zu einem Teil über Extremus gedeckt zu werden, für mittlere und kleinere Risiken konnte jedoch gerade über die Einrichtung dieses Spezialinstituts, verbunden mit der staatlichen Garantie für den obersten Schadenlayer, die Versicherbarkeit aus Anbietersicht erhalten werden. Dies gilt auch für weitere Versicherungsweige.<sup>56</sup>

**53** | Vgl. Münchener Rück zur Umwelthaftpflichtversicherung: [www.munichre.com/de/ts/innovation\\_and\\_insurance\\_trends/environmental\\_liability\\_the\\_state\\_as\\_natures\\_advocate/default.aspx](http://www.munichre.com/de/ts/innovation_and_insurance_trends/environmental_liability_the_state_as_natures_advocate/default.aspx) vom 6. März 2009.

**54** | Vgl. Ewald, Vorsorgestaat, S. 488.

**55** | Vgl. ebd., S. 209, 239, 485f. Interessanterweise wurde in der einschlägigen Literatur bislang nicht die Frage gestellt, wie mit den positiven finanziellen Konsequenzen riskanter Aktivitäten umgegangen werden soll. Die hängt wohl mit dem Risikobegriff zusammen, der überwiegend als Schadenmöglichkeit definiert wird.

**56** | In der Lebensversicherung sind nach den vom GDV unverbindlich herausgegebenen Musterbedingungen Todesfälle gedeckt, die in Zusammenhang mit dem vorsätzlichen Einsatz von radioaktiven, biologischen oder chemischen Stoffen stehen. Die Leistungspflicht ist dabei jedoch auf die Höhe des Rückkaufswerts der Lebensversicherung begrenzt. Auch die Musterbedingungen des Verbandes der Privaten Krankenversicherer (PKV) schließen im Standardtarif lediglich das Kriegsrisiko aus.

Die in Deutschland praktizierte Kombination aus formaler und informaler Versicherung führt im Elementarschadenbereich zu einer geringen Versicherungsdichte im formalen System. Dies hat gravierende Auswirkungen auf verschiedene Aspekte der Versicherbarkeit und berührt zentrale Fragen, wie die der Gerechtigkeit von Leistung und Gegenleistung. So zahlen die relativ wenigen Versicherungsnehmer jahrelang Prämien und finanzieren hierüber ihr Risiko vorausschauend; Nicht-Versicherte hingegen profitieren im Schadenfall vom Drei-Wege-System, d.h. sie werden ebenfalls (teilweise) entschädigt bzw. erhalten verbilligte Darlehen, wodurch ihre Schadenfinanzierung auf die Zeit nach Schadeneintritt verlagert wird. Das mag einzelwirtschaftlich sinnvoll sein, gesamtwirtschaftlich hat diese Lösung aber verschiedene Nachteile:

- Einerseits können versicherte Schäden in der Regel schneller entschädigt werden als nicht versicherte, da schon im Versicherungsvertrag Einigkeit über den Gegenstand der Versicherung und die Wertermittlung erzielt wird und die Empfänger der Entschädigungsleistung bekannt sind. Außerdem verfügen die Versicherer über eine eingespielte Infrastruktur von Sachverständigen und Vermittlern, welche die Bewertung, Bearbeitung und Auszahlung übernehmen.<sup>57</sup>
- Da Elementarschäden kumuliert auftreten, d.h. bestimmte Gebiete flächig betroffen sind, fördert eine zügige Entschädigung auch die schnelle Erholung in der Kommune bzw. in der Region.
- Bei steuerfinanzierter Entschädigung der nicht am formalen Versicherungssystem Partizipierenden tragen auch die vorsorgend Versicherten einen Teil der Schadenslast. In diesem Zusammenhang muss die Frage diskutiert werden, ob dies gerecht ist.

Für Ewald<sup>58</sup> ist Gerechtigkeit ein zentrales Element von Versicherung, da für alle Beteiligten am Kollektiv die gleichen, vertraglich vereinbarten Regeln gelten. Leistung und Gegenleistung werden nach dem Äquivalenzprinzip ermittelt, was bedeutet, dass die Beiträge in Abhängigkeit vom Risiko kalkuliert werden, das die Versicherten für das Kollektiv darstellen. Insofern passt dieses Konzept auf formalen und informalen Versicherungsschutz gleichermaßen; entsprechend wird es einerseits für Zwecke der Steuergerechtigkeit, andererseits zur Berechnung von Versicherungsprämien<sup>59</sup> herangezogen. Voraussetzung für Letzteres ist, dass ein genügend großes Kollektiv entsteht, über das Daten zum versicherten Risiko erhoben und ausgewertet werden können.

**57** | Vgl. König, Elementarschadenversicherung, S. 178.

**58** | Vgl. Ewald, Versicherungsgesellschaft, S. 297.

**59** | Vgl. Dieter Farny: Versicherungsbetriebslehre, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2006, S. 67f.

Insofern wäre eine Ausweitung des formalen Versicherungsschutzes sinnvoll, und zwar nicht nur im Elementarschadenbereich, wo die Versicherungsdeckung sehr nieder ist. Eine solche Strategie hätte den weiteren Vorteil, dass mit den originären Risikoträgern vertraglich verschiedene ursachenbezogene Maßnahmen zur Schadenverhütung vereinbart werden könnten, was die gesamtwirtschaftliche Schadenlast reduzieren kann. Als Gegenleistung werden in solchen Fällen äquivalente Prämienreduzierungen angeboten. In dieselbe Richtung wirkt eine vertraglich verabredete Selbstbeteiligung an der Schadenfinanzierung, denn auch diese trägt dazu bei, das Interesse der Versicherungsnehmer an vorsorgenden Maßnahmen aufrechtzuerhalten.

Die informale Lösung der Katastrophenfinanzierung über das Drei-Wege-System untergräbt eine solche Motivation eher und vernichtet Anreize zur eigenverantwortlichen Vorsorge. Hinzu kommt, dass die Entschädigungen im föderalen System nach Art und Umfang von Mal zu Mal neu festgelegt werden und deshalb auch regional ganz unterschiedlich ausfallen.<sup>60</sup>

Letztendlich geht es darum, zu entscheiden, wie viel *Verantwortung* von den originären Trägern bestimmter Risiken erwartet bzw. verlangt werden kann und wie weit die *Solidarität* mit jenen Geschädigten gehen soll, die eigenverantwortlich vorgesorgt oder auch nicht vorgesorgt haben. Aufgabe des Staates ist es, einen Rahmen zu schaffen, der vorsorgendes Verhalten fördert. Dies muss nicht über eine Pflichtversicherung mit Kontrahierungszwang erfolgen. Wichtiger wäre eine Aufklärung der originären Risikoträger über die in verschiedenen Lebensbereichen existierenden Schadensmöglichkeiten, über Vorsorge- und Finanzierungsmöglichkeiten und die mit den jeweiligen risikopolitischen Mitteln verbundenen Kosten und Nutzen. Flankierend könnten regulative Maßnahmen wie bei der Energieeinsparverordnung (EnEV)<sup>61</sup> dafür sorgen, dass das Bewusstsein für ein verantwortliches Handeln geschärft wird. Dies lässt sich problemlos mit dem aus der Sozialversicherung bekannten Subsidiaritätsprinzip vereinbaren, bei dem finanziell Schwächere eine solidarische Unterstützung erfahren. Eine Stärkung der Sicherheit in Freiheit über Versicherung als Komponente der Risikopolitik ist also durchaus möglich.

---

**60** | Vgl. König, Elementarschadenversicherung, S. 75-78.

**61** | Die Energieeinsparverordnung trat mit der Bekanntmachung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1519) in Kraft. Folgende Änderung ist vorgesehen: [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/enev-novelle-verordnung-zur-aenderung-der-energie-einsparverordnung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/enev-novelle-verordnung-zur-aenderung-der-energie-einsparverordnung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf) vom 6. März 2009.

## LITERATUR

- Andersen, Torben J.: Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk Management, in: Inter-American Development Bank (Hg.), Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington D.C. 2002: [www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative %20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-140-Innovative%20InstrumentNatforDisasterMgmtE.pdf).
- Benzin, Arne: Versicherungstechnische Bewertung unterschiedlicher Deckungskonzepte für Terrorismusrisiken, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2005.
- Boissier, Dieter: Versicherungen gegen Terror – eine überstaatliche Aufgabe?, in: Versicherungswirtschaft 1 (2007), S. 7-11.
- Borst, Dietmar/Jung, Daniel/Murshed, Syed Monjur/Werner, Ute: Development of a Methodology to Assess Man-Made Risks in Germany, in: Natural Hazards and Earth System Sciences 6 (2006), S. 779-802.
- Ewald, François: Die Versicherungsgesellschaft, in: Ulrich Beck (Hg.), Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1991, S. 288-301.
- Ewald, François: Der Vorsorgestaat, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1993.
- Farny, Dieter: Versicherungsbetriebslehre, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2006.
- Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: Interdependent Security, in: Journal of Risk and Uncertainty, Special Issue on Terrorist Risks, Nr. 2/3 (2003), S. 231-249.
- Kunreuther, Howard/Heal, Geoffrey: Interdependencies within an Organization, in: Bridget Hutter/Michael Powers (Hg.), Organizational Encounters with Risk, New York: Cambridge University Press 2005, S. 190-208.
- Kunreuther, Howard/Michel-Kerjan, Erwann: Insurability of (Mega-)Terrorism, Challenges and Perspectives, in: OECD (Hg.), Policy Issues in Insurance No. 09: Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Paris 2005.
- Kunreuther, Howard: Disaster Insurance: A Tool for Hazard Mitigation, in: The Journal of Risk and Insurance XLI (1974), S. 287-303.
- König, Robert: Die Elementarschadenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland als Element der finanziellen Risikovorsorge gegen Naturereignisse, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2006.
- Lindell, Michael K./Perry, Ronald W.: Household Adjustment to Earthquake Hazard: A Review of Research, in: Environment and Behavior 3 (2000), S. 461-501.
- Major, John: Advanced Techniques for Modelling Terrorism Risk, in: The Journal of Risk Finance (2002), S. 15-24.

- Michel-Kerjan, Erwann/Pedell, Burkhard: How Does the Corporate World Cope with Mega-Terrorism? Puzzling Evidence from Terrorism Insurance Markets, in: *Journal of Applied Corporate Finance* 18/4 (2006), S. 61-75.
- Mileti, Dennis S./Sorensen, John. H.: Natural Hazards and Precautionary Behavior, in: Neil D. Weinstein (Hg.), *Taking Care: Understanding and Encouraging Self-Protective Behavior*, New York: Cambridge University Press 1987, S. 189-207.
- OECD (Hg.): *Innovation in Country Risk Management*, 2009, [www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf) am 6. März 2009.
- Ruprecht, Wilhelm/Wolgast, Michael: Weltweiter Terror und Versicherungswirtschaft – ökonomische und politische Herausforderungen, in: *ifo Schnelldienst* 1 (2003), S. 11-14.
- Schwarze, Reimund/Wagner, Gert G: The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany, in: *European Environment* 17 (2007), S. 403-415.
- Simon, Stefan/Grollmann, Thomas: Flutkatastrophen – Boten des Klimawandels?, in: *Zeitschrift für Versicherungswesen* 21 (2002), S. 682-689.
- Spittal, Matthew J./McClure, John/Siegert, Richard J./Walkey, Frank H.: Optimistic Bias in Relation to Preparedness for Earthquakes, in: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies* 1 (2005).
- Thomann, Christian: *Terrorversicherung, Risikomanagement und Regulierung*, Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft 2007.
- Werner, Ute/Mechler, Reinhard/Plapp, Tina: Hochwasser 2002 – Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung von Überschwemmungsschäden und der Wahrnehmung von Hochwasserrisiken, in: *Zeitschrift für Versicherungswesen* 23 (2003), S. 722-727.
- Woo, Gordon: *Quantifying Insurance Terrorism Risk*, in: M. Lane (Hg.), *Alternative Risk Strategies*, London: Risk Books 2002, S. 301-318.

## **IV. Grenzüberschreitende Bedrohungen – Entgrenzte Sicherheit?**



# 15. Das staatliche Gewaltmonopol: Internationalisierung ohne Politisierung

---

EVA HERSCHINGER, MARKUS JACHTENFUCHS,  
CHRISTIANE KRAFT-KASACK

## 15.1 EINLEITUNG

Systematisch betrachtet stellt in der Weber'schen Tradition das staatliche Monopol der legitimen Ausübung physischer Gewaltsamkeit (»Gewaltmonopol«) denjenigen Bereich dar, durch den sich der Staat von allen anderen Herrschaftsformen unterscheidet.<sup>1</sup> Historisch ist das Gewaltmonopol zusammen mit dem Steuermonopol eine der zentralen Errungenschaften, mittels derer sich moderne Staaten gegen konkurrierende politische Organisationsformen durchsetzten und die ihnen eine enorme Leistungs- und Überlebensfähigkeit sichern.<sup>2</sup> Dabei entstand eine Ausdifferenzierung in Militär und Polizei, die der äußeren bzw. der inneren Sicherheit dient.

In diesem Beitrag geht es um die Frage, ob und wie sich die innere Sicherheit in den letzten Jahrzehnten internationalisiert hat und welche politischen Folgen dies hat. In den letzten drei bis vier Jahrzehnten lässt sich ein Anstieg an grenzüberschreitenden Problemlagen in nahezu allen Politikfeldern wie auch ein starkes Wachstum internationaler Institutionen beobachten. Da die Staaten diese Probleme im Alleingang nicht lösen können, kommt es – gemäß eines weitverbreiteten Theorieansatzes in den internationalen Beziehungen dann und nur dann – immer häufiger zu einer Internationalisierung sowie zur Schaffung von internationalen Institutionen zur Bewältigung dieser grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Probleme. Um die Problemlösungsfähigkeit der Institutionen zu steigern, gehen die sie tragenden Staaten zunehmend zu Mehrheitsent-

---

**1** | Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 5. Aufl. 1980 [1922], S. 29f.

**2** | Charles Tilly: »War Making and State Making as Organized Crime«, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 1985, S. 169-191.

scheidungen über, wodurch sie auch überstimmt werden können. Zudem verleihen sie diesen Institutionen immer stärkere Möglichkeiten, in innerstaatliche Gegebenheiten einzugreifen. Deshalb machen Verbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, politische Parteien oder andere gesellschaftliche Akteure die Tätigkeit solcher internationaler Institutionen immer stärker zum Thema.<sup>3</sup>

Die innere Sicherheit ist aber ein besonderer Fall. Da es hier um den Kern von Staatlichkeit geht, ist zu erwarten, dass sich die Staaten tendenziell gegen die Stärkung internationaler Institutionen in diesem Bereich entscheiden. Historisch zeigen vergleichende Studien ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit und eine große Varianz zwischen den Staaten. Faktisch scheint die innere Sicherheit zumindest bis in die jüngste Vergangenheit nicht in nennenswertem Maß von Internationalisierung betroffen zu sein.<sup>4</sup> Entsprechend gibt es auch nur vergleichsweise wenig systematische Literatur hierzu.<sup>5</sup>

Im Folgenden argumentieren wir auf der Basis einer breitangelegten Untersuchung, dass auch im Bereich der inneren Sicherheit die Stärke internationaler Institutionen und Regelungen gewachsen ist, auch wenn das eigentliche Gewaltmonopol nach wie vor bei den Staaten verbleibt. Gleichzeitig beobachten wir eine überraschend niedrige gesellschaftliche Politisierung. Diese lässt sich durch eine spezifische Art der Internationalisierung erklären, die wir als »Transgouvernementalisierung« bezeichnen.

## 15.2 DIE INTERNATIONALISIERUNG DES GEWALTMONOPOLS

### 15.2.1. Zur Messung von Internationalisierung

Um Veränderungen des staatlichen Gewaltmonopols zu untersuchen, sind einige konzeptuelle Vorkehrungen nötig. Wir untersuchen Internationalisierung vor und nach dem großen Globalisierungsschub, der in den 1970er Jahren einsetzte, d.h. einerseits in den 1960er und 1970er Jahren, andererseits im Zeitraum nach 1990. Terrorismus und Drogenhandel stellen die beiden Sachbereiche dar, die über den gesamten Untersuchungszeitraum von hoher politischer Bedeutung sind. Zudem beschränken wir uns nicht auf die EU, sondern beziehen möglichst viele bilaterale und

**3** | Vgl. hierzu ausführlich Michael Zürn/Matthias Ecker-Erhardt (Hg.): *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009.

**4** | Vgl. David H. Bayley: *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press 1985.

**5** | Vgl. etwa Peter Andreas/Ethan Nadelmann: *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford etc.: Oxford University Press 2006 oder Mathieu Deflem: *Policing World Society*, New York: Oxford University Press 2002.

multilaterale Kooperationsformen ein, in denen westeuropäische Staaten im Bereich der inneren Sicherheit zusammenarbeiten.

Die unmittelbare Anwendung des Gewaltmonopols – etwa die Festnahme einer Person – ist nach wie vor die ausschließliche Domäne des Staates. Es wäre jedoch äußerst kurzsichtig, das Gewaltmonopol darauf zu reduzieren. Wir unterscheiden vielmehr drei Aspekte des Gewaltmonopols, die immer näher an dessen unmittelbare Anwendung heranreichen, ohne jedoch mit ihr identisch zu sein.<sup>6</sup>

*Legitimierung* verweist auf die schon von Weber betonte Notwendigkeit, den Einsatz des Gewaltmonopols durch den Staat zu rechtfertigen. Dies schließt handlungsbegründende Problemdefinitionen sowie eine Unterscheidung zwischen richtigem und falschem Verhalten ein. Konkret untersuchen wir, welche Handlungen mit welcher Begründung als terroristisch definiert und von »normaler« Kriminalität unterschieden werden bzw. welche Substanzen als illegale Drogen definiert werden und somit nicht konsumiert oder weitergegeben und nur eingeschränkt für Forschung oder für medizinische Zwecke genutzt werden dürfen.

*Methoden* beziehen sich auf die Mittel, mit denen legitime Ziele bei der Nutzung des Gewaltmonopols verfolgt werden können. Das kann z.B. der Austausch von Informationen oder die Nutzung spezieller Untersuchungstechniken sein. Hier wird bestimmt, auf welche Art und Weise das Gewaltmonopol im Rahmen legitimer Ziele benutzt werden kann bzw. welche Methoden nicht benutzt werden dürfen.

*Autorisierung* benennt die Organe, die den Einsatz bestimmter Maßnahmen anordnen können. Dies impliziert die Möglichkeit, dass die konkrete Anwendung des Gewaltmonopols zwar durch die Organe eines bestimmten Staates auf dessen Territorium erfolgt, die Autorisierung dazu aber nicht oder nicht ausschließlich von den zuständigen Organen dieses Staates kommt, sondern auch andere Staaten oder internationale Institutionen einschließen kann.

Durch die Untersuchung dieser drei Aspekte lässt sich ein breiter Blick auf mögliche Veränderungen des Gewaltmonopols werfen. Es ist weiterhin notwendig, die Stärke der internationalen Regelungen in den jeweiligen Sachbereichen zu messen. Wir unterscheiden dazu zwischen den drei klassischen Regierungsfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative. Diese werden durch Ordinalskalen operationalisiert, die jeweils messen, wie stark die staatliche Autonomie eingeschränkt ist. Die Legislativfunktion internationaler Institutionen untersuchen wir anhand der Entscheidungsregeln.<sup>7</sup> Je weniger Vetomöglichkeiten einzelne Staaten besitzen und je eher sie überstimmt werden können, desto stärker wird ihre Auto-

---

6 | Vgl. Jörg Friedrichs: *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London/New York: Routledge 2007, S. 5-7.

7 | Die Skala basiert auf der Diskussion von Entscheidungsregeln in Fritz W. Scharpf: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich 2000.

nomie eingeschränkt. Die Exekutivfunktion untersuchen wir anhand der Präzision der jeweiligen Regeln. Je präziser ein Übereinkommen, desto weniger Raum für eigene Abweichungen hat ein Staat und desto eher ist er an die betreffenden Regeln gebunden.<sup>8</sup> Die Judikativfunktion wird anhand der Streitschlichtungsmechanismen untersucht. Ein Streitschlichtungsmechanismus, der einem der Regelverletzung angeklagten Staat ein Veto einräumt, schränkt staatliche Autonomie nicht ein; die Streitschlichtung durch einen unabhängigen Gerichtshof tut dies dagegen sehr stark.<sup>9</sup>

Tabelle 5 fasst zusammen, wie wir die Stärke internationaler Regelungen messen. Je höher die Werte in einer Skala, desto stärker die Einschränkung staatlicher Autonomie.

*Tabelle 5: Messung der Stärke internationaler Regelungen*

Funktion: Operationalisierung	Begründung	Skala
Legislative: Entscheidungsregeln	Abnahme der Vetomöglichkeiten reduziert staatliche Autonomie	0 = unilaterales Handeln 1 = Verhandlungen 2 = Zwangsverhandlungen 3 = Abstimmungen nach Zwangsverhandlungen 4 = Hierarchie
Exekutive: Präzision	präzisere Regeln reduzieren staatliche Autonomie	0 = völlig offene Regeln, Regeleinhaltung nicht bestimmbar 1 = Standards (nur in spezifischen Situationen sinnvoll) 2 = weiter Ermessensspielraum 3 = enger Ermessensspielraum
Judikative: Streitschlichtung	unabhängige Streitschlichtung reduziert staatliche Autonomie	0 = Staaten entscheiden selbst, Veto des angeklagten Staates 1 = Staaten entscheiden selbst, kein Veto des angeklagten Staates 2 = Staaten besetzen unabhängiges Streitschlichtungsgremium 3 = Streitschlichtung durch unabhängiges Gericht

**8** | Die Skala und die Begründung sind an einschlägige Arbeiten zur Verrechtlichung der internationalen Politik angelehnt; vgl. Kenneth W. Abbott u.a.: »The Concept of Legalization«, in: *International Organization* 54 (2000), S. 401-419, hier S. 412-415.

**9** | Vgl. Robert O. Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter: »Legalized Dispute Resolution. Interstate and Transnational«, in: *International Organization* 54 (2000), S. 457-488, hier S. 461 und Bernhard Zangl: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a.M.: Campus 2006, S. 53-54.

Mit diesen Werkzeugen soll nun dargestellt werden, wie sich das staatliche Gewaltmonopol hinsichtlich seiner Legitimierung, der verwendeten Methoden und der Autorisierung internationalisiert hat.

### 15.2.2 Legitimierung

Als Reaktion auf die terroristischen Anschläge bei den Olympischen Spielen in München 1972 schlugen die USA in der UNO eine Konvention gegen den Terrorismus vor.<sup>10</sup> Es gelang jedoch nicht, sich auf einen Vertragsentwurf zu einigen. Vor allem blieb die Definition von »Terrorismus« umstritten. Zwar wurden nach dem Scheitern einer allgemeinen Konvention gegen den Terrorismus eine ganze Reihe von spezifischen Konventionen verabschiedet, aber auch aus diesen lässt sich keine handlungslegitimierende umfassende Definition von Terrorismus ableiten.<sup>11</sup> Im Drogenbereich hingegen wurde mit der *Single Convention on Narcotic Drugs* von 1954 und der ergänzenden *Convention on Psychotropic Substances* von 1971 der Grundstein des noch heute existierenden UN-Drogenregimes gelegt. Diese Verträge waren das Ergebnis von Verhandlungsprozessen. Zwar verweist die *Single Convention* auf den Internationalen Gerichtshof im Falle von Streitigkeiten. Da die Staaten dessen Zuständigkeit jedoch nicht anerkennen müssen, gibt es keine unabhängige Schlichtungsinstanz. Da beide Konventionen lange Annexe enthalten, die präzise die als Drogen geltenden und damit verbotenen Substanzen auflisten, und Ausnahmen von diesem Verbot etwa für medizinische Zwecke oder für Zwecke der Forschung exakt definieren, handelt es sich um sehr präzise Bestimmungen, die nur wenig Ermessensspielraum bieten.

Die Verhandlungen über eine allgemeine Terrorismuskonvention wurden im Rahmen der UNO zwar 1999 wieder aufgenommen, führten aber bislang zu keinem Ergebnis. Die EU hat deshalb eine eigene Terrorismusdefinition ausgehandelt.<sup>12</sup> Sie enthält eine detaillierte Liste von terroristischen Vergehen und erlaubt damit nur geringe Interpretationsspielräume. Für die Streitschlichtung ist gemäß Art. 35 (7) des Vertrages über die Europäische Union letztlich der Europäische Gerichtshof und damit ein unabhängiges Gericht zuständig. Aufgrund der Kritik am als übermäßig rigide wahrgenommenen UN-Drogenregime versuchte die EU im Rahmen ihrer Anti-Drogenstrategie 2005-2012 und den darauf basierenden Aktionsplänen den Mitgliedstaaten einen weiteren Ermessensspielraum zu gewähren.<sup>13</sup> Da das UN-Drogenregime zum *acquis communautaire* gehört, ist über Art. 35 (9) EUV der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Insgesamt lässt sich im Bereich Legitimierung im Zeitverlauf

---

10 | A/C.6/L.850.

11 | Vgl. M. Cherif Bassiouni: *International Terrorism. Multilateral Conventions (1937-2001)*, New York: Transnational Publishers 2001.

12 | 2002/475/JI.

13 | Abl. C 168 vom 8.7.2005, S. 1-18 sowie C 326 vom 20.12.2008, S. 7-25.

eine deutlich ansteigende Präzision der Regelungen beobachten (wobei allerdings die EU diese im Gegensatz zum sonstigen Trend reduziert, um größere Handlungsspielräume zu gewinnen) sowie eine deutlich unabhängigere Streitschlichtung durch die Einbeziehung des EuGH.

### 15.2.3 Methoden

In den 1960er und 1970er Jahren finden sich für den Entscheidungsmodus, die Präzision und die Streitschlichtungsverfahren sowohl im Drogen- als auch im Terrorismusbereich niedrige Werte. Im Drogenbereich ging es um die Übernahme US-amerikanischer Techniken und Maßnahmen in Westeuropa.<sup>14</sup> Hier fanden verschiedene bilaterale Verhandlungsprozesse statt. Angesichts der Sensitivität der zur Debatte stehenden Maßnahmen (etwa Infiltrationstechniken) waren die einschlägigen Regelungen so weit gefasst, dass sie nur in Bezug auf bestimmte Situationen aussagekräftig waren.<sup>15</sup> Streitschlichtungsverfahren existierten überhaupt nicht. Im Terrorismusbereich ging es vor allem um Informationsbeschaffung. Hier gründeten die EU-Mitgliedstaaten mit TREVI ein informelles Forum, in dem Fragen des Informationsaustausches und der Informationsbeschaffung diskutiert und verhandelt wurden.<sup>16</sup> Die einschlägigen Dokumente sind geheim und können nur indirekt über Äußerungen von Akteuren erschlossen werden. Einerseits werden hier kurze Übermittlungsfristen und Listen von Beobachtungsobjekten genannt,<sup>17</sup> andererseits gab es kein gemeinsames Verständnis darüber, was als übermittlungswürdiger terroristischer Akt galt. Wir bewerten die Präzision der einschlägigen Regeln deshalb als Standards. Regelungen zur Streitschlichtung gab es wiederum nicht.

Der Informationsaustausch innerhalb der EU wurde in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Beispielfhaft zu nennen sind die Integration der Bestimmungen des Vertrages von Prüm zum Informationsaustausch<sup>18</sup> sowie eine Ratsentscheidung zur Information in Bezug auf terroristische Aktivitäten.<sup>19</sup> In der Regel wurden die einschlägigen Maßnahmen ausgehandelt; bei der Entscheidung zum Vertrag von Prüm be-

**14** | Vgl. Ethan A. Nadelmann: *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, University Park: Pennsylvania State University Press 1993, S. 207-246.

**15** | Vgl. Erich Rebscher: »Rechtliche und organisatorische Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung«, in: Bundeskriminalamt (Hg.), *Polizeiliche Drogenbekämpfung*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1981, S. 155-176, hier S. 168-169.

**16** | Vgl. Hans-Jürgen Lange: *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich 1999, S. 149.

**17** | Vgl. Malcolm Anderson u.a.: *Policing the European Union*, Oxford: Clarendon 1995, S. 54.

**18** | 2008/615/JI.

**19** | 2005/671/JI.

stand allerdings bereits die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen. Beide Entscheidungen enthalten detaillierte Festlegungen, die den Staaten nur geringen Ermessensspielraum lassen. Gemäß Art. 35 (7) EUV ist wiederum der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Im Drogenbereich stand seit den 1990er Jahren die Bekämpfung der Geldwäsche auf der Tagesordnung. Hier waren vor allem die EU und die Financial Action Task Force (FATF) der OECD aktiv. In der EU wurden die einschlägigen Bestimmungen im ersten Pfeiler verabschiedet, d.h. mit Mehrheitsabstimmungen und dem EuGH als Streitschlichter. Ihre Detailliertheit ließ den Staaten wenig Ermessensspielraum. Die FATF verabschiedete zwar formell nur Empfehlungen, die keine Bestimmungen zur Streitschlichtung enthielten. Politisch stellten diese aber den Standard dar und waren außerordentlich präzise.

#### 14.2.4 Autorisierung

Auf der Ebene der Autorisierung bestanden die wesentlichen Maßnahmen internationaler Zusammenarbeit im Drogenbereich in den 1960er und 1970er Jahren in bilateraler Zusammenarbeit in gemeinsamen Untersuchungsteams mehrerer Staaten oder koordinierten Razzien.<sup>20</sup> Die konkreten Modalitäten wurden jeweils ausgehandelt. Es existierten keine expliziten Streitschlichtungsmechanismen. Die Bestimmungen ließen sich nur in Bezug auf spezifische Situationen interpretieren. Mit der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>21</sup> wurden diese informellen Mechanismen 2002 kodifiziert und stark ausgebaut. Da Art. 30 (2) a EUV dies explizit fordert, handelt es sich um Zwangsverhandlungen. Der Beschluss lässt jedoch offen, wann genau und wie lange gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden sollen bzw. können. So bleibt den Staaten ein breiter Ermessensspielraum. Für die Streitschlichtung gilt wiederum Art. 35 (7) EUV.

Im Terrorismusbereich regelte die Anti-Terrorismuskonvention des Europarates von 1977 die Auslieferung von Verdächtigen. Allerdings enthielt sie, wie allgemein bei Auslieferungen üblich, Ausnahmeklauseln, wonach bei »politischen« Verbrechen keine Auslieferung erfolgen muss.<sup>22</sup> Zudem konnte die Mitgliedschaft in der Konvention mit sofortiger Wirkung gekündigt werden (Art. 14). Daher sind die eigentlich sehr präzisen Bestimmungen der Konvention insgesamt doch nur als Standards zu werten. Als Streitschlichtungsinstanz diente ein spezieller Ausschuss des

**20** | Vgl. z.B. Nadelmann, *Cops Across Borders*, S. 189-312.

**21** | 2002/465/JI. Vgl. Michael Plachta: »Joint Investigation Teams«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 13 (2005), S. 284-302.

**22** | Vgl. Christopher C. Joyner: »International Extradition and Global Terrorism. Bringing International Criminals to Justice«, in: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 25 (2003), S. 493-542.

Europarates. Eine Weiterverweisung an einen von den Disputanten bestellten Schiedsausschuss war möglich.

Der 2002 verabschiedete Europäische Haftbefehl stellt einen radikalen Bruch mit der Tradition politischer Auslieferungsverfahren dar.<sup>23</sup> Da er von Art. 31 (b) EUV gefordert war, handelt es sich um Zwangsverhandlungen. Wiederum ist durch Art. 35 (7) der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Der Europäische Haftbefehl enthält zum einen eine lange und detaillierte Liste von Auslieferungstatbeständen. Zum anderen schafft er die politische Prüfung der Auslieferung ab und ersetzt sie durch eine rechtliche. Den Staaten bleiben hier nur geringe Ermessensspielräume.

### 15.2.5 Internationalisierungstrends

Auf der Basis unserer in Tabelle 5 vorgestellten Skalen ergibt sich damit folgendes Gesamtbild:

Tabelle 6: Stärke internationaler Regelungen

	1960er/1970er	1990er/2000er
<i>Legitimierung</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	1
Terrorismus	0	1
Präzision		
Drogen	3	2
Terrorismus	0	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3
Terrorismus	0	3
<i>Methoden</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	3/1 (EU/FATF)
Terrorismus	1	1
Präzision		
Drogen	1	3/3 (EU/FATF)
Terrorismus	1	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3/0 (EU/FATF)
Terrorismus	0	3
<i>Autorisierung</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	2
Terrorismus	1	2
Präzision		
Drogen	1	2
Terrorismus	1	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3
Terrorismus	2	3

**23** | 2002/584/JI. Vgl. auch Michael Plachta: »European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?«, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 11 (2003), S. 178-194.

In allen drei Dimensionen des Gewaltmonopols zeigt sich ein Trend zu höheren Werten. Die Unterschiede zwischen dem Drogen- und dem Terrorismusbereich sind dabei gering. Entscheidungsregeln ändern sich am wenigsten. Nach wie vor sind die meisten Regelungen das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen Staaten. Streitschlichtungsmechanismen werden dagegen verpflichtender, vor allem durch die zunehmende Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes. Der stärkste Trend ist aber die deutlich zunehmende Präzision der jeweiligen Regelungen. Wurden in den 1960er und 1970er Jahren noch sehr weite Formulierungen gewählt, die den Staaten ein hohes Maß an Ermessensspielraum ließen, schränken die neueren Regelungen durch detailliertere Formulierungen und den Verzicht auf weitreichende Ausnahmeklauseln die staatliche Handlungsfreiheit stark ein. Zusammen mit der stärkeren Rolle des EuGH, der über Regelverletzungen entscheidet, ist anzunehmen, dass diese höhere Präzision die Staaten auch tatsächlich zu entsprechendem Verhalten bringt.

Insgesamt zeigt sich somit auch in Bereichen, die sehr nahe an die tatsächliche Ausübung des Gewaltmonopols kommen, ein deutlicher Trend zur Verstärkung internationaler Institutionen und Regelungen. Die Staaten sind in ein immer engmaschigeres und stärker verpflichtendes Regelwerk eingebettet, das ihre Handlungsfreiheit einschränkt. Bei diesen Regelungen handelt es sich nicht um nebensächliche Bestimmungen, sondern um Fragen, die wie die Definition von Drogen oder terroristischen Straftaten die staatliche Handlungsfähigkeit und wichtige politische Fragen berühren oder, wie im Falle des Europäischen Haftbefehls, unmittelbare Auswirkungen auf die individuelle Freiheit haben können.

## 15.3 KEINE POLITISIERUNG TROTZ INTERNATIONALISIERUNG

### 15.3.1 Internationalisierung in Form von Transgouvernementalisierung

Wenn auch das eigentliche Gewaltmonopol – die tatsächliche operative Ausführung – nach wie vor bei den Staaten verblieben ist, so hat die in Abschnitt 2 analysierte Verstärkung internationaler Institutionen im Bereich der inneren Sicherheit zu einer spezifischen Form der Internationalisierung geführt, die wir mit Keohane/Nye als »Transgouvernementalisierung« bezeichnen.<sup>24</sup> Diese besondere Form lässt sich zwischen intergouvernementalen Kooperationsformen und der Supra- sowie Transnationalisierung der Zusammenarbeit ansiedeln und trägt den Besonderheiten der inneren Sicherheit Rechnung.

---

24 | Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: »Transgovernmental Relations and International Organizations«, in: *World Politics* 27 (1974), S. 39-62.

In ihren Anfangsjahren war die Kooperation in der inneren Sicherheit intergouvernemental ausgerichtet. Gruppierungen und Clubs wie TREVI etablierten einen informellen, geheimen Austausch der Staaten, in den internationale Institutionen kaum eingebunden waren. Lediglich auf der Ebene der Legitimation wurden gewisse Kompetenzen auf internationale Institutionen übertragen, jedoch in einem klar umrissenen Rahmen, der eine alleinige Entscheidungsmöglichkeit für diese Institutionen ausschloss. Eben dieses wäre aber bei einer Supranationalisierung der Fall: Weitreichende Entscheidungskompetenzen würden hier an supranationale Institutionen übertragen werden, die dann ohne die Zustimmung der betreffenden Staaten entscheiden könnten. Eine Transnationalisierung der Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit würde zudem bedeuten, dass gesellschaftliche Akteure zunehmend an den Entscheidungsprozessen beteiligt würden und so staatliche Entscheidungsmacht aus dem politischen System in die Gesellschaft abwanderte.

Wie die Analyse gezeigt hat, kann die heutige Form der Zusammenarbeit nicht einfach weiterhin als intergouvernementale Kooperation bezeichnet werden. Es lässt sich aber auch weder eine Kompetenzübertragung an autonome Institutionen beobachten (was einer Supranationalisierung entspräche), noch werden gesellschaftliche Akteure an den Entscheidungen beteiligt (wie bei einer Transnationalisierung). Die Internationalisierung lässt sich vielmehr als Transgouvernementalisierung beschreiben. Hierbei verbleibt die Entscheidungsmacht im Staatsapparat. Der entscheidende Unterschied zur intergouvernementalen Kooperation der Anfangsjahre liegt allerdings darin, dass die wichtigen Kontakte nicht mehr in der obersten Regierungsebene stattfinden, sondern sich in niedrigere Ebenen verlagern. Die oberste Regierungsebene verliert also faktische Entscheidungsmacht nicht an andere Staaten, unabhängige Institutionen oder gesellschaftliche Akteure, sondern an niedrigere Ebenen im eigenen Verwaltungsapparat. Wie die Analyse gezeigt hat, stellen sich die transgouvernementalen Beziehungen im Politikfeld innere Sicherheit vor allem als engere Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden oder den Nachrichtendiensten verschiedener Länder sowie zwischen deren Staatsanwaltschaften dar, die den Informationsaustausch in aktuellen Ermittlungsverfahren, die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, den Aufbau von Datenbanken oder eine gemeinsame Methodenausbildung zum Ziel haben. Durch diese Transgouvernementalisierung, so unsere These, verbleibt der Kern des Gewaltmonopols im Staatsapparat. Wie wir im Folgenden zeigen werden, hat diese Entwicklung besondere Folgen für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in der inneren Sicherheit.

### **15.3.2 Mangelnde Politisierung im Bereich innere Sicherheit**

Während in Politikfeldern wie Umwelt oder Landwirtschaft gesellschaftliche Akteure – wie Verbände, NGOs, zivilgesellschaftliche Gruppierungen oder politische Parteien – die zunehmenden Eingriffsmöglichkeiten inter-

nationaler Institutionen verstärkt nutzen, um sich im Prozess der Internationalisierung des jeweiligen Feldes Gehör zu verschaffen, zeigt sich im Bereich der inneren Sicherheit ein anderes Bild. Versteht man unter Politisierung sowohl die Kritik an internationaler Kooperation als auch die Forderung nach mehr internationaler Kooperation, so ist das Politikfeld gerade auf der internationalen Ebene von einem geringen Niveau an Aufmerksamkeit, Engagement und Einflussmöglichkeiten der betroffenen Gesellschaften geprägt: Die Frage, ob Entscheidungskompetenzen an internationale Gremien übertragen werden sollen, wird so gut wie überhaupt nicht im öffentlichen Raum diskutiert.<sup>25</sup> Mit Blick auf diesen Befund argumentieren wir, so der zweite Teil unserer These, dass dieser Mangel an Politisierung vor allem auf die Transgouvernementalisierung zurückzuführen ist.

Nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit – Politiker, Journalisten und Wissenschaftler, hier vor allem Juristen – debattiert eine mögliche Angemessenheit oder Unangemessenheit, eine potenzielle Legitimität oder Illegitimität internationaler Regelungen. Es gibt kritische Stimmen mit Blick auf die Erstellung der VN-Liste Terrorverdächtiger und terroristischer Organisationen,<sup>26</sup> und deren Umsetzung in der EU<sup>27</sup> wird scharf angegriffen.<sup>28</sup> Ähnliches gilt für die Vereinbarung zwischen der EU und den USA zur Weitergabe persönlicher Daten von Flugpassagieren oder auch für das Europol-USA-Abkommen, das den Vereinigten Staaten den Zugriff auf EU-Daten über terroristische Verdächtige und Täter in Europa ermöglicht.<sup>29</sup> Auch von nationalen Gerichten kommt zunehmend Widerstand, so etwa vom Bundesverfassungsgericht, das die Rechtmäßigkeit des Europäischen Haftbefehls in Frage stellte und Regierung wie Parla-

**25** | Vgl. für den hier angelegten Begriff der Politisierung Zürn u.a., Gesellschaftliche Politisierung.

**26** | Die Liste wurde 1999 mit der Sicherheitsrats-Resolution 1267/1999 eingerichtet und mit Resolution 1390/2002 verschärft. Vgl. [www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf) vom 2. Dezember 2008.

**27** | Vgl. Verordnung 2580/2001 (EG) und Verordnung 881/2002 (EG) sowie den Gemeinsamen Standpunkt 2001/154/GASP.

**28** | Vgl. z.B. Elspeth Guild: »The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the »Terrorist Lists««, in: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), S. 173-193 und Piet Eeckhout: »Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit«, in: *European Constitutional Law Review* 3 (2007), S. 183-206.

**29** | Vgl. Beschluss 2007/551/GASP/JI des Rates. Das Europäische Parlament hatte sich gegen diesen Beschluss erfolgreich an den Europäischen Gerichtshof gewandt. Bezüglich des Europol-USA-Abkommens siehe Official Journal C276, 27. März 2002, S. 1. Vgl. auch Juliet Lodge: »EU Homeland Security: Citizens or Suspects?«, in: *Journal of European Integration* 26 (2004), S. 253-279.

ment zu einer Nachbesserung aufgrund gefährdeter Grundrechte aufforderte.<sup>30</sup>

In der breiteren Öffentlichkeit hat es jedoch keinen nennenswerten Widerstand gegen die internationalen Vereinbarungen gegeben. Die Bürgerinnen und Bürger müssten sich zunächst über die Relevanz und Bedeutung der internationalen Regelungen im Bereich innere Sicherheit im Klaren sein, um diese zu problematisieren, zu befürworten oder abzulehnen. So zeigt ein Blick auf die europaweit durchgeführten Eurobarometer-Umfragen, dass die Relevanz der Vereinbarungen in der breiteren Öffentlichkeit nicht bekannt ist. Was sich aus den Daten ablesen lässt, ist eine Antwort auf die Frage nach normativen Ansprüchen an Legitimität oder gar manifesten Widerständen unter den Bürgerinnen und Bürgern: Den Datenaustausch innerhalb der EU befürworteten in einer speziellen Befragung uneingeschränkt 38 %, nur für Verdächtige 40 %, lediglich 13 % befürworteten eine Überwachung des Datentransfers insgesamt.<sup>31</sup> Ein Bewusstsein für normative Probleme internationaler Kooperation zeigt diese Umfrage nicht auf.

Die Frage nach einer Politisierung der breiteren Öffentlichkeit soll sich aber nicht nur auf die kritische Diskussion internationaler Kooperation erstrecken, auch die umgekehrte Richtung fällt darunter: dass internationale Kooperation nachgefragt wird und verstärkt werden soll. Interessant hierfür ist die Frage, ob bestimmte Themen gemeinsam in der EU oder aber auf nationaler Ebene entschieden werden sollten. Bezüglich der Bereiche der Verbrechens- und der Terrorismusbekämpfung wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger, dass diese Themen weiterhin Prioritäten der EU bleiben sollen. Für beide Bereiche überwiegt der Anteil derjenigen, die die Rolle der EU positiv sehen, in den letzten fünf Jahren stets deutlich den Anteil derjenigen, die der EU eine negative Rolle bescheinigen.<sup>32</sup> So findet sich stets eine Mehrheit für die gemeinschaftliche Bearbeitung. Im Falle des Terrorismus fällt sie mit um 80 % sehr deutlich aus, aber auch die Verbrechensbekämpfung verzeichnete 2003-2007 stets Werte von etwa 60 %. Ist der Anteil derjenigen, die sich für eine nationale Bearbeitung des Themas Terrorismus aussprechen, mit 11-16 % sehr gering, so liegt er bei der Verbrechensbekämpfung bei über einem Drittel. Da sich aber aus den Daten nicht ablesen lässt, ob die breitere Öffentlichkeit einen Kompetenztransfer vom Nationalstaat auf EU-Ebene befürwortet, erlauben diese Individualdaten leider keine wirklichen Rückschlüsse auf eine etwaige Politisierung.

**30** | 2 BvR 2236/04.

**31** | Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 245: Opinions on Organised, Cross-border Crime and Corruption, Brüssel 2006.

**32** | Terrorismusbekämpfung: 49-61 % positiv, 10-18 % negativ; Verbrechensbekämpfung: 36-42 % positiv, 13-18 % negativ. Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 59-68: Public Opinion in the European Union, Brüssel 2003-2007.

Eine andere Quelle für die empirische Beobachtung einer Politisierung im Bereich innere Sicherheit können die kritischen Stimmen von Nichtregierungsorganisationen sein. Jedoch zeigt sich auch hier wenig Aktivität. Die meisten Organisationen haben ihre jeweilige nationale Politik im Blick und interessieren sich kaum für deren internationale Verknüpfungen (ein Beispiel ist der Deutsche Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung, der in seiner öffentlichen Kommunikation nahezu völlig ausblendet, dass es sich dabei um die Umsetzung von EG-Recht handelt, und stattdessen den deutschen Innenminister kritisiert). Im internationalen Rahmen gibt es neben der britischen Organisation Statewatch keine nennenswerten Gruppen und der Einfluss von Statewatch selbst ist äußerst gering: Bislang ist es der Organisation noch nicht gelungen, zu einem massiven Widerstand gegen internationale Sicherheitsmaßnahmen, die bürgerliche Freiheitsrechte einschränken, zu motivieren und so Veränderungen der Politiken zu initiieren.

Mögen sich nun spezialisierte Öffentlichkeiten durch ihre Kritik und Diskussion internationaler Sicherheitsmaßnahmen als politisiert erweisen, so kann doch keinesfalls von einer allgemeinen breiten Politisierung oder gar von einem manifesten Widerstand gegen die Folgen der Internationalisierung der inneren Sicherheit gesprochen werden.

### 15.3.3 Warum bleibt eine Politisierung bislang aus?

Um diese ausbleibende Politisierung im Sachbereich innere Sicherheit zu erklären, sind vor allem zwei Faktoren von zentraler Bedeutung: Zu dem viel debattierten Widerspruch zwischen Freiheit und Sicherheit gesellt sich die für den Sachbereich typische hohe Geheimhaltung. Beides hat eine Politisierung bislang erschwert.

Aus Sicht der breiteren Öffentlichkeit verhindert die Geheimhaltung eine Politisierung vor allem deshalb, da sie einerseits keine gesellschaftliche Überprüfung der internationalen Sicherheitsmaßnahmen erlaubt und es andererseits im Falle eines Regelverstoßes unklar ist, wer zur Rechenschaft gezogen werden kann. Die fehlende Überprüfungsmöglichkeit der Umsetzung – bspw. durch das europäische Parlament – hat ihren Grund in der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, die für eine Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Gerade die Entwicklung der internationalen Polizeikooperation in den 1960er und 1970er Jahren war von einer solchen Geheimhaltung geprägt; Verhandlungen im Rahmen von TREVI, der Pompidou-Gruppe und ähnlichen Gruppierungen fanden unter nahezu vollständigem Ausschluss der Öffentlichkeit statt und Regierungsbeamte konnten hier ohne große Einmischung seitens politischer Akteure agieren.<sup>33</sup> Seit den 1990er Jahren hat sich hier einiges geändert, jedoch sind selbst im Rahmen der EU immer noch gro-

**33** | Vgl. James Benyon u.a.: *Police Co-Operation in Europe. An Investigation.* University of Leiceister: Centre for the Study of Public Order 1993.

ße Defizite in der gesellschaftlichen Überprüfung internationaler Sicherheitsmaßnahmen zu notieren. Um nur zwei Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zu nennen: Weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente waren an den Verhandlungen über die Europol-Konvention beteiligt oder sind zumindest so zeitig unterrichtet worden, dass eine Debatte möglich war. Auch im Fall des Abkommens zwischen der EU und den USA zum Austausch personenbezogener Daten wurden die Parlamente vor vollendete Tatsachen gestellt.<sup>34</sup>

Auf der anderen Seite führen die hohe Geheimhaltung und der damit verbundene spärliche Informationsfluss an nicht-staatliche Akteure dazu, dass im Falle eines Regelverstößes die Verantwortung verschleiert oder abgewälzt werden kann. Für die Öffentlichkeit ist es daher nicht möglich, verlässlich nachzuvollziehen, wer genau für den Regelverstoß zuständig war. Zumal der große Teil der Regelungen im Bereich der Drogen- und Terrorismusbekämpfung sich einerseits direkt an die Exekutivorgane selbst und nicht an gesellschaftliche Akteure richtet. Zudem ist im Bereich der inneren Sicherheit ein Teil der von den Regelungen betroffenen Akteure weder zu einer organisierten Artikulation ihrer Interessen in der Lage noch daran interessiert, sich einer legitimen Vertretung ihrer Belange zu bedienen: Drogenhändler und Terroristen können schlecht einen Interessenverband gründen. Organisationen wie Statewatch oder der Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung kranken daran, dass die von den Regelungen betroffenen Interessen der Bürgerinnen und Bürger äußerst diffus und damit wenig organisationsfähig sind. Insofern besteht im Bereich der inneren Sicherheit eine fundamentale Asymmetrie zwischen den spezifischen und mobilisierungsfähigen Interessen des Exekutivapparates und den diffusen Interessen gesellschaftlicher Akteure.

Neben der hohen Geheimhaltung liegt der zweite wesentliche Grund für die ausbleibende Politisierung in dem derzeit bestehenden wirkungsmächtigen Konsens, der Sicherheit über Freiheit stellt. In der öffentlichen Debatte, die sich spätestens nach dem 11. September 2001 verschärft hat, zeichnet sich zunehmend ein Nullsummenspiel ab, in dessen Mittelpunkt das grundsätzliche Dilemma aller freiheitlichen Demokratien steht: Sicherheit vs. Freiheit.<sup>35</sup> Die zunehmende internationale Kooperation der Polizeien hat diesem Dilemma zu neuer Brisanz verholfen, sie greift wie kaum eine andere Zusammenarbeit tief in das Leben der Bürgerinnen

---

**34** | Vgl. Wolfgang Wagner: »Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 261-284.

**35** | Thomas Müller: »Der Kampf gegen den Terror. Eine Herausforderung für Europa«, in: Internationale Politik 12 (2001), S. 47-60, hier S. 47.

und Bürger ein.<sup>36</sup> Grundtenor der heutigen Diskussion ist, dass ein Mehr an Sicherheit nur durch die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte zu gewinnen ist und umgekehrt ein Mehr an Freiheit nur auf Kosten eines niedrigeren Sicherheitsstandards.

Dabei ist die Debatte in weiten Teilen durch eine Sprache der Sicherheit gekennzeichnet, d.h. zentrale Fragen wie die der parlamentarischen Überprüfung werden als Fragen der Sicherheit interpretiert und kaum in Bezug auf die Erfordernisse bürgerlicher Freiheiten. Zunehmend hat sich die Vorstellung durchgesetzt, dass wir in einem Ausnahmezustand leben<sup>37</sup> – prägnant verkörpert durch die allgegenwärtige Wendung des »war on terror« –, der die Anwendung weitgehender außergewöhnlicher Maßnahmen bedingt.<sup>38</sup> Anhänger dieser Argumentation betonen, dass in Zeiten transnationaler Sicherheitsbedrohungen eine Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte notwendig ist, um das bisherige Maß an Sicherheit weiterhin zu garantieren. Kritiker bemängeln, dass die Vorstellung eines Ausnahmezustandes auf der irrtümlichen Annahme basiere, die beteiligten Akteure würden lediglich auf objektive Probleme reagieren. Dass eben diese Beteiligten den Zustand aber auch aktiv schaffen und sozial konstruieren, wird dabei nicht gesehen.<sup>39</sup>

Entscheidendes Ergebnis dieser Debatte ist derzeit, dass sich der Ausnahmezustand der breiten Öffentlichkeit als ein Zustand darstellt, in dem sich der Einzelne von den Maßnahmen der Ausnahmesituation – gleich ob national oder international – nicht direkt betroffen fühlen muss (er ist ja weder ein Krimineller noch ein Terrorist). Wenn der Einzelne doch einmal die Auswirkungen des Ausnahmezustands zu spüren bekommt (etwa wenn er als Reisender erhöhte Sicherheitskontrollen auf den Flughäfen in Kauf nehmen muss), so wird dies als vielleicht lästig, aber doch notwendig interpretiert – gemäß der durchaus trivialen Formel, dass sich, wer nichts zu verbergen hat, von solchen Maßnahmen nicht betroffen, sondern geschützt fühlen kann. Es hat sich also ein normativer Konsens etabliert, der Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte zum Schutz vor transnationalen Bedrohungen wie Terrorismus oder organisierte Kriminalität für richtig und gut hält.

**36** | Vgl. Gert-Joachim Glaeßner: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Opladen: Leske und Budrich 2003.

**37** | Vgl. Burkhard Hirsch: »Terrorbekämpfung und Bürgerrechte«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 43-58.

**38** | Für dieses Konzept der »Versicherheitlichung« vgl. Barry Buzan u.a.: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, C.O.: Lynne Rienner 1998.

**39** | Didier Bigo: »The Möbius Ribbon of Internal and External Secur(ies)«, in: Mathias Albert/David Jacobson/Yosef Lapid (Hg.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press 2001, S. 91-116, hier S. 92.

Letztlich fehlt es heute an einem Gegendiskurs, der mit wirkungsvollen Argumenten die hegemoniale Annahme einer permanenten Sicherheitsbedrohung durch den transnationalen Terrorismus oder die organisierte internationale Kriminalität zu widerlegen versucht. Einen solchen Gegendiskurs konnten die gesellschaftlichen Akteure wie die NGO Stawatch oder die spezifischen Öffentlichkeiten wie die der Wissenschaft noch nicht anstoßen oder etablieren. Zu deutlich ist, dass diese Akteure vor allem diffuse Interessen ansprechen, deren Organisation äußerst schwierig ist, und daher konnten sie noch nicht zu einem massiven Widerstand anregen.

Anhand dieser Faktoren – hohe Geheimhaltung und ihre Folgen, ein starker hegemonialer Konsens, der Sicherheit über Freiheit stellt – kann die ausbleibende Politisierung des Sachbereichs der inneren Sicherheit erklärt werden. Die Transgouvernementalisierung des Bereichs hat daran insofern wesentlichen Anteil, als sie die Handlungsspielräume der staatlichen Akteure wahrt. Diese verfügen im Vergleich zu den gesellschaftlichen Akteuren so oder so über einen größeren Spielraum, weil die staatlichen Beteiligten die stärkere Kontrolle über die Initiierung von Politiken im Bereich der inneren Sicherheit haben und damit auch die entscheidende Kontrolle über das innerstaatliche *agenda setting* und Framing von Debatten. Zudem erschwert der Rückgriff staatlicher Akteure auf transgouvernementale und intergouvernementale Verfahren die inner- und überstaatliche Opposition, da internationale Vereinbarungen entweder keiner Ratifizierung bedürfen oder aber den nationalen Parlamenten und Foren als *fait accompli* präsentiert werden, gegen den Einspruch oder Veränderungen nicht mehr möglich sind.<sup>40</sup> Die Transgouvernementalisierung trägt dazu bei, dass gerade die gesellschaftlichen Akteure die Veränderungen durch die intensiviertere internationale Polizeikooperation noch nicht in dem Umfang wahrgenommen haben, der eine Politisierung auslösen könnte. Insgesamt festigt die Transgouvernementalisierung als spezifische Art der Internationalisierung in der inneren Sicherheit eher die Vormachtstellung des Staates, denn eine Politisierung des Bereiches zu befördern.

## 15.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Erwartung, Staaten seien im Bereich der inneren Sicherheit tendenziell gegen die Stärkung internationaler Institutionen, da es hier um den Kern von Staatlichkeit geht, trifft – das hat die vorliegende Analyse gezeigt – nicht in dieser Unmittelbarkeit zu. Vielmehr muss die Frage nach der Internationalisierung der inneren Sicherheit wesentlich differenzierter

**40** | Wolfgang Wagner: Halt Europa!! Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Report 15/2004, hier S. 14.

beantwortet werden. Um Veränderungen untersuchen zu können, galt es, das staatliche Gewaltmonopol nicht ausschließlich auf die Anwendung physischer Gewalt – etwa bei der Festnahme einer Person – zu reduzieren. Wir haben uns durch die Unterscheidung der drei Ebenen Legitimierung, Methoden und Autorisierung der unmittelbaren Anwendung des Gewaltmonopols angenähert und konnten so zu differenzierten Aussagen über die Internationalisierung der inneren Sicherheit gelangen. Wenn auch das eigentliche Gewaltmonopol, sprich die Ausübung physischer Gewalt, nach wie vor bei den Staaten verbleibt, zeigte sich doch, dass im Bereich der inneren Sicherheit internationale Institutionen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und wir ein beachtliches Maß an Internationalisierung beobachten können. Der Europäische Haftbefehl ist hier ein besonders eindrucksvoller Fall.

Diese Internationalisierung lässt sich, so unser Argument, am besten als Transgouvernementalisierung beschreiben und trägt damit dem spezifischen Charakter der inneren Sicherheit Rechnung. Dabei verbleibt die tatsächliche operative Ausführung – der Kern des Gewaltmonopols – beim Staat, jedoch findet Kooperation auf allen Ebenen des Verwaltungsapparats statt. Die Entscheidungsmacht wird bei der transgouvernementalen Kooperation also weder an andere Staaten, unabhängige Institutionen oder gesellschaftliche Akteure abgegeben. Vielmehr verbleibt die faktische Entscheidungsmacht im Staat selbst, da nun auch niedrigere Ebenen des eigenen Verwaltungsapparats involviert sind. Insofern ist diese Form der Internationalisierung besonders souveränitätsschonend, da sie innerhalb der Exekutive der beteiligten Staaten stattfindet.

Während die Transgouvernementalisierung als internationale Kooperationsform den Spezifika der inneren Sicherheit entspricht – schließlich handelt es sich bei den hier untersuchten Problemen um Themen, die nach allgemeiner Ansicht eben gerade in staatliche Hand gehören und dort verbleiben sollen –, zeigte sich, dass die internationalen Sicherheitsmaßnahmen weitgehend unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit vorstattgehen. Unser Beitrag zeigte, dass trotz zunehmender Internationalisierung der Bereich der inneren Sicherheit von einer überraschend niedrigen gesellschaftlichen Politisierung gekennzeichnet ist. Einerseits trägt die spezifische Form der Transgouvernementalisierung entscheidenden Anteil daran. Vor allem im EU-Bereich ist diese Art der Zusammenarbeit seit Maastricht erprobte Praxis im Bereich der inneren Sicherheit.<sup>41</sup> Sie ermöglicht den Informationsaustausch zwischen den betroffenen Behörden und verhindert gleichzeitig durch ihre hohe Geheimhaltung, die Beschränkung des Teilnehmerkreises und der Informationsweitergabe auf Polizeiexperten eine weitergehende Involvierung der Öffentlichkeit.

---

**41** | Vgl. James W. E. Sheptycki: *In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot: Ashgate 2002 und Didier Bigo: *Police en Réseaux: L'Expérience Européenne*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques 1996.

Der gesamte policy-Zyklus, vom agenda-setting über die Entscheidungsfindung bis zur Implementation bleibt so fast vollständig in staatlicher Hand. Die Einbeziehung von privaten Akteuren wird insofern von den Staaten auch nicht angestrebt, da diese das staatliche Gewaltmonopol untergraben würde.

Andererseits ist die ausbleibende Politisierung auch mit der spezifischen Situation und Konstellation auf der Seite der gesellschaftlichen Akteure zu erklären. In den vergangenen Jahren hat sich ein wirkungsmächtiger, hegemonialer Konsens herausgebildet, der Sicherheit über Freiheit stellt. Dabei werden tiefe Eingriffe in die freiheitlichen Bürgerrechte als gerechtfertigt angesehen, da sie dem Schutz vor transnationalen Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität dienen. Dieser Konsens wird nicht zuletzt auch dadurch gefestigt, dass es keinen nennenswerten Gegendiskurs gibt, weil die vorhandenen gesellschaftlichen Akteure organisatorisch und finanziell schwach sind. Es existieren kaum starke Vertreter gesellschaftlicher Interessen, die denen in anderen Politikfeldern wie Handel, Landwirtschaft oder Telekommunikation vergleichbar wären, da es sich bei der durch die Internationalisierung der inneren Sicherheit drohenden Einschränkung individueller Freiheitsrechte um diffuse Interessen handelt. Viel größer als die Bedrohung der Freiheit durch internationale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit wird heute die Bedrohung der Sicherheit durch transnationale Drogenkriminalität und vor allem Terrorismus eingeschätzt – ganz im Sinne des hegemonialen Konsenses.

Dieser Befund ist natürlich nicht in Stein gemeißelt. Sollte die Dominanz des Sicherheitsdiskurses nachlassen, könnten gesellschaftliche Akteure wie politische Parteien sich des Freiheitsthemas annehmen und sich internationale sowie supranationale Institutionen für eine Zunahme ihrer Entscheidungsmacht stark machen. Bislang jedoch findet – etwa im Vergleich zu dem Beitrag starker gesellschaftlicher Interessen für eine supranationale Regelung des EU-Binnenmarktes – die innere Sicherheit nicht wirklich das Gehör der breiten Öffentlichkeit. Insofern erscheinen die Chancen einer umfassenden gesellschaftlichen Politisierung der inneren Sicherheit zum heutigen Zeitpunkt gering.

## LITERATUR

- Abbott, Kenneth W. u.a.: »The Concept of Legalization«, in: International Organization 54 (2000), S. 401-419.
- Anderson, Malcolm u.a.: Policing the European Union, Oxford: Clarendon 1995.
- Andreas, Peter/Nadelmann, Ethan: Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations, Oxford etc.: Oxford University Press 2006.

- Bassiouni, M. Cherif: *International Terrorism. Multilateral Conventions (1937-2001)*, New York: Transnational Publishers 2001.
- Bayley, David H.: *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press 1985.
- Benyon James u.a.: *Police Co-Operation in Europe. An Investigation*. University of Leiceister: Centre for the Study of Public Order 1993.
- Bigo, Didier: *Police en Réseaux: L'Expérience Européenne*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques 1996.
- Bigo, Didier: »The Möbius Ribbon of Internal and External Securit(ies)«, in: Mathias Albert/David Jacobson/Yosef Lapid (Hg.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press 2001, S. 91-116.
- Buzan, Barry u.a.: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, C.O.: Lynne Rienner 1998.
- Deflem, Mathieu: *Policing World Society*, New York: Oxford University Press 2002.
- Eeckhout, Piet: »Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit«, in: *European Constitutional Law Review* 3 (2007), S. 183-206.
- Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 245: Opinions on Organised, Cross-Border Crime and Corruption*, Brüssel 2006.
- Europäische Kommission: *Standard Eurobarometer 59-68: Public Opinion in the European Union*, Brüssel 2003-2007.
- Friedrichs, Jörg: *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London/New York: Routledge 2007.
- Glaeßner, Gert-Joachim: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Opladen: Leske und Budrich 2003.
- Guild, Elspeth: »The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the »Terrorist Lists««, in: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), S. 173-193.
- Hirsch, Burkhard: »Terrorbekämpfung und Bürgerrechte«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 43-58.
- Joyner, Christopher C.: »International Extradition and Global Terrorism. Bringing International Criminals to Justice«, in: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 25 (2003), S. 493-542.
- Keohane, Robert O./ Nye, Joseph S.: »Transgovernmental Relations and International Organizations«, in: *World Politics* 27 (1974), S. 39-62.
- Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie: »Legalized Dispute Resolution. Interstate and Transnational«, in: *International Organization* 54 (2000), S. 457-488.
- Lange, Hans-Jürgen: *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich 1999.

- Lodge, Juliet: »EU Homeland Security: Citizens or Suspects?«, in: *Journal of European Integration* 26 (2004), S. 253-279.
- Müller, Thomas: »Der Kampf gegen den Terror. Eine Herausforderung für Europa«, in: *Internationale Politik* 12 (2001), S. 47-60.
- Nadelmann, Ethan A.: *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, University Park: Pennsylvania State University Press 1993.
- Plachta, Michael: »European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 11 (2003), S. 178-194.
- Plachta, Michael: »Joint Investigation Teams«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 13 (2005), S. 284-302.
- Rebscher, Erich: »Rechtliche und organisatorische Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung«, in: *Bundeskriminalamt (Hg.), Polizeiliche Drogenbekämpfung*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1981, S. 155-176.
- Scharpf, Fritz W.: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich 2000.
- Sheptycki, James W. E.: *In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot: Ashgate 2002.
- Tilly, Charles: »War Making and State Making as Organized Crime«, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 1985, S. 169-191.
- Wagner, Wolfgang: »Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 261-284.
- Wagner, Wolfgang: *Halt Europol! Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Report 15/2004.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 5. Aufl. 1980 [1922].
- Zangl, Bernhard: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a.M.: Campus 2006.
- Zürn, Michael u.a.: »Politische Ordnungsbildung wider Willen«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (2007), S. 129-164.
- Zürn, Michael/Ecker-Erhardt, Matthias (Hg.): *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009.

# 16. Zur Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der Europäischen Union

---

THOMAS WÜRTEMBERGER

## 16.1 DIE EUROPÄISIERUNG DER GEFAHRENABWEHR

### 16.1.1 Wandel der Bedrohungsszenarien als Herausforderung für eine Rechtsvereinheitlichung

Bezugspunkte des überkommenen Sicherheitsrechts sind der Nationalstaat und der Rechtsstaat. Im Nationalstaat wird innere Sicherheit als eine der zentralen Staatsaufgaben durch die nationalen Sicherheitsbehörden innerhalb der territorialen Grenzen gewährleistet. Von der Rechtsstaatlichkeit des nationalen Sicherheitsrechts hängt es ab, nach welchem Maßstab, unter welchen Voraussetzungen und unter welcher Kontrolle die Sicherheitsbehörden tätig werden. Nationalstaat und Rechtsstaat als Marksteine der Entwicklung des nationalen Sicherheitsrechts bedürfen in einer Zeit der Europäisierung und Globalisierung einer neuen Ortsbestimmung.<sup>1</sup> Mittlerweile haben sich mit dem internationalen Terrorismus und der international agierenden organisierten Kriminalität, aber auch mit der illegalen Migration oder bei internationalen Großereignissen in Politik und Sport die Kriminalgeographie und damit die Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit europäisiert und globalisiert. Manche der Bedrohungsszenarien lassen die klare Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit gegenstandslos werden.<sup>2</sup> Wegen der Internationalisierung des Terrorismus und des Verbrechens muss in der EU als Raum

---

**1** | Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag 2008, S. 83ff., zum »Kriminalitätstourismus« und zur Globalisierung der Gefährdungslagen.

**2** | Stephan Breitenmoser: »Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völkerrechts«, in: Rainer J. Schweizer (Hg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. III: Sicherheits- und Ordnungsrecht des

ohne Binnengrenzen jenseits der Sicherheitsgewährleistung im Nationalstaat ein neues trans- und supranationales Rechtssystem dem Schutz von Bevölkerung und Staat dienen. Dessen Zielsetzung wird vor allem in Art. 67 AEUV zum Ausdruck gebracht.<sup>3</sup>

Dieser Befund führt zu grundlegenden Veränderungen in der Sicherheitsarchitektur. Auf die alte nationalstaatliche ist eine neue europäische Sicherheitsarchitektur aufzusatteln. Ihre Merkmale sind Vereinheitlichung, Zentralisation und Kooperation. Ebenso wie in anderen Rechtsbereichen kommt es auch im Sicherheitsbereich zu einem Zentralisationsschub und zu neuen Formen grenzüberschreitender und damit transnationaler Kooperation: Aufgaben der Gefahrenabwehr,<sup>4</sup> die früher im nationalstaatlichen Bereich erfüllt wurden, müssen nun durch grenzüberschreitende Kooperation sowie durch neue supra- und internationale Organisationen bewältigt werden. Dies führt zu einem deutlichen Rückzug nationaler Souveränität im Bereich der inneren Sicherheit. Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft kommt es damit zu einer Europäisierung der Gefahrenabwehr, zur Vergemeinschaftung von Teilbereichen der Polizeigewalt sowie zu einem transnationalen Polizeikooperationsrecht.

Die neuen grenzüberschreitenden Bedrohungsszenarien führen zu einer Neuverteilung der sicherheitsrechtlichen Kompetenzen im System der gestuften Staatlichkeit<sup>5</sup>: Zwar bleibt auch künftig die Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit eine zentrale nationalstaatliche Aufgabe. Diese effektiv wahrzunehmen, erfordert jedoch ein neues supranationales Rechtsregime, neue grenzüberschreitend arbeitende Institutionen sowie ein neues grenzüberschreitendes Kooperationsrecht nationaler Sicherheitsbehörden.<sup>6</sup> Für deren notwendigerweise transnationale Arbeit gelten nicht die nationalen, sondern zwischenstaatliche Rechtsstandards, wie es

---

Bundes, Basel, München: Helbing Lichtenhahn Verlag 2008, S. 337-403, hier S. 356 m. Nw.

**3** | Klaus F. Gärditz: »Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union«, in: Jürgen Wolter u.a. (Hg.), *Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz*, Heidelberg: C. F. Müller 2008, S. 192-232, hier S. 208ff.

**4** | Wenn im Folgenden von Gefahrenabwehr gesprochen wird, ist die Verhinderung strafbarer Handlungen und der dadurch verwirklichte Rechtsgüterschutz gemeint. Denn das Recht der Europäischen Union hat nur diesen sicherheitsrechtlichen Bereich vergemeinschaftet.

**5** | Zum Konzept der gestuften Staatlichkeit mit der nationalen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Ebene: Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger: *Deutsches Staatsrecht*, 32. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 1 Rn. 54ff. m. Nw.

**6** | Nach Jäger besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen sicherheitsrechtlichen Zusammenarbeit, damit die Staatsaufgabe der Gewährleistung innerer Sicherheit erfüllt werden kann. Marc Jäger: *Die verfassungsrechtliche Pflicht*, S. 210ff., 277ff.

dem System gestufter Rechtsordnungen bzw. dem sog. Mehrebenensystem<sup>7</sup> eigentümlich ist. Das neue trans- und supranationale Sicherheitsrecht ist damit nicht an den nationalen Maßstäben, wie etwa des deutschen Grundrechtsschutzes, zu messen.<sup>8</sup>

### 16.1.2 Wandel der Sicherheitstechnik als Herausforderung für neue rechtliche Rahmensetzungen

Die neuen Bedrohungsszenarien durch internationalen Terrorismus und durch organisierte Kriminalität, aber auch der Schutz vor und die Bewältigung von Unglücksfällen, Naturkatastrophen und Beeinträchtigungen der lebensnotwendigen Infrastruktur sind Herausforderungen, die durch neue Technik und durch neue Organisationsformen<sup>9</sup> zu bewältigen sind. Diese können einen Mehrwert an Sicherheit generieren und werden damit europa- und weltweit nachgefragt werden. Derartiger Wandel führt aller Erfahrung nach immer auch zu einem rechtlichen Wandel.

Das Sicherheitsforschungsprogramm der EU<sup>10</sup> und der Bundesregierung<sup>11</sup> führt zu neuen Technologien und zu neuen Verfahren des Schutzes innerer Sicherheit und der Bewältigung von Katastrophen. Damit verbindet sich eine Modernisierung der europäischen Sicherheitsgewährleistung, die in einem globalisierten Wettbewerb bei einem rasch anwachsenden Sicherheitsmarkt konkurrenzfähig sein soll. In diesem Zusammenhang ist es ein wichtiges Anliegen, dass die neuen Sicherheitstechnologien und Verfahren europaweit zum Einsatz kommen, damit es einen gemeineuropäischen Markt der neuen Technologien und Verfahren gibt und zugleich die innere Sicherheit in der EU optimiert werden kann. Europa als Raum

**7** | Markus Möstl: »Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem«, in: Die Verwaltung 41 (2008), S. 309-343, hier S. 309ff.

**8** | Thomas Würtenberger/Dirk Heckmann: Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller 2005, Rn. 47ff.; Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht, S. 213.

**9** | Vgl. etwa die von dem BMBF geförderten Projekte I-LOV oder SOGRO.

**10** | Siehe hierzu den Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), ABl. L 412 vom 30.12.2006, S. 1ff. sowie die Berichtigung der Entscheidung 2006/971/EG des Rates vom 19.12.2006 über das spezifische Programm »Zusammenarbeit zur Durchführung des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013) (Amtsblatt der EU L 400 vom 30.12.2006), ABl. L 54 vom 22.2.2007, S. 30ff.; allgemein zu »Tätigkeiten und Maßnahmen der Europäischen Kommission« im Bereich »Sicherheitsgewerbe, Sicherheitsforschung« siehe [http://ec.europa.eu/enterprise/security/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/security/index_de.htm) vom 5. März 2009.

**11** | [www.sicherheitsforschungsprogramm.de](http://www.sicherheitsforschungsprogramm.de)

der Freiheit und der Sicherheit wird durch ein europäisiertes Sicherheitsrecht auf der Basis bestmöglicher Sicherheitstechnik und -organisation verwirklicht. Technische Innovation ist mit einem neuen vereinheitlichenden, grenzüberschreitenden Rechtsrahmen zu verbinden.<sup>12</sup>

### **16.1.3 Balance zwischen Freiheit und Sicherheit als Leitlinie der Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der Europäischen Union**

Neue Sicherheitstechnik und neues Sicherheitsrecht führen zum Teil zu freiheitsbedrohenden Überwachungsmaßnahmen. Genannt seien nur die Vorratsdatenspeicherung oder die satellitengestützte Überwachung. Derartige Maßnahmen zielen darauf, durch Grundrechtseingriffe Schutz zu gewähren, nämlich durch Auswertung von Informationen Leben, Gesundheit und andere Grundrechte der Bürger effektiv zu schützen oder Straftaten aufklären zu können. Dies führt zur Grundsatzfrage einer Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts: Nötig sind gemeinsame Standards bei der unionsweit neu auszutarierenden Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen, ist damit nicht mehr allein Aufgabe des nationalen Verfassungsrechts oder eines lediglich nationalen politisch-rechtlichen Diskurses.<sup>13</sup>

Es bedarf der Gemeinsamkeit in einer europäisierten Sicherheitskultur, in der der Schutz der Privatsphäre, die zunehmend durch Überwachungsmaßnahmen bedroht wird, mit den legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Bürger und der Union in Einklang gebracht wird. Bei der gebotenen Achtung des Subsidiaritätsprinzips geht es um Rechtsvereinheitlichung, um europaweit die optimalen Sicherheitstechnologien bei gleichzeitiger Wahrung von Grundrechtsschutz bereitstellen zu können. Nur bei Wahrung dieser Balance wird Europa ein Raum der Freiheit, der zugleich ein Raum der Sicherheit und des Rechts ist.

Die europäische Austarierung von Freiheit und Sicherheit als Voraussetzung für eine Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in Europa ist zu-

**12** | Zur Technisierung als Vereinheitlichungsfaktor: Hartmut Aden: *Polizeipolitik in Europa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 1998, S. 105ff.

**13** | Zur deutschen Perspektive vgl. aus einer überbordenden Diskussion: Winfried Brugger: »Freiheit und Sicherheit«, in: *StudZR* 2004, S. 1-21; ders./Christoph Gusy: »Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse«, in: *VVDStRL* 63 (2004), S. 101ff., S. 151ff.; Peter J. Tettinger: »Freiheit in Sicherheit«, in: *Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW e.V. u.a. (Hg.), Festschrift für Jochen F. Kirchhoff*, Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt 2002, S. 281ff.; Dirk Heckmann: »Das Paradoxon von individueller Freiheit und öffentlicher Sicherheit«, in: Robert Alexy (Hg.), *Juristische Grundlagenforschung*, Stuttgart: Steiner Verlag 2005, S. 183ff.; Blaschke u.a. (Hg.), *Sicherheit statt Freiheit?*, Berlin: Duncker & Humblot 2005; Erhard Denny: *Prävention und Freiheit*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008.

nächst Gegenstand einer demokratisch zu legitimierenden europäischen Rechtsetzung.<sup>14</sup> Die Wahrung des Freiheitsschutzes erfolgt zudem durch die europäische Gerichtsbarkeit. Auf europäischer Ebene fehlt es allerdings an einer jeweils europaweiten kritischen Diskussion neuer und einschneidender sicherheitsrechtlicher Regelungen. Über neues Sicherheitsrecht wird eher *gouvernemental*<sup>15</sup> und damit nicht in Auseinandersetzung mit einer kritischen öffentlichen Meinung entschieden. Fehlt es an einer wie in demokratischen Systemen üblichen Politisierung der inneren Sicherheit, so stellt sich die Akzeptanzfrage in weitaus geringerem Maß als im nationalen Bereich. Wünschenswert und auf den Weg zu bringen ist ein europäischer Sicherheitsdiskurs als Element einer europäischen Sicherheitskultur, der sich der unionsweiten Ausbalancierung von Freiheit und Sicherheit widmet und so Widerlager zur freiheitsbedrohenden Zentralisierung des Sicherheitsrechts in Europa sein kann.

## 16.2 ZUR ENTWICKLUNG DES SICHERHEITSRECHTS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Im Folgenden gilt es, die dynamisch voranschreitende Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der EU zu verfolgen.

### 16.2.1 Vereinheitlichungstendenzen und Kompetenzfragen

Die Leitidee der EU als eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Art. 67 AEUV) erfordert die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Sicherheitsrechts und die Vergemeinschaftung von Regelungen des grenzüberschreitenden nationalen Sicherheitsrechts.

---

**14** | Zur verbesserten demokratischen Legitimation des Sicherheitsrechts im Vertrag von Lissabon: Christoph S. Schewe/Christoph Gusy: »Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit«, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2009, S. 183-193, hier S. 191; zur Kritik an der mangelnden demokratischen Legitimation sicherheitsrechtlicher Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV: Sebastian Weber: »Justizielles Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie«, in: EuR 2008, S. 88-103, hier S. 92ff.

**15** | Eva Herschinger/Markus Jachtenfuchs/Christine Kraft-Kasack: »Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der Inneren Sicherheit«, in: Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt (Hg.), Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009, i.E.

### 16.2.1.1 Die vereinheitlichenden Rechtsakte im Bereich des Sicherheitsrechts

Das Ziel eines Raumes der Sicherheit, flankiert von einem Recht auf Sicherheit in Art. 6 Grundrechtecharta, fordert eine entsprechende Gemeinschaftspolitik.<sup>16</sup> Diese hat in den letzten beiden Jahrzehnten zu wichtigen Rechtsakten geführt, die die Wahrung der inneren Sicherheit in der EU vereinheitlicht haben. Um nur die wichtigsten zu nennen: das EUROPOL-Übereinkommen von 1995/2009,<sup>17</sup> das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990,<sup>18</sup> die Verordnung zur Errichtung der EU-Grenzschutzagentur von 2004,<sup>19</sup> der Vertrag von Prüm von 2005,<sup>20</sup> der Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>21</sup> sowie die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung von 2006.<sup>22</sup>

Die sicherheitsrechtlichen Vorschriften regeln zum einen sicherheitsrechtliche Befugnisse der nationalen und supranationalen Sicherheitsbehörden, zum anderen die informationelle transnationale Kooperation der Sicherheitsbehörden sowie die gegenseitige grenzüberschreitende Zusammenarbeit<sup>23</sup> bei der Polizeiarbeit. Um mit dem erstgenannten Bereich zu beginnen: Sicherheitsrechtliche Befugnisse der nationalen Behörden werden u.a. in der VO des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt<sup>24</sup> geregelt. Die kompetenz-<sup>25</sup> und grundrechtlich umstrittene Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie erzwingt unionsweit eine Speicherung von Verbindungs-

**16** | Zur Entwicklung dieser Gemeinschaftspolitik vgl. die Mitteilung der Kommission über Kriminalprävention in der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2000) 786, endgültig, sowie den Beschluss des Rates vom 28.5.2001, ABl. 2001/427/JI.

**17** | ABl. EG 1995, C 316/25, ersetzt durch Beschluss des Rates vom 6.4.2009, ABl. EU 2009, L 121/37.

**18** | BGBl. 1990, II, S. 1013.

**19** | ABl. EU 2004, L 349/1.

**20** | Waldemar Hummer: »Der Vertrag von Prüm – Schengen III«, in: EuR 2007, S. 517-531.

**21** | Vom 13.6.2002, ABl. EG 2002, L 162/1.

**22** | Ein Überblick zum europäischen Sicherheitssystem bei Andreas von Arnould: »Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit«, in: JA 2008, S. 327-335; Hans-Jürgen Lange: »Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik«, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, S. 179-211, hier S. 199ff.

**23** | Vgl. Hummer: »Der Vertrag von Prüm – Schengen III« sowie Empfehlung des Rates vom 6.12.2007 betreffend einen Leitfaden für die Polizei- und Sicherheitsbehörden zur Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen mit internationaler Dimension, ABl. 2007, C 314/4, unter III, 3: operative Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten; Art. 3a EUROPOL-Übereinkommen: Teilnahme von EUROPOL-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

**24** | Vom 11.3.2008, ABl. L 97/72.

**25** | Die Kompetenz bejahend: EuGH, Urteil vom 10.2.2009, C 301/06, Rn. 56ff.

daten, die zu Zwecken effektiver Strafverfolgung und Gefahrenabwehr genutzt werden können. In diesem Kontext werden konsequenterweise neue nationale Eingriffsbefugnisse geschaffen, um national sowie unionsweit die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu erleichtern.<sup>26</sup>

Eine besondere Dynamik entfaltet das transnationale informationelle Polizeikooperationsrecht. Das Schengener Durchführungsübereinkommen und der Vertrag von Prüm regeln den transnationalen Austausch von sicherheitsrelevanten Daten. Gemäß dem im Haager Programm<sup>27</sup> beschlossenen Grundsatz der unionsweiten Verfügbarkeit<sup>28</sup> aller national verfügbaren Daten und Informationen entsteht derzeit ein europäisches Netzwerk und letztlich ein europäisierter Datenverbund. Dies ist ein Quantensprung in der sicherheitsrechtlichen Datenverarbeitung: Es entsteht ein europäisches Polizeiinformationsrecht, für das nationale Grenzen keine Rolle mehr spielen. Neben diesem vertikalen transnationalen Datenverbund steht EUROPOL als weitere zentrale Datensammelstelle und Informationsquelle.

In den letzten Jahren haben verschiedene Rahmenbeschlüsse des Rates die Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts vorangetrieben. Zu nennen ist insbesondere der von Deutschland nicht fristgemäß umgesetzte Rahmenbeschluss des Rates vom 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen Mitgliedstaaten der EU.<sup>29</sup> Der sehr umstrittene und nicht in Kraft getretene Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken<sup>30</sup> wird wohl inhaltlich geändert und in neuer Rechtsform verabschiedet werden.

Dieses neu entstehende transnationale informationelle Polizeirecht hat zur Konsequenz: Jene Mitgliedstaaten, die weitreichende nationale Befugnisse zur Erhebung und Speicherung von Informationen vorsehen und von diesen Gebrauch machen, werden zur unionsweiten Gefahrenabwehr und Strafverfolgung einen erheblichen Beitrag leisten. Dies ist aber bei anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall, in denen das Sicherheitsinformationsrecht nur wenig entwickelt ist. Um erhebliche Disproportionalitäten zu vermeiden, ist daher naheliegend, einen Teil der Informationseingriffe zu harmonisieren, wie es im Ansatz mit der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie oder mit dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss zur Fluggast-

**26** | Zu dieser Europäisierung des nationalen Sicherheitsrechts: Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, in: DÖV 2006, S. 273-280, hier S. 275.

**27** | ABl. 2005, C 53/1; Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht, S. 256ff.

**28** | Martin Böse: Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Unipress 2007, S. 39ff., 46ff.; Frank Meyer: »Der Grundsatz der Verfügbarkeit«, in: NSTz 2008, S. 188-194.

**29** | Rahmenbeschluss 2006/960/JI, ABl. 2006, L 386/89.

**30** | Kommission der EG vom 6.11.2007, KOM (2007) 654, endgültig, sowie Rat der Europäischen Union, 5618/09.

datenspeicherung auf den Weg gebracht wird. Die Tendenz geht damit in Richtung auf eine in Teilbereichen europäisierte Informationsordnung in Sachen innerer und unionsweiter Gewährleistung von Sicherheit.

### **16.2.1.2 Die Kompetenzen zur Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts**

Die EU hat keine Rechtsetzungskompetenz für das allgemeine Sicherheitsrecht. Nach Art. 72 AEUV<sup>31</sup> verbleibt das Recht der inneren Sicherheit im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten der EU. Ob sich den genannten Regelungen eine mitgliedstaatliche Reservatkompetenz für den Schutz der inneren Sicherheit entnehmen lassen kann, wird die Zukunft zeigen. Die neuere Entwicklung des europäischen Sicherheitsrechts tendiert dazu, dass die Gemeinschaftskompetenzen in diesem Bereich nach und nach auch das nationale Sicherheitsrecht überlagern. Dass dem der EuGH bei gegebenem Anlass wirkungsvoll entgegentritt, ist eher unwahrscheinlich.

In der Vergangenheit führten Rahmenbeschlüsse des Rates zu einer zunehmenden Rechtsvereinheitlichung. Dem Rat oblag es, gemäß Art. 34 EUV a.F. entsprechend den Vorgaben der Regierungschefs gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse anzunehmen und Übereinkommen auszuarbeiten. Dessen Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV a.F. dienten der Angleichung der sicherheitsrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich des zu erreichenden Ziels waren diese Beschlüsse für die Mitgliedstaaten verbindlich,<sup>32</sup> ihnen blieb jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen. Für die Mitgliedstaaten bestand bzw. besteht, soweit dies noch nicht geschehen ist, eine völkerrechtliche Verpflichtung, die jeweiligen Rahmenbeschlüsse in nationales Recht umzusetzen. Innerstaatliches Recht ist, soweit möglich, gemäß den Rahmenbeschlüssen auszulegen.<sup>33</sup> Gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV a.F. konnte der Rat zudem Übereinkommen ausarbeiten, die den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen wurden. Wenn ein Vertrag von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen ist, tritt er für diese Staaten in Kraft.<sup>34</sup>

---

**31** | Zur Auslegung des Art. 33 EUV a.F. vgl. Martin Böse: EU-Kommentar, in: Jürgen Schwarze (Hg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008, Art. 33 EUV, Rn. 1; Klaus F. Gärditz: »Prävention und Repression«, S. 220f.

**32** | Sebastian Weber: »Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie«, S. 92ff.

**33** | EuGH Slg. 2005 I-5285, Rn. 33ff. – Fall Maria Pupino.

**34** | Ausführlich zur Entwicklung dieser dritten Säule der EU: Reinhard Mokros: »Polizeiorganisation in Deutschland«, in: Hans Lisken/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., München: C.H. Beck 2007, Kap. O Rn. 1ff.

Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU, ein wesentlicher Bestandteil des Vertrags von Lissabon, wird die Sicherheitsarchitektur in Europa nun weiter vereinheitlicht.<sup>35</sup> Nach Art. 87 Abs. 2 AEUV können Parlament und Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren rechtliche Maßnahmen erlassen, die dem Informationsaustausch dienen oder gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität festlegen. Vor allem kann aber der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art. 87 Abs. 3 AEUV) die operative Zusammenarbeit zwischen den vorgenannten Behörden regeln. Hier hat der Rat einstimmig nach Anhörung des europäischen Parlamentes zu beschließen. Kann keine Einstimmigkeit erreicht werden, können mindestens neun Mitgliedstaaten Regelungen über eine verstärkte Zusammenarbeit im vorgenannten Bereich treffen (Art. 87 Abs. 3 Unterabs. 3 AEUV). Bezüglich EUROPOL wird festgestellt, dass operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaates ergriffen werden dürfen, dessen Hoheitsgebiet betroffen ist (Art. 88 Abs. 3 AEUV).

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit bleiben zwar nach wie vor in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art. 72 AEUV). Koordination und kooperative Zusammenarbeit bei der Gefahrenabwehr sind allerdings die Zukunftsaufgaben. Beim Rat wird daher ein ständiger Ausschuss eingesetzt, der sicherstellt, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und gestärkt wird (Art. 71 S. 1 AEUV). Zur Verwirklichung eines Raumes der Sicherheit schaffen das europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen, die Kapitalbewegungen betreffen und dabei Geld und finanzielle Vermögenswerte einfrieren können (Art. 75 Abs. 1 AEUV).

### 16.2.1.3 Tendenzen der Vereinheitlichung

Die Entwicklung geht damit in Richtung einer Vereinheitlichung des Rechts der Wahrung der inneren Sicherheit in der EU. Zwar bleibt das Polizei- und Sicherheitsrecht mit den Regelungen der Eingriffsbefugnisse und des Organisationsrechts eine nationale Angelegenheit. Vereinheitlicht sind und werden aber Eingriffsbefugnisse, das transnationale Sicherheitsinformationsrecht und die transnationale operative Polizeitätigkeit. Am Ende dieser Entwicklung wird ein unionsweit geltendes Allgemeines Sicherheitsrecht und Sicherheitskooperationsrecht mit allgemeinen Prinzipien wie dem der allseitigen Verfügbarkeit sicherheitsrelevanter Informa-

**35** | Matthias Herdegen: *Europarecht*, 10. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 31 Rn. 1ff.; Albrecht Weber: »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon«, in: BayVBl. 2008, S. 485-489; Peter-Christian Müller-Graff: »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform«, in: EuR 2009, Beiheft 1, S. 105-126.

tion etc. stehen.<sup>36</sup> Eines der Kennzeichen dieses neuen informationellen Verbundes ist, dass die traditionelle langwierige Rechts- und Amtshilfe kurzgeschlossen und beschleunigt wird. In direktem Kontakt zwischen den Sicherheitsbehörden wird ein unionsweiter informationeller Verbund erreicht, der im Übrigen über das normale Niveau einer bundesstaatlichen Ordnung hinausgeht. In dieser Perspektive erscheint die Finalität der EU in neuem Licht.

#### **16.2.1.4 Zur Entwicklung eines kooperativen Katastrophenschutzes**

Ähnliche Vereinheitlichungstendenzen vollziehen sich im Bereich des Katastrophenschutzes. Der Klimawandel führt zu einer deutlichen Zunahme von Naturkatastrophen. Katastrophenschutz ist aber auch bei technischem Versagen und bei Unglücksfällen im Bereich der Infrastruktur, nicht zuletzt auch bei der Bewältigung terroristischer Angriffe geboten. In Deutschland ebenso wie in den anderen Mitgliedstaaten der EU hat man daher in den letzten Jahren das Katastrophenschutzrecht reformiert und den Katastrophenschutz neu organisiert.

Die Solidarität der Mitgliedstaaten der EU gebietet eine Kooperation bei der Abwehr und Bewältigung von Katastrophen auch dann, wenn sie sich nur in einem Mitgliedstaat ereignen. Eine Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der EU ist damit geboten.<sup>37</sup> Gefordert wird ein Katastrophenschutzkonzept, das nationale Verantwortung und europäische Solidarität miteinander vereinbart.

Erste Schritte in Richtung einer Koordinierung des Katastrophenschutzes in der EU sind bereits vollzogen: Die Europäische Kommission betreibt u.a. im Bereich von nuklearer Bedrohung, von Tierseuchen oder von Bedrohungen der Gesundheit zahlreiche Frühwarnsysteme. Auf die Zivilschutzkapazitäten der Mitgliedstaaten kann im Rahmen des 2001 geschaffenen Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz innerhalb und außerhalb der EU zurückgegriffen werden. Geplant ist ein Einsatzzentrum für europäische Katastrophenschutz Einsätze. Nicht zuletzt werden Module entwickelt, die bei Einsätzen in unterschiedlichen Szenarien zur Anwendung gelangen und so aufeinander abgestimmt sind, dass die Einsatzkräfte aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten reibungslos kooperieren können.

---

**36** | Zum europäischen Sicherheitsrecht als Kooperationsrecht: Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 274.

**37** | Zum Folgenden: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat »Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union«, Kom (2008) 130, endgültig.

### 16.2.2 Einheitlicher Grundrechts- und Datenschutz im trans- und supranationalen Sicherheitsrecht

Die Entwicklung eines trans- und supranationalen Polizeikooperations- und Sicherheitsrechts wird zwangsläufig von der Fortschreibung der europäischen Maßstäbe des Grundrechts- und Datenschutzes in diesem Bereich begleitet. Hier gilt es, die bereits angesprochene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden und rechtlich zu gewährleisten. Dieser transnationale Grundrechts- und Datenschutz überlagert mit seinen eigenständigen Standards die jeweils national zu beachtenden Maßstäbe.

So kann das in Deutschland innerstaatlich durch das BVerfG judizierte teilweise sehr hohe Niveau des Grundrechts- und Datenschutzes im trans- und supranationalen Bereich Einbußen erleiden. Vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon war hier zunächst zwischen den verschiedenen Säulen der Union zu differenzieren. Soweit es sich um Regelungen im Bereich der ersten Säule des Gemeinschaftsrechts handelte, waren diese Einbußen nach der Solange-Rechtsprechung des BVerfG<sup>38</sup> ohne Zweifel gerechtfertigt. In den anderen Bereichen konnte ebenfalls auf die Rechtsprechung des BVerfG zurückgegriffen werden. Hier ist insbesondere für den Amts- und Rechtshilfeverkehr aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen judiziert worden, dass dann von den hohen Maßstäben des deutschen Grundrechtsschutzes bereichsspezifisch und fallorientiert Abstand genommen werden kann, wenn dies durch die Erfordernisse grenzüberschreitender zwischenstaatlicher Kooperation zwingend geboten erscheint.<sup>39</sup> Zu den Funktionsvoraussetzungen eines trans- und supranationalen polizeilichen Informationsrechts gehört, dass die jeweils nationalen Datenschutz- und Grundrechtsstandards, die für die Erhebung und Weiterleitung von Daten im nationalen Bereich gelten, im europäischen Verbund nicht maßgeblich sind. Wenn die Weiterleitung und Nutzung dieser Daten in den anderen Mitgliedsstaaten der EU jeweils nur nach den verfassungsrechtlich gebotenen Standards des Staates, der diese Daten generiert hat, möglich wäre, so würde dies einen reibungslos und effektiv arbeitenden Datenverbund unmöglich machen.

Daher ist ein unionsweit geltender angemessener Grundrechts- und Datenschutzstandard zu entwickeln, der in jedem Empfängerstaat zwingend zu beachten ist. Europaweit geltende Standards des Datenschutzes sind bereits ganz allgemein in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelt worden. Diese sind für den Bereich der inneren Sicherheit in ihren trans- und supranationalen Bezügen weiter zu konkretisieren. So wurde der Grundsatz der allseitigen Verfügbarkeit sicherheitsrelevanter Daten durch einen Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten er-

**38** | BVerfGE 102, 147, 164 – Bananenmarkt; Reinhold Zippelius/Thomas Württemberg: Deutsches Staatsrecht, § 56 Rn. 109ff.

**39** | BVerfGE 63, 343, 378 im Bereich des internationalen Rechtshilfeverkehrs.

gänzt, der sehr ausführlich den Datenschutz regelt.<sup>40</sup> Auch sind bereichsspezifisch im Prümmer Vertrag, im EUROPOL-Übereinkommen oder im Schengener Durchführungsübereinkommen datenschutzrechtliche Fragen geregelt. Sicherlich muss dieser unionsweit zu fordernde angemessene Datenschutzstandard in Zukunft weiter ausdifferenziert werden.

Die Entwicklung von Standards eines angemessenen Grundrechts- und Datenschutzes für die trans- und supranationale polizeiliche Kooperation in der EU wird nicht ohne Rückwirkungen auf die entsprechenden nationalen Standards bleiben. Denn es ist begründungsbedürftig, wenn im nationalen Bereich, wie teilweise in Deutschland, sehr viel höhere Standards gefordert sind, als sie im europäischen Bereich Geltung beanspruchen.

### **16.3 VEREINHEITLICHUNG DURCH DIE EMRK UND DAS RICHTERRECHT DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE**

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das auf sie gestützte Richterrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte tragen ebenfalls zu einer deutlichen Vereinheitlichung der dem Freiheitsschutz verpflichteten Maßstäbe des Polizei- und Sicherheitsrechts in Europa bei.<sup>41</sup>

Die EMRK schützt die klassischen liberalen Freiheitsrechte, nämlich das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit und die Achtung der Privatsphäre sowie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, um nur die für unseren Zusammenhang wesentlichen Bereiche zu nennen. Bei einer Verletzung dieser Grundrechte durch einen Mitgliedstaat kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angerufen werden. Dessen Rechtsprechung schafft eine gemeineuropäische Grundrechtsverfassung, also gemeineuropäische Grundrechtsstandards im Verhältnis zwischen den Bürgern und ihren jeweiligen Sicherheitsbehörden. Im Verlaufe des letzten Jahrzehnts ist diese Rechtsprechung erheblich intensiviert worden, so dass es auch im Bereich der inneren Sicherheit zu einem sehr ausdifferenzierten Grundrechtsschutz durch die EMRK gekommen ist. Man kann hier von einer Konstitutionalisierung einer europäischen Grundrechtsordnung auch im Bereich des Rechts der inneren Sicherheit sprechen. Diese ist vor allem

**40** | Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABI. EU 2008, L 350/60.

**41** | Zur Bedeutung der EMRK für die europäische Polizeiarbeit: Torsten Wielsch: Die europäische Gefahrenabwehr, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 1998, S. 291ff.

für jene Staaten von Relevanz, die keinen Grundrechtsschutz durch Verfassungsbeschwerde kennen.

Ohne dass auf Einzelheiten der Grundrechtsrechtsprechung des EGMR im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts näher eingegangen wird, seien doch einige wichtige Bereiche genannt: Das Folterverbot (Art. 3 EMRK) und mit ihm auch das Verbot der Androhung von Folter gilt selbst dann, wenn durch eine sog. Präventivfolter eine terroristische Aktion verhindert werden soll.<sup>42</sup> An Art. 8 EMRK werden Eingriffe in das Recht auf den Schutz persönlicher Daten gemessen, die der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten dienen. Hier ist zwischen der Schwere der Straftat und der Tiefe des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht abzuwägen.<sup>43</sup> So kam der EGMR für die Speicherung von Fingerabdrücken und DNA-Profilen zu dem Ergebnis, dass diese bei nicht verurteilten Personen unter bestimmten Voraussetzungen unverhältnismäßig sein können.<sup>44</sup> Ganz generell gelten folgende Leitlinien: Die gesetzlichen Regelungen, die die Polizei zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr ermächtigen, müssen gesetzlich hinreichend bestimmt sein und dürfen nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.

## 16.4 ÖKONOMISCHE GRÜNDE FÜR EINE VEREINHEITLICHUNG VON SICHERHEITSRECHT UND SICHERHEITSSTANDARDS

### 16.4.1 Spill-over-Effekte

Das ökonomische Paradigma der EU führt zu einem sicherheitsrechtlichen Spill-over-Effekt, der zur Rechtsvereinheitlichung beiträgt.<sup>45</sup> Bei Produkten und Maßnahmen im Bereich von innerer Sicherheit, aber auch des Katastrophenschutzes erlassen die Mitgliedsstaaten in aller Regel nationale Vorschriften, die ihrerseits im Binnenmarkt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen können. Da z.B. die Schutzauflagen für Flughafenbetreiber oder Betreiber von Häfen mit erheblichen Kosten verbunden sind, es sich also bei den sicherheitsrechtlichen Regelungen um

**42** | Zum Folterverbot als notstandsfestem Recht: EGMR NVwZ 1997, 1093; Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 20 Rn. 35.

**43** | Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, § 22 Rn. 39.

**44** | EGMR in Sachen Marper gegen Vereinigtes Königreich vom 4.12.2008, Az. 30562/04 und 30566/04, Rn. 122ff.

**45** | Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 275f.; allgemein zu Spill-over-Effekten: Stephan Neidhardt: Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, S. 17f., 95ff., 180ff.

wettbewerbsrelevante Umstände handelt, haben europäisches Parlament und Rat für diese Bereiche Verordnungen erlassen, die das Sicherheitsrecht harmonisieren.<sup>46</sup> Man spricht hier von einem Spill-over-Effekt zwischen Binnenmarkt- und Sicherheitspolitik.<sup>47</sup>

Dieser Spill-over-Effekt führt künftig zu einer deutlichen Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts. So hat der EuGH die Vorratsdatenspeicherrichtlinie auf Art. 95 EGV gestützt<sup>48</sup>: Da in mehreren Mitgliedstaaten bereits eine Vorratsdatenspeicherung stattfand, was erhebliche organisatorische und finanzielle Verpflichtungen der Diensteanbieter mit sich brachte, wurde eine Angleichung der Rechtsvorschriften für statthaft gehalten, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu sichern. Dieses Ergebnis wird damit untermauert, die Mitgliedstaaten seien frei, ihren Sicherheitsbehörden den Zugriff auf die Vorratsdaten zu gestatten oder zu verweigern.<sup>49</sup> Dies mag Spill-over-Effekten Grenzen setzen, steht jedoch in Widerspruch zu den Zielsetzungen der Vorratsdatenspeicherrichtlinie. Zudem wird eine Vorratsdatenspeicherung aus Gründen des Binnenmarktes geschaffen, deren sicherheitsrechtliche Nutzung sich geradezu aufdrängt.

#### 16.4.2 Vereinheitlichung durch Zulassungs- und Zertifizierungsverfahren

Ein Weiteres kommt hinzu. Wenn ein unionsweiter Markt für die neuen Sicherheitstechnologien und Verfahren geschaffen werden soll, so entsteht auch hier Harmonisierungsbedarf. Die Entwicklung neuer Sicherheitstechnologien, die durch das Sicherheitsforschungsprogramm der EU, aber auch der Bundesrepublik Deutschland gefördert wird, bedarf eines rechtlichen Rahmens, damit sie im gesamten Bereich der EU zur Anwendung gelangen und vermarktet werden können. Hier sind Zulassungsverfahren erforderlich, die eine europaweite Anwendung einzelner neuer Sicherheitstechnologien ermöglichen. Die Gestaltung derartiger Zulassungsverfahren ist im Arzneimittel- und Gesundheitsbereich bereits vorbildlich entwickelt worden. In Anlehnung an derartige Verfahrensmodelle lässt sich daran denken, dass die Zulassung einer neuen Sicherheitstechnologie in einem Mitgliedstaat der EU für alle anderen Mitgliedsta-

**46** | VO (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABI. 2008, L 97/72; VO (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen, ABI 2004 L 129/6; ergänzt durch die Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen, ABI. 2008, L 310/28.

**47** | Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 276.

**48** | EuGH, Urteil vom 10.2.2009, C-301/6, Rn. 62ff.

**49** | EuGH, a.a.O., Rn. 82ff.

ten verbindlich ist.<sup>50</sup> Ein Beispiel wäre etwa die in einem Mitgliedstaat zugelassene und sinnvollerweise unionsweit zuzulassende Technik, in einem sensorgestützten Verfahren automatisch die Reifenprofiltiefe vorbeifahrender Kraftfahrzeuge zu messen.<sup>51</sup> Dies freilich setzt voraus, dass die Standards für eine Zulassung neuer Sicherheitstechnologien vereinheitlicht werden.

Die Produkte der neuen Sicherheitstechnologien, die sich an den Bürger als Endabnehmer wenden, lassen sich in Zertifizierungsverfahren mit Gütesiegeln oder ähnlichem versehen. Hierdurch wird jene Markttransparenz geschaffen, derer es bedarf, dass nur leistungsfähige Produkte miteinander in Wettbewerb treten. Derartige Zertifizierungsverfahren können der Selbstregulierung der Wirtschaft überlassen werden. Ergänzend ist auch eine Zertifizierung der Zertifizierungsverfahren denkbar.

## 16.5 DER BEITRAG DER RECHTSVERGLEICHUNG

Will man gemeineuropäische Standards des Sicherheitsrechts entwickeln, so ist ein rechtsvergleichender Ansatz sehr hilfreich. Dieser geht von der Prämisse aus, dass die Prinzipien des innerstaatlichen Sicherheitsrechts, die in den meisten Mitgliedstaaten der EU verwirklicht sind, auch in der EU insgesamt Geltung beanspruchen können.

Die Rechtsvergleichung im Sicherheitsrecht ist bislang noch wenig entwickelt.<sup>52</sup> Dies liegt zum einen daran, dass Rechtsvergleichung im Bereich des Besonderen Verwaltungsrechts wenig gepflegt wird. Zum anderen gibt es in den anderen Mitgliedsstaaten der EU nicht ein in sich geschlossenes Polizei- und Sicherheitsrecht wie in Deutschland. Detailanalysen würden aber zu dem Ergebnis führen, dass sich in den Mitgliedstaaten der EU bislang sehr vergleichbare Herausforderungen an die Fortbildung des Polizei- und Sicherheitsrechts stellen, die in aller Regel zu sehr vergleichbaren Problemlösungen geführt haben.

---

**50** | Hierzu grundlegend Gernot Sydow: *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck 2004.

**51** | Vgl. Ali Yarayan: »Zulassungs- und Eichpflicht eines vollautomatischen Reifenprofilmessgeräts im fließenden Straßenverkehr«, in: *Verkehrsdienst (Zeitschrift für die Rechtspraxis im Straßenverkehr)* 2008, S. 183-187; allgemein zur Erhöhung der Verkehrssicherheit durch Einführung intelligenter Verkehrssysteme in Europa: Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 16.12.2008, KOM (2008) 886, endgültig.

**52** | Es gibt bislang nur wenige umfassendere Darstellungen: Thomas Wolfgang Schmitz: *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1989; Hartmut Aden: *Polizeipolitik*; Wolfgang Heckenberger: *Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland*, Köln: Carl Heymanns Verlag 1997; Reinhard Mokros, in: Hans Liskan/Erhard Denninger, Kap. N, Rn. 33ff.

Vergleicht man etwa die Entwicklung des Polizei- und Sicherheitsrechts in Frankreich und in Deutschland, so wird in sehr vergleichbarer Weise diskutiert und gelöst, unter welchen Voraussetzungen eine Pflicht der Polizei gegen Störungen der inneren Sicherheit einzuschreiten anzunehmen ist.<sup>53</sup> Des Weiteren bestehen aus Sachgründen deutliche Konvergenzen zwischen dem französischen und deutschen Recht der inneren Sicherheit, wenn es darum geht, dass Terrorismus und organisierte Kriminalität eine Intensivierung des Systems der polizeilichen Datenverarbeitung erfordern, dass neue Maßnahmen wie Videoüberwachung etc. zu ergreifen seien. Blickt man auf die nähere rechtliche Ausdifferenzierung im Terrorismusbekämpfungsrecht, so werden allerdings doch erhebliche Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland deutlich.<sup>54</sup>

Soll die EU ein Raum der Sicherheit und des Rechts werden, so bedarf es zunächst einer genaueren Vergewisserung darüber, welche Prinzipien und welche grundsätzlichen Regelungen des Polizei- und Sicherheitsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU bestehen. Ergebnis einer intensiven rechtsvergleichenden Arbeit könnte sein, dass eine Art von Basiskatalog zusammengestellt wird, der die europäisch geltenden Prinzipien und Regelungen zusammenfasst. Um dieses hochgesteckte Ziel zu erreichen, bedarf es eines die nationalen Grenzen überschreitenden Diskurses dessen, nach welchen Maßstäben Freiheit in Sicherheit erreicht werden soll.

## 16.6 AUSBLICK

Versuchen wir abschließend einen Blick auf zukünftige Entwicklungen. Das ehemals nationale Sicherheitsrecht wird in einem dynamischen Prozess auf jenen Bereich zurückgeschnitten, der die Abwehr lokal oder national begrenzter Gefahren für die öffentliche Sicherheit betrifft. Für den Bereich der EU werden die Institutionen und Kooperationsformen, wie EUROPOL oder das Schengen-Informationssystem, die gemeinschaftsweit an der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit mitwirken, weiter ausgebaut. Flankierend hierzu tritt für besondere Bereiche ein eigenes Sicherheitsrecht der EU. Zudem wird für die transnationale informationelle Kooperation der Polizeibehörden und für grenzüber-

---

**53** | Thomas Würtenberger/Stephan Neidhardt: »Distanz und Annäherung zwischen deutschem und französischem Verwaltungsrecht im Zeichen europäischer Integration«, in: Jürgen Schwarze (Hg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008, S. 255-278, hier S. 264ff. m. Nw.

**54** | Vgl. die Referate von Pascale Gonod und Thomas Würtenberger über »Das Polizei- und Sicherheitsrecht vor den Herausforderungen des Terrorismus«, in: Johannes Masing/Olivier Jouanjan (Hg.), Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsschutz und Föderation, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, S. 3-26, S. 27-50.

schreitende polizeiliche Maßnahmen das bereits bestehende rechtliche Instrumentarium fortentwickelt. Dies führt zu einer informationellen Verklammerung der Sicherheitsbehörden, zu einem informationellen Verbund bei der Bewältigung von Aufgaben der Gefahrenabwehr. Nicht zuletzt werden gemeinsame, auch für das nationale Polizeirecht geltende Standards entwickelt, die ihrerseits auf die Fortentwicklung des nationalen Sicherheitsrechts erhebliche Auswirkungen haben.<sup>55</sup>

Diese Entwicklung wird durch eine zunehmende Innovation der Sicherheitstechniken beschleunigt. Das Ziel der Optimierung von Sicherheitstechniken, wie es derzeit in der EU und in Deutschland verfolgt wird, dient einem hohen Stand an innerer Sicherheit im nationalen Bereich und im Raum der EU. Da neue Technik immer neues Recht hervorbringt, werden auch die neuen Sicherheitstechniken für die Fortentwicklung des Sicherheitsrechts in der EU von erheblichem Einfluss sein. Diese Entwicklung hat nicht zuletzt eine ökonomische Komponente. Der Sicherheitsmarkt in der EU verlangt eine Angleichung rechtlicher Standards, damit die neu entwickelten Sicherheitstechnologien europaweit vermarktet werden können.

Die neuen Sicherheitstechnologien, die durch die Fortentwicklung des Sicherheitsrechts in der EU legalisiert werden müssen, müssen, soweit sie mit Eingriffen in Grundrechte verbunden sind, in Einklang mit der Freiheitlichkeit der europäischen Gesellschaft stehen. Hier werden Fragen des nationalen Grundrechtsschutzes, wie in anderen Bereichen ebenfalls zu beobachten, zunehmend eine geringere Rolle spielen. Es wird zu einer weiteren Ausdifferenzierung des Grundrechtsschutzes durch den EGMR und durch die Rechtsprechung der Luxemburger Gerichtsbarkeit kommen. Wie in anderen Bereichen auch werden sich vermehrt und weiter ausdifferenziert im Bereich der EU Grundrechtsstandards entwickeln, die das Sicherheitsrecht auf allen europäischen Ebenen zu beachten hat.

In dieser Situation eines dynamischen Wandels muss die Rechtswissenschaft in einer Rechtsdogmatik des europäischen Sicherheitsrechts all jenes, was sich bislang weitgehend als Wildwuchs entwickelt hat, systematisieren. Sie muss versuchen, die Leitprinzipien und Grundsätze eines europäischen Sicherheitsrechts(systems) zu erarbeiten. Um die skizzierten Entwicklungen einzufangen, bedarf es der systematisierenden Durchdringung des europäischen Sicherheitsrechts, die bislang allenfalls in ersten Konturen erkennbar ist.

---

**55** | Zur Vorbildfunktion und zum Anpassungsdruck: Hartmut Aden: Polizeipolitik, S. 343ff.

## LITERATUR

- Aden, Hartmut (1998). *Polizeipolitik in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arnauld, Andreas von (2008). Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit. In: *JA 2008* (S. 327-335).
- Blaschke u.a. (Hg.) (2005). *Sicherheit statt Freiheit?*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böse, Martin (2007). *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Unipress.
- Böse, Martin (2008). EU-Kommentar. In: Schwarze, Jürgen (Hg.). *EU-Kommentar*. 2. Aufl., Art. 33 EUV, Rn. 1. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Breitenmoser, Stephan (2008). Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völkerrechts. In: Schweizer, Rainer J. (Hg.). *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. III: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes* (S. 337-403). Basel, München: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Brugger, Winfried (2004). Freiheit und Sicherheit. In: *StudZR* (S. 1-21).
- Denninger, Erhard (2008). *Prävention und Freiheit*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gärditz, Klaus F. (2008). Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hg.). *Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz* (S. 192-232). Heidelberg: C. F. Müller.
- Gonod, Pascale; Würtenberger, Thomas (2008). Referate über »Das Polizei- und Sicherheitsrecht vor den Herausforderungen des Terrorismus«. In: Masing, Johannes/Jouanjan, Olivier (Hg.). *Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsschutz und Föderation* (S. 3-26, S. 27-50). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Grabenwarter, Christoph (2008). *Europäische Menschenrechtskonvention*. 3. Aufl. München: C.H. Beck.
- Gusy, Christoph (2004). Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse. In: *VVDStRL 63* (S. 101ff., S. 151ff).
- Heckenberger, Wolfgang (1997). *Aufgaben und Befugnisse der Vollzugs-polizei in England und Deutschland*, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Hecker, Jan (2006). Die Europäisierung der inneren Sicherheit. In: *DÖV* (S. 274-276).
- Heckmann, Dirk (2005). Das Paradoxon von individueller Freiheit und öffentlicher Sicherheit. In: Alexy, Robert (Hg.). *Juristische Grundlagenforschung* (S. 183 ff). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Herdegen, Matthias (2008). *Europarecht*. 10. Aufl. München: C.H. Beck.
- Herschinger, Eva; Jachtenfuchs, Markus; Kraft-Kasack, Christine (2009). *Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche*

- Politisierung der Inneren Sicherheit. In: Zürn, Michael; Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hg.). *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, i.E.
- Hummer, Waldemar (2007). Der Vertrag von Prüm – Schengen III. In: *EuR* (S. 517-531).
- Jäger, Marc (2008). *Die verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Lange, Hans-Jürgen (2006/2007). Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik. In: *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007* (S. 179-211).
- Meyer, Frank (2008). Der Grundsatz der Verfügbarkeit. In: *NStZ* (S. 188-194).
- Mokros, Reinhard (2007). Polizeiorganisation in Deutschland. In: Lisken, Hans; Denninger, Erhard (Hg.). *Handbuch des Polizeirechts* (S. 43-66). 4. Aufl. München: C.H. Beck.
- Möstl, Markus (2008). Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem. In: *Die Verwaltung* 41 (S. 309-343).
- Müller-Graff, Peter-Christian (2009). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform. In: *EuR*, Beiheft 1 (S. 105-126).
- Neidhardt, Stephan (2008). *Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schewe, Christoph S.; Gusy, Christoph (2009). Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. In: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008* (S. 183-193). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmitz, Thomas Wolfgang (1989). *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sydow, Gernot (2004). *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Tettinger, Peter J. (2002). Freiheit in Sicherheit. In: Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW e.V. u.a. (Hg.). *FS für Kirchhoff* (S. 281ff.). Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Weber, Albrecht (2008). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon. In: *BayVBl* (S. 485-489).
- Weber, Sebastian (2008). Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie. In: *EuR* (S. 88-103).
- Wielsch, Torsten (1998). *Die europäische Gefahrenabwehr*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Württemberg, Thomas; Heckmann, Dirk (2005). *Polizeirecht in Baden-Württemberg*. 6. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Württemberg, Thomas; Neidhardt, Stephan (2008). Distanz und Annäherung zwischen deutschem und französischem Verwaltungsrecht im Zeichen europäischer Integration. In: Schwarze, Jürgen (Hg.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts* (S. 255-278). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Yarayan, Ali (2008). Zulassungs- und Eichpflicht eines vollautomatischen Reifenprofilmessgeräts im fließenden Straßenverkehr. In: *Verkehrsdienst* (Zeitschrift für die Rechtspraxis im Straßenverkehr) (S. 183-187).
- Zippelius, Reinhold; Würtenberger, Thomas (2008). *Deutsches Staatsrecht*. 32. Aufl. München: C.H. Beck.

## 17. Privatisierung von Sicherheit

---

REINHARD KREISSL

Das Thema Privatisierung von Sicherheit aus soziologischer Perspektive zu beschreiben, erfordert eine Präzisierung der Fragestellung, oder wenn man so will, die Angabe von (gesellschafts-)theoretischen Bezugspunkten. Sicherheit gehört zu jenen Begriffen, bei denen gerne das sprichwörtliche Bild des Puddings verwendet wird, den man an die Wand nageln möchte. Mit Privatisierung verhält es sich bei näherem Hinsehen ähnlich. Gängige begriffliche Unterscheidungen, wie etwa die zwischen materieller, funktioneller und formeller Privatisierung helfen hier auch nur begrenzt weiter (s. Fisahn/Viotto 2008).

Betrachtet man die einschlägigen Diskussionen in der Sozialwissenschaft, so gewinnt man zunächst den Eindruck, Privatisierung von Sicherheit als Trend sei empirisch gut erfasst. Es gibt jede Menge Zahlen und die Entwicklungen sind seit langer Zeit allgemein bekannt (s. etwa Beste 2000, Stober 2008).

- Die Anzahl der im privaten Sicherheitsgewerbe Beschäftigten übersteigt inzwischen die Anzahl der im öffentlichen Dienst tätigen Polizeibeamten in Deutschland.
- Die Anzahl des nicht-staatlichen Personals, das in internationalen Konflikten wie im Irak zum Einsatz kommt, nimmt erheblich zu und immer mehr traditionell von militärischen Kräften übernommene Aufgaben werden an private Unternehmen ausgelagert.

Man kann hier im Bereich Sicherheit alle Segmente durchgehen, äußere wie innere Sicherheit, von den Wachmännern vor den Juwelierläden in den Fußgängerzonen der Großstädte, die für den gesetzlichen Mindestlohn tätig sind, bis hin zum Security Guard in der grünen Zone in Bagdad, dem eine Firma wie *Blackwater* am Tag bis zu 1000 Dollar zahlt.

Man kann sich die Wachstumsraten des Sicherheitsgewerbes im sektoralen Vergleich anschauen oder die Kursentwicklung der Firmen, die in den USA auf privatwirtschaftlicher Basis Gefängnisse betreiben – die

Entwicklung ist eindeutig. Privatisierung von Sicherheit findet überall statt – und sie ist offensichtlich rentabel! (Crime doesn't pay. Preventing it does! – So eine Überschrift im Wirtschaftsteil der International Herald Tribune vor ein paar Jahren)

Allerdings sind diese Zahlen bei näherem Hinsehen nur bedingt zuverlässig. Selbst offizielle Stellen, die eigentlich wissen müssten, wem sie welche Dienstleistungen im Bereich Sicherheit übertragen haben, halten sich bedeckt oder wissen es selbst nicht genau. Dem amerikanischen Kongress liegt seit neuestem z.B. die Zahl von 310 privaten Sicherheitsunternehmen vor, die im Irak für die Vereinigten Staaten tätig sein sollen. Aber ob diese Zahl stimmt, ist aus mehreren Gründen schwer zu entscheiden (etwa aufgrund von Firmenverschachtelungen, Beteiligungen und Subunternehmen) und die Auflistung wird selbst von der amerikanischen Bürokratie in Zweifel gezogen.

Es gibt eine Reihe von Berechnungen, die immer wieder zitiert werden und die weit auseinander liegen, ja zum Teil sogar zu widersprüchlichen Ergebnissen kommen. Z.B. verdient ein Corporal der US-Army im Jahr etwa 18.000 Dollar. Gleichzeitig kann man aber die Gesamtkosten, die der Staat für diesen Corporal aufbringen muss, bei entsprechender Kalkulation mit ca. 25.000 Dollar im Monat ansetzen. Der Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsunternehmens, der die Aufgabe dieses Corporals übernimmt, schlägt hingegen »nur« mit 750 Dollar pro Tag zu Buche. ([www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/contractors/ceff.html](http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/contractors/ceff.html))

Diese Kosten fallen aber nur so lange an, wie die Dienstleistung nachgefragt wird. Für die Folgekosten muss der Staat als Nachfrager dieser Dienstleistung nicht aufkommen. Nun kann man sich mit dem Taschenrechner hinsetzen, und ausrechnen, was billiger kommt.

Aber diese Art der Milchmädchenarithmetik trägt nicht sehr weit, wenn man die Ebene der betriebswirtschaftlichen Kalkulation der Sicherheitsunternehmen verlässt. Zum einen sind zu viele Unbekannte in den entsprechenden Berechnungen enthalten, zum anderen kommt es darauf an, welchen Kostenhorizont man einbezieht. Es ist ein bisschen so ähnlich wie beim gegenseitigen Aufrechnen in anderen politisch brisanten Bereichen der Kostenkalkulation. Etwa wenn man sich fragt: Was ist das billigere Transportmittel: Der Flieger, die Bahn oder das Auto? Oder: Welche Energie ist kostengünstiger: Atomkraft oder Solarenergie? Je nachdem, welche Externalitäten ich berücksichtige, komme ich zu verschiedenen Ergebnissen.

Ebenso problematisch ist die Zählung der Anteile von privaten und staatlichen Sicherheitsinvestitionen oder des Sicherheitspersonals in beiden Bereichen, im militärischen wie im zivilen. Das hat unter anderem auch damit zu tun, dass die zentralen Fragen, auf denen entsprechende Kalkulationen basieren, nur schwer eindeutig zu beantworten sind: Wer ist eigentlich im Sicherheitsbereich beschäftigt, wen sollte man als Mitarbeiter in diesem Bereich zählen und welche Tätigkeiten können als Aufgaben dem Sicherheitsbereich zugeschlagen werden?

Es entsteht hier eine Vielzahl von sehr komplexen Partnerschaften zwischen staatlichen und kommerziellen Akteuren, die man kaum sinnvoll auseinanderdividieren kann. So wird z.B. die forensische Spurenanalyse bei der Kriminalpolizei heute zum Teil ausgelagert. Private Labore untersuchen Spuren vom Tatort, weil die Kapazitäten der Polizei überfordert sind und die privaten Anbieter schneller Ergebnisse liefern. Ist das eine Tätigkeit, die als Sicherheitsdienstleistung zählt, wird hier Sicherheit privatisiert? Oder ein anderes Beispiel: Wenn Polizei und Bundeswehr ihre Gebäude von privaten Sicherheitsdiensten bewachen lassen: Ist das Privatisierung von Sicherheit? Oder wenn große Sicherheitsbehörden, wie viele andere Unternehmen auch, einen Teil ihrer Datenverarbeitung auslagern und damit Stellen in der Verwaltung im öffentlichen Sicherheitssektor abgebaut werden. Es findet ein sogenanntes Outsourcing statt. Aber sind die Mitarbeiter des privaten EDV-Unternehmens bei der Kalkulation als Angestellte der privaten Sicherheitsindustrie zu klassifizieren? Oder ein anderes aktuelles Beispiel: Erbringen Telekommunikationsunternehmen, die Verbindungsdaten speichern und auf Nachfrage der Behörden gezielt auswerten, Sicherheitsdienstleistungen? Findet hier eine Privatisierung von Sicherheit statt?

Sehr informativ ist in diesem Zusammenhang auch die Einschätzung des Innenministers Schäuble, für den die Vorteile des neuen ab Ende 2010 einzuführenden elektronischen Personalausweises weit über das staatliche Interesse an sicherheitspolitisch notwendiger Identifikation der Bürger hinausgehen: »Die Daten, die heute optisch vom Dokument ablesbar sind, sollen zukünftig in einem Ausweis-Chip gespeichert werden. Damit wird es möglich sein, sich im Internet elektronisch auszuweisen – sowohl gegenüber Behörden im E-Government als auch gegenüber privatwirtschaftlichen Dienstleistungsanbietern im Internet, beispielsweise bei Online-Shopping, Online-Banking oder Online-Auktionen.« (Pressemitteilung des BMI vom 22.01.2007) Wo verläuft hier die Grenze zwischen privaten und öffentlichen Interessenssphären? Ist Sicherheit im traditionellen Sinne hier ein Nebeneffekt von Serviceerleichterung für privatwirtschaftliche Anbieter kommerzieller Dienstleistungen oder umgekehrt?

Ich führe diese willkürlich ausgewählten und breit streuenden Beispiele an, um zu zeigen, dass es in keinem sicherheitsrelevanten Bereich möglich ist, fein säuberlich zwischen privaten und staatlichen Formen der Sicherheitspolitik bzw. Sicherheitsgewähr- oder -dienstleistung zu unterscheiden. Eine Auswertung der verfügbaren Daten führt hier nicht sehr weit.

## 17.1 MÖGLICHE URSACHEN FÜR DEN TREND ZUR PRIVATISIERUNG VON SICHERHEIT

Sinnvoller scheint mir ein Ansatz bei strukturellen Überlegungen. Bei der Privatisierung im militärischen Bereich wird von verschiedenen Autoren wie Mary Kaldor (2000) und Peter Singer (2003) als eine der treibenden Kräfte die *Veränderung der globalen Sicherheitsarchitektur* genannt. Als zen-

traler Einschnitt gilt das Ende des Kalten Krieges. Große Militärverbände mussten nach dessen Ende nicht mehr dauerhaft vorgehalten werden, weil sich die Krisenszenarien der Militärs veränderten. Die neuen Kriege erfordern – so zumindest die Annahme – den kurzfristigen massiven Einsatz von Personal, das aber weder vorher noch nachher gebraucht wird. Dieses sogenannte »Peakproblem« gibt es auch in einer trivialen Variante hier vor Ort. Man denke nur an die Debatten über den Einsatz der Polizei bei Großveranstaltungen, seien es Demonstrationen, Popkonzerte oder Fußballspiele. In solchen Fällen ist es nicht nur wirtschaftlich sinnvoller, auf private Sicherheitskräfte zurückzugreifen. Wollte man im Bereich der inneren Sicherheit einen ähnlich globalen Faktor nennen, wie es das Ende des Kalten Krieges im Bereich der äußeren Sicherheit darstellt, so käme man wohl auf die politische Konjunktur von Privatisierung als lange Zeit gepredigtem Allheilmittel für alle Probleme, die eine staatliche Verwaltung angeblich bereitet. Als ideologischer Treibsatz für die Konjunktur der Sicherheit wirkten darüber hinaus sicherlich noch die Ereignisse des 11. September.

Als zweiter Punkt ist die *Differenzierung von Sicherheitsdienstleistungen* zu nennen, die gleichzeitig zu einem Anwachsen des gesamten Sicherheitsbereichs führt. Man kann hier wieder auf das Beispiel der Polizei zurückgreifen. Buchstabiert man heute die alte Formel von den beiden polizeilichen Aufgaben aus und analysiert, was alles unter Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und Gefahrenabwehr fällt, dann zeigt sich, dass das Modell Schutzmann auf der Straße plus Verwaltungskraft im Büro und ggf. Bereitschaftspolizei in der Kaserne nicht mehr hinreicht. Rechnet man die technologische Entwicklung hinzu, so ergibt sich eine weitere Differenzierung: ICT, neue forensische Verfahren, neue Fahndungsmethoden sowie die sogenannte präventive Wende der Polizeiarbeit fordern immer stärkere fachliche Spezialisierung, auf die man zum Teil mit Auslagerung reagiert.

Ein dritter Aspekt, der bei der Diskussion über die Privatisierung von Sicherheit berücksichtigt werden sollte, sind die *Sicherheitsinteressen privater Akteure wie großer Unternehmen*, die erstens sehr spezifische Bedürfnisse entwickeln, zweitens nicht unbedingt immer auch ein gesteigertes Interesse haben, sich an enge gesetzliche Vorgaben zu halten und die drittens nicht ohne Weiteres ein öffentliches Interesse reklamieren können, das den »kostenlosen« Einsatz von staatlichen Sicherheitskräften rechtfertigen könnte. Eine analoge Situation findet sich auch bei einer Reihe von anderen Konstellationen. In Deutschland noch nicht sehr verbreitet, aber im angelsächsischen Bereich inzwischen durchaus üblich sind private Sicherheitsdienste in sogenannten *gated communities*. Was hierzulande dem noch am nächsten kommt, sind die Shopping Malls, also kommerzielle, quasi privatisierte öffentliche Räume (oder wenn man so will, quasi öffentliche private Räume), in denen private Sicherheitsdienste das Hausrecht ausüben (s. Kirsch 2003).

Ein vierter und vermutlich ganz zentraler Aspekt ist das *Entstehen einer Sicherheitsindustrie*, die Sicherheit in allen Facetten – vom verstärk-

ten Schloss an der privaten Wohnungstür bis zum Umbau der internationalen Güterverkehrslogistik unter dem Gesichtspunkt »security« – als profitables Investitionsfeld entdeckt hat. Hier haben wir es mit einem industriell-politischen Komplex zu tun, bei dem die beteiligten Akteure auf ihre je spezifische Weise Vorteile aus dem Prozess der Privatisierung von Sicherheit ziehen. Eine besondere Rolle spielen in diesem Bereich übrigens die Versicherungen, die über ihre Prämienstaffelung all jene, die ein bestimmtes Risiko absichern wollen, zu Investitionen in Sicherheitsmaßnahmen nötigen. Vor den problematischen politischen Folgen dieser Entwicklung eines militärisch-industriellen Komplexes für das traditionelle Arrangement der politischen Gewaltenteilung hat bereits der amerikanische Präsident Eisenhower in den frühen 1960er Jahren gewarnt – und der war immerhin selbst General und kam aus dem Bereich des Militärs! Heute verschwimmen auch hier die Grenzen: Neue Technologien werden immer häufiger als *dual-use-technologies* bezeichnet, geeignet für den Einsatz im Bereich der inneren wie der äußeren Sicherheit und die von Eisenhower befürchtete Allianz von Militär und Industrie hat sich erweitert: Sicherheitspolitiker aller Couleur auf der einen und eine wachsende Sicherheitsindustrie, die zivile wie militärische Kunden bedient, auf der anderen Seite kapern den Bereich der Politik durch Sekuritisierung. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt hier auch die europäische Sicherheitsforschungspolitik. Hier wird im Rahmen von Planungsgremien wie ESRI (European Security Research Innovation Forum) die Forschungspolitik der näheren Zukunft geplant. Ursprünglich begrenzt auf den Bereich der zivilen Sicherheit, findet hier eine schleichende Ausdehnung in den Bereich der militärischen Forschung statt. Die in diesem Gremium vertretenen Industrieunternehmen sind in beiden Bereichen aktiv und haben an einer doppelten Verwendung ihrer Technologie (dual-use!) natürlich ein gesteigertes Interesse.

- Paradigmenwechsel der Sicherheitspolitik (im Inneren wie im Äußeren Bereich);
- Differenzierung der Tätigkeiten, Technologien und Dienstleistungen im Sicherheitsbereich;
- Auftreten neuer privatwirtschaftlicher Nachfrager nach Sicherheit und
- Entstehung eines industriell-politischen Sicherheitskomplexes

sind die Faktoren, die einen Prozess vorantreiben, den man vermutlich weniger als Privatisierung, sondern vielleicht besser als eine Art *Hybridisierung* von Sicherheit bezeichnen kann, ein Prozess, in dem sich staatliche und private Sphären, Interessen, Dienstleistungen und Akteure vermischen. Es gibt eine Reihe von Autoren aus dem angelsächsischen Bereich (Shearing u. Wood 2007; Zedner 2006), die hier die These vertreten, dass sich insbesondere an diesen Prozessen der Hybridisierung von Sicherheit ein grundlegender Wandel des Konzepts von Staatlichkeit im Sinne von Rechtsstaatlichkeit empirisch analysieren lässt.

Insgesamt könnte man den als Vorteil propagierten Unterschied zwischen öffentlichen und privat bereitgestellten Sicherheitsdienstleistungen als größere Flexibilität der privaten Anbieter beschreiben. Damit geht eine Änderung der Kostenstruktur einher. Private Anbieter sind in der Lage, kurzfristig und ohne nachhaltige Folgekosten mehr Personal bzw. entsprechende Dienstleistungen anzubieten als eine staatlich organisierte Sicherheitsbehörde und damit gleichzeitig die Lücken zu füllen, die dort entstehen. Man findet diesen Prozess auch in anderen Bereichen, z.B. bei großen Unternehmen, die ihre (teure) Kernbelegschaft reduzieren und den Rest mit sogenannten Zeitarbeitern abdecken, den sie von externen Dienstleistungsfirmen hinzukaufen. In der Rhetorik der Firmen ist dann die Rede vom »atmenden« Unternehmen. Ähnlich könnte man hier von »atmender« Sicherheitspolitik sprechen.

## 17.2 EFFEKTE DER PRIVATISIERUNG/ HYBRIDISIERUNG VON SICHERHEIT

Welche Kosten und welche Effekte sind langfristig von einer Privatisierung zu erwarten? Egal, wie man nun Sicherheit definitorisch ab- und eingrenzt, Privatisierung von Sicherheit heißt in erster Linie immer Ökonomisierung, d.h. die Bereitstellung eines Guts oder einer Dienstleistung durch ein profitorientiertes Unternehmen gegen Bezahlung. Eines der am häufigsten zitierten und gut untersuchten Beispiele für die problematische Wirkung einer Privatisierung im Bereich der Sicherheit sind die von Privatfirmen betriebenen Anstalten des Strafvollzugs, wie sie in den Vereinigten Staaten seit vielen Jahren existieren (Beckett u. Western 1998). Betriebswirtschaftlich gesehen handelt es sich bei diesen Einrichtungen um Hotelanlagen mit einer dauerhaft garantierten hundertprozentigen Auslastung. Oft liegen entsprechende Institutionen in strukturschwachen ländlichen Gebieten, wo man auf nennenswerte Steuereinkünfte und Arbeitsplätze durch den Gefängnisbau hofft. Insofern ist mit Widerstand gegen den Neubau von Haftanstalten dort nicht zu rechnen. Nun ist der an sich triviale Zusammenhang, dass die Rate der Strafgefangenen mit der Zahl der verfügbaren Gefängnisplätze variiert, in einer Reihe von kriminologischen Untersuchungen bestätigt worden. D.h., je mehr Gefängnisse es gibt, desto mehr Strafgefangene gibt es. Das bedeutet, dass die kriminalpolitisch segensreiche Wirkung knapper Kassen schwindet, die dazu führt, dass es immer zu wenig Gefängnisplätze in öffentlich betriebenen Haftanstalten gibt, was sich wiederum auf das Sanktionsverhalten der Gerichte auswirkt. Die zu bezahlenden Tagessätze für die Unterbringung von Gefangenen in privat betriebenen Gefängnissen liegen aus mehreren Gründen deutlich niedriger als die entsprechenden Kosten in staatlichen Gefängnissen. Es wird für den Staat also billiger, hart zu strafen, eine Option, die er gerne nutzt, um sicherheitspolitisch symbolisch Profil zu zeigen (Austin u. Irwin 2000).

Das führt mich bezüglich möglicher Effekte der Privatisierung von Sicherheit zu folgender These:

Privatisierung von Sicherheit verbilligt Kontrolle/Repression und das führt tendenziell zur Ausdehnung von Repression und Kontrollmaßnahmen im Namen von Sicherheit.

Die Verbilligung geschieht auf zwei Weisen.

1. Entsprechende Dienstleistungen werden von Privatanbietern zunächst kostengünstiger angeboten.
2. Bei bestimmten Dienstleistungen kann man – wenn man sie über private vertragliche Konstruktionen anbietet – die Kosten unmittelbar auf die Bürger übertragen. Auf diesen Punkt werde ich später noch eingehen.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man Privatisierung von Sicherheit im Sinne einer Form der Vergesellschaftung oder Wiedervergesellschaftung von Sicherheit und Kontrolle begreift. Versteht man Sicherheit als eine Art kollektives Gut, dann ist seine Bereitstellung durch staatliche Agenturen die Voraussetzung dafür, dass gesellschaftliche Ungleichheiten kompensiert werden: Der Zugang zur Notrufnummer 110 steht im Prinzip allen zur Verfügung, die sie wählen. Polizei und Feuerwehr rücken auch bei einem Notruf aus einem Armenviertel aus. Allerdings gibt es auch hier bereits eine Kostenpflicht, etwa wenn man die Polizei zu einem minder schweren Verkehrsunfall ruft, wo sie lediglich Notariatsfunktion für die Beteiligten übernimmt. Andererseits liefern Institutionen wie Polizei und Feuerwehr aber sozusagen nur mehr die Grundversorgung. Ich hatte bereits die *gated communities* erwähnt, in denen private Sicherheitsdienste patrouillieren. Nimmt man elektronische und mobile Kontroll- und Sicherheitstechnologien hinzu, so ergibt sich ein komplexeres Bild. Robin Fletcher hat die Wirkung technologischer Sicherheitsvorkehrungen, die jenseits des öffentlichen Bereichs zum Einsatz kommen, einmal in einem *square of control* typisiert. Der Mittelschichtangehörige in London verlässt sein Haus, das von einer privaten Videokamera überwacht wird, begibt sich in sein Büro, in dem er ebenfalls von Sicherheitseinrichtungen umgeben ist, die den Zugang kontrollieren, fährt dann in ein Shopping Centre, das von privaten Sicherheitsdiensten bewacht wird, und bevor er nach Hause geht, schaut er noch in seinem Club vorbei, an dessen Eingang ein *doorman* die Gäste kontrolliert. Dazwischen – so die Stilisierung dieses Bildes – bewegt er sich mehr oder weniger in unkontrollierten Gebieten (auch wenn London als die Stadt mit den meisten Videokameras im öffentlichen Raum gilt).

Legt man die Terminologie der ökonomischen Theorie zugrunde, so kann man hier an eine weitere bekannte These erinnern: Privatisierung von Sicherheit führt tendenziell dazu, dass aus dem öffentlichen Gut Sicherheit ein Clubgut wird, zu dem nur zahlende Mitglieder Zugang ha-

ben, andere, die nicht Mitglied sind, werden tendenziell ausgeschlossen. Das hat dann zur Folge, dass etwa in manchen Städten ganze Viertel zu *no-go-areas* werden, die man bestenfalls mit dem Auto durchquert, wo man sich aber nicht mehr aufhält (Hope 2000).

Ich möchte noch einen dritten Aspekt hervorheben. Privatisierung führt nicht nur zu einer Verbilligung von Repression und Kontrolle und macht aus dem ehemals kollektiven Gut Sicherheit tendenziell ein Clubgut, sondern befördert auch einen bekannten Mechanismus, der in anderen Zusammenhängen unter der Überschrift *Paradoxien oder Ironie sozialer Kontrolle* analysiert worden ist (Marx 1981). Stellt man das Thema Privatisierung in einen risikogesellschaftlichen Rahmen, so werden eine Reihe weiterer Folgen sichtbar, die mit der Privatisierung von Sicherheit einhergehen. Die hier zentralen Merkmale der Risikogesellschaft sind Selbstzurechnung und Responsabilisierung. D.h., in der von Luhmann popularisierten Unterscheidung verschiedener Attributionsformen sprechen wir von Risiko, wenn zukünftig eintretende Schadensfälle als Folgen des eigenen Handelns in der Gegenwart gedeutet werden (Luhmann 1993). Das hat dann zur Folge, dass man das eigene Handeln immer auch und immer stärker unter dem Gesichtspunkt seiner möglichen negativen zukünftigen Nebenfolgen betrachtet. Die dabei entstehende normative Vorstellung wird als Responsabilisierung bezeichnet, d.h. der oder die Einzelne(n) sind mit der Erwartung konfrontiert, selbst und individuell Vorsorge für mögliche Schadensfälle zu treffen und sich nicht auf kollektiv bereitgestellte Mechanismen zu verlassen. Auf die dieser Verschiebung zugrundeliegenden gesellschaftlichen Veränderungen, die mit dem Übergang vom Fordismus zum Postfordismus zu tun haben, werde ich an dieser Stelle nicht weiter eingehen. Denkt man an die vor noch nicht allzu langer Zeit gängige Semantik des Sicherheitsbegriffs, der im Wesentlichen im Zusammenhang mit sozialer Sicherheit gebraucht wurde, so kann man die Folgen dieser Umorientierung studieren. Der Anspruch auf soziale Sicherheit wird politisch und ideologisch zurückgefahren und stattdessen werden die Einzelnen genötigt, selbst Vorsorge für den Schadensfall (oder den Ruhestand) zu treffen. Auch hier wird Sicherheit privatisiert: Aus staatlich garantierter Absicherung über kollektive Sozialversicherungssysteme wird allmählich individuelle Risikovorsorge.

Ähnliches lässt sich im Bereich der Sicherheit gemäß der neuen Semantik von Sicherheit im Sinne des Schutzes vor Einbrechern, Dieben, Terroristen, Kinderschändern etc. beobachten. Wir haben es hier mit einer Entwicklung zu tun, die man als Privatisierung i.S. von Entstaatlichung bezeichnen könnte. Ich meine damit etwa die überall im öffentlichen Raum angebrachte Forderung, auf Sicherheit zu achten (man denke z.B. an die permanenten Durchsagen auf Bahnhöfen und Flughäfen, auf unbemannte Gepäckstücke zu achten oder die diversen Identifikations- und Sicherheitsprozeduren). Man kann diesen Prozess aber auch an den hierzulande sich zunehmend verbreitenden Nachbarschaftsprogrammen studieren, an den Sicherheitswachen und anderen Aktivitäten, die dar-

auf abzielen, die Verantwortung für Sicherheit im hier gemeinten Sinne an die Bewohner vor Ort zurückzugeben. Im theoretischen Horizont der Risikogesellschaft lassen sich hier sozusagen zwei Spaltprodukte der alten Ordnung des Sozialen identifizieren: auf der einen Seite das responsabilisierte Individuum, das seines Glückes und seiner Sicherheit Schmied ist, auf der anderen Seite eine eigentümlich wiederbelebte Form von Nachbarschaftlichkeit im Sinne des englischen *community* (oder des Kommunitarismus in der Lesart von Etzioni 1994). Die Bürger werden in die Verantwortung genommen und sollen sich – natürlich hierzulande noch unter Aufsicht der Sicherheitsbehörden – selbst um die Sicherheit vor realen oder vermeintlichen kriminellen Bedrohungen sorgen. Ein Polizist hat das dahinter stehende Verständnis staatlicher Politik in einer Diskussion einmal sehr treffend auf den Punkt gebracht: Die Polizei bzw. der Staat hätten zwar ein Gewaltmonopol, aber kein Sicherheitsmonopol. Für ihre Sicherheit seien die Bürger »selbst verantwortlich« – zwei Schlüsselworte des derzeitigen neoliberalen Herrschaftsregimes. Gefordert sei daher das verstärkte bürgerschaftliche Engagement für Sicherheit. Die Auswüchse dieser Spielart der Privatisierung sind mehrfach beschrieben worden. Sie führen zu mehr Furcht und es besteht immer die Gefahr der »Hexenjagd« und des Vigilantismus. (Eine wichtige Rolle spielt dabei übrigens das Internet, wo Informationen über vermeintliche oder reale Übel hemmungslos verbreitet werden können. Siehe etwa [www.rottenneighbor.com](http://www.rottenneighbor.com))

Allerdings sollte man hier zwei Ebenen auseinanderhalten. Einerseits gibt es einen gesellschaftlichen Diskurs, der von interessierten Kreisen gezielt befeuert wird und in dem es um die vermeintliche Zunahme der Sicherheitsgefährdungen der Bürger durch neue Bedrohungen geht. Damit einher geht die Forderung nach Engagement und Aufrüstung gegen die bedrohlichen Feinde. »Always be alert!«, »Seien Sie auf der Hut!« lautet die einschlägige Formel, mit der die Bürger aktiviert werden sollen. Auf der anderen Seite findet nach wie vor weitgehend *business as usual* statt. Untersuchungen zur sogenannten Sicherheitswacht, einer Art Bürgerwehr, die vor ein paar Jahren in Bayern eingeführt wurde, zeigen, dass die berufsmäßigen Polizisten alles andere als glücklich über diese Unterstützung durch engagierte Privatleute waren. Der Nettoeffekt ist ein paralleles Anwachsen von staatlich organisierten und zivilgesellschaftlich verfassten Sicherheitsmaßnahmen (Kroll u.a. 2008).

Nun lässt sich hier eine Reihe von paradoxen Entwicklungen beobachten. Zum einen kann die Orientierung bürgerschaftlichen Engagements auf das Thema Sicherheit durchaus zu einem gesteigerten subjektiven Unsicherheitsgefühl führen. Zum anderen wiegt das Anwachsen von vielfältigen Sicherheitschecks im Alltag die Betroffenen manchmal in falscher Sicherheit. Ein aktuelles Beispiel, an dem dieser Mechanismus durchdekliniert werden kann, ist der weit über die Grenzen Österreichs hinaus bekannt gewordene Fall eines Mannes aus Amstetten in Niederösterreich, der seine Tochter jahrelang im Keller des eigenen Hauses ein-

gesperrt und mit ihr mehrere Kinder gezeugt hatte. Hier hatte sich die eine Behörde auf die andere verlassen und seine Umgebung sah in dem Mann nur einen wohlhabenden Nachbarn. Verallgemeinert man diesen Fall, so kann man daraus folgenden Schluss ziehen (oder die These formulieren): Eine auf sicherheitsgesellschaftliches Engagement zielende Aktivierung gesellschaftlicher Ressourcen, vom Jugendamt über die Schulbehörde bis hin zur organisierten Sicherheitswacht auf Stadtteilbene, führt keineswegs zu mehr Sicherheit, sondern auf der einen Seite zu einer falschen Fokussierung auf vermeintliche Bedrohungen und auf der anderen zu einer Form organisierter Unverantwortlichkeit, durch die Sicherheit i.S. von frühzeitiger Identifikation möglicher Schäden vermutlich abgebaut wird.

Fassen wir zusammen: Die scheinbar einfach diagnostizierbare Entwicklung einer Privatisierung von Sicherheit erweist sich als schwer zu fassen. Das hat damit zu tun, dass Sicherheit ein *essentially contested concept* ist, wie es in der Philosophie heißt und dementsprechend die Frage, was als Privatisierung zu gelten hat und vor allen Dingen, was sie kostet, auf der Basis empirischer Befunde kaum sinnvoll und eindeutig zu beantworten ist. Ich habe vorgeschlagen, statt von Privatisierung von einer Hybridisierung zu sprechen, also von einer Mischung von privaten und öffentlichen Dienstleistungen im Sicherheitsbereich, die sich nicht mehr dem traditionellen institutionellen Arrangement von öffentlich-staatlichen und privaten Sphären fügt. Das Vordringen privater oder genauer privatwirtschaftlich verfasster Elemente geht mit einer Flexibilisierung im Bereich der Sicherheitsdienstleistungen einher. Das zeigt sich, wenn man die Phänomenologie des Sicherheitsfeldes – um es mal etwas unscharf zu formulieren – betrachtet. Eine wichtige Rolle spielen hier die Interessen der Wirtschaft, und zwar nicht nur als Nachfrager nach Sicherheitsdienstleistungen, sondern auch als Anbieter entsprechender Lösungen.

Die Folgen dieser vielschichtigen Entwicklung sind eine Kostenverschiebung im Sicherheitsbereich, eine Verbilligung von Repression und Kontrolle, der Übergang von Sicherheit als kollektivem Gut zu Sicherheit als Clubgut und – begreift man Privatisierung als Aktivierung privater zivilgesellschaftlicher Akteure – das Auftauchen von paradoxen Entwicklungen, d.h. durch stärkeres Engagement im Bereich Sicherheit steigt die Unsicherheit und gleichzeitig das Risiko.

Aus alledem sollte deutlich geworden sein, dass Privatisierung von Sicherheit, obwohl als hoch besetztes Schlagwort von verschiedenen Positionen aus verwendet, ein komplexer und vielschichtiger Prozess ist. Das bedeutet im Hinblick auf eine Forschungsstrategie, dass es vermutlich wenig sinnvoll ist, die sich entwickelnde Praxis der hybriden Privatisierung immer an dem Ideal einer Lehrbuchversion des demokratischen Rechtsstaats und der in ihm angelegten Gewaltenteilung zu messen und den Verfall der guten rechtsstaatlichen Sitten zu bedauern. Historisch gesehen ist die Konstruktion eines Staates, der erfolgreich das Gewaltmonopol für sich reklamieren kann, ohnehin die Ausnahme.

Die Herausforderung besteht m.E. vielmehr darin, die in der immer fragilen Idee des demokratischen Rechtsstaats angelegte normative Orientierung als Maßstab zu behalten, aber neue Formen der Konstitutionalisierung zu entwickeln. Damit wird die naturwüchsig sich entfaltende Entwicklung eines hybridisierten Sicherheitskomplexes nicht umkehrbar gemacht werden können, aber möglicherweise lässt sie sich ein Stück weit kanalisieren und in sozialverträgliche und sozialadäquate Formen lenken. Und damit wäre bereits etwas gewonnen.

## LITERATUR

- Austin J., Irwin J. (2000): *It's About Time. America's Imprisonment Binge*. Belmont.
- Beckett K., Western B. (1998): Der Mythos des freien Marktes. Das Strafrecht als Institution des US-amerikanischen Arbeitsmarktes. In: *Berliner Journal für Soziologie*, S. 159-179.
- Beste H. (2000): *Morphologie der Macht. Urbane ›Sicherheit‹ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle*. Opladen.
- Etzioni A. (1994): *The Spirit of Community*. New York.
- Fisahn A., Viotto R. (2008): Privatisierung und Public-Private-Partnership. In: *KritV* 3/2008, S. 265-283.
- Hope T. (2000): Inequality and the Clubbing of Private Security. In: Hope T., Sparks R. (Hg.): *Crime, Risk and Insecurity*, London. S. 83-105.
- Kaldor M. (2000): *Neue und alte Kriege*. Frankfurt a.M.
- Kirsch B. (2003): *Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum*. Opladen.
- Kroll K. H. G. u.a. (2008): Der Bürger als kriminalpolitischer Akteur: Politische Anstrengungen zur Vergemeinschaftung der Verantwortung für Sicherheit und Ordnung. In: Lange H.-J. (Hg.): *Kriminalpolitik*, Opladen, S. 343-359.
- Luhmann N. (1993): Risiko und Gefahr. In: ders.: *Soziologische Aufklärung Bd. 5*, 2. Aufl. Opladen, S. 131-169.
- Marx G. T. (1981): Ironies of Social Control. In: *Social Problems*, 28 (3), S. 221-246.
- Shearing C., Wood J. (2007): *Imagining Security*. Cullompton and Portland.
- Singer P. W. (2003): *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca and London.
- Stober R. (Hg.) (2008): *Jahrbuch des Sicherheitsgewerbes 2007*. Hamburg.
- Zedner L. (2006): Liquid Security: Managing the Market for Crime Control. In: *Criminology and Criminal Justice* 6 (3), S. 267-288.



# 18. Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts

---

CHRISTOPH GUSY

Der öffentliche Raum ist derjenige Raum, welcher allen zur freien und gleichen Benutzung offensteht. Und er ist zugleich derjenige Raum, in welchem Nutzungsrechte und Nutzungsformen aller unmittelbar konkurrieren und kollidieren. Die daraus resultierenden Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit und die Anforderungen an die Sicherheitsgewährleistungen, aber auch die Forschungslücken und -notwendigkeiten interdisziplinären Arbeitens an ungelösten Problemen, sollen im Folgenden erörtert werden.

## 18.1 DER ÖFFENTLICHE RAUM ALS RAUM DER FREIHEIT, DER GLEICHHEIT UND DER ZUMUTUNG

### 18.1.1 Grundlegung

Dass Privatheit und Privatsphäre schwinden, ist eine verbreitete Klage der Zeit.<sup>1</sup> Dass hingegen das Öffentliche verschwände, wird kaum je behauptet. Und dennoch ist es seinerseits keineswegs änderungsresistent; im Gegenteil: Das Öffentliche befindet sich in einem schon lange andauernden, raschen Wandlungsprozess. Richtigerweise wird man annehmen dürfen, dass es in dieser Hinsicht dem Privaten vergleichbar ist.<sup>2</sup>

Dabei liegt es nahe, den öffentlichen Raum zunächst negativ zu definieren: Nämlich als denjenigen Raum, welcher nicht den oder dem Pri-

---

1 | Unterschiedlich akzentuiert, aber in der Diagnose ähnlich *Sofsky*, *Verteidigung des Privaten*, 2007; *Schaar*, *Das Ende der Privatsphäre*, 2007.

2 | S. etwa schon *Arendt*, *Vita activa oder vom täglichen Leben*, 3. Aufl., 2005, S. 38ff.

vaten vorbehalten ist. Aus einer solchen Perspektive hängen beide Bereiche definitionsmäßig miteinander zusammen und voneinander ab. Sie werden durch einen idealtypischen Gegensatz konstituiert: Während das Private den Rückzugsraum der<sup>3</sup> Einzelnen umschreibt, zeichnet sich der öffentliche Raum gerade durch das Gegenteil aus: Er ist gekennzeichnet durch *Zugänglichkeit und Nutzbarkeit durch einen unbestimmten Personenkreis*.<sup>4</sup> Dies ist mehr und anderes als ein Raum, der bloß durch einen Mangel, nämlich die Abwesenheit des Privaten, gekennzeichnet wäre. Der öffentliche Raum ist aber auch mehr und anderes als Ausdruck und Indikator des angedeuteten Verlusts der Privatheit. Verkehr, Versorgung, Infrastruktur und persönliche Kommunikation wären ohne ihn schlechthin nicht denkbar. Diesem Raum kommen also eigene, positive Funktionen zu: Er ist der *Raum, den jedermann betreten darf*, und zugleich derjenige *Raum, in welchem für jeden gegenüber jedem diejenigen Regeln angewendet werden sollen, welche für öffentliches Handeln gelten*.<sup>5</sup> Die Qualifikation des Raums ist also wesentlich geprägt von der Qualifikation derjenigen Handlungen, die dort vorgenommen werden bzw. bestimmungsgemäß vorgenommen werden sollten. Dies gilt aber auch umgekehrt: Es ist der öffentliche Raum, welcher eine Vielzahl solcher Handlungen erst ermöglicht oder zumindest erleichtert. Dabei geht es nicht bloß um Mobilität bzw. Verkehr. Der öffentliche Raum mit seinen Straßen, Plätzen, Fußgängerzonen, Parks und Wäldern besteht nicht allein aus ausschließlich der Fortbewegung dienenden Verkehrsflächen. Es ist der Raum, in welchem die Rollen und ihre Besetzung prinzipiell offen sind. Wer sie wie besetzt, ist von vornherein nicht festgelegt und steht daher bis zu einem gewissen Grade der Freiheit der Nutzer offen. Und auf der anderen Seite stehen auch die Rollenzuschreibungen nicht schon von vornherein fest. Die Frage nach dem »who is who« stellt sich in ihrer offensten Form in der Öffentlichkeit.<sup>6</sup> Aus der Sicht von als prinzipiell frei, sich frei entfaltend und darstellend verstandener Menschen gilt demnach: Öffentliches und privates Handeln sind nicht bloß Gegensätze, sondern vielfältig miteinander verschränkt. Und Vergleichbares gilt auch für die jeweiligen Räume: Auch hier dominieren keine idealtypisch zu begreifenden Gegensätzlichkeiten bzw. Ausschließlichkeiten, sondern Verschränkungen, Übergangs- bzw. Mischformen.

**3** | Nicht bloß: des Einzelnen; es gibt auch kommunikative Privatheit, wie etwa Familie, Lebensgemeinschaft, vertrauliche Kommunikation oder auch der »Kernbereich der Privatheit« zeigen.

**4** | So Schuppert, *Politische Kultur*, 2005, S. 95ff., 105, im Anschluss an W. Marrens. Dem genannten Werk von Schuppert verdanke ich wesentliche Anregungen zum hier behandelten Thema und wichtige Hinweise auf zitierte Literatur.

**5** | Geuss, *Privatheit*, 2002, S. 55f.; s.a. Kleinsteuber, *Öffentlichkeit und öffentlicher Raum*, in: *Faulstich* (Hg.), *Öffentlichkeit im Wandel*, 2000, S. 34ff.

**6** | Zur Frage nach Orientierung und Orientierungsnotwendigkeit in derartigen Kontexten Popitz, *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens*, 1968.

Der öffentliche Raum ist ein öffentliches Gut.<sup>7</sup> Er ist zunächst einmal für alle da. Insoweit ist er zunächst der *Raum der Gleichheit*: Alle Menschen haben dort prinzipiell<sup>8</sup> die gleichen Nutzungsrechte und Handlungsoptionen. Und für alle gelten prinzipiell die gleichen Regeln. Daneben ist der öffentliche Raum zugleich der *Raum der Freiheit*: Zahlreiche Freiheiten können nur dort bzw. jedenfalls besser dort ausgeübt werden als in privaten Räumen – z.B. der Verkehr, Versammlungen oder Veranstaltungen. Und hinsichtlich der Ausübbarkeit anderer Freiheiten sorgt der öffentliche Raum jedenfalls für Zugänglichkeit und Wahrnehmbarkeit – z.B. Handel, Versorgung oder Zugang zu Events. Es geht auch und wesentlich um Anderes; um den Zugang zur Natur; um Kommunikation zur Meinungsbildung und -äußerung; um Zusammentreffen und Kennenlernen als Voraussetzungen der Entstehung von Privatheit; um Selbstdarstellung und -entfaltung außerhalb von vornherein abgegrenzter, dadurch selbst definierter und sich selbst definierender und regulierender Personen-Gruppen. In diesem Sinne ist der öffentliche Raum ein *Raum individueller, kommunikativer und sozialer Freiheit*. Sie steht prinzipiell allen offen. Doch ist jene Freiheit noch nicht gleichbedeutend mit sozialem oder kommunikativem Handeln. Ein solches kann vielmehr nur gelingen, wenn der Einzelne dort auch andere findet, welche ihrerseits freiwillig bereit sind, Kommunikation und Gemeinschaft mit ihm zu pflegen. Ob andere dies tun, ist in ihre eigene freie Entscheidung gestellt. Kommunikation und Interaktion sind vielmehr Resultate korrelierender und korrespondierender Freiheitsausübung: So, wie jeder selbst entscheiden darf, mit wem er kommuniziert oder interagiert, darf er ebenso entscheiden, mit wem er dies unterlässt bzw. wen er ausgrenzt. Und diese Entscheidungen sind im öffentlichen Raum auch keineswegs ausschließlich individuelle, sondern auch gemeinsame von Pärchen, Peers oder Gruppen.

Umgekehrt gilt aber auch: Wer den öffentlichen Raum als Ort und Medium seiner eigenen Freiheitsausübung nutzt, muss dort gerade wegen der Gleichheit aller Nutzer hinnehmen, dass auch andere dies tun. Dies bedeutet nicht nur die Freiheit zu Kommunikation und Sozialität, sondern auch diejenige zu Alternativität, Konfrontation,<sup>9</sup> im Extremfall zu Asozialität. Er ist der Raum, wo unterschiedlichste Lebensentwürfe aufeinandertreffen (können). Er ist nicht bloß der Raum korrespondie-

**7** | Hierzu aus der Sicht von Freiheitsschutz und Regulierungsnotwendigkeit grundsätzlich, wenn auch nicht in allen Punkten wie hier *Volkman*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, S. 361.

**8** | Eigens begründete und anerkannte Sonderrechte, welche die Öffentlichkeit partiell fördern – etwa: Versammlungsrecht – oder beschränken – etwa: Anliegerrechte –, sind wegen ihrer besonderen Begründungsbedürftigkeit und gegenständlichen bzw. zeitlichen Begrenztheit eher in der Lage, den allgemeinen Befund zu bestätigen, als ihn zu widerlegen.

**9** | Zu Konfrontation und Konfrontationsschutz im öffentlichen Raum *Lindner*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2002, S. 37.

render, sondern auch derjenige konfrontierender Freiheit. Wer selbst Freiheit nutzt, darf dies anderen wegen der Gleichheit der Freiheitsgarantien nicht untersagen. Man kann es allenfalls ignorieren oder der Konfrontation ausweichen, indem man von eigenen Nutzungsrechten keinen oder nur einen bestimmten Gebrauch macht. Wo dies nicht möglich ist, etwa wegen zu hoher Verdichtung der Raumnutzung in den Innenstädten oder mangels Alternativen, muss sich jeder, der den öffentlichen Raum nutzt, die Freiheitsausübung anderer zumuten lassen. In diesem Sinne ist der öffentliche Raum nicht nur der Raum der Freiheit und Gleichheit, sondern zugleich der *Raum der Zumutung*.<sup>10</sup>

### 18.1.2 Neuere Befunde

Was soeben theoretisch angedeutet worden ist, ist von der jüngeren Soziologie in mehrfacher Hinsicht fortentwickelt worden.<sup>11</sup> Danach ist der Raum der Öffentlichkeit tatsächlich keineswegs stets und überall vollständig unreguliert, unstrukturiert und undurchschaubar. Auch Begegnungen im öffentlichen Raum sind zumeist solche, welche regelmäßig konfrontations- und zumutungsfrei funktionieren, vielfach sogar freundlich und kooperativ. Der öffentliche Raum ist also nicht überall und jederzeit ein Raum der Konfrontation oder gar der Zumutung. Es gibt offenbar auch dort *soziale Regeln für das Verhalten in der Öffentlichkeit, die den Beteiligten bekannt oder doch erkennbar sind*. Und sie werden offenbar in den meisten Fällen auch eingehalten. Rein tatsächlich ist also der öffentliche Raum nicht jederzeit und allorts unreguliert. Und dass er »irgendwie« reguliert ist, ist praktisch allen Nutzern auch bekannt und wird von ihnen jedenfalls erwartet. Theorie und Empirie sind also nicht einfach deckungsgleich; vielmehr bedarf es aus soziologischer Sicht einer näheren Beschreibung. Eine Annäherung kann so versucht werden: Nicht immer sind allen Nutzern des öffentlichen Raums die gerade für diesen geltenden sozialen Regeln sogleich erkennbar. Und daneben ist auch nicht jeder und jedem sogleich erkennbar, wie ausgeprägt die Bereitschaft der anderen Nutzer ist, sich an diese Regeln zu halten. Es sind insbesondere diese Situationen, welche Komplexitäts- und Kontingenzerlebnisse fördern.

Daneben gibt es auch andere Regulierungsformen im öffentlichen Raum. Da ist zunächst die *Selbstregulierung von Nutzergruppen*. Es gibt Orte und Zeiten, in welchen der Raum erkennbar reguliert ist. Als Prototyp kann hier eine stattfindende Versammlung angesehen werden. Hier zeigen sich oft, wenn auch vielleicht nicht immer, Handlungs- und Verhaltensformen, welche erkennbar harmonisiert sind und die ansonsten üblichen Nutzungsformen oder Handlungsvorgaben erheblich einschränken. Vielmehr dominiert an solchen Stellen und zu solchen Zeiten die

**10** | Näher hierzu Gusy, Verwaltungsarchiv 2001, S. 344.

**11** | Überblicke bei Eifler, Soziale Kontrolle, in: Lange u.a. (Hg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2008, S. 269 (Nachw.).

Erwartung, dass Anwesende sich am Versammlungsgeschehen beteiligen oder jedenfalls dieses nicht – auch nicht durch ansonsten allseits akzeptierte – Verhaltensweisen stören oder ansonsten zulässige Nutzung unterlassen: Wenn auf einem Platz eine Demonstration stattfindet, kann dort eben nicht gleichzeitig ungestörter Fahrradverkehr stattfinden. Eine zulässige und akzeptierte Nutzungsform schränkt andere Formen örtlich und zeitlich begrenzt ein. Ähnliches gilt bei Verkaufsveranstaltungen, Volksfesten oder aber an Sammelplätzen sozialer Randgruppen, wo diese massiert auftreten und andere Nutzer oder Nutzungsformen erkennbar ausschließen.

Das zuletzt genannte Beispiel leitet über zu einer Form der Selbstregulierung durch *faktische Okkupation von Teilen des öffentlichen Raums*. Bisweilen finden sich Versuche, Straßen und Plätze zu Gruppen- oder auch zu egoistischen Zwecken zu benutzen, indem diese einfach besetzt werden und dabei durch physische Präsenz, die »Möblierung« einzelner Orte durch Aufstellen von Gegenständen oder aber durch faktisches Verhalten Ansprüche auf bevorzugte oder gar ausschließliche Nutzung des betroffenen Raumes signalisiert wird. Dritte erscheinen – wiewohl formell gleichberechtigte Nutzer – in solchen Fällen unerwünscht, zumindest soweit oder solange sie nicht ähnliche Verhaltensweisen an den Tag legen wie die Mehrheit der Anwesenden. Wer vor dem Propagandisten und seinem Publikum Straßenmusik betreibt oder Rad fährt, wer am Sammelplatz der sozialen Randgruppen Schaufenster betrachtet oder politische Gespräche führt, dem wird alsbald signalisiert, dass er und sein Verhalten dort unerwünscht sind. Damit werden sie nicht unzulässig und andere Personen nicht von jeglicher Nutzungsmöglichkeit ausgeschlossen. Doch ist auffällig, dass rein tatsächlich ein solcher Erwartungsdruck Wirkungen zeigt: Außenstehende wechseln die Straßenseite oder beschreiben zumindest einen großen Bogen, Dazugehörige verhalten sich zumeist regelkonform.

Die meistdiskutierte Form der Selbstregulierung öffentlicher Räume ist deren teilweise Privatisierung, etwa zu *shopping malls* oder *gated districts* (etwa: *business improvement districts*) mit (zumindest möglichen) Zugangskontrollen und eigenem Benutzungsregime. Hier finden sich bereits Übergangsformen von öffentlichen zu *semi-öffentlichen Räumen* mit den dazu zählenden Sonderfragen.<sup>12</sup>

Die Empirie zeigt: Der öffentliche Raum ist weder leer noch überall unreglementiert. Im Gegenteil: Es finden sich zahlreiche Regulierungsformen von der faktischen Aneignung bis hin zur Einschränkung des öffentlichen Status. Die Öffentlichkeit des Raums ist dann vor allem das Forum, welches derart unterschiedliche Formen der Nicht-, Teil- oder Selbstregulierung ermöglicht, aber auch begrenzt. Zentralproblem sind hier weniger die vollständige Abwesenheit von Regeln, sondern deren faktische Unterschiedlichkeit bei rechtlicher Gleichheit sowie deren bisweilen schwer durchschaubare Eigenheiten und die *Abgrenzungen und Bruch-*

*Linien unterschiedlich demarkierter Teilräume.* An diesen Linien entstehen am ehesten Unsicherheiten und Unsicherheitsgefühle, Konfrontations- und Zumutungserleben.

## **18.2 DER ÖFFENTLICHE RAUM ALS RAUM DER UNSICHERHEIT**

### **18.2.1 Der öffentliche Raum zwischen Unsicherheit und Unsicherheitsgefühl**

Sicherheit ist die Abwesenheit von Risiken. Je mehr Personen, Objekte und Vorgänge auf eine Person einwirken können und je weniger vorhersehbar und kalkulierbar diese sind, desto riskanter kann das Leben sein. In diesem Sinne erscheint der öffentliche Raum als Raum der Unsicherheit. Wohlgemerkt: Dies muss aber nicht so sein. Statistisch gesehen sind die meisten Konfrontationen oder Zumutungen in der Öffentlichkeit harmlos oder allenfalls geschmacklos. Der Betrachter mag sich ärgern, dass es so etwas gibt oder dass er das mit anschauen muss. Aber einen wirklichen Schaden erleidet man fast nie.<sup>13</sup> Und umgekehrt mag der bekannte Satz, wonach das eigene Bett der gefährlichste Ort der Welt ist, weil dort über die Hälfte der Menschheit stirbt, eindrucksvoll illustrieren: Das Leben ist nicht nur außerhalb der eigenen vier Wände riskant. Auch drinnen lauern zahlreiche schwerwiegende Risiken – unter ihnen übrigens der statistisch gefährlichste Teil der Menschheit, die eigenen Angehörigen. Es gibt eben auch Risiken, die sich eher in der Privat- als in der Öffentlichkeit realisiert. Ob man also sicher oder unsicher ist, hängt zumindest nicht allein von der Tatsache ab, ob man im öffentlichen Raum ist oder nicht. Es hängt vielmehr von zahlreichen anderen Umständen ab, die allerdings in der Öffentlichkeit weniger einfach zu erkennen, abzuschätzen und zu vermeiden sind wie in den eigenen Wänden. Ob und wo also im Einzelfall der öffentliche Raum ein Ort der Unsicherheit ist, ist seinerseits unsicher.

Eine andere Frage ist dagegen, wie der öffentliche Raum erlebt wird. Hier geht es nicht um die Frage nach der statistischen Risikohäufigkeit für einzelne Personen oder ihre Güter. Hier geht es vielmehr um die Frage nach der subjektiv empfundenen Sicherheit. Es geht nicht um das, was gefährlich ist, sondern um das, was gefährlich erscheint – oder systemtheoretisch gesprochen: um Komplexitäts- und Kontingenzerleben. Hier nun allerdings gilt: Wo der Einzelne die Umwelt weniger durchschauen kann, erscheint diese häufig risikobehafteter. Und der Grad der Undurchschaubarkeit mag mit demjenigen der Andersartigkeit steigen: Wer das Verhalten anderer Menschen nicht deuten kann, kann auch nicht deuten, wie sie sich absehbar in Zukunft verhalten werden. Hier nun zeigt sich: Orte der Konfrontation und Zumutung sind tendenziell geeignet, die

**13** | Beispiele und Abgrenzungen bei Schuppert a. a. O., S. 282ff. (Nachw.)

Wahrnehmungs-, Deutungs- und Vertrauensfähigkeit zu verringern. Was man in den eigenen vier Wänden ausblenden kann, indem man es nicht zulässt oder wegschaut, das kann man in der Öffentlichkeit schwerer oder gar nicht, jedenfalls bisweilen nur unter erheblichen Verlusten an eigenen Handlungsoptionen vermeiden. Wer den angetrunken bettelnden Stadtstreicher vor dem Café vermeiden will, wird dann möglicherweise das Café – und sei es noch so attraktiv – nicht betreten, solange jener da ist. Und wer an einer Versammlung teilnehmen will, kann sich die anderen Versammlungsteilnehmer jedenfalls nicht allein aussuchen. Gewiss: Konfrontations- und Zumutungserleben ist noch lange kein Risiko. Doch kann es zu einer empfundenen Gefahr führen. Dafür sprechen zahlreiche Indizien: So ist die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung dort schwächer ausgeprägt, wo man sich auskennt: in der eigenen Wohnung und im eigenen Stadtteil; stärker ausgeprägt hingegen dort, wo man sich nicht auskennt. Das gilt auch dann, wenn die statistische Risikohäufigkeit das Gegenteil aussagt. Ein solcher Effekt kann sich noch verstärken, wenn man einbezieht, dass derjenige, der sich an einer Stelle signifikant unsicher fühlt, dies auch an anderen tut: Wer Angst hat um seinen Arbeitsplatz, fühlt sich auch unsicherer im Park. Und wer eine Gegend als unsicher empfindet, wird auch solchen Verhaltensweisen weniger trauen, die er auch andernorts kennt.

Ob der öffentliche Raum ein Ort der Unsicherheit ist, hängt also von zahlreichen Umständen ab, die nicht allein durch seine Öffentlichkeit begründet sind. Doch dass er gerade wegen seiner Öffentlichkeit als unsicherer Raum erlebt wird, ist in deutlich höherem Maße wahrscheinlich. In solchen Fällen können also Risikologen und Risikoempfinden auseinandertreten. Unter derartigen Prämissen unterscheiden sich »objektive« und »subjektive« Gefährlichkeit. Dies ist in der Diskussion um Sicherheits-, Gefahr- und Risikobegriffe längst bekannt.<sup>14</sup> Wichtiger jedoch ist eine andere Einsicht: Der »subjektive« Sicherheits- bzw. Gefahrbegriff ist keineswegs eine bloße Modernisierung oder wissenschaftliche Fortführung eines vorgeblich älteren »objektiven« Konzepts. Vielmehr folgen beide ganz unterschiedlichen Entstehungs-, Bemessungs- und Steuerungslogiken. Ob man sich unsicher fühlt, hängt nur sehr lose mit der Frage zusammen, ob man unsicher ist. Jeder weiß: Ein gut gemachter Thriller im Fernsehen kann (und soll) beim Zuschauer eigene Unsicherheitsgefühle auslösen, auch wenn der Film die objektive Sicherheitslage der Zuschauer völlig unverändert lässt.<sup>15</sup> Und umgekehrt ist die Antwort auf die Frage,

**14** | Grundlegend und zutreffend schon Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Aufl., 2003, S. 72ff. Zu den rechtlichen bzw. rechtswissenschaftlichen Konsequenzen einerseits Calliess, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1096; andererseits Gusy, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 63, 2004, S. 151, 159ff. (Nachw.).

**15** | Und selbst wenn tatsächlich während guter Thriller das objektive Risiko von Straftaten erhöht sein sollte – etwa, weil Einbrecher die Ablenkung der Bewohner

ob man sich sicher fühlt, regelmäßig nur peripher von der objektiven Sicherheitslage abhängig. Ausgerechnet in derjenigen Bevölkerungsgruppe, welche am stärksten gefährdet ist – junge Männer zwischen 15 und 25 Jahren – ist das Sicherheitsgefühl am höchsten. Über die subjektive Sicherheit wissen wir keineswegs alles, aber doch einiges: Es hängt ab vom Alter, vom Bildungsstand, vom Informationsniveau,<sup>16</sup> vom Wohnviertel, von der Lebenssituation, von konkreten eigenen Erlebnissen und nicht zuletzt von individuellen Dispositionen, welche am eigenen Selbstkonzept und am individuellen Bindungserleben anknüpfen können.<sup>17</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten: »Objektive« und »subjektive« Sicherheit sind nicht zwei Ausprägungen desselben Phänomens.<sup>18</sup> Ihre Entstehungsbedingungen, ihre Messung und ihr Management unterliegen unterschiedlichen Grundsätzen und Kriterien. Damit sollen einzelne Nähebeziehungen und Überschneidungen zwischen beiden Phänomenen nicht bestritten werden. Doch sind diese nicht Ausprägungen ihrer Gemeinsamkeit, sondern zu einem erheblichen Teil rein äußerlicher Art. Der öffentliche Raum als Raum der Konfrontation bzw. der Zumutung ist ein Raum, in welchem das Sicherheitsgefühl beeinträchtigt sein kann. Hier ist die Freiheit des einen zugleich die Sicherheit des Anderen. Dass dort aber objektiv die Sicherheit bedroht ist, lässt sich nicht generell erschließen. Dies hängt vielmehr von weiteren Faktoren ab, die ihrerseits mit der Öffentlichkeit des Raums keine notwendigen Berührungspunkte aufweisen.

### 18.2.2 Herausforderung an das Sicherheitsmanagement – Sachfragen

Wenn »objektive« und »subjektive« Sicherheit nicht dasselbe oder auch nur Ableitungen desselben sind und zusätzlich hinsichtlich ihrer Entstehungsbedingungen und ihrer Messung kardinale Unterschiede auf-

---

durch den Thriller für ihre Zwecke nutzen –, so folgen die Unsicherheitsgefühle jedenfalls während des Krimis nicht gerade aus diesen Einbruchsrissen.

**16** | Schewe, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, Diss. Bielefeld 2008 (i.E.), Kap. 4 B II, führt hierzu auf: die eigene direkte Opfererfahrung, indirekte Opfererfahrungen, die medial vermittelte Wahrnehmung von Kriminalität, die staatlich vermittelte Wahrnehmung der Kriminalitätslage, soziale Organisation bzw. Desorganisation, die Unübersichtlichkeit öffentlicher Räume und diffuse Lebensängste. Zur öffentlichen Inszenierung von (Un-)Sicherheit *Kreissl*, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung 2008, S. 322.

**17** | Überblick bei Schewe a.a.O., Kap. 4 A. Als maßgebliche Bestimmungsfaktoren sind ebd., Kap. 4 B, benannt: Die persönliche Risikoeinschätzung, die Vulnerabilität und die Copingfähigkeiten einer Person. Zahlreiche Anregungen für diese Abhandlung verdanke ich der Dissertation und darüber hinaus Diskussionen mit Herrn wiss. Mit. Ass. Dr. C. Schewe.

**18** | Dazu ganz grundsätzlich Schewe a.a.O., Kap. 4 (Nachw.).

weisen, so gilt: *Das Management der objektiven Sicherheit kann gleichfalls nicht dasselbe sein wie dasjenige der subjektiven Sicherheit.* Politiken und Instrumente zur Stärkung der »objektiven« Sicherheit sind nicht notwendig identisch mit denjenigen zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls. Im Gegenteil: Die Frage danach, ob eine Maßnahme der Sicherheitspolitik die objektive oder die subjektive Sicherheit zum Gegenstand haben soll, bedarf der vorherigen Entscheidung. Denn wenn ein Problem politisch gesteuert werden soll, kann dies nur gelingen, wenn die gewählten Mittel dafür adäquat sind. Dies kann allerdings nur beurteilt werden, wenn man weiß, welches der zahlreichen Sachprobleme mit einem konkreten Instrument angegangen werden soll.

Die daraus resultierende Herausforderung an die Sicherheitspolitik stellt sich demnach so: Soll im öffentlichen Raum die »objektive« Sicherheit verbessert werden, so müssen die gewählten Instrumente deren Eigenarten adäquat sein. Soll hingegen die subjektive Sicherheit verbessert werden, so müssen die gewählten Mittel deren Eigengesetzlichkeiten genügen. Am Beispiel: Soll die Sicherheit im öffentlichen Raum dadurch gestärkt werden, dass die Gewalt unter Jugendlichen eingedämmt wird, so ist dies gewiss eine sinnvolle und notwendige Maßnahme. Dies kann etwa durch spezielle Trainingsprogramme in Schulen oder verbesserte Überwachung an neuralgischen Orten geschehen. Ob dadurch das Sicherheitsgefühl erhöht wird, ist allerdings keineswegs sicher: Zunächst sind männliche Jugendliche als hauptsächliche Täter und Opfer von Gewalt ohnehin diejenige Gruppe, welche sich am sichersten fühlt. Und zugleich werden derartige Maßnahmen von der Allgemeinheit kaum wahrgenommen, so dass sie auch kaum geeignet sind, das allgemeine Sicherheitsgefühl zu steigern. Soll hingegen das Sicherheitsgefühl gestärkt werden, indem etwa der Aufenthalt alkoholisierter Personen oder aggressiver Bettler in der Fußgängerzone beschränkt wird, so kann dies dort sinnvoll und manchmal gar notwendig sein. Ob dadurch die objektive Sicherheit erhöht wird, ist aber eine andere Frage. Dies wäre allenfalls dann der Fall, wenn die Zahl der Übergriffe gegen Dritte in der Fußgängerzone tatsächlich sinkt und nicht zugleich an anderen Stellen, wo sich die verdrängten Personen nunmehr aufhalten, die Sicherheitslage sich entsprechend verschlechtert. Beides setzt komplizierte Untersuchungen voraus, welche den gegenwärtigen Stand der Kriminalitätsforschung vor partiell neuartige Herausforderungen stellen.<sup>19</sup>

Die Beispiele zeigen: Angemessene Lösungsstrategien setzen eine angemessene Problemdefinition voraus. Maßnahmen, welche die »objektive« Sicherheit erhöhen sollen, müssen zielgerecht formuliert und be-

**19** | Dazu die detaillierte Studie von *Bücking/Kubera*, Eine digitale Streifenfahrt, 2004, die an zahlreichen Stellen immer wieder betonen, dass verlässliche Erhebungs- und Bewertungsinstrumente partiell noch ausstehen. Zu den Problemen und möglichen Lösungen weiter *Bücking* (Hg.), Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume, 2007; *Boers*, Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld, 2004.

wertet werden. Bereits dies setzt intensive Forschungs- und Aufklärungsarbeit voraus. Wenn dies gelingt, mögen jene Maßnahmen zieltauglich sein. Doch besagt ihre Tauglichkeit zum »objektiven« Zweck noch nichts darüber, ob sie auch die subjektive Sicherheit verbessern. Im Gegenteil: Ein solcher Effekt wäre wegen der Unterschiede zwischen beiden Sicherheitskonzepten eher zufällig. Ganz dasselbe gilt aber auch in der umgekehrten Richtung. Gerade hier sind wegen des subjektiven Einschlags der Probleme und Lösungen besonders intensive psychologische und sozialwissenschaftliche Forschungen notwendig, die jedenfalls in Deutschland weitgehend noch ausstehen.

Dabei gilt: Eine Maßnahme ist tauglich, wenn sie zur Lösung der von ihr vorausgesetzten Probleme messbare Leistungen erbringt. Sollen sie darüber hinaus auch zur Lösung anderer Probleme nützliche Beiträge leisten, wäre ein solcher spill-over-Effekt ein zusätzlicher Ertrag. Dies mag die wissenschaftliche Suche nach möglichen Überschneidungsbereichen beim Management »objektiver« und »subjektiver« Sicherheit beflügeln. Doch kann es auch gegenteilige Effekte geben, indem Maßnahmen zur Stärkung des Sicherheitsgefühls die Möglichkeit eines Managements der objektiven Sicherheit beeinträchtigen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die Stärkung der subjektiven Sicherheit durch Präsenz uniformierter Polizeikräfte in der Öffentlichkeit. Diese Präsenz stärkt wohlgerne zunächst das Sicherheitsgefühl der Bürger: Präsenz und sichtbare Kräfte sind zu ihrem Schutz aufgeboten. Ob dadurch die objektive Sicherheit steigt, lässt sich aber nicht einfach aus einem Rückgang der Straftaten an den überwachten Orten ableiten. Denn diejenigen Polizisten, die hier Uniform zeigen, fehlen zugleich bei der Wahrnehmung anderer polizeilicher Sicherheitsaufgaben, etwa der Bekämpfung der »Organisierten Kriminalität«. Erst ein Gesamtsaldo der Ausgangs- und der Schlussbedingungen einschließlich einer Erforschung der komplexen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge würde zeigen, wie der Effekt jener Maßnahmen zu beschreiben und zu bewerten wäre.

Gerade die beschriebenen Sicherheitsprobleme im öffentlichen Raum zeigen:

1. Jedes Risikomanagement wirft die Frage nach dem zu lösenden Problem und den möglichen Parametern seiner Lösbarkeit bzw. seiner Lösung auf. Dabei ist zwischen der »objektiven« und der »subjektiven« Sicherheitslage – also zwischen öffentlicher Sicherheit und Sicherheitsgefühl – wegen ihrer unterschiedlichen Problemstellungen und Lösungsalternativen notwendig zu differenzieren.
2. Ein Risikomanagement ist sinnvoll, wenn es die vorausgesetzte Risikolage günstiger gestaltet. Dies sollte primär an den zu lösenden Problemen selbst gemessen und bewertet werden. Ein möglicher Gewinn an Sicherheit auch in anderen Bereichen – der eigens zu befragen und zu bewerten wäre – wäre ein effektivitätssteigernder Faktor.

3. Neben möglichen positiven Auswirkungen in anderen Bereichen müssen aber auch mögliche negative Rückwirkungen in Rechnung gestellt werden. Es kann Maßnahmen zur Steigerung der subjektiven Sicherheit geben, welche die objektive Sicherheit beeinträchtigen können – und umgekehrt. Solche negativen Rückwirkungen sind bei einer Gesamtbilanz in Rechnung zu stellen.

### 18.2.3 Herausforderungen an das Sicherheitsmanagement – Rechtsfragen

Dass und wie die öffentliche Hand bestimmte Risiken abwehren und dadurch Sicherheit herstellen darf, ist Gegenstand eines abgegrenzten und in Deutschland seit nahezu 150 Jahren diskutierten Kreises von Rechtsnormen und Rechtsfragen. Die dazu geführten Diskussionen beziehen sich jedoch nahezu ausschließlich auf Fragen der zuvor umschriebenen Gefahren im »objektiven« Sinne. Die staatliche Gewährleistung des Sicherheitsgefühls stellt weitere, bislang praktisch nicht diskutierte Rechtsfragen. Sie können hier allenfalls gestellt, aber keineswegs beantwortet werden.<sup>20</sup>

Der Ausgangspunkt scheint eindeutig: Der öffentlichen Hand kann und darf das Sicherheitsbedürfnis und das Sicherheitsgefühl der Bürger nicht völlig gleichgültig sein. Diese These steht in einer gewissen Nähe zum grundgesetzlichen *Demokratieprinzip*: Der staatsgerichtete Auftrag einer Garantie des Sicherheitsgefühls wird vielfach als demokratisches Postulat genannt und mit den Erfahrungen der Endphase der Weimarer Republik wie auch zahlreicher anderer parlamentarischer Demokratien in Europa begründet.<sup>21</sup> Die Demokratie ist die einzige Staatsform, welche nicht nur für einzelne Entscheidungen, sondern auch für ihre eigene Existenz auf die (mindestens duldende) Zustimmung ihrer Bürger angewiesen ist. Da für diese ihr Sicherheitsgefühl ein wesentlich entscheidungs- und damit wahlbestimmendes Motiv ist, kann einer Demokratie diese Gefühlslage ihrer Bürger nicht gleichgültig sein. Im Gegenteil: Im Mittelpunkt der grundrechtlich konstituierten Demokratie steht der Mensch. Sie ist diejenige Staatsform, welche besonders darauf ausgerichtet sein muss, Individuen und Gruppen so zu nehmen, wie sie sind, nämlich mit ihren Hoffnungen und Ängsten. Nicht zuletzt besteht ein wesentlicher Teil ihrer Legitimation darin, die realen Menschen mit ihren realen Bedürfnissen zum Ausgangspunkt und zum letzten Maßstab ihres Handelns zu nehmen. Nicht weniger als dies setzt auch Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG voraus. In diesem Sinne ist der staatliche Schutz des Sicherheitsgefühls

**20** | Dazu eingehend Schewe a.a.O., Kap. 8 (Nachw.).

**21** | Zur Bedeutung der Wirtschaftskrise und der Abstiegsfurcht vergleichend Falter, Hitlers Wähler, 1991, S. 305ff., 313, 373; Oesterreich, Flucht in die Sicherheit, 1996, S. 170; Metzler, in: Wirsching (Hg.), Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie; 2007, S. 205, 225ff.

jedenfalls demokratienäher als dessen Ignorierung durch die öffentlichen Hände. Dass allerdings ein Anliegen vom Staat wahrgenommen werden darf, sagt noch relativ wenig über die möglichen und zulässigen Modalitäten ihrer Wahrnehmung.

Juristische Probleme bereitet bereits die Bestimmung des Schutzgutes. Hier zeigen sich das Sicherheitsgefühl und sein Schutz als *Freiheitsproblem*. Das Sicherheitsgefühl ist eben nur ein Gefühl. Diese sind ihrerseits allerdings höchst subjektiv: Unsicherheitsgefühle und Furcht sind höchstpersönliche Empfindungen, welche im Schutzbereich hochrangiger Grundrechtsgarantien anzusiedeln sind. Ganz unabhängig von der Frage, ob man diese in Art. 1 GG oder in Art. 2 Abs. 1 GG oder in Art. 4 GG oder aber in Art. 5 Abs. 1 GG verortet: Überall zeigt sich eine Nähe zum Kernbereich der Persönlichkeit, welcher einer Einflussnahme Dritter – und auch der öffentlichen Hand – weitgehend entzogen ist. Ob sich der Einzelne fürchtet oder nicht, ist (auch) Gegenstand und Inhalt seiner Freiheit. Furcht ist demnach ihrer emotionalen Herkunft wie auch ihrer juristischen Zuweisung nach individuell, höchstpersönlich und daher verschieden. »Das« *Sicherheitsgefühl besteht aus einer höchst differenzierten Summe von Sicherheitsgefühlen*. Deren Schutz ist schon juristisch kaum definier-, geschweige denn leistbar. Das zur Verfügung gestellte Maß an Schutz kann nicht pro Adressat variieren. Nicht jedem kann sein individuelles Maß an Schutzbedürfnis geleistet werden. Da ist zunächst das Wissensproblem: Wie groß die individuelle Unsicherheit ist, kann der Staat kaum erheben – und darf es wegen der Höchstpersönlichkeit der dabei involvierten Daten wohl auch kaum. Da ist aber auch das Kollisionsproblem: Wo sich eine Person mehr oder weniger fürchtet, fürchten sich vielfach auch andere – oder eben nicht. Wegen der Höchstpersönlichkeit, der Individualität und der daraus regelmäßig resultierenden Unterschiedlichkeit des Maßes an Furcht ist es kaum je möglich, allen Gefühlen gleichzeitig und am gleichen Ort Rechnung zu tragen: Wo der eine sich legitimerweise geschützt fühlt, fühlt sich der andere illegitim überwacht. Da aber beide Bedürfnisse rechtlich geschützt sind, ist die Befriedigung des einen nur auf Kosten des anderen möglich. Da aber die beteiligten Personen unidentifiziert bleiben und zudem rasch wechseln – kaum jemand hält sich im öffentlichen Raum regelmäßig und über längere Zeit hindurch an derselben Stelle auf –, ist eine Abwägung des jeweils zu leistenden Schutzniveaus höchstens ad hoc und daher mit Anspruch auf Dauerhaftigkeit und Generalisierbarkeit gar nicht leistbar. Der Staatsauftrag zur Herstellung des Sicherheitsgefühls kann also schon wegen der geschilderten Vielfalt und Variabilität des Schutzgutes kein unbegrenzter sein. Denn das objektivierbare Maß an subjektiver Sicherheit, bei dem die Menschen ihren Glauben an die Demokratie nicht verlieren, lässt sich nicht ausmachen. Im Gegenteil: *Bei Einzelnen wird dieses Sicherheitsbedürfnis unterschiedlich sein von demjenigen Anderer*. Damit lässt sich aber das Maß an Normalität – gleichsam der sich sicher fühlende (oder fühlen sollen-

de) Normmensch<sup>22</sup> nicht abstrakt festlegen. Und damit ist der Auftrag zur Stabilisierung des demokratienotwendigen Sicherheits(gefühls) niveaus jedenfalls auf der individuellen Ebene nicht einlösbar. Zugleich ist er aber auch auf der kollektiven Ebene nicht einfach bestimmbar, geschweige denn herstellbar. »Das« Maß demokratienotwendiger, aber auch demokratiezureichender Sicherheitsgefühle ist eben zu individuell, um abstrakter Festlegung zugänglich zu sein.

Ist schon das Schutzgut schwer bestimmbar und zudem kaum schützenswert, so potenzieren sich die Probleme bei der Frage nach der Möglichkeit seines Schutzes durch Eingriffe in Rechte Dritter. Wir haben gesehen: Die Freiheit des Einen ist eine wesentliche Ursache für die Unsicherheit des Anderen. Wenn aber das Grundgesetz die Freiheit aller garantiert und den Gebrauch der Freiheit dem Einzelnen überantwortet, kann die Folge dieses Freiheitsgebrauchs – die Verunsicherung Dritter – nicht beseitigt werden, ohne dass deren Quelle – eben die Freiheit – mitbeseitigt wird. Hier ist der freiheitliche Verfassungsstaat in einer erheblich unkomfortableren Situation als ein Staat, welcher nicht den Gedanken der Freiheit zu einem seiner zentralen Konstitutionsprinzipien erklärt. Aber auch dort gilt: Die Abschaffung der Freiheit allein garantiert noch kein allseitiges Sicherheitsgefühl. Eher im Gegenteil: *Freiheit braucht Sicherheit, Sicherheit braucht aber auch Freiheit*. Die Freiheitsrechte des Grundgesetzes erschweren die staatliche Garantie des Sicherheitsgefühls. Wo diese freiheitsabträglich wird, stellt sich sofort die Frage nach dem Ob und – mehr noch – die Frage nach dem Wie. Fest steht: Die Garantie individueller Freiheit einschließlich der Individualisierung ihres Gebrauchs garantiert und stabilisiert rechtlich eine Quelle von Verunsicherung und Unsicherheitsgefühlen bei Dritten. Die Abstellung der Letzteren setzt die Abschaffung der Ersteren voraus. Dies zeigt: Die Freiheit Dritter setzt dem Streben nach staatlicher Garantie des Sicherheitsgefühls hohe Hürden. Hieraus entsteht auch ein prinzipielles Dilemma einer – jedenfalls rein begrifflich verstandenen – Forderung nach oder Garantie von *Freiheit von Furcht*.<sup>23</sup> Eine solche Freiheit kann und darf es nur in solchen Ansätzen geben, welche sowohl den individuellen Garantien der sich Fürchtenden wie auch den Freiheitsgarantien der Anderen hinreichend Rechnung trägt. Hier bedarf es einer Zuordnung und Abgrenzung, welche eine staatliche Garantie der subjektiven Sicherheit jedenfalls beschränkt. Gerade diese Beschränkung wirft allerdings erhebliche, bislang kaum gestellte, geschweige denn be-

**22** | Zum Konzept des Normmenschens im Umweltrecht Böhm, *Der Normmensch*, 1996.

**23** | Zu dieser näher *Roßnagel*, *Grundrechte und Kernkraftwerke*, 1979, S. 43f.; *Hermes*, *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit*, 1987, S. 143; *Robbers*, *Sicherheit als Menschenrecht*, 1987, S. 223ff.; Überblick und Zusammenfassung bei *Gusy*, *VVDStRL 63*, 2003, S. 151, 160; *Schewe a.a.O.*, 5. Kap. B 1 (Nachw.).

antwortete Rechtsfragen auf. Jedenfalls kann »Freiheit von Furcht« keine Freiheitsbeschränkungen gegenüber Dritten rechtfertigen.

Was folgt daraus? Ob die öffentliche Hand mit ihren Mitteln die subjektive Sicherheit garantieren will, ist zunächst in ihre Entscheidung gestellt. Als Selbstschutz der demokratischen Staatsform mag dies zu den Aufgaben einer staatlichen Demokratiepflge zählen. Als Freiheitsschutz hingegen bleibt jener Auftrag hoch ambivalent und zudem nur um den Preis der Widersprüchlichkeit einlösbar. Dieser Auftrag kann aber unter den Bedingungen grundgesetzlichen Freiheitsschutzes nur ein begrenzter sein. Mehr noch als das »Ob« ist das »Wie« dieses Schutzes durch das Grundgesetz begrenzt. Eingriffsbefugnisse in Grundrechte zu seinem Zweck lassen sich jedenfalls nicht begründen. Vielmehr ist die öffentliche Hand zu diesem Zweck auf nicht-eingreifende Mittel angewiesen.<sup>24</sup>

### 18.3 ZUWEISUNGS- UND ABGRENZUNGSFRAGEN: EIN RAUM DES RECHTS

Der Schutz der Sicherheit im öffentlichen Raum<sup>25</sup> ist primär Abgrenzung konkurrierender<sup>26</sup> bzw. kollidierender Interessen der gleichen und freien Raumnutzung. Gerade wegen der Gleichheit der Nutzungsrechte gilt im öffentlichen im Unterschied zum privaten Raum: In der Öffentlichkeit geht es um die Kollision von Recht mit dem Recht, nicht hingegen um die Kollision von Recht mit Unrecht.<sup>27</sup> Die dadurch entstehenden Anforderungen der Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechte sind Aufgaben des Rechts selbst. Insoweit ist der öffentliche Raum seinerseits regulierungsbedürftig und vielfach auch reguliert: Sein Charakteristikum ist nicht die Abwesenheit von Recht, sondern die Geltung bestimmten Rechts,<sup>28</sup> des Rechts der öffentlichen Güter<sup>29</sup> bzw. des Gemeingebrauchs. Insoweit ist der *öffentliche Raum eben kein rechtsfreier Raum, sondern seinerseits ein Raum des Rechts*. Dessen Zielvorgaben lassen sich so beschreiben:

**24** | So schon Gusy, Veröffentlichungen a.a.O., S. 181f.; ausführlich Schewe a.a.O., Kap. 7, 8 (Nachw.).

**25** | Zur Aufgabenverteilung und namentlich zum Staatsvorbehalt Gusy, Verwaltungsarchiv, 2001.

**26** | Hierunter verstehe ich die Konkurrenz mehrerer Personen oder Organisationen um denselben Platz im öffentlichen Raum, etwa Erholungs- oder Veranstaltungsorte, Emissionsmöglichkeiten usw.

**27** | Dies wäre im privaten Raum etwa der Fall, wenn sich jemand illegal Zutritt verschafft hat oder die Benutzungsbedingungen nicht einhält.

**28** | Volkmann, a.a.O., spricht hier vom Recht der Allmende.

**29** | Zum öffentlichen Raum als öffentlichem Gut s.o.l. Zum Recht der öffentlichen Güter Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001; allgemeiner Engel, Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter, 1998.

Das Recht soll einerseits die berechtigten Freiheitsbelange aller Nutzer wahren und andererseits das erforderliche Maß an objektiver Sicherheit bzw. – soweit politisch entschieden – subjektiver Sicherheit garantieren, ohne dass das eine Anliegen die Verfolgung des anderen unmöglich macht oder doch wesentlich erschwert. Die Frage nach den dafür notwendigen Voraussetzungen ist allerdings bislang wenig geklärt und bedarf weiterer Forschungen. Dabei sollte die Ausgangsthese lauten: *Wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung können Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden.*

In der Realität findet sich eine große Zahl von Versuchen, objektive oder subjektive Sicherheit im öffentlichen Raum zu verbessern oder mindestens zu stabilisieren.<sup>30</sup> Sie sollen hier weder aufgezählt noch gar hinsichtlich ihrer Erfolge gewürdigt werden. Im Gegenteil: Hier soll der Fokus eher auf unbeantworteten Fragen und ungelösten Problemen liegen.<sup>31</sup>

### 18.3.1 Aufklärungsmaßnahmen

Aufklärungsmaßnahmen können dazu dienen, Gefahrenquellen zu erkennen, richtig einzuschätzen bzw. zu vermeiden. Derart elementare Maßnahmen sind vorzugswürdig, weil sie in keinerlei rechtlich garantierte Positionen eingreifen und dadurch die Nutzungsrechte aller Beteiligten unangetastet lassen. Die Aufklärung für Kinder, Alte und Autofahrer über Risiken im Verkehr<sup>32</sup> kann als Musterbeispiel für gelungene Öffentlichkeitsarbeit gelten. Sie können nicht nur die Sicherheit, sondern auch das Sicherheitsgefühl erheblich steigern, wenn über vorhandene bzw. eben auch nicht vorhandene Risiken aufgeklärt werden kann.

Die Leistungsfähigkeit solcher Aufklärung hängt allerdings jedenfalls dort, wo sie nicht allein und unmittelbar von der öffentlichen Hand oder privaten Interessenten durchgeführt wird, von den Wirkungsbedingungen der Medien und der Mediengesellschaft ab. Hier zeigen sich vielfältige Forschungsaufgaben: Was kann durch Aufklärung bewirkt werden? Wie sind namentlich die konkreten Ursachen- und Wirkungszusammenhänge? Wie kann solche Aufklärung sich unter den zahlreichen konkurrierenden Interessen und Interessenten in den Medien durchsetzen? Und wie kann sie hinreichend attraktiv gestaltet werden, um die intendierten Wirkungen zu erzielen?

**30** | Überblick bei Schewe a.a.O., Kap. 1.

**31** | Das heißt nicht, dass alle Fragen offen oder aber alle Probleme ungelöst wären. Dies ist anderswo dargestellt und braucht hier deshalb nicht wiederholt zu werden.

**32** | Zur Entwicklung Weinberger, Das kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm, 1984.

### 18.3.2 Bauliche Maßnahmen

Die Bedeutung baulicher Maßnahmen für die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl dürfte gegenwärtig unbestritten sein. Stichwörter sind die Aufhellung und übersichtliche Gestaltung von Parkhäusern, die Beleuchtung von Unterführungen, die Gestaltung öffentlicher Anlagen und die Beseitigung sog. »Angsträume«. Hier richten sich Fragen namentlich an die Baupsychologie.<sup>33</sup>

Und dennoch ist viel zu tun. Bauliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der öffentlichen Sicherheit bzw. des Sicherheitsgefühls gibt es auch über die genannten Beispiele hinaus. Wie können öffentliche Gebäude durch bauliche Vorkehrungen vor unbefugter Nutzung, Vandalismus oder auch nur unkontrollierter Abfallbeseitigung geschützt werden? Wie können Parks und öffentliche Anlagen ausgestaltet werden, um einander störende Nutzungsmöglichkeiten zu entzerren, unerwünschte Nutzungsformen – wie etwa Drogenhandel, Vandalismus u.ä. – zu reduzieren oder auch nur das Sicherheitsgefühl der Nutzer zu stärken? Hier ist einerseits zu bedenken: Solche Forschungen und daraus resultierende Vorkehrungen sind möglicherweise kostenintensiv, können sich aber im Laufe der Zeit durch verminderten Wartungs-, Reparatur- und Überwachungsaufwand reduzieren. Und der Ruf nach kostenintensivem Ordnungs- bzw. Überwachungspersonal sollte dann nicht die erste, sondern allenfalls die letzte Alternative sein.

### 18.3.3 Videoüberwachung

Vor- und Nachteile der immer weiter um sich greifenden Videoüberwachung öffentlicher Plätze, Gebäude und Einrichtungen sind Gegenstand eines ebenso etablierten wie wissenschaftlich bislang wenig beachteten Feldes.<sup>34</sup> Der Stand der Wissenschaft besteht in Deutschland – bis auf

**33** | Instruktiv *Flade* u.a., *Die sichere Stadt*, 1995; *Wehrheim*, *Die überwachte Stadt*, 2002, S. 95ff. Auffällig ist auch, dass die Baupsychologie einerseits, ausweislich des Internetauftritts ihrer meisten Vertreter, ganz überwiegend an Ingenieurwissenschaftlichen Fakultäten angesiedelt ist und so eher als deren Teildisziplin denn als eine solche der Psychologie – also gleichsam als eine »Psychologie ohne Psychologen« – erscheint. Zudem scheint ihre ohnehin geringe Bedeutung in jüngerer Zeit tendenziell abzunehmen: Offenbar werden nach Ausscheiden profilierter Vertreter deren ehemalige Stellen anders besetzt oder eingezogen.

**34** | *Möller/von Zezschwitz*, *Videoüberwachung – Wohltat oder Plage?*, 2000; *Boers*, *Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld*, 2004; *Bücking/Kubera*, *Eine digitale Streifenfahrt*, 2005; *Bücking*, *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume*, 2007; *Gras*, *Kriminalprävention durch Videoüberwachung*, 2003; *Zöllner*, *NVwZ* 2005, S. 1235; *Gusy*, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen*, 2004, S. 103; *Schmitt Glaeser*, *BayVBI* 2002, S. 584; *Kastner*, *Vera* 2001, S. 216; *Möllers*, *NVwZ* 2000, S. 382; *Krane*, »Schleierfahndung«. *Rechtliche An-*

wenige Ausnahmen – überwiegend in Diskussionen darüber, welche ausländischen Erfahrungen übernommen werden können und welche nicht. Vorbilder sind hier überwiegend Großbritannien – der Staat mit der verbreitetsten Praxis der Videoüberwachung in Europa – und selbstverständlich die USA.<sup>35</sup>

Dabei zeigt sich: Die Existenz und das öffentliche Vorzeigen der Kameras schöpft die Frage nach dem Sicherheitsgewinn durch Videoüberwachung nicht aus. Vielmehr muss auch das gesamte Umfeld einbezogen werden. Wer die Kameras hauptsächlich deshalb einsetzt, um Kosten für Polizeibeamte zu sparen, die dann fehlen, um Nutzer vor tatsächlichen Übergriffen zu schützen, braucht sich über ausbleibende Sicherheitsgewinne nicht zu wundern. Umgekehrt scheint sich aber abzuzeichnen: Richtig eingesetzt und organisiert scheint der Einsatz der Videoüberwachung an bestimmten Orten Sicherheitsgewinne zu versprechen. Doch sind die dafür notwendigen Bedingungen – einschließlich möglicher Akzeptanzfragen – viel zu wenig erforscht. Insbesondere bleibt das viel diskutierte Problem des *Verdrängungseffekts*: Wer im Park nicht mehr unüberwacht mit Drogen handeln kann, tut dies dann möglicherweise anderswo. Auch hier ist die Frage nach den Wirkungsmechanismen, der Bemessung und Bewertung solcher Effekte noch ganz am Anfang.

Eine andere Frage ist damit aber noch gar nicht gestellt, geschweige denn beantwortet. Wie wirkt sich die Existenz von Überwachung und Überwachungstechnik auf die Freiheit derjenigen aus, die eigentlich geschützt werden sollen? Führt die Kenntnis bzw. die Vermutung, überwacht zu sein, zu einem Verzicht auf die Ausübung von Freiheiten? Und gilt dies nicht nur für eine Übergangszeit, sondern auch auf Dauer? Was das BVerfG für »exzessive Kontrollen« ebenso umstandslos wie zutreffend bejaht hat,<sup>36</sup> ist hinsichtlich der »normalen« Kontrollen bzw. Kontrollmöglichkeiten bislang gar nicht erforscht? Verzichtet derjenige, welcher wegen der Vorratsdatenspeicherung befürchten muss, dass seine Telefonverbindungen aufgezeichnet werden, auf Kommunikationsmöglichkeiten oder -mittel? Und unter welchen Bedingungen ist dies der Fall? Hierzu ist bislang kein gesicherter Forschungsstand ersichtlich, sogar noch nicht einmal methodisch anspruchsvolle Forschung bekannt.

---

forderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen, 2003; Notzon, Zum Rückgriff auf polizeirechtliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, 2002; Ziems, Videoüberwachung bei Anhalts- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten, 2006.

**35** | Überblick bei E. H. Müller, Monatschrift für Kriminologie 2002, S. 33.

**36** | BVerfGE 65, 1, 43, 69, 315, 349.

### 18.3.4 Sicherheit durch Kooperation mit privaten Interessenten

Sicherheit geht alle an. Die Idee, dass für die eigene Sicherheit primär jeder selbst verantwortlich ist, ist allerdings nur in Teilbereichen verbreitet. Noch viel weniger gilt dies für die öffentliche Sicherheit: Hier hat ein lang anhaltender Prozess der Entprivatisierung und Verstaatlichung der Sicherheitsverantwortung stattgefunden. Dieser Prozess ist bislang viel beklagt, weniger beschrieben und noch weniger umgekehrt worden. Aber kann man ihn überhaupt umkehren? Unter welchen Voraussetzungen kann eine Kooperation mit Privaten die Sicherheit überhaupt stärken? Und welches sind die dafür zu entrichtenden Kosten?

Es gibt immer noch zahlreiche Bürger, die sich etwa als Schülerlotsen, Baumpaten, Fanbetreuer u.ä. im öffentlichen Raum engagieren. Und dies ist auch gut so. Die Diskussion um neighbourhood watches, Ordnungspartnerschaften u.ä. ist dagegen schon weitgehend kontroverser. Und die Erfahrungen mit freiwilligen Polizeireserven oder privaten Sicherheitswachen sind kaum je vertieft ausgewertet.<sup>37</sup> Eine neuralgische Grenze scheint dort zu verlaufen, wo die Einbeziehung privater mit der Ausübung von Kontroll-, Anordnungs- oder Zwangsbefugnissen gegenüber Dritten verbunden sein kann. Hier nun setzen Desiderata der Forschung ein. Wer Sicherheit will, aber den Abschnittsbevollmächtigten oder den Blockwart nicht will, wird untersuchen müssen: Welche Leute stellen sich für solche Aufgaben zur Verfügung? Und welche Leute kann, welche darf man nicht für solche Aufgaben einsetzen, ohne die Legitimation der gesamten Aufgabenwahrnehmung zu diskreditieren? Und in welchen Situationen kann der Einsatz Privater unter den genannten Prämissen sinnvoll sein, in welchen nicht? Diskussionen hierüber sollten nicht allein aus historischen Erfahrungen, sondern auch aus empirischen Erkenntnissen gespeist werden.

### 18.3.5 Sicherheitsgewährleistung durch Privatisierung öffentlicher Räume?

Gewiss: Die große Privatisierungswelle ist abgeklungen; nicht zuletzt deshalb, weil es kaum noch privatisierungsfähige Einrichtungen der öffentlichen Hand gibt. Hinsichtlich des Raumes hingegen ist die Abgrenzung von »öffentlich« und »privat« noch in vollem Gang. Das gilt namentlich hinsichtlich solcher Orte, die ihrer Trägerschaft nach privat, ihrer Funktion nach hingegen öffentlich sind. Was bei Verkehrsanlagen, Bahnhöfen und Haltestellen schon rechtlich eindeutig ist, unterscheidet sich wenig vom faktischen Zustand bei shopping malls, »Business Improvement Dis-

**37** | Juristisch zuletzt *Fickentscher*, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, 2006.

tricts«<sup>38</sup> und Vergnügungsparks: Sie alle würden nicht existieren, wenn ihre Funktion in der Exklusion der Öffentlichkeit bestünde. Vielfach geht es eher um eine genauere Selektion der erwünschten von der unerwünschten Öffentlichkeit, flexiblere Handhabung der Ordnungsgewalt durch private »Hausrechte« und die Inanspruchnahme »privater« Selbsthilferechte – auch durch private Sicherheitskräfte – bei deren Durchsetzung.

Die Rechtsfragen solcher – vollständigen oder teilweisen – Privatisierungen sind in heftiger Diskussion, können aber noch nicht als geklärt bezeichnet werden.<sup>39</sup> Im hier relevanten Kontext wichtiger sind andere Fragen. Wie verändert die Privatisierung die Nutzung der privatisierten Räume? Wie etwa auch sind die Rückwirkungen auf andere Räume? Zeichnet sich hier der Weg von den »gated communities« zu den gated shops ab?<sup>40</sup> Welche Auswirkungen hat dies auf Nutzungsverhalten, Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten der Öffentlichkeit in und außerhalb solcher Zentren? Und wie verändern sich die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand im Hinblick auf die Sicherheitsgewährleistung in den nicht privatisierten Einrichtungen? Die in jüngerer Zeit viel und gern gestellte Governance-Frage macht eben nicht an den Toren der neuen Zentren Halt.

## 18.4 AUSBLICK

Hier sind bewusst eher Desiderata als Erfolge aufgezeigt worden. Umso wichtiger ist die Feststellung: Auch gegenwärtig gibt es nicht nur Probleme, sondern schon einzelne Lösungen.

Die in neuer Zeit verbreitete Diskussion um die neue Sicherheitsarchitektur ist geeignet, die Fragestellungen gleichsam ressortmäßig zu verengen. Hier geht es um Sicherheitsgewährleistung durch Sicherheitsbehörden: Polizei, Nachrichtendienste, Zivilschutz und ggf. weitere Akteure, etwa die Bundeswehr. Deren Einsatzfelder und -möglichkeiten setzt die Entstehung und Konkretisierung der Gefahr bereits voraus. Es handelt sich also sämtlich um end-of-the-pipe-Strategien, welche bei der Bewältigung dessen anfangen, was eigentlich zu verhindern wäre.<sup>41</sup> In einem weiteren Sinne bedeutet Sicherheitspolitik auch Prävention der Bedingungen von Risikoentstehung. Doch ist dies keine (primäre) Aufgabe der Polizei oder der sonstigen Teilnehmer an der neuen Sicherheitsarchitektur. Hier wird die Diskussion ressortmäßig sortiert. Für die Ursachen sind

**38** | Dazu einerseits *Kersten*, Umwelt- und Planungsrecht 2007, S. 121; andererseits *Hellermann/Hermes*, Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts (Internetveröffentlichung), 2004.

**39** | Zwischenstände bei *Kersten/Meinel*, Juristenzeitung 2007, S. 1066; *Fischer-Lescano/Maurer*, Neue Juristische Wochenschrift 2006, S. 1393.

**40** | Nach wie vor grundlegend *Wehrheim* a.a.O.

**41** | Dazu *Gusy*, Veröffentlichungen a.a.O., S. 188.

die einen, für die Folgen die anderen zuständig. Und die Einsicht, wonach jede gute Schule ein Gefängnis spart, hilft keinem Kultusminister, der seinen Etat ausgleichen muss – zumal dann, wenn die Einsparungen später und im Justizressort anfallen. Doch sind solche Verengungen nicht von der Sache, sondern politisch und zum Teil juristisch vorgegeben. Sicherheitsforschung ist an solche Verengungen nicht gebunden<sup>42</sup> und sollte es auch nicht sein. Fach-, ressort- und pfadübergreifende Diskussion ist das Anliegen und die Aufgabe der Forschung. Sie anzuregen und voranzubringen sollte das Ziel unserer Überlegungen sein.

## 18.5 ZUSAMMENFASSUNG

Der öffentliche Raum ist für alle da. Er ist der Raum der Freiheit und der Gleichheit. Er ist aber auch der Raum der Unterschiedlichkeit, der Konfrontation und der Zumutung. Daraus resultieren unterschiedliche Herausforderungen für die objektive Sicherheitslage einerseits und das subjektive Sicherheitsgefühl andererseits. Beide sind zu unterscheiden, weil ihre Entstehung, ihre Messung und ihr Management unterschiedlichen Bedingungen folgen. Jedes Risikomanagement wirft die Frage nach dem zu lösenden Problem und den möglichen Parametern seiner Lösbarkeit bzw. seiner Lösung auf. Dabei ist zwischen der »objektiven« und der »subjektiven« Sicherheitslage – also zwischen öffentlicher Sicherheit und Sicherheitsgefühl – wegen ihrer unterschiedlichen Problemstellungen und Lösungsalternativen notwendig zu differenzieren. Ob die öffentliche Hand mit ihren Mitteln die subjektive Sicherheit garantieren will, ist zunächst in ihre Entscheidung gestellt. Dieser Auftrag kann aber unter den Bedingungen grundgesetzlichen Freiheitsschutzes allein ein begrenzter sein. Mehr noch als das »Ob« ist das »Wie« dieses Schutzes durch das Grundgesetz begrenzt. Eingriffsbefugnisse in Grundrechte zu seinem Zweck lassen sich jedenfalls nicht begründen. Vielmehr ist die öffentliche Hand zu diesem Zweck auf nicht-eingreifende Mittel angewiesen. In der Öffentlichkeit geht es um die Kollision von Recht mit dem Recht, nicht hingegen um die Kollision von Recht mit Unrecht. Die dadurch entstehenden Anforderungen der Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechte sind Aufgaben des Rechts selbst. Insoweit ist der öffentliche Raum eben kein rechtsfreier Raum, sondern seinerseits ein Raum des Rechts. Wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung können Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden. Die in neuer Zeit verbreitete Diskussion um die neue Sicher-

**42** | Dies ist aber auch eine Herausforderung für die Forschungsförderung: Wenn sie die politischen Vorgaben nachvollzieht und ressortmäßig differenziert fördert, wird die Leistungsfähigkeit der geförderten Wissenschaften zur Diskussion und Beantwortung der relevanten Fragestellungen nicht nur erhöht, sondern auch verringert.

heitsarchitektur ist geeignet, die Fragestellungen auf end-of-the-pipe-Strategien zu verengen. In einem weiteren Sinne bedeutet Sicherheitspolitik auch Prävention der Bedingungen von Risikoentstehung. Doch sind solche Verengungen nicht von der Sache, sondern politisch und zum Teil juristisch vorgegeben. Sicherheitsforschung ist an solche Verengungen nicht gebunden und sollte es auch nicht sein. Fach-, ressort- und pfadübergreifende Diskussion ist das Anliegen und die Aufgabe geistes- und sozialwissenschaftlicher Forschung.

## LITERATUR

- Arendt, Hannah (2005). *Vita activa oder vom täglichen Leben*. 3. Aufl., München: Piper.
- Boers, Klaus (2004). *Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld*. Münster: LIT-Verlag.
- Böhm, Monika (1996). *Der Normmensch: materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen*. Tübingen: Mohr.
- Bücking, Hans/Thomas Kubera (2005). *Eine digitale Streifenfahrt. Evaluation einer Videoüberwachung beim Polizeipräsidium Bielefeld*. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Bücking, Hans-Jörg (Hg.) (2007). *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume*. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Eiffer, Stefanie (2008). Soziale Kontrolle im öffentlichen Raum. In: Lange, Hans-Jürgen/Peter Ohly/Jo Reichertz (Hg.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engel, Christoph (1998). *Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter*. Baden-Baden: Nomos.
- Falter, Jürgen W. (1991). *Hitlers Wähler*. München: C.H. Beck.
- Flade, Antje u.a. (1995). *Die sichere Stadt. Endbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag des BMBau*. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Fischer-Lescano, Andreas, Andreas Maurer (2006). Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume. In: *Neue Juristische Wochenschrift NJW* 59 (20/2006) (S. 1393-1396).
- Geuss, Raymond (2002). *Privatheit. Eine Genealogie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gramm, Christof (2001). *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gras, Marianne (2003). *Kriminalprävention durch Videoüberwachung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gusy, Christoph (2001). *Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum*. Verwaltungsarchiv VerwArch 344.

- Gusy, Christoph (2003). Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse. In: *VVDStRL* 63.
- Gusy, Christoph (2004). Private und öffentliche Videoüberwachung in unseren Städten und informationelle Selbstbestimmung. In: *Jahrbuch der Jur. Gesellschaft Bremen* (S. 103-117).
- Hellermann, Johannes/Georg Hermes (2004). *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts* (Internetveröffentlichung).
- Hermes, Georg (1987). *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit. Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003). *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. 2. Aufl. Stuttgart: Lucius.
- Kersten, J. (2007). Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: *Umwelt- und Planungsrecht UPR* 4/2007 (S. 121-129).
- Kersten, Jens/Meinel, Florian (2007). Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. In: *Juristenzeitung* 2007.
- Kleinsteuber, Hans J. (2000). Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. In: Faulstich (Hg.), *Öffentlichkeit im Wandel*.
- Krane, Christian (2003). »Schleierfahndung«. *Rechtliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen*. Stuttgart: Boorberg.
- Metzler, Gabriele (2007). Die sozialstaatliche Dimension der parlamentarischen Demokratie im Europa der Zwischenkriegszeit. In: Wirsching, Andreas (Hg.), *Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie: die Weimarer Republik im europäischen Vergleich*. München: Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte.
- Möller, Klaus-Peter/Zezschwitz, Friedrich von (2000). *Videoüberwachung – Wohltat oder Plage?* Baden-Baden: Nomos.
- Notzon, Heike (2002). *Zum Rückgriff auf polizeirechtliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung*. Reihe Europäische Hochschulschriften, Reihe 2 Rechtswissenschaften. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Oosterreich, Detlef (1996). *Flucht in die Sicherheit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Popitz, Heinrich (1968). *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens*. Tübingen: Mohr.
- Robbers, Gerhard (1987). *Sicherheit als Menschenrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Schaar, Peter (2007). *Das Ende der Privatsphäre. Der Weg in die Überwachungsgesellschaft*. München: C. Bertelsmann.

- Schewe, Christoph S. (2008). *Das Sicherheitsgefühl und die Polizei*. Dissertation Universität Bielefeld. Berlin: Duncker & Humblot. (i.E.).
- Schuppert, Gunnar Folke (2008). *Politische Kultur*. Baden-Baden: Nomos.
- Sofsky, Wolfgang (2007). *Verteidigung des Privaten*. München: C.H. Beck.
- Wehrheim, Jan (2002). *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Weinberger, Rolf-Peter (1984). *Polizeiliche Prävention durch Öffentlichkeitsarbeit dargestellt am kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramm in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Herbert Utz Verlag.
- Ziems, Christian (2006). *Videoüberwachung bei Anhalts- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten*. Berlin: Logos Verlag.



# 19. Nutzen und Risiken der Kontrolle von Kommunikation

---

WOLFGANG SCHULZ

## 19.1 EINFÜHRUNG

Das Spannungsfeld der Zielsetzungen der Regulierung im Bereich Kommunikation und Kontrolle wird schlaglichtartig deutlich, wenn man zwei geltende Normen gegenüberstellt, die beide eine durchaus prominente Rolle im Kommunikationsrecht besitzen.

Dies ist zunächst § 113a des Telekommunikationsgesetzes (TKG), der besagt:

(1) Wer öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste für Endnutzer erbringt, ist verpflichtet, von ihm bei der Nutzung seines Dienstes erzeugte oder verarbeitete Verkehrsdaten [...] sechs Monate im Inland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zu speichern.

Diese unter dem Rubrum »Vorratsdatenspeicherung« heftig diskutierte Regelung liest sich auffallend anders als der § 13 Telemediengesetz (TMG), der normiert:

(6) Der Diensteanbieter hat die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Der Nutzer ist über diese Möglichkeit zu informieren.

Nun stehen diese Regelungen nicht in einem wirklichen Widerspruch, da die Verpflichteten im einen Fall Telekommunikationsdiensteanbieter und im anderen Telemedienanbieter sind, also einmal Anbieter der Transport- und einmal der Inhalte-Ebene betrifft. Nichtsdestotrotz wird deutlich, dass ein Spannungsverhältnis besteht. Auf der einen Seite das Interesse daran, etwa zum Schutz von Rechtsgütern wie der äußeren und inneren Sicherheit Informationen über Kommunikation zu erhalten, auf der ande-

ren Seite das Interesse, gerade in diesem Bereich anonym, d.h. auch ohne Kontrollrisiko, kommunizieren zu können.

Der folgende Beitrag will dieses Spannungsverhältnis aus einer vor allem verfassungsrechtlichen Perspektive beleuchten.

## 19.2 KOMMUNIKATION IN DER WISSENSGESELLSCHAFT

Über die Sinnhaftigkeit von Labeln wie »Informationsgesellschaft« oder »Wissensgesellschaft« wird trefflich gestritten.<sup>1</sup> Worauf sie sicherlich aufmerksam machen, ist der Umstand, dass Kommunikationstechnologien und darauf basierende Kommunikationsdienste zunehmend alle Lebensbereiche durchdringen.

Auf der Ebene der technischen Infrastruktur ist etwa zu beobachten, dass seit 2006 in der Bundesrepublik die Penetration mit Mobilfunkanschlüssen mehr als 100 Prozent beträgt, d.h. rechnerisch kommt auf jeden Einwohner mehr als ein Mobilfunkvertrag.<sup>2</sup> Der Ausbau der Netze für Mobilkommunikation sowie der technische Fortschritt bei den Mobiltelefonen, insbesondere bei der Darstellung audiovisueller Daten sowie durchsatzstärkeren Datenanbindungen, eröffnen weitere Verbreitungsmöglichkeiten für digitalisierte Inhalte, die ortsunabhängig genutzt werden können.<sup>3</sup>

Letzteres verweist bereits auf ein Phänomen, das in der Fachwelt als »Konvergenz« thematisiert wird, nämlich den Umstand, dass die Digitalisierung der Übertragungswege dazu führt, dass vormals mit bestimmten Kommunikationsformen verknüpfte technische Plattformen nun offen für ganz unterschiedliche Kommunikationsdienste sind. Diese unbestrittene Ebene der technischen Konvergenz<sup>4</sup> schlägt nicht unbedingt auf den Ebenen der Angebote und der Nutzung durch, auch wenn sich zunehmend Verwischungen zwischen ehemals getrennten Formaten ergeben und eine gewisse Austauschbarkeit und auch Funktionsverschiebungen bei den Nutzern zu beobachten sind, etwa von klassischen Medien hin zu Online-Angeboten.<sup>5</sup>

Die Durchdringung aller Lebensbereiche mit Kommunikationsdiensten wird dadurch erleichtert, dass auch im Bereich der breitbandigen kabelbasierten Internetanschlüsse starke Zuwachsraten zu verzeichnen

1 | Vgl. Hans-Dieter Kübler: *Mythos Wissensgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag 2009, S. 82ff.

2 | Vgl. Bundesnetzagentur (Hg.): *Jahresbericht 2007*, S. 81.

3 | Vgl. Hans-Bredow-Institut (Hg.): *Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung 2008*, S. 164.

4 | Vgl. zum Konvergenzbegriff: Wolfgang Hoffmann-Riem/Wolfgang Schulz/Thorsten Held: *Konvergenz und Regulierung*, Baden-Baden: Nomos 2000.

5 | Vgl. Hans-Bredow-Institut (Hg.): *Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008*, S. 235ff.

sind. Ende 2008 ist in über 23 Millionen Haushalten der Zugang zu breitbandigem Internet in der Bundesrepublik möglich.<sup>6</sup> Damit liegt die Bundesrepublik im EU-Vergleich zwar nur im oberen Mittelfeld,<sup>7</sup> dennoch steigt auch in Deutschland die Online-Nutzung weiterhin an, auch wenn gelegentlich davon ausgegangen wird, dass nur eine Sättigung deutlich unter der 100 %-Marke erreicht werden kann.<sup>8</sup> Es waren durchschnittlich 42,84 Millionen Personen ab 14 Jahren zwischen Juli und September 2008 online. Davon nutzten 97,5 % das Internet mindestens einmal innerhalb von drei Monaten, 96,9 % nutzen es täglich.<sup>9</sup>

Ein wichtiger Aspekt ist, dass sich das Internet-Protokoll (IP-Protokoll) als Standard etabliert hat. Experten gehen überwiegend davon aus, dass sich die Kommunikationsinfrastruktur auf dem Weg zum »All-IP« befindet.<sup>10</sup> Dies macht es nicht nur schwierig zu bestimmen, was eigentlich »das Internet« ist, wenn man davon ausgeht, dass dieses lediglich durch den Protokollstandard definiert wird, über den ganz unterschiedliche Dienste von der Telefonie bis zu traditionellem Fernsehen übertragen werden können. Man sieht auch beispielsweise einer ganz normalen Breitbandfernsehkabelanlage nicht mehr an, ob sie letztlich genauso wie Web-TV auf dem IT-Standard basiert.

Der Trend zum All-IP umschließt auch die Vision, dass die Kommunikation technischer Geräte untereinander weiterhin verstärkt über Netze auf IP-Basis abgewickelt wird und so ein »Internet der Dinge« entsteht, bis hin zu dem mittlerweile schon sprichwörtlichen Kühlschrank, der selbst neuen Riesling bestellt, wenn die letzte Flasche entnommen wird.

Es liegt auf der Hand, dass diese Entwicklung die Kontrolle potenziell erleichtern kann, da grundsätzlich alles auf demselben Protokollstandard basiert. Es macht auch deutlich, dass damit Daten von ganz unterschiedlicher Sensibilität betroffen sein können, denn auf den Netzen läuft möglicherweise rein technischer Datenverkehr neben individueller Mediennutzung, Gesundheitsdaten neben Werbung, Kommunikation zwischen Journalisten und Informanten neben Software-Downloads. Es sind faktisch alle Bereiche des Lebens umfasst, Bildung, Beruf, Politik, Freizeit, höchstpersönliche Lebensbereiche und so weiter.

Ein für die vorliegende Fragestellung interessanter Umstand besteht darin, dass »das Internet« potenziell global, weltöffentlich ist, de facto aber entweder allein durch die Nutzung oder aber auch durch technische

---

6 | Vgl. Bundesnetzagentur (Hg.): Jahresbericht 2008, S. 69.

7 | Vgl. KOM (2008) 158, S. 9.

8 | Vgl. Birgit van Eimeren/Beate Frees: »Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2008 -Internetverbreitung: Größter Zuwachs bei Silver-Surfern«, in: Media Perspektiven 7 (2008), S. 330-344, hier. S. 331.

9 | Bundesnetzagentur (Hg.): Jahresbericht 2008, S. 84.

10 | Vgl. zur verständlichen Erklärung der Technik: Anatol Badach: Voice over IP, München: Hanser 2007.

Schutzmechanismen die Kommunikation deutlich kleinräumiger stattfindet.

Für alle vorgenannten Kommunikationsformen gilt, dass mit der steigenden sozialen Bedeutung der Kommunikationsnetze auch das Kontrollinteresse zunimmt, zum einen, weil die Kommunikationsformen selbst Risiken auslösen oder vergrößern – etwa wenn Kriminelle oder Terroristen sich des Netzes als Kommunikationsplattform bedienen oder Copyright-Piraterie durch die Netze deutlich vereinfacht wird –, allerdings auch, weil die Ubiquität der Netze Kontrolle einfach und effektiv macht. Interessant ist dabei, dass mit staatlichem Kontrollinteresse auch das private zunimmt; bei letzterem sind es vor allem die Inhaber von Rechten an urheberrechtlich geschützten Werken, die eine Kontrolle einfordern.<sup>11</sup>

### 19.3 FORMEN DER KONTROLLE

Wenn über Kontrolle von Kommunikation gesprochen wird, dann sind unterschiedliche Gegenstände der Kontrolle denkbar, die durchaus unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen können. So ist zu unterscheiden, ob der Inhalt von Kommunikation kontrolliert wird, die Identität der Kommunizierenden in Rede steht, der Ort ermittelt werden soll, von dem aus kommuniziert wird, oder es um andere Umstände der Kommunikation geht. Besonders sensibel sind Datenschützer, wenn unterschiedliche dieser Aspekte zusammengeführt und Kommunikationsprofile erstellt werden.<sup>12</sup>

Es können dabei ganz unterschiedliche Ansatzpunkte für die Kontrolle gewählt werden, etwa Auskünfte der unterschiedlichen am Kommunikationsprozess beteiligten Akteure, von denen es bei IP-Netzen diverse gibt, etwa Betreiber des genutzten Telekommunikationsnetzes, den Access-Provider, der die entsprechenden Nutzer ins Internet vermittelt, Content-Provider, die selbst Inhalte zur Verfügung stellen, und andere Anbieter von Telemedien, die etwa als Aggregatoren oder Anbieter von Suchmaschinen eine vermittelnde Funktion erfüllen.<sup>13</sup> Schließlich kann aber auch eine Kommunikationskontrolle unmittelbar bei Einzelnutzern erfolgen,

**11** | Dirk Seichter: »Die Umsetzung der Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums«, in: Wettbewerb in Recht und Praxis (2006), S. 391-400.

**12** | Vgl. zu diesem Problem Gerald Spindler/Judith Nink: Kommentierung zu § 15 TMG, in: Gerald Spindler/Fabian Schuster (Hg.), Recht der elektronischen Medien, München: Beck 2008, Rn. 7.

**13** | Alexander Tettenborn/Gunnar Bender/Natalie Lübben/Jörg Karenfort: »Rechtsrahmen für den elektronischen Geschäftsverkehr«, in: Betriebs-Berater Beilage (2001), Nr. 10, S. 1-40.

wie die Diskussion<sup>14</sup> mit anschließender Bundesverfassungsgerichtsentcheidung<sup>15</sup> über die so genannten »Bundes-Trojaner« gezeigt hat, also die Kommunikationsüberwachung über auf heimische PCs eingespielte Software-Programme.

Die rechtlichen Voraussetzungen sind vielfältig, auch differenziert nach dem Grund der Kontrolle und den ermächtigten Behörden. Der folgende Überblick ist daher notwendigerweise kursorisch und unvollständig.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Überwachung telekommunikativ übermittelter Kommunikation umfasst Bundes- und Ländergesetze und ist auf den Gebieten des Telekommunikations-, Strafverfahrens- sowie Polizeirechts und dem Recht der Nachrichtendienste anzutreffen. Damit das Verhältnis dieser Normbereiche nicht einfach den ungeschriebenen Kollisionsregeln folgen muss, enthält § 110 Abs. 1 Satz 6 TKG eine besondere legislative Kollisionsregel, wonach die strafverfahrensrechtlichen, nachrichtendienstlichen und landesrechtlichen Regelungen zur polizeilich-präventiven Telekommunikationsüberwachung – von den telekommunikationsrechtlichen Vorschriften – unberührt bleiben.<sup>16</sup>

## 19.4 StPO

Im achten Abschnitt ist die Überwachung des Fernmeldeverkehrs geregelt. Die §§ 99, 100a und 100g StPO enthalten spezielle Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe in Art. 10 GG, diese sperren jedoch nicht den Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften.

### 19.4.1 §§ 94, 98 StPO

Die Eingriffsbefugnisse gem. §§ 94ff. StPO sind zwar ursprünglich auf die Beschlagnahme körperlicher Gegenstände zugeschnitten; der Wortsinn von § 94 StPO gestattet es jedoch, als »Gegenstand« des Zugriffs auch nichtkörperliche Gegenstände zu verstehen.<sup>17</sup> § 94 StPO erfasst grund-

---

**14** | Zur Diskussion vgl. Burkhard Hirsch: »Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme«, in: Neue Juristische Wochenschrift (2008), S. 1922-1925; Bertold Huber: »Trojaner mit Schlapphut – Heimliche »Online-Durchsuchung« nach dem Nordrhein-Westfälischen Verfassungsschutzgesetz«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2007), S. 880-884.

**15** | BVerfGE 120, 274.

**16** | Kurt Graulich: »Telekommunikationsgesetz und Vorratsdatenspeicherung«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2008), S. 485-492, hier S. 487.

**17** | Vgl. BVerfGE 113, 29 (50).

sätzlich alle Gegenstände, die als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein können.<sup>18</sup>

Die Maßnahme muss in angemessenem Verhältnis zu der Schwere der Straftat und der Stärke des Tatverdachts stehen.

### 19.4.2 § 100a StPO

Die eigentlichen Eingriffsvoraussetzungen für die Anordnung einer Überwachung der Telekommunikation sind nun in § 100a Abs. 1 StPO in den Ziff. 1 bis 3 enthalten. Durch die Formulierung »ohne Wissen des Betroffenen« am Anfang sollte der Aspekt der Heimlichkeit der Maßnahme und somit die Eingriffsintensität besonders hervorgehoben werden.<sup>19</sup> Der Erlass einer Anordnung nach § 100a StPO ist nur bei Vorliegen des durch bestimmte Tatsachen begründeten Verdachts einer Katalogtat nach Abs. 2 zulässig. Zusätzlich muss die Tat nicht nur abstrakt, sondern auch im Einzelfall schwer wiegen. Auf diese Weise sollen jene Sachverhalte ausgeschlossen werden, die zwar dem Anlasstatenkatalog grundsätzlich unterfallen, jedoch mangels hinreichender Schwere im konkreten Einzelfall den mit einer Telekommunikationsüberwachung verbundenen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis nicht zu rechtfertigen vermögen.<sup>20</sup> Schließlich darf eine Maßnahme nach § 100a StPO nur angeordnet werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise wesentlich erschwert oder aussichtslos wäre (Abs. 1 Nr. 3). Die Maßnahme ist in erster Line gegen Beschuldigte, unter den Voraussetzungen des Abs. 3, aber auch gegen Nichtbeschuldigte anwendbar.

Wenn gewonnene Erkenntnisse den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, ist nach Abs. 4 ein Erhebungs- bzw. Verwertungsverbot normiert.

### 19.4.3 § 100g StPO

Die Verkehrsdatenerhebung ist – eingeschränkt – bei Straftaten erlaubt, die mittels Telekommunikation begangen wurden, und zwar auch, wenn diese Straftaten nicht von erheblicher Bedeutung sind (Abs. 1 Satz 1 Nr. 2), nicht jedoch bei Ordnungswidrigkeiten (§ 46 Abs. 3 Satz 1 OWiG). Bei mittels Telekommunikation begangenen Straftaten ist diese Maßnahme

**18** | BVerfGE, in: Neue Juristische Wochenschrift (2009), S. 2431-2439, hier S. 2434.

**19** | Wolfgang Bär: »Telekommunikationsüberwachung und andere verdeckte Ermittlungsmaßnahmen«, in: Multimedia und Recht (2008), S. 215-222, hier S. 216.

**20** | Jürgen Peter Graf: Kommentierung zu § 100a StPO, in: Jürgen Peter Graf/Klaus Folk (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar zur StPO, München: Beck, Stand 15.06.2009, Rn. 38.

nach Abs. 1 Satz 2 nur unter engeren Voraussetzungen möglich. Die Taten müssen vollendet sein, es gilt die strenge Subsidiaritätsklausel (§ 100c) und die Erhebung der Daten muss in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen.<sup>21</sup>

Es gibt insbesondere zwei Gruppen von Straftaten: Delikte, bei denen die Telekommunikation notwendiges Tatmittel zur Begehung ist, und Straftaten, bei denen der Täter die Anonymität der Telekommunikation nutzt. Das gilt namentlich auch für Straftaten unter Nutzung des Internets.<sup>22</sup>

## 19.5 TKG

### 19.5.1 § 113 TKG

§ 113 TKG ist als Befugnisnorm ausgestaltet.<sup>23</sup> Denn in § 113 TKG ist die Rechtsfolge in Form der Auskunftspflicht und deren tatbestandlichen Voraussetzungen festgelegt. Das Auskunftsverfahren ist durch die direkte Anfrage der berechtigten Stellen bei dem Verpflichteten Telekommunikationsunternehmen und die direkte Auskunft gegenüber den berechtigten Stellen gekennzeichnet. Soweit die Unternehmen nach § 113 Abs. 1 Satz 1 TKG zur Auskunftserteilung über erhobene Daten verpflichtet sind, ist damit auch die Auskunftserteilung datenschutzrechtlich gerechtfertigt. Von der Auskunftspflicht ausgenommen sind explizit solche Daten, die dem Fernmeldegeheimnis unterliegen.<sup>24</sup> Die Norm dient sowohl der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr.

## 19.6 BKAG

### 19.6.11 § 20k BKAG

Bei den Online-Durchsuchungen,<sup>25</sup> in § 20k BKAG als »verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme« bezeichnet, handelt es sich um Maßnahmen, die regelmäßig gleichzeitig präventive wie auch repressive

**21** | Armin Nack: Kommentierung zu § 100g StPO, in: Rolf Hannich (Hg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, München: Beck 2008, Rn. 7.

**22** | Vgl. ebd., Rn. 8.

**23** | Zu 113a und 113b TKG vgl. Graulich, NVwZ 2008, S. 485-492.

**24** | Jens Eckhardt: Kommentierung zu § 113 TKG, in: Gerald Spindler/Fabian Schuster (Hg.), Recht der elektronischen Medien, München: Beck 2008, Rn. 6.

**25** | §§ 102, 103 StPO bieten keine Ermächtigungsgrundlage für Online-Durchsuchung, siehe Kai Cornelius: »Besonderheiten des Strafrechts und Strafprozessrechts (Teil 8)«, in: Andreas Leupold/Silke Glossner (Hg.), Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, München: Beck 2008, Rn. 183 und dort Fn. 27.

Zwecke erfüllen können bzw. sollen.<sup>26</sup> Nach dem Tatbestand des § 20k Abs. 1 sind heimliche Eingriffe in informationstechnische Systeme zulässig, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr für höchstrangige Rechtsgüter, namentlich Leib und Leben von Personen sowie überragend wichtige Güter der Allgemeinheit vorliegt.

### 19.6.2 § 20I BKAG

Neben der tatbestandlichen Schwelle einer dringenden Gefahr ist eine Telekommunikationsüberwachung auch zulässig bei tatsächlichen Anhaltspunkten für die Vorbereitung einer terroristischen Straftat (vgl. § 20l Abs. 2 Nr. 2 BKAG). § 20l Abs. 2 BKAG regelt die Quellen-Telekommunikationsüberwachung. Diese ist mit der unbemerkten Infiltration eines von der Zielperson genutzten informationstechnischen Systems verbunden und weist insoweit technische Ähnlichkeiten mit einer Online-Durchsuchung auf. Die Regelung in § 20l Abs. 6 entspricht insoweit nicht den verfassungsgerichtlichen Maßgaben zum Kernbereichsschutz, als ein Überwachungsverbot lediglich bei tatsächlichen Anhaltspunkten für die alleinige Betroffenheit der Intimsphäre der Betroffenen bestimmt wird.<sup>27</sup>

## 19.7 G 10

Einen besonders weitreichenden Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG enthält das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz, G 10). In der Literatur wurde das G 10 überwiegend als verfassungswidrig klassifiziert.<sup>28</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat das G 10 im Wege einer verfassungskonformen Auslegung als mit dem GG vereinbar erklärt.<sup>29</sup>

## 19.8 PRIVILEGIERUNG FÜR JOURNALISTEN

Ein immer wieder diskutiertes Thema sind besonders schützenswerte Kommunikationsbeziehungen wie die von Journalisten zu ihren Infor-

**26** | Fredrik Roggan: »Das neue BKA-Gesetz. Zur weiteren Zentralisierung der deutschen Sicherheitsarchitektur«, in: Neue Juristische Wochenschrift (2009), S. 257-262, hier S. 259.

**27** | Vgl. ebd., S. 262.

**28** | Martin Pagenkopf: Kommentierung zu Art. 10 GG, in: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, München: Beck 2009, Rn. 50, m.w.N.

**29** | BVerfGE 30, 1.

manten.<sup>30</sup> Das Bundesverfassungsgericht geht allerdings nicht von einer verfassungsrechtlich gebotenen generellen Privilegierung der Beziehung aus, obwohl etwa § 53 Abs. 1 Satz 2 StPO zur Verweigerung des Zeugnisses darüber berechtigt. Es schließt mangels Regelungslücke die analoge Anwendung des § 53 Abs. 1 Satz 2 StPO auf Ermittlungsmaßnahmen betreffend den journalistischen Kommunikationsverkehr aus, d.h. § 100a StPO darf auch gegen Journalisten angewandt werden. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind aber die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen.<sup>31</sup>

## 19.9 VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN

Staatliche Kontrolle von Kommunikation kann sich im Schutzbereich unterschiedlicher Grundrechte auswirken, je nachdem, um welche Kontrollform und welchen Ansatzpunkt der Kontrolle es sich handelt. Die einschlägigen Normen und damit verbundenen Strukturierungen und Begrenzungen von Kommunikationskontrolle sollen im Folgenden – wiederum sehr cursorisch – umrissen werden.

Einschlägig ist natürlich zunächst das Brief- und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG.<sup>32</sup> Es erfasst zuvörderst den Kommunikationsinhalt; die öffentliche Gewalt soll grundsätzlich nicht die Möglichkeit haben, sich Kenntnis von Inhalten eines über Fernmeldeanlagen abgewickelten mündlichen oder schriftlichen Informations- und Gedankenaustausches zu verschaffen.<sup>33</sup> Es ist jede unkörperliche Übermittlung individueller Kommunikation erfasst, unabhängig von Netzen und Protokollstandards. Es muss allerdings ein verbergender Kommunikationsweg vorliegen; der Umstand, dass internetvermittelte Kommunikation etwa in Form von E-Mails in Fachkreisen mit einer von jedem lesbaren Postkarte verglichen wird, ändert nichts daran, dass sie vom Schutz erfasst werden.<sup>34</sup>

Beschränkungen sind gemäß Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG auf der Grundlage eines Gesetzes möglich. Der oben angeführte § 100a StPO und auch § 100b Abs. 1 StPO sind entsprechende Gesetze. Auch das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10, s.o.) wird

**30** | Dieter Kugelmann: »Die Vertraulichkeit journalistischer Kommunikation und das BVerfG«, in: Neue Juristische Wochenschrift (2003), S. 1777-1780.

**31** | BVerfGE, in: Neue Juristische Wochenschrift (2003), S. 1787-1795, hier S. 1794.

**32** | Vgl. zu den einzelnen Schutzgegenständen Pagenkopf, Kommentierung zu Art. 10 GG, Rn. 12ff.

**33** | BVerfGE 100, 313 (358).

**34** | Vgl. Wolfgang Löwer: Kommentierung zu Art. 10 GG, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, München: Beck 2009, Rn. 14.

trotz zahlreicher Kritik in der Wissenschaft<sup>35</sup> in verfassungskonformer Auslegung vom Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform gehalten.<sup>36</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat sich kürzlich mit der Sicherstellung und Beschlagnahme von E-Mails auf dem Mailserver des Providers auseinandergesetzt. Die Maßnahme, die hier auf §§ 94, 98 StPO, die eine verfassungsmäßige Grundlage für den Eingriff in Art. 10 GG bilden, beruhte, muss dem Gericht zufolge vor allem in angemessenem Verhältnis zu der Schwere der Straftat und der Schwere des Tatverdachts stehen. Hierbei ist nicht nur die Bedeutung des potenziellen Beweismittels für das Strafverfahren, sondern auch der Grad des auf die verfahrenserheblichen Gegenstände oder Daten bezogenen Auffindeverdachts zu bewerten. Auf die E-Mails darf nur zugegriffen werden, wenn ein konkret zu beschreibender Tatvorwurf vorliegt, also mehr als nur vage Anhaltspunkte oder bloße Vermutungen.<sup>37</sup>

Beim Zugriff auf die bei dem Provider gespeicherten E-Mails ist auch die Bedeutung der E-Mails für das Strafverfahren sowie der Grad des Auffindeverdachts zu bewerten. Im Einzelfall können die Geringfügigkeit der zu ermittelnden Straftat, eine geringe Beweisbedeutung der zu beschlagnehmenden E-Mails sowie die Vagheit des Auffindeverdachts der Maßnahme entgegenstehen.<sup>38</sup>

Im konkreten Fall hat das Bundesverfassungsgericht den Eingriff in Art. 10 GG als verhältnismäßig erachtet.

Neben dem Fernmeldegeheimnis beinhaltet der Schutz der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG durch unterschiedliche Gewährleistungsgehalte Grenzen für die Kontrolle von Kommunikation.

Ein solcher Gehalt ist zunächst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die verfassungsrechtliche Verankerung des Datenschutzes. Das Bundesverfassungsgericht hatte dies im so genannten Volkszählungsurteil herausgearbeitet.<sup>39</sup> Es gewährt grundsätzlich die Autonomie des Betroffenen über seine personenbezogenen Daten. Beschränkungen sind auch hier möglich, sie müssen allerdings den vom Bundesverfassungsgericht für die informationelle Selbstbestimmung herausgearbeitete-

---

**35** | Vgl. etwa Christoph Gusy: »Der Schutz vor Überwachungsmaßnahmen nach dem Gesetz zur Beschränkung des Art. 10 GG«, in: Neue Juristische Wochenschrift (1981), S. 1581-1586; Peter Häberle: »Die Abhörentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1970«, in: Juristenzeitung (1971), S. 145-156; Bernhard Schlink: »Das Abhörurteil des Bundesverfassungsgerichts«, in: Der Staat 12 (1973), S. 85-108.

**36** | BVerfGE 30, 1.

**37** | BVerfGE, in: Neue Juristische Wochenschrift (2009), S. 2431-2439, hier S. 2435f.

**38** | Ebd., S. 2436.

**39** | BVerfGE 65, 1 (46ff.).

ten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen. Dazu gehört, dass das Bundesverfassungsgericht eine anlasslose Erfassung wie etwa bei der Rasterfahndung nur unter der Voraussetzung als gerechtfertigt ansieht, dass eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter gegeben ist.<sup>40</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist für seine Orientierung am Gefahrenbegriff kritisiert worden, weil sie neuartige, etwa terroristische, Bedrohungslagen nicht hinreichend erfassen könnten.<sup>41</sup> Allerdings hat das Gericht seinen Gefahrenbegriff durchaus den Veränderungen angepasst.<sup>42</sup> Es bleibt allerdings mit Blick auf die Risiken gerade der Kontrolle personenbezogener Informationen bei seiner Grundhaltung.

Konsequent auf der genannten Linie und auch konsequent mit Blick auf die dogmatische Haltung des Bundesverfassungsgerichts in den letzten Jahren, die Gewährleistungsgehalte der Grundrechte klarer herauszuarbeiten und auf neue Gefährdungslagen gegebenenfalls mit neuen Gewährleistungsgehalten zu reagieren, ist die »Erfindung« des umgangssprachlich so genannten »IT-Grundrechts«, richtigerweise die Herausarbeitung eines Gewährleistungsgehaltenes mit dem Inhalt, dass die Sicherheit und Integrität informationstechnischer Systeme besonders durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützt ist.<sup>43</sup> Die Entscheidung ist im vorliegenden Kontext vor allem interessant, weil sie anerkennt, dass sich die Persönlichkeit von Menschen durch die oben beschriebene zunehmende kommunikationstechnische Vernetzung quasi ins Technische hinein verlängert und dort in besonderer Weise geschützt sein muss, da der Betreffende in seiner Lebensgestaltung auf die Sicherheit und Integrität der Systeme vertraut und vertrauen darf.<sup>44</sup>

Wenn es um die Kontrolle von Kommunikation geht, können auch die Freiheiten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, also die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit und die Massenmedienfreiheiten betroffen sein.<sup>45</sup> Die Abgrenzung zu den Freiheiten nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ist in derartigen Fällen nicht einfach, etwa wenn es um die Frage geht, wann das Überwachen des Medienkonsums das Recht auf

**40** | Vgl. BVerfGE 115, 320 (344ff.).

**41** | Hans-Detlef Horn: »Vorbeugende Rasterfahndung und informationelle Selbstbestimmung«, in: Die öffentliche Verwaltung (2003), S. 746-755.

**42** | Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem: »Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge«, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (2002), S. 497-501.

**43** | Vgl. BVerfGE 120, 274; kritisch zu der Entscheidung und ihrer dogmatischen Konstruktion siehe Pagenkopf: Kommentierung zu Art. 10 GG, Rn. 6; Wolfgang Hoffmann-Riem: »Der grundrechtliche Schutz der Vertraulichkeit und Integrität eigengenutzter informationstechnischer Systeme«, in: Juristenzeitung (2008), S. 1009-1022.

**44** | Vgl. BVerfGE 120, 274.

**45** | Überblick vgl. Wolfgang Schulz: »Meinungs- und Informationsfreiheit«, in: Marian Paschke/Wolfgang Berlit/Claus Mayer (Hg.), Hamburger Kommentar zum gesamten Medienrecht, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 130ff.

informationelle Selbstbestimmung und wann es die Kommunikationsfreiheiten berührt.<sup>46</sup>

Was bei der Lektüre der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 GG sehr deutlich wird, ist die hohe Bedeutung, die das Bundesverfassungsgericht freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung beimisst, und dies aus zwei Gründen: Zum einen geht das Gericht davon aus, dass die demokratische Selbstverständigung einer Gesellschaft auf freie Kommunikationsprozesse angewiesen ist. Zum anderen – dies scheint insbesondere bei Entscheidungen zur Informationsfreiheit auf – ist auch die Persönlichkeitsentwicklung in starker Weise vom kommunikativen Austausch abhängig; mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts ist es ein elementares Bedürfnis des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten.<sup>47</sup>

Interessant für den vorliegenden Kontext ist insbesondere, dass das Bundesverfassungsgericht bei Eingriffen in die Kommunikationsfreiheit eine Verstärkung von objektiver Komponente und subjektiver Komponente des Grundrechts postuliert. Es geht davon aus, dass Eingriffe, die ein konkretes Kommunikat betreffen, überschießende Wirkungen für die öffentliche Kommunikation entfalten können, etwa wenn sie andere in ihrer Unbefangenheit zu kommunizieren beeinträchtigen.<sup>48</sup> In der amerikanischen Literatur wird dies auch unter dem Rubrum »Chilling Effect« diskutiert, also eine einschüchternde Wirkung, die von staatlichen Kommunikationskontrollmaßnahmen ausgehen kann. Aus diesem Grunde ist auch die Pflicht, ent-anonymisiert zu kommunizieren, eine Berührung des Schutzbereiches von Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. GG.<sup>49</sup> Dies ungeachtet des Umstands, dass anonymer Kommunikation möglicherweise ein Glaubwürdigkeitsmangel anhaftet und sie auch dazu führt, dass soziale Kontrollen nicht greifen und dementsprechend das Risiko für die Rechtsgüter Dritter steigen kann. Letzteres ist bei Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Was darüber hinaus an Maßnahmen der Kommunikationsüberwachung berufsmäßige Anbieter von Telekommunikationsdiensten oder von Telemedien in ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigen kann und – etwa wenn der Gewerbebetrieb in seiner Substanz betroffen ist – inwiefern auch die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG staatlichen Maßnahmen Grenzen setzt, kann hier nicht weiter erörtert werden, ist aber insbesondere bei der Frage relevant, inwieweit die Kosten

---

**46** | Aktuell vgl. BGH, Multimedia und Recht (2009), S. 608-614.

**47** | BVerfGE 27, 71 (81).

**48** | Vgl. BVerfGE, in: Neue Juristische Wochenschrift (2006), S. 207-211.

**49** | Vgl. Miriam Ballhausen/Jan Dirk Roggenkamp: »Personenbezogene Bewertungsplattformen«, in: Kommunikation & Recht (2008), S. 403-410, hier S. 406.

für Überwachungsmaßnahmen den Unternehmen selber auferlegt werden können.<sup>50</sup>

## 19.10 ABWÄGUNGSTOPOI DER KOMMUNIKATIONSKONTROLLE

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Abwägung hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur vorbeugenden Telekommunikationsüberwachung sehr deutlich markiert:

»Je gewichtiger das gefährdete Rechtsgut ist und je weit reichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde oder beeinträchtigt worden ist, desto geringere Anforderungen dürfen an den Grad der Wahrscheinlichkeit gestellt werden, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die auf die Gefährdung oder Verletzung des Rechtsguts schließen lassen.«<sup>51</sup>

Auf der Seite der Sicherheit, die durch Kommunikationskontrollmaßnahmen erhöht werden kann, ist daher genau zu differenzieren, welche Struktur die Gefahr hat, um deren Abwehr es geht, insbesondere ob es sich um abstrakte oder konkrete Gefährdungen handelt. Überwachungsmaßnahmen im Vorfeld von Gefährdungen sind nicht ausgeschlossen, aber im Hinblick auf Intensität und Wahrscheinlichkeit der Gefahren, die möglicherweise drohen, hohe Anforderungen zu stellen.

Differenzierungen sind insbesondere möglich und geboten im Hinblick auf die Rechtsgüter, um die es geht. Hier ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Leib, Leben und Freiheit von Personen sowie Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates berühren, bei einer entsprechenden Abwägung die weitest reichenden Eingriffe legitimieren.

Auf der anderen Seite haben die kurzen Ausführungen zur Kommunikationskontrolle gezeigt, dass Kommunikation gerade in der Wissensgesellschaft von elementarer Bedeutung für viele Lebensbereiche ist, so dass sich auch hier die Notwendigkeit von Differenzierungen ergibt. Es sind besonders schützenswerte Kommunikationssphären zu definieren; das Bundesverfassungsgericht hat in letzten Entscheidungen die Sphäre der »privaten Lebensgestaltung« als die definiert, die die eines gesteiger-

**50** | Zu dieser Diskussion vgl. Christian von Hammerstein: »Kostentragung für staatliche Überwachungsmaßnahmen nach der TKG-Novelle«, in: Multimedia und Recht (2004), S. 222-227; Ernst Georg Berger: »Wer anschaffen will, muss auch zahlen«, in: Computer und Recht (2008), S. 557-560.

**51** | BVerfGE 113, 348 (386).

ten Schutzes bedarf; inklusive ihrer Verlängerung in kommunikationstechnische Systeme.<sup>52</sup>

Schließlich ist zu bedenken, dass es bestimmte Kommunikatoren gibt, die eines besonderen Schutzes bedürfen, dazu gehören etwa Journalisten in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe. Die einfachgesetzlichen Grundlagen reagieren hier zum Teil mit gesteigerten Anforderungen; das System ist in dieser Hinsicht allerdings noch nicht konsistent.

Aus den Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zur einschüchternen Wirkung von Kommunikationskontrollmaßnahmen ist zu lernen, dass Rückwirkungen auf die freie individuelle und öffentliche Kommunikation besonderer verfassungsrechtlicher Betrachtung bedürfen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen über IP-Netze verbreiteten Dienste bedarf es in Zukunft einer noch viel differenzierteren Betrachtung, welche Formen von Überwachungsmaßnahmen welche Effekte im Hinblick auf die Nutzung dieser Dienstangebote haben.

## 19.11 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zunächst ist festzuhalten, dass Maßnahmen der Kommunikationskontrolle sich grundsätzlich im Schutzbereich von einem oder mehreren Grundrechten auswirken und insoweit die verfassungsrechtliche Begründungslast auf der Seite derer liegt, die durch Kommunikationskontrolle zur Verbesserung der Sicherheit beitragen wollen.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt hier zu Recht eine Konkretisierung, nicht nur, um dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG zu genügen, sondern auch, um dem Gericht die Grundlage für eine differenzierte Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört eine Konkretisierung der Gefährdungen und auch der Eignung der Maßnahmen.

Zu fordern ist aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive auch, dass in diesem sensiblen Bereich klare Rechtsgrundlagen existieren, etwa die Gerichte nicht gezwungen sind, über gewundene Auslegungen das Abhören von E-Mails und die Überwachung von IP-Telefonie durchzusetzen.

Schließlich muss der Grundsatz gelten, dass Eingriffe bei Unbeteiligten zu minimieren sind. Wo besonders schützenswerte Kommunikationsbeziehungen existieren, ist ein konsistentes System gesteigerter Anforderungen zu entwickeln, etwa wenn es um Journalisten in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe geht. Dass letzteres angesichts von Entgrenzung des Journalismus und Funktionsverschiebungen im Bereich der Massenmedien zunehmend schwer fällt, kann von dieser Pflicht nicht entbinden.

---

**52** | Vgl. BVerfGE 109, 279; 120, 274; BVerfGE, in: Neue Juristische Wochenschrift (2007), S. 2753-2757.

Defizite werden mit Recht konstatiert, wenn es um die Frage von Transparenz und Evaluation von Maßnahmen geht.<sup>53</sup> Es ist nicht auszuschließen, dass auch Experten der Gefahrenabwehr der Vorstellung verfallen, neue technische Maßnahmen würden Probleme quasi von selbst lösen. Jedenfalls existieren sehr unterschiedliche Vorstellungen zur praktischen Bedeutung von technischen Maßnahmen wie etwa dem Ausspähen von Personal Computern durch Trojaner.<sup>54</sup>

Schließlich sind bei allen Maßnahmen strukturelle Folgen für die öffentliche Kommunikation im Auge zu behalten. Das Ausspielen von Freiheit gegen Sicherheit und umgekehrt ist wenig weiterführend. Eindeutig ist aber, dass ein Staat, der die Freiheit öffentlicher Kommunikation etwa durch Kontrollmechanismen untergräbt, die Basis seiner eigenen Akzeptanz gefährdet.

---

**53** | Vgl. Hoffmann-Riem, in: ZRP 2002, S. 497-501.

**54** | Vgl. zur Diskussion um die Effektivität Burkhard Hirsch: »Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme«, in: Neue Juristische Online Zeitschrift (2008), S. 1907-1915, hier: S. 1911.



# **20. Zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen des staatlichen Sicherheitssystems**

---

HANS-JÜRGEN LANGE

## **20.1 WANDEL DER INSTITUTIONEN**

Angesichts der fortschreitenden europäischen Integration und der zunehmenden internationalen Verflechtung erscheint die »Globalisierung der Staatlichkeit« evident. Die Staaten verlieren demzufolge ihre Fähigkeit, die für sie zentralen Voraussetzungen und Entwicklungen nachhaltig beeinflussen und steuern zu können. Der Sicherheitsdiskurs steht dafür stellvertretend. Die organisierte Kriminalität und der internationale religiös motivierte Terrorismus unterstreichen, dass der einzelne Nationalstaat weder auf die Ursachen noch auf die Verläufe, geschweige denn auf die »Bekämpfung« bzw. Lösung dieser Probleme wirkungsvoll Einfluss nehmen kann.

Zwei sehr gegensätzliche Szenarien lassen sich denken, die die möglichen Konsequenzen dieser Entwicklungen aufzeigen:

### **20.1.1 Das optimistische Szenario**

Demzufolge wird es den Staaten gelingen, diese Veränderungen zu bewältigen. Sie werden die Kontrolle und die Steuerungsfähigkeit über das Sicherheitssystem behaupten und ihren Bürgern eine weitgehende Sicherheit vor Kriminalität und Terrorismus erhalten können. Sie erreichen dies vor allem dadurch, dass sie in Fragen der Sicherheitspolitik sehr eng zusammenarbeiten und supranationale Sicherheitsagenturen einrichten. Im Rahmen der Europäischen Union bedeutete dies, ein eigenständiges europäisches System an Sicherheitsbehörden zu schaffen, die eine Fülle von Spezialaufgaben wahrnehmen, zu nennen ist gerade die international angelegte Ermittlungsarbeit gegen organisierte Kriminalität, einschließlich zollpolizeilicher und grenzpolizeilicher Zuständigkeiten an den EU-

Außengrenzen. Eng damit verbunden wäre der Aufbau eines europäischen Strafrechtssystems, bestehend aus Staatsanwaltschaften, Strafgerichten, Strafrecht usw. Auch die anderen Logiken bisheriger nationalstaatlicher Sicherheit zögen nach: die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste bis hin zu einem eigenständigen europäischen Dienst. Ganz entscheidend geprägt wäre dieser europäische Sicherheitsverbund aber dadurch, dass sich eine europäische Armee herausbilden wird, die, wahrscheinlich eingebunden in die NATO, der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sowohl Gesicht als auch Instrumente bieten würde. Spätestens hier auf der europäischen Ebene werden sich dann die Trennungen zwischen Innen(sicherheits)politik und Außen(sicherheits)politik auflösen und eine wie auch immer konkret ausgestaltete »integrierte« Sicherheitspolitik wird an die Stelle des ehemals streng getrennten Systems treten.

*Optimistisch* ist dieses Szenario zu nennen, weil es die funktionale Zielsetzung erfüllt, die Sicherheit der beteiligten Staaten in einem Staatenverbund zu organisieren und zu behaupten. Angesichts einer denkbaren Alternative, die von Staatszerfall, korrumpierten Institutionen und bürgerkriegsähnlichen Zustände gekennzeichnet sein könnte, was heute in vielen Regionen der Erde bereits brutale Realität ist, wird diese Perspektive selbst unter Vertretern eher strukturkonservativer Staatsverständnisse schnell an Zustimmung gewinnen. Für die EU ist es zudem ein konkreter Entwicklungspfad, der längst beschritten ist. In anderen Regionen der Welt wird es Vorbild sein, wenngleich in der Praxis wesentlich schwerer zu realisieren, weil eben eine Integrationskultur des Gebens und Nehmens, der Kompromisse und Zugeständnisse ausgebildet sein muss, wie es die EU in beinahe 60 Jahren mühsam lernen musste.

Dieses Szenario verliert an Optimismus, wenn es mit der demokratischen Frage gekoppelt wird. Und hier besteht keinerlei Kausalität. Dieses Szenario kann funktional optimistisch verlaufen, indem es das Sicherheitsproblem löst. In demokratischer Hinsicht kann es sehr wohl bedeuten, dass das komplexe Sicherheitssystem, welches es hervorbringt, nicht mehr durch demokratisch vermittelte Willensbildung, sprich Wahlen, Abstimmungen und Parlamentsentscheidungen, gesteuert und kontrolliert wird, sondern sich durch eine eigenständige, rein funktionale Eigenlogik entwickelt und ausdifferenziert. Dies muss keinesfalls mit einer repressiven Staatlichkeit, die ihre Entscheidungen mit Zwangsmitteln gegen die eigene Bevölkerung durchsetzt, verbunden sein. Es kann sehr wohl mit Duldung der Mehrheit geschehen, die als abstrakt empfundene individuelle Bürgerrechte bereitwillig gegen mehr oder weniger garantierten Schutz vor Unsicherheit tauscht, zumal dann, wenn dabei die Freiheit des Alltagshandelns unangetastet bleibt, wie überhaupt die demokratischen Grundprinzipien nicht in Frage gestellt werden. Es ist aber zugleich eine Gesellschaft, die die Grenzen des Normalen und Erlaubten eng formuliert und mit Härte gegen Formen des nicht-normalen und des abweichenden Verhaltens vorgeht. Beide Waagschalen in Balance zu halten, die der Sicherheitsfunktion und die der Freiheitsrechte, ist schon in der national-

staatlich geprägten Demokratie ein alltägliches Kunststück; es in einem supranationalen Staatenverbund, der ohnehin von einer funktionalen Logik zusammengehalten wird, institutionell zu garantieren, wird einen enormen politischen Kraftakt voraussetzen und vor allem erfordern, das Erlahmen des demokratischen Ethos zu überwinden, wie es in nahezu allen etablierten demokratischen Gesellschaften zu beobachten ist.

### 20.1.2 Das pessimistische Szenario

Hierbei entgleitet dem Staat die Fähigkeit, das Sicherheitssystem der Gesellschaft zu steuern und zu kontrollieren. Dies muss keinesfalls den Weg in die Anarchie bedeuten. Im Gegenteil. Die Sicherheitsfunktion lässt sich durchaus genauso umfassend, wenn nicht noch tiefgreifender, realisieren. Es ist die Perspektive einer Sicherheitsgesellschaft,<sup>1</sup> die sich zeigt. Der Staat ist nach wie vor tätig, auch im Sicherheitsbereich. Sämtliche Sicherheitsbedürfnisse bedienen zu wollen, maßgeblicher Akteur zu sein, Sicherheitsgarant in allen relevanten Feldern zu sein, all das hat er in dieser Perspektive aufgegeben. Er reduziert, nicht zuletzt aus Kostengründen, sein Tätigkeitsfeld auf bestimmte Formen der Schwerekriminalität und des Terrorismus, kooperiert in diesen Fragen mit anderen Staaten. Er ist aber nicht mehr Zentrum eines Sicherheitssystems. Geradezu prägend für die Sicherheitsgesellschaft ist vielmehr, dass es gar kein Zentrum mehr gibt. Die Sicherheitserbringung hat sich »diversifiziert«. Große Unternehmen organisieren ihre Sicherheit in einem weiten Verständnis selbst, sie überwachen, kontrollieren und ermitteln bei vermuteten Straftaten der Mitarbeiter notfalls auch außerhalb des Unternehmens. Hochgradig professionalisierte Sicherheitsdienstleister bieten für alle Bedürfnisse und für alle, die es sich leisten können, entsprechende Sicherheitsangebote. Kommunen unterhalten eigene Polizeien, arbeiten eng mit Sicherheitsunternehmen zusammen, organisieren in diesem Verbund die gesamte Alltagssicherheit. Der öffentliche Raum ist eine Restgröße, vorherrschend sind privatrechtlich organisierte Sicherheitszonen, die Zugänge reglementieren. Sicherheit wird zum Standortfaktor, nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die private Wohnortfrage. Sicherheit ist allgegenwärtig, zumindest in den Zonen des »Normalen«, die Sicherheitsfunktion somit für die Mehrheit optimal organisiert. Alles Nicht-Angepasste ist auf bestimmte Areale begrenzt, mit denen der Normalbürger nicht mehr in Kontakt gerät. Die Sicherheitsgesellschaft wird durchaus eine demokratisch organisierte sein, mitsamt den vertrauten Institutionen – zumindest in den sicheren Zonen des Normalen. Sie wird nicht auf Willkür basieren, sie wird Rahmengesetze kennen, an denen sich die diversen Anbie-

1 | Zur Thematik »Sicherheitsgesellschaft« siehe: Tobias Singelstein/Peer Stolle: Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Wiesbaden 2008 sowie die Beiträge in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 2/2007.

ter von Sicherheit zu halten haben, aber sie wird unterschiedliche Grade der Auslegung, des »Ermessens«, kennen. Sie wird stark segmentiert und gerade in Phasen ökonomischer Knappheit immer davon bedroht sein, von sozialen Konflikten und Verwerfungen gesprengt zu werden. In der Sicherheitsgesellschaft wird die Mehrheit nicht mehr von der Angst vor Kriminalität und Übergriffen getrieben, sondern vielmehr von der Angst verfolgt sein, aufgrund eines sozialen Abstiegs, beispielsweise durch Arbeitslosigkeit oder Altersarmut, auch die Exklusivität des normalen, sprich: sicheren Raumes zu verlieren.

Beide Szenarien sind letztlich hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit zweifelhaft. Sie mögen auch zugespitzt formuliert sein. Tendenzen beider Verläufe sind vorzufinden. Zu fragen ist, an welchen Punkten des *jetzigen* Sicherheitssystems ist anzusetzen, um denkbare unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden? Und, es schließt sich der Kreis, ist es überhaupt möglich, steuernd einzugreifen angesichts der offenkundigen Globalisierung der Staatlichkeit im Allgemeinen, des Sicherheitssystems im Besonderen?

Ein wichtiger Klärungspunkt für diese Frage liegt darin, worauf Jachtenfuchs<sup>2</sup> hinweist: Wenngleich Staatlichkeit sich auch globalisiert bzw. genauer: internationalisiert oder konkreter: europäisiert, so bleiben dennoch die Staaten maßgebliche Lenker des unmittelbaren Gewalteinsatzes. Darin liegt ihre tatsächliche Kompetenz, trotz faktischer Entgrenzung staatlichen Handelns die Steuerungsfähigkeit eines komplexer werdenden Sicherheitssystems zu erhalten bzw. dieses sogar zu revitalisieren. Ob dies tatsächlich demokratisch gewollt wird, so schon im ersten Szenario angesprochen, ist eine genuin politische Frage. Es nicht zu wollen, kann sich zumindest nicht einfach mit der Sachzwangthese legitimieren, wonach in einer vernetzten Welt ohnehin keine große Chance mehr bestehe, nationale Traditionen, wie die einer demokratischen Bürgergesellschaft, in der eigentlichen Konsequenz zu bewahren.

Dass der Staat auch innerhalb seines nationalen Zuständigkeitsbereiches nicht einfach mehr mittels hierarchischer Steuerung »lenken« kann, sich auch im Sicherheitsbereich ein komplexes Neben- und Miteinander von hierarchischen, kooperativen, marktformigen und anderen Steuerungsformen entwickelt hat, dürfte unbestritten sein. Finden diese Governanceformen im Modell des Gewährleistungsstaates eine geeignete Folie, einerseits die erforderliche Eindeutigkeit rechtsstaatlicher und demokratisch verträglicher Steuerungsansprüche zu garantieren, andererseits die notwendige Flexibilität für supranationale Formen der Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten? Anhand des sich ausdifferenzierenden Systems der inneren Sicherheit in Deutschland sollen diese Fragen geprüft werden.

---

**2** | Siehe dazu den Beitrag von Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs und Christiane Kraft-Kasack in diesem Buch.

## 20.2 VERÄNDERUNGEN IM POLITIKFELD

Die von Politikwissenschaftlern in der Vergangenheit vorgelegten Arbeiten zum Themenfeld innere Sicherheit folgten zumeist einem institutionenanalytischen, in der Regel institutionenkritischen Forschungsinteresse.<sup>3</sup> Bei aktuelleren Arbeiten lässt sich beobachten, dass verstärkt institutionentheoretische Überlegungen im weitesten Sinne, ebenso wie integrationstheoretische Ansätze im Zusammenhang mit der Europäisierung der inneren Sicherheit, rezipiert werden.<sup>4</sup> Auch beleuchten handlungstheoretische Sichtweisen die Entscheidungsprozesse innerhalb der Institutionen neu. Aus politikwissenschaftlicher Sicht bietet der Zugang über eine Politikfeldanalyse die Möglichkeit, diese und andere vorliegende Forschungsansätze aufzugreifen und zu einem breiteren Forschungsprogramm weiterzuentwickeln, ohne sich auf einen eng umrissenen theoretischen und methodischen Ansatz oder Fragenkatalog festzulegen.

Die Politikfeldanalyse innere Sicherheit knüpft in diesem Sinne an die jüngere Diskussion innerhalb der Politikfeldanalyse an, die vor allem durch eine stärkere Rezeption handlungs- und systemtheoretischer Ansätze gekennzeichnet ist und den bis in die 1990er Jahre vorherrschenden, oftmals theorielosen empirischen Zugang überwinden will.<sup>5</sup> Innere Sicherheit bildet in der politikwissenschaftlichen Perspektive ein handlungs- wie systemtheoretisch bestimmbares Politikfeld, welches durch ein Netzwerk miteinander interagierender und in regelmäßigen Austauschbeziehungen stehender (individueller und kollektiver) Akteure gekennzeichnet und dadurch von der Systemumwelt abgrenzbar ist.

Das Politikfeld innere Sicherheit steht per Definition für den Teilbereich des politischen Systems, welcher die Handelnden (Akteure), die Strukturen bzw. Institutionen (Polity), die Entscheidungsprozesse (Politics) und die materiellen Inhalte bzw. Programme (Policy) enthält, die an der Herstellung der Politik der inneren Sicherheit beteiligt sind und diese kennzeichnen.<sup>6</sup> Innere Sicherheit lässt sich in diesem Sinne beschreiben als ein Politikfeld, an dem neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems auch eine Reihe weiterer politischer und gesellschaftlicher Akteure beteiligt ist. Innere Sicherheit ist infolgedessen deskriptiv

---

**3** | Zur Übersicht vgl. Thomas Kunz: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheit und ihre Kritik, Bielefeld 2005.

**4** | Vgl. Gert-Joachim Glaeßner/Astrid Lorenz (Hg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005.

**5** | Vgl. Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993; Volker Schneider/Frank Janning: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006; Sonja Blum/Klaus Schubert: Politikfeldanalyse, Wiesbaden 2009.

**6** | Vgl. Hans-Jürgen Lange: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 109.

zu definieren als ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben. Innere Sicherheit als Politikfeld weist darauf hin, dass an der zugrunde liegenden Politikproduktion neben den exekutiven Institutionen und Einrichtungen (vor allem Polizei und Staatsanwaltschaften) weitere Akteure beteiligt sind, zu nennen sind die Innenministerien, parlamentarische Institutionen (Ausschüsse), Parteien und Verbände (Polizeigewerkschaften, Verbände der privaten Sicherheitswirtschaft, Bürgerrechtsgruppen) sowie föderale Verhandlungsgremien (Innenministerkonferenz, Ausschüsse des Bundesrates).

Das Akteurshandeln ist dabei auf der Grundlage der drei genannten analytischen Ebenen Polity (Institutionen), Politics (Prozesse) und Policy (Programme) beschreibbar. Die Politikfeldanalyse innere Sicherheit bietet von daher einen konzeptionell breiten Zugriff auf das Thema, welches nicht nur unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten geeignet sein dürfte, einen theoretisch wie methodologisch begründeten Ansatz (oder auch: Ansätze) zu entwickeln, sondern diesen potenziell auch anschlussfähig werden zu lassen für die theoretischen und methodischen Herangehensweisen der übrigen an der Forschungsarbeit beteiligten Disziplinen. Im Vordergrund sollen hier steuerungstheoretische Überlegungen stehen:

Für die politikwissenschaftliche *Institutionenanalyse* lässt sich beispielsweise anknüpfen an staats-, verwaltungs- und polizeirechtliche Diskussionen.<sup>7</sup> Ebenso ist die Berücksichtigung der historischen Polizeiforschung notwendig, die sich ebenfalls sehr stark auf die institutionelle Ausdifferenzierung konzentriert.<sup>8</sup> Der politikwissenschaftliche Beitrag liegt insbesondere in einer handlungstheoretisch aufzubereitenden Institutionenanalyse in Verbindung mit koalitions-, korporatismus- und föderalismustheoretischen Überlegungen.<sup>9</sup> Der Beitrag einer Politik-

**7** | Vgl. Klaus Lenk/Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden 1998; Hans Lisen/Erhard Denninger (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 1996, 2. Aufl.; Christoph Gusy: Polizeirecht, Tübingen 1994, 2. Aufl.

**8** | Vgl. Alf Lüdtke (Hg.): ›Sicherheit‹ und ›Wohlfahrt‹. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jh., Frankfurt a.M. 1992; Herbert Reinke (Hg.): »... nur für die Sicherheit da ...«? Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993.

**9** | Vgl. Paul A. Sabatier: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen 1993, S. 116-148; Wilhelm Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.

feldanalyse liegt darin begründet, das institutionelle System der inneren Sicherheit (Sicherheitsbehörden u.a.) rekonstruierbar werden zu lassen als ein Teilsystem bzw. Netzwerk, in welchem die institutionellen Akteure in festen Interaktionsbeziehungen mit anderen politischen Institutionen (z.B. Parlamente, Ministerien) sowie gesellschaftlichen Akteuren (z.B. organisierten Interessen) stehen.

Eine solche theoretisch ausgerichtete Institutionenanalyse ist untrennbar mit der politikwissenschaftlichen *Prozessanalyse* verbunden. Institutionelles Handeln lässt sich verstehen und erklären in Rückbezug auf Aushandlungsprozesse, wie sie sich in der Wechselwirkung vollziehen zwischen individuellen (Wahl-)Handlungen der involvierten Akteure und handlungsbegrenzenden Systembedingungen, denen sie unterliegen. Solche Prozessanalysen in einem weitergehenden Verständnis werden anschlussfähig für Arbeiten beispielsweise der PolizeisozioLOGIE,<sup>10</sup> weil hier inhaltliche Anknüpfungen bestehen für die Rekonstruktion von Problemlösungsrationaltäten (z.B. Handlungsmuster, Leitbilder) der an den Handlungssystemen beteiligten Akteursgruppen. Der Beitrag einer Politikfeldanalyse liegt darin, diese Fragestellungen auszuweiten auf die in dem gesamten Politikfeld agierenden Akteure, seien es nun die über die Polizei hinausreichenden Institutionen (z.B. Nachrichtendienste, Staatsanwaltschaften), oder privatwirtschaftliche Organisationen (z.B. private Sicherheitsdienste), ebenso wie die politischen Entscheidungsträger (z.B. ministerielle Leitung, Parlamentsausschüsse).

Die politikwissenschaftliche *Policy (Programm)-Analyse* bildet in diesem weitergehenden Verständnis von Politikfeldanalyse nicht die zentrale Untersuchungsperspektive, sondern eine neben der institutionellen und der prozessbezogenen. Die Policy-Analyse beinhaltet in diesem Verständnis die Analyse aller politischen Programme, die im Politikfeld ausgehandelt werden und der Politik der inneren Sicherheit zugrunde liegen. Die Policy-Programme im Politikfeld innere Sicherheit lassen sich in drei Typen unterscheiden: Programme im Bereich der Polizeipolitik, im Bereich der Kriminalpolitik und im übergreifenden Bereich der (inneren) Sicherheitspolitik. Als *Polizeipolitik* wären die Programme zu verstehen, die die grundsätzlichen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation zum Inhalt haben, die sich auf Einsatz und Verwendung von Personal und Ressourcen der polizeilichen Behörden richten sowie die Art und Weise der polizeilichen Kompetenzen zum Gegenstand haben. Vergegenständlicht sind diese Programme im Polizeirecht (Polizeigesetze, Polizeiorganisationsgesetze u.a.) sowie in den Erlassen der Innenministerien. Als *Kriminalpolitik* lassen sich solche Programme zusammenfassen, die Strategien der Straftatenverhütung und Straftatenermittlung zum Inhalt haben. Ver-

---

**10** | Vgl. Ronald Hitzler/Helge Peters (Hg.): *Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*, Opladen 1998; Rafael Behr: *Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols*, Opladen 2000; Rafael Behr: *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden 2006.

gegenständlich sind diese Programme vor allem in der Strafprozessordnung, im Strafrecht ebenso wie in den Präventionsprogrammen beispielsweise gegen Drogenmissbrauch etc., des Weiteren Gesetzesprogramme, die sich gegen Organisierte Kriminalität, Geldwäsche u.a. richten, ebenso wie sonstige gesetzliche Veränderungen, die das Ziel einer verbesserten Strafermittlung und -verfolgung zum Inhalt haben. Die übergreifende *innere Sicherheitspolitik* umfasst einerseits die Strukturen, Kompetenzen und Strategien zur Anwendung staatlicher und gesellschaftlicher Kontrolle insgesamt, bei der in der Regel staatliche Einrichtungen legitimiert sind, Zwangsmittel einzusetzen. Diese sind vergegenständlicht in den entsprechenden Behördengesetzen (z.B. der Polizei, der Nachrichtendienste u.a.). Sofern sie polizeiliche Behörden betreffen, sind sie weitestgehend deckungsgleich mit polizeipolitischen Programmen, im Gegensatz zu diesen sind sie aber breiter angelegt. So können sie auch zum Gegenstand haben, neue Formen der Aufgabenabgrenzungen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, ebenso zwischen den Einrichtungen der Länder, des Bundes und zunehmend der Europäischen Union zu bestimmen. Vergleichbar kann es um gesetzliche Novellierungen gehen, die das Verhältnis zwischen Staat und Privaten, also insbesondere zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten, neu festlegen. Zur inneren Sicherheitspolitik müssen aber andererseits ebenso solche Policy-Programme zählen, die die Rechte der Bürger vor Missbrauch von Eingriffsbefugnissen der Sicherheitsbehörden wie überhaupt Fragen des bürgerlichen Rechtsschutzes (z.B. Datenschutz) zum Gegenstand haben. In der öffentlichen Debatte wird oft nur der erste Aspekt behandelt, der andere entsprechend vernachlässigt.

Die politikwissenschaftliche Policy-Forschung kann in diesem Bereich insgesamt anknüpfen an Diskussionen, wie sie unter anderem in der Rechtswissenschaft, zum Teil auch in der Kriminologie sowie in der Polizeiforschung geführt werden.<sup>11</sup> Die Policy-Analyse fragt danach, wie diese Programme zustande kommen und welche Akteure bzw. Akteurskoalitionen sich hier maßgeblich im politischen Entscheidungsprozess durchsetzen. Wie wirkungsmächtig ist beispielsweise das Eigeninteresse der Sicherheitsbehörden, um bestimmte politische Programmaspekte (z.B. »Großer Lauschangriff«) durchzusetzen; wie sehr beeinflusst das Eigeninteresse der Sicherheitsbehörden die konkrete Ausgestaltung der zunehmenden kriminalpolizeilichen Kooperationen in der Europäischen Union? Setzen sich in solchen Aushandlungen von Policy-Programmen ausschließlich die Funktionseleiten durch, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, oder inwieweit besteht in der Phase des Agenda-Setting und auch der Problem-Definition ein Einfluss beispielsweise der Medien bzw. inwieweit können gesellschaftliche Akteure (Verbände,

---

**11** | Zur Übersicht vgl. Thomas Feltes: Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? PDF-Paper, Ruhr-Universität Bochum 2003.

Bürgerrechtsgruppen) über Prozesse des Agenda-Setting die Programmformulierung beeinflussen? Ebenso wichtig (und noch wenig erforscht) ist die Frage, wie groß der Einfluss der Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungsgerichtes, auf die Ausgestaltung politischer Programme in der inneren Sicherheit ist.

Der politikwissenschaftliche Beitrag kann darin liegen, die unterschiedlichen Aspekte der Policy-Programme stärker rückzubinden mit entsprechenden Entscheidungsprozessen in den institutionellen Zusammenhängen des Politikfeldes insgesamt. Neben der Implementation eines politischen Programms, wie z.B. eines gegen die Organisierte Kriminalität, gewinnen gerade in der inneren Sicherheit die Belange der Evaluation von Policy-Programmen an Bedeutung: Lassen sich also konkrete Wirkungen (Output, Outcome) eines Programms messen bzw. bewerten? Und wenn sich die Wirkungslosigkeit eines Programms herausstellt, wäre zu untersuchen, welche Gründe hierfür zu benennen sind.

Innere Sicherheit als Politikfeldanalyse bildet in diesem Sinne ein breit angelegtes Forschungsprogramm, nicht aber eine Einengung auf eine ganz bestimmte theoretische oder methodologische Perspektive bzw. Anwendungsweise. Politikfeldanalyse innere Sicherheit ist darauf angelegt und auch darauf angewiesen, in Kooperation mit anderen Forschungsdisziplinen, die bereits wesentlich länger am Themenfeld arbeiten, eine tiefgehende theoretische und empirische Aufarbeitung des staatlichen wie gesellschaftlichen Sicherheitskomplexes zu erreichen.

### 20.3 SÄULEN DER INNEREN SICHERHEIT

Das Politikfeld der inneren Sicherheit hat sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend ausdifferenziert.<sup>12</sup> Bestand es ursprünglich im Wesentlichen aus den Polizeien der Länder und des Bundes, flankiert von staatlichen Einrichtungen wie den Nachrichtendiensten und einigen Spezialbehörden, ist es heute ein umfassendes System, welches sich in fünf Säulen manifestiert:

- die staatlichen Sicherheitsbehörden, insbesondere Polizei und Nachrichtendienste;
- die kommunale Sicherheit;
- der Katastrophenschutz;
- die Sicherheitswirtschaft und
- die Unternehmenssicherheit.

Die *staatlichen Sicherheitsbehörden* dominieren zumindest in Deutschland nach wie vor das Sicherheitssystem. Zu nennen sind zuallererst die Poli-

---

**12** | Vgl. die Beiträge in: Hans-Jürgen Lange/H. Peter Ohly/Jo Reichertz (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden 2009, 2. Aufl.

zeien der Länder und des Bundes.<sup>13</sup> Hier haben sich zahlreiche Verwaltungsreformen, technische Modernisierungen sowie eine wirkungsvolle Professionalisierung in der Aus- und Weiterbildung vollzogen. Innerhalb des föderalen Verbundes sind ebenso deutliche Verschiebungen zu beobachten. Der Bund, der bis in die 1980er Jahre nur einige eng gefasste spezialpolizeiliche Befugnisse besaß (vollzogen vor allem in Gestalt des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamtes), hat gerade im Zuge der deutschen Wiedervereinigung enorme Kompetenzzuwächse verzeichnen können. In Gestalt der Weiterentwicklung vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei ist er heute insbesondere durch seine bahnpolizeilichen Aufgaben flächendeckend präsent. Das Bundeskriminalamt wuchs einerseits durch die europäische Integration in eine sehr starke Position als nationale Zentralstelle, wurde andererseits infolge des Anwachsens des neuen internationalen Terrorismus sehr wirkungsvoll mit neuen Aufgaben, erweiterten Kompetenzen, mehr Personal und neuen technischen Anwendungen ausgestattet. Die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder, nach Wegfall des Ost-West-Konfliktes durchaus vor einer Legitimationskrise stehend, haben sich ebenfalls reorganisiert und sich auf neue international vernetzte Formen des Terrorismus ausgerichtet. Der Zoll, ein eher unbemerkter Riese, hat sich nach Wegfall der europäischen Binnengrenzen ebenfalls neu formiert und nimmt heute vielfältige Aufgaben wahr – von steuerrechtlichen Tätigkeiten bis hin zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Neue Einrichtungen wie das Terrorismus-Abwehrzentrum haben durch ihre Koordinierungs- und Auswertungsfunktion den staatlichen Sicherheitsbereich insgesamt gestärkt, vor allem aber die Position des Bundes innerhalb des Sicherheitsverbundes noch weiter hervorgehoben.

Die *kommunale Sicherheit* hat sich unmerklich zu einer sehr eigenständigen Sicherheitssäule entwickelt.<sup>14</sup> Dies ist nicht geschehen durch eine Rückkehr zu kommunalen Polizeien, wie sie in Deutschland bis in die 1970er Jahre bestanden haben und dann im Sinne einer »Verstaatlichung« in die Landeszuständigkeiten überführt wurden. Die kommunale Sicherheit wird eher durch zwei Veränderungen sichtbar: Zum einen kleiden die Kommunen die Mitarbeiter ihrer Ordnungsämter wieder bevorzugt in Uniformen bzw. setzen wieder einen uniformierten Außendienst ein. Dieser soll Präsenz zeigen, der allgemeinen Verwahrlosung Einhalt gebieten und somit insgesamt dazu beitragen, dass die Bevölkerung ein Gefühl des Gesichertseins bewahren kann. In manchen Großstädten

---

**13** | Vgl. Hans-Jürgen Lange (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen 2003; Hermann Groß/Bernhard Frevel/Carsten Dams (Hg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008.

**14** | Vgl. Gisbert van Elsbergen (Hg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren, Wiesbaden 2004; ders.: Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention, Wiesbaden 2005; Henning van den Brink: Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Frankfurt a.M. 2005.

nähert sich diese Ordnungspolizei im Auftreten so sehr der staatlichen Polizei an, dass ein genaueres Hinschauen nötig ist, um die Unterschiede zu bemerken. Viel deutlicher als diese symbolisierte quasi-polizeiliche Präsenz fällt zum anderen für die kommunale Sicherheit die Aufgabe ins Gewicht, zunehmend Träger präventiver Sicherheitskonzepte zu werden. Kriminalpräventive Räte, Ordnungspartnerschaften und viele andere Bezeichnungen und Formen haben sich herausgebildet. Ihnen gemeinsam ist, vorsorgend und vorbeugend mögliche Gefahren- und Bedrohungsherde zu erkennen und diese durch Einbezug der verschiedensten Behörden, vor allem aber bürgerschaftlicher Gruppen, ebenso Verbände, lösen zu wollen – in letzter Konsequenz in enger Zusammenarbeit mit der Polizei. Gingen die Initiativen anfangs noch stark von der Polizei aus, gehen sie nun mehr und mehr in die Koordination der Kommunen über. Damit etablieren sich die Kommunen aber auch als eigenständige Träger einer Sicherheitskonzeption, die sehr stark auf Alltagssicherheit und der Aufrechterhaltung »normaler« Räume ausgerichtet ist.

Der *Katastrophenschutz* vollzieht einen strukturellen und strategischen Wandel. In den Zeiten des Ost-West-Konfliktes wurde dieser insbesondere unter dem Gesichtspunkt des »Zivilschutzes« als Teil eines verteidigungspolitischen Gesamtkonzeptes betrachtet. Nach 1990 wurden die damit verbundenen Infrastrukturen und Ressourcen umfangreich abgebaut. In den letzten zehn Jahren vollzieht sich ein stiller Wandel in diesem Bereich. Zum einen findet unter dem Konzept des »Bevölkerungsschutzes« eine Neuausrichtung statt, die insbesondere die Aspekte des klassischen auf Naturkatastrophen ausgerichteten Katastrophenschutzes und des eher verteidigungspolitisch angelegten »Zivilschutzes« zusammenführt. Zum anderen wird Bevölkerungsschutz in diesem Sinne als eine integrale Säule des Politikfeldes innere Sicherheit betrachtet. Sicherheitsgesichtspunkte, vor allem in der Abwehr der Folgen möglicher Terroranschläge, werden zum entscheidenden Maßstab für die Reorganisation und den Ausbau des Bevölkerungs-, Katastrophen- und Zivilschutzes, wobei die konkrete Zielrichtung angesichts der Bund-Länder-Konkurrenz offen ist. Neuere Entwicklungen wie die Fragen nach den Folgen des Klimawandels und davon ausgehende mögliche »Großschadensereignisse« verkomplizieren die strukturelle und strategische Neuausrichtung.

Die *Sicherheitswirtschaft* hat sich in eine breite Palette an Angeboten ausgefächert.<sup>15</sup> Sie bietet nahezu für jede Anforderung spezialisierte Dienstleistungen an. Sofern es sich nicht um den Niedrigpreissektor handelt (Ordnerdienste, Objektschutz usw.), hat sich auch eine Professionalisierung der Ausbildung und Beschäftigung herausgebildet. An den Fachhochschulen werden Studiengänge für »Sicherheitsmanagement« angeboten, die auf die Bedürfnisse der Sicherheitswirtschaft zugeschnit-

**15** | Vgl. Jürgen J. Glavic (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart 1995; Benno Kirsch: Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, Wiesbaden 2003.

ten sind. Ebenso hat sich das Verhältnis zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen entspannt. Einige Fachhochschulen der Polizei bieten Studiengänge an, die sich an spätere Beschäftigte der privaten Sicherheitswirtschaft richten. Entsprechend »normal« wird auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsunternehmen in vielfältigen Sicherheits-, Ordnungs- oder sonstigen Netzwerkpartnerschaften. Die Sicherheitswirtschaft ist zu einem dauerhaften Bestandteil des inneren Sicherheitssystems geworden, wodurch sich allerdings schwerwiegende Fragen einer systematischen Abgrenzung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Raum ableiten. In der Praxis kristallisiert sich immer mehr ein »Zwischenraum« heraus (versinnbildlicht im Bahnhofsbereich, aber auch im Einkaufspark auf der grünen Wiese), bei denen die Grenzziehung immer schwerer fällt. Wenn Polizei originär für den öffentlichen Raum zuständig sein soll (so immer noch das Verständnis des zugrunde liegenden Rechtssystems), stellt sich wiederum die Frage, ob dieser öffentliche Raum tatsächlich auch weiterhin der dominierende sein soll oder durch einen quasi-privatrechtlichen (Zwischen-)Raum so auf eine Restgröße reduziert wird, dass er damit auch nur noch ein Resteinsatzgebiet für eine staatliche Polizei legitimiert.

Die *Unternehmenssicherheit* hat sich in den letzten Jahren zu einer eigenständigen Säule im Sicherheitssystem entwickelt.<sup>16</sup> Im Gegensatz zur privaten Sicherheitswirtschaft, die Sicherheit als Dienstleistung anbietet, gehören zur Unternehmenssicherheit alle die Tätigkeiten, die ein Unternehmen für die eigene Sicherheit unternimmt. Diese haben in den großen Unternehmen schon lange nichts mehr mit dem eher betulichen Werkschutz vergangener Zeiten zu tun. Schutz vor Diebstahl, Spionage und Sabotage, IT-Sicherheit, Risikomanagement im Falle von Katastrophen, Erpressungen und Entführungen von Mitarbeitern in Krisengebieten, Betriebssicherheit, Objektschutz, Risikoanalysen über Absatzmärkte, Maßnahmen gegen Produktpiraterie – dies sind nur einige Stichworte, die die Bandbreite der Unternehmenssicherheit beschreiben. Die Übergänge zur Sicherheitswirtschaft sind oftmals fließend, weil Unternehmen diese Aufgaben zum Teil auch ausgründen und sie wiederum anderen Unternehmen offerieren oder sie per Auftragsverfahren delegieren. Dennoch handelt es sich um ein eigenständiges Segment, verbunden mit einer eigenen Handlungslogik, vor allem aber noch viel stärker als die Sicherheitswirtschaft der öffentlichen Diskussion und Kontrolle entzogen, weil es hier originär um privaten Raum geht, der sich im allgemeinen Verständnis allein schon deshalb nicht rechtfertigen muss. Der Übereifer einiger Unternehmen bei der Überwachung der eigenen Mitarbeiter, wie er in den letzten Jahren publik geworden ist, zeigt aber sehr deutlich, dass hier sehr wohl und sehr schnell schützenswerte Rechte von Personen innerhalb und außerhalb von Unternehmen angesprochen sind.

---

16 | Vgl. Klaus-Rainer Müller: Handbuch Unternehmenssicherheit, Wiesbaden 2005.

Streng genommen ließe sich eine weitere sechste Säule des Sicherheitssystems benennen, die der bürgerschaftlichen Sicherheit. Immer deutlicher appelliert der Staat, vor allem aber auch die staatlichen Sicherheitsbehörden, an die Bürger, sich für die Sicherheit insbesondere ihres Eigentums selbstständig verantwortlich zu fühlen und entsprechende präventive Maßnahmen umzusetzen. Zu nennen ist die eigene Absicherung von Haus, Hof und Wohnung, die des Autos sowieso, die des Computers unbedingt. Versicherungen für und gegen alles und jedes, Vorsorge gegen Unfälle, Krankheiten und Alter, die Appelle an die Wachsamkeit in der Nachbarschaft, das Misstrauen gegenüber auffälligen Personen, das Melden von Vorfällen, die Anzeige von Schwarzarbeit und Sozialmissbrauch, die Stärkung der Zivilcourage, um bei Vandalismus oder Übergriffen gegenüber anderen Personen einzugreifen. Die Liste an sinnvollen und weniger sinnvollen, an unsinnigen bis bedenklichen Tätigkeiten, zu der die Bürger aktiviert werden sollen, ist lang. Aus Sicht zumindest der Politikfeldanalyse wäre dies alles aber noch keine Begründung einer weiteren Säule innerhalb des Sicherheitssystems, weil hier Bürger als einzelne angesprochen sind, keine politisch (organisierten) handlungsfähigen Akteure, so wie es in den Fällen der anderen Säulen gegeben ist. Bürgeraktivierung wäre in diesem Sinne als ein Policy-Programm der inneren Sicherheitspolitik zu klassifizieren.

## 20.4 STEUERUNGSFORMEN IN DER INNEREN SICHERHEIT

Durch die Ausdifferenzierung von relativ autonomen Subsystemen (»Säulen«) innerhalb des Politikfeldes innere Sicherheit verändern sich die Steuerungsformen. Traditionell war dieser Kernbereich von Staatlichkeit durch ausgeprägte hierarchische Steuerung gekennzeichnet. Organisationen wie die Polizei, die bis in die 1970er Jahre hinein auch intern durch »Befehl und Gehorsam« geführt wurden, denen keine gesellschaftlichen Interessengruppen gegenüberstanden, die Einfluss zu nehmen versuchten und mit denen die Polizei in Aushandlungsprozesse treten musste, die auch in der Wahrnehmung der Bürger unangefochten als der strenge Arm des Staates angesehen wurde, solche Organisationen ließen sich nur und ausschließlich mit Hierarchie steuern. Seit den 1970er Jahren veränderten sich diese festgefügteten Strukturen stetig, aber unmerklich. Erst die neuere Polizeiforschung in den 1990er Jahren stellte fest, dass die Polizei, überhaupt das Politikfeld innere Sicherheit, äquivalente Interessenvermittlungsprozesse aufweist, wie dies für andere Politikfelder wie Wirtschafts-, Sozial-, Kulturpolitik und andere mehr auch gilt.<sup>17</sup> Im Ver-

**17** | Vgl. Karlhans Lieb/Thomas Ohlemacher (Hg.): Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim 2000; Hans-Jürgen Lange (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen 2000.

gleich zu diesen bestehen im Politikfeld innere Sicherheit dennoch große Unterschiede. So geht hier beispielsweise der Einfluss sehr stark von Polizeigewerkschaften aus, die als faktische Berufsverbände sowohl die Behördenstrukturen, Personalfragen sowieso, aber auch inhaltliche sicherheitspolitische Programme beeinflussen. Eng damit sind wiederum die Steuerungsinstrumente verbunden. Regulative Instrumente dominieren. Beides, hierarchische Steuerung nach innen, regulative Steuerung nach außen, wird aber auch in diesem staatlich reglementierten Politikfeld stetig komplizierter. Viele Gründe wären zu nennen. Befehl und Gehorsam funktioniert in einer sich akademisierenden Polizei immer weniger, die Ehrfurcht der Bevölkerung ist einer Skepsis gegenüber allen Autoritäten gewichen, vor allem aber: es formieren sich immer mehr gesellschaftliche Gruppen heraus, die entweder Kritik an den Sicherheitsorganen formulieren (Bürgerrechtsgruppen u.a.) oder versuchen, ihre Interessen in das Politikfeld einzubringen, beispielsweise solche der privaten Sicherheitswirtschaft, die um die Übernahme von Tätigkeitsbereichen in diesem Feld ringen.

In diesem Sinne ist »Hierarchie« für das staatliche System der inneren Sicherheit nicht mehr die adäquate Bezeichnung, um die charakteristische Steuerungsform zu beschreiben. Allein schon innerhalb des föderalen Sicherheitsverbundes von Ländern und Bund geht es mit »Hierarchie« nun gar nicht. Ein mitunter langwieriges, auf maximale rechtliche Angleichung bei gleichzeitig politischer Selbstständigkeit angelegtes kooperatives Verfahren ist hier prägend. Die Innenministerkonferenz, ein sehr wichtiges Abstimmungsgremium, vermeidet jede Form von Kampf Abstimmungen oder sonstige Festlegungen, die nur mit Mehrheit zustande kommen. Konsens und Einstimmigkeit, wenngleich zwangsläufig oftmals auf der kleinsten gemeinsamen Basis, sind stilbildend. Auch innerhalb einer Organisation, beispielsweise einer Landespolizei, findet eine feine Gratwanderung zwischen den dienstrechtlichen Möglichkeiten, mit Anweisungen zu regieren, also Hierarchie zu nutzen, und den faktischen Notwendigkeiten statt, zwischen den einzelnen Berufsgruppen, den jeweiligen Behörden, den politischen Einflüssen moderierend zu vermitteln und zu überzeugen, möglichst Konsens zu finden. Die Beschreibung einer »kooperativen Steuerung mit Instrumenten hierarchischer Führung« käme der Steuerungsrealität in den staatlichen Sicherheitsbehörden wohl am nächsten.

Die Steuerungsform im Bereich der kommunalen Sicherheit ist auf Konsens ausgerichtet. Insbesondere die zahlreichen Präventionsräte, auf dem Freiwilligkeitsprinzip begründet, können nur durch permanente Kommunikation und Abstimmung handlungsfähig bleiben. Auch dort, wo sie mit den Kommunalverwaltungen oder auch mit den Polizeibehörden zusammenarbeiten, sind Vorgaben, Anweisungen, selbst die Argumentation mit Sachzwängen, wenig wirkungsvoll. Nicht von ungefähr haftet den vielen Präventionsgremien gerade bei den hauptamtlich tätigen Personen in den Sicherheitsbehörden der Verdacht an, »Laberrunden«

zu sein. Dort, wo dies zutrifft, liegen die Gründe oftmals in einem zu diffus bestimmten Teilnehmerkreis. Wirkungsvoll können Präventionsräte dann werden, wenn sie einerseits solche Akteure bündeln, die auch tatsächlich eine Problemlösungskompetenz mitbringen, andererseits der Kreis möglichst überschaubar gefasst wird – und vor allem: im Falle einer tatsächlichen Problemlösung dann auch beendet und aufgelöst wird. Präventionsräte, die krampfhaft nach neuen Problemen suchen, sind der sicherste Weg, deren Arbeit insgesamt in Frage zu stellen.

Im Bereich des Katastrophenschutzes liegen ausgeprägt kooperative Steuerungsformen vor. Hier ist ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen Einrichtungen auf den Ebenen der Kommunen, der Länder und des Bundes erforderlich. Einbezogen sind staatliche und nicht-staatliche Organisationen. Der Druck, im Einsatzfall schnell und bestmöglich zu handeln, erzeugt in operativen Fragen einen gewissen Druck, sich zu einigen. In grundsätzlichen Fragen, wie z.B. die Aufgaben auf den föderalen Ebenen besser aufeinander abzustimmen, liegen jedoch ausgeprägte Verharungskräfte vor ebenso wie traditionelle Animositäten zwischen den beteiligten Organisationen.

Völlig anders zeigt sich wiederum die Steuerungsform im Bereich der Sicherheitswirtschaft. Hier herrscht eine harte marktökonomische Steuerung vor. Staatliche Vorgaben liegen in unmittelbar operativen Sicherheitsfragen nur wenige vor. Wichtige Rahmungen gehen vielmehr vom Gewerbe-, Arbeits- und Steuerrecht aus. Der starke Wettbewerb zwischen den Anbietern steuert maßgeblich Fragen von Rekrutierung, Ausbildung und Qualitätsbildung. Noch so gute Absichten, letztere zu verbessern, bleiben wirkungslos, wenn die Konkurrenz diese nicht mitträgt und die Angebote entsprechend preisgünstiger kalkuliert. Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben gerade die wenigen großen Anbieter ein auf den ersten Blick irritierendes Interesse daran, dass der Staat stärker regulierend eingreift, beispielsweise bei denkbaren Reglementierungen der Gewerbezulassung. Hier besteht seitens der professionellen Anbieter die Hoffnung, die vielen Billiganbieter und »schwarzen Schafe« der Branche aus dem Markt drängen zu können.

Marktökonomie ist in diesem Sinne auch die Steuerungsform im Bereich der Unternehmenssicherheit, doch mit anderen Vorzeichen. Die Wettbewerbsfähigkeit bezieht sich hier auf das gesamte Unternehmen, Unternehmenssicherheit kann dabei ein entscheidender Faktor sein, diese zu erhalten oder zu verbessern. Betroffen sind davon zum einen international tätige Unternehmen, die sehr deutlich ihre Risiken gerade in krisenanfälligen Regionen kalkulieren müssen, zum anderen Unternehmen im Bereich der Hochtechnologie. Gerade bei diesen entwickelt sich eine intensive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und staatlichen Verfassungsschutzämtern, die jenseits der öffentlichen Diskussion in Fragen der Spionageabwehr beraten.

Diese nur kursorischen Skizzierungen der unterschiedlichen Steuerungsformen, die sich in den einzelnen Säulen des Sicherheitssystems

herauskristallisieren, zeigen, wie schwierig es aus Sicht des Staates geworden ist, die Politik der inneren Sicherheit steuern und rechtsstaatlich kontrollieren zu wollen. Gerade die Diskussion über eine neue »Sicherheitsarchitektur« wird diesen Umstand berücksichtigen müssen. Wenn gerade die Ausdifferenzierung sowohl der Sicherheitsanbieter als auch die der neuen Sicherheitsaufgaben das zentrale Argument dafür sein soll, eine neue »Architektur« in das bestehende Sicherheitssystem einzuziehen, können hierbei nicht nur die beteiligten Akteure und die anzustrebenden Strukturen in den Blick genommen werden, sondern es muss zuallererst gefragt werden, welche spezifischen Steuerungslogiken vorliegen und inwieweit diese überhaupt beeinflusst werden können?

## 20.5 EUROPÄISIERUNG DER INNEREN SICHERHEIT

Die Europäisierung führt dazu, das Politikfeld der inneren Sicherheit durch neue Akteure zu ergänzen und damit ggf. auch weitere Steuerungslogiken berücksichtigen zu müssen. Zu verweisen ist auf die zahlreichen Institutionen und Gremien, die im Verlaufe der zurückliegenden Integrationsschritte im Rahmen der EU, aber auch im Rahmen von Nebenabkommen hinzugekommen sind. Zu nennen sind die entsprechenden Gremien im Rahmen des dritten Pfeilers des EU-Vertrages ebenso wie die umfangreichen Koordinations- und Lenkungsausschüsse im Rahmen des Schengener-Abkommens. Zu nennen ist ebenfalls Europol als eine in Ansätzen vorhandene europäische Polizeieinrichtung, bei der sich im Verlaufe der nächsten Integrationsschritte zeigen wird, inwieweit hier eine supranationale Polizeiorganisation geschaffen oder ob es auf längere Sicht bei einer Koordinationsstelle bleiben wird.

Mit Hilfe des Politikfeldansatzes lässt sich gut illustrieren, dass bereits die Frage, wo die neu geschaffenen europäischen Institutionen und Gremien anzusiedeln sind, im institutionellen Zentralbereich oder im politisch-institutionellen Umfeld, analytisch noch vollkommen offen ist. Werden diese Institutionen und Gremien für die bundesdeutschen Akteure im Politikfeld innere Sicherheit lediglich einen korrespondierenden Einfluss ausüben oder werden sie zu einem integralen Bestandteil eines dann dreigeteilten (strenggenommen einschließlich der Kommunen eines viergeteilten) föderativen Systems der inneren Sicherheit, also auf den Ebenen Länder, Bund und EU? Der Kompetenz-Schwerpunkt innerhalb des jetzigen Systems liegt in einem fein ausbalancierten Gleichgewicht zwischen Ländern und Bund. Angesichts des fortschreitenden Integrationsprozesses wird von Seiten der Länder befürchtet, dass vor allem die Kompetenz der Rahmengesetzgebung kontinuierlich in neue Verhandlungsgremien übergeht, die vorrangig vom Bund und den übrigen EU-Mitgliedsstaaten und den entsprechenden EU-Gremien bestellt werden. Die Länder versuchen, durch eine Reihe von Initiativen ihre »Polizeihoheit« zu wahren,

indem sie vor allem darauf drängen, an den entsprechenden Verhandlungsgremien beteiligt zu werden.

Die Europäisierung der inneren Sicherheit ist vor allem dadurch gekennzeichnet,

- dass die institutionelle Ausdifferenzierung sich nahezu ausschließlich in Expertengremien der Sicherheitsbehörden selbst vollzieht;
- die Akteure deshalb die Europäisierung nicht als Beschränkung ihrer bislang national begrenzten Perspektiven wahrnehmen, sondern dadurch, dass ihnen eine weitgehend autonome Definitionsmacht zufällt, sie die eigenen Handlungsmuster (Schemata, Frames, Habits) fortzuschreiben und die Constraints ihres eigenen Handlungssystems systematisch auf die europäische Ebene erweitern können;
- daraus die integrationspolitische Folgewirkung resultiert, dass alternative Europakonzeptionen wie die eines »dualen Föderalismus« (getrennte Zuständigkeiten mit je eigenen Vollzugsbehörden) kaum durchsetzungsfähig, weil gegen die institutionspolitischen Interessen der involvierten Akteure gerichtet sind – zu erwarten ist eher eine Fortschreibung des »kooperativen Föderalismus« mit allseits verschränkten Beteiligungs- und Steuerungsformen, wie dies vor allem für die Inkongruenz der bundesdeutschen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten typisch ist.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz ist noch sehr weit davon entfernt, eindeutige und transparente Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auszuweisen. Vor diesem Hintergrund würde der Reformvertrag von Lissabon, welcher zurzeit durch die Ablehnung einiger Mitgliedsstaaten im Rahmen des Ratifizierungsprozesses blockiert ist, eine neue Integrationsphase einleiten. Er würde alle Vertragstexte zusammenfassen, zumindest die intergouvernementale Säule im Bereich Polizei und Justiz aufheben, die parlamentarischen Kontrollrechte ausdehnen und die Entscheidungsprozesse innerhalb der Union vereinfachen. Denn auch ohne den Reformvertrag differenziert sich der Sicherheitsbereich immer weiter aus, obwohl er damit immer mehr in die Kernbereiche nationaler Souveränität hineinwächst.<sup>18</sup> So werden Agenturen und Gremien geschaffen, die den europäischen Grenzschutz koordinieren sollen, ebenfalls vollzieht sich im Bereich der Nachrichtendienste eine Formalisierung der Zusammenarbeit der nationalen Dienste. Europol soll ausgebaut werden. Eine europäische Staatsanwaltschaft muss zwingend geschaffen werden, was wiederum die Frage nach einem europäischen Strafrecht und einem Strafgericht aufwirft.

---

**18** | Vgl. Christoph Gusy/Christoph S. Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 173-180.

Die europäische Integration bildet aufgrund ihres föderalen Charakters stetig ein politisches System heraus, welches von administrativ bestimmten Verhandlungssystemen geprägt ist.<sup>19</sup> Die Politikproduktion vollzieht sich hierbei vor allem in politikfeldbezogenen Netzwerken.<sup>20</sup> Mit Integration auch der Innen- und Rechtspolitik im Zuge des Maastrichter Vertrages entstand in allen Politikbereichen ein faktisches Drei-Ebenen-Föderalmodell, ohne dass es hierzu noch eines verfassungsetzenden Aktes bedürfte.<sup>21</sup> Die Europäisierung vollzieht sich dabei aber nicht als ein exogenes Ereignis, welches auf die Akteure niedergeht. Europäisierung bedeutet vielmehr, wie der Implementationsverlauf der europäischen »inneren« Sicherheit zeigt, dass es die Eigenlogiken von Verhandlungssystemen und die handlungsleitenden Orientierungen der Akteursgruppen sind, die in ihnen um Einfluss, Definitionsmacht und Beteiligungsrechte ringen, die die Ausdifferenzierung, das »Wachstum« und damit auch die Zunahme der Integrationsdichte in dem Mehrebenen-Sicherheitsverbund wesentlich vorantreiben.

## 20.6 PERSPEKTIVEN DER STAATLICH »GEWÄHRLEISTETEN« INNEREN SICHERHEIT

Wie soll ein solchermaßen kompliziertes Mehrebenensystem, jeweils horizontal zudem mehrfach segmentiert, noch ansatzweise staatlich gesteuert werden? Und wie kann dabei auch nur der bisherige Standard parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle garantiert, geschweige denn erhöht werden? Sollte der Anspruch auf Steuerung und Kontrolle fallen gelassen werden, sind die beiden eingangs skizzierten Szenarien, das der rein funktionalen Lösung des Sicherheitsproblems und das der selbstreferentiellen Sicherheitsgesellschaft, nicht mehr so fern, wie es auf dem ersten Blick erscheint.

Mit dem Modell des »Gewährleistungsstaates« ist eine denkbare Lösungsoption formuliert. Dieser hielte den staatlichen Anspruch, Sicher-

**19** | Siehe die Beiträge in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23/1992), Opladen 1992; Beate Kohler-Koch (Hg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992; Ingeborg Tömmel (Hg.): Die Europäische Union (PVS-Sonderheft 40/2007), Wiesbaden 2007.

**20** | Vgl. Wolfgang Schumann: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen 1993, S. 394-431; Diana Panke/Tanja Börzel: Policy-Forschung und Europäisierung, in: Frank Janning/Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden 2008, S. 138-156.

**21** | Vgl. Hartmut Aden: Polizeipolitik in Europa, Opladen 1998; Martin H. W. Möllers/Robert van Ooyen (Hg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt a.M. 2006.

heit zu gewährleisten, aufrecht, würde den Vollzug (im Sinne von »Leistungstiefe«) aber nicht mehr als umfassende Vollzugsaufgabe staatlicher Einrichtungen sehen, sondern diese in Kooperation mit anderen Akteuren realisieren. Der Staat übernimmt es hierbei, die Rahmenbedingungen der öffentlichen Sicherheit aufrechtzuerhalten, das staatliche Gewaltmonopol – verstanden als grundsätzliches Rechtsprinzip – einzufordern,<sup>22</sup> Strafverfolgung und Rechtsprechung zu garantieren sowie den militärischen Schutz der Gesellschaft zu erhalten.

Mehrere Konsequenzen wären für das Staatsverständnis im Sicherheitsbereich zu ziehen: Die klassische Vorstellung, wonach Sicherheitspolitik beinahe ausschließlich »Staatspolitik« ist, bei denen gesellschaftliche Gruppen keine maßgebliche Rolle spielen, ist obsolet. Zukünftig werden organisierte Interessen eine wachsende Rolle einnehmen in Fragen der inneren Sicherheit. Deren Zielsetzungen und deren strategische Interessen werden sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen politischen Ebenen von Bund und Ländern verteilen, vor allem daran ausgerichtet, wo Ansätze bestehen, entsprechende rechtliche Rahmungen beeinflussen oder wie auf der kommunalen Ebene direkt gestalten zu können.

Im Vordergrund des Gewährleistungsstaates in der inneren Sicherheit stehen rechtliche Rahmungen, nicht so sehr Detailregelungen. Insbesondere in den Bereichen der Sicherheitswirtschaft, aber zum Teil auch der Unternehmenssicherheit, nehmen Fragen von Marktzulassungen, Lizenzierungen von Spezialtätigkeiten, Verleihungen von Vollzugskompetenzen, Qualitätsstandards in der Aus- und Weiterbildung, technische Normierungen (z.B. von Überwachungstechniken), Evaluierungen von Leistungserbringungen eine zentrale Rolle ein. Vor allem aber wären gesetzliche Normierungen des Datenschutzes, wie überhaupt das Thema der informationellen Selbstbestimmung, nicht mehr vorrangig von der Situation staatlicher Institutionen her zu denken, sondern ebenso auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Anwendungen hin zu erweitern.

Im Bereich der kommunalen Sicherheitserbringung könnte dies bedeuten, Standards für die Arbeit präventiver Gremien vorzugeben, um so einerseits deren Verfransung, andererseits aber auch deren Entkopplung von Gremien der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern.

Die unbedingte politische Voraussetzung für eine solche »weiche Lenkung« der Rahmungen läge in einem Aufbau einer komplexen Governancessstruktur, die auf Instrumente wie wissenschaftliche Berichterstattung zu den Entwicklungen in den einzelnen Segmenten des Sicherheitsbereiches, auf Gesetzesfolgenabschätzungen und Gesetzesevaluierungen zurückgreifen könnte. Die Voraussetzung für eine solche politische Neu-

---

**22** | Siehe dazu auch: Peter Nitschke: Das Gewaltmonopol in der Defensive. Zur Veränderung von Staatlichkeit im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 1/2004, S. 46-51; zum Staatsbegriff: Robert van Ooyen: Der Staat – und kein Ende? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 54/2006, S. 151-166.

ausrichtung der politischen Steuerung läge allerdings in einem mentalen Wandel der sicherheitsrelevanten Akteure: Die Handlungslogik, die unabhängig von der Parteipräferenz vorherrscht (und im Ergebnis eine permanente Große Koalition in der inneren Sicherheit bedeutet), ist eine rein funktionsbezogene. Sicherheit gilt hierbei als eine in der Zielsetzung statische Aufgabe, die in ihren aktuellen Anforderungen von exogenen Entwicklungen bestimmt wird. Auf diese neuen Entwicklungen hat sich dem tradierten Verständnis folgend die Sicherheitspolitik einzustellen. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass die tatsächlichen oder vermeintlichen Sachzwänge die Zielrichtung bestimmen. Diese werden gegenwärtig als eine neue international verursachte Herausforderung erfahren, die beispielsweise zur Aufhebung der Trennung von Innen und Außen zwingt, ohne dabei ausreichend zu berücksichtigen, dass mit Aufhebung dieser traditionellen Trennlinien zugleich auch rechtsstaatliche, verfassungsrechtliche, bürgerrechtliche, parlamentarische und demokratische Schutzgüter insgesamt erodieren.<sup>23</sup> In der Konsequenz entwickelt sich das Sicherheitssystem inkrementalistisch, wird von einem Ereignis zum nächsten getrieben, von einer Notwendigkeit zur anderen hin reformiert, umgruppiert, erweitert, ergänzt und umgebaut. Mit Steuerung hat dies im doppelten Sinne der Bedeutung nichts zu tun – weder bezogen auf die Ursachen, noch auf die institutionellen Anpassungen, schon gar nicht auf die eigentliche Zielsetzung hin, die erreicht werden soll. Sofern also der Gewährleistungsstaat tatsächlich die Blaupause für eine neu ausgerichtete Sicherheitsarchitektur werden sollte, muss das gesellschaftliche, vor allem aber das politische Verständnis gewonnen werden dafür, dass der Wandel des Systems der inneren Sicherheit untrennbar verbunden ist mit dem Wandel von Staat und Demokratie insgesamt. Innere Sicherheit als Kernbereich staatlicher Macht ist in besonderem Maße sensibilisiert für die Auswirkungen, die von den zahlreichen Neuausrichtungen ausgehen. Letztlich geht es darum, das Verhältnis von Staat, Sicherheit, Freiheit und Demokratie in einer durch Europäisierung, Internationalisierung und Globalisierung bestimmten Welt neu zu gewichten – ohne die erreichten rechtsstaatlichen und demokratischen Standards des Nationalstaates aufzugeben.

## LITERATUR

Aden, Hartmut 1998: Polizeipolitik in Europa, Opladen.

Behr, Rafael 2000: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen.

Behr, Rafael 2006: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden.

---

**23** | Vgl. Hans-Jürgen Lange: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 4/2005, S. 52-75.

- Blum, Sonja/Schubert, Klaus 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Brink, Henning van den 2005: Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Frankfurt a.M.
- Elsbergen, Gisbert van (Hg.) 2004: Wachen, kontrollieren, patrouillieren, Wiesbaden.
- Elsbergen, Gisbert van 2005: Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention, Wiesbaden.
- Feltes, Thomas 2003: Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? PDF-Paper, Ruhr-Universität Bochum.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hg.) 2005: Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden.
- Glavic, Jürgen J. (Hg.) 1995: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart.
- Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten (Hg.) 2008: Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden.
- Gusy, Christoph 1994: Polizeirecht, Tübingen, 2. Aufl.
- Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S. 2004: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden, S. 173-180.
- Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen.
- Hitzler, Ronald/Peters, Helge (Hg.) 1998: Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen.
- Kirsch, Benno 2003: Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, Wiesbaden.
- Knelangen, Wilhelm 2001: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1992: Staat und Demokratie in Europa, Opladen.
- Kreile, Michael (Hg.) 1992: Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23/1992), Opladen.
- Kunz, Thomas 2005: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheit und ihre Kritik, Bielefeld.
- Lange, Hans-Jürgen 1999: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.) 2000: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.) 2003: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen 2005: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 4/2005, S. 52-75.

- Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichertz, Jo (Hg.) 2009: Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden, 2. Aufl.
- Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hg.) 1998: Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden.
- Liebl, Karlhans/Ohlemacher, Thomas (Hg.) 2000: Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hg.) 1996: Handbuch des Polizeirechts, München, 2. Aufl.
- Lüdtke, Alf (Hg.) 1992: ›Sicherheit‹ und ›Wohlfahrt‹. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jh., Frankfurt a.M.
- Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert (Hg.) 2006: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt a.M.
- Müller, Klaus-Rainer 2005: Handbuch Unternehmenssicherheit, Wiesbaden.
- Nitschke, Peter 2004: Das Gewaltmonopol in der Defensive. Zur Veränderung von Staatlichkeit im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 1/2004, S. 46-51.
- Ooyen, Robert van 2006: Der Staat – und kein Ende? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 54, S. 151-166.
- Panke, Diana/Börzel, Tanja 2008: Policy-Forschung und Europäisierung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 138-156.
- Reinke, Herbert (Hg.) 1993: »... nur für die Sicherheit da ...«? Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen, S. 116-148.
- Schneider, Volker/Janning, Frank 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schumann, Wolfgang 1993: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen, S. 394-431.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer 2007: Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden, 2. Aufl.
- Tömmel, Ingeborg (Hg.) 2007: Die Europäische Union (PVS-Sonderheft 40/2007), Wiesbaden.
- Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Nr. 179, Heft 2/2007. Vom Rechtsstaat zur Sicherheitsgesellschaft.

## Autorinnen und Autoren

---

**Albrecht, Hans-Jörg**, Prof. Dr. Dr. h.c., ist seit 1997 Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Seit 2000 hat Prof. Albrecht den Status eines Gastprofessors mehrerer Universitäten der Volksrepublik China erhalten. Im Mai 2003 wurde ihm die Life Membership am Clare Hall College der Universität Cambridge/England verliehen und im Mai 2004 die UT-Professorship and Permanent Faculty Membership der Rechtswissenschaftlichen Fakultät des Qom High Education Center der Universität Teheran/Iran. Forschungsschwerpunkte sind u.a. strafrechtliche Sanktionen und Strafzumessung, kriminologische Grundlagenfragen sowie kriminologische Einzelthemen wie Jugendkriminalität, organisierte Kriminalität, Hasskriminalität und Strafrechtsreformen in Übergangsgesellschaften.

**Birkmann, Jörn**, Dr.-Ing., ist seit 2004 wissenschaftlicher Berater und heute Leiter des Bereichs »Vulnerability Assessment« an der United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Bonn. Seit 2003 ist er korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des Monitorings, der Methodenentwicklung und Messung von Vulnerabilitäten und Bewältigungskapazitäten von Gesellschaften, Ökonomien und der Umwelt bei Gefährdungen natürlichen Ursprungs.

**Bogardi, Janos J.**, Prof. Dr.-Ing. Dr. h.c. mult., ist seit 2003 Rektor der United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), in Bonn. Zugleich ist er seit 2007 Vize-Rektor des Vice Rectorate in Europe. Prof. Bogardi studierte Bauwesen an der TU Budapest und Wasserbau an der Universität Padua, er promovierte an der Universität Karlsruhe (TH). Ehrendoktorwürden wurden ihm von den Universitäten Warschau, Budapest und Nizhny/Novogord verliehen. Im Jahre 2008 wurde er mit dem internationalen Wasserpreis »Grand Prix des Lumières de l'Eau de Cannes« ausgezeichnet. Er ist Mitglied der Organisation »Internationales Bonn« und im Leitungsausschuss des Deutschen

Komitees für Krisenvorsorge sowie als Kurator des Vereins »Demokratiepreis Bonn« tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des Wasserbaus und des nachhaltigen Ressourcenmanagements.

**Bonß, Wolfgang**, Prof. Dr., seit 1994 Professor für allgemeine Soziologie an der Universität der Bundeswehr München. Ab 1999 Stellvertretender Sprecher des Sonderforschungsbereichs 536 »Reflexive Modernisierung« und seit 2004 Sprecher des Graduiertenkollegs »Arbeit – Gender – Technik« der Hans-Böckler-Stiftung in München. Die Arbeitsschwerpunkte von Prof. Bonß sind Modernisierung und sozialer Wandel, Unsicherheits- und Risikoforschung, Mobilitätsforschung, Soziologie der Arbeit und Arbeitslosigkeit.

**Daase, Christopher**, Prof. Dr., ist seit 2009 Professor für Internationale Organisation an der Goethe-Universität Frankfurt im Rahmen des Exzellenzclusters »Die Herausbildung normativer Ordnungen« und zugleich Leiter des Programmbereichs »Internationale Organisationen und Völkerrecht« an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung. Von 2001 bis 2004 war Christopher Daase Senior Lecturer in International Relations an der University of Kent at Canterbury und Direktor des Programms für Internationale Konfliktanalyse an der Brussels School for International Studies. Anschließend war er von 2004 bis 2009 Professor für Internationale Beziehungen am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seit Januar 2005 ist er geschäftsführender Herausgeber der Zeitschrift für Internationale Beziehungen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Theorien und Methoden der Internationalen Beziehungen, Sicherheitspolitik, Internationale Organisationen sowie Politikberatung (insbesondere Wissen und Nichtwissen, Risikoanalysen, Szenarienbildung).

**Dörner, Dietrich**, Prof. Dr., seit 2005 Emeritus des Instituts für Theoretische Psychologie der Universität Bamberg, das er in den Jahren 1991 bis 2005 als Direktor leitete. Prof. Dörner ist Auswärtiges Mitglied der Max-Planck-Gesellschaft und Mitglied der Academia Europaea, der Academia Leopoldina, Deutschen Gesellschaft für Psychologie, dem Verein für Socialpolitik sowie der Wilhelm-Wundt-Gesellschaft. Zu den Forschungsschwerpunkten von Dietrich Dörner zählen Denken und Handeln in komplexen Realitäten, Theorienbildung im Bereich »Handlungstheorie« (Handeln als Zusammenspiel von Kognition, Motivation und Emotion, Theorienbildung durch Simulation psychischer Prozesse in neuronalen Netzwerken).

**Egg, Rudolf**, Prof. Dr., übernahm 1986 die Stelle des stellvertretenden Direktors der neu gegründeten Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) in Wiesbaden. 1990 wurde der Psychologe zum »außerplanmäßigen Professor« an der Universität Erlangen-Nürnberg ernannt. Seit 1997 ist Rudolf Egg Direktor der KrimZ. Seit Anfang 2004 ist er zudem Vorstandsvorsitzender der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK). Am 25.02.2005 erwarb er das Zertifikat »Fachpsychologe für Rechtspsychologie (BDP/DGPs)«. Die Schwerpunkte der Arbeit von Rudolf Egg sind Studien zur Frage der Rückfälligkeit und zur Behandlung von Straftätern, insbesondere von Sexualstraftätern sowie Aspekte der Persönlichkeit und Gefährlichkeit von Serientätern.

**Fekete, Alexander**, Dr., seit 2009 Assistant Professor am Center for Global Studies, University of Illinois, USA. Er war zuvor an der UNU-EHS im Projekt DISFLOOD tätig. Seine in diesem Projekt erstellte Dissertation »Assessment of Social Vulnerability for River-Floods in Germany« erschien im Januar 2010.

**Grosser, Alfred**, Prof. Dr. Drs. h.c., geboren 1925 in Frankfurt a.M., in Frankreich seit 1933, Franzose seit 1937. Von 1956 bis 1992 war er o. Professor am Institut d'études politiques, Paris und Präsident des Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine CIRAC. Seit 1965 schrieb er politische Kolumnen u.a. für La Croix und Ouest-France. Prof. Grosser war als visiting professor u.a. an den amerikanischen Universitäten Stanford und Johns Hopkins sowie an den Universitäten in Peking, Keio/Tokyo und Singapur tätig. In den Jahren 1970 bis 1973 bekleidete er das Amt des Vize-Präsidenten der International Political Science Association. Professor Grosser wurde u.a. mit der Theodor-Heuss-Medaille (1978), der Goethe-Plakette der Stadt Frankfurt (1986), dem Grand Prix de l'Académie des Sciences morales et politiques (1998), dem Preis des Abraham-Geiger-Kollegs der Rabbinerausbildung (2004), der Wilhelm-Leuschner-Medaille des Landes Hessen (2004) sowie dem Großen Verdienstkreuz mit Stern und Schulterband und dem Grand Officier de la Légion d'Honneur geehrt. 1975 wurde Prof. Grosser mit dem Friedenspreis des Deutschen Buchhandels als »Mittler zwischen Franzosen und Deutschen, Ungläubigen und Gläubigen, Europäern und Menschen anderer Kontinente« ausgezeichnet.

**Gusy, Christoph**, Prof. Dr., seit 1994 Direktor am Institut für Umweltrecht der Universität Bielefeld. In den Jahren 1995 bis 1997 bekleidete er das Amt des Dekans der Fakultät für Rechtswissenschaft und war 1998-2005 als Prorektor für Finanz- und Personalangelegenheiten tätig sowie Vertreter des Rektors in den Jahren 2001 bis 2003. Christoph Gusy wurde von der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) und der Université Robert Schuman, Straßburg, zum Gastprofessor berufen. Er war einer der Beschwerdeführer der Verfassungsbeschwerde gegen die Vorratsdaten-

speicherung. Die Arbeitsschwerpunkte des Lehrstuhls sind die neuere Verfassungsgeschichte, Verfassungsrecht, insbesondere die Grundrechte, Polizei- und Sicherheitsrecht sowie Migrations- und Integrationsrecht.

**Harms, Jörg Menno**, Mitglied im Hauptvorstand, Gründungsmitglied und ehemaliger Vizepräsident des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. BITKOM. Seit 2005 ist er Vorsitzender des Aufsichtsrates der Hewlett Packard HP sowie Geschäftsführender Gesellschafter der Menno Harms GmbH. Jörg Menno Harms lehrt seit 1993 als Honorarprofessor an der Universität Stuttgart.

**Haverkamp, Rita**, Dr., seit 2008 wissenschaftliche Referentin in der kriminologischen Abteilung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Mitarbeit im Fachdialog Sicherheitsforschung; ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Sanktionenrecht, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, Terrorismus und in der Sicherheitsforschung.

**Herschinger, Eva**, Dr., seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Universität der Bundeswehr München. Die Forschungsarbeiten von Eva Herschinger behandeln die Internationalisierung des Gewaltmonopols sowie hegemoniale Ordnungen und kollektive Identitätsbildung im Sicherheitsbereich.

**Jachtenfuchs, Markus**, Prof. Dr., seit 2006 Professor of European and Global Governance und Direktor des Master of Public Policy Programms an der Hertie School of Governance. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Zeitschrift für internationale Beziehungen, von »Politique Européenne«, des Instituts für europäische Politik (Berlin) sowie des Zentrums für europäische Rechtspolitik der Universität Bremen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Europäische Integration, International Governance und Staatlichkeit im Wandel.

**Kaufmann, Stefan**, PD Dr., ist seit 2004 Privatdozent am Institut für Soziologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, dort 2006/2007 Vertretungsprofessur für Kulturosoziologie und in den Jahren 2008 bis 2010 Vertretung der Professur für Medientheorie an der Universität Siegen. Mitarbeit im Fachdialog Sicherheitsforschung und Leitung weiterer Teilprojekte im Bereich Sicherheitsforschung am Institut für Soziologie der Universität Freiburg. Forschungsschwerpunkte sind Kulturosoziologie, Historische Soziologie, Raum, Technik, Medien, Sicherheit.

**Koch, Rainer**, Prof. Dr.-Ing., ist seit 1989 Professor für »Rechnerunterstütztes Konstruieren und Planen« an der Universität Paderborn in der Fakultät für Maschinenbau. Zusätzlich hat Rainer Koch langjährige Erfahrungen im Feuerwehrbereich und ist seit der Gründung im Jahr 2006 stellvertretender Leiter des Instituts für Feuerwehr- und Rettungstechno-

logien IFR in Dortmund. Die Arbeitsgebiete seiner Forschungsgruppe an der Universität Paderborn beziehen sich auf die Optimierung von Design- und Planungsprozessen unter Nutzung von Informationstechnologie, die gegenwärtigen Forschungsgebiete sind Computer Aided Design, Virtual Reality/Augmented Reality, Datenbanktechnologien, Qualitäts-Management, Informations- und Wissensmanagement und mobile IT-Anwendungen. Seit dem Jahr 2000 bilden Forschungsprojekte zur IT-Nutzung im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr einen Arbeitsschwerpunkt.

**Kraft-Kasack, Christiane**, M.A., ist seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hertie School of Governance, Berlin Graduate School for Transnational Studies.

**Kreissl, Reinhard**, PD Dr., ist Leiter des Departments Recht und Gesellschaft am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Soziologie sozialer Kontrolle und abweichenden Verhaltens, Rechtssoziologie, neurowissenschaftliche Aspekte sozialer Handlungstheorien.

**Lange, Hans-Jürgen**, Prof. Dr., seit 2008 Professor für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement an der Universität Witten/Herdecke. In den Jahren 2001-2008 Forschungsgruppenleiter und seit 2006 Wissenschaftlicher Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) an der Universität Duisburg-Essen. Die Schwerpunkte seiner Forschung richten sich auf den Wandel der Staatlichkeit und die Regulation von Sicherheit. Auf dem Gebiet der politischen Steuerung, Governance und innergesellschaftlichen Konfliktregelung fokussieren seine Arbeiten u.a. Politikfeldanalyse, Innere Sicherheit, Vergleichende Policy-Analyse, insbesondere zum erweiterten Sicherheitsbegriff.

**Plaß, Marco**, Dipl.-Ing., ist seit 2003 Wissenschaftlicher Angestellter der Fachgruppe »Computeranwendung und Integration in Konstruktion und Planung – C.I.K.«; Fakultät für Maschinenbau an der Universität Paderborn. Seine Forschungsthemen sind Informationsverdichtung, Informations- und Wissensmanagement, Datenintegration, Modellbildung, Prozessmodellierung.

**Schavan, Annette**, Prof. Dr., ist seit 2005 Bundesministerin für Bildung und Forschung und Mitglied des Deutschen Bundestages. In den Jahren 2001 bis 2005 war sie Abgeordnete des baden-württembergischen Landtags und Ministerin für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg. Frau Schavan ist seit 1998 Stellvertretende Vorsitzende der CDU Deutschlands. Im Jahr 2009 wurde sie an der Freien Universität Berlin zur Honorarprofessorin berufen.

**Schneider, Friedrich**, Prof. Dr. Dr. h.c. mult., seit 1986 Ordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz, Österreich und seit 2006 Forschungsprofessor am DIW, Berlin. Friedrich Schneider erhielt an mehreren Universitäten den Status eines Gastprofessors, so an der Carnegie-Mellon-Universität Pittsburgh/Pennsylvania, USA, der La Trobe University in Melbourne, Australien und an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken. Die Katholische Universität Ricardo Palma in Lima, die Universität Stuttgart und Trujillo verliehen ihm die Ehrendoktorwürde. Seit 2004 ist Prof. Schneider Präsident des Verbandes der österreichischen Wirtschaftsakademiker (VÖWA) und ab 2005 Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik. Seine Forschungsgebiete sind Ökonomische Theorie der Politik, Finanzwissenschaft, Wirtschafts-, Umwelt- und Agrarpolitik. Die Forschungsarbeit aus diesen Arbeitsgebieten befasst sich mit wirtschaftspolitischen Fragen in entwickelten Industriestaaten westlicher Prägung sowie in einigen Teilbereichen auch mit Entwicklungsländern. Im Vordergrund steht hierbei die Analyse staatlicher Aktivitäten und deren Konsequenzen auf das wirtschaftliche Geschehen.

**Schulz, Wolfgang**, Dr., ist seit 2001 Mitglied im Direktorium des Hans-Bredow-Instituts für Medienforschung an der Universität Hamburg. Seit 1997 ist er Lehrbeauftragter im Wahlschwerpunkt Information und Kommunikation des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Hamburg; seit Januar 2000 auch Mitglied des Landesjustizprüfungsamtes. Die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen bei Problemen der rechtlichen Regulierung in Bezug auf Medieninhalte – insbesondere Gewaltdarstellungen –, Fragen des Rechts neuer Kommunikationsmedien, vor allem des digitalen Fernsehens, und der Rechtsgrundlagen journalistischer Arbeit, aber auch in den rechtsphilosophischen Grundlagen der Kommunikationsfreiheiten und der systemtheoretischen Beschreibung des publizistischen Systems. Dazu kommen Arbeiten zu Handlungsformen des Staates, etwa im Rahmen von Konzepten »regulierter Selbstregulierung«.

**Shen, Xiaomeng**, M.Sc., PhD., M.Sc., ist Associate Academic Officer der Refoundation Chair on Social Vulnerability der United Nations University. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf dem Katastrophen-Risiko-Management in verschiedenen kulturellen Settings, institutionellen Vulnerabilitäten und ökologisch induzierter Migration.

**Strohschneider, Stefan**, Prof. Dr., seit 2007 Professor für Interkulturelle Kommunikation an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Seine Forschungsarbeiten behandeln die Entwicklung und Erprobung von Computersimulation für Human Factor Trainings, Interkulturelle Teamarbeit und Emergency Management, Kulturvergleichende Psychologie des Denkens und Problemlösens und der interorganisationalen Zusammenarbeit sowie Fragen der Kulturanthropologie und Kulturgeschichte.

**Würtenberger, Thomas**, Prof. Dr., ist seit 1988 Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Gastprofessuren u.a. an der Faculté de Droit, Paris I (Sorbonne), an der Faculté de Droit, Strasbourg sowie Professeur invité an der Faculté de Droit in Lausanne. Er hielt zahlreiche Gastvorlesungen in West- und Osteuropa sowie Ostasien. In den Jahren 1994 bis 1997 war er Vorstand des Frankreich-Zentrums und seit 1997 Rechtsberater des Rektors der Universität Freiburg. Thomas Würtenberger ist seit 2002 korrespondierendes Mitglied der Mainzer Akademie der Wissenschaften und der Literatur und seit 2007 im Freiburger Kompetenzverbund »Sicherheit und Gesellschaft«. Seine wissenschaftlichen Arbeiten liegen im Staats- und Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozessrecht, sie behandeln Legitimation und Akzeptanz staatlichen Handelns sowie die Geschichte des modernen Verfassungsstaates. Ein besonderer Forschungsschwerpunkt liegt im Recht der inneren Sicherheit. Hier erfolgte eine langjährige Politikberatung, auch eines Beitrittskandidaten zur Europäischen Gemeinschaft.

**Werner, Ute**, Prof. Dr., lehrt seit 1997 am Institut für Finanzwirtschaft, Banken und Versicherungen der Universität Karlsruhe (TH)/Karlsruher Institut für Technologie KIT. Mehrere Studien- und Forschungsaufenthalte in Paris an der Université I Pantheon-Sorbonne, in Berkeley an der Haas School of Business der University of California und an der Columbia University in New York. Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Versicherungsmanagement und Risikoforschung.

**Zoche, Peter**, M.A., seit 2005 Institutsbeauftragter des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung ISI. Seit 1986 Projektleitungen im ISI, 1989 bis 2004 Aufbau und Leitung der interdisziplinären Forschungsabteilung Informations- und Kommunikationssysteme, seit 2005 Koordination der institutionellen Kooperation des ISI mit dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag TAB sowie seit 2007 ISI-Koordination der Sicherheitsforschung. Projektleitung Fachdialog Sicherheitsforschung. Seine Forschungsthemen: Technikfolgenabschätzung, Arbeit/Organisation/Markt, Kommunikation/Medien, Sicherheit.

# Sozialtheorie



ULRICH BRÖCKLING,  
ROBERT FEUSTEL (HG.)  
**Das Politische denken**  
Zeitgenössische Positionen

Januar 2010, 340 Seiten, kart., 25,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1160-1



ANINA ENGELHARDT,  
LAURA KAJETZKE (HG.)  
**Handbuch Wissensgesellschaft**  
Theorien, Themen und Probleme

Oktober 2010, 378 Seiten, kart., 25,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1324-7



MARKUS GAMPER,  
LINDA RESCHKE (HG.)  
**Knoten und Kanten**  
Soziale Netzwerkanalyse in Wirtschafts-  
und Migrationsforschung

Oktober 2010, 428 Seiten, kart.,  
zahlr. z.T. farbige Abb., 32,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1311-7

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)

# Sozialtheorie



KARIN KAUDELKA,  
GERHARD KILGER (HG.)  
**Die Arbeitswelt von morgen**  
Wie wollen wir leben und arbeiten?

Oktober 2010, 256 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 19,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1423-7



MAX MILLER  
**Sozialtheorie**  
Eine Kritik aktueller  
Theorieparadigmen.  
Gesammelte Aufsätze

März 2011, ca. 300 Seiten, kart., ca. 27,80 €,  
ISBN 978-3-89942-703-5



STEPHAN MOEBIUS,  
SOPHIA PRINZ (HG.)  
**Das Design der Gesellschaft**  
Zur Kultursozilogie des Designs

Oktober 2011, ca. 300 Seiten,  
kart., ca. 28,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1483-1

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)

# Sozialtheorie

ROSWITHA BRECKNER

## **Sozialtheorie des Bildes**

Zur interpretativen Analyse  
von Bildern und Fotografien

Dezember 2010, 334 Seiten, kart.,  
zahlr. z.T. farb. Abb., 29,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1282-0

HANNELORE BUBLITZ

## **Im Beichtstuhl der Medien**

Die Produktion des Selbst  
im öffentlichen Bekenntnis

März 2010, 240 Seiten, kart., 25,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1371-1

MICHAEL BUSCH, JAN JESKOW,  
RÜDIGER STUTZ (HG.)

## **Zwischen Prekarisierung und Protest**

Die Lebenslagen und  
Generationsbilder von  
Jugendlichen in Ost und West

Januar 2010, 496 Seiten, kart., 29,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1203-5

PRADEEP CHAKKARATH,  
DORIS WEIDEMANN (HG.)

## **Kulturpsychologische Gegenwartsdiagnosen**

Bestandsaufnahmen zu  
Wissenschaft und Gesellschaft

Oktober 2011, ca. 226 Seiten,  
kart., ca. 25,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1500-5

JÜRGEN HOWALDT,  
MICHAEL SCHWARZ  
»Soziale Innovation« im Fokus

Skizze eines gesellschafts-  
theoretisch inspirierten  
Forschungskonzepts

August 2010, 152 Seiten, kart., 18,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1535-7

CAROLIN KOLLEWE,

ELMAR SCHENKEL (HG.)

## **Alter: unbekannt**

Über die Vielfalt  
des Älterwerdens.

Internationale Perspektiven

Januar 2011, ca. 280 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 29,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1506-7

SOPHIE-THÉRÈSE KREMLP

## **Paradoxien der Arbeit**

oder: Sinn und Zweck  
des Subjekts im Kapitalismus

Januar 2011, 340 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., ca. 32,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1492-3

STEPHAN LORENZ (HG.)

## **TafelGesellschaft**

Zum neuen Umgang mit  
Überfluss und Ausgrenzung

August 2010, 240 Seiten, kart., 22,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1504-3

HERFRIED MÜNKLER,  
MATTHIAS BOHLENDER,  
SABINE MEURER (HG.)

## **Sicherheit und Risiko**

Über den Umgang mit Gefahr  
im 21. Jahrhundert

März 2010, 266 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 26,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1229-5

HERFRIED MÜNKLER,  
MATTHIAS BOHLENDER,  
SABINE MEURER (HG.)

## **Handeln unter Risiko**

Gestaltungsansätze zwischen  
Wagnis und Vorsorge

Juli 2010, 288 Seiten, kart., 29,80 €,  
ISBN 978-3-8376-1228-8

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)